

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
NÚCLEO DE ESTUDOS COMPARADOS DA AMAZÔNIA E DO CARIBE
DOUTORADO INTERINSTITUCIONAL EM CIÊNCIA POLÍTICA**

RODRIGO CARDOSO FURLAN

**AS TRANSFERÊNCIAS DE DOMICÍLIO ELEITORAL EM RORAIMA E A
INTERFERÊNCIA NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2004, 2008 E 2012**

Porto Alegre

2014

RODRIGO CARDOSO FURLAN

**AS TRANSFERÊNCIAS DE DOMICÍLIO ELEITORAL EM RORAIMA E A
INTERFERÊNCIA NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2004, 2008 E 2012**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciência Política, realizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em convênio com a Universidade Federal de Roraima (UFRR).

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos

**Porto Alegre
2014**

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

F985t

Furlan, Rodrigo Cardoso.

As transferências de domicílio eleitoral em Roraima e a interferência nas eleições municipais de 2004, 2008 e 2012 / Rodrigo Cardoso Furlan. – Porto Alegre, 2014.

240 f.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos.
Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

1 - Estado de Roraima. 2 - Relações de Poder. 3 - Transferências Eleitorais. 4 – Clientelismo. I - Título. II - Santos, Haroldo Eurico Amoras dos (orientador).

CDU – 342.8 (811.4)

RODRIGO CARDOSO FURLAN

**AS TRANSFERÊNCIAS DE DOMICÍLIO ELEITORAL EM RORAIMA E A
INTERFERÊNCIA NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2004, 2008 E 2012**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciência Política, realizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em convênio com a Universidade Federal de Roraima (UFRR).

Aprovada em: 24/09/2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos
Orientador – Universidade Federal de Roraima – UFRR

Prof. Dr. Paulo Fagundes Visentini
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Prof^ª Dr^a Analúcia Danilevicz Pereira
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Prof. Dr. Erick Cavalcanti Linhares Lima
Universidade Federal de Brasília – UnB

Prof. Dr. Isaías Montanari Junior
Universidade Federal de Brasília – UnB

Prof. Dr. Cleber Batalha Franklin
Universidade Federal de Roraima – UFRR
Membro Suplente

Dedico este trabalho à minha filha Thaciana Furlan, minha companheira de todas as horas durante a escrita da Tese, enquanto fazia as tarefas do Kumon; pela alegria de vivermos juntos e pelo amor incondicional que sentimos um pelo outro.

Dedico também aos meus pais, Laércio e Célia Furlan, professores universitários da UFPR, que me ensinaram o valor dos estudos e do trabalho honesto para uma vida direcionada a fazer o bem; assim como pelo carinho, paciência, consideração e amor dedicados a este filho.

Dedico ainda a meus irmãos Fernando, Valéria e Vinicius Furlan, meus incentivadores de sempre, amigos de verdade, na alegria e na tristeza.

Dedico este trabalho, por fim, aos servidores do 3º. Juizado Especial de Boa Vista, pela paz de espírito necessária aos meus estudos nestes últimos anos, pela amizade e pelo trabalho sério e dedicação aos jurisdicionados.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente ao Prof. Dr. Paulo Visentini e a todos os professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), sempre dispostos a levar o conhecimento científico aos quatro cantos do Brasil, proporcionando uma oportunidade única no Estado de Roraima com o DINTER em Ciência Política; desprendimento, respeito e dedicação que devem sempre ser lembrados com carinho e admiração pelos alunos doutorandos da Universidade Federal de Roraima (UFRR).

Agradeço, ainda, ao meu orientador Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras, por deixar seus afazeres de Secretário de Estado, em alguns momentos de sua vida, para se dedicar ao aprimoramento da minha tese acadêmica, bem como pelas lições de humildade na busca do conhecimento científico.

Agradeço, também, ao Prof. MSc. Romanul Bispo, pela paciência, pelo auxílio nos cálculos estatísticos e pelo modelo inovador que criou para estimar a proporcionalidade de influência das transferências eleitorais nas eleições municipais, que foram fundamentais para a conclusão desta pesquisa.

Um agradecimento especial aos servidores do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE-RR), Wanderlan Fonseca e Paulo Cesar Amaral de Farias, pelo atendimento paciente de minhas solicitações pessoais, que foram também feitas por *e-mail* e *Whats App*, que resultaram nos dados fundamentais constantes dos dois últimos capítulos da Tese.

Sou também grato ao Núcleo de Estudos da Amazônia e do Caribe da Universidade Federal de Roraima (NECAR/UFRR), pela oportunidade de ser aceito como pesquisador, aproveitando para estender os agradecimentos a toda diretoria, servidores e colegas de classe; bem como aos professores do Doutorado Interinstitucional em Ciência Política vinculados à Universidade Federal de Roraima (UFRR), pelos ensinamentos que me proporcionaram nesses últimos três anos.

Agradeço à minha estimada família aqui em Boa Vista, minha filha, servidores do 3º Juizados Especial Cível e amigos, de modo especial, aos meus pais e irmãos em Curitiba, a todos eles agradeço o carinho, incentivo e parceria em todos os momentos da minha vida. Estendo este agradecimento, por fim, aos meus colegas magistrados, alunos e professores do Curso de Direito da UFRR.

“Nenhuma sociedade, cuja maior parte de seus membros são pobres e miseráveis, pode ser próspera e feliz”.

Adam Smith.

RESUMO

Esta tese trata das relações de poder em Roraima, examinando a influência política e econômica de Boa Vista sobre quatro municípios do interior, aqui limitados a Alto Alegre, Amajari, Cantá e Pacaraima. O marco temporal da pesquisa abrange as eleições municipais de 2004, 2008 e 2012, sendo seu objetivo estudar o fenômeno das transferências eleitorais de Boa Vista para os citados municípios do interior, analisando a probabilidade dessas transferências estarem influenciando no resultado das eleições, em prejuízo da legitimidade de escolha eleitoral. Para investigar as hipóteses, utilizou-se metodologia que a um só tempo calcula e comprova a possibilidade de prefeitos e vereadores estarem sendo eleitos com o apoio de eleitores domiciliados em Boa Vista, situação que forma no interior os chamados “currais eleitorais”; e, ainda, mede a compreensão desse fenômeno pelos cidadãos da capital e do interior. Foi assim traçado o “perfil do eleitor roraimense”, por um *survey* ou pesquisa de opinião, que estima suas preferências; seu entendimento sobre a supremacia política de Boa Vista em relação aos demais municípios selecionados; avalia também a impressão do eleitor sobre a atuação da polícia eleitoral, dos partidos políticos, da justiça eleitoral e das demais instituições que participam da fiscalização eleitoral, bem como sua opinião sobre aspectos integrantes da cultura política, formada no Estado de Roraima a partir da interação cultural de migrantes oriundos de diversas regiões brasileiras, principalmente dos contingentes dos estados do Norte, Nordeste e Sul do Brasil, cujos traços dominantes em Roraima encontram-se associados aos conceitos do personalismo, clientelismo e favoritismo.

Palavras-Chave: Estado de Roraima. Relações de Poder. Transferências Eleitorais. Clientelismo.

ABSTRACT

This thesis deals with the relations of power in Roraima, examining the political and economic influence of Boa Vista on four municipalities of the rural area, here limited to Alto Alegre, Amajari, Cantá and Pacaraima. The time frame of the research encompasses the municipal elections of 2004, 2008 and 2012, having as its goal studying the phenomenon of electoral transfers of Boa Vista to the cited municipalities from the rural area, analyzing the probability of these transfers influencing the outcome of the election, to the detriment of the legitimacy of electoral choice. To investigate the hypothesis a methodology that, at the same time, calculates and shows the possibility of mayors and aldermen being elected with the support of electors residing in Boa Vista, situation that formed in the rural area, the so-called "electoral corrals"; and, yet, measures the understanding of this phenomenon by the citizens of the capital and interior. It was thus mapped out the "*Roraimense* voter profile ", for a survey or poll, which estimates their preferences; his understanding of the political supremacy of Boa Vista compared to other selected municipalities; it also evaluates the impression of the voter on the performance of electoral police, political parties, Electoral Justice and other institutions that participate in election supervision, as well as their views on aspects of political culture, formed in the State of Roraima from the cultural interaction of migrants from various regions of Brazil, mainly of the quotas of the States of North, Northeast and South Brazil, whose dominant traits in Roraima are associated with the concepts of personalism, patronage and favoritism.

Keywords: State of Roraima, Relations of power, Electoral transferences, Patronage.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa político do Brasil com destaque para o Estado de Roraima.....	109
Figura 2 – Mapa político do Estado de Roraima.....	115
Figura 3 – Mapa de distribuição do eleitorado por Zona Eleitoral.....	151

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Avaliação Ibope de confiança nas instituições.....	45
Gráfico 2 – Resultado da probabilidade de interferência para Alto Alegre.....	188
Gráfico 3 – Resultado da probabilidade de interferência para Amajari.....	189
Gráfico 4 – Resultado da probabilidade de interferência para Cantá.....	189
Gráfico 5 – Resultado da probabilidade de interferência para Pacaraima.....	190
Gráfico 6 – Resultado para questão 1.....	194
Gráfico 7 – Resultado para questão 2.....	194
Gráfico 8 – Resultado para questão 3.....	195
Gráfico 9 – Resultado para questão 4.....	196
Gráfico 10 – Resultado para questão 5.....	197
Gráfico 11 – Resultado para questão 6.....	197
Gráfico 12 – Resultado para questão 7.....	198
Gráfico 13 – Resultado para questão 8.....	199
Gráfico 14 – Resultado para questão 9.....	200
Gráfico 15 – Resultado para questão 10.....	201
Gráfico 16 – Resultado para questão 11.....	202
Gráfico 17 – Resultado para questão 12.....	202
Gráfico 18 – Resultado para questão 13.....	206
Gráfico 19 – Resultado para questão 14.....	207
Gráfico 20 – Resultado para questão 15.....	209
Gráfico 21 – Resultado para questão 16.....	209

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Avaliação política ESBE das instituições em 2002.....	46
Tabela 2 – Avaliação política ESBE das instituições em 2006.....	47
Tabela 3 – Sistemas eleitorais durante o império (1824-1889).....	52
Tabela 4 – Criação de novos cargos comissionados pelo Governo Federal.....	100
Tabela 5 – Servidores públicos nomeados para cargos DAS e sem vínculo.....	101
Tabela 6 – Evolução populacional dos municípios de Roraima (1980-1991).....	118
Tabela 7 – Evolução populacional dos municípios de Roraima (1940-2010).....	121
Tabela 8 – Principais fluxos migratórios de Roraima (1975-1980).....	122
Tabela 9 – Principais fluxos migratórios de Roraima (1986-1991).....	123
Tabela 10 – Os dez municípios mais populosos de Roraima.....	124
Tabela 11 – Orçamentos dos municípios de Roraima: receitas/despesas 2011.....	141
Tabela 12 – Orçamentos dos municípios de Roraima: receitas 2011.....	142
Tabela 13 – Índice de Gini renda domiciliar per capita em Roraima.....	144
Tabela 14 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M Roraima).....	146
Tabela 15 – Crescimento do eleitorado em Roraima (1990-2012).....	152
Tabela 16 – Escolaridade dos eleitores nos municípios de Roraima.....	153
Tabela 17 – Relatório final da Revisão Eleitoral (2003).....	170
Tabela 18 – Pesquisa Ibope para prefeitura de Boa Vista (2004).....	171
Tabela 19 – Quadro resumo das eleições 2004.....	171
Tabela 20 – Quadro resumo das eleições 2008 na capital.....	173
Tabela 21 – Quadro resumo das eleições 2008 no interior.....	174
Tabela 22 – Pesquisas de intenção de voto ibope 2012.....	175
Tabela 23 – Quadro resumo das eleições 2012 na capital.....	175
Tabela 24 – Quadro resumo das eleições 2012 em Alto Alegre.....	176
Tabela 25 – Quadro resumo das eleições 2012 no interior.....	177
Tabela 26 – Crescimento do eleitorado em Roraima (2002-2012).....	178
Tabela 27 – Crescimento populacional no interior de Roraima (2000-2013).....	178
Tabela 28 – Crescimento do eleitorado no interior de Roraima (2002-2012).....	179
Tabela 29 – Transferências eleitorais em 2004.....	180
Tabela 30 – Transferências eleitorais em 2008.....	181
Tabela 31 – Transferências eleitorais em 2012.....	181
Tabela 32 – Cálculo relativo às eleições 2004 para prefeito.....	185
Tabela 33 – Cálculo relativo às eleições 2008 para prefeito.....	185
Tabela 34 – Cálculo relativo às eleições 2012 para prefeito.....	186
Tabela 35 – Número de vereadores eleitos com votos de transferência (%).....	187
Tabela 36 – Índice de Confiança Social – ICS (2009-2013).....	203
Tabela 37 – Nível Sensus de Confiança nas instituições brasileiras.....	206

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS BRASILEIRAS E O COMPORTAMENTO DO ELEITOR	22
2.1 ESTADO: UMA ANÁLISE TEÓRICA	22
2.2 A RELAÇÃO ENTRE PODER POLÍTICO E PODER ECONÔMICO	29
2.3 O FEDERALISMO NO BRASIL	34
2.4 OS ENTES FEDERATIVOS	37
2.5 AS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	43
2.6 O SUFRÁGIO UNIVERSAL	48
2.7 OS SISTEMAS ELEITORAIS	52
2.8 OS PODERES INSTITUÍDOS DA FEDERAÇÃO	53
2.9 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	55
2.9.1 Representação política brasileira e os partidos políticos	56
2.9.2 Análise do comportamento do eleitor	60
3 A CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA	68
3.1 CULTURA POLÍTICA	68
3.2 A CULTURA SOB O ENFOQUE DA TRADIÇÃO	70
3.2.1 Brasil-Colônia	71
3.2.2 Brasil-Império	75
3.2.3 Brasil-República	77
3.3 A CULTURA SOB O ENFOQUE DA LEGITIMIDADE	80
3.4 A CULTURA SOB O ENFOQUE DA EDUCAÇÃO	81
3.5 A CULTURA SOB O ENFOQUE DA PARTICIPAÇÃO	83
3.6 A CULTURA SOB O ENFOQUE DA LIBERDADE ECONÔMICA	85
3.7 PERÍODOS HISTÓRICOS DA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA	87
3.7.1. Patrimonialismo	87
3.7.2 Coronelismo	90
3.7.3 Caudilhismo	92
3.7.4 Caciquismo	93
3.8 HERANÇAS DOS PERÍODOS CULTURAIS	95
3.8.1 Mandonismo	95
3.8.2 Clientelismo	97
3.8.3 Nepotismo	103
3.9 FAVORITISMOS E CORRUPÇÃO	104

4 HISTÓRIA POLÍTICA DE RORAIMA.....	108
4.1 GÊNESE POLÍTICA REGIONAL	108
4.1.1 Boa Vista: de Município do Amazonas à Capital do Território	115
4.1.2 Boa Vista: de capital do Território à capital do Estado de Roraima.....	119
4.2 A IMPORTÂNCIA DAS MIGRAÇÕES PARA O ESTADO DE RORAIMA	120
4.3 CORONELISMO EM RORAIMA	124
4.4 PRINCIPAIS PERSONALIDADES POLÍTICAS DE RORAIMA	129
4.4.1 Ottomar de Sousa Pinto.....	130
4.4.2 Romero Jucá	131
4.4.3 Neudo Ribeiro Campos	133
4.5 O CLIENTELISMO EM RORAIMA	135
4.6 GRUPOS DE PRESSÃO	138
4.7 AS ASSIMETRIAS DE BOA VISTA E OS MUNICÍPIOS DO INTERIOR	140
4.7.1 Assimetrias orçamentárias entre os municípios de Roraima	141
4.7.2 Os municípios de Roraima avaliados segundo o índice de GINI	144
4.7.3 Os municípios de Roraima e o IDH	145
4.8 A SITUAÇÃO ECONÔMICA E EDUCACIONAL DOS MUNICÍPIOS.....	146
4.8.1 Boa Vista	147
4.8.2 Alto Alegre	148
4.8.3 Amajari	149
4.8.4 Cantá.....	149
4.8.5 Pacaraima.....	150
4.9 O TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL E AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS	151
5 TRANSFERÊNCIAS ELEITORAIS E AS ELEIÇÕES DE 2004, 2008 e 2012 NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE RORAIMA	154
5.1 DOMICÍLIO ELEITORAL	154
5.2 TRANSFERÊNCIAS DE DOMICÍLIO ELEITORAL.....	157
5.3 DOS CRIMES ELEITORAIS	159
5.4 DA CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO.....	161
5.5 DO ABUSO DO PODER ECONÔMICO	163
5.6 EFEITOS DE UM CASO CONCRETO NO MUNICÍPIO DO AMAJARI	164
5.7 A REVISÃO ELEITORAL	167
5.7.1 Provimento n. 01/2003 do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima	168
5.7.2 Resultado da Revisão Eleitoral em Roraima	169
5.8 AS ELEIÇÕES SEGUINTE À REVISÃO ELEITORAL.....	170

5.8.1 O pleito municipal de 2004	170
5.8.2 O pleito municipal de 2008	173
5.8.3 O pleito municipal de 2012	175
5.9 AS TRANSFERÊNCIAS ELEITORAIS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS	177
5.9.1 Transferências eleitorais em 2004.....	180
5.9.2 Transferências eleitorais em 2008.....	180
5.9.3 Transferências eleitorais em 2012.....	181
6 INFLUÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS E PESQUISA PERFIL DO ELEITOR RORAIMENSE	183
6.1 A PROBABILIDADE DE INTERFERÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS NO RESULTADO DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS.....	183
6.2 CÁLCULO DE PROBABILIDADE DE INFLUÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS NO RESULTADO PARA PREFEITOS.....	184
6.3 CÁLCULO DE PROBABILIDADE DE INFLUÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS NO RESULTADO PARA VEREADORES	187
6.3.1 Cálculo de probabilidade para o município de Alto Alegre	188
6.3.2 Cálculo de probabilidade para o município do Amajari.....	188
6.3.3 Cálculo de probabilidade para o município do Cantá	189
6.3.4 Cálculo de probabilidade para o município de Pacaraima	190
6.3.5 Da violação ao princípio democrático do direito de escolha.....	190
6.4 PESQUISA DE OPINIÃO SOBRE O COMPORTAMENTO DO ELEITOR	192
6.5 DA AVALIAÇÃO QUANTO À DEPENDÊNCIA POLÍTICA	193
6.6 DA AVALIAÇÃO QUANTO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	196
6.7 DA AVALIAÇÃO QUANTO À CULTURA POLÍTICA	198
6.8 DA VALIAÇÃO QUANTO ÀS PREFERÊNCIAS DO ELEITOR.....	200
6.9 DA AVALIAÇÃO QUANTO ÀS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS	203
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	212
REFERÊNCIAS	223
OBRAS CONSULTADAS	230
APÊNDICE	234
APÊNDICE A – PESQUISA PERFIL DO ELEITOR RORAIMENSE	234
ANEXOS.....	236
ANEXO A – RELATÓRIO FINAL DA REVISÃO ELEITORAL DE 2003.....	236
ANEXO B – RESOLUÇÃO TRE-RR N. 093/2012.....	238

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno das transferências eleitorais tem sido recorrentemente observado no Estado de Roraima, como mostram os dados do Tribunal Regional Eleitoral (TRE-RR), relativos às eleições municipais de 2004, 2008 e 2012, principalmente as transferências ocorridas entre a cidade-estado Boa Vista e os municípios de Alto Alegre, Amajari, Cantá e Pacaraima. Tendo por pano de fundo referido cenário, a presente tese tem o objetivo de estudar esse fenômeno político como mecanismo de dominação do tipo centro-periferia, a partir dos conceitos de mandonismo, clientelismo, assistencialismo, personalismo, caudilhismo, representação política e outros referenciais teóricos fornecidos pela Ciência Política, assim como pela história.

Como mecanismo de dominação, as transferências de títulos eleitorais trazem a possibilidade de haver a interferência decisiva de Boa Vista nos resultados das eleições municipais; por consequência, pode afetar as estruturas locais de mando político, contaminando e comprometendo o processo de escolha democrática dos governantes locais, a partir dos interesses políticos da capital do estado, nem sempre expressos de forma legítima. Dessa perspectiva, o tema da dominação política, materializado mediante o mecanismo das transferências eleitorais, e a utilização de cálculos estatísticos como ferramentas de análise, para se estimar a probabilidade de as mesmas interferirem nos resultados das eleições municipais, confere caráter inédito a esta pesquisa. Primeiro, porque o fenômeno não foi ainda estudado em Roraima do ponto de vista da Ciência Política; segundo, pelo método estatístico empregado na análise.

A presente pesquisa foi realizada tendo por referência a hipótese central de que a convivência de uma economia privada frágil subordinada à economia do setor público, que domina a formação das riquezas locais representadas pelo Produto Interno Bruto (PIB), combinada com o caldeirão cultural dos migrantes, formado principalmente por migrantes economicamente vulneráveis do Nordeste brasileiro, configuram a formação de populações extremamente dependentes das ações do estado, tanto na dimensão política, quanto na econômica. Referido contexto enseja o fortalecimento da relação mandonismo/clientelismo de Boa Vista - centro político do poder estadual - com os municípios do interior, que mantém acentuada dependência econômica e política da capital. São relações de poder que envolvem transferências eleitorais de Boa Vista para o interior e que influenciam negativamente na escolha dos eleitores locais.

O interesse acadêmico deste pesquisador pelo tema surgiu a partir do contato direto com o problema das transferências eleitorais da capital para o interior sob o ângulo de visão privilegiada da função de juiz eleitoral que exerceu na 3ª. Zona em Alto Alegre e na 5ª. Zona Eleitoral em Boa Vista. Foi assim que se tornou possível a observação quanto às ações dos juízes eleitorais do interior para evitar as transferências ilícitas, combatendo esta forma de burla à lei eleitoral, de modo a assegurar o direito dos munícipes de elegerem seus representantes sem a interferência espúria de eleitores de Boa Vista. É importante esclarecer que, em razão do relatório de revisão do eleitorado de 2003, o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) adotou medidas com relação ao tema nas Eleições 2012 (Resolução n. 093/2012), após ter identificado que Amajari, Alto Alegre, Cantá e Pacaraima apresentaram, em comparação com os demais municípios roraimenses, altos índices de transferências eleitorais provenientes de Boa Vista.

A fixação do período de análise a partir das eleições de 2004 também guarda relação com referido relatório de 2003, iniciativa do TRE para saber se após a fiscalização nos anos subsequentes continuaram ocorrendo as transferências indevidas, nas eleições municipais de 2004, 2008 e 2012. O fenômeno das transferências enquanto exercício de poder econômico ou político apresenta originalidade no campo da comprovação científica de sua ocorrência nos pleitos eleitorais estudados, no que concerne à utilização de métodos estatísticos. O tema parece também relevante para a sociedade avaliar se as instituições são eficientes para controlar atentados contra o direito de escolha dos cidadãos residentes nos municípios, afetando assim de forma ilegítima as estruturas de poder político local.

A condição de professor de Direito da Universidade Federal de Roraima (UFRR) também tem ensejado a discussão de temas relevantes do direito eleitoral, dentre eles a do voto ético, a lei da ficha limpa e as fraudes nas transferências eleitorais. São assuntos de interesse da comunidade que demanda ações de maior efetividade e eficácia do Poder Judiciário para prevenir os crimes eleitorais. Para a academia, a pesquisa se reveste de importância na medida em que contribui para subsidiar o debate sobre os mecanismos de exercício do poder político no interior, apontando problemas que contribuem para ampliar a compreensão do processo eleitoral nos municípios de Roraima, servindo de fonte de pesquisa para acadêmicos e docentes. Supõe-se, ainda, que esta pesquisa contribuirá para o melhor esclarecimento das assimetrias políticas existentes entre Boa Vista e os municípios do Estado, ao evidenciar os fatores que tornam o interior tão dependente da capital, no sentido econômico e político.

A Ciência Política aqui estudada é a que consiste, segundo Bobbio (2002, p. 67), no estudo dos fenômenos políticos na metodologia das ciências empíricas e utilizando todas as técnicas de pesquisa próprias da ciência do comportamento. Os governos adquirem o poder por intermédio de eleições ou por atos unilaterais, sendo considerados legítimos no país, somente aqueles que são eleitos pela escolha popular. Assim, pretende-se observar e analisar um fato político e possivelmente cultural que ocorre no extremo norte do Brasil e que se apresenta como relativamente comum “as transferências eleitorais em Roraima” e em um segundo momento “a sua repercussão no resultado das eleições municipais”.

Com relação ao método de abordagem, esclarece Maurice Duverger (1972) que a Ciência Política não se utiliza somente de métodos e de estudo emprestados das ciências sociais, sendo importante inovar quanto aos processos de análise, no sentido de maior precisão e tentar introduzir o máximo de quantificação e matemática, exatamente o que foi realizado nesta pesquisa. A Ciência Política ampliou seu campo de análise além do aspecto governamental, inserindo a apreciação e estudo do meio sociocultural, que avalia o poder político em todas as suas entrâncias, a atuação das instituições, dos grupos políticos de pressão, bem como o estudo do *comportamento do eleitor*. A metodologia está associada aos objetivos da pesquisa. Os objetivos desse trabalho concentram-se nas transferências eleitorais de Boa Vista para quatro municípios do interior do Estado de Roraima, previamente selecionados em razão da maior ocorrência dessas transferências.

Advertem Freitas et al. (1999, p. 105) que “não há obrigação alguma de se eger apenas um método; cada desenho de pesquisa ou investigação pode fazer uso de diferentes métodos de forma combinada, o que se denomina de multimétodo, ou seja, aliando o quantitativo ao qualitativo”. É o que ocorre no caso presente, em que serão utilizados ambos os métodos de pesquisa científica para se alcançar os objetivos da Tese. A *forma da pesquisa* será quantitativa/qualitativa, uma observação científica do fenômeno das transferências eleitorais, para saber se este fenômeno parte de motivos políticos, econômicos ou culturais e se está impedindo, dificultando ou influenciando na democracia em Roraima.

Quanto ao método quantitativo foi utilizado um *survey* (questionário), que evidenciou o perfil do eleitor de Boa Vista, suas características pessoais, grau de conhecimento educacional, dependência e participação política, bem como procurou descortinar se as transferências de domicílio da capital para municípios do interior

decorrem da força política da capital e se podem ser compreendidos como parte integrante da cultura política roraimense. A estatística também foi utilizada para o cálculo das probabilidades de influência dos votos transferidos de Boa Vista no resultado das eleições, para os quatro municípios eleitos. Quanto à abordagem qualitativa foram analisados conceitos presentes na bibliografia dos temas abordados na pesquisa, tais como: estado, democracia, federação, importância dos municípios no cenário nacional, comportamento do eleitor, cultura política, migração, legitimidade do voto, entre outros, em conjunto com a análise das respostas das 16 questões constantes da pesquisa sobre o perfil político do eleitor roraimense. Com relação aos documentos foram vistoriados o Relatório da Revisão do Eleitorado de 2003, da Corregedoria do TRE-RR e a Resolução n. 093/2012.

Com relação à análise do fato político objeto da pesquisa, foi realizado na forma de uma observação direta do fenômeno das transferências eleitorais, encontrando-se o observador inserido dentro do contexto em que elas ocorrem, colhendo as informações de forma mediata perante o órgão responsável pela divulgação dos dados, o TRE/RR, e, pessoalmente, perante os eleitores. A hipótese-geral foi construída a partir dos dados e testada para se chegar a determinada conclusão obtida pelo teste, confiável com margem de erro de 5%, que confirmarão ou não a hipótese de real influência das transferências eleitorais da capital Boa Vista, no resultado das eleições 2004, 2008 e 2012, nos municípios de Alto Alegre, Amajari, Cantá e Pacaraima.

O primeiro capítulo deste estudo delimitou a formação do federalismo brasileiro, a partir da experiência norte-americana; a repartição do poder político e econômico entre união, estados e municípios; a tripartição dos poderes, objetivando uma fiscalização recíproca e a manutenção da ordem social e estabilidade do poder político, em executivo, legislativo e judiciário; a importância das instituições políticas brasileiras no cenário político nacional; a conquista do sufrágio universal e da democracia pelo povo brasileiro; o entendimento sobre os sistemas eleitorais; bem como em relação à importância dos partidos dentro do contexto político do país; observando-se, ao final, o comportamento do eleitor e sua percepção sobre as instituições.

Diante da teoria *comportamentalista* que estabelece que a escolha do eleitor brasileiro não pode se fundamentar somente no crédito ou descrédito às instituições, fora preciso estudar no segundo capítulo a questão cultural, que direciona o voto no Brasil desde a época da colônia e em todas as fases posteriores, que formaram um conjunto de elementos morais, socioeconômicos, de aspiração e sentimento pessoal,

resultantes dos períodos compreendidos como Brasil-Colônia, Brasil-Império e Brasil-República, que conjuntamente representam a cultura política brasileira. Para Raymundo Faoro, Victor Nunes Leal e Sérgio Buarque de Holanda, trata-se de cultura política fortemente influenciada pelo *patrimonialismo*, *filhotismo* e *mandonismo*, bem assim pelo *coronelismo*, *clientelismo* e *caciquismo*. De fato, diante da realidade histórica brasileira, torna-se necessário saber se existem fatores culturais que, por sua tradição, influenciam ainda hoje o exercício do voto.

No terceiro capítulo, a pesquisa se concentra na história política regional, na formação do Estado de Roraima, sua transição de município do Estado do Amazonas, para Território do Rio Branco; e, desta condição, para capital do estado mais setentrional da federação, conforme o desejo dos Constituintes de 1988. Embora não haja distinção jurídica significativa no processo de acesso aos cargos do poder executivo federal, estadual e municipal, existem assimetrias de poder político e econômico a serem consideradas, como a marginalização de localidades brasileiras, especialmente as da região Norte e super valorização de outras, notadamente as do Sul e Sudeste, onde alguns municípios brasileiros aparecem, devido a sua importância econômica, como verdadeiros palanques estratégicos para se alcançar o poder estadual e até federal.

Nesta perspectiva, o terceiro capítulo estuda os municípios pouco influentes ou pobres na condição social e cultural do termo, onde prosperam o abandono e a miséria, localidades onde os serviços públicos são escassos e a população depende de todo tipo de auxílio governamental. Estes locais são preponderantes no Estado de Roraima, pois possuem capacidade tributária, orçamentos e renda *per capita* inferiores tanto à média estadual, quanto à média nacional. São assim totalmente dependentes dos aportes mensais do sistema federativo brasileiro, via mecanismos de transferências constitucionais, legais e voluntárias. São locais onde os poderes político e econômico se unem e podem ser influenciados por políticos domiciliados na capital ou como assinala Santos (1997), uma estrutura de poder passível de apropriação por políticos de *paraquedas*, que disputam eleições em Roraima, apesar de residirem em outros Estados.

O quarto capítulo aborda aspectos sobre as eleições municipais de 2004, 2008 e 2012, com especial enfoque ao tema “transferências eleitorais de Boa Vista para os municípios do interior”. Para tanto se parte do conceito anêmico de domicílio eleitoral e da possibilidade de transferência desse domicílio para se votar em outros locais, o que incentiva em Roraima o número significativo de mudanças de eleitores ocorridas nas disputas municipais, nos períodos identificados na pesquisa. Os dados relativos às

eleições municipais 2004, 2008 e 2012, fornecidos pelo TRE-RR evidenciam, em análise preliminar, que muitos boavistenses solicitam transferências de domicílio para votar em municípios diversos daquele em que efetivamente residem. Porém, os pedidos de transferência mais expressivos partiram para determinadas localidades, e, assim, nesse contexto, foi explicado o porquê da escolha dos municípios de Alto Alegre, Amajari, Cantá e Pacaraima, como limites territoriais da pesquisa.

A fiscalização promovida pelo TRE-RR no ano de 2003, instaurada devido a inúmeras reclamações da população interiorana, identificou esses quatro municípios como os mais problemáticos. Foi desta forma que se verificou o problema relativo ao grande número de eleitores de Boa Vista que se dirigiam às fazendas no interior, alguns dias antes da eleição e, assim agiam, para auxiliar determinados candidatos, os quais facilitavam a formação dos “currais eleitorais” para se eleger aos cargos de prefeito e vereador, o que ficou registrado no Provimento n. 01/2003 e no Relatório Final da Revisão Eleitoral. Neste contexto, dedicou-se o quinto capítulo para calcular a probabilidade nas localidades apontadas, das transferências eleitorais de Boa Vista terem sido feitas em número suficiente para implicar no resultado dos pleitos.

Estas transferências em Roraima são fatos reais e estão registrados objetivamente nos cartórios eleitorais em todas as concorrências municipais. O expressivo número de transferências e a sua ocorrência cada vez maior em todas as eleições é considerado um fato comum em Roraima, em que eleitores frequentam o interior somente no período eleitoral “oferecendo apoio” a candidatos que estejam dispostos a pagar pela festa e pelo voto. Tal prática contribui não apenas para o fortalecimento de eficiente mercado de votos, ampliando o sistema clientelista já existente em Roraima; mas também para a consolidação de verdadeira cultura de mercantilização do poder político local, em que esse voto “transferido” para determinado candidato do interior, afeta a preferência do eleitor local e dilapida as estruturas políticas locais, fragilizando a democracia.

No quinto capítulo foram confrontados, ainda, os números de transferências com o resultado das eleições nos três períodos políticos municipais estudados, para se obter segurança matemática quanto à probabilidade dos votos de transferências terem influenciado nos resultados de 2004, 2008 e 2012. Em complementação aos cálculos de probabilidade de interferência, foi elaborada pesquisa de opinião com 16 perguntas, nos moldes estabelecidos por duas pesquisas nacionais, uma delas realizada a pedido do próprio Tribunal Superior Eleitoral, em que foram avaliadas respostas dos eleitores

sobre os seguintes temas: I - A dependência política dos municípios do interior da capital Boa Vista; II - Aspectos relevantes sobre a participação política do eleitor em outros municípios fora do seu domicílio eleitoral; III – Se as transferências eleitorais são comuns a ponto de serem consideradas como parte da cultura política roraimense; IV – Preferências do eleitor quando da escolha dos candidatos; e, V – A confiança do eleitor nas instituições que participam do processo político em Roraima.

Diversos aspectos envolvem as eleições municipais roraimenses, onde cada um deles pode configurar determinado problema a ser pesquisado. Roraima tem extensa base territorial, com divisão político-administrativa representada por 15 (quinze) municípios. São realidades político-administrativas que se caracterizam pela existência de profundas assimetrias ou desigualdades políticas entre o interior e Boa Vista, que é a principal cidade desde 1890. O fenômeno da transferência de eleitores talvez traduza as assimetrias territoriais de poder, o qual se concentra nessa cidade, que abriga mais de 60% da população roraimense, 62,65% do eleitorado e 76% do PIB estadual, além dos serviços públicos essenciais e de melhor qualidade.

As demais microunidades federativas foram criadas, na sua maioria, há menos de duas décadas, com precárias bases econômicas de tributação. Mostram-se, por isso, incapazes de suprir as necessidades de financiamento do desenvolvimento local, permanecendo dependentes do auxílio do Estado e, principalmente, das transferências de recursos da União. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) representa média superior a 80% das receitas públicas dos municípios estudados, exceto Boa Vista. A economia do setor público é de longe a maior fonte de riquezas, em termos de emprego e renda, de todos os municípios roraimenses. E neste ponto reside, provavelmente, a principal razão das disputas pelo poder político municipal; afinal, os que o controlam detém o poder sobre a economia municipal.

Diante dessa realidade, é comum que as eleições no interior sigam orientações expedidas pelo poder político da capital. Nessa relação, incentivam a migração de eleitores da capital para o interior, mantendo assim a influência política tanto na capital quanto no interior. Trata-se provavelmente da projeção de poder do centro político de Boa Vista para as periferias. Porém, esta hipótese de projeção do poder político e as demais hipóteses que podem influenciar este comportamento como cultura, pobreza e baixo nível educacional serão testadas, para se saber ao final da pesquisa, qual o real motivo da ocorrência cada vez mais frequente das transferências de eleitores de Boa Vista para os municípios do interior do Estado de Roraima.

2 AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS BRASILEIRAS E O COMPORTAMENTO DO ELEITOR

2.1 ESTADO: UMA ANÁLISE TEÓRICA

A concepção de Estado tem suas raízes na agregação dos povos, no surgimento das famílias e no conceito primitivo de sociedade. Para Aristóteles (384 a 322 a.C.) a noção de Estado é tão importante, que a considera anterior à família e ao indivíduo. Asseverava que o todo essencialmente antecede as partes, assim, o Estado, que é o todo, deve ser estimado antes do indivíduo que é a parte. Avalia que o intérprete social deve entender a concepção do todo, para compreender que o Estado é a maior conquista da humanidade. Ao conseguir alcançar a hermenêutica aristotélica, ver-se-á que não há sentido no homem sem que esteja ligado à sociedade e não há sociedade sem que esteja vinculada à noção de Estado, ambos evoluem em estágios políticos de forma natural e contínua, objetivando a conquista de uma sociedade cada vez mais evoluída.

A noção de estado é naturalmente anterior à de família ou à de indivíduo, uma vez que o todo deve necessariamente anteceder as partes. Se se destrói o homem como um todo, não se pode dizer que um pé ou mão permaneceu, a menos que se olhe eles como se fossem feitos de pedra – pois certamente estarão mortos. Só se pode entender uma coisa como ela é em função de sua engenhosidade e de sua capacidade de realizá-la. E quando não mais possui essa engenhosidade ou essa capacidade, não permanece igual, simplesmente tem o mesmo nome. (...) Todos têm, portanto, um impulso natural para se associar a outros dessa maneira, e quem quer que seja que tenha fundado a primeira sociedade civil produziu o maior bem para a humanidade (Política, 1253a, 25-40. In: STRATHERN, 1997, p. 52-54).

Relevante notar que essa essência social do ser humano é sentida também em outros povos, cuja influência dogmática não partiu da filosofia grega ou da autoridade da Igreja Católica. Salienta Visentini (2011, p. 16) que os povos da Ásia também se organizaram em clãs e famílias, cujo contexto era o mesmo do Ocidente, de trabalhar em favor da sociedade, como pode ser visto na seguinte passagem de sua obra:

A China sempre se caracterizou por um sincretismo religioso, que absorveu e sinizou as religiões que penetraram no país, como o budismo e o islã. Além de simples cultos aos antepassados, geralmente de caráter familiar, a China pouco tem de religiosidade, sendo considerada uma civilização com traços laicos. (...) Ainda que pregando a obediência hierárquica familiar e política, o confucionismo considera legítimo que o povo se revolte contra o poder constituído, quando o Imperador não trabalha pelo bem da sociedade, o qual perde, assim, o mandato do céu. Cabe ressaltar que na China, e no conjunto da Ásia, a noção de indivíduo encontra-se amplamente subordinada à noção de coletivo.

A grande contribuição dos autores clássicos segundo Bobbio (1980), neles incluindo Heródoto (485-425 a. C.), Platão (428-347 a. C.), Aristóteles (384 a 322 a. C.)

e Políbio (203-120 a. C.), é a caracterização do Estado pela sua forma de governar, sintetizadas no governo de um só (monarquia), de poucos (aristocracia) ou de muitos (democracia). Considerando-se que em sociedade estão presentes grupos diferenciados como ricos, classe média e pobres, a melhor forma de governo em última análise seria a democracia, que representa a escolha de todas as classes sociais e com especial enfoque à *timocracia*,¹ que ao final procura aproximar a vontade mediana da sociedade. Esta forma de governo teria condições de estabelecer normas de conduta social com aceitação do maior número de pessoas, porque destinadas à maioria, e, portanto, com maiores condições de atingir a estabilidade, ou seja, sem revoluções.

De posse desses conceitos básicos, para entender a busca pela estabilidade social, se faz necessário realizarmos um salto do governo factível para o governo real, ou seja, até 1496, para a cidade de Florença, na Itália, onde nasceu Nicolau Maquiavel, filósofo que marcou profundamente o conceito de exercício do poder Estatal, sintetizando as formas de governo clássicas (monarquias, oligarquias e democracias) em apenas duas: repúblicas e principados, em sua obra “O Príncipe” de 1513. Segundo este autor, considerado o pai do *realismo político*, todas as formas intermediárias entre república (governo do povo) e monarquia (governo de um só) não se sustentam pela falta de estabilidade, tendendo naturalmente ao retorno a uma dessas duas formas de governo (principado ou república), únicas capazes de atingir a paz social.

Sua avaliação, no entanto, era na defesa da monarquia como a melhor forma de governo. Na sua concepção de Estado um líder virtuoso, intelectual e culturalmente considerado, teria melhores condições de impor e alterar regras para o bem comum, do que um grupo de pessoas com opiniões conflitantes e disputas internas que tenderiam a instabilidade do governo. O termo “maquiavélico”, cunhado de negatividade diante da ligação com os líderes tiranos que buscam o poder político a qualquer custo, foi considerado pelos filósofos modernos como injusto. Sua maior obra literária citada “O Príncipe”, retrata apenas a realidade das relações de poder, que não são limpas, nem éticas e não podem ser consideradas honestas, porque a conquista do poder é o objetivo de todas as disputas políticas.

Segundo ele, a busca pelo poder a qualquer custo se justificaria ao final com a vitória e a conquista do poder, ocasião em que o líder, o príncipe, estaria legitimado para fazer o bem, isto é, trabalhar em favor da sociedade. Maquiavel não buscava

¹*Timocracia* no sentido de governo exercido por agentes políticos que consideram a honra como elemento primordial de um líder (NA).

retratar o melhor Estado do ponto de vista acadêmico, mas o Estado real, a luta pelo poder tal como ocorre de fato, estabelecendo-se como uma dominação capaz de manter a ordem e a paz social. A sua paixão pelo tema “Estado” ficou registrada na Carta enviada ao amigo F. Vettori, datada de 13 de março de 1513:

O destino determinou que eu não saiba discutir sobre a seda, nem sobre a lã; tampouco sobre questões de lucro ou de perda. Minha missão é falar sobre o Estado. Será preciso submeter-me à promessa de emudecer, ou terei que falar sobre ele (WEFFORT, 2006, p. 17).

Outro pensador que é considerado como fundamental na concepção do Estado moderno é Thomas Hobbes (1588-1679), que a história indica não fora igualmente bem compreendido pelos seus pares, especialmente a classe eclesiástica. Quando publicou sua grande obra “Leviatã”, em 1651, Hobbes conceituou o Estado como um contrato estabelecido entre as pessoas, que concediam poder a esta nova pessoa chamada Estado, que exerceria o poder soberano, inclusive sobre a Igreja, em favor da segurança e do bem estar de todos. Este ente seria o representante legítimo do povo e assim lhe seria outorgado o poder absoluto, indivisível e inalienável de regular a sociedade, o pensamento hobbesiano define que a sociedade não irá avançar se depender de um querer individual, não evoluirá sem a concretude do estado de direito. Hobbes se baseou na democracia real para estabelecer a escolha dos representantes que formariam este novo ente chamado Estado. Uma democracia de todos contra todos e a favor de todos, em que é imprescindível a garantia de direitos individuais mínimos e inalienáveis, de modo que o ente representativo deve agir em favor dos cidadãos e protegê-los de si mesmos, sob a ameaça de perder o direito a obediência se não conseguir garantir os direitos à vida, à liberdade, à paz, ao bem estar etc. Para delinear seus pensamentos, vale registrar *in verbis*:

A multidão assim unida numa pessoa é chamada de *Estado*, em latim *civitas*. Essa é a geração daquele grande *Leviatã* ou antes (para falar de modo mais reverente) daquele *deus mortal*, nossa paz e defesa..., a essência do Estado que (para defini-lo) é: *uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, por pactos mútuos de uns com os outros, cada um se fez autor, para que possa usar a força e os meios de todos, do modo que julgar conveniente, para assegurar a paz e defesa comum* (Leviatã, Do Estado, Cap. XVII. In: MORRIS, 2002, p. 115).

Ainda nesse contexto, com relação ao funcionamento do Estado, Montesquieu (1689-1755) observava-o sob o ângulo da *moderação*, de forma que só se perpetuaria no poder o governo que soubesse trabalhar em favor de sua *estabilidade*, não importando a origem do poder se monárquico ou republicano. Não foi por outro motivo que Montesquieu analisou o funcionamento dos governos pela constância, seus defeitos

e suas qualidades, para abstrair os princípios, métodos e mecanismos que possibilitaram a permanência no poder. Sob a ótica da estabilidade formulou a teoria dos três poderes, baseada na equivalência entre as três funções estatais típicas: administrar, legislar e julgar, poderes harmônicos e independentes entre si, constituindo assim o sistema de freios e contrapesos, no qual todos se fiscalizam mutuamente e agem em respeito à lei e dentro das suas esferas típicas de competência. Essa complementaridade entre os poderes impediria o absolutismo e o centralismo político, rumando para a estabilidade e continuidade política das instituições, cada qual exercendo o seu papel social. A estabilidade existiria mesmo diante de crises que pudessem abalar as estruturas do poder, estaria assegurada pela consciência sobre a legitimidade do poder.

O objetivo de Montesquieu não são as leis que regem as relações entre os homens em geral, mas as leis positivas, isto é, as leis e instituições criadas pelos homens para reger as relações entre os homens. Montesquieu observa que, ao contrário do outros seres, os homens têm a capacidade de se furtar às leis da razão (que deveriam reger suas relações), e além disso adotam leis escritas e costumes destinados a reger os comportamentos humanos. E têm também a capacidade de furtar-se igualmente às leis e instituições. Montesquieu tenta explicar as leis e instituições humanas, sua permanência e modificações, a partir de leis da ciência política (WEFFORT, 2006, p. 115).

No mesmo sentido preconizado por Hobbes, de estabelecimento de um *contrato social* para o surgimento da sociedade civil politicamente organizada, não podemos deixar de citar Jean-Jaques Rousseau (1712-1778), um autodidata que raciocinava em torno da razão como fonte de suas teorias políticas. Ao invés de preceitos normativos, concentrava-se nos princípios básicos, na gênese da formação da comunidade social e na legitimidade do poder popular. Para ele o uso da força na concepção tradicional não tinha sentido como forma de dominação. Como legitimação desse modelo de *contrato social*, apenas a razão - o entender o porquê das coisas - é que determinaria a consistência e aceitação da dominação pelo povo, a qual deveria repousar em três pilares de sustentação: a igualdade, a liberdade e a escolha popular. O poder absoluto não poderia ser de apenas uma pessoa ou de determinado grupo de pessoas, o poder deveria se concentrar nas mãos do povo, o único detentor legítimo, o qual determinaria pelas normas a serem ajustadas no *pacto social* a sua distribuição.

A solução está no povo soberano, concebido como a única força legítima e o detentor único do poder. Um povo é uma livre associação de indivíduos que, de uma multidão esparsa, faz um corpo coletivo e moral, pela virtude de um contrato social. Este ato convencional, absolutamente originário, fundador, caracteriza-se por uma alienação total, livremente consentida, da liberdade natural de cada contratante a toda a comunidade, de sorte que a condição seja “igual para todos” (BARAQUIN; LAFFITTE, 2007, p. 263-264).

O feito mais relevante atribuído a Rousseau foi entusiasmar o pensamento iluminista europeu que transformou profundamente a França de 1789 a 1799. Sob a influência dos seus escritos fora empunhada a bandeira da “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, que culminou na diminuição considerável do poder monárquico frente à ascensão de uma nova classe social, a burguesia, que agia contra a opressão real, consolidada na cobrança de impostos, que sustentavam os privilégios do clero e da nobreza. Esta classe social de comerciantes que assumiu o poder cingiu-se em dois partidos, os *gerondinos*, que representavam a alta burguesia e procuravam concentrar os poderes nas mãos da elite burguesa; e os *jacobinos*, que representavam a pequena e média burguesia e defendiam uma maior participação popular no governo.

O líder jacobino de maior expressão foi Maximilien François Marie Isidore de Robespierre (1758-1794), que defendeu radicalmente as ideias de Rousseau, entre elas o sufrágio universal, eleições diretas, educação obrigatória e gratuita e, por isso, foi considerado a figura central da Revolução Francesa. Os nobres fugiram da França e em agosto de 1798, a Assembleia Nacional Constituinte anulou os direitos dos senhores feudais, aprovando também a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. A nova Constituição Francesa entrou em vigor em 1791 e, apesar de manter o regime monárquico, consolidou a teoria de moderação do poder (de Montesquieu), que também era defendida por Rousseau e, portanto, instituiu a divisão do poder político em executivo, legislativo e judiciário, proclamando por fim em nível constitucional a igualdade política entre os cidadãos.

Com aporte nas ideias do jurista alemão Rudolf Von Ihering (1818-1892), para quem o contrato social de Hobbes não formava um Estado estanque, regulador e controlador por excelência, o Estado significaria a própria sociedade, isto é, a união de pessoas no sentido de fomentar a cooperação mútua, uma reunião de forças para a execução de projetos para o bem comum era, enfim a sociedade real, que formaria então o Estado. Nesta avaliação a atuação individual demandaria certa liberdade de ação e tinha importância na medida em que a conduta de cada um formava uma união de comportamentos em prol da construção social, condutas que só seriam reguladas e regulamentadas pelo Estado na medida da consideração mútua, ou no limite da necessária imposição estatal para preservar determinados direitos. Na acepção de Ihering, a sociedade pressuporia um contrato, o contrato social, que teria regras para viabilizar o trabalho comunitário e a manutenção da ordem. Cada trabalhador agiria voluntariamente em favor de si mesmo, porém ao agir para si agiria também em favor

da coletividade, formando assim o Estado. Nesse contexto de sociedade juridicamente organizada assevera na obra “Os Grandes Filósofos do Direito” que:

Conclui-se a partir disso que o conceito de sociedade coincide em parte com o de Estado (...). Comércio e negócio, agricultura, manufatura e indústria, arte e ciência, o uso do lar e os costumes da vida organizam-se no essencial. Apenas em certas ocasiões é que o Estado interfere com sua lei, na medida em que seja absolutamente necessário proteger contra a violação à ordem que esses interesses desenvolveram de maneira independente (MORRIS, 2002, p. 404).

O Estado como conhecemos decorre, portanto, da natureza do homem, como asseverado por Aristóteles e do contrato social, segundo a compreensão de Montesquieu, Hobbes, Rousseau e Ihering, que em realidade importaria num pacto normativo em favor do bem estar geral. Os autores referidos, apesar de elegerem a *democracia* como elemento primordial para a escolha de representantes, foram uníssimos em considerar a Monarquia Parlamentar como a melhor forma de governo, pois que o direito de administrar a sociedade deveria caber aos grandes líderes, diante da legitimidade tradicional, daqueles que tinham acesso à educação, na época auxiliada por filósofos. Eram líderes com condições intelectuais de alcançarem a razão, passíveis de atuar com sabedoria em nome da paz e estabilidade do governo, que pudessem agir sem emoção, característica imanente ao povo sem cultura.

Mas qual a melhor forma que deveria tomar este Estado para atender o bem comum? Deveria ser uma monarquia ou uma federação controlada pelo povo? Estas perguntas até hoje representam um desafio para os cientistas políticos, porém a Federação como forma de estado foi considerada a mais relevante contribuição norte-americana e em conjunto com a democracia (liberdade de escolha de seus representantes) são vistos como conquistas fundamentais da sociedade moderna. Esta história teve sua gênese na Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, que fora elaborada na Convenção da Filadélfia, com o objetivo de superara dominação imperialista na época exercida pela Coroa Britânica. O desafio proposto pelos EUA tornou-se a forma mais evoluída de Estado – adotada por diversos países no mundo e inclusive o Brasil – aperfeiçoando o conceito de estado garantista, sem que o poder se concentrasse nas mãos de poucos e que pudesse ser renovado em períodos determinados, adotando-se validamente as ideias da Revolução Francesa, ou seja, com o povo ditando as regras e administrando o poder.

Para o estudo do Estado como ideologia, não se pode esquecer a relevância da obra *Manifesto do Partido Comunista* (1847), de autoria de Karl Marx (1818-1883) e

Friedrich Engels (1820-1895), que subjugou o conceito de Estado no sentido de que formação de um ideal de sociedade. De forma bem abreviada pode-se entender o marxismo-estatal como uma nova concepção de poder do Estado, pelo qual a sociedade não se confunde, não é absorvida, nem pertence ao Estado, o Estado é que deve pertencer à sociedade, ser conduzido por ela e assim contribuir para a solução dos seus problemas. O *Manifesto* foi o documento que conseguiu revolucionar o pensamento político burguês da função do Estado, para que passasse a atuar também em favor dos obreiros, o que acabou mais tarde, por dividir o pensamento político mundial em dois blocos distintos: de um lado os socialistas (trabalhadores) e de outro os capitalistas (empregadores). Esta ideologia foi capaz de romper o paradigma de que o Estado deveria trabalhar exclusivamente em favor da classe dominante.

Entrementes, a principal contribuição da teoria de Karl Marx para a ciência política moderna foi estabelecer uma relação de interdependência entre o poder político e o poder econômico, ou melhor, na distribuição do poder político/econômico entre as classes sociais existentes no início do século XIX. Na visão marxista quem detém o poder econômico necessariamente controlará o poder político, de modo que este escólio econômico em mãos do Estado deveria ser invertido, controlado por representantes do proletariado, para que fazendo uso dessa dominação, pudesse alcanças bases da ideologia marxista, isto é, um poder político exercido em favor da maioria. O embate que se estabeleceu em 1847 era somente entre duas classes sociais, a burguesia e o proletariado. Segundo o pensamento marxista a evolução da sociedade deveria resultar na escolha de representantes das classes sociais existentes ou pelo menos da maioria, sem apropriação dos meios e dos bens necessários ao desenvolvimento da sociedade pelos particulares, o que só seria possível com o proletariado no poder. O Estado como ente distinto da sociedade e representativo do poder burguês, na visão de Marx, *tenderia a desaparecer no futuro*, na medida em que não existiriam mais diferenças entre as classes sociais ou quando o Estado pudesse atuar por todas elas.

Os elementos materiais que compõe o Estado moderno foram pontuados em Montevideú, no ano de 1933, durante a Convenção Interamericana sobre Direitos e Deveres dos Estados, documento que os reduziu a três: *população, território e poder soberano*, ou seja, uma nação politicamente organizada. Noutro sentido, os elementos ideológicos que formam o Estado estão contemplados em duas vertentes: o *socialismo* (forte intervenção estatal na economia) e o *capitalismo* (estado-mínimo, menor interferência possível na economia e estímulo à iniciativa privada). Entre um e outro

extremo situam-se outras ideologias como: o comunismo, o nacional-socialismo, o fascismo, a social-democracia e o neoliberalismo.² Com a queda do muro de Berlim (1989) e a extinção da URSS (1991), o socialismo cedeu espaço ao capitalismo, atualmente reconhecido como *estado-neoliberal*, que em função da globalização da economia, influencia a maioria dos países no mundo. Nesse contexto, o Brasil adotou uma mistura dos dois sistemas econômicos (capitalismo e socialismo), uma espécie de *estado-providência*, assim ao mesmo tempo em que assegura a propriedade privada, condiciona sua utilização para fins sociais. Essa dicotomia aparentemente conflitante de ser liberal e ao mesmo tempo assistencialista foi influenciada pelo *Welfare State* (surgido no pós-crise de 1929) e é revisada em vários artigos da Constituição de 1988.

O Estado atual é resultado de experiências por vezes violentas e desleais pela conquista do poder, passando da monarquia à república, do absolutismo à democracia, do capitalismo ao socialismo e hoje ao neoliberalismo, numa caminhada evolutiva que culminou na formação do homem político contemporâneo, capaz de tomar suas próprias decisões. A análise do estado nacional aqui se faz mais na concepção de Hobbes do que de Aristóteles, *id est*, uma sociedade centralizada em disputas de grupos pelo poder, que lutam entre si. Quanto ao exercício legítimo do poder nos apoiamos na concepção de Max Weber (1999), que projeta o Estado como um conjunto de estruturas administrativas e políticas que detém o monopólio legítimo do uso da força. E, nesse contexto, representa uma estrutura burocrática capaz de manter uma elite no centro do poder político, denominado por Raymundo Faoro (2001) de *estamento burocrático*, adequado a assegurar a estabilidade do grupo dominante por meio da regulação, controle e influência exercidos sobre o comportamento do eleitor brasileiro.

2.2 A RELAÇÃO ENTRE PODER POLÍTICO E PODER ECONÔMICO

No momento atual de globalização dos mercados mundiais, falar em diferenças significativas entre poder político e poder econômico admite-se somente no plano teórico e acadêmico, pois estão unidos nos conceitos de domínio de mercados e de políticas *neo-liberais*, atualmente em execução na maioria absoluta dos países desenvolvidos ou emergentes. No pós-segunda guerra mundial, as ideologias como propostas de governo e o poder das armas cederam espaço ao poder do mercado

² Na concepção de retorno ou retomada do antigo liberalismo de Adam Smith.

globalizado. As políticas dos estados soberanos que controlavam o poder econômico *manu militari* evoluíram para a realidade atual de buscar entender seus mecanismos e apreendê-lo diante das necessidades globais, que passaram por crises significativas que uniram esses conceitos, desde a crise do petróleo na década de 1970³ até a recente crise do crédito de 2008.

A crise do crédito foi o grande acontecimento que revelou a supremacia do poder econômico no mundo atual. Neste particular entre 2004 e 2006 quando a taxa de juros subiu de 1% para 5,35%, o mercado imobiliário americano ruiu, com preços dos imóveis caindo e explodindo a inadimplência de mutuários, o que desencadeou uma crise mundial pelo não pagamento de empréstimos do tipo *subprime*, ou seja, aqueles garantidos por hipotecas de alto risco e negociados nas bolsas de valores de todo o mundo. Em abril de 2008 o Fundo Monetário Internacional (FMI) informou que as perdas devido à crise financeira internacional poderiam chegar a 1 trilhão de dólares e impactar todos os mercados mundiais. Só nos EUA, além da quebra do *Lehman Brothers*, quinto maior banco de investimentos americano, segundo informações do *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), órgão garantidor de crédito, no período de 2008 a 2011, a expressiva marca de 380 bancos regionais quebraram.⁴

Com efeito, o poder econômico praticamente sobrepujou o poder político de diversas nações, especialmente as concentradas na América do Norte e no Leste Europeu, fazendo com que grandes potências políticas mundiais chegassem ao ponto de pedir auxílio financeiro a bancos centrais de outros países e para economias até então consideradas emergentes. Isto ocorreu porque a integridade do sistema financeiro de um país necessita ser mantido a qualquer custo, já que é a maior moeda de troca nas mesas de negociações entre países e o FMI; e, o cartão de visitas dos negócios internacionais. Foi assim que grandes países, principalmente na Europa,⁵ entraram em colapso, pediram

³O barril de petróleo subiu consideravelmente na década de 70, chegando ao patamar de 400% em cinco meses, entre outubro de 1973 e março de 1974, provocando uma grande recessão nos EUA e na Europa, com reais prejuízos à economia mundial (SARKIS, 2006).

⁴G1 Economia. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/09/em-tres-anos-mais-de-380-bancos-quebraram-nos-eua-segundo-fdic.html>. Acesso em: 1º jul. de 2014.

⁵Para a maioria dos economistas, a atual crise é a pior desde o crash da Bolsa de Nova York, em 1929. Quando a instabilidade eclodiu, em 15 de setembro de 2007, com o pedido de concordata do banco Lehman Brothers e a venda do Merrill Lynch para o Bank of America, Wall Street teve o seu pior desempenho desde o 11 de Setembro. A zona do euro demorou para agir, mas em 12 de outubro, os 15 países do grupo adotaram um plano contra a crise, colocando 2,5 trilhões de dólares à disposição de suas instituições financeiras. Em uma declaração de 14 tópicos, eles reconheciam a gravidade da situação e se comprometiam a agir conjuntamente para restaurar a confiança do mercado. À frente da ação estavam a França e a Alemanha, que já se declarava oficialmente em recessão e editou um pacote próprio de 675

apoio e ajuda financeira, sem se preocuparem com sua ideologia política, o que demonstra que atualmente o conceito de poder econômico está associado ao poder político ou conseguiu até superá-lo, a ponto de ser seguido por ele ante as necessidades da economia global.

Entretanto, se retornarmos um pouco ao período pré-segunda guerra, admite-se sim a divisão entre esses conceitos, com especial preponderância do poder político e ideológico sobre o poder econômico. Nesta antiga concepção o poder político representava o meio coercitivo para obter-se o domínio da sociedade, o poder exercido por uma pessoa, por um partido político ou por um grupo político sobre outras pessoas e em favor de uma proposta de governo. No passado recente encontrava-se acima de qualquer outro poder, já que representava a soberania interna (poder de editar leis e fazer cumpri-las) e internacional (defesa de forças estrangeiras) de uma nação. Este poder era compreendido como advindo da própria sociedade enquanto estado politicamente organizado, que considerava legítimo o *poder estatal* se inserido dentro de um contexto político, que impunha posturas legislativas aos cidadãos, ordenando, autorizando, restringindo ações e punindo transgressões, alcançando os fins almejados pelo grupo político no poder. Perlustrando esse assunto, notadamente diante do tema soberania estatal, nos esclarece José Afonso da Silva (2003, p. 107) que:

O Estado, como grupo social máximo e total, tem também o seu poder, que é o poder político ou poder estatal. A sociedade estatal, chamada também de sociedade civil, compreende uma multiplicidade de grupos sociais diferenciados e indivíduos, aos quais o poder político tem que coordenar e impor regras e limites em função dos fins globais que ao Estado cumpre realizar. Daí se vê que o poder político é superior a todos os outros poderes sociais, os quais reconhece, rege e domina, visando a ordenar as relações entre esses grupos e os indivíduos em si e reciprocamente, de maneira a manter um mínimo de ordem e estimular um máximo de progresso à vista do bem comum.

Para Bobbio (1980) ao lado do poder político, caminham necessariamente o poder econômico e o poder ideológico, formando uma cooperação harmônica, uma ação conjuntural que liga todos esses poderes, de modo que aos detentores do poder econômico ou retentores das riquezas sociais (a elite formada por industriários, comerciantes e empregadores); e, dos propagadores de uma ideologia ou de programas de consenso social emerge o poder político. Bertrand Russel (1954) definiu o poder político como “a posse dos meios que levam à produção de efeitos desejados”, na concepção de que o poder político é mantido pela força de coerção; o poder ideológico

está centrado em ideais e valores; e, o poder econômico, prende-se ao domínio sobre os bens escassos, porém indispensáveis ao homem e ao bem estar da coletividade. Dedicou sua vida, ao lado dos conflitos internacionais, a lutar contra a utilização dos poderes estatais como meio de opressão dos indivíduos. Compreendia, então, que os poderes estão interligados na definição de poder político, no sentido de que reunidos representam a posse dos meios necessários para impor a dominação.

Para a teoria marxista (1847), uma das principais fontes de análise do poder político, quem detém o poder econômico, necessariamente detém o poder político. A desconcentração do poder econômico da elite para concentrá-lo num Estado dominado por partidos de proletários, era a medida que se impunha, seguindo uma ideologia capaz de solucionar o problema da distribuição das riquezas produzidas pela sociedade, valorizando todos os tipos de trabalho, evitando-se assim a concentração de renda em mãos de empregadores e o aumento da pobreza e da desigualdade entre os trabalhadores, necessariamente impostas pela ideologia capitalista.

Em uma visão mais restrita, o poder econômico pode se mostrar presentemente como uma forma de apropriação do poder político, de modo especial nos países em desenvolvimento, no sentido de que grupos econômicos fortes, para manter ou ampliar sua dominação na sociedade, se dedicam à apreensão do poder político, ou seja, lançam candidatos ou investem na eleição de representantes que possam trabalhar em favor desses grupos econômicos. Mas será que no sistema federativo do Brasil isso é uma realidade, ou seja, quem detém o poder econômico necessariamente detém o poder político? E no Estado de Roraima e seus municípios, esses conceitos de poder político e poder econômico se aplicam à realidade local? Para Salomão Filho (2007) a concentração do poder econômico nas mãos de uma pequena elite no Brasil, está na raiz dos problemas políticos e sociais, influenciando o subdesenvolvimento, senão vejamos:

As constantes crises políticas brasileiras, os escândalos de corrupção, a deficiente fiscalização e regulação por órgãos e autarquias governamentais e mesmo boa parte dos problemas sociais, aí incluída a violência, têm um componente que continua impenetrável: o poder econômico. Impenetrável não por ser sua impressão digital de difícil descoberta nos casos concretos, mas porque suas ramificações e consequências sobre a organização política e social do país são profundas, a ponto de turvar a mente do observador, impedindo-o de distinguir causa e consequência. Bem analisadas a relevância e as ramificações do poder econômico, descobre-se que a constante crise de instituições brasileiras tem como elemento central a estrutura econômica, e não apenas as instituições sociais, políticas e de governo. Não é novidade afirmar que o poder econômico está na raiz do nosso processo de subdesenvolvimento (idem).

A análise da influência do poder econômico sobre o político é tão importante no Brasil, que seu abuso no processo eleitoral está previsto em vários dispositivos legais, que vão da Constituição Federal (art. 14, §9º e 10º) até as leis eleitorais (Código Eleitoral, art. 237) e permeiam, ainda, as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, editadas de dois em dois anos, em todas as disputas eleitorais. Demonstra-se assim a relação promíscua que pode haver entre o poder político e o poder econômico, bem como a preocupação de previsão de severas sanções quando ocorrentes os abusos, na medida do uso indevido de recursos, que possam influir no direito de escolha dos brasileiros que convivem em meio a profundas diversidades sociais. Importante, salientar o conceito de abuso de poder econômico para o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), cuja prova resulta em pesadas sanções aos candidatos (inelegibilidade e cassação) e aos partidos políticos (crime eleitoral) envolvidos:

Abuso de poder é toda conduta abusiva de utilização de recursos financeiros, públicos ou privados, ou de acesso a bens ou serviços em virtude do exercício de cargo público que tenha potencialidade para gerar desequilíbrio entre os candidatos, afetando a legitimidade e anormalidade das eleições. (...) O abuso do poder econômico é a utilização, em benefício eleitoral de candidato, de recursos patrimoniais em excesso (TSE - ROTEIRO DE DIREITO ELEITORAL, 2014).

No Brasil diante de seu passado colonialista, patrimonialista e paternalista, da realidade de oferecimento de cargos, privilégios e favoritismos aos amigos do “Rei”, pode-se afirmar que quanto maior a miséria da população, maior poderá ser a influência do poder econômico sobre o poder político, formando uma simbiose oportunista e perversa, na qual o poder econômico passa a ser utilizado para a manutenção do poder político de uma minoria interessada em se perpetuar no poder. Em Roraima o poder ideológico historicamente é o menor em influência sobre o eleitor, sendo a inação dos partidos políticos um dos fatores. Já o poder econômico está intimamente ligado ao poder político na forma do *assistencialismo*, o que é sentido por toda a sociedade, pois em todas as eleições o abuso do poder econômico é notícia de primeira página em Roraima.⁶ Devido à realidade de parcela significativa da população viver em condições de dependência dos empregos públicos, o poder econômico dita regras, determina ações e influencia o eleitor na direção de sua conveniência no processo eleitoral estadual.

Destarte, grupos políticos em Roraima são organizados mediante interesses, não por ideologias e propostas, isto é, no sentido de apropriação do poder político, para, ao mesmo tempo, obterem o poder econômico. Se essa apropriação, parafraseando

⁶ Ver matéria intitulada “Abuso de poder econômico manchou história de Roraima”, publicada no Jornal Folha de Boa Vista, em 01 nov. 2010. Disponível em: <http://www.folhabv.com.br/noticia.php?id=97308>.

Maquiavel, resultará em benefícios para o povo, isso é outra importante discussão, mas que dependerá da vontade política do chefe do executivo. A realidade é que poder político e econômico na capital e nos municípios de Roraima são faces de uma mesma moeda, que os grupos políticos buscam obter, geralmente a qualquer custo. De fato, se qualquer candidato se eleger nas eleições majoritárias em um dos municípios de Roraima, possuirá igualmente o poder econômico (orçamento municipal), eis que em uma economia privada incipiente, todas as rendas significativas estão concentradas nas mãos dos chefes do poder executivo.

2.3 O FEDERALISMO NO BRASIL

A Convenção da Filadélfia de 1787, que culminou na aprovação do texto da Constituição norte-americana, tinha por escopo assegurar a liberdade dos 13 Estados americanos do domínio da Inglaterra. Curiosamente, no âmbito interno, a Constituição não assegurou qualquer direito fundamental da pessoa humana, que foram considerados implícitos até 1791, quando foram aprovadas as dez primeiras emendas, conhecidas como *Bill of Rights*, que entre os assuntos agregados à carta constitucional originária, asseguravam direitos individuais. Referidos direitos fundamentais que foram ampliados em emendas posteriores, tendo em vista a peculiaridade do sistema jurídico norte-americano, o sistema anglo-saxão, foram reconhecidos na medida em que os conflitos sociais chegavam para serem julgados pela Suprema Corte, a qual proferiu entre outras, importante decisão sobre o direito de se submeter a uma jornada excessiva de trabalho, no caso *Lochner x New York*, no ano de 1905, nos seguintes termos:

O direito geral de alguém celebrar um contrato relativo aos seus negócios é parte da liberdade do indivíduo protegida pela 14ª. Emenda da Constituição Federal. De acordo com esta norma, nenhum Estado pode privar qualquer pessoa da vida, liberdade ou propriedade sem o devido processo legal. O direito de comprar e vender trabalho é parte da liberdade protegida por esta emenda (SARMENTO, 2004, p. 200).

A preocupação inicial da carta política americana, contudo, foi mesmo a conquista da liberdade dos treze estados americanos da cobrança abusiva de impostos pela Coroa Britânica. Estes estados uniram-se inicialmente na forma de confederação que não deu certo, formando mais adiante uma aliança definitiva na forma de uma federação, com a finalidade precípua de fortalecer as colônias britânicas que formavam na época a América do Norte. No contexto de 1777 as 13 colônias britânicas se declararam independentes, criando assim uma confederação de estados soberanos por

tratado internacional, reservando-se a cada um a soberania interna e externa. O problema que se estabeleceu nesta forma de organização concentrou-se no artigo 2.º do tratado, o qual previa o direito de secessão, ou seja, a possibilidade de ruptura do vínculo originário, o que enfraqueceu o movimento de independência, diante das assimetrias e diversidade de interesses entre as colônias. A solução para unir definitivamente os estados, foi formalizada em 1789, com a criação constitucional e indissolúvel da federação.

A conquista da federação pelos norte-americanos foi um processo duro, convencer os estados até então soberanos a abrirem mão de parcela do poder estatal não foi fácil, o que demandou árduas discussões entre políticos e juristas para aprová-la,⁷ resultando em grande inovação na ordem política mundial ao prever a união de estados autônomos, concentrando o poder num ente maior e representativo de todos os estados, a União. A fim de impossibilitar a concentração excessiva do poder nas mãos do órgão de cúpula, em prejuízo dos estados federados, foi prevista a separação dos poderes, o sistema conhecido por *checks and balances*, isto é, o poder de fiscalização mútua entre executivo, legislativo e judiciário. A federação brasileira não nasceu como a estadunidense, por aqui ocorreu uma adaptação, o território foi dividido em estados para facilitar a administração do poder estatal. Manteve-se em grande escala a verticalidade do poder nas mãos da União, que continuou a ser um “Estado Unitário”, porém disfarçado, uma federação imperialista dividida em unidades administrativas comandadas pelo poder central. No discurso de Rui Barbosa, de 16 de novembro de 1890, perante o Congresso Nacional, ficou registrado que:

Não somos uma federação de povos até ontem separados, e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da união que partimos. Na união nascemos. Na união se geraram e fecharam os olhos nossos pais. Na união ainda não cessamos de estar. Para que a união seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos. A união é, talvez, o único benefício sem mescla, que a monarquia nos assegurou. E um dos mais terríveis argumentos, que a monarquia ameaçada viu surgir contra si, foi o de que o seu espírito centralizador tendia a dissolver a união pela reação crescente dos descontentamentos locais. Para não descer abaixo do Império, a República, a Federação, necessita de começar mostrando-se capaz de preservar a União, pelo menos tão bem quanto ele (SOUZA, 2010, p. 7).

Para facilitar a organização e controle do Estado, que detinha culturalmente a política de centralização do poder, instituiu-se a federação brasileira, como forma de

⁷James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, são apontados como os principais ícones da revolução constitucional norte-americana, publicaram 85 artigos no *Independent Journal* de Nova York durante o ano de 1787, chamados de “O Federalista”, que tinham a finalidade de convencer a opinião pública acerca da viabilidade do sistema federativo.

melhor administrá-lo. O Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, previu também a forma republicana de governo, fazendo surgir assim a República (forma de governo) Federativa (forma de estado) do Brasil, que foi prevista nas cartas políticas de 1891, 1937, 1946 e é a forma adotada até hoje pelo artigo 1.º da Constituição de 1988. Todos os sistemas constantes da constituição foram influenciados pelos costumes e tradições brasileiras (sistema coronelista), bem como por elementos da cultura norte-americana, que foram adaptados no caso brasileiro. A federação no Brasil, no entanto, foi mais além, pois criou uma figura incomum para esta forma de descentralização do poder, os municípios, residindo aí seu principal diferencial com relação à federação norte-americana e a federação implementada em outros países.

Vianna Lopes (2002, p. 105) considera importante estudar a federação enquanto escorada em duas condições mínimas, as *condições de existência* e de *manutenção do sistema federativo*. Na primeira classe devem estar presentes: a) a descentralização político-administrativa do poder entre a União, Estados e Municípios, com a respectiva repartição constitucional de competências; b) a autonomia dos estados-membros, com poderes de autogoverno, autoadministração e auto-organização; e, c) a participação dos Estados na formação da vontade nacional (Senado Federal). Na segunda classe estão presentes: a) a rigidez constitucional, união indissolúvel dos entes federados com impossibilidade de rompimento do vínculo (CF, art. 60, §4º, I); e b) o controle de constitucionalidade num órgão de cúpula do Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal), destinado a dar cumprimento coercitivo à Constituição Federal, quanto as leis estaduais, e os Tribunais de Justiça Estaduais com relação a conformidade constitucional das leis municipais.

Além dessas condições básicas, o sistema federativo em nosso país apresenta outras peculiaridades importantes: a) obediência às competências atribuídas pela Constituição para cada ente federativo, tendo cada qual renda própria e autonomia gerencial e legislativa; b) simetria e autonomia dos entes federados dentro de sua respectiva área de competência; e, c) possibilidade de intervenção da união nos estados e de estados nos municípios, se desrespeitadas as regras constitucionais do federalismo. Os municípios compõem a organização político-administrativa do estado brasileiro e apesar da proliferação deles, ocorrida a partir da nova Constituição, os municípios são considerados unidades administrativas autônomas que estão vinculadas aos estados, são “entidades de terceiro grau”, com autonomia política, administrativa, financeira e normativa.

Dessa forma, a autonomia política se caracteriza pela escolha democrática de seus representantes (prefeito, vice-prefeito e vereadores); a autonomia funcional tem relação com a contratação dos servidores para preenchimento dos cargos públicos, que serão feitos por concurso e nomeação; a autonomia administrativa diz respeito a possibilidade de auto-organização dos seus serviços e a criação de entidades vinculadas à administração pública local; a autonomia financeira viabiliza a arrecadação dos tributos de competência municipal e aplicação dos recursos nos serviços público indispensáveis à população; e, a autonomia normativa conduz à possibilidade de elaboração e aprovação de leis de interesse local. A disputa pelo poder local ocorre de forma ainda mais intensa, pois é a unidade federativa a que pertence o cidadão eleitor, cuja administração atinge diretamente os seus interesses. Como parte do poder político nacional e com importantes receitas provenientes da união, o município brasileiro transformou-se no centro da disputa pelo poder.

2.4 OS ENTES FEDERATIVOS

Segundo o artigo 18 da CF: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. A superioridade da União sobre os demais entes se deve à tradição de centralização do poder no Brasil, pois a regra deveria ser a autonomia, a igualdade e equivalência entre os entes federados, sem hierarquia ou subordinação. A união atua nas questões de interesse nacional, os estados nos assuntos de interesse regional e os municípios nos de interesse local, num sistema de colaboração, com a repartição de competências legislativa, administrativa e tributária de cada unidade federada, fixadas pela Constituição. Nesse convívio deve prevalecer a preponderância do interesse e o equilíbrio federativo, sem que um ente possa invadir ou suprimir a competência do outro. A união representa o país interna e externamente e é a unidade política maior, foi projetada para atuar sob o manto do *federalismo de cooperação*, sem abandonar qualquer ente ou privilegiar um em detrimento do outro. A

preponderância sobre os demais entes⁸ se dá não só pela tradição colonial, mas também pela lei, como exposto no artigo 154, I, da Constituição Federal.⁹

Enquanto aos estados-membros foi oferecida a competência residual nas matérias administrativas e legislativas (CF, art. 25, §1º), à União foi atribuída a competência residual fiscal (CF, art. 154, I), isto é, a faculdade de aumentar suas receitas tributárias instituindo novos *impostos*, o que de fato se traduz na prevalência da União sobre os demais entes que compõem o estado federal. Porém, objetivando assegurar o *federalismo cooperativo*, a Constituição previu nos artigos 157 a 162 a repartição das receitas tributárias da União, de forma equitativa com os demais entes federativos, o que não ocorre em flagrante desrespeito ao seu artigo 3º, fato que ensejaria o desenvolvimento equilibrado da nação. A União diante da sua supremacia decorrente do sistema federativo e em razão dos interesses conflitantes dos Estados, que lutam uns contra os outros, centraliza cada vez mais o poder, reservando para si a maior fatia do bolo tributário.

A condição legal que permite a prevalência do poder nas mãos da União, para além dos impostos mais importantes, está relacionada à possibilidade de instituir *contribuições parafiscais* para a seguridade social, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais, o que hoje corresponde ao carro chefe da arrecadação federal, segundo autorização contida no artigo 149 da Constituição Federal.¹⁰

Com relação a este ponto específico, vale ressaltar o estudo de Souza (2010, p. 9), formulado com base nos dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) para os anos de 2008 e 2009:

Primeiro a União arrecada cerca de 70% dos tributos no Brasil. Em 2008, os tributos federais totalizaram R\$ 739,68 bilhões (70%), os estaduais R\$ 270,12 bilhões (25,56%) e os municipais R\$ 46,84 bilhões (4,43%). Em 2009, a proporção não se alterou (...). Segundo, o potencial arrecadatório das contribuições é muito maior do que o dos impostos federais. De acordo com dados do IBPT, em 2008 a União arrecadou com contribuições 60% a mais do que arrecadou em impostos. Em 2009, essa proporção aumentou para 76%. Depreende-se dessa análise que se tem no Brasil um federalismo que tende ao centralismo ou, como dizem alguns, um federalismo unitário (...).

⁸ Nesse sentido, ver os textos de Lagemann, Oliveira e Marques Jr. (2009), Souza (2010) e Vasconcelos Jr. (2012).

⁹ CF, Art. 154. A União poderá instituir: I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição.

¹⁰ CF, Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no Art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

O centralismo político em favor da União decorre, ainda, das atribuições enumeradas pela Constituição Federal, de forma que as principais competências políticas, legislativas, econômicas, financeiras, sociais, administrativas e internacionais foram acumuladas na União, em quatro aptidões específicas e também complementares com os outros partícipes da federação, sendo elas as competências: a) exclusivas (art. 21); b) privativas (art. 22); c) comuns (art. 23); e, d) concorrentes (CF, art. 24).

Apesar da clareza dos dados acima, que culminam na conclusão do beneficiamento da união, o livro *Barões da Federação*, de Fernando Luiz Abrucio, de 1998, atreveu-se a apontar no sentido oposto, ou seja, da prevalência política dos estados-membros sobre a União, pelo menos no período de 1982 a 1987. Segundo o autor, diante da crise do estado Varguista (desenvolvimentista) e do regime militar na década de 80, houve o rompimento do modelo estatal unionista-autoritário, havendo um fortalecimento dos Estados, e, conseqüentemente, dos governadores na época de transição democrática, eis que eleitos diretamente pelo povo, ao passo que o presidente era ainda escolhido pelo regime (por delegados dos partidos políticos). Quatro fatores apontados por Abrucio (op. cit., p. 96), além da mencionada decadência do regime militar, foram importantes para o aumento do poder dos Estados: a) fortalecimento financeiro das unidades federadas; b) a importância dos governadores na transição democrática; c) o sistema democrático para eleição dos governadores; e, d) a crise do presidencialismo na década de 80 e início da década de 90.

Observa-se assim que no federalismo brasileiro, conforme a época política de análise existiu uma migração do poder entre os entes federados, decorrente do jogo político e dos reclamos da sociedade, ora fortalecendo a união com a centralização do poder econômico e político, ora fortalecendo as unidades descentralizadas. Porém, esta opinião é contestada de forma veemente pelos estados-membros, já que prevalece a inegável centralização do poder político e econômico nas mãos da União. Em retrospectiva histórica, vale destacar que os estados-membros surgiram em 1889, com a proclamação da República, ocasião em que as antigas províncias passaram à condição de unidades federadas, com autonomia política, financeira e administrativa, isto é, num formato novo de descentralização do poder central, surgiram novas entidades políticas.

A autonomia política representa quatro direitos básicos que devem ser respeitados pela união num sistema de cooperação que não significa subordinação: a) auto-organização (CF, art. 25); b) autolegislação (CF, art. 25); c) autogoverno (CF, arts. 27 e 28); e, d) autoadministração (CF, art. 25, §1º). A auto-organização relaciona-se

com o direito de elaborar sua própria Constituição, cujas limitações estão condicionadas à observância dos *princípios constitucionais sensíveis*, ou seja, o Estado deverá respeitar, sob pena de intervenção federal (CF, art. 34, VII): a) a forma republicana de governo; b) o sistema representativo; c) o regime democrático; d) os direitos da pessoa humana; e) a autonomia municipal; e, f) a prestação de contas da administração direta e indireta. A autolegislação, que para alguns autores engloba a auto-organização, significa o direito de elaborar leis estaduais, nos limites de sua competência regional. Conforme a Constituição Federal de 1988, a competência legislativa residual pertence aos Estados (CF, art. 25), assim, o que não for atribuído expressamente à União e aos Municípios pode ser regulado por lei estadual.

O autogoverno revela a organização dos poderes públicos, respeitando-se o sistema constitucional de separação, harmonia e independência entre os poderes. No âmbito estadual, os poderes são divididos em poder executivo, poder legislativo e poder judiciário. Para cada Estado existe a previsão de fiscalização a ser exercida pelo Tribunal de Contas Estadual, com sete conselheiros, ao qual compete, salvo raríssimas hipóteses, como em São Paulo e no Rio de Janeiro, a análise das contas dos seus municípios (CF, art. 75). Por fim, a autoadministração corresponde à prerrogativa de organizar, prestar e administrar os serviços públicos específicos, isto é, que venham beneficiar e atender as necessidades regionais. Está relacionada também ao direito de exercício do poder de política e da cobrança de impostos de sua competência previstos no artigo 155 da Constituição Federal.

O Distrito Federal é o ente federativo considerado híbrido, pois soma as competências dos estados e dos municípios. Este modelo foi copiado do sistema norte-americano que considera o domicílio do estado federal como uma unidade autônoma da federação, é, portanto, a sede onde se encontra a capital federal. Em razão da impossibilidade de divisão territorial em municípios, detém as competências expressas e residuais de estados e municípios, segundo a regra insculpida no artigo 32, §1º, da Constituição Federal.

O município foi contemplado na Constituição Federal como ente federativo devido à sua força política, exercida na época de definição dos entes federativos pelos Coronéis, que se relacionavam bem com o poder estadual e federal em fins da década de 1880. Sua origem no Brasil, porém, ocorreu muito antes, durante a primeira fase do descobrimento (1500-1532), ocasião em que herdamos a concepção de município do Estado Unitário português decorrente das Ordenações do Reino.

O 3º elo da administração colonial, depois do vice-rei e do capitão-general e governador, se forma em torno do município. Será a Vila a base da pirâmide do poder, na ordem vertical que parte do rei – Vila administrada pela Câmara, ou Senado da Câmara. As Ordenações Afonsinas, Manuelinas e as Filipinas regulam essa unidade de governo, nascida de preocupações fiscais do soberano com o estímulo de motivos militares e de defesa, sempre alheias ao espírito autonomista do *self-government* anglo-saxão (FAORO, 2001, p.212).

Neste contexto de administração dos municípios pelos chamados à época “homens-bons”, que eram eleitos a pedido do Rei ou do líder (latifundiário local), o povo brasileiro não tinha participação política e social além do pelourinho. Os poderes da Câmara eram quase absolutos e envolviam os poderes de julgar, legislar e administrar, e principalmente cobrar impostos. Eram eleitos dois juízes ordinários, três vereadores, tesoureiro e escrivão, sendo os demais cargos de juízes de vintena e almotacés indicados pela Câmara. A ordem e a lei, apesar das referências às Ordenações, eram basicamente o que determinado e decidido pelos representantes políticos da comunidade. Como se pôde observar:

É ilustrativo que os primeiros municípios brasileiros, como o de São Vicente, fundado em 1532, por vários e vários anos não tivessem nenhuma cópia das Ordenações Manuelinas, sendo regido por interesses locais pragmáticos. A nossa experiência talvez represente o que aconteceu em quase todo o mundo, principalmente havendo uma certa distância entre determinada cidade e o centro do poder, fazendo com que aquela passasse a ser regida por leis costumeiras e administrada segundo a vontade dos seus habitantes (COSTA, 2012, p. 80).

Essa autonomia primitiva, que marcou as principais fases da colonização e que acabou somente com a transferência da Coroa Portuguesa para o Brasil em 1808, é a primeira marca do município, assegurou-se uma certa autonomia política com o direito de eleger parte dos seus representantes, componente fundamental de identificação moderna do município como ente federal autônomo, porém naquela época o chefe era designado pela Coroa, Além de poder escolher seus representantes é atribuída ao município moderno a autonomia administrativa, assim entendida como o direito de executar seus próprios serviços de interesse local; a autonomia financeira, como o poder de cobrar tributos e gerir suas receitas; e, a autonomia legislativa, no sentido de promover suas próprias leis, inclusive sua própria Constituição (Lei Orgânica), num sistema semelhante aos Estados, autônomas que somadas formam o município brasileiro da atualidade.

Entretanto, vale lembrar que a autonomia municipal foi uma conquista constitucional e política dos brasileiros. Na Constituição Federal de 1824 os municípios eram apenas divisões territoriais, não havia prefeitos, os chefes eram nomeados pela

Coroa. Na Constituição Imperial de 1891, apesar da previsão de autonomia, de fato o poder permaneceu concentrado. A Constituição Federal de 1934 fez renascer a municipalidade, com eleições para prefeitos, porém com rendas insuficientes para cumprir sua missão. Em 1937 em razão da ditadura militar a Constituição Outorgada previu que os prefeitos passariam a ser nomeados pelos governadores. Na Constituição Federal de 1946, diante da tentativa redemocratização, os municípios passaram a ter autonomia política e administrativa. Com a Constituição de 1988 passaram também a ter autonomia financeira, diante da previsão de receitas tributárias. O *status* e o reconhecimento para o exercício do poder executivo local é muito significativo no Brasil sendo a vitória nas urnas municipais palanque para quem almeja cargos políticos maiores, no cenário regional ou até mesmo no âmbito nacional.

Com efeito, a maioria dos municípios brasileiros pode ser considerada “um bom negócio”, especialmente para quem promove a corrupção, seja porque possibilita o exercício do clientelismo nos cargos públicos comissionados¹¹, seja porque admite a administração de recursos financeiros, com a possibilidade de direcionamentos e favoritismos. Ao município fora atribuído o direito de ter receitas próprias, de obter repasses de impostos recolhidos pelos Estados e pela União; e, ainda, de receber transferências voluntárias, direcionadas por parlamentares, além de recursos provenientes de convênios firmados com órgãos da administração pública, concentrando desta forma em suas mãos os dois principais poderes: o *político* e o *econômico*, tornando-se por esse motivo, alvo de intensas disputas eleitorais.

O município na federação brasileira, ao contrário do que ocorrera nos demais países descentralizados, possui inegável posição de destaque. Para isso foram contemplados no âmbito municipal os poder executivo (prefeitura) e legislativo (câmara de vereadores), independentes entre si e dos demais entes federados. Não existe uma federação de municípios, pois seu território e o poder judiciário pertencem ao estado federal a que estejam vinculados. Foram previstas para si competências legislativas (CF, art. 30, I e II): a *geral* para tratar de assuntos de interesse local e a *suplementar* para complementar a legislação federal e estadual. A força do município está na administração dos seus recursos públicos. Alguns municípios no Brasil possuem grande poder de arrecadação e orçamento superior a muitos países no mundo. A maioria, porém, localizados nas regiões norte e nordeste depende do apoio da União.

¹¹ Em 2004, segundo dados do IBGE, havia 4,5 milhões de servidores municipais no País (IBGE/2004 - Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Gestão Pública).

Os municípios têm direito a fontes próprias tributárias, tais como impostos, taxas e contribuições; transferências feitas pela União e pelos Estados; e, recursos decorrentes de empréstimos, entre outras fontes. Com relação às fontes próprias, segundo determina a Constituição Federal (art. 156), compete aos municípios instituir *impostos* sobre: *I - propriedade predial e territorial urbana (IPTU); II - transmissão inter vivos, a qualquer título, de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia (ITBI); e, III - serviços de qualquer natureza (ISS)*. As *taxas* podem ser cobradas para custeio de um serviço público, bem como em razão do exercício do poder de fiscalização das atividades municipais. As *contribuições* podem ser *de melhoria e sociais*. Os municípios podem ainda instituir os chamados *preços públicos*, como *tarifas e pedágios*, p. ex: preço público cobrado da utilização de sistema viário.

Os recursos decorrentes de transferências dos estados estão: a) na quota-parte do ICMS (25%); na quota-parte do IPVA (50%); e, na quota-parte do IPI, fundo exportação (2,5%). Os recursos provenientes das transferências da união correspondem: a) ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto de 22,5% do IR e 22,5% do IPI; b) a quota-parte no ITR (50%); e, c) a quota-parte do IOF-ouro (70%). As transferências importantes da União para os municípios, sob o enfoque social, além do FPM, são receitas do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Sob o ponto de vista político, há grande expectativa com relação à transferência que diz respeito ao direito sobre os *royalties* de petróleo, Fundo Especial do Petróleo (FEP), já que aos municípios, independente da produção de petróleo ou gás natural, é reservado o direito sobre 25% da arrecadação federal.

2.5 AS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

A origem do termo instituição no Brasil é de inspiração lusitana e se liga ao conceito de órgão como forma de desconcentração do poder político central, entidade que é uma parte do Estado Unitário Português e que representa seus interesses conforme a competência que lhe seja atribuída pelo soberano ou pela lei. Por dentro do conceito de órgão estão presentes quatro elementos: a *instituição*, que corresponde ao formato jurídico do agente estatal; a *competência* que se revela por intermédio dos poderes e atribuições do órgão; o *titular* ou pessoa física que passa a representar o órgão; e, o cargo, que corresponde ao espaço de colocação da pessoa dentro da estrutura do órgão.

O conceito de órgão implica quatro elementos: a) a instituição, ou, em certa acepção, o ofício – sendo instituição na célebre definição da Hariou, a ideia de obra ou de empreendimento que se realiza e perdura no meio social; b) a competência ou complexo de poderes funcionais cometidos ao órgão, parcela de poder público que lhe cabe; c) o titular ou pessoa física ou conjunto de pessoas físicas que, em cada momento, encarnam a instituição e formam a vontade que há de corresponder ao órgão; o cargo ou quando se trate de órgão eletivo, o mandato, função do titular, “papel institucionalizado” que lhe é distribuído, relação específica dele com o Estado, traduzida em situações subjetivas, ativas e passivas (MIRANDA, 2011, p. 380).

No Brasil pós-moderno, entretanto, o termo é utilizado de maneira bem diversa, de modo que as instituições são organizações representativas tanto do poder público, como das pessoas, todas as entidades públicas e privadas que conversam com a sociedade, bem como elementos sensoriais e imateriais como a cultura, as opiniões, as crenças, as normas formais (leis) e informais de conduta, que influenciam a atuação política em sociedade. A instituição, portanto, deve ser entendida como as *regras do jogo* somadas à cultura da comunidade,¹² atuando de modo a influenciar as práticas e formar consenso, de modo que a sociedade politicamente organizada se encontra hoje espelhada nas instituições.

No seu aspecto meramente formal são entidades públicas e privadas que buscam atender as necessidades básicas da população, como a segurança, a saúde, a educação, os serviços públicos etc. Com relevo no dever de fiscalizar, tais entidades devem primar pelo cumprimento da lei e estabelecimento da ordem, bem como assegurar a punição dos desvios sociais, interagindo de forma responsável com os cidadãos e contribuindo para uma melhor formação cívica, política e moral. Mas isto é possível de ocorrer no Brasil, diante dos casos de corrupção nas instituições? É provável que sim, respondem os institucionalistas clássicos, porque as pessoas compreendem que as instituições (regras) são estáveis e que permanecem atuando no interesse da maioria apesar dos desvios de alguns políticos.

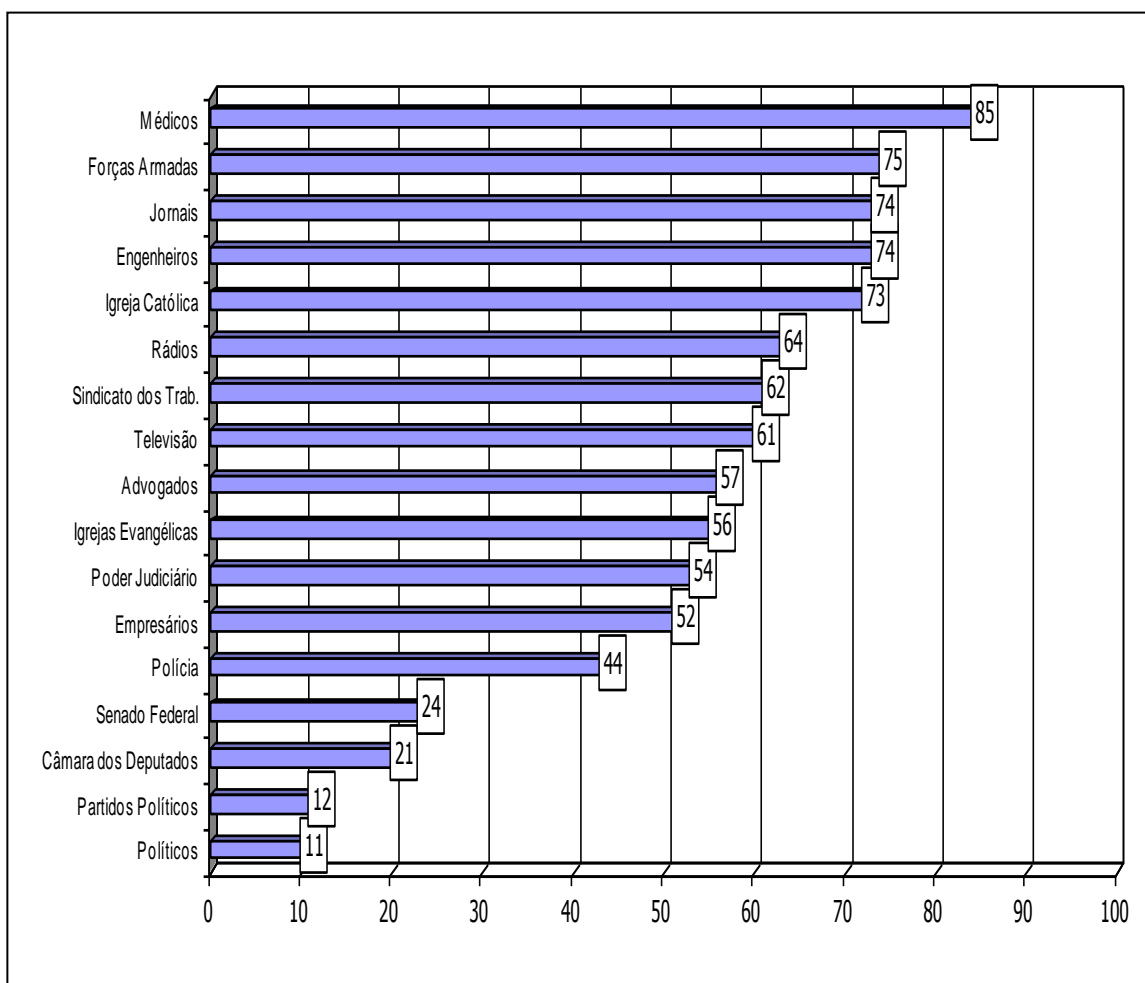
O institucionalismo na sua análise puramente normativa, porém, sofreu severas críticas e transformações, com o movimento comportamentalista e mais recentemente com a análise dos neoinstitucionalistas, para os quais a observação pura e simples das leis, das normas formais em diferentes sociedades, não importam nos mesmos efeitos, ou seja, no mesmo comportamento. Pessoas que vivem em realidades culturais e em

¹²Nesse sentido, a opinião dos institucionalistas Thorstein Bunde Veblen (*The Theory of the Leisure Class*, 1899) e seu discípulo Wesley Clair Mitchel (*Commons on Institutional Economics*, 1935), que juntos formaram o pensamento econômico conhecido por *Institucionalismo*, ou, em outras palavras, que vê a economia e a sociedade baseada no estudo das organizações, mais precisamente na sua estrutura, nas suas regras e nos comportamentos dos atores sociais.

condições de vida diferentes têm comportamentos diversos, mesmo que aplicadas as mesmas regras formais para todos. Assim, para Peres (2008, p. 4) “é possível afirmar que a adoção do paradigma comportamentalista na análise dos fenômenos políticos ocorreu como um movimento acadêmico de rejeição ao antigo institucionalismo”.

Entre os instrumentos adotados pelo novo método de análise comportamentalista, está a realização cada vez em maior escala das pesquisas empíricas, não frequentes no institucionalismo clássico. A mais relevante na área da ciência política brasileira é a *confiança da população com relação às suas instituições*, destacando-se entre elas: a) as instituições administrativas e partidos políticos; b) as instituições religiosas; c) as instituições educacionais; d) as instituições de saúde; e) as instituições de classe; f) as instituições de comunicação; g) as instituições de justiça; e, h) as instituições privadas. A pesquisa feita pelo IBOPE em 2006 revelou que os políticos e os partidos políticos, foram muito mal avaliados pelos eleitores, demonstrando o descrédito da população quanto as suas atuações políticas.

Gráfico 1 - Avaliação Ibope com relação à confiança nas Instituições



Fonte: IBOPE (Mar 89/Mai 05)

O recente escândalo do mensalão, que ocorreu no Governo Lula em junho de 2005, segundo informações constantes da Ação Penal n. 470 que tramitou perante o STF, teve como principal partícipe o Partido dos Trabalhadores (PT), que teria financiado com dinheiro público e privado uma “mesada” para que deputados federais aprovassem leis de interesse do Executivo, contribuiu exponencialmente para o descrédito da população quanto à atuação dos partidos políticos. Após este escândalo, asseveram Paiva, Braga e Pimentel Jr (2007), na pesquisa intitulada Eleitorado e Partidos Políticos no Brasil, o PT, considerado até então o “mais querido e influente do Brasil”, caiu consideravelmente no conceito dos seus admiradores. Nesse sentido, comparando o antes (2002) e o depois do mensalão (2006), assinalam:

O PT aparece em segundo lugar como o partido que mais perdeu apelo afetivo junto ao eleitorado. Em 2002, a nota média na escala de sentimentos partidários era 5,96 e passou para 4,86 em 2006, uma perda de 1,28. Em termos percentuais, em 2002, 48% dos eleitores expressavam um sentimento entre 7 e 10 pelo PT; em 2006 esse percentual caiu para 32%, uma queda de 16%. (...) Essa crise de corrupção ajuda a explicar sobretudo por que o PT, partido que vinha crescendo junto ao eleitorado desde sua fundação, teve uma queda tão acentuada em termos de identidade partidária.

Neste mesmo período, conforme dados extraídos do Estudo Eleitoral Brasileiro ESEB¹³ (comparação de 2002 e 2006), o povo ampliou sua avaliação negativa das instituições públicas eleitorais, em especial dos partidos políticos:

Tabela 1 - Avaliação Política ESBE das Instituições em 2002 (%).				
Instituições	Péssima	Regular	Boa	Sem resposta
Igreja Católica	12	2	83	4
Polícia	40	6	52	2
Governo Federal	40	7	50	4
Poder Judiciário	51	6	40	3
Grandes Empresas	25	6	61	8
Partidos Políticos	53	7	33	7
Congresso Nacional	49	6	34	11
Militares	28	6	56	9
Rede Globo (TV)	16	4	76	5

Fonte: ESBE, 2002.

¹³O ESEB 2002 é uma pesquisa pós-eleitoral de natureza acadêmica associada ao Projeto Comparative Study of Electoral Systems, da University of Michigan. Foi coordenado por Rachel Meneguello (CESOP/Unicamp) e realizado por Clifford Young e Alberto Almeida (IPSOS-Opinion/Brasil).

Tabela 2 - Avaliação Política ESBE das Instituições em 2006 (%)				
Instituições	Péssima	Regular	Boa/Ótima	Sem resposta
Igreja Católica	8	8	82	3
Polícia	33	15	51	1
Governo Federal	33	14	52	1
Poder Judiciário	44	14	41	1
Grandes Empresas	21	13	64	2
Partidos Políticos	58	14	26	2
Congresso Nacional	57	14	26	3
Militares	29	14	55	2
Rede Globo (TV)	10	8	81	1

Fonte: ESBE 2006

Uma pesquisa ainda mais completa feita pelo IBOPE Inteligência, que passou a registrar o Índice de Confiança Social (ICS), adotando diferente metodologia de avaliação, realizada nos períodos de 2009, 2010 e 2011, registrou que a confiança da população ainda se mantém alta com relação as igrejas, as forças armadas e aos meios de comunicação, em média possuem 73%, 70% e 67% de aprovação, incluindo agora entre os quatro primeiros o presidente da República, que obteve aprovação significativa de 66% em 2009, 69% em 2010, e, 60% em 2011. Na parte de baixo da tabela continuam alocados os partidos políticos e os políticos, representados pelo Congresso Nacional, com a nota média para o período de 2009-2011 de 31 e 36, juntando-se a eles o Sistema Público de Saúde e Sindicatos, que registraram 44 e 45 pontos, respectivamente. A nota média das instituições brasileiras no seu conjunto, no entanto, foi de 60,0 pontos em 2009 e 2010, e caiu um pouco para 58,0 pontos em 2011, em razão da queda das avaliações relativas ao presidente da República (60%), do governo federal (52%), do poder judiciário (49%) e dos governos municipais (47%).

Um último estudo realizado no primeiro trimestre de 2011, que também avaliou a confiança do cidadão brasileiro com relação às instituições, promovida pela FGV em sete estados da federação, e que corresponde ao Índice de Confiança na Justiça brasileira – ICJBrasil, consignou que as forças armadas ainda lideram o ranking das instituições mais confiáveis, com 73% de aprovação, seguida pela Igreja Católica, com 56% dos votos. O Ministério Público registrou o percentual de 55% de confiança e a imprensa escrita, arrastou 44%. O Poder Judiciário vem logo após, com 42% da confiança, o Congresso Nacional registrou apenas 22% e, por último, os Partidos Políticos, que registraram apenas 5% da confiança, ou seja, são as instituições menos

confiáveis na avaliação do eleitor brasileiro. Entre as instituições mais relevantes sob o ponto de vista do diálogo *interpartes*, encontram-se os poderes executivo, legislativo, judiciário e os partidos políticos. Neste particular, se faz necessário estudarmos o “institucionalismo brasileiro”, que está baseado não só em instituições mas em conquistas do povo (sufrágio universal) e nas regras do jogo (sistemas eleitorais), os quais em conjunto formam a nova democracia brasileira.

2.6 O SUFRÁGIO UNIVERSAL

O Brasil foi projetado desde o início para ser um país política e culturalmente *sem cidadania*, uma colônia dominada por Portugal, que pensava os recursos humanos (índios, mestiços e negros) com o único propósito de exploração econômica. A conduta colonizadora de Portugal causou cicatrizes profundas na cultura brasileira e são sentidos até hoje pelos observadores mais atentos, momento em que ainda se busca equilibrar os direitos entre índios, negros e pobres, com projetos e programas que promovam a igualdade racial e a exclusão da pobreza, como é a recente política de cotas para as universidades públicas. Destarte, as origens políticas do Brasil não se encontram em Maquiavel, no século XVI, mas sim no século XV, com o Infante D. Henrique. Os conceitos políticos modernos do século XVI, empunhados sob o lema da liberdade, igualdade e fraternidade, chegaram com atraso em Portugal, que teve a primeira tradução de *O Príncipe* registrada somente no século XVIII. Para Weffort (2006), as mudanças produzidas pelos centros de modernidade, principalmente europeus, alcançaram o país, influenciando a cultura brasileira e as suas práticas econômicas, mas não a ponto de determinar rompimento visceral com sua matriz colonial, quer do ponto de vista político, quanto econômico, conforme assinala:

Nascemos da última Idade Média europeia, a mesma que abriu o mundo aos tempos modernos, dando origem a uma radical ambiguidade da cultura brasileira, que nunca pôde renegar os estilos da tradição nem evitar inteiramente as vicissitudes e os contenciosos da modernidade. A partir de fins do século XVIII herdamos tinturas liberais de uma cultura erudita francesa. No século imitamos os ingleses na organização política do Império. Na passagem para o século XX imitamos os americanos na República. Mas tudo isso sempre se misturou a um iberismo cultural, mais antigo e mais profundo ao qual voltamos sempre (Ibid., p. 09).

Esta diferenciação de *origem* resulta em que nossa influência primeira está ligada ao pensamento político português da época do descobrimento, que estava jungido ao poder absoluto do monarca, sem que houvesse qualquer espaço para a introdução no

país das transformações da cultura política europeia, em especial a queda do absolutismo e o exercício do poder diretamente pelo povo, de modo que o sufrágio universal como representação máxima da democracia foi obtido gradualmente na nossa história, sendo uma conquista política do povo brasileiro. A tradição ibérica previa eleições somente no âmbito local, nas vilas de povoamento, com o objetivo de promover a escolha dos administradores. Data de 1532 a primeira eleição em solo brasileiro, que ocorreu para a escolha do conselho gestor da Vila de São Vicente, eleições convocadas por Martim Afonso de Souza, que foi designado representante da coroa portuguesa naquela localidade. As eleições que se seguiram, foram aperfeiçoando o sistema representativo dos povoados portugueses, porém o principal administrador (Alcaide-mor) era sempre indicado pelo Rei de Portugal.

Assim, não existiam direitos políticos aos colonizados no Brasil, que eram reservados apenas aos europeus aqui residentes, ligados ao poder absoluto do rei. Os escravos não eram considerados cidadãos, sujeito de direitos, mas apenas coisa, ou seja, objeto do direito, podendo ser negociados pelos seus donos, o que ocorria com muita naturalidade. A sociedade brasileira não era politicamente organizada como Nação, pois não existia uma expressão cultural única, a sociedade mantinha ainda traços da cultura medieval, de centralização do poder e de opressão aos obreiros. O pensamento político moderno só atingiu o Brasil muito tempo depois, durante a fase republicana, já no século XX. O Brasil ampliou seus horizontes políticos em meio à miséria dos negros, dos índios e dos mestiços, tendo grande dificuldade de estabelecer uma sociedade civil organizada, na concepção liberal do termo. A escravidão foi abolida em 1888 e os negros e índios passaram a ser reconhecidos, porém alguns direitos políticos só constaram na primeira Constituição Republicana de 1891. Foi ela, ainda, que previu a separação definitiva entre Igreja e Estado, o federalismo e o presidencialismo, consagrando a nossa República em torno dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

O direito ao voto no Brasil foi estabelecido pela primeira vez na Constituição Federal de 1824, porém o voto era censitário, só tinham direitos políticos os homens bons, ou seja, de comprovada renda como os nobres, os religiosos, os militares, os comerciantes, os coronéis etc. A reversão do modelo censitário ocorreu apenas com o advento da Constituição de 1891, que instituiu o voto direto, permanecendo, contudo, a proibição do voto para analfabetos¹⁴, integrantes do clero e mulheres. Um deslize do

¹⁴ “A Constituição de 1824 não estabeleceu nenhuma exigência de que os cidadãos fossem alfabetizados para terem direito a voto. Porém, entre 1824 e 1842 a legislação eleitoral previa que os votantes de

constituente de 1891, no entanto, foi permitir o chamado “voto de cabresto”, pois o voto não era sigiloso. O voto secreto, obrigatório e para mulheres, foi aprovado por uma Lei Eleitoral que entrou em vigor em fevereiro de 1932, sob os olhares atentos de Getúlio Vargas, o qual criou também a Justiça Eleitoral, com a missão especial de fiscalizar as eleições e punir os crimes eleitorais. O slogan caudilhista da Revolução de 30 era a “moralização do processo eleitoral”. Estes avanços foram posteriormente contemplados na Constituição Federal de 1934, referida Carta, porém, vigorou pouco tempo no país.

A Ação Integralista Brasileira (AIB) pretendia implantar o *fascismo* no Brasil, com apenas único partido e um único líder. Seu lema era “Deus, Pátria e Família” e reunia membros do Exército e da Igreja Católica. De outro lado se organizou a Aliança Nacional Libertadora (ANL), fundada em 1934, por Luís Carlos Prestes e que reunia em um mesmo grupo líderes sindicais, operários, socialistas e até burgueses, todos na luta contra o *fascismo*. Em 1935 o Governo assustado com o crescimento do Partido Comunista fechou a ANL e cassou seus deputados, fazendo com que Luis Carlos Prestes iniciasse uma revolução a “Intentona Comunista”, mas que foi violentamente reprimida pelo General Eurico Gaspar Dutra. Em 1936 o medo das conspirações comunistas crescia entre os brasileiros. O “Plano Cohen” tentativa de tomada do poder pelos comunistas causou pânico na população e “justificou” uma nova Constituição em 1937, que continha em seu bojo ideias *fascistas* importadas da Polônia, da Itália e de Portugal, era iniciado o Estado Novo, fase ditatorial da Era Vargas.

O Presidente passou a governar por meio de Decretos-Leis, com autoridade suprema e com mandato presidencial de seis anos. Possibilitou-se assim a suspensão de direitos individuais, a violência contra os comunistas, a prisão de opositores e a invasão de domicílios, com a restauração da pena de morte. Os Integralistas, inicialmente adeptos do regime, acabaram sendo atingidos e se rebelaram contra o poder em 1938. Porém, as tropas militares massacraram a pretensa rebelião e obrigaram o seu líder, Plínio Salgado, a exilar-se em Portugal. A Segunda Guerra Mundial, no entanto, obrigou o regime de Vargas, inicialmente neutro (mas muito próximo ao *fascismo*), a tomar partido dos Estados Unidos, culminando na autorização de construção da base militar norte-americana em Natal e envio de Força Expedicionária Brasileira (FEB) com

primeiro grau deveriam assinar o papel que continha a relação de seus candidatos”. Daí a constatação de que os analfabetos não poderiam votar (NICOLAU, 2012b, p. 27). Daí a constatação de que os analfabetos não poderiam votar.

25 mil soldados para a Itália, que fora incorporada ao 5º Exército dos EUA e que lutou contra os regimes ditatoriais da Alemanha (*nazista*) e da Itália (*fascista*).

O apoio aos Estados Unidos contra os regimes ditatoriais permitiu o declínio do *fascismo* no Brasil e o surgimento de três partidos políticos, o PTB, o PSD e a UDN, além da Esquerda Democrática e o PCB que passaram a atuar legalmente. A partir de 1945 foram anistiados os presos políticos, surgindo um movimento de democratização sob a chefia de Vargas, movimento apoiado, inclusive, pelos comunistas. Até mesmo Luis Carlos Prestes, líder comunista e ferrenho combatente do regime militar, passou a apoiar Getúlio, com a promessa de que restaurasse a democracia. Os militares irritados retiraram Getúlio Vargas do poder e entregaram o governo provisório ao Poder Judiciário. Surge no pós-45 o *populismo*, cujos precursores foram João Goulart e Leonel Brizola, contudo, o maior líder foi o próprio Getúlio Vargas. Na Constituição de 1946, foi reconhecido o sufrágio universal, fundamento maior da nossa democracia.¹⁵

Atualmente o sufrágio universal é cláusula pétrea (CF, art. 60, §4º, II) e está expresso na Constituição Federal de 1988, com a seguinte redação: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”; seu mérito foi o de elevar o conceito de *liberdade política* e o grande desafio das instituições hoje reside no aperfeiçoamento desta conquista brasileira, o direito ao voto direto e secreto. Farias contextualiza essa questão nos seguintes termos:

A política democrática liberal, dirigindo as suas mensagens às classes sociais configuradas como eleitores, isto é, indivíduos isolados e normalmente em posição defensiva, abre espaço para a ação do cabo eleitoral, que propõe ao eleitor um cálculo utilitário: aceitar um benefício imediato e certo em troca do voto, ao invés de apostar em vantagens mais amplas porém incertas. A cidadania pode assumir uma forma concreta através do clientelismo, porque o sentimento da liberdade no exercício do direito político – o voto livre – comporta a alternativa de negociá-lo (FARIAS, 2000, p. 50).

A nossa sociedade, em vista da fragilidade dos partidos políticos, da troca da dependência agrário-coronelista pelo assalariamento via empregos públicos e, em especial, diante da vulnerabilidade socioeconômica dos eleitores, o voto em muitas situações virou mercadoria e fez surgir a figura do negociador ou *cabo eleitoral*. Este agente intermediário mantém vínculos com políticos, grupos de interesses e movimentos sociais, negociando o apoio eleitoral em troca de favores, que podem envolver a compra de votos bem assim outras ações ilícitas, que resultam na subordinação da vontade política ao poder econômico.

¹⁵ CF, 1946. Art. 134. O sufrágio é universal e, direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer.

2.7 OS SISTEMAS ELEITORAIS

Os sistemas eleitorais representam o conjunto de regras para os brasileiros egerem os seus representantes. Para Nicolau (2012a, p. 11) “sistema eleitoral é o conjunto de normas que define como o eleitor poderá fazer suas escolhas e como os votos serão transformados em mandato”. De forma mais acabada Enzweiler (2008, p. 28) salienta que “as regras estabelecidas pelo sistema eleitoral, transformadora de votos em mandatos e em poder, existem também para auxiliar a viabilização da vida plural, isto é, para tornar a democracia real”. São antigas, pois desde o Brasil-Império haviam eleições para juízes de paz e vereadores das paróquias (primeiro grau) e para as províncias, senado e câmara dos deputados (segundo grau), num sistema que envolvia a escolha local de eleitores (os chamados homens bons) que então participavam das eleições em segundo grau. Os sistemas eleitorais no Brasil se revelam historicamente complexos desde sua origem, conforme demonstra Nicolau (2012a):

Tabela 3 - Sistemas eleitorais utilizados nas eleições para a Câmara dos Deputados durante o Império (1824-1889)				
Ano Vigência	Circunscrição Eleitoral	Quantidade de nomes em que o eleitor votava	Sistema Eleitoral	Eleições
1824	Província	Tantos quantas fosses as cadeiras da Província	Maioria Simples: os mais votados eram eleitos	Dez
1855	Distrito de um representante	Um nome	Maioria Absoluta: se nenhum obtivesse 50%, nova eleição entre os quatro maiores, se não houvesse maioria, nova eleição entre os dois mais votados	Uma
1860	Distrito de três representantes	Três nomes	Maioria Simples: os três mais votados eram eleitos	Cinco
1875	Província	Dois terços do número de representantes na Câmara	Maioria Simples: os mais votados da província eram eleitos	Duas
1881	Distrito de um representante	Um nome	Maioria Absoluta: se nenhum obtivesse 50%, nova eleição entre os dois mais votados	Quatro

Fonte: Nicolau, 2012a, p. 40.

Essa complexidade foi assimilada e consolidada pela Assembleia Constituinte de 1988, que recepcionou a Lei 4.737/65 (Código Eleitoral) e definiram dois sistemas eleitorais distintos o *sistema majoritário* e o *sistema proporcional*, que na prática representam três sistemas: a) o *sistema majoritário simples*: para eleição do(s) senador(es) mais votado(s) e prefeitos nos municípios com menos de 200.000 eleitores; b) o *sistema majoritário em dois turnos*: para eleição do presidente, governadores e prefeitos, nos municípios com mais de 200.000 eleitores; e, c) o *sistema proporcional*: para eleição dos Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores. Assim, as atuais regras de escolha dos representantes no Brasil foram definidas a partir da Constituição de 1988, sendo de conhecimento comum aos brasileiros que elegem os chefes do Executivo (presidente, governadores e prefeitos) por maioria absoluta em primeiro turno e por maioria simples, em segundo turno. Nesse mesmo contexto, com a particularidade de não haver segundo turno, escolhem os representantes do senado federal, 1 ou 2 senadores, a cada quatro anos, pelo sistema de maioria simples. Este sistema também é adotado na eleição de prefeitos em cidades com menos de 200.000 eleitores.

Apesar das dificuldades de compreensão da população quanto às minúcias dos sistemas eleitorais no Brasil, problema que pode ser atribuído em grande parte ao pouco empenho dos partidos políticos na promoção da cidadania, o eleitor tem relativa noção de que elege seus deputados federais, estaduais e vereadores pelo *sistema proporcional*, ou seja, deve votar no candidato e no partido, pois cada partido obtém um número de vagas proporcional à soma dos votos de seus candidatos. Os dois sistemas eleitorais (*majoritário e proporcional*) podem gerar dúvidas ao eleitor, mas é certo que está enraizado na cultura política nacional, que existem regras diferentes para a escolha dos representantes políticos, conforme o cargo para o qual estejam concorrendo, regras que os votantes consideram legítimas para a escolha nas urnas.

2.8 OS PODERES INSTITUÍDOS DA FEDERAÇÃO

Ao poder executivo corresponde a obrigação de administrar que, em resumo, corresponde ao dever de gerir o orçamento, alocar os bens públicos e proporcionar os serviços indispensáveis a boa qualidade de vida dos cidadãos brasileiros e é dividida em quatro esferas ou níveis diferentes de poder de gestão, de implementação de políticas públicas e de cumprimento das leis, especialmente as de natureza orçamentária e fiscal:

a) a administração pública federal, cujo representante eleito é o presidente da república; a administração pública estadual, representada pelos Governadores; c) a administração pública do distrito federal (governador distrital); e, d) a administração pública municipal, cujos agentes públicos são os prefeitos.

O poder legislativo corresponde à estrutura de poder representativa da vontade popular e tem como missão precípua propor, discutir e aprovar as leis do país. No âmbito federal o poder legislativo compreende o Congresso Nacional (sistema bicameral), que é formado entre os representantes do povo (Câmara dos Deputados) e representantes dos Estados (Senado Federal). Nos Estados e Municípios o poder legislativo é unicameral, representado respectivamente pelas Assembleias Legislativas e pelas Câmaras de Vereadores. A legislatura brasileira é de 4 anos, salvo para o cargo de senador que é de 8 anos. Há previsão de reeleição, que é ilimitada aos cargos do legislativo, mas restringe-se a uma única vez, para os cargos do executivo. A sessão legislativa se inicia em 02 de fevereiro e termina em 22 de dezembro de cada ano, sendo previstos dois períodos de recesso, no meio do ano, de 18 a 31 de julho, e no final do ano, de 23 de dezembro a 1º de fevereiro. Para deliberar sobre a validade das leis, é preciso, no mínimo, a maioria dos votos dos membros presentes na sessão legislativa. Além da sua função típica de legislar, a Constituição Federal de 1988, concede funções jurisdicionais ao poder legislativo, em especial com relação aos crimes de responsabilidade.

O poder judiciário tem a missão de proporcionar segurança jurídica aos cidadãos. Seu diálogo ocorre tanto com os demais poderes, quanto com as entidades sociais e os eleitores, moldando comportamentos. Quanto mais eficiente e eficaz for sua atuação preventiva e repressiva, mais efetivo será o impacto sobre a corrupção e outros desvios na sociedade. O sistema de controle sobre o Poder Judiciário tem como órgão central o Conselho Nacional de Justiça (criado pela Emenda Constitucional n. 45/2004), sua composição é híbrida, formada por magistrados, membros do ministério público, advogados e representantes indicados pelas casas do Congresso Nacional, com mandato de dois anos, admitida uma recondução (CF, art. 103b). No entanto, em razão da divisão de sua competência é separado em justiça comum (União e Estados-Membros) e justiça especial (justiça eleitoral, militar e trabalhista).

A justiça comum compreende a justiça federal e a justiça estadual, a competência da primeira foi disciplinada nos artigos 108 e 109 da Constituição Federal. A justiça federal é formada pelos Tribunais Regionais Federais e juízes federais (CF,

art. 107), ao passo que a justiça estadual é representada pelos Tribunais de Justiça e juízes estaduais (CF, art. 125), atendendo os estados e os municípios brasileiros. A justiça eleitoral, entre os órgãos que compõem o poder judiciário é que possui melhores avaliações no país, conclusão contemplada na pesquisa de opinião pública do Instituto Sensus (2010)¹⁶, para o qual 73% dos entrevistados expressaram elevado grau de confiança neste poder especializado. A justiça eleitoral é formada pelo Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais e Juízes eleitorais.

2.9 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Desde Aristóteles, a questão da representação política da sociedade aparece como um dos elementos centrais da organização da cidade, pois, para o filósofo grego, a atividade do estadista e do legislador tem por objeto a cidade: um complexo formado por muitas partes e que abriga multidão de cidadãos, o que leva à investigação de quem é cidadão e à pesquisa sobre a natureza da cidadania (ARISTÓTELES, 1275a¹⁷), embora para Aristóteles somente seja cidadão integral aquele que possa exercer o direito de administrar justiça e exercer funções públicas.

Já na moderna democracia liberal, o cidadão decide quem exerce o governo da cidade, no sentido dado por Paulo Bonavides, para quem a democracia é “aquela forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto, a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo do poder legítimo” (BONAVIDES, 1993b, p. 03). Mesmo assim o exercício do poder requer legitimação. E aqui se levanta o questionamento sobre se o cidadão elege representante para tomar as decisões em nome da cidade ou se o próprio cidadão decide diretamente sobre as questões enfrentadas pela cidade.

Ou seja, se trata de discutir as noções de autorização e delegação como institutos da democracia representativa, que requerem respostas sobre três pontos

¹⁶ Pesquisa do Instituto Sensus realizada logo após as Eleições 2010 revela que a Justiça Eleitoral é uma instituição confiável para 73% dos entrevistados. A pesquisa foi feita nos dias 3 e 7 de novembro com 2.000 entrevistados de 136 Municípios, e abrangeu 24 Estados da federação. O nível de confiança na Justiça Eleitoral foi o melhor comparada até mesmo com o próprio Poder Judiciário. De acordo com os dados, o nível de confiança na Justiça Eleitoral é de 69,8%, enquanto o Poder Judiciário aparece em segundo lugar com 61,8%. Em terceiro ficou o Ministério Público, com 60%, em quarto, o Governo Federal com 58%. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/arquivos/pesquisa-instituto-sensus-sobre-justica-eleitoral/view?searchterm=None>. Acesso em: 01 out. 2012.

¹⁷ In: STRATHERN, 1997.

essenciais: quem representa o cidadão, o que é representado e como se representa. São elementos cruciais que ocupam espaço central na agenda das atuais discussões referentes à legitimidade e legitimação dos governantes no exercício do poder, no governo da cidade, de modo que o interesse do cidadão e da cidade se conecte ao governo e passe a existir efetivamente como elemento de poder no mundo político.

A resposta dos liberais irá focar o papel do representante eleito e no mandato independente (democracia liberal representativa); já a teoria da democracia participativa propõe que se olhe para a pluralidade dos atores sociais e políticos, para as demandas representativas e para as formas de exercer controle público sobre os órgãos de decisão, no qual os cidadãos possam participar, diretamente, das decisões políticas fundamentais. No caso da democracia representativa, os partidos políticos se apresentam como estruturas organizacionais fundamentais para fazer a ponte entre o mundo dos interesses da sociedade e as estruturas políticas do Estado, isto é, entre a “cidade” e o “estado”.

Para John Gray o liberalismo tem por elementos comuns em todas as suas variantes: a) o individualismo, através do qual sustenta a proeminência moral do indivíduo em relação aos desejos de qualquer coletividade social; igualitária, na medida em que confere a todos os homens o mesmo status moral, não admitindo que existam diferenças de natureza política ou legal entre os seres humanos; b) o universalismo, pois afirma a homogeneidade moral do gênero humano, atribuindo importância secundária a certos aspectos históricos e culturais; e c) *meliorista*, por considerar a possibilidade de correção e aperfeiçoamento das instituições sociais e políticas. É essa concepção do homem e da sociedade que dá ao liberalismo uma identidade que transcende a sua enorme diversidade e complexidade (GRAY, 1986, p. 9).

2.9.1 Representação política brasileira e os partidos políticos

Os partidos políticos surgiram no século XIX, em razão dos avanços da organização política com relação à religião e, resultaram assim, da necessidade de participação do povo no governo, da democratização das relações de poder, a partir da Revolução Francesa. Nasceram como uma espécie de mediador entre o Estado e os cidadãos. Em um primeiro momento as elites se organizaram em torno dos partidos políticos, formando os partidos de notáveis, objetivando a ascensão ao poder (DUVERGER, 1972). Para Souza (2007, p. 17), “o nível de desenvolvimento da democracia e o grau de liberdade numa determinada sociedade explicam o perfil dos

partidos em funcionamento e o papel que eles desempenham no jogo político”. No cenário dos liberais e notáveis preponderava o individualismo do grupo como figura política central, evitando a participação das classes sociais e a prestação de contas da gestão pública, tendo este modelo predominado durante todo o século XIX. No início do século XX, em especial na Europa, os trabalhadores se organizaram em associações, sindicatos e em torno de uma ideologia comum (socialismo), passando a participar da vida política institucional. Foram criados então os “partidos de massa”, os quais representavam a classe operária; juntos conquistaram vários direitos sociais (aposentadoria, pensões, auxílio desemprego) e políticos (direito de votar e ser votado). Foram criados para controlar o mandato dos representantes eleitos, sendo a indicação do candidato feita somente após assumir o compromisso com o partido.

O partido político em linhas gerais deve ser compreendido como um grupo de associados que busca influenciar e conquistar o poder, pelas vias políticas, com o objetivo de obter benefícios para este grupo e para a coletividade (WEBER, 1999). O partido político é assim uma associação de pessoas que possibilita a comunicação entre o povo e o governo, ou seja, uma *coalizão* que objetiva controlar as *instituições governamentais* por intermédio dos *meios legais e legítimos*. O termo *coalizão* deve ser entendido como uma reunião de sujeitos com propósitos específicos e que cooperam entre si para atingi-los. Por *instituições governamentais* devemos entender os atributos simbólicos e os espaços físicos, como os bens públicos, que possui o governo para cumprir seu papel institucional. Os *meios legais e legítimos* são os direitos políticos previstos em normas jurídicas, notadamente o de eleger e de ser eleito, alcançado por intermédio do sufrágio universal, por intermédio do processo eleitoral e em cumprimento à lei constitucional.

A importância dos partidos políticos no Brasil está ligada mais à obrigatoriedade de filiação (para ser candidato) do que propriamente ao dever de intermediação do diálogo entre governantes e governados, função que não exerce ou exerce com grande deficiência. Para se candidatar e exercer o direito de ser eleito no Brasil é necessário estar filiado a um partido político (CF, art. 14, §3º, V). Se não fosse esta obrigatoriedade, certamente os partidos políticos seriam ainda menos expressivos em nosso país, pois a parca atuação conduz o eleitor à avaliação pessoal do candidato, não importando muito a que partido ele pertence, mesmo em se tratando de *partidos de massa*. Na realidade os partidos populares estão distantes das aspirações do eleitor e não prestam contas da sua gestão política aos seus filiados e nem à sociedade, negando,

inclusive, escândalos comprovados de corrupção. Esses partidos se encontram incorporados ao chamado “mercado eleitoral”, que une ideias ao dinheiro, de modo que o investimento dos partidos de massa no Brasil foi redirecionado para a mídia, refletindo o atual processo de despolitização das massas, que tem demonstrado recorrentemente que não mais confiam nos partidos políticos. Nesse sentido:

Os partidos se limitam à busca do voto das massas, com as quais não mantêm mais um relacionamento estreito. No lugar de um vínculo estável com associados unidos pela identidade de classe e pelo objetivo de transformação radical da sociedade, os partidos eleitorais buscam, através de métodos sofisticados de comunicação, tão-somente, conquistar o eleitor que passa a ser visto como um cliente (SOUZA, 2007, p. 27).

Com efeito, segundo pesquisas de opinião,¹⁸ os partidos se encontram totalmente desprestigiados. Afinal as disputas intrapartidárias praticamente não existem e os partidos não conseguem atuar mais como grupos de pressão ou de oposição ao Executivo; não participam mais das discussões relevantes do país; não punem internamente os desvios de seus candidatos e a fidelidade partidária só recentemente ganhou respeitabilidade, diante da efetiva possibilidade de perda do cargo por infidelidade partidária. No atual sistema político brasileiro, denominado *presidencialismo de coalizão* é quase certo que, uma vez no poder, os partidos políticos adotem a *ideologia dominante*, negociando apoio mediante troca de favores políticos, financeiros e de cargos políticos de expressão. Já em 1901, Mariano de Carvalho, no Jornal Português “O Popular”, chama a atenção para o aspecto ideológico dos Partidos *Progressistas* e *Regeneradores* em Portugal, que seguramente retratam os *partidos políticos brasileiros* na atualidade:

Mas os dois grandes grupos, progressistas e regeneradores? Não estão esses distanciados porque, conforme as ocasiões, mais conservador é o Sr. Luciano de Castro, que o mesmo Sr. Hintze Ribeiro, ou mais liberal o mesmo Sr. Luciano de Castro que o mesmo Sr. Hintze Ribeiro. É conforme sopra o vento. Esses partidos não existem por questões de princípios, nem muito em geral por diferenças em processos de administração. Apenas se distinguem porque os chefes têm este ou aquele nome, porque existem estes ou aqueles interesses gerais, locais ou pessoais. Os princípios, conforme vulgarmente se diz, foram à carqueja. Por isso mesmo, porque há muito mais questões de homens e de interesses do que conflitos de ideias, os laços partidários são frouxos (SOBRAL; ALMEIDA, 1982, p. 654)

Entretanto, a participação dos partidos políticos deve ser observada a partir dos fatos importantes que marcaram a atuação das referidas organizações na busca da redemocratização do país, registro histórico que remonta no mínimo a quatro fases fundamentais. A primeira vai de 1930 a 1937, durante o Estado Novo. A segunda fase

¹⁸ Ver neste trabalho resultados do Índice de Confiança Social (ICS) do IBOPE Inteligência, 2013.

durou 20 anos de 1945 a 1965. Neste período a democratização do país, considerada ainda embrionária, foi admitida por uma série de atos, em especial pela declaração de anistia aos presos políticos, convocação de eleições gerais e legalização dos partidos, na época, representados apenas pelo PTB, PSD e UDN. A terceira ocorreu após o AI-2, Ato Institucional que extinguiu todos os partidos políticos, criando apenas dois a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que dava sustentação política ao governo militar e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que abrigava a oposição consentida pelos militares, situação que perdurou até a década de 70. A quarta e última, a partir de 1979, que resultou no multipartidarismo que permanece até hoje. Nesses períodos o país percorreu os caminhos da proibição ao sistema democrático atual, conhecido por *pluripartidarismo*, como previsto expressamente na lei maior da nação: “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana”.

Segundo Lijphart (2003), as democracias no mundo todo podem variar e os dois modelos mais importantes de democracia concentram-se em torno dos modelos *majoritário* (Westminster) e *consensual*. No modelo de Westminster (Inglês), em regra parlamentarista, existirá concentração do poder nas mãos de uma pequena maioria e no modelo *consensual*, de regra presidencialista e adotado pelo Brasil, admite-se a negociação e a partilha do poder de uma forma mais ampla na formação dos gabinetes, bem assim no controle e limitação de poderes que neste modelo são independentes entre si. Em sua reflexão sobre os modelos de democracia assevera Lijphart (op.cit., p. 18) que “O modelo majoritário de democracia é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão”.

A democracia brasileira permite que vários partidos participem da disputa eleitoral e, mesmo sem obter êxito na disputa pelo Executivo, possam fazer parte do Governo, por meio de coalizões. Este é o ponto em que os partidos mais se aproximam da corrupção e mais se distanciam do povo, porque é fato público e notório que negociam o apoio político com o Executivo em troca de cargos, funções e dinheiro, este último como ocorreu no episódio do mensalão. Com a formação do parlamento brasileiro, deveria restar instaurado, pelo menos *em tese*, um equilíbrio entre o Poder Executivo e o Legislativo, tendo em vista a participação de vários partidos no parlamento, o que infelizmente de fato não ocorre. Para este tipo de democracia

brasileira *multipartidária*, a disputa é ampla, admitindo-se eleições diretas tanto para a escolha do Presidente (sistema majoritário em dois turnos), como para a escolha dos representantes no parlamento, pelos sistemas majoritário simples e proporcional, atribuindo-se valor aos partidos políticos, pois terão mais lugares no parlamento brasileiro os partidos mais votados durante a eleição. No Brasil o *multi ou pluripartidarismo* foi implantado de modo a viabilizar a participação política de todos os setores da sociedade.

O problema atual é que os partidos políticos não têm foco socialmente explícito, e nem que privilegie uma bandeira permanente. Nesse sentido, os partidos de centro, direita e esquerda hoje são uma ideologia só, a ideologia do poder. Em sua praticidade negociam apoio à margem dos interesses dos cidadãos. Existem no Brasil 30 partidos políticos ativos, sendo considerados relevantes do ponto de vista de filiados (com mais de 1 milhão de filiados), pelo menos 7 deles: PMDB, PSDB, PTB, PP, PDT, PT e DEM. Esse número elevado de partidos políticos tende a crescer, pois estão em processo de regularização perante o TSE mais 31 partidos.

Para Duverger (1972) o sistema eleitoral por escolha *majoritária* deveria caminhar no sentido do *bipartidarismo*, ou seja, em apenas dois partidos políticos fortes na disputa pelo poder, o que ocorre, *p.ex.*, nos Estados Unidos da América, onde se revezam no comando o Partido Republicano (mais conservador) e o Partido Democrata (mais próximo dos direitos sociais). Este efeito, no entanto, não se aplica em todos os casos, como ocorre no Brasil, pois há uma desenfreada tentativa de criar partidos, que pelo desapego ideológico e diante das negociações com o poder dominante, só contribuem para a ampliação da “apatia eleitoral” que na concepção mais moderna, está centralizada no fenômeno identificado como “apolitismo”, o qual corresponde ao descrédito da população que ameaça a democracia brasileira.

2.9.2 Análise do comportamento do eleitor

Diversos estudos políticos contemporâneos procuram responder a seguinte indagação: as escolhas políticas e o comportamento dos eleitores decorrem de avaliações subjetivas ou são manifestações decorrentes da ação de *instituições políticas, jurídicas e sociais*? O *institucionalismo* se inscreve dentre referidos esforços, ou seja, procura avaliar a influência das instituições no comportamento político dos indivíduos. É um fenômeno estudado desde Aristóteles até Tocqueville no início do século XIX,

ocasião em que atingiu grande prestígio nos Estados Unidos da América. Peres (2008, p. 55) destaca a importância do institucionalismo nos seguintes termos:

Na segunda metade do século XIX - e avançando sobre as primeiras décadas do século XX - foi a vez da Economia Política dirigir o foco de suas discussões aos possíveis efeitos das instituições e da cultura sobre o comportamento econômico dos indivíduos. (...) Também no início do século XX, a própria Sociologia, ainda emergente como uma ciência empírica da moral e bem representada por Émile Durkheim – mas, obviamente, não apenas por este -, do mesmo modo, tomou as instituições sociais – tanto em termos estáticos, como em termos históricos – como sua unidade de análise e instância observacional.

No pós-Segunda Guerra Mundial, todavia, restou muito difícil para os *institucionalistas-formais*, sob a ótica meramente normativa, justificar o aparecimento do nazismo, do fascismo e da crise do liberalismo em meio aquele modelo constitucional *ideal*, que fora projetado para ser infalível, agindo por intermédio de organizações que deveriam atingir o “bem comum”. Assim passaram, no pós-Crise de 29 e com o fim da segunda grande guerra, a aprofundar estudos econômicos, políticos e sociais, levando em consideração, não apenas modelos ou concepções pré-estabelecidas, mas a avaliação dos “comportamentos reais” da sociedade, incorporando técnicas estatísticas, estudos de casos e métodos comparativos de avaliação. Esta chamada “revolução behaviorista” passou da simples análise psicológica factual para a observação empírica e metodológica do comportamento dos indivíduos, avançando na descoberta de soluções para fenômenos sociais diversos, culminando na formação de determinada *cultura política de incorporação das massas* no processo político, com uma visão pluralista e democrática da sociedade, que Peres observa da seguinte forma:

A Ciência Política tradicional era predominantemente institucionalista; e foi contra esse [antigo] institucionalismo que o comportamento se insurgiu. Afinal, era óbvio que leis formais, regras e estruturas administrativas não explicavam realmente o comportamento político ou os resultados políticos. Porém, além do protesto contra o institucionalismo formalista na defesa de maior cientificidade, vários outros fatores de ordem prática contribuíram para a emergência e o reconhecimento acadêmico da escola comportamentalista (PERES, 2008, p. 57).

O comportamento na visão do precursor da psicologia científica John Watson (1913, p. 161) era determinado como resultado do meio em que vivia o sujeito. Postulava que “o comportamento deveria ser estudado como função de certas variáveis do meio”. Nesse sentido poderia ser compreendido como um modo de integração da pessoa com o seu lugar, o seu ambiente, o seu contexto em particular. Mais adiante, porém, Frederic Skinner (1981) observou dentro da psicologia como ciência que o comportamento não correspondia apenas ao meio em que vivia o ator social, ele dependia de estímulos sociais, o que identificou em sua psicologia experimental como

reforço positivo, reforço negativo e estímulos determinados pela punição. A punição é o estímulo mais visível para impedir a renovação de um mesmo comportamento considerado maligno (p. ex., punição aos maus alunos). O reforço positivo pode ser entendido como uma gratificação pela prática de um ato bom e, assim, estimula a renovação desse ato; e, o reforço negativo considera evitar a repetição de um comportamento nocivo à sociedade. Skinner, por fim, em *Ciência e Comportamento Humano* (1981), considerou a cultura como um elemento destacado para entender determinado comportamento humano, que pode não ser equivalente em outro ambiente cultural, mesmo com condições de vida semelhantes.

As grandes contribuições do *comportamentalismo* para a análise científica emergiram no início dos anos 50 até o final dos anos 70 e podem ser sintetizadas da seguinte forma: a) *análise empírica dos fenômenos políticos*; b) *abandono das especulações meramente dedutivas*; c) *estudos estatísticos e comparativos*; d) *rigorismo teórico e metodológico*; e) *neutralidade na observação dos dados*; e, f) *abordagem multidisciplinar dos fenômenos políticos*. Por outro lado, as críticas ao *behaviorismo* e o princípio da mudança para o paradigma *neoinstitucionalista* se intensificaram nos anos 60 e 70, de maneira contundente nos discursos da APSA (*American Political Science Association*), entidade acadêmica que forma opiniões na área da Ciência Política e em seus artigos publicados na revista *American Political Science Review*, com especial enfoque à metodologia aceita como correta para fundamentar análises políticas. Os questionamentos foram pautados nas seguintes características negativas da análise behaviorista: a) *impossibilidade de quantificação de todos os dados relevantes*; b) *desconsideração das inegáveis influências das instituições no comportamento*; c) *falta de foco na Ciência Política devido a multidisciplinariedade*; d) *metodologia que anulava a criatividade do pesquisador*; e, e) *rigorismo que impossibilitava a evolução do método etc; que culminaram na necessidade de superação do paradigma*.

Consequentemente houve uma retomada das instituições como fonte relevante de influência nos comportamentos dos eleitores, porque em verdade são “as instituições que estabelecem as regras do jogo das lutas políticas, influenciando na formação da identidade de grupo, de preferências políticas e de escolhas de coalização, bem como promovendo o aumento do poder de alguns grupos, em detrimento de outros” (PIERSON, 1996, p. 152). O renascimento do *institucionalismo* adveio com muito mais entusiasmo, pois reconsiderou a importância da atuação das instituições políticas na formação da vontade do eleitor, incluindo os benefícios do método *behaviorista*, em

especial o rigor metodológico e a necessidade de observações empíricas. O *neoinstitucionalismo*, assim, retomou a relevância do comportamento do eleitor diante da influência das instituições públicas e particulares. O que se discute no contexto *neoinstitucionalista*, ora prevalente, é se as instituições moldam o comportamento do eleitor (concepção sociológica) ou se elas interagem com o eleitor para formar uma opinião na constância do processo político, fazendo com que o comportamento seja uma escolha entre as alternativas possíveis (concepção da escolha racional).

Essas alterações em verdade, são etapas de um mesmo processo de escolha, a concepção sociológica do *neoinstitucionalismo* é uma primeira etapa do processo de formação de uma preferência, onde serão dispostas as regras do jogo, enquanto a escolha racional seria uma etapa seguinte, quando o eleitor já incorporou conhecimentos mínimos e fará uma escolha entre as opções possíveis, seguindo uma avaliação racional do que é melhor para si e para a sociedade. As instituições, na concepção atual, passaram a ser incorporadas na análise do comportamento dos eleitores não mais como uma variável, mas sim como uma constante. Stuart Hall (2011) adverte, contudo, que esta concepção do homem social está mudando, fato que não está sendo observado nas teorias que procuram explicar o comportamento do eleitor. Na sua concepção o homem centrado e coerente que possui uma ideologia proveniente do meio social em que vive, está se fragmentando, mudando de opinião cada vez mais rapidamente, conforme se aproxima de novas concepções sobre a política mundial, vejamos:

As sociedades da modernidade tardia são caracterizadas pela “diferença”; elas são atravessadas por diferentes divisões e antagonismos sociais que produzem uma variedade de diferentes “posições de sujeito” – isto é, identidades, - para os indivíduos. Se tais sociedades não se desintegram totalmente não é porque elas são unificadas, mas porque seus diferentes elementos e identidades podem, sob certas circunstâncias, ser conjuntamente articulados. Mas essa articulação é sempre parcial: a estrutura de identidade permanece aberta (...). Giddens, Harvey e Laclau oferecem leituras um tanto diferentes da natureza da mudança do mundo pós-moderno, mas suas ênfases na descontinuidade, na fragmentação, na ruptura e no deslocamento contêm uma linha comum. Devemos ter isso em mente quando discutirmos o impacto da mudança contemporânea conhecida como “globalização” (HALL, op. cit., p. 12).

No estágio atual este sujeito possui várias identidades, algumas vezes contraditórias, derivadas da globalização das informações e das diferentes culturas que atendem ao seu “eu”, que não permite que o indivíduo seja direcionado apenas por normas internas e por instituições locais, dentro do contexto social a que está inserido. Esse indivíduo para usar uma metáfora possui “asas” e as utiliza para encontrar o conhecimento sobre diferentes culturas e sobre como as instituições influenciam os

sujeitos no mundo todo, situação que converge para mudanças rápidas de opiniões. Nesse novo período que Hall¹⁹ identifica como *pós-modernidade*, ao aplicarmos os estudos sobre o comportamento das pessoas na sociedade pós-moderna, podemos imaginar três diferentes comportamentos ao eleitor brasileiro quando faz sua opção.

A primeira corrente do comportamento do eleitor brasileiro o vê sob perspectiva *sociológica*, segundo a qual o voto está intimamente ligado ao contexto em que o indivíduo está inserido, segue uma lógica de inserção em determinado grupo, que pode ser formado por características pessoais comuns (p. ex. índios/negros), condição socioeconômica semelhante (pobres/desempregados), ou ainda, ligações funcionais (servidores públicos/trabalhadores rurais). A segunda corrente analisa o eleitor brasileiro sob a perspectiva *ideológica* ou *psicológica*, pela qual o indivíduo exerce o direito de votar motivado por um projeto de governo (esquerda/direita); como também pela análise das propostas do candidato que melhor atendam ao interesse público (capitalismo/socialismo); ou ainda, pela imagem do político (bom administrador/ficha limpa). Por fim, a terceira corrente analisa o comportamento do eleitor na concepção de uma *escolha racional*, de modo que o voto seria colocado na urna seguindo o eleitor uma análise puramente econômica, ou seja, votará no “menos pior” segundo uma avaliação dos seus interesses individuais.

A análise do comportamento eleitoral brasileiro, segundo Borba (2005), nasceu em meados de 1950 com o trabalho de Azis Simão sobre o voto operário de São Paulo. Os estudos de Fernando Henrique Cardoso (1987; 2008) abordam a questão da preferência do eleitor brasileiro sob o aspecto *sociológico* ou *contextual*, retratando os impactos da industrialização e da migração do homem do campo para as grandes cidades. Castro (1994) desenvolveu um estudo sobre as determinantes do comportamento eleitoral, avaliou a educação política do eleitor e os graus de sofisticação de sua escolha. Em seguida, Figueiredo (1991) no estudo sobre “a decisão do voto”, ressaltou a importância da *teoria da escolha racional* para explicar vários comportamentos nas urnas. Para Borba (2005, p. 6), porém, citando a Tese de Doutorado de Castro (1994), “a sofisticação política seria a variável explicativa que melhor caracterizaria o comportamento eleitoral do brasileiro”. Nesse contexto, os

¹⁹ O neo-institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada. Ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes apareceram nessa área no último quarto de século: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Todas elas tratam, por ângulos diferentes, do papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2001).

eleitores conscientes e que representam a minoria dos cidadãos, escolheriam seus representantes pela melhor proposta para a cidade, região ou país, ou por ideologias político-partidárias que objetivem uma melhoria social. O voto da grande maioria dos eleitores, contudo, estaria dissociado de qualquer elemento de convicção política, orientar-se-ia apenas pela “imagem do candidato”, pelo seu carisma.

Para Singer (2000) a variável *ideologia político-partidária* deveria ser constantemente incorporada nos estudos relativos aos componentes de orientação sobre o exercício do sufrágio no Brasil, já que o eleitor que possui uma posição política formal, na maioria das vezes não admite seguir outra ideologia. No entanto, para qualificar o comportamento do eleitor brasileiro imprescindível destacar uma conclusão decorrente do sentimento de descrédito do eleitor com relação às instituições e de desconfiança com relação à maioria dos candidatos, o que estimula “uma cultura política claramente personalista” (BAQUEIRO; CREMONESE, 2009, p. 149). Desta forma, existe um forte *personalismo* no Brasil que determina que o candidato seja escolhido por seus atributos pessoais, que são compreendidos como suficientes para justificar o voto, como a beleza física, o fato de ser um artista famoso ou um bom jogador de futebol etc.

Apesar das tentativas de se configurar um determinado comportamento político *racional* ao eleitor brasileiro, que estaria por vezes relacionado à educação política, ao pertencimento a um grupo social, a uma ideologia político-partidária ou, ainda, a uma alternativa do que é melhor para si ou sua família, como salienta Silveira (1998)²⁰, esta escolha pode ser considerada como um *comportamento irracional do eleitor*, ou seja, os brasileiros *apolitizados* conseguem, sem nenhum constrangimento, votar em um candidato por simples afeto ou simpatia. Entretanto, para Radman (2001), mesmo que a escolha ocorra por critérios de *simpatia* ou *intuição*, o eleitor brasileiro pertencente às classes sociais mais humildes, está longe de ter um *comportamento irracional*:

A desinformação do eleitor popular brasileiro não seria um reflexo de sua “suposta irracionalidade”, mas antes, o resultado de uma cultura política cética e personalista. A descrença nos partidos faz parte de um processo de construção da cultura política do país. O personalismo político, antes de ser uma possível exigência conjuntural dos eleitores, caracteriza-se como uma ação que é favorecida estruturalmente pelo sistema político. O comportamento dos eleitores apenas exterioriza a percepção que os mesmos detêm do “mundo político” (Ibid., p. 254).

²⁰ Para Silveira (1998), a escolha do eleitor a partir da sensibilidade e/ou intuição não representa um comportamento racional.

Vale destacar que mesmo nos casos de abstenção, que são acentuadas em determinados pleitos eleitorais, podem ser considerados como uma atitude plenamente racional, como forma de revelar a insatisfação pelos serviços públicos prestados em um primeiro mandato pelos candidatos à reeleição ou como uma forma de protesto por atos de corrupção. Em reforço a este entendimento racional, vale trazer à baila comportamentos eleitorais de regiões específicas, como é o caso do eleitor de Itajaí, em Santa Catarina, feita por Lago (2006), durante as eleições de 2004. A diferença para este autor é que os eleitores catarinenses votam na boa imagem do candidato formada na campanha (pessoa honesta, dedicada e trabalhadora), de modo que a escolha consciente do eleitor tem por fundamento a esperança de que este comportamento do candidato (moldado pela mídia) se mantenha durante o exercício do mandato.

O “Mundo da Política” é, pois, o mundo das “falcatruas”, das “roubalheiras”, das “sujeiras”, das “pilantragens”. Com isso, o eleitor consegue perceber a política como uma estrutura relativamente autônoma, capaz de coagir os políticos que nela ingressam às mazelas que lhes são características. Desse modo, ao buscar elementos que lhe ajudem a decidir em quem votar, nos períodos eleitorais, esses eleitores procuram, dentre os candidatos disponíveis, aquele que conseguir se apresentar como alguém capaz de resistir às tentações e às impurezas da política, sendo que, para isso, são de extrema importância seu passado e sua imagem moral junto aos eleitores. O “candidato ideal” precisa ter boa imagem moral e demonstrar capacidade de mantê-la depois de eleito (LAGO, 2006, p. 69).

Outro exemplo significativo é trazido por Marengo (In: BAQUEIRO; CREMONESE, 2009), quando estudou o voto do eleitor mediano de Porto Alegre/RS, nas eleições de 2008. Sua análise observa a lógica do voto no primeiro e no segundo turno das eleições para prefeito. Segundo ele as estratégias de campanha influenciam mais na vontade do eleitor no primeiro turno, ocasião em que faz uma opção ideológica e partidária. Contudo, em caso de insucesso da preferência originária, passa o eleitor porto-alegrense a vincular sua escolha não mais ao partido, mas na pessoa e no desempenho dos candidatos. Destarte, estas escolhas antes mencionadas que algumas vezes aparentam ser *irracionais*, na verdade é um comportamento plenamente *racional* e resulta do próprio sistema político brasileiro, que coloca o cidadão em um *trade off*, ou seja, ao mesmo tempo que não confia nos partidos e nos políticos, é “forçado” a escolher alguém.

Neste contexto, na mente do eleitor e diante do passado autoritário e ditatorial brasileiro, ocorre uma compreensão de que o exercício do voto é um ato importante para a democracia e que deve ser exercido, mesmo que não saiba o eleitor em quem votar e mesmo que não queira votar. Este fato explica também o porquê de muitas vezes

procurar obter benefícios imediatos ao invés de apostar numa possibilidade de um futuro melhor. Como é obrigado a votar (CF, art. 14, §1º, I), surge a necessidade de escolher por escolher, o que incentiva o personalismo e a escolha sobre o que é melhor para si, atitude plenamente racional do ponto de vista do direito de escolha. A pesquisa²¹ necessária para traçar o perfil do eleitor brasileiro, foi realizada pelo IBOPE Inteligência em agosto de 2010. Neste estudo, mesmo que mais tendencioso para as regiões Sul e Sudeste, os resultados foram os seguintes:

1º 43% dos entrevistados disseram que conhecem casos de políticos que compraram votos nas eleições 2010;

2º 41% disse conhecer alguém que já votou em troca de algum benefício;

3º Os entrevistados da região Nordeste foram os que mais admitiram votar em um candidato que ofereça algum benefício em troca do voto (21% versus 13% do total);

4º. Os nordestinos também são os que menos denunciariam para as autoridades a prática de tais atos por políticos (65% versus 54% do total);

5º 85% alegaram ser favoráveis à Lei da Ficha Limpa;

6º 73% afirmaram que o principal beneficiário da política é o político e não o povo;

7º. O critério mais importante para a escolha de um candidato são as propostas (53%), sendo os benefícios pessoais o segundo critério mais votado (21%); e,

8º 91% reconheceu a importância das instituições, especialmente do Poder Judiciário, no combate à corrupção eleitoral.

Confrontando os dados da pesquisa com a avaliação do comportamento do eleitor feita por Radman (2001, p. 253), observa-se que apenas o 7º item da pesquisa IBOPE destoava do comportamento da maioria dos eleitores brasileiros, que se caracterizaria “pelo seu ceticismo e descrença política; pelo distanciamento dos eleitores frente ao “mundo da política”; e, pelo voto personalista, dado a pessoa do candidato em função de sua imagem e seus atributos simbólicos”. Porém o item da Pesquisa IBOPE Inteligência 2010, que sugere que os eleitores escolhem os políticos *por suas propostas*, pode corresponder a uma nova realidade brasileira, uma mudança de comportamento atual, na qual o eleitor está procurando cada vez mais se distanciar do *personalismo*, elemento historicamente integrante da cultura política brasileira, especialmente do Norte e Nordeste do Brasil e se concentrar mais nas propostas para a comunidade.

²¹ A amostra levou em consideração 2002 entrevistas, ocorridas de 18 a 21 de agosto de 2010, em 5 regiões da federação (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste), sendo dos entrevistados 48 do sexo masculino e 52% do sexo feminino, com idade entre 16 e 50 anos, a maioria com ensino médio completo (34%) e com renda familiar entre 1 e 5 salários mínimos (68%).

3 A CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA

3.1 CULTURA POLÍTICA

A cultura abrange todas as realizações materiais, os valores imateriais e crenças espirituais de um povo, representa uma unificação dos conceitos de comportamento ético e de moral. Estudar a cultura é procurar definir o modo de vida de um grupo de pessoas; trata-se de evidenciar a sua forma peculiar de pensar e de agir à procura de significados. Para Gilberto Gil, então Ministro da Cultura, em 2003, no Seminário Internacional sobre Políticas Culturais, a cultura é o eixo construtor das identidades, da identificação de uma nação e está intimamente associada ao conceito de desenvolvimento humano, tanto psicológico quanto econômico e social. Alves (2010) reforça essa abordagem, destacando que:

A relação entre cultura e desenvolvimento vem assumindo, crescente e aceleradamente, um lugar de destaque na agenda contemporânea. Está claro que, nessa perspectiva, falamos de cultura no seu conceito mais pleno. Cultura, portanto, como a dimensão simbólica da existência social de cada povo, argamassa indispensável a qualquer projeto de nação. Cultura como eixo construtor das identidades, como espaço privilegiado de realização da cidadania e da inclusão social e, também, como fator econômico gerador de riquezas (Ibid., p. 557).

A cultura varia conforme a origem e os costumes do povo, a classe social e a região do território nacional aos quais os pensamentos, a linguagem e os comportamentos são interpretados. Ao examinar esse quadro, Clifford Geertz (1989) se refere à “interpretação das culturas” ao invés de “o conceito da cultura”. Na sua visão a cultura não pode ser *conceituada*, está agrupada na mente, nos sentimentos e no comportamento dos homens e deve, portanto, ser *interpretada*, nos atos praticados pelos indivíduos em sociedade, por isso não se confunde com a ideologia, apesar de poder influenciá-la e ser um de seus elementos de integração.

A ideologia neste contexto é concebida como um modelo político legitimado por crenças e regras que devem superar outras, não importando o custo social e político de sua implementação, de forma que a cultura política exercida dentro dos limites estreitos de uma ideologia poderá forjar uma identidade própria de apenas uma facção política, o que ocorreu com o fascismo italiano, nacional-socialismo alemão e mais recentemente com o socialismo cubano. Porém somente a observação dos pensamentos, dos sentimentos e dos atos de determinado grupo de pessoas em determinado território e num dado momento histórico, poderá representar a cultura política daquele povo. Com

efeito, a cultura política não é a ideologia considerada em si mesma, que pode ser apenas um modelo de política estatal, a cultura representa uma investigação racional do todo, de como a política é entendida e exercida pelo povo.

Para Almond e Verba (1989, p. 12), a cultura política pode ser entendida como “as orientações especificamente políticas, às atitudes com respeito ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos na vida pública”. Já para Souza (2007, p. 123) a cultura política deve ser entendida como “o conjunto de normas, valores e símbolos que constituem uma tradição dentro da sociedade”, de modo que atribui bastante relevo para a “herança cultural” como formadora de padrões de comportamento no campo social e político. O primeiro conceito foi o que chamou mais a atenção dos cientistas políticos, pois analisa o *comportamento do eleitor* em conjunto com as *instituições*. Considera *cognitivos* os eleitores que possuem um determinado grau de conhecimento acerca do sistema político; *afetivos*, os que escolhem movidos por sentimentos; e, *valorativos*, aqueles que conseguem formar um juízo sobre o sistema político. Nesse contato dos indivíduos com as instituições, aduzem Almond e Verba (1989) que se estabelece uma participação política *proativa*, em três tipos diferentes de cultura política: a *parochial* quando há aceitação do indivíduo com relação às regras políticas; a *da sujeição*, atitude passiva pela qual os eleitores se conformam com o fato de não poderem intervir nas decisões políticas; e, a *da participação social* quando ocorre o aproveitamento efetivo dos cidadãos no projeto de transformação da sociedade. Acompanha este entendimento Dutra (2002) quando explica:

Dentro da rubrica *culturas políticas* podem se abrigar estudos das implicações cívico-políticas dos fatos da tradição cultural; análises históricas das culturas políticas plebéia, monarquista, republicana, liberal, autoritária, socialista, comunista, anarquista, católica, nacionalista, milenarista, fascista, trabalhista, peronista, entre outras, nas suas perspectivas, míticas, utópicas e imaginárias; na sua tradução doutrinária e ideológica; na sua relação com a memória, os símbolos, os ritos e as liturgias políticas; e nas suas expressões institucionais e organizadoras da vida numa sociedade política (Ibid., p. 27).

Estes conceitos de cultura política são revisados constantemente e analisados com a compreensão de novos fenômenos políticos. Neste estudo, tentaremos reunir as orientações de Geertz, que reforçam o dever do pesquisador de interpretar determinados comportamentos sociais, com o conceito de “cultura política” de Almond e Verba, no sentido de ligar esses comportamentos com as instituições, bem como ao conceito de “herança cultural” do povo de Dutra, para tentar compreender a cultura política brasileira, que para Figueira Neves (2010, p. 17) significa:

Um conjunto de atitudes, crenças, valores e sentimentos assumidos ou latentes, presentes de maneira generalizada na sociedade, que dão ordem e possibilitam a construção de significados para um processo político, pondo em evidência as regras e pressupostos nos quais se baseia o comportamento, a orientação para a ação, as atitudes e as opiniões de seus atores, resultado tanto de processos originários de socialização, ou seja, o repertório cultural prévio no qual o indivíduo se insere - e ao qual adere afetiva e cognitivamente -, como da experiência política desses indivíduos ao longo de sua vida.

Com efeito, diante de tal contextualização, observa-se que o fenômeno político tem a sua própria cultura, espécie ou subconjunto de uma cultura social mais ampla, relativa a cada localidade ou comunidade em que está inserido o cidadão. Nesse sentido, no caso brasileiro, embora haja uma legislação de aplicação nacional, base normativa comum a todo o país, esse fato por si não nos permite concluir pela existência de uma cultura política nacional homogênea. Afinal, o Brasil tem tamanho continental, mas condições sociais regionalmente diversificadas, tanto na dimensão socioeconômica, quanto na cultural, o que resulta numa cultura política igualmente diversificada.

3.2 A CULTURA SOB O ENFOQUE DA TRADIÇÃO

Historicamente, desde a Grécia antiga, o termo política estava relacionado com a *polis*, ou seja, a cidade, em uma relação de horizontalidade, cujos cargos públicos eram exercidos por revezamento, não existindo relações próprias de dominação. Os indivíduos gregos compunham a *polis* da mesma forma que exerciam suas atividades rotineiras, sendo o político parte da vida cotidiana das pessoas, já que participavam ativamente das decisões da *polis*. Sociedade e política para eles eram uma coisa só. A *Ágora* ou praça de debates públicos funcionava como a parte mais relevante da vida ateniense, local em que discutiam e deliberavam sobre os problemas sociais. Estar em sociedade e, portanto, na *Ágora*, representava o máximo de *status*. De forma que, os não dedicados a política eram mal vistos pela comunidade, pois não era comum um cidadão ateniense não participar das decisões sociais, limitando-se a uma vida privada e em torno dos seus próprios interesses. Se assim agisse seria considerado um *idio*, ou seja, *idiota*. O orgulho maior do cidadão ateniense era deixar um legado de participações e decisões na vida política da *polis*, fato que o motivava a participar cada vez mais.

Com o predomínio do império romano e diante da evolução das cidades, notadamente com a reunião de grande número de indivíduos em determinado território, ocorreu a ruptura do conceito de *polis* e sua substituição pelo de *civitas*, ou seja,

sociedade civil submetida a um conjunto de regras, sendo separados os conceitos de política, vida social e vida religiosa, substituindo-se o sistema horizontal pela verticalização, com acentuado relevo aos aspectos de dominação política. A história indica como início da ruína do sistema político ateniense a transferência das discussões da Ágora para o Teatro Grego, em que a relação entre o povo e a *polis* passou a ser marcada pela hierarquia, notadamente diante da maior relevância dada aos cidadãos que se comunicavam bem, sendo uns considerados melhores do que outros e, assim, poderiam representar melhor o povo. A sociedade romana tinha outra escala, não sendo possível reunir os cidadãos diariamente em torno das decisões políticas.

Com efeito, foi paulatinamente substituído o conceito de Aristóteles de que o homem é um “animal político”, pelo conceito de Sêneca, de que o homem é na realidade um “animal social”. Com a separação do mundo social e do mundo político, restou atrofiado o costume de participação ativa do povo na política, ganhando maior relevância as relações sociais em família, com a esposa, filhos e a própria casa, chegando nos dias atuais a ocorrer verdadeira inversão de valores, com aparente desmotivação política decorrente do descrédito nos representantes políticos. A cultura política brasileira deve também ser analisada diante da realidade do não reconhecimento dos direitos dos índios, mestiços e negros, numa sociedade marcada por injustiças, desigualdades e discriminação racial.

3.2.1 Brasil-Colônia

Muitas críticas são feitas pelos historiadores quanto ao comportamento e costumes dos colonizadores europeus. Ressalte-se, porém, que eram necessários mais do que recursos materiais para se lançar no oceano então desconhecido. Era preciso ousadia, muita coragem e espírito empreendedor, no final do século XV e início do século XVI. Portugal triunfou no Brasil sobre outras nações porque teve mais coragem. Para Sérgio Buarque de Holanda (1963, p. 20) “*a época predispunha aos gestos e façanhas audaciosos, galardoando bem os homens de grandes voos*”. Esse traço cultural é marcante, principalmente quando se analisa os processos de migração no Brasil, que se caracteriza pelo fato do povo brasileiro se deslocar em qualquer direção, sem medo de conquistar novos espaços. O Brasil-Colônia presenciou, inicialmente, porém, a implantação da política mercantilista ultramarina de Portugal, que representou a sobrevivência do reino lusitano perante o regime monárquico europeu, principalmente

diante da Espanha e da França. Esta conquista portuguesa viabilizou o *capitalismo real*, ou seja, sistema de centralização do poder, administração de terras próprias e além-mar, e concentração de riquezas nas mãos do Rei. Como a Coroa necessitava do apoio dos comerciantes para tomar posse de novas terras, surgiu uma nova classe social, a burguesia que passou a “assessorar” a Casa Real, mediante recompensas como cargos, benefícios e favores públicos, sistema que foi imediatamente implementado no Brasil.

A partilha do patrimônio público ocorreu também entre os militares e os membros do clero, os quais auxiliavam os propósitos de dominação ultramarina. Portugal era uma monarquia que atuava em conjunto e articulada com a Igreja Católica. Aos jesuítas, competia o importante papel de auxiliar a Coroa no sucesso da colonização do Brasil, o que ocorreu infundindo-se paulatinamente a religião católica e a cultura europeia nos costumes dos nativos, negros e pardos, em especial por intermédio da assistência à saúde, das catequeses e do ensino regular em escolas, como também prestavam serviços notariais, como registros de nascimentos, óbitos e casamentos. A própria colônia, seus desmandos e crueldades, no entanto, foram de certa forma apoiados pela Igreja Católica, como se vê da autorização do Vaticano que estabelecia normas básicas para a colonização espanhola e portuguesa. Nesse sentido, a Bula Papa Nicolau V, de 8 de janeiro de 1454, estabelecia:

Não sem grande alegria chegou ao nosso conhecimento que nosso dileto filho infante d. Henrique, incendiado no ardor da fé e zelo da salvação das almas, se esforça por fazer conhecer e venerar em todo o orbe o nome gloriosíssimo de Deus, reduzindo à sua fé não só os sarracenos, inimigos dela, como também quaisquer outros infiéis. Guinéus e negros tomados pela força, outros legitimamente adquiridos foram trazidos ao reino, o que esperamos progrida até a conversão do povo ou a menos de muitos mais. Por isso nós, tudo pensado com devida ponderação, concedemos ao dito rei Afonso a plena e livre faculdade, entre outras, de invadir, conquistar, subjugar a quaisquer sarracenos e pagãos inimigos de Cristo, suas terras e bens, a todos reduzir à servidão e tudo praticar em utilidade própria e dos seus descendentes. Tudo declaramos pertencer de direito e in perpetuum aos mesmo d. Afonso e seus sucessores, e ao infante. Se alguém, indivíduo ou coletividade, infringir essas determinações, seja excomungado.²²

A economia a partir do descobrimento expandiu-se em quatro fases distintas, que representaram a colonização, defesa e extração de riquezas do Brasil por Portugal, reconhecidos como os ciclos do pau-brasil, do açúcar, do ouro e do café. Os portugueses eram apenas intermediários nas negociações dos recursos naturais brasileiros, funcionavam como uma companhia exportadora, cobrando pelo transporte e venda dos produtos na Europa. A vontade de arrecadar mais impostos, oriundos de produtos

²²Bula Romanus Pontifex, de 8 de janeiro de 1454, do papa Nicolau V, in: Ribeiro (1995, p. 39-40).

naturais, que exigiam grande volume de mão de obra pesada, desencadeou a política de escravidão de índios e, posteriormente, de negros africanos, que eram transportados sem dignidade para o Brasil. Os índios e negros eram desconsiderados pelo sistema lusitano como cidadãos, aos quais não se atribuíam quaisquer direitos políticos ou sociais.

No primeiro ciclo, o do pau-brasil, a colônia se organizava politicamente em Vilas, onde haviam “eleições” para vereadores, juizes, procurador, tesoureiro, escrivão e a nomeação de um administrador pelo rei. O pau-brasil era a madeira mais valiosa do mercado de alta costura europeu, em razão da possibilidade de extração da tintura vermelha²³ para a confecção de vestidos para as damas. A Coroa Portuguesa que sabia, por experiências anteriores na Índia, do valor do corante extraído do pau-brasil, adotou-o como principal produto de exportação e quase dizimou as árvores, nos primeiros 30 anos de exploração, num sistema de extrativismo predatório que foi auxiliado por contrabandistas franceses e espanhóis. Apesar disso, para não despender mais recursos e tornar inviável o monopólio, utilizou-se do sistema de exploração econômica indireta, pela qual a terra do rei era repassada por breve período (três anos) a um particular, o qual se obrigava a explorar e defendê-la de invasores por sua conta e risco, entregando 25% das riquezas para Portugal.

Diante da impossibilidade de fiscalização do contrabando em larga escala da madeira, e diante da superação do ciclo do pau-brasil pelo ciclo do açúcar, Portugal utilizou-se de nova política de colonização das terras, mais atraente aos interesses privados. Assim foram criadas as Capitânicas Hereditárias, que não se confundiam com o sistema feudal europeu, porque não havia a transferência definitiva das terras do rei ao empreendedor, mas apenas uma delegação pública, que, no entanto, transmitia-se hereditariamente em razão do seu falecimento. Essa nova modalidade de contrato de concessão fortaleceu a política de ocupação das terras pelos portugueses e redundou numa proteção mais efetiva contra invasões de estrangeiros. A contrapartida foi o maior investimento nas plantações e o pagamento mais elevado de impostos, com efeitos positivos para a economia, porém negativos quanto à intensificação do tráfico de escravos. Com o sucesso econômico do sistema, houve insurgências com relação ao pagamento de impostos e exigência de transferência privada das terras. Para conter o impulso reacionário, houve a criação por D. João III da figura do Governo-Geral, sendo Tomé de Souza nomeado o primeiro Governador-Geral do Brasil. A solução foi atribuir

²³Brasileína é o corante extraído da madeira do pau-brasil (GAMA KURY, 2003, p. 105) e que foi utilizada para o tingimento dos tecidos nobres.

poderes ilimitados a este administrador, uma espécie de juiz supremo da Colônia, para controlar os Capitães-mor, já que para o Regimento 1548 eles deviam lealdade ao Governador em troca do direito sobre as terras. As terras mais lucrativas, no entanto, foram apropriadas pelo próprio monarca, formando-se as chamadas Capitânicas Reais.

A cultura brasileira foi marcada pelo ciclo do açúcar, com os casarões dos senhores de engenho e as senzalas dos escravos, muito bem retratados em livros, poesias e músicas, forjando a imagem característica do Coronel no Brasil. O ciclo do ouro ocorreu no final do século XVII, esvaziando a mão de obra dos engenhos de açúcar, em vista dos altos lucros decorrentes do empreendimento e em razão da concorrência já enfrentada pelo adoçante natural, como as plantações de cana-de-açúcar concentradas na América Central. O último ciclo de economia agrícola colonial foi o do café, que se intensificou na metade do século XVIII devido os baixos investimentos que demandava em comparação às outras *commodities*. Outros fatores importantes para o avanço do café foram o aproveitamento da mão de obra escrava que abundou durante o ciclo do ouro, porém, ficou relegada com seu declínio, a facilidade de adaptação das mudas trazidas da Guiana e a ampla quantidade de terras férteis no Brasil, especialmente concentradas nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná.

O sistema político no Brasil-Colônia era uma cópia das câmaras municipais portuguesas, tendo início por aqui em 1532, quando São Vicente foi elevada à condição de Vila, por meio de um Ato Régio. As câmaras tinham atribuições executivas, legislativas, jurisdicionais e tributárias, e eram compostas por vereadores eleitos. Na prática, entretanto, funcionava como órgão vinculado ao poder do rei, que, inclusive, indicava as pessoas que poderiam ser eleitas, era o *braço administrativo* do Império. As normas jurídicas vigentes para o período eram as Ordenações Manuelinas que foram substituídas pelas Ordenações Filipinas em 1603. As câmaras municipais eram compostas de um presidente (alcaide-mor) indicado pelo monarca, três vereadores e dois juízes eleitos, um escrivão, um juiz vitalício, um procurador e dois almotacéis, estes últimos responsáveis por fiscalizar o comércio. As câmaras municipais foram importantes no processo de colonização do Brasil, de defesa do território nacional contra invasões e manutenção do poder real sobre os colonizados.

Fatos importantes para a cultura política brasileira do Brasil-Colônia²⁴ foram evidenciados nos seguintes períodos: a) fundação da Vila de São Vicente, com a criação

²⁴SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/bicentenario/historia/cronologia.asp>. Acesso em 21 ago. 2012.

da primeira câmara municipal (1532); b) instituição do Governo-Geral que organizou a representação política da Colônia, com a centralização do poder nas mãos do Governador-Geral, que o exercia em nome do rei (1548); e, c) formação da estrutura judicial portuguesa na Colônia, com a Casa da Suplicação, Mesa do Desembargo do Paço, Conselho Supremo de Justiça Militar e Tribunal da Junta de Comércio (1808).

3.2.2 Brasil-Império

Em 1824 foi outorgada a primeira Constituição do Império do Brasil por Dom Pedro I. A história política, porém, se inicia um pouco antes, em 17 de abril de 1823, com a abertura da Primeira Sessão da Assembleia Geral, que fora convocada para discutir uma Constituição para o Brasil, em razão de sua independência, declarada no dia 7 de setembro de 1822. Sobre o tema, vale destacar que quando da saída dos franceses das terras de Portugal, não foram sem deixar os princípios iluministas, construídos durante a Revolução Francesa de 14 de julho de 1789, que pregava a liberdade, igualdade e a luta contra o absolutismo real, o que culminou na Revolução Constitucionalista do Porto, em 24 de agosto de 1820, que tinha o objetivo de proclamar uma nova Constituição para Portugal. Em março de 1821, Dom João VI, pouco antes de sair do Brasil, determinou a escolha de deputados das províncias²⁵, a fim de representarem o Reino da América, nas Cortes Constituintes da Nação Portuguesa, que estava reunida em Lisboa para votar a nova Carta Constitucional, que mantinha o firme propósito colonizador no Brasil.

Os Deputados brasileiros defenderam o Reino da América e foram contrários a manutenção da dominação, discurso que era reforçado pelos atos praticados pelo príncipe Regente Dom Pedro de Alcântara, o qual fora convocado para regressar à Europa, porém respondeu com o “Fico”, em 9 de janeiro de 1822. Em 7 de setembro de 1822 declarou a Independência do Brasil, convocando eleições para a Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, que se reuniu no dia 17 de abril de 1823. Não foi possível obter-se resultados positivos desde primeiro encontro de políticos brasileiros, pois a proposta dos deputados objetivava anular o poder do Imperador, com a previsão de apenas três poderes: executivo, legislativo e judiciário.

25As capitâneas hereditárias que ainda existiam e as capitâneas do rei tornaram-se províncias em 28 de fevereiro de 1821, ou seja, um ano antes da declaração de independência, sendo consideradas relevantes para a história política brasileira, entre outras, as Províncias Cisplatina, São Paulo, São Pedro do Rio Grande do Sul e Grão-Pará.

O núcleo central do exercício do poder político na época ainda eram as câmaras municipais, sofreram, porém, grave revés com a entrada em vigor da Carta Constitucional de 1824, que lhes retirou grande parte dos poderes²⁶ e limitou a legislatura a quatro anos. O vereador mais votado passava a ser o presidente da câmara, que assumia também a função de prefeito. As províncias brasileiras, que correspondiam a meras divisões territoriais administradas pelo Império Português, não foram alteradas após a entrada em vigor da Constituição de 1824. Fatos importantes do Brasil- Império:²⁷ a) em 25 de março foi outorgada a primeira Constituição Imperial (1824); b) lei de 18 de setembro prevê o funcionamento do Supremo Tribunal de Justiça do Brasil (1828); c) lei de 1º de outubro retira o poder jurisdicional das Câmaras Municipais (1828); d) entrada em vigor em 16 de dezembro do Código Criminal (1830); e) Entrada em vigor em 25 de junho do Código Comercial (1850); e) entrada em vigor em 9 de janeiro, a legislação eleitoral do Império “Lei Saraiva” (1881); e, f) em 13 de maio, foi abolida a escravatura (1888).

O Decreto n. 3.029, de 9 de janeiro de 1881, também conhecido como “Lei Saraiva”, de relatoria de Rui Barbosa, foi uma lei muito significativa do período imperial, pois possibilitou uma completa reforma do sistema eleitoral, com a criação do título de eleitor e previsão de eleições diretas para todos os cargos do império, ou seja, para senadores, deputados, vereadores e juizes de paz. A “democracia” não contemplava o direito de votar dos analfabetos e somente poderiam ser eleitos os cidadãos da elite comercial e industrial. Os que não eram católicos deviam comprovar renda superior a duzentos mil réis para poder concorrer. Mesmo assim os efeitos para a democracia brasileira foram mínimos como assevera Sérgio Buarque de Holanda:

Oito anos depois, já à véspera de proclamar-se a República, um dos capítulos de uma obra de propaganda do Brasil, expressamente preparada para a Exposição Internacional de Paris, trará este fecho significativo: ‘Até a revisão de 1887, o número dos eleitores no Brasil somava um total aproximado de 200.000, isto é, 1,5% da população. É um dos menores eleitorados que se conhecem.’ E a situação não mudará apreciavelmente nos 40 anos que se seguirem à queda do regime (HOLANDA, 2005, p. 284).

Apesar da aparente ínfima participação do eleitorado, esse fenômeno de pouca participação também ocorreu, na época, na maioria dos países considerados mais desenvolvidos e com uma cultura democrática em pleno vigor, onde o eleitorado era também mínimo se comparado à população. O fato interessante, no entanto, foi que a

²⁶ As funções de Poder Judiciário foram retiradas das câmaras municipais por lei que entrou em vigor em 1º de outubro de 1828.

²⁷BRASIL, Câmara dos Deputados. **História**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/a-camara/conheca/historia>. Acesso em 22 ago. 2012.

previsão de eleições no Brasil não extinguiu a política do apadrinhamento, ao contrário, incentivou-a ainda mais, agora pela troca de favores pelos votos de quem podia votar.

3.2.3 Brasil-República

Esta fase de evolução da política no país é identificada como a mais relevante do ponto de vista da cultura política brasileira, pois de 1889 até hoje, passamos pela inclusão da federação como forma de estado, por duas ditaduras militares e por dois processos de redemocratização política, a última, ocorrida a partir de 1982, em 15 de novembro, com a admissão de eleições diretas para governadores, prefeitos, deputados e senadores. As mazelas patrimonialistas herdadas do Império, porém, continuaram com a política de troca de favores e de indicação para cargos públicos. Rui Barbosa nos conta, por intermédio de Carvalho (2000), que no Brasil-República durante o período que assumiu a pasta de Ministro da Fazenda, de 15 de novembro de 1889 até 21 de janeiro de 1891, recebeu 1.145 pedidos de favor, que foram escritos por 409 pessoas, formando a média de 2,8 cartas por pedinte. Desses pedidos 1012 eram para beneficiar pessoas físicas, sendo 65,9% para assunção em algum cargo público; e, 133 para beneficiar pessoas jurídicas, em especial mediante incentivos fiscais e tributários. Mas quem solicitou esses benefícios a Rui Barbosa?

Muita gente. Colegas de governo, militares e civis (...).O marechal Floriano Peixoto, que entrou para a história com a imagem de austeridade, fez tantos pedidos (20 cartas) que, ao agradecer uma nomeação confessa: "são muitos os meus pedidos por isso não me recordo ter intercedido a favor desse Dr." (Rio, 25/8/1890). Barata Ribeiro, prefeito republicano do Rio de Janeiro, pediu a nomeação do irmão Atanagildo como governador de Goiás e não se esqueceu também do futuro genro. O ex-professor de Rui, Ernesto Carneiro Ribeiro, pediu para si um cargo na Faculdade de Medicina da Bahia, e quis também emprego para um irmão. O romancista Júlio Ribeiro, tísico, pediu um consulado na Europa a fim de poder tratar da saúde (CARVALHO, 2000, p. 3).

As câmaras municipais foram dissolvidas com a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, ganhando força os governos estaduais, que nomeavam os membros do *conselho de intendência*²⁸ para administrar os municípios. Somente após a revolução de 1930, foram criadas as prefeituras como conhecemos hoje, ou seja, com funções de poder executivo local. Nesse contexto as câmaras legislativas passaram a exercer funções típicas, ou seja, de formular e votar leis. A formação da federação

²⁸Os conselhos de intendência ficaram responsáveis, após 15 de novembro de 1889, pelo poder executivo municipal, funcionavam como uma espécie de prefeitura, o que resultou na separação dos poderes executivo e legislativo, este último que permaneceu com as câmaras municipais.

brasileira ocorreu junto com a República e determinou a emancipação das províncias, antigas capitanias, que passaram a ser chamadas de Estados. Caracterizou-se por apenas representar uma nova forma de administração política do estado, pois manteve a verticalidade do poder herdada do império, o que tornava questionável o conceito de federação, sem que fosse atribuída autonomia aos estados-membros, condição *sine qua non* do sistema federativo.

O Brasil corresponde a um modelo de federação de “fora para dentro”, uma divisão do poder em espaços territoriais a partir do centro, mantendo-se a maior parcela do poder nas mãos da União Federal. Este poder concentrado possibilitaria desde a intervenção nos estados, como também o poder de regulamentar, incentivar e administrar a partir das suas competências privativas e conjuntas com os demais entes federativos. Esta divisão de poder é criticada em trabalhos científicos²⁹, por incentivar o centralismo político e o desequilíbrio entre os Estados, conforme tenha maior ou menor importância econômica, sistema que se mantém mesmo após a promulgação da Constituição Federal, em vigor desde 05 de outubro de 1988.

Entre 1937 e 1945, no período identificado como “Estado Novo”, foram extintos os poderes legislativos municipais, que retornaram somente após o primeiro ciclo de redemocratização ocorrido no pós-45. Atualmente, depois da entrada em vigor da Constituição, os municípios passaram a ter relevância estratégica na federação, sendo identificados como entes federativos de terceiro grau. As funções executivas são exercidas pela Prefeitura (cujos representantes são eleitos pelo sistema majoritário) e as funções legislativas são exercidas pela Câmara de Vereadores (cujos vereadores são escolhidos pelo sistema proporcional), respeitado o número máximo de vereadores (CF, art. 29, IV), que foi objeto de recente delimitação pela Emenda Constitucional n. 58, de 23 de setembro de 2009. Em 1943, durante o golpe militar e para servir de apoio aos EUA na Segunda Guerra Mundial, Getúlio Vargas decidiu utilizar seis locais estratégicos no Brasil, entre eles os territórios de Ponta Porã, Iguazu, Amapá, Rio Branco, Guaporé e Fernando de Noronha³⁰, de modo que pudesse administrá-los diretamente pelo poder central. Os dois primeiros retornaram à condição de estados, enquanto os demais permaneceram como territórios (cuja serventia maior era somente acomodar apadrinhados políticos). O território do Rio Branco foi renomeado para

²⁹ PEREIRA, 2010.

³⁰ Segundo Freitas (1993, p. 18-19), Fernando de Noronha surgiu como Território Estadual (cf. Constituição do Estado de Pernambuco de 1891), sendo mais tarde, em 1942, transformado em Território Federal.

Roraima e o território de Guaporé passou a se chamar Rondônia. Com a promulgação da nova carta constitucional, os territórios passaram à condição de estados.³¹

Vários foram os fatos que influenciaram a cultura política brasileira durante a fase republicana³², destacando-se entre eles o nepotismo³³ e ainda: a) entrada em vigor da Constituição Federal em 24 de fevereiro, que previa eleições diretas e a divisão federativa do Estado (1891); b) revolução de 3 de outubro (1930); c) entrada em vigor do Código Eleitoral (1932); d) Constituição de 16 de julho (1934); e) golpe de estado em 10 de novembro, outorgando nova Constituição, extinguindo a Justiça Eleitoral (1937); f) redemocratização, reinstalação da Justiça Eleitoral, convocação de eleições para o Congresso Nacional (1945); g) entrada em vigor da nova Carta Constitucional, em 18 de setembro, com a criação da Justiça do Trabalho (1946); h) política desenvolvimentista e inauguração de Brasília em 21 de abril (1960); i) AI-1 em 9 de abril (1964); j) AI-2 em 27 de outubro (1965); k) Constituição Federal em 24 de janeiro (1967); e, l) AI-5 em 13 de dezembro de 1968, que estabeleceu a ditadura militar e a concentração dos poderes no executivo, com violenta repressão que se estendeu por mais de uma década.

Para vencer o regime militar a sociedade civil se organizou em torno de discussões políticas e jurídicas, com o surgimento de grupos de pressão que se comunicavam mediante manifestações da cultura popular. Em 1983 a campanha mais significativa do ponto de vista político foi a “Diretas Já” que ganhou as ruas do país com milhares de adeptos, os quais exigiam eleições diretas para Presidente da República, o que fora contemplado em 1988, por intermédio da Constituição Federal: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto”. Nesse contexto, a democracia brasileira é cláusula pétrea na Constituição de 1988, no sentido proposto por Robert Dahl (1997), em sua obra “Poliarquia”, ou seja, o poder político descentralizado e distribuído com harmonia e independência entre os entes federativos, os três poderes e a população, procurando evitar assim a concentração do poder e os desmandos decorrentes do exercício do poder.

A estrutura institucional e política do Brasil após a Constituição de 1988 restou assim definida: I- o Brasil está dividido em 26 Estados, Distrito Federal e Municípios;

³¹ Os Territórios Federais enfrentaram três importantes fases: a centralização de 1904 a 1969, a descentralização de 1969 a 1988 e estadualização, que ocorreu a partir de 1988.

³²BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). **História**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/bicentenario/historia/cronologia.asp>. Acesso em 22 ago. 2012.

³³ Conforme assinala Skidmore (1988), no seu livro “Brasil: de Castelo a Tancredo”, Costa e Silva foi acusado pelo general Moniz Aragão “de obter favores para seus parentes”.

II- O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República (União), pelos Governadores (Estados) e pelos Prefeitos (Municípios), com mandato de quatro anos, permitida uma reeleição; III- o Poder Legislativo da União é exercido pelo Congresso Nacional, no sistema bicameral, senado federal e câmara dos deputados, com mandato de 8 e 4 anos respectivamente; dos Estados é exercido pelas Assembleias Legislativas, no sistema unicameral, com eleição de deputados estaduais e, nos Municípios, pelas Câmaras Municipais (vereadores); os dois últimos com mandato de quatro anos, permitidas as reeleições; IV- no Distrito Federal somam-se as características e competências dos Estados e Municípios; e, V- o Poder Judiciário é exercido por juízes estaduais e federais e pelos tribunais, com cargos providos por concurso público.

3.3 A CULTURA SOB O ENFOQUE DA LEGITIMIDADE

A Cultura Política pode ser entendida também no sentido proposto por Weber, de legitimidade pela dominação, ou seja, a *percepção* do povo quanto à licitude dos atos dos governantes e a submissão consciente às ordens do poder exercido por eles. A dominação legítima consistiria, assim, na possibilidade de um grupo se submeter aos mandamentos do estado, numa relação pacífica entre o direito de comandar dos governantes e a aceitação do povo de obedecer às ordens. Para Weber (1999, p. 187) existem três tipos de dominação: *a legal, a tradicional e a carismática*. A legitimidade que decorre da tradição e costumes de um povo, do carisma ou apelo emocional do político e da obediência à lei. A Cultura Política estaria ligada ao sentido de aceitação do poder ou porque deve ser assim como se apresenta, como ocorreu no Brasil-Colônia e Brasil-Império (legitimidade tradicional); ou porque as pessoas gostam e respeitam o líder, como ocorreu no país no pós-regime militar (legitimidade carismática); ou, ainda, porque foram cumpridas as formalidades legais para o acesso, exercício e manutenção do poder político (legitimidade legal).

Mesmo diante da revolta generalizada contra a má administração dos recursos públicos, o povo compreenderia que, apesar da existência de atos de corrupção, o político foi eleito e exerce o mandato segundo os procedimentos legais considerados legítimos na cultura política nacional para a assunção ao cargo público. Desse modo, a revolta com os políticos, apesar de ocorrer, não alcança amplitude capaz de impedir o exercício das funções públicas no Brasil, porque o povo em última análise reconhece que os políticos estão lá em virtude de uma escolha legítima, feita por eles mesmos, em

processo legal onde foram seguidas regras mínimas estabelecidas para a validade das eleições, que darão suporte aos eleitos para o exercício do mandato. Para Miranda (2007, p. 22), há que se diferenciar a legitimidade de *título* da legitimidade *de exercício*, isto é, a legitimidade decorrente do modo de aquisição do poder político e a legitimidade decorrente da forma como este poder é exercido. No Brasil, muitas vezes essas concepções de legitimidade se confundem para o eleitor, porém é inegável que as reclamações mais contundentes se referem não à aquisição do poder político que é decorrente das urnas, mas da forma como o mandato é exercido.

3.4 A CULTURA SOB O ENFOQUE DA EDUCAÇÃO

Além da tradição a cultura política pode ser entendida como a evolução do aprendizado político, ou melhor, o conhecimento efetivamente adquirido pelas pessoas em sociedade, das questões políticas em sentido amplo, ou seja, forma de Estado, forma e regime de governo, sistemas eleitorais vigentes, função dos partidos políticos, representação eleitoral, direitos elementares da democracia como o de votar e ser votado etc. A cultura política pode ser entendida neste contexto como o *grau de empoderamento* das informações políticas, passadas pela família, pela escola, pela imprensa, pelas empresas, ou ainda, recolhidas em sociedade, bem como a capacidade de formação de um juízo crítico que possibilite a discussão de propostas que objetivem a melhoria dos bens públicos ofertados pelo estado. Para Borba (2005, p. 04) os citados graus de evolução educacional, na verdade são três tipos de *orientação política*, presentes na sociedade, e que decorrem de amadurecimento educacional:

1) a *orientação cognitiva*: que constitui o conhecimento do sistema político e a crença nele, nos seus papéis e nos seus titulares; 2) a *orientação afetiva*: que se traduz pelos sentimentos sobre o sistema político, seus papéis, pessoas e desempenho; e, 3) a *orientação avaliativa*: que corresponde ao julgamento e as opiniões sobre os objetos políticos, que envolvem a combinação de padrões de valor, bem como de critério de valor com informações e sentimentos.

A referida classificação serve de base para explicar a condição educacional do brasileiro no quesito *cultura política*, levando-se em consideração a cultura regional a que esteja inserido e o acesso à educação pública formal. A situação ademais é preocupante, pois a taxa de analfabetismo no Brasil - apesar dos avanços da educação

nos últimos trinta anos,³⁴ conforme dados publicados pelo IBGE em 2010 -³⁵ é de 9,6% para pessoas a partir dos 15 anos de idade, sendo ainda maior para os residentes na região Norte; no caso de Roraima, este número se eleva para 10,3% da população.³⁶ As taxas de analfabetismo para negros e mestiços, nesta pesquisa do IBGE de 2010, são bem altas, em torno de 27% para negros e de 22% para mestiços, o que evidencia que os descendentes da escravidão, ainda representam a maioria dos excluídos do sistema capitalista brasileiro. Outro fator de apreensão é esclarecido por Darcy Ribeiro (1986) no artigo intitulado “Educação no Brasil”:

Se entendermos a condição de analfabeto à do iletrado ou analfabeto funcional – aquele que desenha o nome e se declara alfabetizado, mas é incapaz de obter ou transmitir uma informação escrita – veremos que dobrará, no Brasil o número de brasileiros que ingressam anualmente na vida adulta marginalizados da cultura do seu povo e do seu tempo por não estarem incorporados à civilização letrada. (...) Estamos, como se vê, diante de um fenômeno que precisa ser explicado: como é que o Brasil consegue ser tão ruim em educação? (Ibid., p. 1-3).

Nessa situação, que ainda não foi integralmente superada, pois o país tem quase dez por cento das pessoas aptas a votar, no nível educacional mais elementar no Brasil, optou-se pela premissa de que, apesar de não existirem estudos específicos sobre o nível educacional em *cultura política* dos brasileiros, estamos próximos dos níveis mais baixos de consciência política. Afinal o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) criado pelo MEC em 2007³⁷, que mede a qualidade das escolas brasileiras, considera a nota 6 (seis) como adequada para um nível razoável de ensino, embora esta nota esteja projetada para o Brasil alcançar somente em 2022. Em 2011, a média das notas atribuídas às escolas brasileiras foi de apenas 4,1 para o ensino fundamental e 3,7 para o ensino médio. Apesar das evidências de baixa escolaridade dos brasileiros, porém, não é possível associar somente este elemento como característico de uma cultura política inferior, eis que do ponto de vista da ética, nem sempre a educação faz realmente toda a diferença, é preciso associar outros elementos como qualidade de vida, costumes, crenças, entre outros, para se avaliar o grau de importância do ensino no contexto dos comportamentos políticos. A nação alemã de 1933/1939, por

³⁴ Em 1980 o Censo de Analfabetismo na América Latina registrou para o Brasil 26% (vinte e seis por cento), na época, 19 milhões de pessoas adultas no Brasil foram consideradas analfabetas.

³⁵ Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil/numeros-do-brasil/brasil/>. Acesso em 16.08.2012.

³⁶ Para o Estado de Roraima a taxa de analfabetismo para a faixa etária maiores de 15 anos é de 10,3% (dez vírgula três por cento).

³⁷ BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336&id=180&option=com_content&view=article. Acesso em: 03 set. 2012.

exemplo, apresentava os mais elevados índices de educação formal da Europa e a opção política foi pelo nacional socialismo, como se sabe, responsável pelo genocídio de milhões de pessoas. Assim, o alto nível de ensino e de educação formal não é sinônimo de cultura política eticamente superior.

Contudo, a educação formal eleva o pensamento e prepara os cidadãos para fazer escolhas, o que é fundamental para a democracia. Com efeito, para suprir as deficiências na educação política em Roraima, relevante são iniciativas paralelas, como a participação do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima na execução de programas voltados para a consciência do jovem eleitor. Nesse sentido, estão em execução os programas Meu Primeiro Voto, Voto Ético e Eleitor do futuro, que têm a finalidade de despertar o interesse por assuntos políticos, a consciência cívica e possibilitar o exercício do voto com ética e responsabilidade.³⁸

3.5 A CULTURA SOB O ENFOQUE DA PARTICIPAÇÃO

Uma parte considerável dos cientistas políticos atribui uma característica *funcional* à participação política dos eleitores, segundo a qual a participação política moderada ou mínima em uma sociedade estaria dentro de um contexto de equilíbrio natural, sendo o poder exercido pelas pessoas mais engajadas com as funções políticas. Neste particular, não se preocupam com a baixa participação da população nas eleições onde o voto é facultativo, ou com grandes abstenções nas eleições em que o voto é obrigatório, pois compreendem que existe “confiança” de toda a sociedade nas instituições políticas, fazendo com que as pessoas não participem, mas “aceitem” os governantes eleitos dentro de parâmetros legais, pela simples crença de que qualquer dos eleitos comandará o sistema respeitando os direitos individuais.

Este entendimento é contestado por Habermas (1983), para o qual a concepção *funcional* é característica do sistema de pensamento liberal, onde não existe a preocupação efetiva de alteração de paradigmas sociais e de transferência do poder político aos menos favorecidos. A ideia de equilíbrio natural como critério para estabelecer o “grau ideal” de participação política não é aceito por ele, que censura o sistema *funcional* pela apatia na participação dos diversos grupos sociais e demais excluídos do sistema capitalista moderno, o que possibilitaria a mera consulta eleitoral

³⁸ TRE-RR Programas Meu Primeiro Voto, Voto Ético e Eleitor do Futuro. Disponível em: www.tre-rr.jus.br. Acesso em 05 ago. 2014.

para viabilizar a perpetuação de determinados grupos no exercício do poder estatal. Nesse sentido, defende o maior engajamento político da sociedade na construção de um interesse comum, de todos os segmentos sociais, que redundaria na participação política mais efetiva na busca do interesse coletivo.

Assim, a *cultura política* de determinado povo, pode também ser analisada quanto ao seu grau de participação nos assuntos políticos determinantes da sociedade, que possui três parâmetros: 1º. *Presença política*: atitudes de participação mínima; 2º. *Ativação política*: atitudes de participação moderada; e, 3º. *Participação política*: atitudes de participação efetiva.

O primeiro é o da “presença” política. Nesse nível estamos na fronteira, ou seja, no limite do que pode ser caracterizado como participação política. Trata-se da atitude de simplesmente se deixar expor às mensagens do mundo político. É a situação em que o sujeito não contribui com o processo político. No segundo nível encontramos a “ativação” política. Essa designação explica a atitude de um indivíduo que assume determinadas tarefas políticas a ele delegadas. Tarefas dentro ou fora de uma organização e que dizem respeito a coordenar um evento, realizar uma campanha eleitoral (...). Num nível mais elevado de engajamento se reserva a denominação de “participação” política. Esse termo designa os casos nos quais o sujeito tem uma contribuição direta ou indireta no processo de tomada de decisão política. A ampla participação dos cidadãos nas decisões políticas caracteriza as sociedades democráticas (SOUZA, 2007, p. 109).

O tema *participação popular* foi moldado durante a constituinte de 1987, presidida pelo então Deputado Federal Ulysses Guimarães (PMDB), e é ainda hoje uma abordagem em evolução, uma forma alternativa de governar. Neste tema são relevantes os estudos do Orçamento Participativo, implementado PT em 1989, com relativo sucesso em Porto Alegre (RS), Blumenau (SC) e Guarulhos (SP), modelo também exportado para a Argentina (Rosário), o Uruguai (Montevidéu), a Espanha (Barcelona) e a Bélgica (Bruxelas). Para Ribeiro e Garcia (2002, p. 40), “o Orçamento Participativo encontra-se orientado para o alcance de conquistas institucionais e para a transformação da cultura política”, tem a ideia de adicionar ao modelo de gestão orçamentária atual dois fundamentos básicos “a transparência na destinação de verbas públicas e a participação popular no sistema político”.

Processos de alteração da cultura política são lentos e longos, e requerem, se forem expressamente delineados, a geração de instituições – concretas e abstratas – capazes de processar a complexa pluralidade de interesses, identidades e objetivos que mobilizam os atores sociais, isto é, de alterar o modo como os indivíduos dotam de significado os eventos políticos, de alterar algo mais estável do que as estruturas concretas das instituições políticas oficiais: as estruturas das mentalidades (NEVES, 2010, p. 27).

Destarte, novas propostas de alteração do paradigma atual de baixa atuação política para um movimento de efetiva participação, como pretende o Orçamento

Participativo, devem ser experimentados, avaliados e aperfeiçoados, procurando-se alcançar um grau maior de maturidade cívica, que é necessário para um país que objetiva alterar, num futuro próximo, a mentalidade política de eleitores e políticos.

3.6 A CULTURA SOB O ENFOQUE DA LIBERDADE ECONÔMICA

A pobreza é limitadora do exercício pleno dos direitos políticos. O desemprego exclui o cidadão da economia, prejudica suas relações em sociedade e causa problemas irreparáveis na convivência familiar. A falta de recursos mínimos para a subsistência afeta o ser humano física e moralmente, de tal modo que passa a agir seguindo impulsos, aproveitando qualquer oportunidade que lhe apareça, para ter acesso aos bens necessários à sua sobrevivência. Nesse cenário, de falta de liberdade econômica, resulta também a falta de liberdade política. Logo após o fim da Segunda Guerra Mundial e diante do genocídio de seis milhões de judeus e mais cinco milhões de cidadãos considerados indignos de viver (deficientes, maçons, ciganos entre outros grupos),³⁹ foi aprovada em 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, concebendo direitos mínimos a serem observados por todos os países do mundo.⁴⁰

Para Amartya Sen os direitos humanos são como *pérolas libertadoras* do direito de pensar e refletir, liberdades que se apresentam inter-relacionadas para a formação e desenvolvimento do indivíduo. Tendo liberdade política, mas não econômica, restará o cidadão privado de um discernimento completo. Na opinião do autor indiano, os direitos mínimos para formar uma convicção política, correspondem: “(1) Liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora” (SEN, 2000, p. 25). Afirma ainda que estas liberdades estão unidas e não podem se separar sem prejuízo à capacidade de participação do indivíduo na sociedade.

As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. Além de reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade, precisamos entender a notável relação

³⁹ NIEWYK; NICOSIA, 2000, p. 45-52.

⁴⁰ Direitos da primeira geração ou direitos de liberdade: compreendem os direitos civis e políticos, entre eles: o direito à vida, liberdade e o voto. Direitos da segunda geração ou direitos de igualdade: são os direitos econômicos, sociais e culturais. Direitos da terceira geração ou direitos de solidariedade: são direitos difusos como à proteção ao meio ambiente. Direitos da quarta geração ou biodireitos: são as questões relativas aos direitos do nascituro, fecundação *in vitro*, transplante de órgãos. Direitos da quinta geração ou direitos decorrentes da globalização: estão relacionados com a democracia, ao pluralismo político e a transparência das atividades e dos serviços públicos (FURTADO; MENDES, 2008, p. 6971-6978).

empírica que vincula, umas às outras, liberdades diferentes. Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras (SEN, 2000, p. 25-26).

Na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em Viena, em 1993, constou que “os Direitos Humanos decorrem da dignidade e do valor inerentes à pessoa humana, que a pessoa humana é o sujeito central dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, e que deve ser o seu principal beneficiário” (idem). Para informar a comunidade internacional quanto ao tema, foi aprovada a Declaração de Viena, que prevê, no seu item 5, a necessidade de observância da indivisibilidade, interdependência e inter-relação entre os direitos e liberdades individuais:

Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais (VIENA, 1993).⁴¹

No Brasil a Constituição Federal de 1988 prevê uma série de direitos, tendo referência expressa quanto a prevalência dos direitos humanos (CF, art. 4º, II) e ao respeito aos tratados internacionais, os quais podem ser incorporados no sistema jurídico nacional, no mesmo sistema das emendas constitucionais (CF, art. 5º, §3º). Nosso país é signatário dos principais tratados internacionais sobre a matéria, entre eles: Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

No entanto, apesar de nos comprometer com a proteção dos direitos humanos, os números demonstram que ainda estamos longe de formar um cidadão com capacidade política. O principal entrave da conscientização política, além da educação, concentra-se na miséria e na pobreza. Como cobrar consciência política de alguém que está passando fome? Como impedir a pessoa de aceitar benefícios pessoais oferecidos por políticos? Para que serve a liberdade política se o cidadão não tem liberdade econômica, pois lhe falta moradia, emprego, saúde, enfim dignidade?

⁴¹ VIENA, Conferência Mundial sobre Direito Humanos de. **Declaração e Programa de Ação**. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%201993.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2012.

A democracia clama pela participação popular, liberta das amarras ideológicas dos colonos antigos. É difícil consolidar uma democracia em que os homens estão presos pelas necessidades mais básicas de sobrevivência, longe de construir um pensamento crítico e autônomo (FRANÇA, 2008, p. 14).

Segundo dados do IBGE (Censo Demográfico de 2010), mais de 16 milhões de brasileiros se encontram em situação de *extrema pobreza*⁴², o equivalente a 8,5% da população total. A maioria dos miseráveis se concentra nas regiões Norte (6,7%) e Nordeste (18,1%) do país. As faixas etárias que possuem mais pessoas nesta condição são de 5 a 14 anos (27,90%) e 20 a 39 anos (27,60%), o que evidencia a grande quantidade de eleitores aptos a votar em situação de extrema pobreza no Brasil. Assim, diante da realidade econômica dos brasileiros, é difícil vislumbrar uma liberdade política, porque esses direitos ou liberdades estão inter-relacionados. De forma que o exercício do voto em condições de miséria ou de pobreza extrema é discutível, permitindo-se antever a vinculação ao sistema clientelista, pois para grande parte dos eleitores brasileiros a escolha de ser “cliente” não é uma opção, mas necessidade.

3.7 PERÍODOS HISTÓRICOS DA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA

3.7.1. Patrimonialismo

Conforme Faoro (2001), o marco inicial da cultura política brasileira está ligado à “*Revolução de Avis*” em Portugal (1383-1385), cujo pano de fundo estava estabelecido em torno da ascensão da classe burguesa, que almejava dividir o poder monárquico. Segundo a história contada por ele, no ano de 1385 e, em meio ao conflito sobre a sucessão do trono, Don João das Regras, cidadão proveniente da classe burguesa convenceu os grupos rivais de que o melhor naquela situação era aclamar o *Mestre de Avis* como rei, o que efetivamente ocorreu e Don João I assumiu o poder, o que perdurou por apreciável período, de 1385 até 1433. Ocorre, porém, que a centralização do poder nas mãos do rei custou posições públicas relevantes, formando-se uma estrutura burocrática para “auxiliar” o rei, o que justificou a união da classe dos nobres com a classe capitalista proeminente, numa forma *peculiar* de “*monarquia burguesa*”. O poder político, todavia, restou concentrado nas mãos do rei, que concedia incentivos, privilégios e cargos públicos estratégicos, objetivando a manutenção da verticalidade.

⁴²“Pobreza extrema entendida como a observação de famílias com renda per capita de até R\$ 70,00 (setenta reais)”. Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2010.

As novas classes sociais imperiais rumaram então seus investimentos para o mercantilismo além-mar, que obteve sucesso em virtude da posição geográfica de Portugal. Destaca-se, porém, que a ideia de tomar posse das riquezas de novos territórios somente foi possível com o apoio da iniciativa privada, que exigiu a contrapartida de participação no Estado, o que foi assegurado pelo rei de diversas formas, especialmente mediante a concessão de honrarias e posições públicas de destaque. Não é demais esclarecer que esta modalidade de parceria *público-privada* redundou mais tarde no descobrimento do Brasil: “A direção dos negócios da Coroa agora exigia o trato da empresa econômica, definida em direção ao mar e requeria um grupo de conselheiros e executores ao lado do rei, sob a incontestável supremacia do soberano” (FAORO, 2001, p. 56).

Esta soma de poder monárquico e burguês, permeada de graves divergências culturais, culminou na formação do “*estamento burocrático brasileiro*” ou engessamento de nova estrutura de poder, conjuntura pela qual emergiu uma nova classe social, representada pelos comerciantes no poder, os “burocratas”, casta que surgiu com objetivos muito específicos: influenciar as decisões do rei (em proveito próprio) e inchar a máquina do Estado, com cargos e funções prescindíveis, que dificultavam a eficiência da administração pública, mediante procedimentos burocráticos que mantinham esse sistema. Formou-se assim o *estado patrimonialista*, com a apropriação e repartição do dinheiro público entre os detentores do poder, excluindo-se a maioria da população, que era simples pagadora de impostos, destinados a custear os privilégios da *nobreza* e dos *servidores burocráticos*, que passaram a formar uma *elite imperialista*, fato que redundou em grave endividamento público e gradativo empobrecimento da nação.

O povo-nação não surge no Brasil da evolução de formas anteriores de sociabilidade. Surge, isto sim, da concentração de uma força de trabalho escrava, recrutada para servir a propósitos mercantis alheios a ela, através de processos tão violentos de ordenação e repressão que constituíram, de fato, um continuado genocídio e um etnocídio implacável. Nessas condições, exacerba-se o distanciamento social entre as classes dominantes e as subordinadas, e entre estas e as oprimidas, agravando as oposições para cumular, debaixo da uniformidade étnico-cultural e da unidade nacional, tensões dissociativas de caráter traumático. Em consequência, as elites dirigentes, primeiro lusitanas, depois luso-brasileiras e, afinal, brasileiras, viveram sempre e vivem ainda sob o pavor pânico do alçamento das classes oprimidas. Boa expressão desse pavor pânico é a brutalidade repressiva contra qualquer insurgência e a predisposição autoritária do poder central, que não admite qualquer alteração da ordem vigente (RIBEIRO, 1995, p. 23).

A carta de Pero Vaz de Caminha (1500), afirma categoricamente que no Brasil do descobrimento não havia ouro ou prata, isto é, a nova terra não oferecia ao *nobre*,

aos *comerciantes* e tampouco aos *burocratas* vantagens financeiras imediatas. Nesse sentido, apesar da beleza da terra e da cordialidade do povo, muito bem retratadas por Caminha, na primeira obra da literatura brasileira, deixa o *escriba* do rei bem claro qual era a verdadeira intenção da Coroa portuguesa no Brasil, tão somente explorar a região, escalando as riquezas naturais e as enviando para comércio na Europa.⁴³ Ao contrário do que ocorrera na Europa na constância do sistema feudal e posteriormente na luta contra o absolutismo, no Brasil a colonização foi imposta pelo estado “de cima para baixo”, mantendo-se o poder *patrimonialista* da Coroa sobre todas as riquezas e sobre todas as pessoas.

A cidadania era reconhecida somente aos integrantes da burguesia, da realeza e diante dos interesses econômicos de Portugal. Aos índios fora atribuído o direito de ter alma exclusivamente pela necessidade de pacificação religiosa. Como não se deixaram pacificar para o trabalho pesado, os índios foram substituídos pelos negros, escravizados, explorados e tratados como mercadoria até a abolição, ocorrida no dia 13 de maio de 1888. Sobre o tema “abolição” vale ressaltar que seu fundamento eram interesses econômicos da Inglaterra, no comércio do açúcar da América Central e não para proteger os interesses do povo brasileiro; e, não resolveu o problema da escravidão, pois os negros passaram a formar a grande classe marginalizada e uma parte a classe operária do Brasil. Os que não foram incorporados ao sistema capitalista formaram a população de baixa renda, com empregos informais e os desempregados.⁴⁴

No contexto de expansão da burguesia formou-se uma estrutura pouco eficiente, denominada *burocracia*, incentivada pela criação de diversos cargos públicos, sobretudo para alocação de parentes, amigos e simpatizantes, momento em que

⁴³ (...) Esta terra, Senhor de ponta a ponta é toda praia, muito chã e muito formosa. Pelo sertão nos pareceu, vista do mar, muito grande; porque a estender olhos, não podíamos ver senão terra e arvoredos -- terra que nos parecia muito extensa. Até agora não pudemos saber se há ouro ou prata nela, ou outra coisa de metal, ou ferro; nem lha vimos. Contudo a terra em si é de muito bons ares frescos e temperados como os de Entre-Douro-e-Minho, porque neste tempo d'agora assim os achávamos como os de lá. Águas são muitas; infinitas. Em tal maneira é graciosa que, querendo-a aproveitar, dar-se-á nela tudo; por causa das águas que tem! Contudo, o melhor fruto que dela se pode tirar parece-me que será salvar esta gente. E esta deve ser a principal semente que Vossa Alteza em ela deve lançar. Beijo as mãos de Vossa Alteza. Deste Porto Seguro, da Vossa Ilha de Vera Cruz, sexta-feira, 1º de 5 de 1500. Pero Vaz de Caminha.

⁴⁴ Florestan Fernandes entende que a Abolição operou-se sem qualquer garantia de inserção do negro no mercado de trabalho livre. Após a escravidão o liberto geralmente não encontrava opções nas cidades, então, uma opção mais segura de convívio com a “nova” sociedade colocava-se no não afastamento da antiga fazenda. As oportunidades de trabalho eram escassas e a vagabundagem, criminalidade e “incorporação à escória do operariado” traduziam-se como principais expectativas para os negros. A criminalidade tornara-se um caminho “natural” para negros e mulatos, pois, além dos caminhos de autoafirmação parecerem bloqueados para os ex-cativos, “só o vício e o crime ofereciam saídas realmente brilhantes ou sedutoras de carreiras rápidas, compensadoras e satisfatórias (SIMÕES, José Luiz. apud FERNANDES, 1978, p. 146).

surgiram os atos de improbidade administrativa no Brasil, todos impulsionados e alimentados pelo principal problema político nacional: *a corrupção*. Não é por outro motivo que a *corrupção* é identificada como *filha da burocracia*. A colonização do Brasil teve um fim capitalista específico, que objetivou a apropriação do patrimônio público para manutenção da minoria social no poder. A regra que se estabeleceu para os servidores públicos foi a acumulação de cargos, a sobreposição de ordenados e pensões, que sobrecarregavam o erário e exigiam a intensa exploração das riquezas nacionais.

O *estado patrimonialista* é, portanto, a raiz cultural mais evidente da colonização portuguesa no Brasil e que se estabeleceu com força, sendo este um dos primeiros elementos da cultura política brasileira. Teve seu início com o descobrimento do Brasil em 1500, porém seus efeitos ainda são sentidos. No *estado patrimonialista* estão as premissas do subdesenvolvimento brasileiro, que segundo Furtado (1973) possui relação com a nossa forma de colonização e com a estrutura de estado centralizador. Assim, o subdesenvolvimento não é apenas uma fase do capitalismo, ele é estrutural e guarda correspondência com a cultura de dominação dos colonizadores.

3.7.2 Coronelismo

A origem do termo “Coronel” tem íntima relação com o Brasil-rural e remonta à era das guardas nacionais, formadas por todos os cidadãos da comuna durante o Império (1822 a 1889), com o objetivo de promover a defesa do território nacional, os quais participaram das guerras do prata, do Uruguai e do Paraguai entre 1851 e 1870. Naquela época, cada município brasileiro possuía um regimento, ou seja, uma guarda, e a sua liderança era atribuída ao “Coronel” ou líder político local, posto geralmente ocupado por um fazendeiro ou rico comerciante. Nesse contexto, foi a união do poder econômico-rural dos grandes proprietários de terra, com o poder político-rural dos municípios, adquirido por esses líderes nas eleições municipais, que fez nascer o coronelismo no Brasil.

Conforme Leal (2012, p. 45), “o elemento primário desse tipo de liderança é o “Coronel” que comanda discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto”. O coronelismo é um *sistema político* e corresponde a uma troca de favores, com a apropriação dos bens públicos pelo Coronel, o qual repassava aos seus colaboradores “sob a aura de benfeitor”. O coronelismo é também parte importante da cultura política nacional, de maneira particular, com o surgimento do apadrinhamento

político, que produziu feridas crônicas. Segundo Teresa Sales (1993), o coronelismo intensificou a clivagem política entre ricos e pobres identificada como “cidadania concedida” ou “não-cidadania” pela qual o homem pobre dependia dos favores do senhor territorial que detinha o monopólio econômico. Para Carvalho (1997, p. 1), o coronelismo representa “uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos”.

À abolição da escravatura seguiu-se o compromisso coronelista, ou, mais genericamente, os mecanismos de patronagem e clientelismo que marcaram toda a nossa Primeira República, contribuindo para perpetuar as bases sociais da cidadania concedida (SALES, 1993, p. 1).

O avanço do “coronelismo” no Brasil se deu, sobretudo, pela ausência do poder público municipal efetivo, fazendo com que o poder público estadual acabasse por admitir e até incentivar os desmandos locais, tudo em razão das boas relações mantidas pelo Coronel com as outras instâncias do poder. Nesta relação epicena, negociava o apoio político dos seus liderados em troca de indicações para cargos públicos estratégicos (juiz de paz, delegado de polícia, vereadores), de forma a estabilizar o seu poder de mando local mantido muitas vezes pelo uso da força (mandonismo).

O “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil. Paradoxalmente, entretanto, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isso se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável (LEAL, 2012, p. 44).

A fraqueza política e financeira dos municípios no Brasil e a dependência estadual e federal cada vez maior do voto dos trabalhadores rurais são apontadas como motivos determinantes da ascensão do coronelismo. O coronelismo foi impulsionado também pelas dificuldades financeiras dos proprietários rurais, os quais passaram a depender do poder público para manter sua influência sobre a população local, fazendo com que os trabalhadores rurais passassem a depender de sua indicação para o exercício de cargos públicos. Para Victor Nunes Leal (2012), o Coronel não representou apenas um personagem da histórica política brasileira, foi ele parte de um sistema político denominado de “coronelismo” e, que, apesar de ter emprestado o nome da fase imperial, ocorreu de fato a partir da Primeira República (1889-1930), notadamente diante da criação da federação brasileira, que de forma vertical controlava as relações de poder

desde os Municípios, passando pelos Estados até o Presidente da República, com compromissos e vantagens recíprocas que objetivavam a manutenção do sistema.

Nessa concepção, o coronelismo é, então, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado. O coronelismo é fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo. O coronelismo não existiu antes dessa fase e não existe depois dela. Ele morreu simbolicamente quando se deu a prisão dos grandes coronéis baianos em 1930 (CARVALHO, 1997, p. 2).

O coronelismo foi assim um período, uma fase política brasileira, que ocorreu durante o federalismo, e que teve um começo, meio e fim (1889-1930), contribuindo de forma inquestionável para o estabelecimento da nossa cultura política, influenciando o florescimento de práticas individualistas, sendo suas principais características: as relações de poder no Brasil-rural, a verticalidade do poder, o voto de cabresto, o mandonismo, o clientelismo, o filhotismo e os serviços públicos pouco eficientes.

3.7.3 Caudilhismo

O “caudilhismo” caracteriza também uma fase da história política brasileira, que ocorreu logo após o “coronelismo”, com o incentivo do regime militar. Sua influência foi sentida em toda a América Latina, em países como Argentina (Juan Perón - 1946-1955), Paraguai (Alfredo Stroessner - 1958-1988) e Uruguai (Manuel Oribe - 1846-1851) e findou no Brasil com a instalação em 1º de fevereiro de 1987, da Assembleia Nacional Constituinte. O exemplo de líder que pode ser identificado como “Caudilho”, porém com ressalvas, pois foi alçado ao poder não por um Golpe, é o ex-Presidente da Venezuela, Hugo Chávez, tendo em vista sua origem militar e o carisma junto aos setores mais humildes da sociedade, características adaptadas a este líder político.

O sistema é uma *autocracia*, pois representa o exercício do poder político por uma liderança provinda do setor mais tradicional da sociedade os militares. Caudilho foi o termo utilizado para designar os líderes conservadores que assumiram o poder durante os golpes militares e que se perpetuaram no poder pelo voto, oferecido em razão de seu carisma. No nosso país ocorreu como continuidade do “patrimonialismo” e do “coronelismo”, pois aproveitou a estrutura social da ex-colônia portuguesa e a débil

estrutura política municipal da primeira República. A cultura do clientelismo e do nepotismo intensificou-se num mandato vitalício imposto pelo regime ditatorial.

O caudilhismo produziu no Brasil alguns líderes emblemáticos, que passaram a ser eleitos pelo povo em razão da sua imagem, muitas vezes associada a bom administrador e defensor dos pobres. Em Roraima a alcunha de Caudilho pode ser atribuída a Ottomar de Sousa Pinto, militar de carreira, que foi governador do Território de 1979 a 1983, por nomeação do Presidente João Figueiredo e, posteriormente, em 1990, foi eleito o primeiro Governador de Roraima. A ciência política identifica no “caudilhismo” a origem do “personalismo” na política brasileira, ou seja, a escolha do candidato não pela sua ideologia e nem por suas propostas ou pelo partido que representa, mas exclusivamente pelo carisma e qualidades pessoais. Getúlio Vargas é apontado como o principal Caudilho brasileiro, no que pese o regime que o erigiu ao poder. Não ficou marcado como Ditador, com apoio popular conseguiu ser eleito para um segundo mandato (1951-1954), isto é, retornou ao poder pelas “mãos do povo”.

3.7.4 Caciquismo

A origem do “caciquismo” na ciência política está ligada aos líderes dos partidos políticos de Portugal e a disputa pelo poder no início do século XX, mais precisamente a partir da crise política lusitana, ocorrida em 1901, com a cisão do grupo parlamentar ligado ao Partido Regenerador, permanecendo a maioria dos parlamentares ao lado do “Cacique” Hintze Ribeiro, e vinte e cinco, cerca de $\frac{1}{4}$ dos Deputados, acompanharam João Franco, o dissidente do partido. Remonta a história que a estratégia utilizada por Hintze Ribeiro, beneficiado por sua influência junto ao Poder Moderador (do rei) foi dissolver a Câmara Parlamentar e preparar novas eleições, nas quais anulou a ação política do dissidente João Franco por meio de uma nova legislação eleitoral.

Com a entrada em vigor do Decreto Eleitoral de 08 de agosto de 1901, e por meio de um acordo prévio com os líderes do Partido Progressista, concentrou ainda mais o poder político em suas mãos. Em 06 de outubro de 1901, ocorreram as eleições para o parlamento português, resultando como queria o “cacique” Hintze Ribeiro, na eleição de 107 deputados para o Partido Regenerador, 41 para o Partido Progressista, 06 deputados independentes e apenas 1 partidário de João Franco, alcançando assim o efeito pretendido de minar o “franquismo”.

Seria errôneo desvalorizar o significado político deste tipo de eleições. Fabricadas, destinadas a sancionar um poder que delas não depende directamente, sua importância é fulcral. Elas são o momento em que o sistema político verifica a sua legitimidade e fortalece a sua imagem como autoridade legitimada, em que os grupos sociais e as elites políticas medem o seu poder e as relações recíprocas. Nelas se recorta, garantido votos e fidelidades, a figura do cacique (SOBRAL; ALMEIDA, 1982, p. 654).

São considerados “caciques” no Brasil os chefes dos partidos, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que atribuiu grande relevância aos partidos políticos. São líderes que exercem grande influência, que estão alocados em importantes cargos ou funções políticas nas três esferas de governo. O caciquismo, no entanto, não pode ser definido na concepção de apenas um líder. Existem partidos no Brasil como é o caso do PT, PSDB e PMDB onde um “grupo de líderes” ditam as ordens, existindo também partidos com “caciques” em todos os níveis da federação.

A situação política que amplia o “caciquismo” é o *centralismo político* das decisões partidárias, o que geralmente ocorre em partidos menores como p. ex. o PV e o PR, que mantém fora da sede do partido apenas comissões provisórias, nomeadas pela instância superior e que podem ser destituídas caso não sigam as orientações do comando central. Assim, os presidentes dos partidos, os líderes nacionais, decidem “praticamente sozinhos” sobre quem pode ou não ser candidato; sobre destinação dos recursos partidários; sobre o tempo de propaganda do partido; sobre o fechamento das coligações partidárias; sobre quem o partido irá apoiar nas eleições estaduais e municipais; e podem, inviabilizar, inclusive, a aprovação de nomes fortes do próprio partido nas Convenções para o registro de candidaturas, tudo em virtude de negociações feitas com outros partidos ou com o governo para ocupação de cargos públicos e apoio financeiro. Maurício Brusadin, ex-presidente do PV em São Paulo, revelou, em 06 de julho de 2011, o funcionamento interno do “caciquismo” partidário no Brasil:

A crise no PV se insere no processo mais geral de declínio da importância dos partidos políticos os quais deixaram de ser mecanismos vivos, eficientes e legítimos de intermediação política. (...) Os partidos já perderam o monopólio da Intermediação, não é por acaso que todas as recentes marchas (Liberdade, mulheres) aconteceram sem que nenhum partido as mobilizasse, elas foram espontâneas. (...)Um pequeno grupo de burocrata comanda todos os filiados, a mobilização partidária só existe durante os períodos eleitorais. Temos partidos sem participantes, onde quem manda é o cacique, o dono da legenda, o comandante que decide o rumo coletivo baseado nos seus interesses pessoais. As bandeiras, a ideologia, o programa, nesse contexto, viraram instrumentos de "marketing", e o que se propõe para a sociedade não se exercita internamente, a isso chamamos de fraude (...) Todos aqueles que desejam reaproximar a vida real desse Universo paralelo em que se tornou o mundo da política com o famoso toma lá da cá, tão desideologizado, participem, embarquem nessa grande nave movida à energia solar, plugada numa organização em rede, navegando nas ondas líquidas da era digital, onde

o respeito, a diversidade, a pluralidade e a generosidade são valores inegociáveis. (...) M. Brusadin.⁴⁵

O fortalecimento dos partidos políticos, bem como a obrigatoriedade de filiação partidária para ser candidato (CF, art. 14, §3º, V), possibilitaram que o *mandonismo* do regime militar rumasse para as mãos dos líderes partidários nacionais, os quais detêm um grande poder sobre a atuação político-partidária. Esta fase identificada como “caciquismo”, também contempla práticas mandonistas, sempre no sentido de manter a verticalização do poder, o centralismo político e o clientelismo institucional. Aperfeiçoou-se atualmente na perseguição de adversários políticos por meio de dossiês, algumas ações midiáticas da polícia federal apontam também nesse sentido, e, ainda, a negociação entre partidos e entre estes e o governo para financiamento de campanhas.

3.8 HERANÇAS DOS PERÍODOS CULTURAIS

3.8.1 Mandonismo

O mandonismo é legado de longa duração na cultura política nacional e esteve presente em todas as épocas, se projetando notadamente nos períodos do coronelismo e do caudilhismo, mas existe, em verdade, desde o início da colonização. Atualmente, o mandonismo pode ser separado em dois conceitos distintos, ou seja, o decorrente do institucionalismo brasileiro, que é exercido por lideranças políticas; e, o decorrente do poder paralelo ao estado, que ocorre no âmbito das organizações criminosas, onde mandam os chefões do tráfico de drogas. O crime organizado se instala onde o Estado não atua com políticas públicas consistentes, onde o Estado não está presente, no completo abandono social. Nesse contexto, controla a economia e os serviços sociais, cobrando um preço alto das comunidades, geralmente reunidas em favelas do Rio de Janeiro e em São Paulo. É formado por lideranças locais que não se intimidam com os limites impostos pelas instituições, pois confiam na impunidade.

Sobre a primeira forma de mandonismo, o institucional, sua origem esteve ligada à Coroa Portuguesa e ao seu poderio militar frente à Colônia para administrar as Vilas, Províncias e Capitânicas. Os alcaides-mor, ou vice-reis, como foram designados por Lins (1988), ditavam as regras, mandavam, escravizavam e castigavam a população

⁴⁵Folha Verde News. Disponível em: <http://www.folhaverdenews.com/2011/07/mauricio-brusadin-se-afasta-do-pv-sp.html>. Acesso em: 12 jun. 2013.

e, ainda, usavam o apoio do rei por intermédio de autorizações (alvarás). Raramente seu poder era confrontado e estava unido ao poder dos representantes eleitos aos cargos de juiz, tesoureiro e vereador. De 1889 a 1930 o poder passa às mãos dos coronéis com a proclamação da República e com a instituição da federação como forma de Estado. Durante o monopólio militar (1930 e 1964) o *mandonismo* se intensificou ainda mais com os atos institucionais de censura, extinção dos partidos, cassação de parlamentares etc. O mando transformou-se em verdadeira característica da política brasileira, como assinala Araújo (2003, p. 3) “a política tradicional aqui referida é a política marcada pelo autoritarismo, personalismo, jogo de influência, cooptação, abuso de poder econômico, nepotismo etc”. Nesse sentido ainda:

Ao falarmos de “mandonismo”, nos referimos a um poder patriarcal, centralizador, dominador, economicamente abastado, aglomerador de atenções, capaz de interferir social, econômica e politicamente em uma dada sociedade, controlando vidas e agindo mesmo à margem da lei, fazendo de sua conduta a conduta oficial. Assim fizeram os proprietários rurais durante boa parte da história brasileira. Chamaremos de “coronéis”, mesmo nos referindo aos da atualidade, de outro tipo, pois, em essência, são os mesmos (FRANÇA, 2008, p. 2).

A recente redemocratização do Brasil, acelerada com a campanha “Diretas Já” de 1983; e, alcançada somente em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, também não conseguiu se impor diante do poder de mando. Àqueles que outrora criticavam a ditadura militar e eram favoráveis à alternância no poder acabaram estimulando o poder de mando, conhecido hoje como *mandonismo constitucional*, o que demandou o surgimento dos “caciques” em determinadas regiões do país (líderes dos partidos políticos) que mantêm as mesmas agravantes culturais do nepotismo, clientelismo e favoritismos. No Maranhão é o chamado *mandonismo sarneyzista*:

O mandonismo republicano no Maranhão inicia-se com Bendito Leite (1899), que manda até 1909. O mandão seguinte foi Umberto de Campos, cujo mando vai de 1909 a 1924. Ambos ainda na vigência do coronelismo. Durante o Estado Novo a política maranhense foi marcada principalmente pela atuação do interventor Paulo Ramos, cujo posto ocupou de 1937 a 1945. Quando o Estado Novo terminou (1945), contando com o enfraquecimento dos antigos coronéis locais e com o prestígio que gozava junto ao presidente Dutra, Vitorino Freire chega ao controle político do Maranhão. Ele passa a ser o grande mandão do Maranhão até 1965. (...). Com o slogan “Maranhão Novo” Sarney deflagrou sua campanha eleitoral propondo a modernização do Maranhão [eleito em 1965], afinado com o projeto militar de desenvolvimento. (...) Nota-se, depois de mais de três décadas, que tais feitos não foram suficientes para romper com o atraso mencionado no seu discurso de posse e muito menos significou o rompimento com a falta de renovação política no Maranhão, mas aprofundou, na vida política do estado, o mandonismo, tornando-se um dos maiores mandões da história republicana maranhense e brasileira (ARAÚJO, 2003, p. 11).

Apesar de Nunes Leal (2012) defender a tese de que o mandonismo ocorre em menor grau nas sociedades formais e com direitos assegurados, onde as instituições são respeitadas e que avançaram significativamente na conquista da cidadania, no Brasil, apesar dos avanços nas políticas sociais isso não ocorreu e o *mandonismo* rumou da política para as facções criminosas, é uma estrutura de poder, p. ex., nas favelas do Rio de Janeiro:

Em Nilópolis encontramos o poder estruturado num modelo tradicional, com forte apelo assistencialista e práticas políticas orientadas pelo mandonismo e pelo patrimonialismo, tendo como centro de gravidade o jogo do bicho e como suporte extralegal o apoio à pistolagem e aos grupos de extermínio. Todos os municípios da Baixada Fluminense originários da divisão de Nova Iguaçu tiveram suas elites mandatárias substituídas por novos grupos ascendentes ao poder local, sem, contudo, mudarem o estilo e os padrões de exercício do poder. Nilópolis é o único município da região da Baixada em que uma única família exerce a hegemonia política de 1927 até hoje (BAÍA, 2006, p. 147).

No Brasil moderno, portanto, existem dois tipos de mandonismo, o institucional ou político que ocorre por intermédio da legitimação decorrente das urnas; e, o ilícito ou criminoso, que é resultante do poder do crime organizado, presente em alguns municípios brasileiros.

3.8.2 Clientelismo

O clientelismo se caracteriza como uma relação de dependência entre o eleitor (que solicita benefício pessoal) e o político (que concede); é produto da *pobreza* e do *desemprego* no Brasil. Forma-se da distribuição de bens públicos em troca de votos, numa apropriação do público para “distribuição” ao particular. Nesse sentido, atua diretamente no grupo de excluídos do sistema capitalista, ou seja, desempregados, aposentados e incapazes, que utilizam o voto como meio de troca e atendimento de suas necessidades básicas de sobrevivência. Rui Barbosa, em 1920, criticava de forma veemente o assistencialismo governamental, na medida em que retirava o direito do cidadão de trabalhar para se sustentar, minimizava o dever do Estado de possibilitar ao ser humano o exercício de uma profissão e enfatizava as desigualdades sem levar em consideração a meritocracia.

Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem. Esta blasfêmia contra a razão e a fé, contra a civilização e a humanidade, é a filosofia da miséria, proclamada em nome dos direitos do trabalho; e, executada, não faria senão inaugurar, em vez da supremacia do trabalho, a organização da miséria. Mas, se a sociedade não pode igualar os que a natureza criou desiguais, cada um, nos limites da

sua energia moral, pode reagir sobre as desigualdades nativas, pela educação, atividade e perseverança. Tal a missão do trabalho (BARBOSA, 1999, p. 31).

Este modo de fazer solidariedade com os bens públicos, que na realidade correspondem a direitos fundamentais do cidadão, está enraizado na cultura política brasileira desde a fase de colonização, intensificando-se na época do coronelismo:

A ética do favor, percebida por Vitor Nunes Leal, Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro, é um evento social que caracteriza o domínio de uma pequena elite mandatária local sobre a maioria da população, mediante a distribuição de assistencialismos, caridades, trabalho, emprego e pequenos ganhos financeiros, assegurando assim um predomínio político e ideológico que caracteriza as trocas assimétricas do clientelismo. Pode-se assim afirmar que existe uma ética do favor dos dominantes para subordinar a maioria da população (BAÍA, 2006, p. 147).

O clientelismo foi utilizado em todos os períodos políticos nacionais, inclusive pelos militares na década de 80, naquele contexto objetivando frear a onda de redemocratização iniciada pelo PMDB:

Para o regime militar a extinção do PP foi extremamente prejudicial, porque houve uma radicalização do discurso oposição *versus* ditadura, que beneficiou apenas o PMDB na eleição de 1982. A partir desse momento, o regime militar apostaria integralmente na *política clientelista* do PDS nos municípios interioranos, sobretudo os do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para frear o avanço oposicionista nas eleições de 1982. (...)Os governadores eram legitimados pelo voto direto obtido no pleito de 1982, e tinham como “armas políticas” as máquinas públicas estaduais, as quais, como comentei anteriormente, costumam influir decisivamente na estratégia eleitoral da classe política brasileira, sobretudo mediante a *repartição clientelista dos recursos públicos*. Prova disso foi o acréscimo de 500.000 novos servidores à folha de pagamento do setor público estadual logo após as eleições de 1982 (ABRUCIO, 1998, p. 93-95).

O assistencialismo clientelista no Brasil se apresenta hoje como o conteúdo primordial das relações entre estado e sociedade e compreende uma ação de troca de favores entre sujeitos:

De um lado, aquele que demanda um serviço de caráter público (que não pode ou não tem como ser obtido por meio do mercado); de outro, aquele que administra ou tem acesso aos decisores sobre a concessão do serviço público. Essa ação é operada pela lógica da dádiva e do favor, como moeda política. O clientelismo, na qualidade de conteúdo de relações políticas atuando sobre os segmentos populares, principalmente, se fortalece justamente diante de necessidades sociais, normalmente urgentes, emergentes ou excepcionais. Portanto, é produto da pobreza e da miséria. (SEIBEL; OLIVEIRA, 2006, p. 135).

Por outro lado, o fenômeno clientelista pode ser observado como produto da própria *democracia capitalista* e das instituições brasileiras, cujas regras do jogo já foram dispostas, são estáveis e, portanto, difíceis de mudar. Quem assume o poder tem de seguir essas regras que são suficientes para manter a estrutura do sistema capitalista,

o *estamento burocrático*⁴⁶ e a governabilidade, cuja prática de troca de favores já está enraizada como fator cultural. Os cidadãos se tornam dependentes desse sistema e aceitam a dominação imposta pela dificuldade de sua alteração. E, mesmo que exista uma atuação político-partidária contrária ao modelo de gestão *personalista*, a rigidez normativa possibilita que o eleito passe a controlar as instituições, adotando as mesmas particularidades clientelísticas e solidárias que as pessoas em geral preferem aderir ao invés de questionar.

Uma análise concreta da realidade social deve partir do princípio de que a perpetuação de uma determinada ordem social requer um modo específico de aparelhamento institucional. (...) Nesse sentido, podemos falar numa democracia capitalista, ou seja, em um conjunto de procedimento políticos – sistema de voto, competição partidária, representação parlamentar –, regido pelo princípio da soberania popular o qual contribui para a manutenção do sistema capitalista. No capitalismo, não é necessário que as instituições políticas sejam diretamente apropriadas pela classe dominante, pois elas possuem uma lógica e uma unidade, determinadas pela estrutura do Estado burguês, que estabelecem as condições políticas da dominação de classe, à medida que opõem obstáculos à organização autônoma dos dominados. Uma política de esquerda que venha a obter sucesso no interior dessa democracia apenas poderá minimizar os efeitos reprodutivos favoráveis à ordem social dominante (FARIAS, 2000, p. 49).

Atualmente o clientelismo no Brasil atua em duas frentes principais. A primeira é na contratação direta de pessoas para cargos comissionados, forma mais tradicional de vinculação do voto a um político; e, a segunda, se revela por meio de programas governamentais assistencialistas, de entrega de dinheiro ou de créditos financeiros para famílias carentes; é o chamado “assistencialismo eleitoral” ou “bolsa eleitoral”, que resulta na troca do voto pela manutenção do sistema de entrega de benefícios financeiros.

No primeiro caso o clientelismo impera nos chamados cargos em comissão, que vinculam o beneficiário ao político que lhe indicou. Desde a Constituição de 1934 o concurso público foi contemplado como requisito para a investidura em cargos públicos, porém, somente com o advento da Constituição de 1988, se tornou obrigatório, conforme o preceptivo 37, inciso II. A regra, porém, é excepcionada pelo próprio texto constitucional que admite a contratação, sem concurso público, para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, daí a “brecha” para a continuidade do sistema clientelista no Brasil.

⁴⁶ Aqui considerado no sentido de classe política e social dominante ou grupo dirigente acastelado no poder, que utiliza de mecanismos burocráticos e do discurso demagógico da falsa democracia para perpetuar-se no poder. (NA).

A Lei 5.645, de 10 de dezembro de 1970, sancionada pelo presidente Médici (1969-1974), criou os cargos de Direção e Assessoramento Superior no nível da administração pública federal, os conhecidos DAS, que atualmente possuem seis níveis criados pelo Decreto n. 71.235, de 1972, com altíssimas remunerações.⁴⁷ A Lei 8.460, de 17 de setembro de 1992, procurando moralizar as indicações para os cargos DAS, obrigou os órgãos do poder executivo a destinar pelo menos 50% dos cargos, nos níveis DAS 1, 2 e 3, para servidores ocupantes de cargo efetivo. Tal providência moralizadora foi ampliada em 21 de julho de 2005, por intermédio do Decreto n. 5.497, para obrigar a investidura mínima de 75% de servidores efetivos para os cargos DAS 1, 2 e 3; e, reservando 50% de cargos DAS 4, para esses servidores. Entretanto, a criação de cargos comissionados no governo federal se elevou consideravelmente de 1997 a 2012, especialmente nos níveis de melhor remuneração DAS 04, 05 e 06, segundo dados colhidos junto à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento.⁴⁸

Função	1997	2012
DAS 1	6.820	7.186
DAS 2	5.943	6.080
DAS 3	2.472	4.158
DAS 4	1.682	3.415
DAS 5	558	1.052
DAS 6	132	216
TOTAL	17.607	22.107

Fonte: SRH/MP – Inclui servidores da administração direta, autarquias e fundações.

Referidos dados evidenciam de forma clara, que o crescimento dos cargos de Direção e Assessoramento Superior e que não encontram limitação na lei, tendem a beneficiar pessoas de fora do serviço público federal, permitindo ao administrador público continuar com a *cultura política clientelista* no Brasil, o que realmente acontece. O que ocorre no nível federal é copiado nos níveis regional e local. A nomeação direta para cargos em comissão ocorre de forma aviltante no Brasil, é um problema grave do inchamento do erário, do aumento do déficit orçamento e da ineficiência administrativa, importando na *razão* do clientelismo brasileiro.

⁴⁷ Conforme dados obtidos junto ao Boletim Estatístico de Pessoal, da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Brasília/DF, em fevereiro de 2012.

⁴⁸ Disponível em: http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_12/Bol190_Fev2012.pdf. Acesso em: 13 set. 2012.

Nesse sentido, a Tabela 5 demonstra que parte significativa dos servidores públicos comissionados foram nomeados sem ter qualquer vinculação com a administração pública, cerca de 30% nos níveis mais altos, evidenciando que tenham entrado para o serviço público pela porta do apadrinhamento, favorecimento ou indicação política. É bem razoável supor que irão apoiar o governo federal em eventual reeleição, quadro que aponta para a continuidade do clientelismo como cultura política nacional.

Função	Com vínculo	Requisitados	Sem vínculo	Aposentados
DAS 1	71,8%	1,4%	24,5%	2,3%
DAS 2	71,5%	2,0%	24,1%	2,4%
DAS 3	64,4%	3,9%	28,3%	3,4%
DAS 4	55,5%	10,0%	31,4%	3,0%
DAS 5	51,8%	13,3%	31,2%	3,7%
DAS 6	36,6%	22,7%	36,6%	4,2%

Fonte: SRH/MP – Inclui servidores da administração direta, autarquias e fundações.

O exemplo mais citado no Brasil da segunda hipótese de clientelismo apontado pela CNBB o “assistencialismo eleitoral” ou “estadania”, é o Programa Bolsa Família (PBF) do Governo Federal, tecnicamente “mecanismo condicional de transferência de recursos”, que corresponde à entrega de auxílio financeiro às famílias pobres (renda por integrante de R\$ 70,01 até R\$ 140,00) e extremamente pobres (renda por integrante de até R\$ 70,00), para compra de alimentos e investimento em saúde e educação.

O programa surgiu em 2003, no governo Lula, porém sua gênese está no governo Fernando Henrique Cardoso, que se constituía nos projetos Bolsa Escola, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. No governo Lula todos foram reunidos sob nova roupagem, o Bolsa Família e nesta configuração conseguiu afastar milhões de pessoas da miséria, tendo a família beneficiada a contrapartida a manutenção dos filhos na escola.

Os críticos ao programa vão desde a implementação (escolha dos beneficiários), passam pela gestão e fiscalização das contrapartidas (cumulativa entre os três entes federados) e findam na eficiência do programa, pois para muitos o recebimento do Bolsa Família resulta na acomodação natural do ser humano à ociosidade e assim evitar o trabalho. Tais críticas, porém, são confrontadas pela aceitação mundial do programa na África, Europa e nas Américas, como ocorreu com Opportunity NYC, nos Estados Unidos, que contou com a adesão do Banco Mundial do

projeto brasileiro em junho de 2005. Para o Banco Mundial o programa não é perfeito, mas é muito bom, não se configurando em mero assistencialismo. Segundo sua avaliação está mais próximo de um investimento social futuro do que de uma política assistencialista pois os benefícios são sentidos em longo prazo.

O trabalho adulto não é impactado pela transferência de renda. Inclusive, às vezes, alguns adultos trabalham mais porque têm essa garantia de renda básica que permite assumir um pouco mais de riscos em suas ocupações. Avaliações de impacto feitas em 2005 não mostraram diferenças de comportamento dos adultos em relação a ofertas de trabalho entre os que participavam e os que não participavam do Bolsa Família.⁴⁹

Contudo, a utilização clientelista do programa não é afastada pelos defensores do PBF, porque no Brasil é muito difícil frear a atuação política de governadores e prefeitos que participam da gestão do programa (compartilhada nos três níveis federativos), cada um aproximando de sua gestão o repasse de recursos financeiros do Bolsa Família ou de outros programas, como é o caso do Crédito Social no Estado de Roraima. Um exemplo relevante foi a cassação do mandato do governador da Paraíba, Cássio Cunha Lima (PSDB), ocorrida no dia 20 de novembro de 2008, pelo TSE, tendo um eleitor declarado que recebeu um cheque do governador com um pedido explícito em um bilhete que dizia: *“Esse é um presente do governador, lembre-se dele”*. Para Wefford nas últimas eleições presidenciais (2010) a presidente Dilma Rousseff obteve larga vantagem sobre o concorrente José Serra em razão do Bolsa Família, como se observa na entrevista concedida à revista *Época* em março de 2013:

A vitória esmagadora da Dilma no Nordeste está relacionada diretamente com o Bolsa-Família. Sem a menor dúvida. O Bolsa Família era um sinal de que ela olha para o povo, de que ela era a mulher do Lula, indicada por ele. O povo é muito realista. O homem pobre, miserável, do Nordeste, que precisa de R\$ 70 a mais ou R\$ 140,00 a mais para comer é tão realista quanto nós. Ele conversa com quem conversa com ele. O fracasso do Serra na última eleição foi isso.⁵⁰

Em 2010, 12 milhões de famílias foram beneficiadas pelo PBF no Brasil, num repasse mensal de R\$ 1,2 bilhões de reais, havendo a expectativa de ampliação para 22 milhões de famílias. Segundo dados mais atualizados da Caixa Econômica Federal⁵¹, em setembro de 2012, só no Estado do Ceará, foram beneficiadas mais de 1 milhão de famílias, valor superior a soma de todas as famílias beneficiadas na região sul.

⁴⁹ **Revista Terra Magazine**. Disponível em: <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI1906421-EI6578,00.html> Acesso em: 10 set. 2012.

⁵⁰ **Revista Época**, 08 de março de 2013. *O PT se desnaturou completamente*. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Brasil/noticia/2013/03/wefford-o-pt-se-desnaturou-completamente.html>. Acesso em 11 mar. 2013.

⁵¹BRASIL. Governo Federal / Caixa Econômica Federal (CEF). **Benefícios Sociais**. Disponível em: https://www.beneficiossociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.04-02_01.asp. Acesso 11 set. 2012.

3.8.3 Nepotismo

Nepotismo ou filhotismo é o ato de beneficiar o filho, o neto ou parentes, a mais antiga forma de apadrinhamento político do Brasil⁵². *Nepos* em latim significa descendente, por isso está relacionado a parentes consanguíneos, porém a expressão abrange também parentes por afinidade e possui relação com a nomeação para cargos públicos, excluindo-se qualquer mérito ou competência do servidor, sendo a nomeação feita tão somente pelo parentesco existente com a autoridade pública. No Brasil, pelo menos desde a Constituição de 1988, é vedada a prática de nepotismo em todos os poderes e em quaisquer órgãos públicos para assunção em cargos de confiança. Estabelece a lei maior que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, *ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração* (...).

No entanto, apesar dos administradores públicos terem de observar nas nomeações os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, a cultura política herdada dos portugueses e que se proliferou em todos os períodos da história política do Brasil só teve um fim diante da atuação do Conselho Nacional de Justiça, que por intermédio da Resolução n. 07, de 18 de outubro de 2005, disciplinou o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores do Poder Judiciário. Segundo o próprio CNJ:

Nepotismo é o favorecimento dos vínculos de parentesco nas relações de trabalho ou emprego. As práticas de nepotismo substituem a avaliação de mérito para o exercício da função pública pela valorização de laços de parentesco. (...) O nepotismo está estreitamente vinculado à estrutura de poder dos cargos e funções da administração e se configura quando, de qualquer forma, a nomeação do servidor ocorre por influência de autoridades ou agentes públicos ligados a esse servidor por laços de parentesco. (...) Na nomeação de servidores para o exercício de cargos ou funções públicas, a mera possibilidade de exercício dessa influência basta para a configuração do vício e para configuração do nepotismo⁵³.

⁵²Na Carta encaminhada pelo Escrivão Pero Vaz de Caminha ao Rei de Portugal, Dom Manuel, por ocasião do descobrimento em 1500, existe um pedido no seguinte sentido: “*mande vir da Ilha de São Tomé, Jorge de Osório, meu genro*”, o que foi interpretado como o primeiro ato de nepotismo do Brasil.

⁵³BRASIL. PODER JUDICIÁRIO. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **O que é nepotismo**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/cidadao/advocacia-voluntaria/356-geral/13253-o-que-e-nepotismo>. Acesso em: 07 de agosto de 2012.

O Supremo Tribunal Federal, posteriormente, decidiu na ADC n. 12, que a proibição do nepotismo deveria ser estendida para todos os órgãos públicos, devendo ser observada pelos três poderes que compõem a federação. A decisão, inclusive, foi objeto da Súmula Vinculante n. 13/2008, a qual passou a obrigar o atendimento por toda a administração pública, sob pena de responsabilidade:

Súmula Vinculante n. 13. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

3.9 FAVORITISMOS E CORRUPÇÃO

O *favoritismo* ocorre quando se abandonam as regras legais para favorecer uma pessoa ou uma empresa, de fora do convívio familiar. Acontece por exemplo quando se facilita uma licitação para um amigo dono de empresa, quando se contrata com referida empresa sem licitação, quando se nomeia um amigo sem concurso público, ou, ainda, quando se concede qualquer vantagem unicamente em razão do vínculo afetivo com o administrador. Referidas condutas caracterizam crimes contra a administração pública, podendo ser enquadradas como peculato (CP, art. 312), concussão (CP, art. 316), corrupção ativa e passiva (CP, 317 e 333) ou outros, conforme os atos praticados pelos agentes, sujeitando os infratores a penas que variam de dois a doze anos de prisão. Nos procedimentos licitatórios o crime está tipificado no artigo 90, da Lei 8.666/93, que objetiva sancionar atos de fraude à competição, independentemente da ocorrência de dano ou de prejuízo ao erário. A pena para o delito de fraude às licitações é de dois a quatro anos de detenção e multa.

A contratação com a administração pública é a porta de entrada do *favoritismo político*, o objetivo a ser alcançado pelos partidos políticos, que negociam cargos estratégicos na administração em troca de apoio. Desse modo, se estabelece os parâmetros de governabilidade ou *presidencialismo de coalizão*. O governo possibilita aos partidos um cargo de destaque no governo, onde terá a livre administração dos contratos de aquisição de equipamentos, de obras e de serviços públicos de empresas públicas, que são na realidade a fonte de alimento da corrupção. A lei de licitações que fora idealizada para viabilizar a observância da transparência nas contratações públicas

e que tem por fundamento obtenção da proposta mais vantajosa para a administração é, em verdade, letra morta no Brasil, sendo desrespeitada em altíssimo grau e, permitindo a entrada do *favoritismo* nos níveis federal, estadual e municipal.

A força do dinheiro impõe-se com forte influência na política institucional, retomando a nossa comparação com o passado. Licitações são fraudadas a todo instante. Grandes empresas apoiam políticos encarregados de servir aos seus interesses junto ao Estado. Fraudes e obras públicas não são mais nenhuma novidade, ao ponto de eleitores votarem em um candidato que “rouba, mas faz”. Não seríamos cínicos de dizer que todos os administradores públicos utilizam-se do mesmo procedimento espúrio. É possível a transformação pela política. Mas precisamos adquirir a capacidade de indignação, para que nunca mais assistamos “bestializados”, às maquinações elitistas passando ao largo da participação do povo. A política de hoje não pode mais ser vista como a do Brasil de priscas eras (FRANÇA, 2008, p. 14).

A prática de favorecer empresas nos procedimentos licitatórios, mesmo que por meio de metodologia formalmente correta, é de conhecimento público e o tema ainda é debate no sentido “do que deve ser feito” pelo Ministério Público para alterar este paradigma. A Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal publicou em 2009 o artigo intitulado “Licitações, Competições ou Fraudes: Realidades, Mitos e Combates”, expondo em suas conclusões que:

Falando em contratos, também não se pode esquecer que, mesmo uma licitação administrada por uma Comissão de Licitação honesta, tendo se transcorrido num ambiente competitivo e transparente, e gerando o melhor negócio para a Administração Pública, vai dar origem a um contrato. E este contrato vai ter um gestor. E este gestor vai estar subordinado a um Diretor, que por sua vez foi içado ao posto por uma indicação de um partido político, cujos mandantes estarão à espera do pagamento da propina pela indicação. Eles consideram que todo contrato tem que gerar uma sobra financeira. É uma cadeia hierárquica de corrupção passiva. O poderoso que indicou o ocupante do cargo se acha no direito da parte do leão, porque ele tem o poder de indicar. O indicado leva sua parte pela função que exerce e pelo poder da assinatura do contrato. E o gestor, responsável pelo acaque, ou nova parceria em aditivos contratuais fajutos com o contratado, também se julga no direito de levar a sua parte (MACEDO, 2009, p. 76-77).

O *favoritismo* está inserido no contexto brasileiro em vários escândalos nacionais como no caso do Mensalão, Ação Penal n. 470, já julgada pelo Supremo Tribunal Federal, em dezembro de 2012 e que culminou na prisão de diversos dirigentes do Partido dos Trabalhadores (PT). O *favoritismo* incentiva também o “jeitinho brasileiro” para fazer as coisas de modo diferente, burlando as regras, o que representa também outra característica marcante do povo brasileiro, aquele que está à margem da lei, mas aparentemente fazendo o correto. Espécie de “homem cordial” como assinala Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil* (1963), faz errado sob o fundamento de estar fazendo o bem para a o próximo ou ter de passar pela injusta burocracia estatal. O “jeitinho brasileiro” é também transportado para a política e lá se agrava com o

rompimento do sistema legal pelo “costume de praticar crimes eleitorais”. Provas de que esse costume existe na política brasileira não faltam na literatura, chamando atenção às declarações de Rui Barbosa em 1914, no Senado Federal:

A injustiça, Senhores, desanima o trabalho, a honestidade, o bem; cresta em flor os espíritos dos moços, semeia no coração das gerações que vêm nascendo a semente da podridão, habitua os homens a não acreditar senão na estrela, na fortuna, no acaso, na loteria da sorte, promove a desonestidade, promove a venalidade, promove a relaxação, insufla a cortesia, a baixeza, sob todas as suas formas. De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto (BARBOSA, Rui. Discurso do Senador Rui Barbosa em 1914).

Por fim, todos os itens constantes deste capítulo, quando observados em práticas políticas, convergem para um termo mais genérico e não exclusivo dos brasileiros: *a corrupção*. Crime em todas as suas modalidades, ocorre em todos os governos mundiais e pode ser entendida como “o abuso da função pública em benefício privado” (ONU, 2003), e, diante da sua larga ocorrência, é considerada atualmente como o principal problema político do século XXI. A corrupção na gestão dos recursos públicos no Brasil é tão comum que ocorre em todos os níveis da administração pública e está especialmente enraizada nos municípios.

A *corrupção eleitoral* ocorre como um crime-meio é uma porta de acesso à *corrupção política*, que é o crime-fim dos agentes públicos desleais. Não se pode negar que ambos encontram-se engendrados em um mesmo mecanismo moral deteriorado, num sistema vicioso de aquisição do poder político objetivando a prática de atos de corrupção quando da gestão dos recursos públicos.

No Brasil a corrupção é sentida pela população forma mais intensa nos governos locais, onde os círculos de amizade entre políticos e empresários são mais próximos e os serviços e as obras impactam fortemente a população, o que resulta num descontentamento, desestímulo e na sensação de impunidade, pois a corrupção municipal se desenvolve “a olhos vistos” em quase todas as contratações públicas. Na pesquisa intitulada: “Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União”, os autores identificaram que a corrupção via emendas ao orçamento estão intimamente ligadas aos parlamentares federais e prefeitos municipais, senão vejamos:

A análise empírica demonstra a existência de relação entre transferências intergovernamentais via emendas parlamentares e corrupção em Municípios brasileiros. Municípios que receberam recursos de emendas parlamentares apresentaram, em média, 25% mais episódios de corrupção. Embora o estudo não estabeleça, por meio das técnicas empregadas, uma relação causal entre

emendas e corrupção, os resultados apontam a urgente e necessária ampliação da transparência e do controle sobre as aprovações e execuções de emendas parlamentares, sob pena de corroborar a persistência da corrupção no país e perpetuar a distorção de um dos principais instrumentos de descentralização de recursos aos governos locais (SODRÉ; ALVES, 2010, p. 430).

O Brasil encontra-se com nota 3,8 na escala de 0 a 10, estabelecida pela ONG Transparência Internacional em 2012. O principal elemento empírico observado pela pesquisa é o *sentimento ou a percepção informal do povo* com relação ao nível de corrupção nas instituições brasileiras. O Brasil está um pouco abaixo do meio da tabela. Na pesquisa de 2011, com uma amostra formada por 183 países, ficou na 73ª posição, piorando assim com relação a pesquisa anterior de 2010, naquela época encontrava-se na 69ª posição do ranking.

No entanto, a *corrupção eleitoral* é um problema histórico decorrente do próprio sistema democrático e parece que está embotada ao ser humano desde *priscas eras*. Na Grécia antiga, onde surgiu o sistema democrático de participação direta do povo nas decisões políticas da *polis*; na *Ágora*, local das discussões políticas gregas, era comum a *corrupção eleitoral*, especialmente quando se necessitava de um número elevado de votos, como no caso de declaração de guerra e condenação ou expulsão de cidadãos da *polis* pelo prazo de dez anos.

Nestes tipos de escrutínio, pessoas bem vestidas e mal intencionadas distribuía cédulas já com os votos inseridos aos camponeses, sob o fundamento de que todos tinham que participar na *Ágora*, independente de serem alfabetizados, e, intencionalmente, já com o nome do inimigo daquele que fazia a distribuição. Os eleitores simplesmente depositavam nas urnas o voto constante da cédula, admitindo atos administrativos, afastando ou mantendo pessoas na convivência da *polis*.⁵⁴ Os eleitores comemoravam o resultado obtido nas urnas, simplesmente por participarem das decisões de Atenas, o que era importante para manter o *status* de cidadão na época, porém, não sabiam o porquê, no que e para quê votaram.

⁵⁴ HISTÓRIA, 2013, p. 18-20.

4 HISTÓRIA POLÍTICA DE RORAIMA

4.1 GÊNESE POLÍTICA REGIONAL

A localização do Estado de Roraima se destaca como importante região na defesa do território nacional, de preservação da cultura indígena e do meio ambiente, com inegável vocação para a pecuária e para projetos agroindustriais. Apresenta-se, ainda, como importante corredor de acesso terrestre à Venezuela e à Guiana, com potencial para atender mercados ao Norte do Brasil, das Américas do Sul, do Norte e Central e do Caribe, podendo se estender aos demais continentes pela proximidade com o Mar do Caribe e o Oceano Atlântico.

Roraima é o ponto mais setentrional do Brasil, terras de altas temperaturas o ano todo, o que é proporcionado por sua localização ao longo da linha do Equador. A BR 174 forma importante corredor de acesso ao Estado vizinho do Amazonas, localizado ao Sul, e, se estende ao Norte até a República Bolivariana da Venezuela. Seus limites alcançam ainda a República da Guiana, antiga colônia inglesa, a Nordeste; e, encontra com o Estado do Pará ao Leste, numa área de 224.298,98 km² ou 22.429.898,00 hectares e população de 469.524 habitantes segundo estimativa IBGE de 2013.

Figura 1 - Mapa Político do Brasil com destaque para o Estado de Roraima



A importância do território que atualmente forma o Estado de Roraima é fruto da geopolítica europeia, onde o Rio Branco representava o corredor de acesso à bacia do Rio Amazonas, a partir de uma entrada pelo norte do continente brasileiro. A posse pelas terras foi marcada pela disputa dos portugueses contra os interesses de holandeses, ingleses e espanhóis, sendo que estes últimos promoviam constantes incursões ao território banhado pelo Rio Branco. Esta situação de disputas se mantém até hoje, embora com outro enfoque paradigmático, voltado atualmente para o reconhecimento de direitos indígenas e para a proteção do meio ambiente.

A força do império lusitano na época das disputas pelo território encontra respaldo na construção do Forte de São Joaquim em 1775, responsável pela conquista definitiva e manutenção da soberania de Portugal sobre a cobiça dos concorrentes europeus. A cidade de Boa Vista, referência para esta parte do Brasil, teve três momentos de intensificação de sua colonização. Esta cidade-estado que corresponde atualmente à capital do Estado de Roraima, inicialmente surgiu como município do Estado do Amazonas, passando em um segundo momento à condição de capital do Território Federal e, finalmente, à capital do mais novo ente federativo. Para Santos (2012, p. 102-117), a relevância política do extremo norte do Brasil pode ser medida a partir da segunda metade do século XVIII, quando da criação da capitania de São José do Rio Negro, atual Estado do Amazonas, época do governador Lobo D'Álmada. Na ocasião Roraima fazia parte do Amazonas e auxiliava com suas fazendas, na remessa de carne bovina para Manaus.

De maneira inovadora, o militar português Lobo D'Álmada fundou em 1789 três fazendas Reais: São Marcos, São Bento e São José, as quais prosperaram em razão da utilização da mão de obra indígena, enquanto abasteciam com gado o espaço colonizado de Roraima e o atual Estado do Amazonas. A maior parte das reses era direcionada ao estado vizinho por intermédio do Rio Branco, que encontrava o Rio Negro e fazia distribuir o gado para comunidades distantes da Amazônia. Aos poucos essas fazendas reais foram sendo invadidas e o gado formou outras criações particulares, porém, bem menores. Para as referidas fazendas Reais também foram trazidos cavalos das raças andaluz e garrano⁵⁵ que auxiliavam o trabalho na pecuária extensiva, os quais ao se evadirem das fazendas ou serem descartados passaram a se reproduzir livremente no lavrado roraimense, dando origem à crença dos “cavalos selvagens”, que, no entanto, não são nativos de Roraima, foram introduzidos pelos portugueses nos lavrados roraimenses no século XVIII:

Foi dessa lide pastoril que nos vieram, além do gado bovino, milhares de “lavradeiros”, lotes de cavalos nascidos e criados livres nos campos, à revelia dos criadores de equídeos, o que perdurou até a década de 1950, quando o jipe se constituiu a última pá-de-cal sobre a existência desses lindos e bravos corredores dos lavrados roraimenses (...). Hoje somente as lembranças de grandes e emocionantes “corridas de lavradeiros” (MAGALHÃES, 1987, p. 12).

Naquela época era comum a chegada de militares para a guarnição do Forte São Joaquim, com a missão de manter a defesa do território. Alguns militares se

⁵⁵Fonte: Enciclopédia Larousse dos Cavalos. Disponível em: <http://www.equinocultura.com.br/c/17>. Acesso em: 13 jun. 2014.

tornaram fazendeiros, trazendo parentes de outras partes do Brasil; outros formaram famílias a partir da união com o povo local, sendo esta a gênese das gerações que se seguiram e que formam até hoje os grupos sociais e políticos de Roraima. Adair Santos (2011), sem menosprezar Lobo D'Álmada e sua contribuição para o surgimento de Boa Vista, estende um pouco este período até 1830, início do século XIX, ponderando que a colonização racional de Roraima partiu da criação da fazenda Boa Vista, por intermédio de Inácio Magalhães, então comandante da Fortaleza de São Joaquim do Rio Branco.

A partir da fundação de uma propriedade rural denominada de Fazenda Boa Vista, de propriedade desse comandante, segue-se uma sequência de datas cronológicas que culminaram com a elevação daquela fazenda, ao “status” que hoje desfruta de capital do Estado de Roraima (Ibid., p. 217).

O nascimento de Boa Vista, sob este prisma de criação de fazendas de gado, é registrado também por Dorval de Magalhães, o qual nos esclarece como foi o início histórico desse povoado:

Graças à imensidão de seus campos naturais, onde bonitos buritizais serpenteiam nos diversos cursos d'água, que resistem, vigorosamente, aos períodos de verão, Roraima sempre foi um convite à Pecuária. Face a esta particularidade, Inácio Lopes de Magalhães aqui fundou, em 1830, a primeira fazenda particular de gado bovino, denominada Boa Vista, cuja sede era no local em que hoje se encontra o Bar Meu Cantinho, de Esmeraldino Figueiredo. Deve-se, portanto, a este cearense, a designação de Boa Vista e, ao mesmo tempo, a criação da primeira fazenda particular, de vez que já existiam três fazendas do Rei: São Marcos, São Bento e São José (MAGALHÃES, 1987, p. 13).

As fazendas reais foram assim as matrizes genéticas de fixação dos não índios no Vale do Rio Branco, expressão econômica da presença do estado colonial nesta parte setentrional da colônia portuguesa. Na sequência, com a independência do país de Portugal atingida em 1822, o Império do Brasil manteve a política de assegurar os limites territoriais pactuados por Portugal e Espanha em 1750, pelo Tratado de Madrid. Na dimensão econômica, a partir de meados do século XIX, a exploração da borracha modificou drasticamente o perfil demográfico desse território, pela atração de grandes contingentes de migrantes. Foi nesse período que surgiu a Freguesia de Nossa Senhora do Carmo (1890), institucionalizada como entidade dependente do Amazonas. Essa dependência política em relação ao estado vizinho perdurou até 1943, quando Getúlio Vargas criou o Território Federal do Rio Branco, depois renomeado para Roraima.

Na realidade a inércia do Estado do Amazonas na administração deste importante espaço estratégico do ponto de vista das divisas internacionais, determinou a necessidade e transferência do controle para a União, o que demandou o aporte de recursos para o desenvolvimento de Roraima. No território, contudo, a situação não

mudou, pois os recursos não foram suficientes para expandir a economia regional, nem para viabilizar importantes investimentos rumo ao atendimento agropecuário do mercado local e outros mercados. A intenção do Presidente Getúlio Vargas, no entanto, focava razões de defesa nacional mediante a promoção do desenvolvimento de Roraima. Seus pensamentos foram retratado por Aimberê Freitas, nos termos seguintes:

O Presidente Getúlio Vargas, criador dos nossos Territórios, explicou os verdadeiros fins vitais das entidades de administração direta dentro da própria ordem dos problemas fundamentais do país: colonizar, sanear e educar. É este o sentido amplo de “interesse da defesa nacional” em que o legislador de 31 se inspirou para definir a fonte do poder de desmembrar Estados e criar Territórios Federais. Em perfeita coerência com seu pensamento, o eminente chefe da nacionalidade tem proporcionado aos novos Territórios dotações financeiras cujo global pode ser equiparado à receita de alguns dos nossos pequenos Estados, principalmente os que sofreram desmembramento. Com esses recursos, a serem aplicados integralmente nas áreas territoriais e dentro de planos de realização a longo prazo, as condições dos Territórios se modificarão profundamente no mais breve tempo possível (FREITAS, 1993, p. 27).

Documento histórico importante de ser revelado é o discurso proferido pelo primeiro representante federal eleito do ex-Território Federal, Deputado Antonio Martins, pronunciado da tribuna da Câmara Federal, em 07 de outubro de 1947, o qual, registrava as dificuldades de Roraima naquele período. Porém, ao mesmo tempo, engrandecia o projeto de transformação do município de Boa Vista em capital do Território de Roraima, na medida em que o caminho seguro para a prosperidade da região passava por investimentos em infraestrutura, geopolítica de ocupação, e, incentivos para a economia local, o que redundaria no primeiro passo rumo a sua independência econômica e transformação em estado federado. Por oportuno, vale destacar trecho do seu discurso sobre o que era indispensável para Roraima, época em que ainda se chamava Território Federal do Rio Branco:

O que se deve fazer é fomentar a auto-suficiência do Território Federal do Rio Branco, estimulando a capacidade de iniciativa de suas populações e promovendo ao aproveitamento de suas riquezas, a fim de prepará-lo para a vida autônoma. A entidade Território possui, dentro dessa finalidade, o significado de uma etapa experimental de preparação para o federalismo, no sentido da melhor organização nacional em virtude de facultar o aparecimento de novos Estados. Se não houver essa compreensão, os Territórios continuarão a pesar por muito tempo nos orçamentos de despesas transformados em verdadeiros sorvedouros de verbas. E, para que isso não aconteça no Rio Branco, não o justifico como medida apenas de “interesse da defesa nacional” compreendida em sentido estritamente militar, mas como entidade federal cuja organização governamental e administrativa de caráter civil deverá voltar-se à assistência às populações e ao desenvolvimento econômico da região (MARTINS, 1947, p. 6).

Além de Antonio Martins (PSD) em 1946, na época do Território Federal de Roraima, foram eleitos como representantes na Câmara dos Deputados: Félix Valois

(PSP) em 1950 e 1954; Valério Magalhães (PSD) em 1958 e Gilberto Mestrinho (PST) em 1962. A partir de 1978 foram eleitos dois representantes e desde 1982 foram quatro os deputados federais por Roraima: Atlas Cantanhede (ARENA) em 1966; Sílvio Botelho (ARENA) em 1970; Hélio Campos (ARENA) em 1974 e 1978; Júlio Martins (ARENA) em 1978; Alcides Lima, João Fagundes, Júlio Martins e Mozarildo Cavalcanti (todos do PDS) em 1982; e, em 1986, Ottomar Pinto e Marluce Pinto (PTB) e Mozarildo Cavalcanti e Chagas Duarte (PFL).⁵⁶ O lema “evolução de Roraima rumo a uma ocupação definitiva e ao desenvolvimento social” não se manteve por muito tempo e, isto se deu, em razão de vários problemas, o principal estava ligado à descontinuidade administrativa, foram alternados 27 Governadores em 46 anos de Território, tendo cada um, em média, 1 ano e 6 seis meses de gestão. Nesse sentido, Olavo Braga (2002):

1º Ao dar início as suas atividades, em junho de 1944, carecia a administração territorial que viessem a estorvar a ação governamental, e a prova disso é que, de saída, mostrou-se sem fôlego para desempenhar o trabalho em larga escala que lhe estava destinado; 2º Não houve inicialmente, da parte do governo federal, uma ação decidida e perspicaz no sentido de adotar o Território de uma equipe de profissionais recrutados pelo sistema do mérito: geógrafos, geólogos, sociólogos, economistas, engenheiros, médicos e outros técnicos não apegado às práticas rotineiras, mais homens de horizontes amplos, cuja colaboração o Território tanto precisava para formulação dos seus programas; 3º As maquiavélicas injunções políticas locais e federais produziram desajustes desastrosos, que abalaram todo o processo de desenvolvimento de Roraima e acarretaram o total desprestígio da autoridade pública territorial. A descontinuidade administrativa, ou seja, a constante troca de governadores, determinada pela ação desagregadora da politicagem constituiu sério entrave ao processo evolutivo do Território (Ibid., p. 85-86).

O Estado de Roraima surgiu assim das mesmas necessidades do antigo Território Federal, ou seja, ocupação ordenada do espaço geográfico, defesa dos limites territoriais, crescimento econômico e desenvolvimento social. Foi assim que a Assembleia Nacional Constituinte, em 1988, aprovou a proposta de criação do Estado de Roraima, constando as disposições para sua criação e funcionamento no artigo 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que representam as normas de transição do regime jurídico federal para o estadual. Vale lembrar que, no momento imediatamente anterior ao surgimento do Estado, período pós-Ditadura Militar (1985 até 1990), o Território foi administrado por quatro Governadores nomeados: Getúlio Alberto de Souza Cruz, Roberto Pinheiro Klein, Romero Jucá e Rubens Vilar de Carvalho, sendo necessário o decurso de tempo até 1º de janeiro de 1991, para que fosse eleito o primeiro governador, o brigadeiro Ottomar de Souza Pinto.

⁵⁶ BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Candidatos eleitos (TSE)**, período 1945-1990: Território federal do Rio Branco. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/>. Acesso em: 30 jan. 2013.

Após Ottomar Pinto, foi eleito governador por dois mandatos o roraimense Neudo Ribeiro Campos, de 1º de janeiro de 1995 até 06 de abril de 2002, quando assumiu seu vice, Flamarion Portela, também eleito para o mandato iniciado em 1º de janeiro de 2003, que durou até sua cassação pelo TSE, em 10 de novembro de 2004. Pela Justiça Eleitoral Ottomar Pinto voltou ao poder, acompanhado de seu vice, Erci de Moraes, sendo reeleito para o mandato iniciado em 1º de janeiro de 2007, que encerrou com sua morte no dia 11 de dezembro de 2007. Em seguida, assume o vice-governador Anchieta Júnior, o qual foi reeleito para o mesmo cargo, tomando posse em 1º de janeiro de 2011 e entregando o mesmo ao seu vice Chico Rodrigues no início de 2014.

A Assembleia Legislativa do Estado de Roraima foi instalada no dia 1º de janeiro de 1991, com a posse dos 24 deputados, tendo como primeiro presidente Flávio dos Santos Chaves do PFL. O Tribunal de Justiça iniciou em 25 de abril de 1991, composto inicialmente pelos desembargadores Benjamim do Couto Ramos, Carlos Henriques Rodrigues, Robério Nunes dos Anjos, José Pedro Fernandes, Jurandir Pascoal, Luiz Gonzaga Batista e Elair de Moraes, seguindo as determinações constantes no artigo 235, V, da Constituição Estadual.⁵⁷ O Tribunal de Contas de Roraima foi criado em 31 de maio de 1991, para funcionar como controle externo e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos de todos os poderes estaduais e dos órgãos públicos a eles vinculados, bem como de fiscalizar a aplicação dos orçamentos em todos os municípios do interior. O primeiro presidente foi o conselheiro Reinaldo Neves Filho e seu vice foi Amazonas Brasil, eleitos em 29 de maio de 1991.⁵⁸

O Estado de Roraima é formado por 15 municípios, conforme Lei 7.009, de 1982, sendo subdividido, ainda, em quatro microrregiões: Boa Vista, Caracará, Nordeste e Sudeste de Roraima; e, duas mesorregiões: Norte (predomínio de savanas) e Sul (floresta amazônica). A economia do interior se baseia na agricultura, no cultivo de arroz, feijão, milho e mandioca; na pecuária de gado, suínos, ovinos e aves; na criação de peixes em cativeiro e na prática do extrativismo vigiado de madeira, pois desde 1991 está proibida a mineração. Os municípios estudados correspondem a Boa Vista, localidade de eleitores que saem para votar em outros municípios e Alto Alegre, Amajari, Cantá e Pacaraima, que recebem eleitores provenientes da capital, locais onde o problema das transferências eleitorais são mais comuns, estão localizados na

⁵⁷RORAIMA, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. **História do Tribunal de Justiça de Roraima**. Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/index.php/historia-do-tjrr>. Acesso em: 19 jul. 2013.

⁵⁸RORAIMA, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **História do Tribunal de Contas de Roraima**. Disponível em: <http://www.tce.rr.gov.br/portal/index.php/institucional/historia>. Acesso em: 30 jun. 2014.

microrregião de Boa Vista, próximos à capital e na mesorregião Norte do de Roraima, mais precisamente do Centro para Noroeste.

Figura 2 - Mapa Político do Estado de Roraima



4.1.1 Boa Vista: de Município do Amazonas à Capital do Território

Conforme Freitas (1993, p. 29), no ano de 1958, o governador do Amazonas, por intermédio da Lei n. 92, estabeleceu que a Freguesia do Carmo, abrangia entre outras áreas, o atual município de Boa Vista, sem definir, porém, os seus limites

territoriais. Em 1865, novamente sob ordens de Manaus/AM, foram delimitados os marcos da Vila de Boa Vista, naquela época pertencente ao Estado do Amazonas. O então governador Augusto Ximeno de Villeroy criou posteriormente o município de Boa Vista⁵⁹, por intermédio do Decreto n. 49, de 09 de julho de 1890, cuja justificativa foi a cobrança de impostos sobre o gado, primeira fonte de renda municipal.⁶⁰ Foram empossados nos primeiros cargos municipais, o coronel João Capistrano da Silva Mota como Superintendente (executivo) e os vereadores José Francisco Coelho e José Joaquim de Souza Júnior na condição de Intendentes, isto é, os responsáveis pela imposição das regras e que atuavam na função de juízes ou pacificadores de conflitos.

Vale destacar como registro histórico que antes de 1930, o poder executivo e legislativo municipal era concentrado nas mãos de um Superintendente e de Intendentes, o que vigorou até a Revolução de 1930, movimento armado dos Estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, que erigiu ao poder Getúlio Vargas, em 03 de novembro de 1930, como chefe do governo provisório até 1934. A partir da Revolução de 30 foram separados os poderes municipais em legislativo e executivo. De 1890 até a instalação do governo do Território Federal do Rio Branco, em 20 de agosto de 1944, Boa Vista foi administrada por diversos Superintendentes, respectivamente: João C. S. Mota (Coronel Mota); Alfredo Venâncio de Souza Cruz; José Maria de Medeiros; Joaquim R. Araújo; Raimundo Nava Rodrigues; Antonio G. P. Batista; Raimundo F. Cantanhede; Bento F. M. Brasil; José Joaquim de Souza Júnior; Manoel Magalhães; Artur J. Araújo; Luiz Gomes V. Quadros; Vitor da Silva Mota; João Santos; Jaime Brasil; Ataliba Barroso; Alves de Souza; Capitão Sérgio Pessoa; Major Manoel Correa da Silva; Edson Araújo; Aloísio Brasil; Coronel Adolpho Brasil; Capitão Júlio Bezerra; e, Capitão Trigueiro.

Em 1926 a Lei do Estado do Amazonas n. 1262, elevou Boa Vista à condição de cidade e, em 1943, com a criação do Território Federal do Rio Branco, foi alçada à categoria de capital do Território. Note-se que o centro do poder sempre foi Boa Vista e a história dessa cidade se confunde com a história do próprio Estado de Roraima. O Presidente da República na ocasião, Getúlio Vargas, criou por meio do Decreto-Lei n.

⁵⁹ Nome emprestado da Fazenda Boa Vista, fundada pelo Coronel Inácio Lopes de Magalhães, na época (1830) o comandante do Forte de São Joaquim.

⁶⁰ “No seu primeiro meio século de vida. Boa Vista cumpriu o papel de abastecer Manaus de carne. As boeiras (batelões) vinham de Manaus pelo rio Branco, na época do inverno, carregados de gêneros alimentícios, tecidos, açúcar, querosene, sal, fósforo, medicamentos e outros suprimentos para os fazendeiros e desciam carregados de bois para serem abatidos em Manaus. O imposto que era cobrado pela cidade de Boa Vista, no embarque desses animais, era sua maior e principal fonte de renda” (BOA VISTA, 2008).

5.812, de 13 de setembro de 1943, cinco Territórios Federais⁶¹, que se somaram aos Territórios então existentes de Fernando de Noronha e do Acre, sendo Roraima denominada de Território Federal do Rio Branco, o que se manteve até o advento da Lei n. 4.182, de 1962, quando seu nome mudou para Território de Roraima, em razão da semelhança com a capital do Acre e inspirado no símbolo local o Monte Roraima.

Após o surgimento do Território em 1943, no ano seguinte, Boa Vista foi administrada por Mário Homem de Mello e, em seguida, por vários outros prefeitos nomeados, sendo eles: Cândido Rocha, Pandiá Pires; Antônio Augusto Martins; Joaquim Souto Maior; Antônio Luitgards Moura; Mozart Cavalcante; Aristóteles Carneiro; Estácio Pereira de Melo; Coronel Carlos Lima; Orlando Mota; Aquilino da Mota Duarte; Newton Tavares; Bernardino Souza Cruz; Francisco de Assis Andrade; Raimundo Marques; Olavo Brasil; Armênio Santos; Antônio da Silveira; Francisco Zangerolame; Jorge Aragão; João Danilo Souto Maior Nogueira; Major Rufino Rodrigues Carneiro; Júlio Augusto Magalhães Martins; Luiz Aimberê Soares de Freitas; Rodolfo Abraham; Major Alcides dos Santos; Miguel Guerra Ballvé; José Hamilton Gondim Silva; Luiz Renato Melo; Almir Queiróz; Silvio de Castro Leite; Robério Araújo; José Maria Carneiro; e, Barac da Silva Bento.

No período de 1979 a 1983 o Território foi administrado pelo brigadeiro Ottomar de Sousa Pinto o qual formou um grupo destinado a impor um programa político independente das lideranças locais, objetivando atender os assentamentos rurais e fixação do homem no campo, bem como o desenvolvimento do futuro estado. Naquela época, diante da grave escassez de mão de obra, optou pela estratégia geopolítica de Getúlio Vargas (iniciada na década de 1940) no sentido de promover a ocupação do território. A execução desta estratégia foi classificada de eleitoreira e foi contestada por lideranças roraimenses, já que o incentivo para migração de nordestinos foi feito com propaganda institucional do governo, o que ocorreu no final da década de 1970 e início da década de 1980, elevando o número de habitantes de Boa Vista de 51.662 em 1980 para 144.249 habitantes em 1991, e de outros municípios de Roraima:

⁶¹ Guaporé, Amapá, Ponta Porá, Iguassú e Rio Branco (Decreto-Lei n. 5812/43).

Tabela 6 - Evolução populacional dos municípios de Roraima de 1980 a 1991

Municípios/Ano	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Alto Alegre		5.254	5.425	5.597	5.768	6.634	8.865	11.211
Boa Vista	51.662	68.306	70.532	72.758	74.986	86.237	115.247	144.249
Bonfim		4.533	4.681	4.829	4.976	5.723	7.648	9.478
Caracaráí	27.497	4.224	4.362	4.499	4.637	5.333	7.127	8.900
Mucajáí		6.284	6.489	6.694	6.899	7.934	10.603	13.308
Normandia		5.254	5.426	5.597	5.768	6.633	8.865	11.188
São João da Baliza		4.843	5.000	5.316	6.113	8.170	8.170	10.143
São Luis do Anauá		4.327	4.468	4.609	4750	5.463	7.301	9.106
TOTAL	79.159	103.025	106.383	109.741	113.100	130.070	173.826	217.583

Fonte: IBGE Censo Demográfico 1990-2000

Getúlio Alberto de Souza Cruz, roraimense de nascimento e economista de formação, foi nomeado governador e administrou o Território Federal no período de 26 de junho de 1985 a 14 de outubro de 1987, sendo sua atuação comentada por Dorval de Magalhães, nos seguintes termos:

O jovem Governador, em apenas noventa dias de administração, já desmentia a adjetivação de inexperiente, graças a ações positivas, audazes e oportunas, fazendo renascer no povo um sincero voto de confiança, o que foi consubstanciado nas urnas [Eleições Municipais de 1985]. O observador arguto dá-lhe maior mérito por haver vencido um ex-Governador inteligente, grande comunicador e orador, além de acentuadamente carismático (MAGALHÃES, 1987, p. 125).

Referidas eleições municipais de 1985, época do governo Getúlio Cruz, foram extremamente acirradas, havendo três grupos políticos fortes que lutavam pela eleição de prefeitos em Boa Vista e nos municípios do interior. De um lado estava a coligação PFL/PMDB liderada por Getúlio Cruz; de outro estava o PTB dirigido pelo brigadeiro Ottomar de Souza Pinto (ex-governador do Território de 1979 a 1983) e, em outro lado, ainda, estava o PDT, cuja força concentrava-se no também ex-governador do Território (1967-1969) Coronel Hélio da Costa Campos. Estas eleições exemplificam a força e influência do poder político de Boa Vista nos destinos dos eleitos na capital e também no interior e foram retratadas em detalhes por Magalhães (1987):

O resultado final do pleito foi o seguinte: Prefeitos e vice-prefeitos eleitos – Boa Vista: Sylvio de Castro Leite e Robério Araújo; Caracaráí: Sebastião Portela e João Pujucan Souto Maior; São Luís do Anauá: Gentil Barbosa Gomes e José Tomás; Bonfim: Vicente José Saraiva e José Nonato; Normandia: Sebastião de Oliveira Costa e Odilon Malheiros; Alto Alegre: Fernando Alves Nicácio e Francisco de Assis Silveira; Mucajáí: Roldão de Almeida e Antônio Nunes Cruz, todos eleitos pela coligação PFL/PMDB. O PTB elegeu apenas o Prefeito e vice do município de São João da Baliza: Darci Pedroso da Silva e Olavo Cândido da Silva (Ibid., 125).

A vitória do governador Getúlio Cruz sobre os demais ex-governadores não passou despercebida, ainda mais considerando o fato de que havia assumido a administração do Território Federal de Roraima há pouquíssimo tempo e herdado enormes problemas administrativos na época, em especial, a deficiência de energia elétrica, que emperrava o crescimento econômico e o desenvolvimento da região. Getúlio Cruz governou até o homicídio do prefeito eleito de Boa Vista, Sílvio de Castro Leite, em 09 de outubro de 1987, supostamente atribuído a atividade política, porém jamais provado, existindo dúvidas até hoje do que motivou o crime, já que o prefeito tinha inimigos em virtude de suas ações pessoais e de supostas perseguições políticas; de todo modo, os executores do crime foram julgados, sentenciados e presos.⁶²

4.1.2 Boa Vista: de capital do Território à capital do Estado de Roraima

A partir da Constituição Federal de 1988, notadamente após a entrada em vigor do artigo 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em 05 de outubro de 1988, o Território Federal passou a se constituir no Estado de Roraima, instalado definitivamente a partir de 1.º de janeiro de 1991. A cidade de Boa Vista passou então a ser a mais recente capital do último espaço federativo criado no Brasil, sendo administrada por quatro diferentes prefeitos: Barac da Silva Bento (1990-1992), Ottomar de Sousa Pinto (1997-2000), Iradilson Sampaio (2006-2008 e 2009-2012) e Teresa Sãens Surita Jucá (1993-1996, 2001-2004, 2005-2006 e 2013-2016), que foi eleita quatro vezes, e é a atual prefeita municipal. A Constituição do Estado de Roraima foi promulgada em 31 de dezembro de 1991, em solenidade ocorrida no edifício do Fórum Sobral Pinto, tendo como presidente constituinte o deputado Flávio dos Santos Chaves: “Na platéia, senadores, deputados federais, clérigos, empresários, servidores públicos, militares, prefeitos e vereadores dos diversos municípios comungavam das intensas emoções”.⁶³ A carta política de Roraima foi elaborada com 184 artigos, separados em sete títulos: princípios fundamentais; direitos e garantias individuais; organização do estado; organização dos poderes; tributação e orçamento; ordem econômica e financeira; e, ordem social.

A câmara municipal de Boa Vista, casa legislativa responsável pela elaboração das leis de interesse local, foi criada em 1969, por meio do Decreto-Lei n. 411, tendo

⁶² DIRETRIZES, 1991, p. 27-28.

⁶³ DIRETRIZES, 1992, p. 6.

sido instalada em 30 de novembro de 1969. A 1ª. legislatura 1969-1972 foi formada por Newton Tavares (Presidente), Maria Habib Fraxe (Vice-Presidente) e pelos vereadores José Figueiredo Filho, Miro Bessa de Lima, Clinger Magalhães Duarte, Estácio Pereira de Melo, Rubens de Souza Bento, Manoel Joaquim Martins, José Santana de Carvalho e Olavo Brasil.⁶⁴ Atualmente está composta por 14 vereadores, que foram escolhidos nas últimas Eleições de 2012, destes políticos dois foram eleitos pelo PSC e dois pelo PR, as demais cadeiras foram ocupadas por um representante do DEM, PDT, PSB, PP, PSDB, PRB, PMDB, PSDC e PPS. O atual presidente da Câmara Municipal de Boa Vista é o Vereador Léo Rodrigues, sobrinho do atual governador Chico Rodrigues.

A capital Boa Vista, em resumo, é o local onde se encontram as receitas orçamentárias significativas de Roraima, sendo o seu centro econômico, político e administrativo. Se comparada com as riquezas produzidas por outras capitais, Boa Vista pode ser considerada ainda pequena. De todo modo assinala-se que parte expressiva de sua população, cerca de 6,5%, conforme estimativa do IBGE de 2013, encontra-se em situação de miserabilidade ou pobreza extrema.

No entanto, se comparada com os municípios do interior do estado, pode ser considerada extremamente rica, eis que existe sensível assimetria entre essas localidades, notadamente se confrontadas as variáveis de renda *per capita* e densidade demográfica. Basta dizer que mais de 60% da população roraimense se encontram reunidos neste centro urbano, sede dos principais órgãos públicos e dos melhores serviços públicos à população, comparativamente ao interior, segundo dados divulgados pelo IBGE em 2010.

4.2 A IMPORTÂNCIA DAS MIGRAÇÕES PARA O ESTADO DE RORAIMA

Para se entender a formação, a consolidação e a cultura de Roraima, se faz necessário estudar as migrações.⁶⁵ Somente após a análise deste fenômeno, será possível a compreensão global dos costumes roraimenses, que corresponde a verdadeiro mosaico de culturas, ou seja, a interação da cultura indígena local e caribenha, com as culturas do Norte, do Nordeste e de outras regiões brasileiras. O recebimento de migrantes⁶⁶ em

⁶⁴BOA VISTA, 2008, p. 24.

⁶⁵Migração: movimento de entrada ou saída de indivíduos em países diferentes ou dentro do mesmo país. Ver: BRITO, F; GARCIA, R. A; CARVALHO; J. A. M. 2002.

⁶⁶ Imigração: entrada de estrangeiros ou estabelecimento de indivíduos de cidade, estado, ou região do seu próprio país (idem).

Roraima ocorreu basicamente em dois grandes períodos. O primeiro quando ainda era município do Amazonas até a criação do Território Federal do Rio Branco, que teve as seguintes etapas: a) o ciclo da borracha de 1850 a 1911, ocasião em que no seu auge (em 1910) a população roraimense chegou a 10.000 residentes, incluindo missionários estrangeiros; b) a descoberta de minas de ouro e diamante da década de 1930 a 1940, que incrementou mais 4.000 imigrantes; e, c) a criação do Território Federal e execução da política de ocupação na década de 1940, alcançando Boa Vista em 1950 o número de 18.116 e em 1960 o total de 28.304 habitantes.

A segunda fase ocorreu após a construção da BR 174 e abertura do acesso terrestre de Manaus para Boa Vista. Neste segundo período: a) em 1976 o principal fator de incentivo para o aumento dos imigrantes partiu da construção das BRs 174 e 210,⁶⁷ que ligava Venezuela/Boa Vista/Manaus, passando de 40.885 em 1970 para 79.159 habitantes em 1980; b) referida ligação permitiu a exploração do ouro em Roraima, a partir da década de 1980, desencadeando uma explosão demográfica em 1991, ocasião em que Roraima registrou 217.583 habitantes, representando aumento de mais de 100% em dez anos; e, c) a transformação do Território em Estado, a partir de 1990, com a instalação dos órgãos públicos, a efetivação de concursos públicos, a criação de novos municípios e a continuação da política de assentamentos rurais pelo INCRA⁶⁸, fechou o segundo ciclo de expansão demográfica, ao alcançar em 2010 o importe de 451.227 habitantes. O crescimento populacional citado está presente nas pesquisas demográficas do IBGE desde 1940:

Tabela 7 - Evolução populacional de Roraima de 1940 a 2010								
Ano	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
População	10.514	18.116	28.304	40.885	79.159	217.583	277.684	451.227

Fontes: Censos Demográficos IBGE 1940-2010

O fenômeno das migrações de nortistas e nordestinos para Roraima tem sido estudado na UFRR por diversos pesquisadores, entre eles Carla Monteiro, no artigo intitulado “Boa Vista/RR e as Migrações”:

Desde os primórdios, Roraima recebe migrantes oriundos de várias regiões do Brasil e como em outras áreas amazônicas, historicamente os migrantes nordestinos se destacam numericamente. Se no início do século XX falava-se em predominância cearense, hoje se verifica a presença expressiva de maranhenses. É importante destacar também que, ao longo do século XX,

⁶⁷ Segundo MAGALHÃES (2008), “a explosão madeireira na mesorregião sul de Roraima, foi facilitada pela abertura das grandes estradas (BRs 174 e 210) e pelo processo de expansão das frentes pioneiras, principalmente aquelas representadas por projetos de colonização (assentamentos rurais do INCRA)”.

Roraima recebeu muitos migrantes intra-regionais, ou seja, aqueles originários ou provenientes dos vários estados amazônicos, sendo possível destacar os vindos do Amazonas e do Pará, assim como observa-se um incremento da migração de indígenas para as cidades (SOUZA, 2009, p. 40).

Nesse sentido os dados do Censo Demográfico do IBGE de 1980, que retratam os fluxos migratórios de Roraima, no período de 1975 a 1980, destacam que na sua maioria, são provenientes da Região Norte e da Região Nordeste:

Origem	Destino	Nº de imigrantes
Manaus – AM	Boa Vista – RR	1.608
Manaus – AM	Caracaráí - RR	377
Belém – PA	Boa Vista – RR	374
Fortaleza – CE	Boa Vista – RR	319
Imperatriz – MA	Caracaráí- RR	301
Santa Luzia – MA	Boa Vista – RR	284
Santa Luzia –MA	Caracaráí - RR	278
Imperatriz –MA	Boa Vista – RR	263
São Luis –MA	Boa Vista – RR	241
Santarém – PA	Boa Vista – RR	157
Bacabal – MA	Boa Vista – RR	154
Santa Inês – MA	Boa Vista – RR	132
Boa Vista – RR	Caracaráí - RR	131
Rio de Janeiro – RJ	Boa Vista – RR	122
João Lisboa – MA	Caracaráí - RR	120
Aracati – CE	Boa Vista – RR	114
Vitorino Freire – MA	Boa Vista – RR	113
Bacabal – MA	Caracaráí - RR	109
Rio Branco – AC	Boa Vista – RR	96
Vitorino Freire – MA	Caracaráí - RR	92

Fonte: IBGE Censo Demográfico 1980, 1991 e 2000.

A Cidade de Boa Vista sempre foi o principal destino dos migrantes, constituindo o centro político e econômico de Roraima, onde se localizam os maiores investimentos em infraestrutura e no atendimento aos serviços públicos essenciais ao bem estar da população. É o local onde as coisas de fato acontecem em Roraima, onde se reúnem os principais órgãos públicos federais e estaduais. Em Boa Vista se concentram ainda a maior parte dos empregos públicos e privados, assim como as oportunidades de empregos informais; é, enfim, o ponto de partida das políticas públicas para a capital e demais regiões do Estado de Roraima. Nesse sentido:

Boa Vista é o principal centro urbano consolidado do estado. Segundo a última contagem da população, realizada pelo IBGE em 2007, dos 395.725 habitantes do estado, 249.853 vivem na capital, ou seja, cerca de 63% da população estadual. Concentra também boa parte da estrutura de serviços públicos e privados e as atividades econômicas. É para a capital que convergem parte expressiva das expectativas de naturais e de migrantes; é o

centro irradiador administrativo, político, econômico e cultural. Por isso, Boa Vista explicita uma espécie de síntese da sociedade e da realidade regional, propiciada pela pluralidade e diversidade de contatos, encontros e situações, fato que a torna muito fecunda do ponto de vista da pesquisa social e histórica (MONTEIRO, 2009, p. 14).

Um fenômeno interessante que ocorre em Roraima é retratado na Tabela 9, que corresponde ao fluxo migratório de parentes dos primeiros colonizadores, o que Diniz (2003, p. 7) identifica como “migrantes seguidores” ou segunda onda de migrantes, os quais se deslocam para Roraima devido o sucesso dos primeiros migrantes. Caracterizam-se em sua maioria pelos familiares que aguardavam notícias sobre a conquista de espaço, a regularização de terras, a possibilidade de emprego, a qualidade de vida, eventuais oportunidades existentes aqui que sejam melhores comparativamente às existentes nos locais onde residem. Outra característica presente nesta Tabela 9 são as migrações dentro do próprio espaço territorial roraimense, de maneira mais comum entre municípios menores para a capital Boa Vista, senão vejamos:

Tabela 9 - Principais fluxos migratórios de Roraima: 1986-1991		
Origem	Destino	Nº de imigrantes
Manaus – AM	Boa Vista – RR	2.300
Itaituba – PA	Boa Vista – RR	1.564
Imperatriz – MA	Boa Vista – RR	1.555
Fortaleza – CE	Boa Vista – RR	946
Zé Doca – MA	Boa Vista – RR	785
Belém – PA	Boa Vista – RR	712
Santarém – PA	Boa Vista – RR	705
Santa Inês – MA	Boa Vista – RR	703
Porto Velho – RO	Boa Vista – RR	586
São Luis – MA	Boa Vista – RR	567
Rio de Janeiro – RJ	Boa Vista – RR	556
Bacabal – MA	Boa Vista – RR	498
São João Baliza - RR	Boa Vista – RR	443
Alto Alegre - RR	Boa Vista – RR	403
Goiânia – GO	Boa Vista – RR	376
Teresina – PI	Boa Vista – RR	362
São Paulo – SP	Boa Vista – RR	354
Mucajaí – RR	Boa Vista – RR	288

Fonte: IBGE Censos Demográficos 1980, 1990 e 2000.

Atualmente, segundo estimativa publicada no Censo IBGE para 2013, a população de Roraima é de 488.072, em 2010 eram 451.227 habitantes, destes 229.343 eram homens e 221.884 mulheres, sendo que 80,3% residiam em áreas urbanas e o restante nas áreas rurais. O equivalente a 63% dos indivíduos estão concentrados na capital Boa Vista, sendo que os demais 14 municípios do interior do Estado são

expressivamente menores, evidenciando a supremacia econômica e política da capital em relação aos municípios do interior, que possuem receitas orçamentárias incipientes e, média inferior a 15.000 habitantes, conforme dados consolidados pelo IBGE:

Tabela 10 - Os dez municípios mais populosos de Roraima		
Posição	Localidade	População
1	Boa Vista – RR	308.996
2	Rorainópolis – RR	26.326
3	Caracaraí – RR	19.696
4	Alto Alegre – RR	16.428
5	Mucajaí – RR	15.890
6	Cantá – RR	15.393
7	Bonfim – RR	11.525
8	Pacaraima – RR	11.423
9	Amajari – RR	10.432
10	Iracema – RR	9.762

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010, estimativa para 2013.

4.3 CORONELISMO EM RORAIMA

O surgimento político-administrativo de Boa Vista ocorreu *de fato* em 1830, por intermédio da fazenda particular de Inácio Lopes de Magalhães, ou seja, surgiu em contexto puramente rural, sendo, portanto, conveniente esmiuçar se também ocorrera nestas paragens o período conhecido nacionalmente como “Coronelismo”, isto é, saber se o fenômeno político do coronelismo ocorrera também nas terras indígenas do extremo norte brasileiro. E, mais precisamente, se houve por aqui uma forma peculiar de *mandonismo* mais conhecida como *pistolagem*. Consoante relatado no segundo capítulo deste trabalho, no item 3.7.2, o Coronelismo é considerado pela literatura como um período do Brasil-rural, que remonta à época das Guardas Nacionais, que eram lideradas por um ou mais donos de terras chamados de Coronéis, que auxiliavam o poder central em caso de necessidade de defesa do território nacional de invasões estrangeiras. Estas figuras quase folclóricas recebiam em troca o apoio político do centro e muitas vezes até estímulos de impunidade para manutenção do poder sobre as pessoas, os quais votavam seguindo as orientações dos Coronéis.

O período coronelista em início no Brasil com a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, com a transformação do Estado brasileiro em uma República Federativa Presidencialista, em substituição ao modelo de Monarquia Constitucional Parlamentarista e, findou em 1930, quando da prisão dos grandes coronéis baianos

(Carvalho, 1997, p. 2). Com a transformação federalista restou um sistema político baseado em negociações entre o governo regional e os coronéis, onde o coronel direcionava seus “votos de cabresto” locais, para permitir a manutenção do poder político regional, que por sua vez negociava com o poder político central. Os Coronéis recebiam em troca dos votos os cargos públicos, o poder de polícia e a hegemonia local. Esta *forma de poder* se perpetuou no tempo, de modo que o federalismo possibilitou a determinados Coronéis e suas famílias ampliar seus poderes com a conquista definitiva de um espaço municipal e por vezes regional. Com efeito, onde já exerciam o poder de mando particular (empregos nas fazendas), passaram também a exercer o poder político institucionalizado (empregos públicos), decorrentes da apropriação dos votos dos eleitores que dependiam economicamente desses líderes, consolidando assim o poder em poucas mãos ao invés de distribuí-lo. Este também foi o caso de Roraima:

O federalismo cristalizou e fortaleceu as elites regionais que passaram a controlar os organismos do Estado. Presentes no cenário brasileiro desde os tempos da Colônia, essas elites tinham interesses, sobretudo locais. No período do Império, seus movimentos foram restritos e limitados pelo centralismo monárquico. Mas, com a República passaram a ter, politicamente, um papel decisivo nas correlações de força. Cada estado transformara-se numa espécie de feudo da sua elite proprietária. Em alguns casos, as elites se resumiam a uma única família. Quanto mais atrasado economicamente o estado, maior era o poder dessa família. O estado era comandado por meio do seu patriarca, como seu próprio clã. Esse comando se manifestava de forma autoritária e violenta (CIRINO, 2008, p. 64-65).

Mas o que efetivamente ocorreu em Roraima? Existiu a ascendência de Coronéis e suas famílias na formação política regional? Será que estamos diante de uma localidade onde o poder político local se intensificou de forma tão significativa nas mãos de Coronéis a ponto de influenciar comportamentos políticos nacionais? Ou estamos em um local onde as determinações nacionais sempre foram postas de cima para baixo e sem possibilidade de escolha ou contestação pelos roraimenses? À rigor este espaço sempre manteve força política limitada, em decorrência da distância dos centros políticos de poder e, devido à baixa densidade demográfica, que se traduz em poucos votos. Atualmente o Estado de Roraima registra 469.524 habitantes, conforme estimativa para 2013 do IBGE e 292.394 eleitores, segundo informações de 2012, do TRE-RR 2012.⁶⁹ Vale destacar que por ocasião da origem de Boa Vista em 1830, com a fazenda de mesmo nome, apenas 600 pessoas residiam aqui.

Alguns problemas são levantados para justificar a baixa densidade populacional, como a questão fundiária; os conflitos decorrentes da posse indígena; os

⁶⁹RORAIMA, Tribunal Regional Eleitoral. **Pesquisa Roraima**: Perspectiva Eleitoral, 2012, p. 22.

assentamentos rurais em descontinuidade; os garimpos desde o início da exploração mal administrados e alguns mantidos ilegalmente até hoje; e, ainda, a ação de ONGs supostamente protetoras do meio ambiente. Assim, dos 22.429.898,00 hectares que formam o Estado de Roraima, restam em torno de 10% (dez por cento) para a exploração econômica regional. O ponto central em Roraima sobre crescimento econômico e desenvolvimento social está amarrado na insegurança jurídica, pois o direito de propriedade sofre severas restrições de órgãos públicos e da influência de organizações não governamentais (ONGs). De forma que seu enorme potencial agrícola é explorado de forma rudimentar. Poucas indústrias se instalaram aqui e os empregos privados disponíveis são insuficientes, o que redundou na dependência cada vez maior do dinheiro público, caminho para a expansão do clientelismo e da corrupção.

Apesar da diversidade do poder político local, muito limitado em comparação aos outros Estados da federação, em que os Coronéis ditavam as regras do jogo político para além das fronteiras regionais, como foi o caso do Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná entre outros, o Coronelismo conforme ressalta Cirino (2008, p. 72-75) também ocorreu por aqui de 1889 a 1933. O que se desenvolveu mais precisamente foi o coronelismo denominado de “pistolagem”, o qual determinava que o poder de mando dos Coronéis era reconhecido através do medo. Este período, no entanto, ao contrário do que ocorrera em outros Estados, não redundou na participação de Roraima na esfera política nacional; foi um período de mortes que envolveram exclusivamente grupos políticos locais.

Em Roraima o poder político sempre foi ditado pelo executivo federal de cima para baixo, com forte dependência econômica de Roraima e seus municípios da União. Evidência maior é revelada na transformação de imensa área do Estado em terras indígenas (46,37%), unidades de conservação (8,2%), projetos de assentamentos da União Federal (33,99%) e áreas afetadas ao exército (1,22%), restando apenas 9,9% do seu território, ainda não titulado definitivamente, para investimentos produtivos, segundo dados revelados pelo Instituto de Terras de Roraima - ITERAIMA⁷⁰.

O coronelismo roraimense pode ser identificado na luta entre duas famílias de fazendeiros de gado, ocorrida a partir da década de 1920, entre a família do Coronel Bento Brasil (oriunda de Roraima) e a família do Coronel Araújo, dono da empresa

⁷⁰ ITERAIMA: Estrutura Agrária no Estado de Roraima, Distribuição das Terras do Estado, total de 224.298,98 km² ou 22.429.898,00 hectares. Disponível em: http://www.senado.gov.br/comissoes/cre/ap/AP_20071121_EstruturaAgrariaRoraima.pdf. Acesso em: 21 mai. 2014.

comercial J. G. Araújo (com sede em Manaus), que fazia o transporte por intermédio dos batelões, de medicamentos e alimentos para Boa Vista; e, voltava para Manaus com o gado, obtendo assim durante os anos créditos e colocando os fazendeiros em situação difícil com enormes dívidas. Ambos os grupos de famílias eram também grupos políticos opostos e detentores das maiores fazendas da região na época, que ficavam frente a frente, separadas apenas pelo leito do Rio Branco.

Carlos Alberto Marinho Cirino (2008), no artigo intitulado “Mandonismo, Pistolagem e Massacre no Rio Branco: Os Coronéis e a Luta pela Hegemonia na Região”, explica que:

No final dos anos 20 e início dos anos 30, três grandes acontecimentos violentos marcam a história da região. Em 1928, a morte do prefeito de Boa Vista, Jaime Brasil, filho do Cel. Bento Brasil, assassinado pelos irmãos Lafaiete e Antonio Pinheiro. Segundo Pereira da Silva (1934), a morte de Jaime Brasil foi uma consequência de sua imprudência e gênio violento. O então prefeito, Jaime Brasil, envolveu-se numa briga com os citados irmãos. (...). Conforme ainda Pereira da Silva, apenas uma tentativa de vingança teria ocorrido logo depois. Um crime por encomenda para assassinar Homero Cruz, cunhado de Antonio Pinheiro. Sugiro que essa tentativa de homicídio já tinha uma conotação político/partidária. Para tal empreitada, foi contratado o pistoleiro Francisco Gonçalves, vulgo “Tira Ginga”, pela viúva de Jaime Brasil, Odília Brasil. O pistoleiro, no entanto, não conseguiu almejar Homero Cruz, mas acabou matando o advogado João Augusto Zany e ferindo Antonio Uchoa que se encontrava em companhia do alvo dos disparos. Em 1933, a morte de Antonio Pinheiro, entre as vítimas de um massacre na Fazenda “Nova Fazenda” foi, conforme afirma Pereira da Silva, justificada como um revide ao homicídio de Jaime Brasil” (CIRINO, 2008, p. 73).

Este período político inicial de Roraima, época da fazenda Boa Vista, que vai de 1830 até o final do período conhecido como coronelista em 1933 traz importante lição sobre a política do norte do Brasil. Por aqui, ao invés de ideologia, sempre preponderaram os personagens, os homens e suas conquistas. Eram importantes os fatos para considerado um Coronel, sua capacidade de intimidação era uma medida relevante, tal como seu carisma. Assim, sem ideais políticos, sem associação de pensamentos e programas comuns e sem qualquer projeto de governo que pudesse ser seguido de forma consistente, a política em Roraima centralizou-se em torno de pessoas, o *personalismo*, existente até os dias atuais. A política em Roraima sempre se identificou com pessoas e não com partidos políticos; por aqui se vota pela identificação com o candidato, pela história de vida, por sua influência, independente do partido político que representem. Nesse sentido:

A clivagem política em Roraima está dividida em torno de duas grandes lideranças: o atual prefeito de Boa Vista Ottomar de Souza Pinto e o senador Romero Jucá. Ambos apresentam um controle quase absoluto das bases eleitorais, distribuídas na capital e no interior do estado. Enraizadas nas esferas municipais, Ottomar e Jucá caracterizam-se pelo modo tradicional de

fazer política, com perfil próximo do que poderíamos definir, no contexto brasileiro, de clientelismo e forte personalismo. Essencialmente pragmáticos e raramente ideológicos, esses políticos fazem uso do estilo patrimonialista do bem público, adotam política como troca de favores e esperam nas eleições o imediato reconhecimento e lealdade de suas clientelas. O efetivo controle da máquina pública garante ao chefe político atender sistematicamente a rede de interesses que o cerca, podendo ser transformada em votos numericamente significativos para assegurar sua permanência no poder. (SANTOS, 1997, p. 11).

Com efeito, o Estado não é administrado por partidos políticos, mas por pessoas ligadas a determinados partidos políticos que administram o extremo norte do Brasil, uma forma personalista de governo, conforme evidencia Roberto Ramos Santos (1997):

A autonomia política e o padrão clientelístico empreendido por Ottomar, Jucá e outras lideranças diminuem a presença das instituições partidárias no âmbito estadual. Elas atuam como simples figurantes no processo político. Os partidos não são elos de ligação entre cidadãos e Estado, com imagens nitidamente definidas, capazes de transformar demandas populares em políticas públicas, ou mesmo, organizações que competem por voto e que estão sempre sujeitas a conflitos internos, normalmente realizados pelos grupos que aspiram à hegemonia. A modalidade de atuação aqui é de partidos débeis, que atendem única e exclusivamente à vontade de chefes políticos. (Ibid., p. 12).

Não se trata de vaga generalização simplista, mas de observação sistemática da realidade política roraimense de não atuação dos partidos políticos em Roraima. Para o Nélvio Dutra Santos (2013), o *personalismo* é uma característica marcante da política roraimense:

A partir da instalação do estado em 1990, os grupos políticos vão se estruturando em torno de Ottomar, de Jucá, ou de outras personagens de menor peso político. Na segunda metade dos anos de 1990, estruturam-se um outro grupo, em torno de Neudo Campos, dissidente de Ottomar. (...) Nesse contexto não se apóia este ou aquele partido, pois estes são apenas rótulos das personagens políticas. Estas incorporam ou procuram incorporar apoios que lhes permitem dialogar com lideranças regionais e com o poder central. (Ibid., p. 219).

Vale destacar que este fenômeno político assume feição singular em Roraima, no sentido de que ele se configura sob a forma de casais de personalidades que atuam aqui conjuntamente, ampliando a identificação personalista não só com um candidato, mas com a família dele, como são os casos de Ottomar /Marluce /Marília/Otília Pinto; Romero /Tereza Surita /Rodrigo Jucá; Neudo/Sueli Campos; e, Flamarion/Ângela Portela.

4.4 PRINCIPAIS PERSONALIDADES POLÍTICAS DE RORAIMA

Muitos foram os administradores do poder executivo em Roraima; importantes personalidades que podem ser divididas em dois grupos distintos, conforme a fase política a que pertenceram: a) de um lado se encontram os governadores nomeados pelo Regime Militar; e, b) de outro os governadores eleitos em razão do sufrágio universal, onde este grupo ascendeu ao poder após a retomada da democracia pela Constituição Federal de 1988 e a criação do Estado de Roraima em 1990.

No primeiro grupo a sua maioria é formada por militares de carreira encontrando-se entre eles: Ene Garcez dos Reis (1944-46); Félix Valois de Araújo (1946-47); Clóvis da Costa (1947-49); Miguel Ximenes de Melo (1949-51); Jerocílio Gueiros (1951); Belarmino Neves Galvão (1951-52); Aquilino Mota Duarte (1952-53); José Luis de Araújo Neto (1953-55); Auriz Silva (1955); José Maria Barbosa (1955-59); Hélio Araújo (1959-61); Clóvis Nova da Costa (1961-63); Francisco Albuquerque Peixoto (1963-64); Dilermano Rocha (1964-67); Hélio Campos (1967-69/1970-74); Fernando Ramos Pereira (1974-79); Ottomar Pinto (1979-83); Arídio Magalhães (1983-85); Getúlio Cruz (1985-87); Roberto Klein (1987-88); Romero Jucá (1988-90) e Rubens Vilar de Carvalho (1990).

Entre os eleitos democraticamente e os que assumiram o cargo quando do afastamento dos respectivos titulares, pertencentes, portanto, ao segundo grupo de governadores escolhidos pelo voto, estão: Ottomar Pinto (1991-95 PTB/2004-07 PSDB); Neudo Campos (1995-99/1999-2002 PTB); Flamarion Portela (2002-04 PT); Anchieta Júnior (2007-11/2011-14 PSDB); e, Chico Rodrigues (2014 PSB). Compulsando as duas listas feitas acima e as obras de infra-estrutura para o desenvolvimento de Roraima; avaliando ainda o carisma que mantém para com a população; bem como a influência política nas eleições da capital e no interior até os dias atuais; sem desmerecer, porém, os demais políticos citados e a contribuição de cada um para a formação do Estado, a realidade demonstra que os maiores líderes do Estado de Roraima, levando em consideração a sua história recente são: Ottomar de Sousa Pinto (mesmo após sua morte em 11 dez. 2007), Romero Jucá e Neudo Ribeiro Campos.

Assim, não é exagero considerar o fato de que as vitórias políticas na capital para os diversos cargos do executivo e legislativo e, de maneira especial, para auxiliar as conquistas dos cargos eletivos no interior de Roraima, dependem os candidatos do apoio prestado por estas personalidades ou pelos grupos políticos que eles representam,

o que denota o forte *personalismo* histórico dos eleitores roraimenses, que escolhem seus candidatos mais pelo carisma do que por suas propostas ou projetos políticos.

4.4.1 Ottomar de Sousa Pinto

Nascido em Petrolina em 19 de janeiro de 1931 e falecido em Brasília em 11 de dezembro de 2007, o brigadeiro Ottomar Pinto, quatro vezes governador de Roraima, é considerado até hoje o maior líder carismático de Roraima, tendo em vista suas ações de incentivo a migração e aos produtores rurais; suas obras de infraestrutura como a construção de estradas, pontes e prédios públicos que acomodaram os poderes estaduais; as inúmeras obras em favor do lazer, da educação (nos níveis fundamental, médio e superior) e saúde que desenvolveu na capital e no interior; bem assim a criação de bairros e construção de residências objetivando alocar a população e de baixa renda. Seu currículo vasto atesta uma formação em diversas áreas das ciências exatas, humanas e sociais; e, seu carisma decorre da sua força de trabalho e empatia com o povo humilde de Roraima.

Ottomar foi militar de carreira, tendo concluído o curso de formação de Oficiais na Escola de Aeronáutica Campo dos Afonsos no Rio de Janeiro e o Curso de Estado-Maior pela Escola de Comando do Estado-Maior da Aeronáutica, formando-se em 1973 e alcançando o posto de brigadeiro. Sua biografia aponta ainda formação em Engenharia Civil pela Escola Nacional de Engenharia; em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); em Medicina pela Faculdade Nacional de Medicina do Rio de Janeiro; em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA); e, em Economia pela Faculdades Colégio Moderno. Consta ainda de sua formação acadêmica a conclusão nos cursos de Mestrado em Pavimentação pela Universidade do Texas e Mestrado em Transporte pela Universidade de Berkeley na Califórnia. Sua atuação política iniciou-se na área militar com a ARENA, seguindo logo após para o PDS, ocasião em que foi nomeado governador do Território de Roraima, pelo Presidente João Figueiredo, posto que ocupou de 1979 a 1983. Pelo PTB foi eleito deputado federal em 1986, tendo participado da Assembleia Nacional Constituinte que culminou na promulgação, em 05 de outubro de 1988, da Constituição Federal de 1988, a qual elevou o Território Federal à condição de Estado da federação.

Para ele é aplicável os requisitos que caracterizam a figura do “caudilho”, sendo este político o único militar (vários outros militares foram nomeados para

administrar Roraima), que pode ser considerado como tal na acepção positiva do termo; pois, apesar de ter sido nomeado pelo regime militar para administrar Roraima (1979), retornou três vezes ao cargo de governador por vontade popular (1991, 2002 e 2006). Foi assim que se tornou o primeiro governador eleito pelo voto direto no Estado de Roraima em 1990, exercendo o mandato de 1991 até 1994. Elegeu-se prefeito da capital Boa Vista em 1996, mas foi derrotado na tentativa de reeleição por Teresa Jucá, na época esposa do senador Romero Jucá. Foi vencido novamente em 2002 por Flamarion Portela quando disputou o governo do Estado de Roraima, porém, assumiu o posto em 10 de novembro de 2004, diante da cassação de Flamarion Portela pelo Tribunal Superior Eleitoral. Em 2006 foi reeleito pela última vez governador, exercendo suas atribuições até 11 de dezembro de 2007, data em que faleceu em Brasília/DF.

Não é demais destacar que, apesar de seu falecimento em 2007, sua força política é sentida até os dias atuais. Auxiliou sua esposa Marluce Pinto a se eleger senadora pelo PMDB; sua filha Marília Pinto, foi eleita deputada estadual; Mozarildo Cavalcanti, para a segunda eleição como senador; e, fez seu sucessor ao governo do Estado, José de Anchieta Júnior. No interior auxiliou na eleição de sua filha Otília Pinto para a prefeitura de Rorainópolis. As críticas de seus opositores foram veementes; sua personalidade forte foi alcunhada de mandonista e de perseguidora e de promover o nepotismo, com auxílio de amigos quando da nomeação para cargos no governo. Foi atribuído a ele, por fim, a intensificação do clientelismo em Roraima, senão vejamos:

Ao som do tal “projeto político”, o que este governador fez, na realidade, foi instituir, em Roraima, uma politicalha típica do populismo provinciano. Pior ainda: aboliu o sistema do mérito e entronizou na administração local a prática execrável do nepotismo, do favoritismo, da proteção escandalosa, do filhotismo desenfreado. Simulando propósitos sentimentais e humanitários, passava o tempo a promover farta distribuição de donativos para as classes de renda mais baixa, com a finalidade evidente de conquistar-lhe a simpatia e utilizá-las como massa eleitoral (BRAGA, 2002, p. 90).

4.4.2 Romero Jucá

Romero Jucá Filho nasceu em Recife, em 30 de novembro de 1954; formou-se em Economia na Universidade Católica de Pernambuco e concluiu Pós-Graduação na mesma instituição em Engenharia Econômica. Foi professor universitário, porém é político de carreira, tendo participado da administração pública tanto na prefeitura de Recife como em diversos cargos no Estado de Roraima. Sua relação com o extremo norte se iniciou quando foi presidente da Fundação Nacional do Índio (Funai) em 1986,

o que lhe rendeu a indicação, em 1988, para ocupar o cargo de governador do Território de Roraima, nomeado pelo Presidente José Sarney, condição que ocupou até 1990.

Atualmente, após o falecimento de Ottomar, aparece como a principal figura política de Roraima. Eleito senador pelo PSDB em 1994, exerceu a vice-liderança do governo Fernando Henrique Cardoso. Reeleito em 2002 pelo PSDB, migrou para o PMDB em 2003, presidindo o Diretório Estadual. Em 2005 foi nomeado Ministro da Previdência Social e, em 2006, tornou-se o líder do governo Lula, posição que ocupou até 2012, com a eleição da atual presidente Dilma Rousseff. Em 2010 foi novamente reeleito para o Senado, registrando a maior votação para o cargo em Roraima.

As atuais conquistas atribuídas ao senador Romero Jucá se referem à elaboração e aprovação de emendas parlamentares para concessão de recursos para investimentos em diversas áreas em Roraima; e, ainda, a consolidação formal da decisão sobre a destinação pelo governo federal das terras públicas ao Estado de Roraima, único módulo federativo que ainda não possuía terras sob seu domínio. A atuação política do senador é respeitada a ponto de ser procurado por diversos candidatos para apoiar eleições na capital e no interior do Estado de Roraima. Seu apoio mostrou-se fundamental nas eleições vencidas por sua ex-esposa Tereza Surita para a prefeitura de Boa Vista e ainda quando foi eleita deputada federal. Mais recentemente, auxiliou na eleição de seu filho Rodrigo Jucá para ocupar o cargo de deputado estadual, ocasião em que foi o candidato mais votado no pleito de 2012.

Como mencionado em relação ao brigadeiro Ottomar Pinto, as críticas ao senador Romero Jucá foram também intensas, em especial, após sua indicação em 2005 para o Ministério da Previdência Social, razão pela qual foi Ministro da Previdência por apenas alguns dias, tendo sido afastado do cargo em virtude de acusações feitas pela Revista Época, por supostamente ter participado de empréstimo bancário irregular junto ao BASA (Banco da Amazônia S/A). Referida matéria foi replicada em 18 de abril de 2005, por diversos meios de comunicação, dentre os quais o seguinte:

O ministro da Previdência Social, Romero Jucá, vai encaminhar nesta segunda-feira à PGR suas explicações sobre as denúncias de que teria cometido fraude para receber empréstimo do Banco da Amazônia. As explicações foram pedidas pelo procurador-geral Cláudio Fonteles, que deu prazo de 20 dias para que Jucá apresentasse sua defesa. Jucá está sob investigação devido às denúncias de que teria, juntamente com um sócio, dado como garantias para o empréstimo junto ao BASA, sete fazendas inexistentes. (...). O Ministério Público já representou contra Jucá e sete políticos, sob acusação de abuso do poder econômico. A pena prevista é a cassação do mandato. Jucá tem sido alvo de uma série de denúncias desde

que foi indicado para o Ministério da Previdência, há aproximadamente um mês. A sua saída do governo tem sido cogitada.⁷¹

Em relação a Romero Jucá é preciso fazer um parênteses para mencionar a importância política de Teresa Surita, atual prefeita de Boa Vista. Apesar de compor o grupo político do seu ex-marido Romero Jucá, Tereza revela-se uma personalidade à parte na política roraimense. Foi eleita quatro vezes para a prefeitura municipal de Boa Vista (1993, 2001, 2005 e 2013) e duas vezes para a câmara federal (1991e 2011). Possui o reconhecimento do seu trabalho em projetos sociais para Boa Vista, tendo, ainda, o apoio de grande parte dos eleitores, que ressaltam sua competência administrativa, situação que tem resistido às acirradas disputas eleitorais que mantém com políticos locais.

4.4.3 Neudo Ribeiro Campos

Único roraimense a integrar a lista de personalidades políticas mais influentes do Estado de Roraima, o engenheiro Neudo Campos, nasceu em Boa Vista, no dia 1º de setembro de 1946; foi secretário de obras do governo Ottomar Pinto e por seu grupo político, foi eleito para o governo do Estado em 1994 pelo PTB e reeleito em 1998 pelo PFL. Conseguiu se eleger deputado federal em 2006, porém renunciou ao mandato em 2010, devido ao processo criminal do “caso gafanhotos”; dessa forma ampliou suas possibilidades de defesa processual. Sua influência política marcante mantém vários admiradores, alicerçada no seu carisma, reconhecido por grande parte da população, o que o credencia a participar do rol de principais personalidades políticas de Roraima. Nas últimas eleições para governador, candidatou-se pelo PP e chegou a liderar as pesquisas de intenção de voto e a ganhar o primeiro turno, ocasião em que obteve 47,62% dos votos válidos. No segundo turno foi derrotado por Anchieta Júnior do PSDB, obtendo o percentual de 49,59% dos votos válidos contra 50,41% de Anchieta, o qual concorria à reeleição, auxiliado pela estrutura de governo e devido ao apoio do grupo de Ottomar Pinto.

Durante o período em que foi governador (1995/2002) realizou várias obras de infraestrutura escolar em todo o Estado de Roraima. É atribuído a ele, também, a resolução do principal problema do Estado na época, a falta de energia elétrica. O seu

⁷¹ RONDONOTÍCIAS. Disponível em: <http://www.rondonoticias.com.br/ler.php?id=24537>. Acesso em: 26 mai. 2014. Publicado em 18 abr. 2005 às 10hs48min.

governo estendeu a energia do Linhão de Guri, de Porto Ordaz, na Venezuela, à Boa Vista, resolvendo o problema da falta de energia elétrica na capital. Notabilizou-se nacionalmente, porém, após eclodir o escândalo dos “gafanhotos”, em 2003, decorrente da Operação Praga do Egito.

Esta investigação da polícia federal apurou a contratação irregular de aproximadamente 6.000 (seis mil) *servidores fantasmas*, assim denominados porque assinavam procurações para que políticos sacassem o valor correspondente aos seus subsídios. Este escândalo, divulgado amplamente na mídia nacional, teria envolvido além do ex-governador Neudo Campos, 18 dos 24 deputados estaduais e, ainda, membros do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, resultando em diversas prisões. Este fato e outros que foram atribuídos ao período que esteve no governo de Roraima, resultaram em uma imagem nacional negativa, conforme registrado em matéria publicada pela Revista Veja em 17/10/2003:

Levantamento do Supremo Tribunal Federal aponta o ex-governador de Roraima e ex-deputado federal Neudo Campos (PP) como o político com a ficha mais suja do Brasil. Campos é réu em seis ações penais e catorze inquéritos criminais apenas no STF, todos por peculato (apropriação indevida de dinheiro público). Responde ainda a sete ações penais no Tribunal Regional Federal por crimes de quadrilha, peculato e improbidade. Suas condenações em primeira instância já somam 51 anos de prisão. Sem mandato desde 2010, Campos quer concorrer a uma vaga na Câmara, mas deve ter a candidatura impugnada.⁷²

Apesar de sua imagem estar associada a atos de corrupção pendentes de julgamento final em Tribunais, Neudo Campos é ainda muito popular em Roraima, sendo procurado nas eleições para prestar apoio político. Sua força já foi demonstrada na eleição do seu sucessor Flamarion Portela, que concorreu ao cargo de governador em 2002 e venceu nada menos que Ottomar Pinto. Mais recentemente, dividiu em 50% o eleitorado nas eleições para governador de 2010, saindo vencedor no primeiro turno. Não conseguiu se eleger no segundo turno, porém, por uma diferença de apenas 1.759 votos. Promoveu ações judiciais contra o seu rival na eleição Anchieta Júnior, obtendo êxito em uma das ações, cujos efeitos foram suspensos por decisão posterior do Tribunal Superior Eleitoral, o que o impossibilitou de assumir mais uma vez o cargo de governador. Seu apoio se mostrou fundamental na eleição de sua esposa Suely Campos como deputada federal em 2002 e vice-prefeita de Boa Vista em 2008.

⁷²VEJA.COM Revista Veja Digital. Disponível em <http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/tag/neudo-campos/> Acesso em: 24 mai 2014.

4.5 O CLIENTELISMO EM RORAIMA

O sistema político chamado de *clientelismo* não tem uma origem consensual na bibliografia; sustentam alguns doutrinadores que é fruto ainda do Império Romano, onde o povo oprimido se tornava fiel ao imperador esperando obter algum benefício ou perdão pessoal. Outro posicionamento liga este sistema à monarquia europeia, no mesmo sentido de fidelidade em troca de favores, terras, diminuição de impostos, formação de elites, participação em grupos de notáveis etc. De todo modo há certo consenso em torno da ideia de que o clientelismo nasce com o próprio Estado, quando se concentra nele a força política e econômica, influenciando diretamente nas necessidades vitais das pessoas.

O assistencialismo clássico guarda relação com o *estado patrimonialista* e o mandonismo de seu governante, seja ele um tirano, um monarca ou uma oligarquia, mas é imperioso que dite o poder de cima para baixo, impondo severas sanções aos dissidentes, de forma a ganhar adeptos pelo medo. O clientelismo moderno, ao contrário, surge com a formação do *estado contemporâneo*, com a distribuição horizontal e vertical do poder entre diversas localidades (federalismo) e com a conquista definitiva da democracia (sufrágio universal). Instala-se mais facilmente, porém, nos Estados onde existe grande concentração de recursos financeiros na administração pública; ampla dependência do cidadão ao Estado; baixo nível de empregos formais na economia; desigualdade de renda (miséria); serviços públicos ineficientes; educação inconsistente; e, quando se institucionaliza a possibilidade de perpetuação de políticos no poder, ou seja, onde é factível a figura do político de profissão.

No Brasil engendrou-se desde a monarquia e durante a primeira e segunda república, ou seja, esteve presente em todas as fases políticas importantes, durante o coronelismo no Brasil-rural, o caudilhismo Brasil-militar, a reconquista da democracia Brasil-cidadão e, modernamente, está presente na fidelidade do povo brasileiro oprimido a determinados caciques políticos, os coronéis do asfalto, que de forma inescrupulosa se apropriam do público para conceder benefícios a determinadas pessoas ou grupo de pessoas, que mediante a fidelidade personalista os auxiliem a manterem-se no poder político por vários mandatos.

O *clientelismo* corresponde a um fato público e notório que os brasileiros, especialmente do norte, conhecem bem, um procedimento nefasto de venda do voto por benefícios pessoais, que diminui consideravelmente a credibilidade dos pleitos

eleitorais. Em todas as disputas é defendido arduamente por cabos eleitorais, geralmente empresários interessados em contratar com a administração pública, bem como por grupos de servidores que pretendem se perpetuar em cargos públicos de livre nomeação e de significativa remuneração, mediante a simples indicação decorrente do apadrinhamento político. Nesse contexto o clientelismo funciona como um negócio, no primeiro caso o empresário apoia o candidato com dinheiro e votos em troca de benefícios em contratações públicas. No segundo, a manutenção do emprego público gera a obrigação de trabalho do servidor em favor do candidato e da fidelidade do seu voto no político que está no poder.

Pode ser considerado também como forma de reafirmar o *personalismo* político, pois se desenrola em ações aparentemente lícitas ligadas a determinado candidato, que fica marcado como aquele que ajuda, que atende pelo oferecimento de emprego as necessidades da população. Alguns políticos assim se mantêm no poder pelos cargos públicos que oferece, pelos empresários que auxilia ou, ainda, pela dependência que cria aos eleitores com relação aos favores prestados. Esta forma de enfraquecimento da democracia se fortalece na medida em que aumentam as necessidades sociais. Recentemente o governo federal está sofrendo severas críticas na execução do Programa Bolsa Família, que entrega dinheiro à população de baixa renda em todos os municípios brasileiros, pois vincula publicamente este programa ao Partido dos Trabalhadores (PT), o qual conseguiu eleger os dois últimos Presidentes da República.

Em Roraima no período de setembro de 2012, foram beneficiadas 45.987 famílias, de modo que considerando uma média de três eleitores para cada família (próximo da realidade) temos que o número de eleitores vinculados ao Programa Bolsa Família em Roraima, pode atingir o patamar de 135.000 eleitores. Como o TRE-RR registrou para as Eleições 2012, em todo o Estado, o total de 292.394⁷³ eleitores, observa-se claramente que o PBF pode ter contribuído para gerar ao menos 45% de eleitores diretamente vinculados a ele, daí a preocupação da utilização meramente *clientelista* do programa em Roraima. Na avaliação dos cientistas políticos o *clientelismo* no Brasil é uma realidade e um conceito engendrado nas relações de poder, estabelecendo como espécie de diálogo espúrio entre estado e sociedade, compreendendo a relação de troca entre sujeitos:

⁷³Conforme dados do TRE, Roraima tinha 292.394 eleitores aptos a votar nas eleições 2012, um aumento de 20.504 eleitores em relação a 2010. (RORAIMA, TER. **Roraima**: Perspectiva Eleitoral, 2012).

O clientelismo significa, portanto, uma ação de troca entre sujeitos que, por um lado, demandam um serviço de caráter público que, normalmente, não poderia ser obtido por meio do mercado e, de outro, aqueles que administram ou tem acesso aos decisores sobre a concessão desse serviço. Essa intermediação dá-se via “moeda política”, cujo débito será cobrado, provavelmente, no próximo evento eleitoral (SEIBEL; OLIVEIRA, 2006, p. 2).

Seibel e Oliveira (op. cit.) entendem este elemento clientelista como uma prática corrente de gestão pública, estimulado de forma sequencial em cada eleição, com o sentido de fortalecer a imagem política de determinado candidato e formar rede de eleitores fiéis e simpatizantes (clientelismo) que passam a formar um clã político, cujo objetivo maior é a perpetuação do poder político.

Em termos concretos, interessa aqui perceber uma prática corrente de gestão pública e suas características mais evidentes: um poder político-administrativo de origem historicamente clânica, cartorial ou oligárquica; uma administração pública percebida como questão de foro pessoal do governante; uma concepção personalista de autoridade; uma prática “apropriação privada” das instituições públicas; recrutamento de funcionários e gestores a partir do ambiente do clã, da família ou das relações de compadrio; e, finalmente, o clientelismo como conteúdo primordial das relações entre o Estado e a sociedade (Ibid., p. 3).

No Estado de Roraima, devido à forte concentração do poder econômico nas mãos do Estado, superior a todas as demais relações econômicas privadas, há profunda dependência do cidadão em relação ao poder político. O comércio em Roraima depende do pagamento aos servidores públicos para poder sobreviver e a maioria das empresas da iniciativa privada somente consegue êxito quando da realização de contratos com o poder público. Assim, o *assistencialismo* na sua vertente mais perversa conhecida como *clientelismo* se instalou de forma avassaladora em Roraima, constituindo uma realidade indiscutível, permeando os poderes estatais, suas autarquias, fundações públicas e entidades de economia mista.

Este sistema político exterioriza-se claramente no início ou no final de cada ano civil,⁷⁴ oportunidade em que um decreto do Poder Executivo, o “decretão”, demite a maioria dos servidores comissionados, que somente serão readmitidos ou substituídos após o fechamento das relações clientelistas. Ocorre, ainda, em cada pleito eleitoral a olhos vistos e sem qualquer constrangimento, situações em que grande quantidade de eleitores vai às ruas trabalhar em favor de candidatos para poder manter seus empregos

⁷⁴Todo início de ano, os chefes dos executivos estadual e municipais exoneram os servidores contratados em cargo comissionado. Mas quem temporariamente perde o emprego logo fica na expectativa de retornar ou não à folha de pagamento. Aqueles que têm padrinhos conseguem, outros não. No dia 28 de dezembro passado, o governador Anchieta Júnior (PSDB) assinou o “decretão” da exoneração de todos os servidores que recebiam cargos comissionados. E os rumores hoje assustam. É que os ex-servidores comissionados não sabem se retornam a partir do próximo mês. (FATO REAL, GOVERNO DE RORAIMA: ‘Decretão’ exonera milhares de servidores, publicado em 4 de janeiro de 2013).

públicos, os terceirizados para manter contratos, e outros, ainda, diante das promessas de troca de votos por benefícios pessoais futuros, senão vejamos:

Na área do clientelismo, os políticos de Roraima, na expectativa de ganhos pessoais, procurando conquistar e manter o poder, aliciam votos prestando assistência a todo tipo de clientela. (...) No vai e vem da política local, tudo se pede e muito se consegue. O empreguismo e a utilização de verbas públicas para a formação de clientelas são práticas comuns na capital e no interior. Os pedidos por benefícios materiais beiram aos extremos (...). Ao lado dos pedidos tradicionais como: dinheiro, emprego público, remédios, roupas, óculos, redes, internações hospitalares e urnas funerárias encontram-se, também, televisor em cores, freezer, conserto de automóveis, auxílio casamento, passagem aérea (...). No interior, a máquina do governo, sempre identificada com a “generosidade” de seu titular distribui gado, sementes, lotes de terras para produtores e para a população em geral. Na capital, além das cestas básicas, que em 1996 totalizaram 180 mil unidades, distribuídas entre famílias mais carentes, há promoção de festas populares com participação de artistas nacionais e distribuição de presentes (...). (SANTOS, 1997, p. 14).

A reprodução dessas práticas consolidou círculo vicioso de tal forma sólido que desde a implantação do Estado, em 1991, o candidato a governador apoiado pela “máquina governamental” jamais perdeu eleição, pelo menos até 2010.

4.6 GRUPOS DE PRESSÃO

Os grupos de pressão política na concepção de Bobbio; Mateucci e Pasquino (2007, p. 564), são os grupos sociais reunidos em torno de ideais, interesses ou objetivos comuns e que participam ativamente e influenciam as decisões políticas. Existem em Roraima diversos segmentos sociais, abrangendo os servidores públicos, os militares, as associações indígenas, de bairros e de defesa de direitos, como também os empregados e os serviços sociais da indústria e do comércio, que por vezes são intermediários, partícipes e apoiadores de candidatos nos pleitos eleitorais, podendo ser separados aqui em cinco grupos distintos: a) grupos de migrantes; b) grupos religiosos; c) grupos indígenas; d) grupos de associações e sindicatos representativos de classe; e, e) grupos políticos de esquerda.

Para Ana Lia Farias Vale (2014), os migrantes formam em Roraima “redes de interação social”, ou seja, comunidades constituídas por pessoas advindas de outros Estados.⁷⁵ O que ocorre é a reunião de migrações decorrentes de outras migrações

⁷⁵ Além da seletividade imposta pelo capital, no lugar de origem, os fatores naturais impõem fluxos migratórios de emigração nordestina no país, principalmente da área do ‘Polígono da Seca’ na região Nordeste. Nestes fluxos as redes sociais são mais intensas, há uma rede de solidariedade que é idealizada e concretizada no ciclo de amizade que se forma na área de destino, onde o migrante subjetivamente

anteriores e bem sucedidas que formam esses grupos de mesmo parentesco ou de costumes comuns, especialmente advindos do nordeste (Ceará, Maranhão e Paraíba), do norte (Amazonas e Pará) e do Sul (Rio Grande do Sul), que se unem em solidariedade ante a ausência de estabilidade dos novos migrantes, formando verdadeiras redes de assistência mútua. Estes grupos observados de forma estrita, apesar de não formalmente organizados, por vezes se unem na escolha de determinados candidatos e também no apoio de políticos surgidos da própria rede de migrantes.

Com relação à religião, apesar do Estado de Roraima ter sido apontado como menos religioso, na pesquisa feita pela Fundação Getúlio Vargas em 2011,⁷⁶ em comparação aos 26 outros Estados, já que 19,39% da população afirma não ter religião. O fato incontroverso é que as religiões reúnem fiéis, formam opinião e representam grande força política. Em Roraima as mais influentes são a Católica, com 46,78% da população e a Evangélica com 26,5%. A primeira é liderada pela Diocese Roraima e, a segunda, é formada principalmente por pentecostais (18,28%) e outras (8,67%). Somadas formam o conjunto majoritário do eleitorado de Roraima. Por isso seus líderes são procurados no período eleitoral para dar apoio a candidatos, muitos deles ligados aos próprios grupos religiosos.

Os grupos indígenas estão organizados na forma de associações entre elas, as de maior destaque são: o Conselho Indígena de Roraima (CIR), que atua desde 1977, por influência da igreja católica, na garantia dos direitos dos povos indígenas de Roraima, especialmente nas áreas de demarcação de terras, na saúde e na educação, representando atualmente 130 comunidades;⁷⁷ e, a Sociedade de Defesa dos Índios do Norte de Roraima (SODIURR), associação que, de forma diversa do CIR, propõe maior interação dos indígenas com os não índios. As duas entidades travaram intensa luta em torno da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, ficando a SODIURR a favor da manutenção dos produtores de arroz nas terras indígenas.⁷⁸ Salvo este ponto de divergência, nas demais questões, se aproximam na busca pelo reconhecimento dos

forma um grande território, para superar a seletividade imposta a alguns indivíduos. (VALE, 2014, p. 132).

⁷⁶ FGV - Fundação Getúlio Vargas. **Novo mapa das religiões**. Coordenação Marcelo Cortês Neri, Rio de Janeiro: FGV, CPS, 2011.

⁷⁷ Índios OnLine. **Uma breve apresentação do Conselho Indígena de Roraima – CIR**. Disponível em: <http://www.indiosonline.net/conselhoindigenaderoraim/Acesso> jul. 2014.

⁷⁸ O Estado de São Paulo. **Prisão de arrozeiro acirra clima entre índios** (11 mai 2008). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/343643/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em: jul. 2014.

direitos dos indígenas de Roraima,⁷⁹ apoiando quase sempre candidatos distintos, em razão da principal divergência aparente entre ambas: a continuidade ou não das demarcações.

As associações e os sindicatos são fortes grupos de pressão em Roraima. Porém, cada qual se concentra mais em reivindicar direitos corporativos, do que propriamente fazer política pública de interesse geral. No setor público são referências o SINDSEP (Sindicato dos Servidores Públicos Federais), dos servidores públicos do ex-Território de Roraima, fundado em 29 de setembro de 1993; e, o SINTER (Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Roraima) que atua em favor dos professores e demais servidores da educação no Estado, desde 15 de outubro de 1981. No setor privado, a referência é a FECOMÉRCIO (Federação de Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Roraima), que representa o SENAC/RR e SESC/RR, bem como 13 sindicatos e 5.697 empresas, seu atual presidente Airton Dias, foi vice-governador de Roraima de 1991 a 1995.⁸⁰

Com relação aos grupos políticos de esquerda, a ideologia marxista tradicional não se desenvolveu em Roraima como em outros Estados, nos moldes do Rio Grande do Sul, por exemplo, elegendo pouquíssimos representantes da formação ideológica na linha do PT e do PC do B. Há ainda alternativas políticas de esquerda, mas de atuação ainda tímida na linha do PSTU, PCO e o PSOL. A participação desses grupos políticos no Estado de Roraima foi analisada por Lobo Jr. (2014), nos seguintes termos:

Na prática sempre o PC do B fez alianças políticas com partidos de direita e o PT, não mais se enquadra nessa linha, restando as siglas PSTU, PCO e mais recentemente o PSOL, que de forma ainda tímida se apresentam como alternativas de mudança à conjuntura atual, atuando com eventos de formação e de mobilização popular. (...) Apenas na eleição de 1996, conseguiu eleger na capital seu primeiro vereador, o sindicalista Antônio Bezerra Marques, o Titonho, pelo Partido dos Trabalhadores (LOBO JR, 2014, p. 110).

4.7 AS ASSIMETRIAS DE BOA VISTA E OS MUNICÍPIOS DO INTERIOR

A enorme distância política que existe entre Boa Vista e os municípios do interior de Roraima merece ser analisada com cautela. Por isso esta observação foi segmentada em três tópicos, cujos dados refletem a desigualdade comparativa entre os

⁷⁹ Direito Amazônico. Exército vai instalar mais unidades nas terras indígenas em faixa de fronteira. Disponível em: http://direitoamazonico.blogspot.com.br/2008/07/indgena_7789.html Acesso jul. 2014.

⁸⁰ FECOMÉRCIO-RR. **Federação de Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Roraima**. Disponível em: <http://www.fecomerciorr.com.br/#>. Acesso em: jul. 2014.

orçamentos municipais; a diferença entre os níveis de educação formal; e, por fim, a disparidade de situação econômica nas localidades pesquisadas, com superioridade em todos esses aspectos para Boa Vista com relação às demais comunas regionais.

4.7.1 Assimetrias orçamentárias entre os municípios de Roraima

As receitas orçamentárias de recursos diretamente arrecadados pelos municípios roraimenses são pouco expressivas e, portanto, dependentes de repasses estaduais e federais. A assimetria entre Boa Vista e os municípios interioranos também se mostra flagrante, concentrando-se a maior parte das receitas na capital, conforme dados do governo federal. Os orçamentos apresentados pelos municípios brasileiros em 2011, conforme informações da Secretaria do Tesouro Nacional, de modo particular, a arrecadação dos municípios roraimenses, suas despesas com pessoal, outras para manutenção de sua estrutura e as destinadas a investimentos, restaram consolidados nos seguintes valores:

Municípios RR	População	Percentual (%)	Receitas Orçamentárias	Percentual (%)
Amajari	9.637	2,29	13.145.300,04	1,98
Boa Vista	290.741	69,10	476.887.938,61	71,9
Bonfim	11.068	2,63	20.300.054,87	3,06
Caracaraí	18.714	4,25	35.550.447,45	5,36
Caroebe	8.300	1,97	10.103.981,24	1,63
Iracema	8.997	2,14	9.823.985,67	1,50
Mucajaí	15.065	3,58	17.630.210,85	2,60
Pacaraima	10.698	2,54	15.423.081,38	2,40
Rorainópolis	24.808	5,90	29.780.046,89	4,50
São João da Baliza	6.898	1,60	9.314.480,26	1,40
São Luiz do Anauá	6.861	1,00	14.217.205,14	2,20
Uiramutã	8.573	2,00	10.427.310,38	1,57

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Balanço Anual 2011.

Os dados acima apontavam que o município de maior arrecadação em Roraima no ano de 2011 e mais populoso era a capital Boa Vista, com receitas orçamentárias na ordem de 69,10% do total arrecadado pelo Estado e população de 71,9%. Os demais municípios estudados possuem receita e número de habitantes consideravelmente

menor, o que aponta para a superioridade indiscutível de concentração de recursos na capital com relação aos demais. A título de exemplo, segundo dados constantes da Tabela 11, o Amajari representava naquela época apenas 2,29% do orçamento estadual e Pacaraima registrava apenas 2,54%, o que demonstra um dos fatores que determinam a centralização do poder econômico e político em Boa Vista.

Apesar dessa flagrante diferença de orçamentos, todos os municípios do Estado de Roraima estudados na pesquisa: Alto Alegre, Amajari, Cantá e Pacaraima, inclusive a capital Boa Vista, dependem do recebimento de recursos federais para pagamento de pessoal e para executar suas políticas públicas, pois suas receitas tributárias típicas representam menos de 20% da sua receita orçamentária total. Nesse sentido, evidencia a Tabela 12 que mais de 80% das receitas de todos os municípios de Roraima em 2011, decorrem diretamente de transferências da União, seja da repartição das receitas tributárias, seja da cota do Fundo de Participação dos Municípios e pela dependência dos repasses relativos à saúde (SUS) e à educação (FUNDEB), com especial vantagem para Boa Vista, mesmo considerada a diferença populacional com relação aos municípios do interior.

Tabela 12 - Orçamentos dos municípios de Roraima: discriminação de receitas 2011

Municípios	Receitas Orçamentárias	Tributos	Transferências União	Cota FPM	SUS	FUNDEB
Amajari	13.145.300,04	917.289,31	11.292.696,17	2.541.454,15	2.784.269,53	3.092.389,28
Boa Vista	476.887.938,61	81.216.062,43	366.439.756,24	154.128.885,14	31.143.497,90	72.747.882,46
Bonfim	20.300.054,87	474.801,68	20.094.313,46	2.973.075,41	3.484.317,75	6.195.998,87
Caracaráí	35.550.447,45	3.222.237,86	33.537.711,28	5.082.908,27	2.601.897,17	8.958.084,13
Caroebe	10.103.981,24	362.171,06	10.071.491,02	2.541.454,15	1.468.579,58	3.338.418,84
Iracema	9.823.985,67	96.099,45	10.312.179,68	2.568.459,48	1.366.190,64	2.972.038,61
Mucajaí	17.630.210,85	1.214.884,12	17.343.556,45	4.235.756,87	2.354.982,56	3.804.107,00
Pacaraima	15.423.081,38	273.656,93	15.952.780,66	3.366.351,20	3.326.784,35	5.405.052,79
Rorainópolis	29.780.046,89	1.440.350,75	24.862.590,01	5.736.340,21	2.707.945,52	11.907.341,05
São João Baliza	9.314.480,26	292.259,71	9.704.488,67	2.541.454,15	928.866,39	3.519.293,20
São Luiz Anauá	14.217.205,14	497.420,33	8.397.240,21	2.541.454,15	1.240.355,10	1.544.190,20
Uiramutã	10.427.310,38	196.882,34	11.054.874,38	2.541.454,14	3.186.058,33	3.077.368,85

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Balanço Anual 2011.

Uma das maiores e mais relevantes conquistas das instituições políticas republicanas foi o controle dos gastos do erário, somente possível após a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000), que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na

gestão fiscal nas três esferas de governo e em todos os poderes. Para Fortes (2011, p. 192), “o administrador público acostumado com os desmandos e irresponsabilidades sem punição passaram a ter um instrumento que disciplina as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, aplicada a todas as esferas de governo”.

A referida norma pressupõe uma ação planejada e transparente, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de desequilibrar as contas públicas, estabelecendo metas e condições para a renúncia de receitas, despesas com pessoal, seguridade social, limite para o pagamento de dívidas consolidadas e mobiliárias, bem como para operações de crédito bancário, antecipação de receitas e fornecimento de garantias (LRF, art. 1º, §1º), o que é fiscalizado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RR) e pelo Ministério Público Estadual. Este último promoveu diversas medidas judiciais para obrigar os municípios⁸¹ a formarem o seu quadro de pessoal a partir dos concursos públicos, freando em certa medida a prática do clientelismo. Tal fato ocorreu também em âmbito estadual, de maneira mais intensa a partir de 2003⁸², culminando na realização de concursos públicos para a contratação de servidores em diversas áreas do serviço público, tanto no âmbito estadual como nas administrações municipais.

Os orçamentos evidenciam as assimetrias de recursos entre os municípios, a *renda per capita* também serve como medida para se verificar as desigualdades comparativas entre Boa Vista e o interior, obtida pela divisão do total da renda municipal em relação ao número de habitantes. Contudo, para se aferir corretamente a qualidade de vida da população, deve integrar esse cálculo a variável de distribuição de renda historicamente desigual no Brasil. Com efeito, para se chegar a uma avaliação quantitativa clara sobre a melhoria de vida decorrente da distribuição de renda em Roraima, se faz necessário observarmos o coeficiente de GINI.

⁸¹ No mês de agosto de 2012, fora firmado acordo judicial entre o Município de Boa Vista, o Ministério Público Federal, o Ministério Público Estadual e o Ministério Público do Trabalho, que obriga a Prefeitura de Boa Vista a não mais contratar servidores por intermédio de cooperativa de trabalho ou empresas de fornecimento de mão de obra para serviços municipais.

⁸² O então governador Flamarion Portela, em 2003, realizou o primeiro concurso da Polícia Civil do Estado de Roraima. O CESPE organizou o concurso e possibilitou o preenchimento de 720 vagas para os cargos de Delegado de Polícia, Agente de Política, Escrivão de Polícia, Papiloscopista, Agente Carcerário, Médico Legista entre outros.

4.7.2 Os municípios de Roraima avaliados segundo o índice de GINI

Para avaliar a *renda per capita* e sua distribuição na capital e nos municípios do interior do Estado de Roraima, se fez a análise do coeficiente de GINI, medindo a renda domiciliar das famílias roraimenses. Para este índice o resultado 1,00 (um) significa que a renda é totalmente concentrada e, inversamente ao se aproximar de 0,00 (zero) reflete menor concentração, no sentido de que a renda do município é distribuída de forma equânime. A medição do índice de GINI, realizada pelo IBGE para os municípios de Roraima nos períodos de 1991, 2000 e 2010, apresentou os seguintes resultados:

Municípios	1991	2000	2010
Boa Vista	0,5781	0,5763	0,5936
Alto Alegre	0,6637	0,5593	0,7369
Amajari	...	0,6440	0,7502
Cantá	...	0,5779	0,6673
Pacaraima	...	0,7126	0,7429

Fonte: Censos Demográficos IBGE 1991, 2000 e 2010.

Os dados acima demonstram que a desigualdade de distribuição de renda nos municípios de Roraima se agravou consideravelmente em 10 anos, havendo concentração de renda maior em 2010 do que em 1991. A média brasileira em 2008 foi de 0,545 e, em 2010, alcançou o patamar de 0,53, o que foi considerada na época a melhor média dos últimos 50 anos, retratando que houve estagnação no aumento da desigualdade de renda no Brasil. Os índices para Roraima, neste mesmo período, estão aquém da média nacional. Em 2010 o melhor índice foi para a capital Boa Vista que obteve 0,5936; para os demais municípios a desigualdade de distribuição de renda domiciliar *per capita* aumentou consideravelmente.

Em Alto Alegre o índice foi de 0,7369, enquanto Amajari registrou o maior índice de desigualdade de renda domiciliar, atingindo o patamar de 0,7502. No município do Cantá a avaliação alcançou o índice de 0,6673 e em Pacaraima chegou a 0,7429. Nesse contexto, observa-se que Boa Vista, em comparação aos demais municípios estudados é o que apresenta a melhor distribuição de renda entre seus habitantes. A situação revela-se preocupante, no entanto, para as localidades de Amajari, Alto Alegre e Pacaraima, onde a pobreza se acentua horizontalmente.

4.7.3 Os municípios de Roraima e o IDH

Para relativizar os números de desigualdade presentes no coeficiente de GINI, bem como para aferir o grau de distanciamento existente entre Boa Vista e os demais municípios do interior de Roraima, utilizou-se outro indicador, qual seja, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que corresponde à medida admitida pela ONU para aferir a qualidade de vida de uma população. Anualmente é elaborado relatório pelo Programa das Nações Unidas (PNUD), que analisa o desenvolvimento humano, levando em consideração três fatores: a saúde (expectativa de vida), a educação (nível de escolaridade) e a renda (poder de compra da população).

De forma similar, só que invertida ao índice de GINI, sua metodologia avalia o IDH de 0,0 (zero): nenhum desenvolvimento humano, até 1,0 (um):que corresponde ao pleno desenvolvimento humano. Assim, quanto mais próximo de 1 chegar o índice, mais desenvolvido será o país, o estado ou o município pesquisado. A metodologia de avaliação proposta pelo índice quanto ao desenvolvimento humano é a seguinte: a) IDH maior que 0,800 indica que o desenvolvimento humano é muito alto ou muito bom; b) IDH de 0,700 até 0,799 considera alto ou bom; c) IDH de 0,600 até 0,699 é médio; d) IDH de 0,500 até 0,599 é um índice baixo; e, e) IDH entre 0 e 0,499 revela que o desenvolvimento humano naquela localidade é muito baixo.

O Brasil em 2010 estava na 84ª posição no ranking mundial, com o índice de 0,718, considerado um IDH que passou de médio para alto, enquanto o 1º colocado foi a Noruega com o IDH de 0,943. No mesmo período o Estado de Roraima estava em 18º lugar em comparação com os 27 Estados brasileiros, alcançando o IDH de 0,750. Segundo a pesquisa realizada pelo PNUD em 2010, o Amazonas ficou em 13º lugar, com o IDH de 0,780 e o Distrito Federal registrou o melhor índice de desenvolvimento humano no Brasil, alcançando a marca de 0,874. O índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) no Estado de Roraima revelou mais uma vez as assimetrias entre Boa Vista e as cidades do interior. Na Tabela 14 foram relacionados somente os municípios estudados para efeito de análise comparativa dos índices, levando em consideração os rankings estadual e nacional, devendo ser observado que existem 15 municípios no Estado de Roraima e 5.570 atualmente no Brasil⁸³:

⁸³Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Anuário Estatístico do Brasil 2012.

Municípios	Ranking Roraima	IDH-M (2010)	Avaliação	Ranking Brasil
Boa Vista	1º	0,752	IDH Alto	508
Alto Alegre	13º	0,542	IDH Baixo	5.293
Amajari	14º	0,488	IDH Mt Baixo	5.550
Cantá	10º	0,619	IDH Médio	3.721
Pacaraima	4º	0,650	IDH Médio	3.115

Fonte: PNUD - Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, dados do Censo 2010.

Neste contexto, observa-se que Boa Vista com o IDH-M em 2010 de 0,752 está na 1ª colocação estadual e na 508 do Brasil, onde na avaliação PNUD seu IDH é considerado alto. Comparando esses dados da capital com: Alto Alegre, que alcançou no ranking estadual a 13ª colocação, IDH-M de 0,5542 (considerado baixo); com o Amajari, 14º colocado no Estado, com IDH-M de 0,488 (muito baixo); com o Cantá, que obteve o IDH-M médio (0,619) e a 10ª posição no ranking regional; e, por fim, com Pacaraima que atingiu o IDH-M médio de 0,650 e a 4ª posição no interior. Parece clara a superioridade de Boa Vista sobre os demais municípios, pois detém a melhor *renda per capita* e também a melhor qualidade de vida no Estado.

Vale ressaltar que no *ranking* brasileiro, Alto Alegre ficou na 5.293 posição e o Amajari em 5.550, evidenciando que estão entre os piores índices entre os municípios do Brasil quando o assunto é desenvolvimento humano. Atualmente existem 5.570 municípios no Brasil, Alto Alegre e Amajari estão alocados entre os mais carentes no país, isto é, onde a qualidade de vida é considerada muito baixa segundo avaliação do Relatório PNUD de 2010.

4.8 A SITUAÇÃO ECONÔMICA E EDUCACIONAL DOS MUNICÍPIOS

Para que seja possível afirmar que os cidadãos roraimenses são livres para fazer escolhas políticas é necessário verificar preliminarmente se esta liberdade está associada ao poder de compra, sem dependência excessiva de benefícios financeiros governamentais, ou seja, acesso aos bens de consumo decorrentes do exercício de uma profissão ou diante de rendimentos decorrentes do trabalho. Por outro lado deve estar presente também a liberdade educacional, que está diretamente relacionada a baixas taxas de analfabetismo e acesso gratuito ao ensino fundamental, médio e superior.

Assim, para que seja cobrada vontade política consciente do cidadão, deve o Estado prover minimamente o direito a emprego, saúde, habitação, lazer, cultura e educação.

Com efeito, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), permite mostrar se existem os elementos mínimos para formar uma consciência política nos cidadãos. Se estiverem presentes, são fatores indispensáveis para formar uma convicção política e, *mutatis mutandis*, se não tiverem acesso ao mínimo existencial, os cidadãos se encontram sujeitos a todo tipo de manipulação, inclusive envolvendo a troca do voto por benefícios pessoais diretos. Neste aspecto, portanto, é possível avaliar a conjuntura econômica dos municípios, objetos da pesquisa: Boa Vista (como fonte de emigração de votantes) e os municípios de Alto Alegre, Amajari, Cantá e Pacaraima (como espaços de imigração). Aqui se estabelece a premissa de que o fenômeno das “transferências eleitorais espúrias” pode estar associado com a pobreza e com o baixo nível educacional, incapazes de formar uma consciência no eleitor do que é melhor para a sua comunidade.

Estes dados relativos à pobreza extrema, bem como os números que permitem estimar o nível educacional das pessoas residentes nas localidades mencionadas, são os dados relativos ao Censo Demográfico de 2010 do IBGE, que levantou o total de pessoas residentes nos municípios brasileiros, o grau de escolaridade e, ainda, o nível de miséria a que estão submetidos, dentre outros aspectos. O Censo de 2010 (IBGE) demonstra que a situação sócio econômica dos municípios do interior revela-se de modo geral mais precária do que a realidade dos residentes em Boa Vista.

4.8.1 Boa Vista

Boa Vista é a capital do Estado de Roraima, centro político, econômico e administrativo, onde residem 63% dos roraimenses. Nela se concentra a infraestrutura urbana, o maior número de empregos formais e informais, os órgãos administrativos dos três poderes estaduais e federais, e os serviços públicos essenciais ao bem estar da população. Possui, ainda, o principal polo industrial estadual, o comércio atacadista e varejista mais movimentado de Roraima, sendo considerada uma cidade tipicamente administrativa, prestadora de serviços.

Dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, baseados no Censo IBGE de 2010, demonstraram que a população do município de Boa Vista era

de 284.313 moradores⁸⁴, sendo que 18.496 se encontravam em situação de extrema pobreza, ou seja, tinham renda *per capita* mensal abaixo de R\$ 70,00. Constata-se assim que 6,5% da população estavam representadas por miseráveis (na acepção jurídica do termo) e entre eles 1.228 (6,6%) residiam na área rural e 17.268 (93,4%) na área urbana. O fenômeno é tipicamente urbano, portanto.

Com relação à educação, as pessoas com mais de 15 anos em extrema pobreza, correspondia a 1.234 ou 12% não sabiam ler ou escrever; entre estes 699 eram cabeças de família. Com relação às condições de vida 3,5% do total viviam sem luz, 1,8% não tinha água encanada em suas casas, 49,4% não tinham acesso à rede de esgoto ou fossa séptica e 10,6% não tinham coleta do lixo domiciliar. Destaca-se ainda que 15,2% não tinham banheiro em seus domicílios e 22,7% não residiam em casas de alvenaria. Essas observações retratam situações absolutas que estão longe de constituir exceção ou singularidade no quadro geral da Região Norte, cujos estados revelam situação de modo geral mais precária.

4.8.2 Alto Alegre

O município de Alto Alegre foi criado pela Lei Federal n. 7.009, de 1º de julho de 1982, resultado da emancipação de uma colônia agrícola chamada Alto Alegre. Pedro Costa, um maranhense típico, foi o fundador e administrou a ex-colônia na década de 1960 e é considerado pelos atuais residentes como o precursor das ações que culminaram na formação do município, que fica localizado a noroeste de Roraima, a 87 quilômetros da capital, interligado por asfalto pela RR 205, e, possui grande parte de seu território circunscrito a terras indígenas.

Segundo os dados presentes no Censo IBGE 2010, a população do município de Alto Alegre era no total de 16.448 residentes⁸⁵, sendo que 8.442 em situação de extrema pobreza, isto é, com renda per capita abaixo de R\$ 70,00. De forma que 51,3% da população era formada por miseráveis (na acepção jurídica do termo) e entre eles 7.985 (94,6%) residiam na área rural e 457 (5,4%) na área urbana. No que se refere ao nível escolar, das pessoas com mais de 15 anos em extrema pobreza, 2.632 ou 64,5% não sabiam ler ou escrever e entre eles 1.085 eram chefes de domicílios. Com relação às condições de vida 75,0% do total viviam sem luz, 66,5% não captavam água em suas

⁸⁴ Estudo posterior do IBGE 2013 estimou a população de Boa Vista em 308.996 habitantes.

⁸⁵ Único município onde a estimativa foi de diminuição da população para 16.428 (cf. IBGE 2013).

casas, 94,2% não tinham acesso à rede de esgoto ou fossa séptica e 91,0% não tinham lixo domiciliar coletado pela Prefeitura. Vale destacar ainda que 76,7% não tinham banheiro em seus domicílios e 93,9% não tinham casas construídas em alvenaria.

4.8.3 Amajari

Município originário da Vila Brasil iniciada na segunda metade da década de 1970 em razão do garimpo de ouro e diamante, seu nome foi herdado do primeiro morador que era membro da família Brasil. Comunidade tipicamente rural de cultivo de produtos agrícolas e de exploração da pecuária extensiva nos seus vastos campos de lavrado. O nome Amajari foi concedido quando do desmembramento do município de Boa Vista, o que fora realizado pela Lei Estadual n. 97, de 17 de janeiro de 1995.

A população do Amajari em 2010 somava o total de 9.327 pessoas⁸⁶, sendo que 5.564 em situação de extrema pobreza, isto é, com *renda per capita* mensal abaixo de R\$ 70,00. Assim, 59,7% da população eram representados por miseráveis e entre eles 5.442 (97,8%) residiam na área rural e 122 (2,2%) na área urbana. Com relação ao nível escolar, das pessoas com mais de 15 anos em extrema pobreza, 1.618 ou 60,3% não sabiam ler ou escrever e entre eles 689 eram cabeças de família. Com relação às condições de vida 70,5% do total viviam sem luz; 53,4% não captavam água em suas casas, 96% não tinham acesso à rede de esgoto ou fossa séptica e 91,8% não tinham lixo domiciliar coletado pela Prefeitura. Vale destacar ainda que 85,6% não tinham banheiro em seus domicílios e 91,1% não tinham casas construídas em alvenaria.

4.8.4 Cantá

Esta municipalidade surgiu por intermédio da colônia agrícola Brás de Aguiar, que inicialmente era parte integrante do município do Bonfim, o qual faz divisa com a Guiana Inglesa. A partir de 1995, por intermédio da Lei Estadual n. 99, de 17 de outubro de 1995, desmembra-se de Bonfim e passa a se chamar município do Cantá. É uma região de campos e serras, onde se encontra grande parte da produção de peixes em cativeiro e onde se desenvolve atividade agrícola e pecuária extensiva relevante considerando os padrões do Estado de Roraima.

⁸⁶ Estimados em 10.432 habitantes segundo o Censo Demográfico IBGE de 2013.

A pesquisa do IBGE revelou, ainda, que a população do município do Cantá em 2010 somava o total de 13.902 moradores⁸⁷, sendo que 4.695 em situação de extrema pobreza, isto é, com *renda per capita* mensal abaixo de R\$ 70,00. De modo que 33,8% da população estavam representados por miseráveis (na acepção jurídica do termo) e entre eles 4.415 (94%) residiam na área rural e 280 (6%) na área urbana. Quanto ao grau de escolaridade, das pessoas com mais de 15 anos em extrema pobreza, 551 ou 22,5% não sabiam ler ou escrever e entre eles 280 eram chefes de família. Com relação às condições de vida 32,8% do total viviam sem luz, 11,5% não captavam água em suas casas, 96% não tinham acesso à rede de esgoto ou fossa séptica e 92,6% não tinham coleta do lixo domiciliar. Vale ressaltar ainda que 42,2% não tinham banheiro em seus domicílios e 81,3% residiam em casas de madeira.

4.8.5 Pacaraima

Comunidade localizada na fronteira entre Brasil e Venezuela e nasceu a partir do marco BV-8, uma das balizas de fronteira constante do trabalho realizado pelo exército brasileiro para delimitação do território nacional. Foi elevado à condição de município pela Lei Estadual n. 96, em outubro de 1995, sendo seu espaço territorial desmembrado de Boa Vista. É o município roraimense incrustado nas maiores reservas indígenas, de modo que fica localizada dentro da Terra Indígena São Marcos, limitando a oeste com a Reserva Indígena Yanomami e a leste com a Reserva Indígena Raposa Serra do Sol.

O Censo 2010 do IBGE revelou, finalmente, que a população de Pacaraima somava o total de 10.433 moradores⁸⁸, sendo que 4.220 em situação de extrema pobreza. De modo que 40,4% da população representavam miseráveis e entre eles 3.610 (85,6%) residiam na área rural e 610 (14,4%) na área urbana. No tocante a escolaridade, das pessoas com mais de 15 anos, 551 ou 22,5% não sabiam ler ou escrever e entre eles 280 eram chefes de família. Com relação às condições de vida 32,8% do total viviam sem luz, 11,5% não captavam água em suas casas, 96% não tinham acesso à rede de esgoto ou fossa séptica e 92,6% não tinham coleta do lixo domiciliar. Destaca-se que 42,2% não tinham banheiro em seus domicílios e 81,3% residiam em casas de madeira.

⁸⁷ Ampliada para 15.393 habitantes, segundo estimativa do IBGE de 2013.

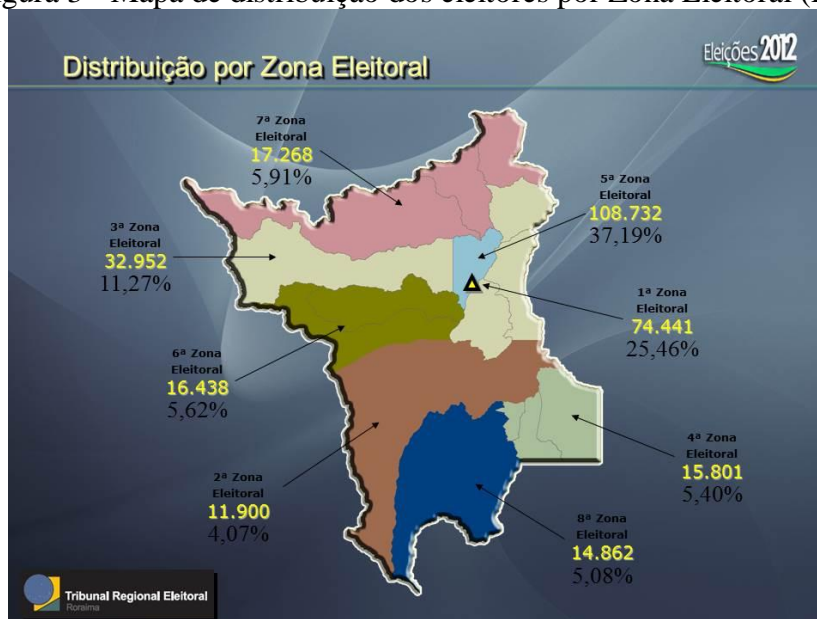
⁸⁸ O IBGE em 2013 estimou aumento da população para 11.423 habitantes.

4.9 O TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL E AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

O Tribunal Regional Eleitoral de Roraima, segundo consta de recente publicação do próprio órgão chamada “Roraima: Perspectiva Eleitoral”,⁸⁹ foi instalado no dia 27 de março de 1992, com apenas 11 (onze) servidores; e, inicialmente, em uma sala localizada no prédio do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. A primeira composição do TRE-RR teve como presidente o Desembargador Carlos Henriques, como Vice-Presidente e Corregedor o Desembargador Luiz Gonzaga Batista Rodrigues e como juízes integrantes do Tribunal: Lupercino de Sá Nogueira Filho, Jorge Luiz Fonseca de Oliveira Barroso, Messias Gonçalves Garcia e Wallace Bastos.

Seu período de existência é marcado pela realização de 08 (oito) eleições e 02 (dois) plebiscitos, estes últimos em 1995, relativos à emancipação dos municípios de Caroebe, Rorainópolis, Iracema, Amajari, Cantá, Pacaraima e Uiramutã; e, em 2005, para colher votos sobre a lei do desarmamento. As eleições foram realizadas nos pleitos gerais e municipais de 1992 a 2012, de dois em dois anos. A distribuição dos serviços judiciais e extrajudiciais dos cartórios eleitorais foi feita em 8 Zonas Eleitorais, sendo a 1ª. e 5ª. ZEs em Boa Vista; 2ª. ZE: Caracarái; 3ª. ZE: Alto Alegre, Bonfim, Cantá e Normandia; 4ª. ZE: Caroebe, São João da Baliza e São Luiz; 6ª. ZE: Iracema e Mucajaí; 7ª. ZE: Amajari, Pacaraima e Uiramutã e 8ª. ZE: Rorainópolis, conforme demonstra o Mapa de Distribuição do Eleitorado:

Figura 3 - Mapa de distribuição dos eleitores por Zona Eleitoral (RR)



⁸⁹ BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de Roraima – TRE/RR. **Roraima: Perspectiva Eleitoral**, Corregedoria Regional Eleitoral, Gursen de Miranda (Coordenador), 2012.

O crescimento do eleitorado em Roraima consta na Tabela 15, que informa que de 86.226 eleitores em 1990, subiu nas eleições de 2004 para 214.336; em 2008 para 247.792; e, finalmente, para 292.394 eleitores nas eleições de 2012, senão vejamos:

Ano	Eleitores	Absoluto	(%)
1990	86.226		
1992	101.722	15.496	15,23%
1994	119.888	18.166	15,15%
1996	140.504	20.616	14,67%
1998	170.621	30.117	17,65%
2000	186.049	15.428	8,29%
2002	208.524	22.475	10,77%
2004	214.336	5.812	2,77%
2006	233.596	19.260	7,93%
2008	247.792	14.196	5,85%
2010	271.890	24.098	8,99%
2012	292.394	20.504	7,01%

Fonte: Roraima: Perspectiva Eleitoral, p. 22 (TRE-RR).

A questão da baixa escolaridade pode ser verificada na Tabela 16, que evidencia ainda o grande número de eleitores nesta condição em Roraima, em sua maioria definidos entre aqueles que não terminaram o 2º grau, que possuem algum grau de dificuldade para que tenham uma vida social e política independente. Observa-se que nas eleições de 2012, os eleitores analfabetos em Boa Vista registraram **2,8%**; os que não terminaram o ensino fundamental foram **37,58%** e os que não concluíram o ensino médio **33,97%**, somando o percentual de **74,35%** dos eleitores que não concluíram o ensino considerado socializante.

No interior em 2012 os números impressionam ainda mais: em Alto Alegre **5,6%** eram analfabetos, **49,92 %** pararam de estudar sem concluir o 1º Grau e **27,63%** dos eleitores não terminaram o ensino de 2º Grau. No Amajari, **4,65%** eram analfabetos, **48,03%** não concluíram o ensino fundamental e **26,14%** não haviam terminado o ensino médio. No Cantá, analfabetos eram **6,23%**, não concluíram o 1º Grau **50,08%** e não terminara o 2º Grau **25,73%**. Em Pacaraima **5,6%** do eleitorado se declarou analfabeto, **45,66%** parou de estudar antes de concluir o ensino fundamental e **27,25%** antes de concluir o ensino médio. Com efeito, em Alto Alegre **83,15%**, no Amajari **78,82%**; no município do Cantá **82,04%**; e, em Pacaraima **78,51%** do eleitorado, são formados por cidadãos que não concluíram o ensino médio.

Tabela 16 - Escolaridade dos eleitores nos municípios de Roraima em 2012 ⁹⁰			
Município	Total de Eleitores	Grau de Escolaridade	Quantidade
Boa Vista	183.173	Não informado	12
		Analfabeto	5.133
		Lê e escreve	17.201
		1º Grau incompleto	51.650
		1º Grau completo	14.527
		2º Grau incompleto	47.697
		2º Grau completo	32.342
		Superior incompleto	6.665
		Superior completo	7.946
Alto Alegre	8.988	Não informado	0
		Analfabeto	505
		Lê e escreve	1.653
		1º Grau incompleto	2.834
		1º Grau completo	567
		2º Grau incompleto	1.917
		2º Grau completo	1.154
		Superior incompleto	193
		Superior completo	165
Amajari	5.327	Não informado	0
		Analfabeto	248
		Lê e escreve	747
		1º Grau incompleto	1.812
		1º Grau completo	438
		2º Grau incompleto	955
		2º Grau completo	844
		Superior incompleto	146
		Superior completo	137
Cantá	11.206	Não informado	0
		Analfabeto	699
		Lê e escreve	1.778
		1º Grau incompleto	3.834
		1º Grau completo	765
		2º Grau incompleto	2.119
		2º Grau completo	1.577
		Superior incompleto	219
		Superior completo	215
Pacaraima	7.339	Não informado	0
		Analfabeto	411
		Lê e escreve	805
		1º Grau incompleto	2.546
		1º Grau completo	549
		2º Grau incompleto	1.451
		2º Grau completo	1.111
		Superior incompleto	218
		Superior completo	248

Fonte: Pesquisa Distribuição do Eleitorado de Roraima em 2012 (STI/TRE/RR).

⁹⁰ Os números de 2012 serão atualizados quando findo o recadastramento biométrico pelo TRE-RR, exigido pela Resolução TSE nº 23.335/2011.

5 TRANSFERÊNCIAS ELEITORAIS E AS ELEIÇÕES DE 2004, 2008 e 2012 NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE RORAIMA

5.1 DOMICÍLIO ELEITORAL

A principal controvérsia sobre o tema transferência eleitoral encontra fundamento no conceito de domicílio eleitoral, já que o eleitor “em tese” deve votar no local de seu domicílio. Para o direito o conceito de domicílio pode ter mais de um significado, dependendo da relação jurídica a que se refere, de forma mais usual encontramos este termo no direito civil, direito tributário e direito eleitoral. O conceito usual de domicílio está previsto na legislação civil no artigo 70 da Lei 10.406/02 (Código Civil) nos seguintes termos: “*Art. 70. O domicílio da pessoa natural é o lugar onde ela estabelece a sua residência com ânimo definitivo*”. Assim, no conceito de domicílio, aplicável a todas as disciplinas que não tenham conceito específico, este termo possui dois requisitos: a) *residência*: elemento material, que significa o local físico onde reside a pessoa; e, b) *ânimo definitivo*: elemento subjetivo ou imaterial, que designa o local onde a pessoa está estabelecida, onde realiza de forma permanente suas atividades profissionais ou pessoais.

Interessante salientar que o domicílio civil pode ser mais de um e isso ocorre com frequência em algumas atividades profissionais desenvolvidas por empresários, esportistas, artistas, políticos e entre outros profissionais que possuem residência e trabalho em mais de uma cidade. Nestes casos é comum a admissão de dois ou mais domicílios dependendo do preenchimento dos requisitos objetivo e subjetivo citados. O mais comum, no entanto, é que a pessoa natural tenha apenas um domicílio, onde reside, trabalha, estuda e exerce suas ocupações habituais. Este conceito do direito civil pode ser aplicado a qualquer outro de domicílio e é mesmo o mais correto a se fazer em qualquer caso, tendo em vista que na maioria absoluta das vezes o domicílio civil, tributário e eleitoral da pessoa natural coincidem. Porém, situações ocorrem que demandam a aplicação de legislação específica para determinar o domicílio da pessoa física. Para o direito tributário o conceito de domicílio pode ter significado diferente, como previsto no artigo 127 do CTN,⁹¹ em vista da preponderância do interesse público de arrecadação dos tributos pelo fisco, sobre o interesse particular.

⁹¹ Código Tributário Nacional, Art. 127. Na falta de eleição, pelo contribuinte ou responsável, de domicílio tributário, na forma da legislação aplicável, considera-se como tal: I – quanto às pessoas

Neste caso o domicílio é o local onde o contribuinte declara ser sua residência com ânimo definitivo, mas poderá ser desconsiderado este local, caso o fisco considere que haverá prejuízo à fiscalização do recolhimento dos tributos, situações em que se considerará como domicílio tributário o local onde houver bens ou onde os fatos da obrigação tributária ocorreram. Para o direito eleitoral o conceito genérico de domicílio do direito civil pode ou não ser utilizado, mas no caso do domicílio eleitoral ele deve ser único, tem de ser escolhido apenas um pelo eleitor, de modo que não se admite a existência de “domicílios eleitorais”. Acontece, porém, que para eleger seu domicílio eleitoral não se exige o preenchimento dos requisitos do domicílio civil (residência e ânimo definitivo). Na sua definição legal, que tem gerado inúmeras controvérsias, foi incluído o conceito genérico de *moradia* ao lado de *residência*, conceito vago que gerou problemas na sua interpretação. O artigo 42, parágrafo único, do Código Eleitoral conceitua o domicílio eleitoral, nos seguintes termos: “*Para o efeito da inscrição, é domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas*”.

As críticas à legislação específica do tema são antigas como observa J. J. Cândido (1996):

O ideal ao nosso entender, é que o ânimo de permanecer fosse o norte da conceituação, tal como se dá na caracterização do domicílio civil, do domicílio para fins eleitorais, o que a redação atual não impede. Evitar-se-iam, assim, candidaturas alienígenas, ditadas apenas por interesses políticos ocasionais (Ibid., p. 80).

A sugerida equiparação dos conceitos de domicílio eleitoral com domicílio civil, porém, não foi adotada pelos Tribunais Regionais Eleitorais dos Estados, nem pelo Tribunal Superior Eleitoral, que consolidaram jurisprudência viabilizando a ampliação absoluta do conceito de domicílio eleitoral:

O conceito de domicílio eleitoral não se confunde com o de domicílio do direito comum, regido pelo Direito Civil. Mais flexível e elástico, identifica-se com a residência e o lugar onde o interessado tem vínculos políticos e sociais. (TSE, Ac. n. 16.397, Rel. Min. Garcia Vieira, red. designado Min. Sálvio de Figueiredo, j. 29.08.2000).

Recurso especial. Revisão eleitoral. Domicílio eleitoral. Cancelamento de inscrição. Existência de vínculo político, afetivo, patrimonial, e comunitário. Restabelecimento da inscrição. 1. Demonstrado o interesse eleitoral, o vínculo afetivo, patrimonial e comunitário da eleitora com o município e não

naturais, a sua residência habitual, ou, sendo esta incerta ou desconhecida, o centro habitual de sua atividade. (...) §1º. Quando não couber a aplicação das regras fixadas em qualquer dos incisos deste artigo, considerar-se-á como domicílio tributário do contribuinte ou responsável o lugar da situação dos bens ou da ocorrência dos atos ou fatos que deram origem à obrigação. §2º. A autoridade administrativa pode recusar o domicílio eleito, quando impossibilite ou dificulte a arrecadação ou a fiscalização do tributo, aplicando-se então a regra do parágrafo anterior.

tendo ocorrido qualquer irregularidade no ato do seu alistamento, mantém-se o seu domicílio eleitoral. 2. Precedentes. 3. Recurso conhecido e provido. (TSE, Ac. nº 2.306, de 17.8.2000e no mesmo sentido o Ac. nº 16.305, de 17.8.2000, rel. Min. Waldemar Zveiter).

Referida jurisprudência consolidou o entendimento constante na Resolução n. 20.132 do TSE, que em 1998, considerou, no seu artigo 64, que o domicílio declarado pelo eleitor no Cartório Eleitoral era o seu domicílio, bastando que comprovasse vínculo profissional, patrimonial, comunitário ou afetivo naquela localidade. Nesse sentido, o texto do artigo 64: “A comprovação de domicílio poderá ser feita mediante um ou mais documentos dos quais, se infira ser o eleitor residente, ter vínculo profissional, patrimonial ou comunitário no Município a abonar a residência exigida”.

Diante da última palavra dada pelo Tribunal Superior Eleitoral e dos entendimentos dos TRE's que se seguiram, sempre no mesmo sentido, os doutrinadores revisaram o conteúdo, a abrangência e o significado do domicílio eleitoral, restando um consenso em torno da seguinte definição, de Djalma Pinto: “Domicílio eleitoral (...) é o lugar em que se verifica a inclusão do nome do eleitor no corpo eleitoral, podendo ser sua residência ou moradia, no conceito lato, mais abrangente do que o utilizado no Direito Civil”. (PINTO, 2000, p. 77).

O Tribunal Regional Eleitoral de Roraima disciplinou o tema na Resolução n. 50 de 2010, adotando o conceito amplo do TSE e da doutrina dominante, dispondo em seu artigo 2º,⁹² que a comprovação de residência para fins de alistamento eleitoral deveria ser efetivada por qualquer prova de vínculo profissional, patrimonial ou comunitário. Diante das inúmeras reclamações de abusos com relação às transferências eleitorais de Boa Vista para os municípios do interior de Roraima, em 07 de fevereiro de 2012, foi adotada uma medida rígida pelo TRE-RR, mediante a Resolução TRE n. 093/2012, que obrigou os juízes eleitorais a fiscalizarem de perto o princípio da boa-fé nas declarações de transferência de domicílio, impondo sanções.

Segundo se verifica da Resolução TRE n. 093/2012, houve uma determinação direta do Tribunal para que os juízes atuassem na fiscalização das transferências eleitorais, com a abertura de diligências em até 10% das transferências de eleitores nos municípios do Estado, em especial as do fluxo capital/interior, evidenciando a preocupação com o grande número de pedidos de transferência, que se não cancelados,

⁹² TSE, Resolução n. 50, Art. 2º. A comprovação do domicílio poderá ser feita mediante um ou mais documentos dos quais se infira a residência, vínculo profissional, patrimonial ou comunitário no município, tais como contas de luz, água ou telefone, nota fiscal, contracheque, cheque bancário, documentos do Incra ou Iteraima, entre outros.

podem interferir no equilíbrio nas disputas eleitorais do interior. A providência adotada pelo TRE/RR foi noticiada pela mídia nacional, como se vê da matéria publicada no periódico JusBrasil⁹³, datada de 13 de maio de 2012:

Com o objetivo de conter as transferências irregulares de eleitores entre os municípios, principalmente da capital para o interior, os juízes que compõem o Pleno do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE-RR) aprovaram a Resolução nº 093/2012. Na análise da presidente do TRE, desembargadora Tânia Vasconcelos, a medida foi adotada porque no período que antecede as eleições municipais ocorre uma movimentação intensa de eleitores que transferem o título eleitoral de uma cidade para outra, em especial de Boa Vista para os demais municípios. Os juízes das zonas eleitorais do interior irão abrir procedimento específico e individual para colocar em diligência até 10% das transferências de eleitores entre os municípios. (...) A equipe da Justiça Eleitoral se deslocará ao endereço declarado no RAE e, não encontrando o eleitor, indagará na vizinhança se ele efetivamente reside na localidade. O juiz eleitoral, após ouvir o Ministério Público no prazo de 48 horas, decidirá a respeito do RAE em até cinco dias. Manifestando-se o Ministério Público pela existência de indício de ilícito penal a ser apurado e havendo necessidade de outras diligências, a autoridade judiciária deverá remeter cópia do processo à Polícia Federal, para instauração de inquérito policial. Nosso papel é zelar pela lisura das eleições. O eleitor que realizar uma transferência de forma irregular será responsabilizado criminalmente. Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

A relevância do domicílio eleitoral é observada em pelo menos quatro momentos distintos: a) nas condições de elegibilidade, ou seja, para que o candidato possa concorrer e ser eleito (Constituição Federal, art. 14, §3º, IV); b) no alistamento eleitoral (Código Eleitoral, art. 42, parágrafo único), onde o cidadão se inscreve como eleitor; c) quando da transferência eleitoral (Código Eleitoral, art. 55, §1º, III), momento em que o eleitor pede ao Poder Judiciário a transferência de seu domicílio eleitoral para votar no município para onde migrou; e, d) nos serviços eleitorais e no interesse do próprio eleitor, já que a fixação do domicílio resultará na organização das seções eleitorais com a inclusão do votante na seção eleitoral mais próxima do seu domicílio.

5.2 TRANSFERÊNCIAS DE DOMICÍLIO ELEITORAL

Uma vez formalizado o alistamento do cidadão com sua qualificação, inscrição, definição do local de votação e emissão do título de eleitor, temos a definição de domicílio eleitoral. A transferência de domicílio, no entanto, é um segundo passo e deve ser analisada pelo juiz com mais cautela, tendo em vista que já fora eleito o domicílio no alistamento, de modo que a transferência demandaria a existência de nova

⁹³ JUSBRASIL/Notícias/Resolução/TRE-RR. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/busca?q=resolu%C3%A7%C3%A3o%2C+%28TRE%29%2C+%28TSE%29>. Acesso em: 8 jun. 2014.

moradia em município diverso daquele constante da inscrição como eleitor ou comprovação de vínculo político, social ou afetivo com o novo domicílio.

A transferência de domicílio eleitoral não se confunde com o mero pedido de alistamento eleitoral, pois enquanto este, por ser inscrição originária, possibilita ao eleitor a escolha do domicílio (cujo conceito em Direito Eleitoral é amplo, incluindo simples moradia) no qual pretende se inscrever, mormente em casos de multiplicidade de domicílio, na transferência, a eleição do domicílio circunscreve-se a critérios mais rígidos, nos exatos termos do que dispõe o art. 55, § 1º, do Código Eleitoral, entre eles, residência (lugar em que a pessoa reside, de maneira constante, permanente ou de certa forma estável, que a faça ter vínculo com a terra, no período de 3 meses) (CERQUEIRA, 2011, p. 373).

Segundo estabelece o artigo 55⁹⁴ do Código Eleitoral de 1965, para que seja viabilizada a transferência do domicílio eleitoral será necessário: a) entrada do requerimento no cartório eleitoral do novo domicílio até 100 dias antes da eleição; b) transcorrência de pelo menos um ano da inscrição primitiva; e, c) residência mínima de três meses no novo domicílio, atestada pela autoridade policial ou provada por outros meios convincentes. A Lei 6.996/82, em seu artigo 8º,⁹⁵ admitiu de forma surpreendente que o último requisito de prova de residência mínima de três meses no município fosse atestada pelo próprio eleitor “novo domicílio declarado sob as penas da lei pelo próprio eleitor”, modificando o texto do artigo 55 do Código Eleitoral que exigia atestado da autoridade policial ou apresentação de documentos idôneos.

Em resumo, basta ao eleitor, quatro meses antes da eleição, requerer ao juiz eleitoral do novo domicílio a transferência de seu título de eleitor, juntando provas de que está residindo no município há pelo menos três meses, bastando que junte ao pedido uma declaração de próprio punho ou de autoridade policial, um documento de propriedade ou posse, uma declaração de vínculo empregatício ou se não obtiver nada disso, que ao menos apresente qualquer alegação que se apresente convincente no sentido de comprovar vínculo político, social ou afetivo naquela localidade.

⁹⁴ Código Eleitoral, Art. 55. Em caso de mudança de domicílio, cabe ao eleitor requerer ao juiz do novo domicílio sua transferência, juntando o título anterior: §1º. A transferência só será admitida satisfeitas as seguintes exigências: I– entrada do requerimento no cartório eleitoral do novo domicílio até 100 (cem) dias antes da data da eleição; II– transcorrência de pelo menos 1 (um) ano da inscrição primitiva; III– residência mínima de 3 (três) meses no novo domicílio, atestada pela autoridade policial ou provada por outros meios convincentes. §2º. O disposto nos ns. II e III, do parágrafo anterior, não se aplica quando se tratar de transferência de título eleitoral de servidor público civil, militar, autárquico, ou de membro de família, por motivo de remoção ou transferência.

⁹⁵ Lei 6.996/82, Art. 8º. A transferência do eleitor só será admitida se satisfeitas as seguintes exigências: I– entrada do requerimento no Cartório Eleitoral do novo domicílio até 100 (cem) dias antes data da eleição; II– transcurso de, pelo menos, 1 (um) ano da inscrição anterior; III– residência mínima de 3 (três) meses no novo domicílio, declarada, sob as penas da lei, pelo próprio eleitor. Parágrafo único: O disposto nos incisos II e III deste artigo não se aplica à transferência de título eleitoral do servidor público civil, militar, autárquico ou membro de família, por motivo de remoção ou transferência.

Diante do alargamento do conceito de domicílio eleitoral e em razão da facilidade imposta pelo preceptivo legal que autoriza as transferências, tal como previra aproximadamente há vinte anos J. J. Cândido (1996) houve incentivo às fraudes eleitorais relacionadas ao domicílio eleitoral:

Dentre as espécies de fraudes eleitorais, no alistamento, talvez a de prática mais disseminada seja aquela cuja execução se opera em eleições municipais e que consiste na arregimentação criminoso de eleitores de municípios, geralmente vizinhos. Seus autores atuam induzindo eleitores – geralmente oriundos das camadas mais humildes da população – a solicitar inscrições ou transferências, declarando falsamente seus endereços, para municípios onde possam votar em determinado candidato (Ibid., p. 78).

Importante destacar o tema das transferências no contexto do Estado de Roraima. Sobre o assunto destaca o Promotor de Justiça Hevandro Cerutti, da 3ª. Zona Eleitoral, que participou da fiscalização das transferências eleitorais nas eleições de 2012:

Sobretudo no Estado de Roraima, onde é voto a voto, com esta prática você pode alterar profundamente o processo eleitoral em determinada cidade. A transferência fraudulenta pode falsear a representatividade popular daquele município, porque aquelas pessoas que transferiram o título para lá nada tem a ver com aquela comunidade. Acaba se tendo um resultado de eleição que não corresponde com a vontade do povo daquela cidade (Jornal Folha de Boa Vista, edição de 05 de maio de 2012).

5.3 DOS CRIMES ELEITORAIS

Para a ciência política a questão do crime eleitoral tem a ver com a legitimidade e possibilidade frustração do resultado político de representação obtido. As instituições, porém, devem determinar as regras não só no âmbito do processo de escolha dos representantes, mas também definir sanções para o caso de transgressões que objetivem fraudar o processo de escolha ou colocar em dúvida a sua legitimidade. As fraudes que ocorrem na inscrição do eleitor e no processo de transferência; seja pela declaração falsa ou pela instigação promovida por candidatos, são consideradas pela lei eleitoral como crimes. São crimes eleitorais assim os atos proibidos por lei praticados tanto por candidatos quanto eleitores contra a boa-fé no processo eleitoral.

O crime influencia negativamente na legitimidade do processo eleitoral e da democracia representativa, por isso a norma penal eleitoral traz no preceito primário a conduta proibida e no preceito secundário as penas que podem variar entre multa, restritivas de direitos e privativas de liberdade. Para os fatos-crime de determinação do

domicílio eleitoral e de sua transferência três preceptivos penais eleitorais com mais frequência são infringidos, segundo a jurisprudência dos Tribunais Regionais Eleitorais:

Art. 289. Inscrever-se fraudulentamente eleitor:

Pena: reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa.

Art. 290. Induzir alguém a se inscrever eleitor com infração de qualquer dispositivo deste Código.

Pena: reclusão até dois anos e pagamento de 15 a 30 dias-multa.

Art. 350. Omitir, em documento público e particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais:

Pena: reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular.

Parágrafo-único. Se o agente da falsidade documental é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo ou se a falsificação ou alteração é de assentamentos de registro civil, a pena é agravada.

Com relação às transferências eleitorais o impasse jurídico se agrava quando observada a baixa incidência de punição dos eleitores e também dos políticos que viabilizam as transferências fraudulentas. A impunidade estimula a formação dos chamados “currais eleitorais”, para onde são deslocados eleitores com a intenção de votar em candidatos de municípios fora do seu domicílio eleitoral, nos quais não mantêm qualquer vínculo patrimonial, profissional, social ou afetivo, desequilibrando a disputa eleitoral de forma criminosa. Com relação ao que se entende por “curral eleitoral”, o Tribunal Superior Eleitoral segue a definição de Farhat (1996):

Curral eleitoral é o lugar para onde se transportam e onde permanecem, são alimentados e festejados os eleitores, em dia da eleição, a fim de exercer sobre eles estrito controle os chefes políticos e cabos eleitorais, evitando sua contaminação pelos adversários. Os eleitores assim confinados só deixam o “curral” na hora de depositar o voto nas urnas, sob estritas instruções e vigilância de chefes e cabos eleitorais e seus prepostos (Ibid., p. 128).

Ao acessar a jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Roraima, não foram encontradas ementas de julgados com punições aos referidos crimes, o que demonstra a escassez de decisões nesse sentido em nosso Estado. Compulsando o banco de dados de outros Tribunais Regionais Eleitorais foi possível localizar alguns julgados, na sua maioria absolutórios ou de processos que foram extintos pela prescrição⁹⁶, existem, porém, alguns que exemplificam como devem ser punidos os crimes relativos às transferências eleitorais fraudulentas e um recentíssimo do TRE/SP com relação ao tema ora debatido, o qual citamos, por brevidade:

⁹⁶ A prescrição é a perda da pretensão punitiva do Estado (perda do direito de punir) decorrente do decurso do tempo sem condenação do réu ou decorrente do não cumprimento da sentença condenatória (NA).

CRIME ELEITORAL. ART. 350 DO CÓDIGO ELEITORAL. SENTENÇA CONDENATÓRIA. RECAPITULAÇÃO DOS FATOS NARRADOS NA DENÚNCIA (ART. 383, CAPUT, CPP). ART. 289 DO CÓDIGO ELEITORAL. AUTORIA E MATERIALIDADE COMPROVADAS. AFASTADA A ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE DOLO. NEGA-SE PROVIMENTO AO RECURSO. 1. Denúncia que imputou ao acusado o crime tipificado no art. 350 do Código Eleitoral. Diante da errônea classificação do crime feita na peça inaugural, cabível a *emendatio libelli* (art. 383, caput, cpp) para recapitular os fatos narrados na inicial para o crime descrito no art. 289 do Código Eleitoral (inscrição fraudulenta de eleitor). 2. Os fatos narrados na denúncia e o conjunto probatório amealhado aos autos evidenciam a materialidade e a autoria. Presente o dolo consistente na intenção deliberada do agente em fraudar e enganar os serviços da justiça eleitoral. 3. O recorrente declarou, por ocasião do requerimento de transferência de sua inscrição eleitoral, endereço pertencente a terceiro, desconhecido seu, bem como não comprovou qualquer vínculo com a cidade de cananéia. 4. Nega-se provimento ao recurso. (TRE-SP - RECC: 686 SP, Relator: ANTÔNIO CARLOS MATHIAS COLTRO, Data de Julgamento: 16/01/2014, DJESP - Diário da Justiça Eletrônico do TRE-SP, Data de Publicação: 23/01/2014).

Os crimes eleitorais fragilizam a representação democrática, negam vigência à lei fundamental do país, que determina que todas as pessoas são livres para escolher seus representantes e de forma secreta. Acabam também por colocar em descrédito as instituições, pois sua ocorrência cada vez mais frequente gera a sensação de impunidade e acaba por desestimular o eleitor, que passa a não acreditar na sua real participação social e na legitimidade daqueles que alcançam o poder.

5.4 DA CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO

Desde o início da colonização e até hoje o Brasil jamais esteve livre do problema da “captação ilícita de sufrágio”. Seja em razão do coronelismo presente no Brasil-rural que proporcionava condições para a adoção do voto de cabresto, como também nas épocas do mandonismo militar que direcionava o voto aos Militares, seja durante todo o processo democrático iniciado em 1985 com a campanha das Diretas Já e ultimado com a Constituição Federal de 1988. Atualmente apesar de termos um dos melhores e mais organizado escrutínio do mundo, somos ineficientes na punição e não conseguimos proteger o sistema eleitoral brasileiro da prática da captação ilegal de votos.

Apesar da rapidez do processo eleitoral brasileiro, da eficiência da urna eletrônica, da fiscalização sempre ativa da polícia federal e também da Justiça Eleitoral, a verdade é que este fenômeno de captar votos à margem da lei já faz parte da cultura política brasileira, ocorreu em todos os períodos históricos, em todas as eleições e são

matérias recorrentes nos periódicos nacionais e internacionais. Por mais que sejam feitas campanhas de conscientização da população para escolha dos representantes com base em critérios ideológicos, de boa conduta e de administração controlada do erário, parece não adiantar, porque o domínio do poder econômico sobre o voto ocorre nos municípios brasileiros em cada eleição e “a olhos vistos”.

Esta alienação de parte da população, bem como a sujeição à troca dos votos por benefícios pessoais imediatos ou futuros, caracteriza no fundo, uma fraude incontestável à democracia. Por isso, nos últimos anos incentivou a criação de leis mais rígidas e de programas mais efetivos de conscientização para o eleitor, como foi o caso em Roraima dos programas *eleitor do futuro* e *voto ético*.⁹⁷ No Brasil grupos de pressão, inconformados com a impunidade, como a Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP), a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), se mobilizou e conseguiu aprovar de forma inédita no país, o primeiro projeto de lei de iniciativa popular, criaram uma lei capaz de punir de maneira efetiva os políticos eleitos com o auxílio da chamada “compra de votos”. Nasceu assim, por intermédio da Lei n. 9.840/99, o artigo 41-A da Lei 9.507/97.⁹⁸

Além deste preceptivo que trata da punição dos candidatos partícipes da “captação ilícita de sufrágio”, cujas sanções correspondem à cassação do registro ou do diploma e multa, referida Lei 9.840/99 que acresceu o artigo 41-A, trouxe outra importante inovação ao Sistema Eleitoral Brasileiro, ao alterar a redação do artigo 73 da Lei das Eleições, punindo com o mesmo rigor aqueles que usam em favor da sua candidatura a máquina administrativa para concorrer à reeleição. A eficácia do artigo 41-A fora comprovada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), que concluiu após pesquisa junto ao TSE que nas Eleições de 2000 foram cassados 95 candidatos a prefeituras e as câmaras municipais; nas Eleições de 2004 foram 215; e, nas Eleições de 2008 foram 357, ou seja, o total de 667 candidatos não terminaram seus mandatos. Destes 207 foram vereadores e 460 prefeitos, efetivamente cassados e

⁹⁷ Criados na 1ª. gestão do Desembargador Mauro José do Nascimento Campello como presidente do TRE-RR (2003-2005).

⁹⁸ Lei 9.507/97, Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta lei o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil UFIR, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990.

afastados de seus cargos.⁹⁹ Na região Norte, a pesquisa “Prefeitos e Vereadores Cassados por Corrupção Eleitoral (2000-2009)” admitiu a eficácia da lei para 95 candidatos, sendo 16 nas Eleições de 2000; 43 em 2004; e, 36 nas Eleições de 2008.

5.5 DO ABUSO DO PODER ECONÔMICO

A moldura estabelecida pelo Direito Eleitoral para sancionar os desvios de conduta dos candidatos contempla, ainda, a tutela dos eleitores submetidos ao “abuso do poder econômico”, que retira a validade do diploma do candidato quando utiliza recursos financeiros públicos ou privados para captar o voto. O artigo 14, §9º, da Constituição Federal, determina que Lei Complementar estabeleça os casos de inelegibilidade.¹⁰⁰ Em respeito ao dispositivo constitucional citado, editou-se a Lei Complementar n. 64/1990, denominada de Lei das Inelegibilidades, a qual estabelece entre as causas de inelegibilidade o *abuso do poder econômico* e o *abuso do poder político*, bem como o uso indevido dos meios de comunicação em benefício de candidatos e em prejuízo do equilíbrio de forças no processo eleitoral, nesse sentido o seu artigo 1º, I, “d”.¹⁰¹

Com efeito, tornam-se inelegíveis por 08 (oito) anos, os candidatos condenados pela Justiça Eleitoral em processo de representação para apuração de abuso do poder econômico ou político, em decisão que não caibam mais recursos ou proferida por Tribunal Eleitoral, mesmo com possibilidade de recurso. No seu artigo 22, a lei complementar disciplina o procedimento para apuração do abuso do poder político e econômico, bem como as sanções aplicáveis aos eleitos, que correspondem às sanções de inelegibilidade por oito anos, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico.

⁹⁹ Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE). **Relatório da Pesquisa “Prefeitos e Vereadores Cassados por Corrupção Eleitoral (2000-2009)”**. Disponível em: <http://www.mcce.org.br/site/pdf/RelatorioSintese.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2014.

¹⁰⁰ CF, Art. 14. §9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

¹⁰¹ LC 64/90, Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

Neste tema, importante questão a ser debatida diz respeito ao limite para gastos de campanha, que não encontra teto legal, de modo que se o candidato for abastado só precisa declarar o quanto vai gastar na campanha (única exigência da Lei 9.504/1997), se os gastos, apesar de vultosos, não excederem o valor declarado, ilicitude alguma haverá na destinação desses recursos para a sua eleição. Situação diversa, porém, que pode caracterizar abuso do poder econômico é o candidato receber doações de pessoas físicas ou jurídicas além do limite legal. Se isto ocorrer, estaremos diante do *abuso do poder econômico*, que poderá resultar na sanção de inelegibilidade por oito anos, prevista no artigo 22, XIV, da Lei Complementar n. 64/1990.

O caso mais comum de abuso de poder econômico, no entanto, é aquele que se materializa na compra de votos direta (dinheiro/voto) ou na compra de votos indireta (benefícios):

O fornecimento de dádivas a eleitores, por partidos ou candidatos, em período de campanha eleitoral, é fenômeno nosso conhecido há muito tempo e que o legislador e a Justiça Eleitoral forcejam por diminuir, quando não se entenda possível suprimi-lo por inteiro. Em país onde grande parte da população padece de crônica e acentuada pobreza, vivendo muita vez à míngua até de recursos mínimos para a sobrevivência biológica, e em país onde grande parcela da população também não tem ainda atingido os limites mínimos de escolaridade desejáveis, com analfabetismo acometendo ainda alguns milhões, partidos e candidatos podem pretender aproveitar-se dessa situação, para pura e simplesmente "comprar" os votos de diversos eleitores (DECOMAIN, 2002, p. 12).

Em Roraima são comuns os casos de fornecimento de mantimentos, materiais de construção, pagamento de cursos, oferecimento de bolsas, entre outras, para cooptar o voto do eleitor em troca desses benefícios individuais. É o abuso do poder econômico na modalidade “abuso da dignidade humana”, situação em que o candidato aproveita-se da situação de pobreza e da falta de educação da população.

5.6 EFEITOS DE UM CASO CONCRETO NO MUNICÍPIO DO AMAJARI

Para ilustrar as consequências dessa prática ilícita no Estado de Roraima, se faz necessário trazer à colação um caso que ocorreu nas Eleições de 2004 no município do Amajari, que culminou no afastamento e substituição do prefeito e de um vereador. Na forma de uma Representação Eleitoral denominada de “Cassação de Diplomação c/c Cancelamento de Posse para Mandato Eletivo”, Paulo Wanderley e Glicério Pereira, candidatos derrotados nas eleições de 2004, pleitearam a aplicação das sanções dos arts.

22, XIV, da LC nº 64/90 (inelegibilidade) e 41-A da Lei nº 9.504/97 (cassação de diploma e multa), contra B e A, respectivamente, prefeito e vereador eleitos.

Os Representantes alegaram que B e A montaram “currais eleitorais” em fazendas no Amajari, para onde foram transportados eleitores residentes na capital Boa Vista, aos quais, em troca de voto, entregaram dinheiro, alimentos, hospedagem e bebidas alcoólicas. A referida conduta ilícita foi denunciada por eleitores que, espontaneamente, em depoimentos prestados à Polícia Federal, disseram que cinco dias antes da eleição aproximadamente 70 pessoas foram transportadas às fazendas pertencentes às famílias dos candidatos B e A. Informaram ainda que o vereador A foi detido pela Polícia Federal portando títulos eleitorais e que o citado *edil* teve um caminhão apreendido, quando o motorista abandonou o carro com vários eleitores de Boa Vista que estavam sendo transportados irregularmente. Os vencidos no pleito disseram ainda que, uma semana antes da eleição, alertaram os órgãos de fiscalização sobre o transporte de eleitores de Boa Vista para as fazendas no Amajari.

Foram ouvidas diversas testemunhas arroladas pelas partes, tendo sido revelado por elas a ocorrência de grande número de transferências de eleitores de Boa Vista para o Município do Amajari, com a intenção de votarem nos candidatos B e A, em troca de diversão e dinheiro. No julgamento, este pesquisador na função de magistrado, considerou comprovada a captação ilegal de sufrágio por parte dos Representados: a) Em relação à B, a ilicitude decorreu de seu comportamento na fazenda de sua tia onde estavam alojados os eleitores e da promessa de emprego feita à Luciana de Souza Luz, sua testemunha de defesa; b) Quanto ao vereador A, a aplicação das penalidades do art. 41-A da Lei nº 9.504/97 tiveram como fato gerador a transferência de eleitores de Boa Vista para fazendas no Amajari, especialmente para a fazenda da tia de B e outra; e, c) Em relação aos dois candidatos, os testemunhos prestados na Polícia Federal e confirmados em Juízo não deixam dúvidas de que eleitores foram transferidos fraudulentamente de Boa Vista, deslocados para duas fazendas localizadas no Amajari e lá receberam de B e A alimentos, bebidas e outras benesses em troca do voto.

Com efeito, confirmada a existência de “currais eleitorais” cujo mentor foi o vereador A, com a colaboração do candidato B, o que redundou num acordo, por meio do qual os dois comprariam o voto de cada eleitor por R\$ 100,00, sendo R\$ 30,00 pagos por A e os R\$ 70,00 pagos por B. Para os deslindes do caso foi importante o testemunho de Francisca, que auxiliou na organização do alojamento dos eleitores na fazenda pertencente à tia de B e que foi detida pela Polícia Federal no dia da eleição, quando o

caminhão em que se encontrava foi apreendido. Restou comprovado, ainda, que A comandou com ajuda de Francisca a transferência irregular de eleitores, bem como o deslocamento destes para as fazendas, com a promessa de pagamento da quantia de R\$ 100,00 por voto. B além de ter reforçado a promessa, forneceu alimentação e bebidas alcoólicas aos eleitores escondidos na fazenda de sua tia. O depoimento de Francisca comprova a captação ilegal de sufrágio, nas modalidades de entrega e promessa de benesses em troca de votos. A testemunha Deivy, que também auxiliou A na retirada dos eleitores de Boa Vista, foi enfático ao confirmar o que dissera Francisca, acrescentando ainda que recebeu R\$ 50,00 de A para votar nele e em B.

As condutas infringiram ainda o artigo 41-A, da Lei 9.504/97, e, incidiram, finalmente no que dispõe o art. 22, XIV, da LC nº 64/90, pois fora prova do que houve abuso de poder econômico, o qual abalou a normalidade do pleito, influenciando no seu resultado. O aparato econômico de que se serviram os Representados abrangeu o aliciamento de eleitores (transferência irregular de domicílio) até a execução de uma estratégia para fugir da fiscalização do TRE-RR, na qual houve uma logística de transporte de eleitores, acomodação dos mesmos em fazendas, fornecimento de alimentação, bebidas alcoólicas, promessas e a efetiva entrega de dinheiro. A certeza quanto a influência no resultado da eleição, hoje não mais exigível pela nova redação do artigo 22, decorreu da diferença no pleito majoritário de apenas 58 votos em relação ao segundo colocado. Os autos noticiavam a compra de mais de 60 votos em apenas uma fazenda por R\$ 100,00 a unidade.

A ação dos Representados valeu-se ainda dos carros autorizados pela Justiça Eleitoral para transportar eleitores. Restou provado que um caminhão foi utilizado para retirar das fazendas os eleitores que haviam sido cooptados ilicitamente. Cabe anotar que, além de ter maculado o pleito municipal do Município de Amajari, o abuso econômico da situação em comento revelou uma face perversa em que pessoas humildes foram tratadas como se fossem coisas, daí porque talvez a testemunha Francisca, em seu depoimento prestado na Polícia Federal, tenha utilizado o termo “arrebanhados” para indicar o número de pessoas que estavam alojadas na fazenda pertencente à tia de B.

Outra situação, que também revela o aludido tratamento aos eleitores, consta das informações prestadas pela testemunha Deivy que confunde venda de votos com venda de pessoas, ao dizer “que foram enganados por A pois quando chegaram lá ele já tinha vendido todo mundo para B”. A prova do abuso do poder econômico foi robusta. A sua potencialidade e probabilidade de ter desequilibrado o pleito foi altamente

considerável, numa eleição municipal com apenas 3.266 eleitores, vejamos a decisão final:

Diante do exposto *julgo procedente* a representação para: a) Com fulcro no artigo 41-A da Lei nº 9.504/97, cassar os diplomas de B e A e condenar o 1º Representado ao pagamento de multa no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil) reais e, ao segundo Representado, aplicar a pena de R\$ 10.000,00 (dez mil) reais, considerando-se, a sua maior participação na captação e angariação de votos. b) Decretar a inelegibilidade dos Representados pelo prazo de 03 (três) anos, na forma do que dispõe o art. 22, XIV, da Lei nº 64/90. c) Considerar a incidência imediata das sanções do artigo 41-A da Lei nº 9.504/97 (TSE. AC nº 19.739, Rel. Min. Fernando Neves), de modo que determino a *expedição* de mandado ao Presidente da Câmara Municipal de Amajari, comunicando acerca do teor da presente decisão, com a finalidade de empossar o suplente do Representado A e o segundo colocado na eleição para Prefeito; d) Determinar, por fim, a remessa de cópias destes autos ao MPE, para apuração do ilícito disposto no artigo 299 do Código Eleitoral. P.R.I. Alto Alegre-RR, em 24 de outubro 2005. Juiz Eleitoral Rodrigo Furlan.

Assim, diante dos fatos e das provas produzidas o MM. Juiz proferiu a sentença procurou apenas assegurar o que determina a lei, ou seja, puniu ambos os candidatos com a perda dos mandatos eletivos, o que fora posteriormente confirmado nas instâncias superiores da justiça.

5.7 A REVISÃO ELEITORAL

A possibilidade de cancelamento da inscrição por fraude e do título do eleitor não residente no domicílio declarado durante o alistamento eleitoral está prevista no artigo 71 do Código Eleitoral, que estabelece: “*Art. 71. São causas de cancelamento: I – a infração dos arts. 5º e 42 (...)*”. O artigo 42, já transcrito linhas atrás, trata do alistamento do eleitor e em seu parágrafo único dispõe sobre a definição de domicílio eleitoral para fins de qualificação e inscrição do eleitor.

A Revisão Eleitoral por sua vez corresponde à medida administrativa adotada pela Corregedoria dos TRE's para investigar as transferências eleitorais fraudulentas que possam deslegitimar o resultado das eleições. Em outras palavras, representa o procedimento a ser adotado para verificar o fato e impor a sanção administrativa, no caso, o cancelamento dos títulos viciados. Sua regulamentação consta na Resolução n. 20.132/98 do TSE, que prevê em seu artigo 57,¹⁰² os requisitos para a correição e as

¹⁰² Resolução TSE n. 20.132/98. Art. 57. Quando houver denúncia fundamentada de fraude no alistamento de uma Zona ou Município, o Tribunal Regional Eleitoral poderá determinar a realização de correição e, provada a fraude em proporção comprometedora, ordenará, comunicando a decisão ao Tribunal Superior Eleitoral, a revisão do eleitorado, obedecidas as instruções contidas nesta Resolução e as recomendações que subsidiariamente baixar, com o cancelamento de ofício das inscrições correspondentes aos títulos que não forem apresentados à revisão (§ 4º do art. 71 do CE).

medidas que serão levadas a efeito para cancelar as inscrições dos títulos que não forem apresentados à revisão.

5.7.1 Provimento n. 01/2003 do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima

Motivado por inúmeras denúncias de transferências fraudulentas, em especial nos municípios que compunham a 3ª. Zona Eleitoral, o Provimento n. 01/2003 do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima determinou, após correições ordinárias, a revisão do eleitorado em todas as localidades em que haviam denúncias de irregularidades, o que ocorreu no período de 05 de maio a 09 de outubro de 2003, nos seguintes termos:

CONSIDERANDO que o Tribunal Regional Eleitoral de Roraima, a teor do art. 57 da Resolução TSE n. 20.132/98, alterado pela Resolução TSE n. 20.473/99 e o art. 71, §4º, do Código Eleitoral, determinou a revisão eleitoral nos municípios relacionados no Anexo n. II deste provimento, uma vez que restou comprovada, por meio de processos de correição eleitoral, a existência de fraude em proporção comprometedora nas referidas localidades [2ª, 3ª e 4ª. Zonas Eleitorais].

RESOLVE baixar este provimento, contendo as normas regulamentadoras do processo de revisão, a ser efetivado no período de 05 de maio a 09 de outubro de 2003, como segue: (...).

A investigação eleitoral teve por escopo revisar todos os eleitores dos municípios mencionados, para que comprovassem perante o TRE/RR o domicílio eleitoral nos locais de votação, ou seja, que demonstrassem vínculo de natureza familiar, profissional, patrimonial ou comunitária, sob pena de cancelamento dos títulos onde não houvesse a comprovação do vínculo ou no caso de não comparecimento do eleitor chamado à revisão. O Anexo II do referido Provimento n. 01/2003 previu como municípios necessários à submissão deste procedimento de revisão: Caracará, vinculado à 2ª Zona Eleitoral; Alto Alegre, Amajari, Bonfim, Cantá, Normandia, Pacaraima e Uiramutã, na época, vinculados à 3ª Zona Eleitoral; e, Caroebe, Rorainópolis, São João da Baliza e São Luiz do Anauá, vinculados à 4ª Zona Eleitoral. Nos anos subsequentes houveram alterações nas quanto os municípios pertencentes à 3ª e 4ª Zonas Eleitorais, por conta da criação da 5ª, 6ª e 7ª Zonas Eleitorais.

Assim, pouco mais de um ano antes do pleito municipal de 2004, a Corregedoria do TRE/RR, revisou grande parte do eleitorado dos municípios do Estado de Roraima, tendo em vista a constatação pelo órgão fiscalizador do Tribunal Regional Eleitoral, da prática nas eleições municipais anteriores (2000), da migração de grande número de eleitores da capital Boa Vista para votarem em candidatos de outros

municípios, sem que esses eleitores, em princípio, tivessem qualquer vínculo com as localidades para as quais se dirigiram. Em destaque estavam os sete municípios pertencentes à 3ª Zona Eleitoral, tendo em vista a proximidade com Boa Vista, bem assim o elevado número de eleitores que transferiram seus títulos da capital para votar no interior.

5.7.2 Resultado da Revisão Eleitoral em Roraima

O resultado da revisão foi espantoso, segundo o Relatório Final de 2003 do TRE/RR. É que para o total de 65.339 eleitores revisados, 42.699 comprovaram o domicílio eleitoral nas referidas localidades, mas foram cancelados 22.640 (vinte e dois mil, seiscentos e quarenta) títulos eleitorais, ou seja, 34,72% pelo não comparecimento ou não comprovação do domicílio eleitoral. A 3ª Zona Eleitoral comprovou ser mesmo a mais problemática após análise empírica dos eleitores porque quantia considerável de eleitores sequer compareceu na revisão. O Relatório Final constatou que do total de 22.640 títulos cancelados, 14.559 pertenciam à 3ª Zona Eleitoral, 5.356 eram da 4ª Zona Eleitoral e, somente 2.770 eram vinculados à 2ª Zona Eleitoral. A eventual diferença no cálculo final das quatro Zonas Eleitorais foi justificado no relatório como recursos pendentes de julgamento pelo TRE/RR.

A Tabela 17 mostra que na 3ª. Zona Eleitoral, 41,44% dos eleitores tiveram os títulos cancelados e, entre os sete municípios que a compunham na época os mais complicados do ponto de vista de eleitores não revisados foram Cantá (3.506), Alto Alegre (3.230), Amajari (1.957) e Pacaraima (1.926). Com efeito, diante do elevado número de cancelamentos comparados ao número de eleitores, foram estes os municípios selecionados para análise neste estudo, objetivando a verificação da continuidade das transferências espúrias e, sua probabilidade de interferência no resultado das eleições subsequentes de 2004, 2008 e 2012.

Tabela 17 - Relatório Final da Revisão Eleitoral de 2003						
Zona	Município	Total de Eleitores	Eleitores Revisados	(%)	Eleitores Não Revisados	(%)
002	Total da Zona Caracaraí	9.481	6.711	70,78%	2.770	29,22%
	Total da Zona	35.134	20.575	58,56%	14.559	41,44%
003	Alto Alegre	7.870	4.640	58,96%	3.230	41,04%
	Amajari	4.169	2.212	53,06%	1.957	46,94%
	Bonfim	4.866	2.991	61,47%	1.875	38,53%
	Cantá	7.491	3.985	53,20%	3.506	46,80%
	Normandia	3.969	2.790	70,29%	1.179	29,71%
	Pacaraima	4.427	2.501	56,49%	1.926	43,51%
	Uiramutã	2.342	1.456	62,17%	886	37,83%
	Total da Zona	20.724	15.368	74,16%	5.356	25,84%
004	São Luiz do Anauá	4.273	3.289	76,97%	984	23,03%
	São João da Baliza	3.756	2.896	77,10%	860	22,90%
	Caroebe	4.080	3.158	77,40%	922	22,60%
	Rorainópolis	8.615	6.025	69,94%	2.590	30,06%
	Total Geral	65.339	42.654	65,28%	22.685	34,72%

Fonte: Corregedoria-Geral TRE/RR – Relatório Final da Revisão Eleitoral 2003

5.8 AS ELEIÇÕES SEGUINTE À REVISÃO ELEITORAL

5.8.1 O pleito municipal de 2004

As eleições 2004 na 3ª. Zona Eleitoral, que se seguiram à fiscalização realizada pelo TRE/RR em 2003, resultou em grande expectativa para o Tribunal Regional Eleitoral de Roraima, no sentido de que aquela votação efetivamente representasse a escolha da comunidade, o que de fato não ocorreu. A disputa em Boa Vista não fora acirrada, mesmo considerando a participação no pleito do ex-Governador do Estado de Roraima. Na oportunidade obteve êxito a candidatura à reeleição de Maria Tereza Surita Jucá (PPS) sobre o engenheiro Neudo Ribeiro Campos (PP), por larga margem de votos, isto é, mais de 70% dos votos válidos foram atribuídos a ela. A primeira pesquisa divulgada pelo IBOPE Opinião¹⁰³, realizada no período de 20 a 22 de julho de 2004, registrava esta realidade, ou seja, uma tranquila vantagem de votos para a reeleição de Tereza Surita, como se vê na Tabela 18:

¹⁰³ Pesquisa IBOPE-Opinião (OPP262/04) realizada entre os dias 20 e 22 de Julho e entrevistados 406 eleitores em Boa Vista. A margem de erro foi de 4,9%, considerando um grau de confiança de 95%. Pesquisa contratada pela Rádio e TV do Amazonas e registrada sob número 01/2004 na 5ª Zona Eleitoral.

Tabela 18 - Pesquisa Ibope para a Prefeitura de Boa Vista (2004)

Pergunta: Se as eleições para Prefeito de Boa Vista fossem hoje e os candidatos fossem estes, em quem o(a) Sr(a) votaria?

Teresa Jucá	55%
Neudo Campos	11%
Júlio Martins	6%
Otoniel Ferreira de Souza	2%
Branco/Nulo	11%
Não sabem/Não opinaram	15%

Fonte: IBOPE Opinião (2004)

As disputas no interior foram bem mais acirradas, em especial no município do Amajari, onde a diferença de votos entre o 1º e 2º colocados no pleito majoritário foi de apenas 58 votos, culminando, como visto no item 3.6 supra, na cassação do diploma do candidato B e diplomação do segundo colocado Paulo Wanderley (PSL). Na mesma ocasião foi cassado o vereador A, os dois candidatos em razão da comprovação de transferências irregulares de eleitores de Boa Vista para fazendas do Amajari.

Nos outros municípios objeto da pesquisa a contenda também se demonstrou provocativa, havendo pouca diferença de votos entre os candidatos. Em Alto Alegre a diferença foi de apenas 166 votos em favor do candidato Viru Friedrich (PT) em comparação aos votos obtidos por Nertan Reis (PL). No município do Cantá a diferença foi de 169 votos para Zacarias Araújo (PRONA) restando vencido Francisco Lima (PL) e, no município de Pacaraima, o vencedor Paulo Quartiero (PDT) obteve 204 votos a mais que Francisco Nascimento (PT), que constam resumidos na Tabela 19.

Tabela 19 - Quadro resumo das eleições 2004

Municípios	Candidatos à Prefeitura	Votos	Vereadores Eleitos	Votos
Boa Vista	Maria Tereza Surita Jucá (PPS)	63.024	-	-
	Neudo Ribeiro Campos (PP)	24.123		
Alto Alegre	Viru Oscar Friedrich (PT)	1.439	Antonio Barbosa da Silva (PPS)	333
			Dilézio Borges Teixeira (PL)	333
			Francisco K. A. Valões (PPS)	266
			Adilson Pedroso (PFL)	253
	Nertan Ribeiro Reis (PL)	1.273	Genilson Costa e Silva (PFL)	241
			Uesley C. Santiago (PMDB)	230
			Francisco S. de Alencar (PL)	219
			Paulo Peixoto (PFL)	207
Antonio J. Bezerra Lima (PPS)	181			
Amajari	Benildo Pereira S. Filho (PMDB)	883	Jerônimo Cabral de Macedo Filho (PMDB)	160
			Alysson Mota Ferreira (PPS)	132
	Paulo Rodrigues Wanderley			César Augusto S. do

	(PSL)	825	Nascimento (PFL)	127
			Iria de Matos Rodrigues (PSL)	123
			Carlos Alberto S. Marques (PTB)	120
			Antonio Etelvino Almeida (PMDB)	105
			José Mota Maranhão (PL)	105
			Ataliba Braga de Moraes (PFL)	103
			Luiz D. R. Valle (PDT)	95
Cantá	Zacarias A. R. Araújo (PRONA)	2.048	Sílvia Aurélio Lobo de Matos (PL)	312
			João Oliveira Filho (PL)	224
			Antonio W. P. Feitosa (PL)	174
			Ana Marta Costa de Castro (PTB)	160
	Francisco Alves Lima (PL)	1.879	Ronaldo Carvalho Sousa (PFL)	157
			Ubirajara Carlos de Oliveira (PRP)	151
			Francisco Bosco Feitosa (PMDB)	139
			Izaílido Queiroz de Lucena (PRONA)	131
			Cícero Ricarte Bezerra (PT)	126
Pacaraima	Paulo Cesar J. Quartiero (PDT)	1.394	Genival Costa da Silva (PFL)	225
			Luzimar da Silva Mourão (PSL)	172
			Telmário Gouvea Coelho (PRONA)	148
			Diura Jane de Brito Tupinambá (PL)	132
	Francisco Roberto do Nascimento (PT)	1.190	Francisco Teixeira de Lima (PRP)	107
			José Newton Simão de Lima (PTB)	104
			José Sebastião Alves Bezerra (PDT)	104
			Valdenilso da Silva Chaves (PSL)	98
			José Romão de Pinho (PTN)	94

Fonte: Secretaria de Tecnologia de Informação (STI/TRE/RR)

Este resumo revela ainda que a média de votos para eleger um vereador nos municípios do interior pesquisados nas Eleições de 2004, foi de 251,44 votos para Alto Alegre; 107,44 para o Amajari; de apenas 131,55 votos para eleger um vereador na municipalidade do Cantá; e de 141,88 votos em Pacaraima, conforme dados colhidos junto à Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) do TRE/RR.

5.8.2 O pleito municipal de 2008

O segundo mandato da prefeita Tereza Surita foi interrompido para concorrer ao Senado Federal, assumindo a prefeitura de Boa Vista, a partir de 2006, o vice Iradilson Sampaio, o qual logrou êxito em se eleger no pleito de 2008. No entanto, a disputa pela prefeitura foi bem mais acirrada do que em 2004, já que concorreu ao cargo o deputado federal Luciano Castro, pela coligação Boa Vista Feliz, o qual obteve 41,6% dos votos; e, Iradilson, alcançou a vitória pela coligação Boa Vista de Todos Nós, com 54,3% dos votos.

O resultado para o vencedor foi mais contumaz se comparado à previsão inicial feita pelo Ibope¹⁰⁴ na pesquisa divulgada no dia 18/08/2008, que estabeleceu uma liderança acima 26 pontos percentuais em favor de Iradilson Sampaio (48%) sobre o segundo colocado Luciano Castro (22%). Os adversários Ariomar Farias (PCO) e Luis Oca (PSOL) tinham apenas 3% e 2% das intenções de voto cada um. Vejamos o quadro resumo das eleições 2008 na Capital:

Tabela 20 - Quadro resumo das eleições 2008 na capital Boa Vista					
Candidatos	Vice	Partido	Coligação	Votos	Posição
Ariomar Farias de Lima	Celso Gouvea	PCO	-	1.921 (1,6%)	4º
Irادilson Sampaio de Souza	Maria Suely Silva Campos	PSB	"Boa Vista de todos nós" (PP, PDT, PT, PMDB, PHS, PTC, PSB e PV).	66.998 (54,3%)	1º
José Luis Oca	Raimundo D. O. Marques	PSOL	-	3.029 (2,5%)	3º
Luciano de Souza Castro	Francisco de Sales Guerra Neto	PR	"Boa Vista feliz" (PC do B, PRP, DEM, PT do B, PSC, PSDC, PR, PSDBe outros).	51.329 (41,6%)	2º

FONTE: Secretaria de Tecnologia de Informação (STI/TRE/RR).

Nos municípios pesquisados a disputa pelo cargo de prefeito não ocorreu no Amajari, onde foi reeleito o candidato único Paulo Wanderley com 1.588 votos. Em Alto Alegre o candidato Viru Friedrich do PT foi reeleito sobre Nertan Reis do PL, com

¹⁰⁴Pesquisa, registrada sob n. 4378/08 na 1ª ZE de Boa Vista, com 504 eleitores, nos dias 14, 15 e 16/08 e divulgada 18/08/2008. A margem de erro foi de quatro pontos percentuais, para mais ou para menos.

uma diferença de 2.131 votos. No município do Cantá não foi reeleito Zacarias Araújo do PRONA, derrotado por Josemar do Carmo. A disputa acirrada ocorreu somente em Pacaraima, ocasião em que Altemir Campos derrotou o Prefeito Paulo Quartiero do PDT, pela diferença de 175 votos.

Tabela 21 - Quadro resumo das eleições 2008 no interior				
Municípios	Candidatos à Prefeitura	Votos	Vereadores Eleitos	Votos
Alto Alegre	Viru Oscar Friedrich (PT)	4.215	Uesley C. Santiago Raimundo Nonato M de Melo Francisco K. A. Valões Genilson Costa e Silva	370 353 308 280
	Nertan Ribeiro Reis (PL)	2.084	Antonio J. Bezerra Lima Wagner de Oliveira Nunes Augustinho Pedroso Attfield Policarpo de Sá José Reginaldo Moura Oliveira	275 241 238 219 218
Amajari	Paulo Rodrigues Wanderley (PSL)	1.588	Iria de Matos Rodrigues Elio Sousa da Silva Jerônimo Cabral de Macedo Filho José Matias da Silva Marco José de Sousa Silva Rosangela P. S. Carneiro David Soares de Souza Cézar Augusto S. do Nascimento Antonio Etelvino Almeida	186 168 146 139 132 128 120 113 91
Cantá	Josemar do Carmo	3.983	Sílvia Aurélia Lobo de Matos Francisco Alves Lima Ana Marta Costa de Castro Amarildo Gomes Feitosa Maria de Fatima F. Araujo Severino Cruz da Silva	412 267 252 229 205
	Zacarias A. R. Araújo (PRONA)	2.732	Ronaldo Carvalho Sousa Soleni do Canto Antonio Wendell Passos Feitosa	199 198 193 189
Pacaraima	Altemir da Silva Campos	2.250	Rodolfo F. Nascimento Francisco Souza Melo Perciano Alves Paixão Rubem Luna Brito AngeloAntonio Fernandes Biase Adauto Pires de Carvalho	217 213 193 183 179 179
	Paulo Cesar J. Quartiero (PDT)	2.075	José Romão de Pinho Orlando da Silva Oliveira Roseno de Souza Lima	170 153 149

Fonte: Secretaria de Tecnologia de Informação (STI/TRE/RR).

Seguindo os números da Tabela 21, observa-se que a média de votos para eleger um vereador nos municípios do interior, nas Eleições de 2008, foi de 278 votos para Alto Alegre; de apenas 135,88 votos para o Amajari; 238,22 votos no Cantá; e de somente 181,77 votos para eleger um vereador em Pacaraima.

5.8.3 O pleito municipal de 2012

Em Boa Vista a eleição de 2012 marcou o retorno de Tereza Surita (PMDB) à disputa pela administração da capital, ocasião em que teve o apoio da Coligação “Boa Vista no Coração”. Seus adversários diretos foram os candidatos Antônio Mecias Pereira de Jesus (PRB) pela Coligação “Boa Vista para Todos”, Robert Dagon (PSOL) partido não coligado e Telmário Mota (PDT), empunhando a bandeira da Coligação “A força que vem do Povo”. As três pesquisas eleitorais promovidas pelo IBOPE no período de 20 de agosto a 05 de outubro de 2012, indicavam a vitória de Tereza Surita com extensa vantagem sobre o segundo colocado, conforme se registra da Tabela 22:

Data	Instituto	Tereza Surita	Mecias de Jesus	Telmário Mota	Robert Dagon	Branco/nulos	Não sabem
20/08/2012	IBOPE	55%	15%	7%	3%	8%	12%
28/09/2012	IBOPE	54%	19%	12%	5%	5%	5%
5/10/2012	IBOPE	53%	23%	18%	6%	-	-

Fonte: IBOPE Inteligência¹⁰⁵

Referidas pesquisas, no entanto, não foram confirmadas totalmente nas urnas, onde se verificou uma diferença consideravelmente menor entre o primeiro e segundo candidatos e um aumento expressivo de votos em favor do 3º colocado Telmário Mota (PDT). O favoritismo da ex-prefeita Tereza Surita (PMDB) sobre o deputado estadual Mecias de Jesus (PRB), todavia, pôde ser confirmado:

Candidato	Vice	Partido	Coligação	Votos	Posição
Tereza Surita	Marcelo Moreira	PMDB	“Boa Vista no Coração”	57.006 (39,24%)	1º
Mecias de Jesus	Cida Lacerda	PRB	“Boa Vista para todos”	42.171 (29,03%)	2º
Telmário Mota	Rudson Leite	PDT	“A força que vem do Povo”	30.606 (21,07%)	3º
Robert Dagon	Érica Marques	PSOL	-	15.498 (10,67%)	4º

Fonte: Secretaria de Tecnologia de Informação (STI/TRE/RR).

¹⁰⁵ Disponível em: <http://www.eleicoes.ibope.com.br/Paginas/Teresa-pode-vencer-no-primeiro-turno-ou-disputar-um-segundo-turno-com-adversario-ainda-indefinido.aspx>. Acesso em: 01 mai. 2014.

Neste certame de 2012, além do IBOPE na capital Boa Vista, foram realizadas pesquisas de intenção de voto no interior, pelo Instituto do Norte de Opinião Pública e Estatística (INOPE). A pesquisa registrada sob n. 002/2012¹⁰⁶ no TRE/RR, realizada em Alto Alegre, entre os dias 23 a 25 de agosto de 2012, revelava a preferência do eleitorado pelo candidato Teca do PT, que tinha 60% das intenções de voto, enquanto o segundo colocado Alemão do PR, aparecia com apenas 29%. A grande diferença que separava o primeiro do segundo candidato na pesquisa INOPE, foi realmente confirmada nas urnas, obtendo o candidato José de Arimatéia da Silva (Teca) o percentual de 73,89%, de votos válidos contra 26,11% de Wanderson Macedo da Silveira (Alemão), conforme dados resumidos na Tabela 24:

Tabela 24 - Quadro resumo das eleições 2012 em Alto Alegre				
Município	Candidatos à Prefeitura	Votos	Vereadores Eleitos	Votos
Alto Alegre	José de Arimateia da Silva Viana (PT)	5.727 (73,89%)	Fabio da Silva Costa	492
			Luis Claudio Almeida Oliveira	447
	Wanderson Macedo da Silveira (PR)	2.024 (26,11%)	Genilson Costa e Silva	404
			Uesley C. Santiago	391
			Evandro Aragão Bruno	323
			Augustinho Pedroso	286
			Attfield Policarpo de Sá	273
			José Reginaldo Moura Oliveira	253
Max Queiroz Silva	248			

Fonte: Secretaria de Tecnologia de Informação (STI/TRE/RR).

Nas demais localidades do interior as disputas efetivas ocorreram apenas no Cantá e em Pacaraima. No município do Cantá a diferença de votos entre as candidatas Roseny Cruz Araújo (15) e Maria Lúcia Rodrigues Marques (22) foi de 132 votos e no município de Pacaraima as escolhas que separaram o primeiro colocado Altemir da Silva Campos (45) de Eroteia da Silva Mota (25) foram de apenas 14 votos. No Amajari a contenda não ocorreu, tendo o candidato Moacir Mota (22) a diferença expressiva de 1.211 votos sobre o candidato Rodrigo Mota de Macedo (23), senão vejamos:

¹⁰⁶ A pesquisa é uma iniciativa do INOPE e foi registrada no Tribunal Regional Eleitoral (TRE-RR), sob o número RR-00002/2012. Foram Entrevistados 890 eleitores nas seguintes localidades: Sede do Município, Comunidade Indígena do Pium, Comunidade Indígena do Boqueirão, Comunidade Indígena da Barata, Vila do Taiano, Vila São Silvestre e Vila do Paredão. Disponível em: <http://www.folharoraima.com.br/wordpress/eleicoes-municipais-2012-inope-divulga-pesquisa-de-intencao-de-voto-para-prefeito-de-alto-alegre-rr/>. Acesso em: 02 mai. 2014.

Tabela 25 - Quadro resumo das eleições 2012 no Amajari, Cantá e Pacaraima.				
Município	Candidatos à Prefeitura	Votos	Vereadores Eleitos	Votos
Amajari	Moacir Jose Bezerra Mota	2.893	Antonio Cabral C. de Macedo Jerônimo Cabral de Macedo Filho César Augusto S. do Nascimento Valdenilson Magalhães Viana David Soares de Souza Maria Natividade Vieira Silva	209 202 174 172 171 160
	Rodrigo Mota de Macedo	1.682	Josimar Rodrigues da Rocha William Felix da Silva Jean Charles Araujo da Silva	142 139 128
Cantá	Roseny Cruz Araujo	3.283	Jorge Erivan Lopes Oliveira Fernanda Silva Curvina Ronaldo Carvalho Sousa Alex Lima da Silva Joselia Maria Costa Silva	282 277 263 261 258
	Maria Lúcia Rodrigues Marques	3.151	Amarildo Gomes Feitosa Luis da Silva Pinheiro David da Silva Noletto Alexandre Fernandes Carvalho	252 230 214 183
Pacaraima	Altemir da Silva Campos	1.975	Aluizio Soares Azevedo Francisco Sousa Melo Paulo Cezar Pereira Camilo Rodivan Alves da Silva Marcelo Benvindo F. Soares	342 339 229 217 198
	Eroteia da Silva Mota	1.961	Israel Lima da Silva Franco Albertson Ribeiro Martins Maria Elenilza da Silva Dantas Erivaldo Messias da Silva	196 183 154 147

Fonte: Secretaria de Tecnologia de Informação (STI/TRE/RR).

Como observado na Tabela 25, à média de votos para eleger um vereador nos municípios do interior nas Eleições de 2012, apurada da mesma forma que as anteriores, ou seja, calculando o número de votos dos vereadores eleitos dividido pelo número de vagas na Câmara Municipal, foi de 346,33 votos para Alto Alegre; de apenas 166,33 votos para eleger um vereador no Amajari; de 246,66 votos no Cantá; e, de 222,77 votos no município de Pacaraima.

5.9 AS TRANSFERÊNCIAS ELEITORAIS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

Os percentuais de crescimento do eleitorado no Estado de Roraima, segundo dados apurados pelo próprio Tribunal Regional Eleitoral (TRE-RR), foram aproximadamente de 35% (trinta e cinco por cento) no período compreendido entre as Eleições 2002 e as Eleições 2012, passando de 208.524 em 2002 para 214.336 em 2004; de 233.596 em 2006 para 247.792 em 2008; e, de 271.890 em 2010 para 292.494 eleitores em 2012, conforme evidencia a Tabela 26:

Ano	Eleitores	Número de Eleitores / Percentual	
2002	208.524	-	-
2004	214.336	5.812	2,78%
2006	233.596	19.260	8,98%
2008	247.792	14.196	6,08%
2010	271.890	24.098	9,72%
2012	292.394	20.504	7,54%

Fonte: Distribuição do Eleitorado em Roraima – Eleições 2012 (STI/TRE/RR).

No período de 2000 e 2010 o IBGE estimou aumento populacional de 62% no Estado de Roraima, passando de 277.684 para 451.227 habitantes, o que guarda proporção com o aumento no número de eleitores apurado pelo Tribunal Regional Eleitoral de pouco mais de 35%, em período mais ou menos equivalente. Na Capital Boa Vista, segundo dados do TRE/RR, houve elevação do eleitorado de 131.665 em 2002 para 183.173 eleitores em 2012, ou seja, um acréscimo de 39,12%. A população de Boa Vista no período de dez anos, ou seja, de 2000 a 2010¹⁰⁷ cresceu de 200.568 para 284.313 habitantes, incremento percentual de 41,7%, guardando como se vê uma real proporcionalidade, revelando, portanto, crescimento adequado entre o número de habitantes e o número de eleitores.

Entretanto, esta realidade para o Estado de Roraima e para Boa Vista não se reflete nos municípios do interior, onde o crescimento do eleitorado foi demasiado expressivo se comparado com o número de habitantes. Como pode ser verificado na Tabela 27, houve decréscimo populacional no município de Alto Alegre consoante Censos IBGE 2000-2010-2013, tendo a população diminuído de 17.907 em 2000, para 16.448 em 2010 e para 16.428 habitantes em 2013.

Ano	Alto Alegre	Amajari	Cantá	Pacaraima
Censo IBGE 2000	17.907	5.294	8.571	6.990
Censo IBGE 2010 ¹⁰⁸	16.448	9.327	13.902	10.443
Censo IBGE 2013 ¹⁰⁹	16.428	10.432	15.393	11.423

Fontes: Censos Demográficos IBGE 2000, 2010 e 2013.

¹⁰⁷ Informações Socioeconômicas do Município de Boa Vista – 2012. Disponível em: file:///C:/Users/JUIZ/Downloads/INFORMACOES%20SOCIOECONOMICAS%20DO%20MUNICIPIO%20DE%20BOA%20VISTA.pdf. Acesso em: 02 abr. 2014.

¹⁰⁸ Sinopse dos Censos Demográficos IBGE 2000 e 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=14&dados=29>. Acesso em: 02 abr. 2014.

¹⁰⁹ Censo Demográfico IBGE 2013. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/. Acesso em: 05 maio. 2014.

Nos demais municípios Amajari, Cantá e Pacaraima ao contrário de Alto Alegre houve aumento populacional neste mesmo período de 13 anos (2000 a 2013): a) No Amajari o aumento registrado foi de 97%, passando de 5.294 para 10.432 habitantes; b) No Cantá o crescimento populacional foi de 79,59%, elevando-se de 8.571 para 15.393 residentes; e, c) Em Pacaraima houve um aumento demográfico de 63,41%. Ocorre, porém, que o crescimento do eleitorado no interior em período consideravelmente menor de 09 anos (2003-2012) foi muito superior ao do aumento populacional registrado de 2000 a 2013. Se forem calculados a partir da correção do eleitorado feita pela Revisão Eleitoral de 2003, os números do TRE/RR registram aumento significativo dos eleitores nos municípios objeto da pesquisa, senão vejamos o que revela a Tabela 28:

Ano	Alto Alegre	Amajari	Cantá	Pacaraima
2002	7.878	4.165	7.525	4.385
2003*	4.640	2.212	3.985	2.501
2004	5.863	3.266	5.680	3.690
2008	7.326	4.125	8.648	5.258
2012	8.988	5.327	11.206	7.339

*Números corrigidos pela Revisão Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral feita em 2003.

Fonte: Distribuição do Eleitorado em Roraima – Eleições 2012 (STI/TRE/RR).

Com efeito, de 2003 até 2012, o município de Alto Alegre que revelara diminuição em sua população (segundo dados dos Censos IBGE 2000 e 2013), teve um aumento no eleitorado de 93,70%, ou seja, passou de 4.640 para 8.988 eleitores de 2003 a 2012. Os demais municípios também cresceram exponencialmente em eleitores e de forma diversamente proporcional ao crescimento da população. No Amajari o aumento de eleitores foi de 140%, passando de 2.212 em 2003 para 5.327 em 2012, enquanto em 13 anos a população aumentou 97%. Do mesmo modo ocorreu no município do Cantá, onde a soma de eleitores se elevou 181%, de 3.985 em 2003 para 11.206 eleitores em 2012, porém, a densidade demográfica variou somente 79,59%. Por fim, acompanhando esse mesmo cálculo, observa-se que a população aumentou 63,41% no período de 2000 a 2013 em Pacaraima, com o acréscimo expressivo de 193% dos votantes, chegando a 7.339 em 2012, enquanto o número pós-revisão de 2003 era de apenas 2.501 eleitores.

A explicação para tal fenômeno de aumento de eleitores muito superior ao aumento do número de habitantes guarda relação direta com o fenômeno das

transferências eleitorais ilícitas. De forma que, sem mudar o domicílio da capital Boa Vista, quantidade expressiva de eleitores transferiram seus títulos para votar nos municípios do interior nas eleições municipais de 2004, 2008 e 2012, objetivando assim eleger políticos em lugar diverso daquele que efetivamente residem ou realizam suas atividades habituais.

5.9.1 Transferências eleitorais em 2004

Logo após a Revisão Eleitoral de 2003, ocasião em que houve uma fiscalização intensa para se admitir as transferências eleitorais, observa-se que mesmo com o controle houve um aumento significativo das transferências nas eleições 2004, vejamos:

Tabela 29 - Transferências eleitorais em 2004			
Origem	Destino	Quantitativo	Período
Boa Vista	Alto Alegre	278	De 01/01/2003 a 31/07/2004
Boa Vista	Amajari	406	De 01/01/2003 a 31/07/2004
Boa Vista	Cantá	631	De 01/01/2003 a 31/07/2004
Boa Vista	Pacaraima	265	De 01/01/2003 a 31/07/2004

Fonte: Secretaria de Tecnologia de Informação (STI/TRE/RR).

Se compararmos esta Tabela 29 com o aumento de número de eleitores constantes da Tabela 28, podemos afirmar que nas eleições 2004: a) no Alto Alegre o total de acréscimo de eleitores foi de 1.223, sendo que 278 eleitores ou o percentual de 22,73% foram em decorrência de transferências de Boa Vista; b) no Amajari, contados a partir da Revisão Eleitoral de 2003, o eleitorado aumentou em 2004 o equivalente a 1.054 eleitores, sendo que destes 406 foram por mudança de domicílio; c) no Cantá o aumento registrado foi de 1.695 votantes, destes 631 decorreram de transferências, o que alcança o percentual de 37,22%; e, d) em Pacaraima a elevação dos votantes de 2003 para 2004 foi de 1.189, assim 22,8% foram decorrentes das transferências.

5.9.2 Transferências eleitorais em 2008

Do mesmo modo, nas eleições municipais de 2008, este percentual de aumento de eleitores decorrente de “transferências de domicílios” fora também expressiva, como pode ser observado nos números de transferências registrados pelo TRE/RR, no período de 01 de janeiro de 2007 a 31 de julho de 2008:

Tabela 30 - Transferências eleitorais em 2008			
Origem	Destino	Quantitativo	Período
Boa Vista	Alto Alegre	554	De 01/01/2007 a 31/07/2008
Boa Vista	Amajari	494	De 01/01/2007 a 31/07/2008
Boa Vista	Pacaraima	317	De 01/01/2007 a 31/07/2008
Boa Vista	Cantá	1230	De 01/01/2007 a 31/07/2008

Fonte: Secretaria de Tecnologia de Informação (STI/TRE/RR).

Comparadas as Tabelas 30 e 28, observa-se que o aumento de número de eleitores ocorrido nas eleições 2008 decorreu: a) em Alto Alegre 37,86% de novos cidadãos transferidos de Boa Vista; b) no Amajari o elevadíssimo percentual de 57,50% é atribuído somente às transferências; c) no município do Cantá a margem de 41,44% também corresponde às transferências de domicílio eleitoral; e, d) em Pacaraima, a elevação dos votantes em razão somente dos transferidos de Boa Vista foi de 20,21%.

5.9.3 Transferências eleitorais em 2012

Nas eleições de 2012 os números são ainda mais expressivos, considerando o percentual de aumento decorrente exclusivamente das transferências eleitorais, senão vejamos:

Tabela 31 - Transferências eleitorais em 2012			
Origem	Destino	Quantitativo	Período
Boa Vista	Alto Alegre	631	De 01/01/2011 a 31/07/2012
Boa Vista	Amajari	619	De 01/01/2011 a 31/07/2012
Boa Vista	Pacaraima	515	De 01/01/2011 a 31/07/2012
Boa Vista	Cantá	1714	De 01/01/2011 a 31/07/2012

Fonte: Secretaria de Tecnologia de Informação (STI/TRE/RR).

Confrontados os resultados da Tabela 31 com os da Tabela 28, verifica-se que o aumento de eleitores nas Eleições 2012 representaram: a) em Alto Alegre 1.662, sendo que 631 ou o percentual de 22,73% de eleitores decorreram das transferências; b) no Amajari os votantes nas Eleições 2012 aumentaram mais 1202, o que equivale a 51,49% de eleitores novos provenientes de Boa Vista; c) no município do Cantá o aumento registrado foi de 2.558 votantes e, destes, 1.714 decorreram de transferências de Boa Vista para o Cantá, o que alcança o expressivo percentual de 67%; e, d) em Pacaraima, o incremento dos votantes de 2008 para 2012 foi de 2.081, que calculados

sobre o número de transferências ocorridas no período de 515 eleitores, resultam na margem de aumento de 24,74%, que é atribuída exclusivamente às transferências de domicílio.

Este resultado foi altamente significativo para Roraima, pois com a forte fiscalização do TRE/RR (cf. Resolução n. 093/2012), que tratou do controle administrativo das transferências nas Zonas Eleitorais, esperava-se maior conscientização do eleitor, o que acabou não ocorrendo. A fiscalização foi bem intensa especialmente no Cantá, como se vê de reportagem do dia 05 de maio de 2012:

Em cumprimento ao que determina a Resolução n. 093/2012, aprovada pelo pleno do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) em fevereiro, oficiais de justiça do órgão eleitoral realizaram diligências no município do Cantá para verificar se os eleitores que solicitaram transferência preenchem os requisitos de domicílio eleitoral. A medida é para conter as transferências irregulares de eleitores entre municípios, prática corriqueira, especialmente em ano de eleições municipais. (...) Conforme o juiz da 3ª. Zona Eleitoral Parima Dias Veras, em termos percentuais, 66% dos eleitores que requisitaram as transferências não foram encontrados, concluindo-se assim que mais da metade são ilegais: “Por enquanto temos essas transferências como irregulares. Vamos aprofundar um pouco mais as investigações para tomar as medidas cabíveis”, informou (Folha de Boa Vista. Edição de 23 mai. 2014).

Diante desses números expressivos do ponto de vista da doutrina política, observa-se que mesmo com o controle feito pelo TRE/RR em 2003, por intermédio de procedimento que invalidou 34,72% dos títulos eleitorais daqueles que não comprovaram domicílio no interior, subsiste ainda dúvida razoável sobre o efetivo exercício da democracia pelos cidadãos residentes em Alto Alegre, Amajari, Cantá e Pacaraima após 2003, diante do elevado número de transferências de eleitores de Boa Vista e a pequena diferença de votos entre o 1º e 2º colocados para prefeito, bem como por efeito do baixo número de votos necessários para eleger um vereador no interior.

Assim sendo, necessário questionar o conteúdo desta pesquisa para se saber se: as transferências eleitorais provenientes de Boa Vista para as localidades referidas do interior, nas eleições 2004, 2008 e 2012, foram em números suficientes para influir no resultado das urnas? Esta pergunta será respondida no quinto capítulo, ocasião em que os números fornecidos pelo TRE-RR, relativos às transferências de domicílio, serão confrontados com os votos necessários para eleger candidatos nos pleitos majoritários e proporcionais. Neste próximo capítulo serão, ainda, analisadas as respostas da pesquisa sobre o perfil do eleitor roraimense, direcionadas a saber se as transferências ilícitas são efetivamente sentidas por eles e se são frequentes em todas as eleições, a ponto de fazerem parte da cultura política roraimense.

6 INFLUÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS E PESQUISA PERFIL DO ELEITOR RORAIMENSE

6.1 A PROBABILIDADE DE INTERFERÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS NO RESULTADO DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

Retomando a problematização original desta pesquisa, que indaga se as transferências eleitorais ocorridas nas eleições de 2004, 2008 e 2012 foram suficientes a ponto de influenciar os resultados, para respondê-la foi adotada a seguinte metodologia: a) em primeiro lugar, a análise foi realizada levando em conta a existência de dois sistemas eleitorais na mesma eleição, um majoritário para prefeitos e outro proporcional para vereadores; b) em segundo lugar foi construído um modelo estatístico de aferição da probabilidade de influência dos votos da capital sobre o resultado de cada um dos sistemas eleitorais no interior; e, c) por último, a verificação de qualquer resultado diferente de zero foi considerado como relevante para a pesquisa, porque revela que as transferências eleitorais de Boa Vista influenciaram nos resultados das eleições municipais no interior.

Para o cálculo da probabilidade de influência na escolha dos prefeitos foram adotadas as seguintes premissas: 1) os votos objeto das transferências foram todos considerados válidos, diante da dificuldade de aferir a média de votos inválidos em todos os pleitos; e, 2) os votos de transferências foram distribuídos entre os dois candidatos mais votados, tendo em vista que as disputas do Interior geralmente se concentram e se polarizam em torno de dois candidatos, sendo estatisticamente irrelevante a participação de terceiros. Foram levadas em consideração ainda as seguintes variáveis: a) total de eleitores; b) votos válidos; c) total de transferências eleitorais; e, d) diferença de votos entre o primeiro e segundo colocados no pleito respectivo.

Para tanto, foi criado o espaço amostral com todas as possibilidades de distribuição dos votos de transferência entre o 1º e 2º colocados e, mais adiante, foi verificado quais os pontos amostrais mediante os quais o candidato vencedor teria condições de vencer o pleito, auxiliado pelos votos de transferências. Assim, foi identificado o número de pontos amostrais favoráveis à vitória do 1º colocado dividido pelo número de todos os pontos amostrais possíveis, resultando a divisão ora descrita, na probabilidade das transferências determinarem o resultado das eleições (PI). Em

seguida foi aferido o percentual mínimo de votos de transferências ou PMVT necessários para influir no resultado das eleições em favor do vencedor.

No caso dos vereadores, mantendo as mesmas variáveis anteriores, outros cálculos foram realizados levando em consideração duas hipóteses distintas: na 1ª hipótese (H1) o total de transferências eleitorais foi dividido por todos os candidatos a vereador no pleito, na proporção dos votos obtidos e independente de terem sido eleitos. Na sequência foram retirados os votos de transferência para avaliar quais candidatos mesmo assim seriam eleitos, revelando o percentual mínimo de vereadores eleitos com votos de Boa Vista; e, numa 2ª hipótese (H2), o total de transferências incidu somente sobre os candidatos a vereador eleitos, sendo obtido o percentual máximo de vereadores eleitos com votos de transferência. De forma que a hipótese 1 ou H1 revelou o percentual mínimo de interferência das transferências no pleito analisado e a hipótese 2 ou H2 estimou o potencial máximo de vereadores eleitos com votos de transferência, de modo que o valor real de interferência está situado entre a hipótese 1 (H1) e a hipótese 2 (H2). A seguir são apresentados os resultados que separam os cálculos entre os pleitos majoritário e proporcional conforme explicitado acima.

6.2 CÁLCULO DE PROBABILIDADE DE INFLUÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS NO RESULTADO PARA PREFEITOS

Depois de confrontada a probabilidade de influência nas eleições de 2004 das transferências eleitorais o resultado foi expressivo, tendo atingido todos os municípios do interior. Em Alto Alegre, o percentual de probabilidade de influência (PI) foi de 20,4%, a diferença de votos entre o 1º e 2º colocado, de apenas 166 votos, culminou na eleição de Viru Oscar Friedrich do PT e na derrota do prefeito Nertan Ribeiro Reis do PL. No Amajari, onde a diferença foi de apenas 58 votos, o percentual de probabilidade de interferência das transferências de Boa Vista no resultado das eleições alcançou 43%, tendo obtido êxito o candidato Benildo Pereira Filho do PMDB, o qual fora cassado conforme explicitado no terceiro capítulo (item 4.6) e substituído judicialmente pelo segundo colocado Paulo Wanderley do PSL.

No Cantá o percentual calculado de 36,7%, aconteceu em decorrência da diferença de 169 votos em favor do candidato Zacarias Araújo do PRONA, restando vencido o candidato Francisco Alves Lima do PL. Em Pacaraima, a probabilidade de interferência identificada nos números do TRE/RR foi de 11,6%, dado que a diferença

de votos entre os dois primeiros foi de somente 204, elegendo-se prefeito Paulo César Quartiero do PDT e ficando em segundo lugar Francisco Roberto do Nascimento do PT.

Município	Total de Eleitores	Votos Válidos	Total de Transferências	Prefeitos Diferença 1º e 2º	*Probabilidade de Influência	**PMVT
Boa Vista	144.465	-	-	-	-	-
Alto Alegre	5.863	5.357	278	166	20,4%	79,86%
Amajari	3.266	2.887	406	58	43%	57,1%
Cantá	5.680	5.125	631	169	36,7%	63,4%
Pacaraima	3.690	3.247	265	204	11,6%	88,7%

Fonte: Secretaria de Tecnologia da Informação (STI/TRE-RR)

*Metodologia: Cálculo de probabilidade de interferência das transferências nas eleições para o 1º e 2º colocados.

**PMVT: Percentual mínimo de votos de transferências necessários a influir no resultado das eleições.

Para que esses resultados fossem alcançados, conforme explicitado no item 5.1 supra, seria necessário que 79,86% dos votos de transferência fossem atribuídos ao 1º candidato em Alto Alegre; 57,1% fossem atribuídos ao 1º candidato no Amajari; 63,4% no Cantá; e, o percentual de 88,7% de votos ao 1º candidato em Pacaraima, como fora evidenciado na última coluna da Tabela 33 supra (PMVT). Apesar da elevação dos números das transferências nas eleições 2008 em todos os municípios pesquisados comparativamente às eleições 2004, como pode ser verificado na 4ª coluna das Tabelas 33 e 34, os resultados com relação à probabilidade de interferência nas eleições foram bem diferentes, como podemos verificar na Tabela 33:

Município	Total de Eleitores	Votos Válidos	Total de Transferências	Prefeitos Diferença 1º e 2º	*Probabilidade de Influência	**PMVT
Boa Vista	159.076	-	-	-	-	-
Alto Alegre	7.326	6.299	554	2.131	0%	-
Amajari	4.125	1.588	494	(1 Candidato) 1.588 votos	0%	-
Cantá	8.648	7.261	1.230	1.251	17,8%	82,3%
Pacaraima	5.258	4.408	317	175	22,6%	77,6%

Fonte: Secretaria de Tecnologia da Informação (STI/TRE-RR)

*Metodologia: Cálculo de probabilidade de interferência das transferências nas eleições para o 1º e 2º colocados.

**PMVT: Percentual mínimo de votos de transferências necessários a influir no resultado das eleições.

Desse modo, o número de transferências de Boa Vista para Alto Alegre em 2004 foi de 278 enquanto em 2008 foi de 554 eleitores, ou seja, quase o dobro das eleições municipais anteriores, porém, nas eleições 2004 a probabilidade de interferências dessas transferências no resultado para prefeito foi calculada em 20,4%,

tendo em vista a diferença entre o 1º e 2º candidatos de apenas 166 votos, enquanto nas eleições 2008 a probabilidade foi de zero (0%), pois neste caso, a diferença entre os candidatos foi muito superior ao número de transferências, ou seja, o prefeito Viru Oscar Friedrich (PT) obteve 2.131 votos, enquanto as transferências foram de somente 554 eleitores.

No Amajari também a probabilidade de interferência foi calculada em zero (0%), no entanto, porque o candidato do PSL Paulo Wanderley concorreu sozinho em 2008, obtendo para si todos os votos de transferência. No Cantá, a probabilidade de interferência foi de 17,8%, neste caso, como se vê na Tabela 34, quase coincidiu o número de transferências 1.230, com a diferença entre os dois primeiros candidatos, de modo que o primeiro colocado Josemar Carmo teria de obter 82,3% dos votos de transferência, para que fosse suficiente para influir no resultado a seu favor nas eleições de 2008. Por fim, em 2008, o maior percentual de probabilidade de influência das transferências eleitorais na 3ª. Zona Eleitoral ocorreu em Pacaraima, com 22,6%, que foi possível levando em consideração que a diferença entre os dois primeiros colocados foi de apenas 175 votos e o número de transferências para Pacaraima de 317 eleitores.

Nas eleições 2012, tal como ocorrera em 2008, as transferências eleitorais de Boa Vista para os municípios de Alto Alegre e Amajari foram irrelevantes, se considerados somente os resultados para as eleições para prefeito. E, isto aconteceu porque a diferença entre os dois primeiros colocados foi muito superior ao número de transferências, de modo que José de Arimateia da Silva Viana em Alto Alegre e Moacir Jose Bezerra Mota no Amajari seriam eleitos, mesmo que somados em favor do segundo candidato todos os votos de eleitores provenientes de Boa Vista. Nesse sentido:

Município	Total de Eleitores	Votos Válidos	Total de Transferências	Prefeitos Diferença 1º e 2º	*Probabilidade de Influência	**PMVT
Boa Vista	183.173	-	-	-	-	-
Alto Alegre	8.988	7.751	631	3.703	0%	-
Amajari	5.327	4.575	619	1.211	0%	-
Cantá	11.206	9.138	1.714	132	46,2%	53,85%
Pacaraima	7.339	5.863	515	14	48,6%	51,4%

Fonte: Secretaria de Tecnologia da Informação (STI/TRE-RR)

*Metodologia: Cálculo de probabilidade de interferência das transferências nas eleições para o 1º e 2º colocados.

**PMVT: Percentual mínimo de votos de transferências necessários a influir no resultado das eleições.

Nos demais municípios a disputa foi intensa, com diferença de apenas 132 votos no Cantá, em favor da candidata Roseny Araujo; e, de somente 14 votos, em favor do candidato Altemir Campos em Pacaraima. A probabilidade das transferências terem influenciado no resultado no Cantá é de 46,2% e em Pacaraima é de 48,6%. Necessário ressaltar, por oportuno, que referidos índices revelam que as transferências eleitorais de Boa Vista estão influenciando as eleições municipais para prefeitos no interior.

6.3 CÁLCULO DE PROBABILIDADE DE INFLUÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS NO RESULTADO PARA VEREADORES

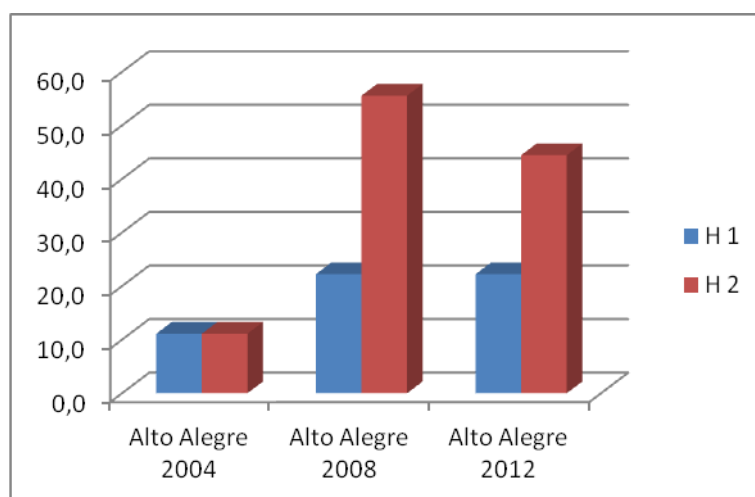
Para o cálculo da probabilidade de influência das transferências eleitorais nas eleições municipais para vereadores, foi necessária a criação de duas hipóteses. Com efeito, para a primeira hipótese (H1) o número total de transferências eleitorais foi distribuído entre cada um dos candidatos a vereador, independente de terem sido eleitos. Na segunda hipótese (H2) o número total de transferências eleitorais foi atribuído somente entre os candidatos a vereador eleitos. Deste modo foram produzidos dois resultados diferentes H1, que revela o percentual mínimo de interferência e H2, que determina o percentual máximo, de modo que o resultado real de interferência estará situado entre a hipótese 1 (H1) e a hipótese 2 (H2), dependendo da quantidade de votos de transferências efetivamente obtidos pelo candidato.

Eleição	Município	HIPÓTESE 1		HIPÓTESE 2	
		Candidatos Eleitos com Votos de Transferência	%	Candidatos Eleitos com Votos de Transferência	%
2004	Alto Alegre	1	11,1	1	11,1
	Amajari	4	44,4	8	88,9
	Cantá	3	33,3	7	77,8
	Pacaraima	2	22,2	5	55,6
2008	Alto Alegre	2	22,2	5	55,6
	Amajari	4	44,4	7	77,8
	Cantá	5	55,6	9	100,0
	Pacaraima	2	22,2	5	55,6
2012	Alto Alegre	2	22,2	4	44,4
	Amajari	1	11,1	7	77,8
	Cantá	2	22,2	9	100,0
	Pacaraima	2	22,2	3	33,3

6.3.1 Cálculo de probabilidade para o município de Alto Alegre

Conforme evidencia a Tabela 35, nas eleições de 2004, em Alto Alegre, o cálculo de probabilidade revela que pelo menos 1 (um) candidato a vereador foi eleito com o auxílio dos votos de transferência. Nas eleições de 2008, apontam as hipóteses 1 e 2 que no mínimo 2 (dois) e no máximo 5 (cinco) candidatos, foram beneficiados com votos de transferência. Por fim, nas eleições de 2012, o auxílio provável (H1) foi de no mínimo 2 (dois) e (H2) no máximo 4 (quatro) candidatos, conforme gráfico 2 abaixo:

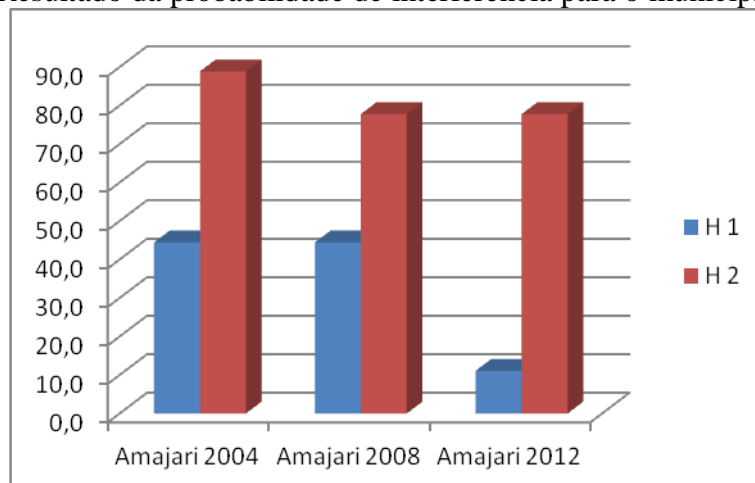
Gráfico 2 - Resultado da probabilidade de interferência para o município de Alto Alegre



6.3.2 Cálculo de probabilidade para o município do Amajari

Segundo consta da Tabela 35, para o Amajari em 2004, o cálculo esclarece que 4 (quatro) candidatos a vereador foram favorecidos com votos de transferência, ou seja, 44,4% (quarenta e quatro vírgula quatro por cento) deles; e, no máximo 8 (oito) vereadores, o percentual de 88,9% (oitenta e oito vírgula nove por cento). Nas eleições posteriores de 2008, a probabilidade mínima foi mantida em 4 (quatro) e a máxima caiu para 7 (sete) candidatos. Com relação às eleições de 2012, a probabilidade mínima (H1) foi menor, de apenas um 1 (um) vereador e a máxima (H2) manteve-se em 7 (sete), conforme indica o gráfico 3a seguir:

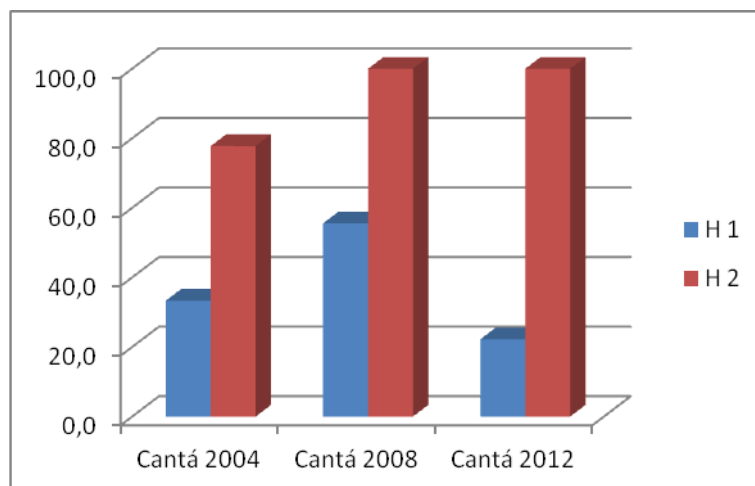
Gráfico 3 - Resultado da probabilidade de interferência para o município do Amajari



6.3.3 Cálculo de probabilidade para o município do Cantá

O cálculo de probabilidade de interferência das alterações de domicílio no município do Cantá em 2004, confirma que no mínimo 3 (três) e no máximo 7 (sete) vereadores foram eleitos com a ajuda de eleitores transferidos de Boa Vista. Nas eleições subsequentes de 2008, esta probabilidade foi ainda mais expressiva, apontando (H1) que no mínimo 5 (cinco), ou seja, 55,6%; e, no máximo (H2) todos os 9 (nove) candidatos, isto é, 100% deles podem ter se beneficiado das transferências de domicílio para se eleger. Ao final, para as eleições de 2012, a probabilidade indica números parecidos com os de 2008, uma influência das transferências de (H1) no mínimo 2 (dois) e (H2) de no máximo 9 (nove) candidatos possivelmente auxiliados por eleitores de Boa Vista, como evidenciado no gráfico 4 abaixo:

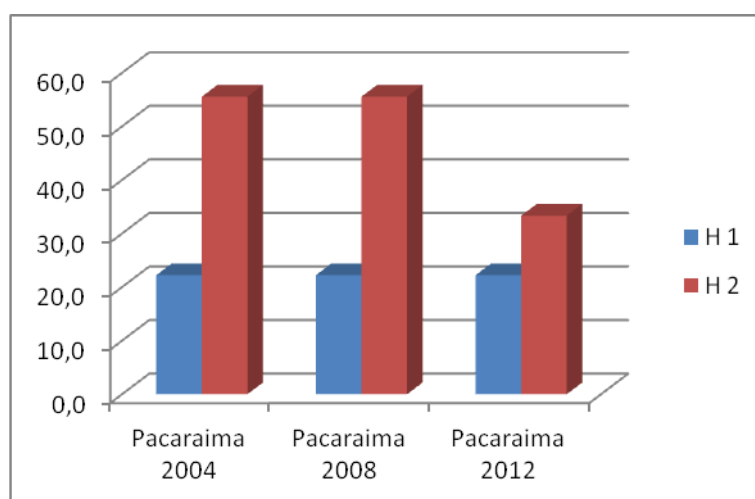
Gráfico 4 - Resultado da probabilidade de interferência para o município do Cantá



6.3.4 Cálculo de probabilidade para o município de Pacaraima

No município de Pacaraima nas eleições de 2004, a Tabela 35 evidencia que ao menos 2 (dois) e no máximo 5 (cinco) vereadores foram beneficiados com votos transferidos da capital. Nas eleições de 2008, foram mantidas as mesmas hipóteses (H1 e H2) com o resultado de no mínimo 2 (dois) e no máximo 5 (cinco) beneficiados pelas mudanças de domicílio. Nas eleições de 2012, manteve-se o mesmo percentual para H1, ou seja, 22,2% (vinte e dois vírgula dois por cento); entretanto, a hipótese 2, ou seja, máximo de candidatos provavelmente beneficiados, ficou em 3 (três), isto é, 33,3% (trinta e três vírgula três por cento), como evidenciado no gráfico 5:

Gráfico 5 - Resultado da probabilidade de interferência para o município de Pacaraima



6.3.5 Da violação ao princípio democrático do direito de escolha

A democracia no contexto da Ciência Política constitui fenômeno de natureza tanto local ou paroquial quanto universal; nesta pesquisa a democracia está sendo observada e descrita nas suas práticas de realidades estatais, ao longo de um período histórico, sem descuidar da trilogia da condição humana que consiste nas três características do homem, quais sejam: o homem como animal teleológico; o homem como animal simbólico; e o homem como animal ideológico (BOBBIO et al., 2007, p. 167). No sentido ideológico o artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada em 1948, traduz a pretensão ocidental de firmar a Democracia representativa como valor universal:

A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto.

No Brasil a conquista da democracia foi marcada por muitas lutas do povo brasileiro contra o regime de repressão e violência aos direitos fundamentais dos cidadãos, ou seja, o regime autoritário que antecedeu a Constituição Federal de 1988. A realidade antes da democratização era o regime de exceção em nosso país, os partidos foram representações caricaturais do povo, as eleições eram indiretas, de forma que não havia liberdade de expressão política pelo voto livre. A campanha Diretas-Já de 1985 pavimentou o caminho para a redemocratização do país com a criação da Assembleia Nacional Constituinte, que culminou mais tarde, na promulgação, em 05 de outubro de 1988, da Constituição Federal de 1988. A nova Carta Política ressaltara a existência no Brasil de verdadeira democracia, na sua maior parte representativa, com a escolha livre pelo povo brasileiro dos seus representantes. Optou-se, ainda, e de forma singular nas democracias modernas, por possibilitar a participação direta do povo na administração do Estado, por meio de três instrumentos: o referendo, o plebiscito e as leis de iniciativa popular.

A Constituição brasileira invoca a soberania popular como a base da democracia, ela está prevista no artigo 1º da CF/88, no sentido de que *“todo o poder emana do povo”* e encontra-se, ainda, assentada em dois valores fundamentais: a *liberdade de escolha* e a *igualdade* entre os cidadãos. A soberania popular nos termos do artigo 14 da Constituição Federal: *“será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”*. Assim, a participação popular e o voto representam o exercício do direito à democracia, em outras palavras, materializam os dogmas jurídicos da igualdade e da liberdade. Esta participação, porém, deve ser exercida nos termos da lei, objetivando garantir que o eleitor faça sua escolha livre e consciente, para o bem da coletividade em que está inserido, a salvo de influências que reduzam ou minimizem sua participação política na escolha dos seus representantes.

A Professora Cármem Lúcia Antunes Rocha, explica o sentido e alcance do artigo 14 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Voto é o instrumento jurídico pelo qual se declara, solene e formalmente, a opção de alguém (candidato) ou alguma coisa (instituição, regime, etc). Sufrágio é participação para aclamar ou proclamar uma vontade, a qual se emite por meio do voto. Sufraga-se uma opinião mediante o voto, vale dizer, esse é o veículo de manifestação daquele (ROCHA, 1996, p. 98).

O sufrágio corresponde, assim, ao direito de todos os brasileiros de participarem da vida pública com a escolha dos seus candidatos; o voto é o instrumento em poder do cidadão para formalizar essa escolha, optando por um representante, uma ideologia ou por uma proposta política em favor da comunidade, que deve ser elaborada por um partido político que tenha diálogo e compromisso com os eleitores. No Brasil o direito ao voto é livre a partir dos 16 anos e deve ser exercido de forma secreta, pelo inexorável direito de escolha do candidato que, em tese, represente os interesses do eleitor.

Destarte, a influência exercida para infringir as regras do jogo no direito de escolha livre por meio do voto constitui uma grave violação à democracia. A criação de estímulos ilícitos (como currais eleitorais) para possibilitar a participação de eleitor fora do seu domicílio caracteriza atentado ao princípio democrático, com graves repercussões sociais e políticas. Nesse contexto, encontra-se ameaçado o direito de escolha dos cidadãos residentes na localidade onde as transferências ilícitas ocorrem. Admitir que este fato ocorra de forma contínua em todas as disputas eleitorais no interior, representa afronta à história política brasileira, um insulto ao direito de escolha livre dos representantes legítimos e um prejuízo ao estado democrático de direito.

6.4 PESQUISA DE OPINIÃO SOBRE O COMPORTAMENTO DO ELEITOR

Com o objetivo de complementar a pesquisa sobre transferências eleitorais, fora realizada uma pesquisa de opinião com os eleitores residentes em Boa Vista, Alto Alegre, Amajari, Cantá e Pacaraima sobre a ocorrência das transferências eleitorais, sobre elementos da cultura política roraimense e ainda sobre a análise das instituições públicas eleitorais, de modo a formar uma pesquisa qualitativa e complementar aos dados do TRE/RR (pesquisa quantitativa) sobre a impressão dos eleitores acerca do fenômeno das transferências eleitorais fraudulentas.

Nesta análise foram entrevistados 850 (oitocentos e cinquenta) eleitores de Boa Vista e 75 (setenta e cinco) de cada um dos municípios do interior pesquisados (Alto Alegre, Amajari, Cantá e Boa Vista), conforme questionário (Apêndice A) que foi organizado em cinco partes: I – Avaliação quanto à dependência política, II – Avaliação quanto à participação política, III – Avaliação quanto à cultura política, IV – Avaliação quanto às preferências do eleitor e V - Avaliação quanto às Instituições Públicas, no

total de 16 (dezesesseis) perguntas objetivas, com a possibilidade de três respostas: *sim*, *não* e *não sei informar*.

A amostra com 1.150 entrevistados foi colhida no período de maio a outubro de 2013 e contém uma parcela de toda a sociedade civil. Os questionários foram, de início, encaminhados via *intranet* e respondidos por servidores públicos vinculados à Secretaria Estadual de Administração do Estado de Roraima (SEGAD), servidores do Tribunal de Justiça (TJRR) e Tribunal Regional Eleitoral (TRE/RR), bem assim por professores da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Em momento posterior, na modalidade impressa, estes questionários foram respondidos por professores e alunos das redes estadual e municipal de ensino, pela população de baixa renda de Boa Vista e interior, pessoas com nível escolar entre o fundamental, médio e superior.

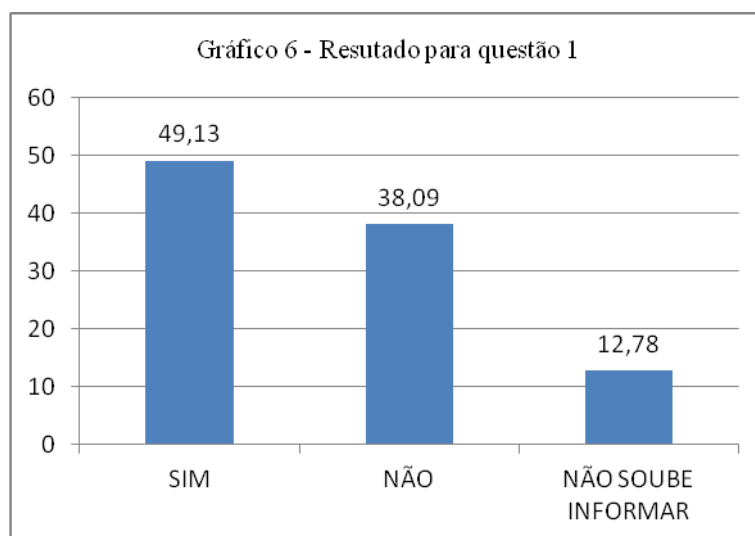
As fontes de apoio à pesquisa de campo e a formulação das questões foram feitas a partir de outras pesquisas da mesma natureza e finalidade, de maneira especial atendendo os critérios da Pesquisa de Opinião Pública e Política (Perfil do Eleitor), realizada a pedido da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), pela empresa IBOPE Inteligência, em agosto de 2010; e, ainda, a pesquisa denominada de Campanha de Esclarecimento do TSE para as Eleições 2010, concretizada a pedido do Tribunal Superior Eleitoral, pela empresa Sensus Pesquisa e Consultoria, em novembro de 2010.

Com efeito, a análise da pesquisa neste capítulo, somada a análise qualitativa e os dados constantes dos capítulos anteriores, será a seguir apresentada em números constantes nos gráficos de eleitores e, em porcentagem, para melhor visualização do total de pesquisados que responderam *sim*, *não* ou *não sei informar* às 16 questões presentes no questionário sobre o perfil do eleitor roraimense. A margem de erro desta pesquisa que avalia também aspectos relevantes da cultura política local é de 5% (cinco por cento) e a confiança de 95% (noventa e cinco por cento).

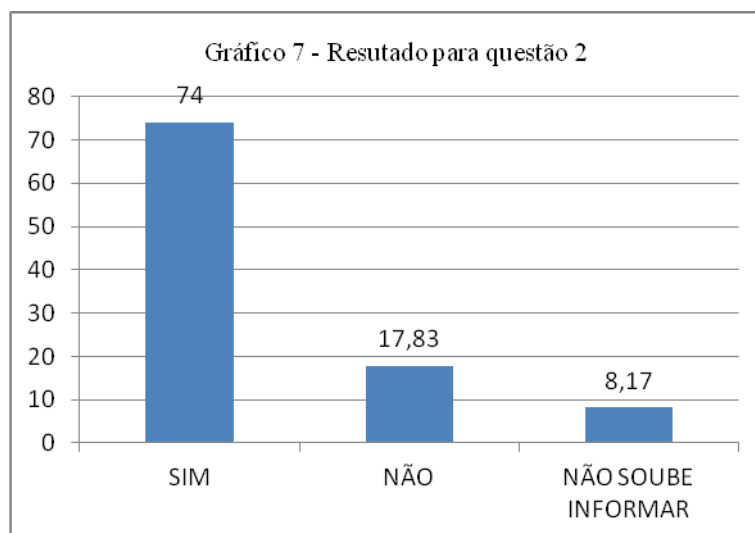
6.5 DA AVALIAÇÃO QUANTO À DEPENDÊNCIA POLÍTICA

Nesta primeira avaliação, com relação à supremacia da capital e o grau de dependência política sentida pelos eleitores de Boa Vista em relação aos municípios do interior, foram formuladas três indagações: (1) a primeira teve o escopo de verificar se os entrevistados consideram que a concentração do poder político no Estado de Roraima está centrada na capital; (2) a segunda objetivou saber sobre a relação dependência de candidatos do interior do apoio de personalidades políticas roraimenses; e, (3) por fim,

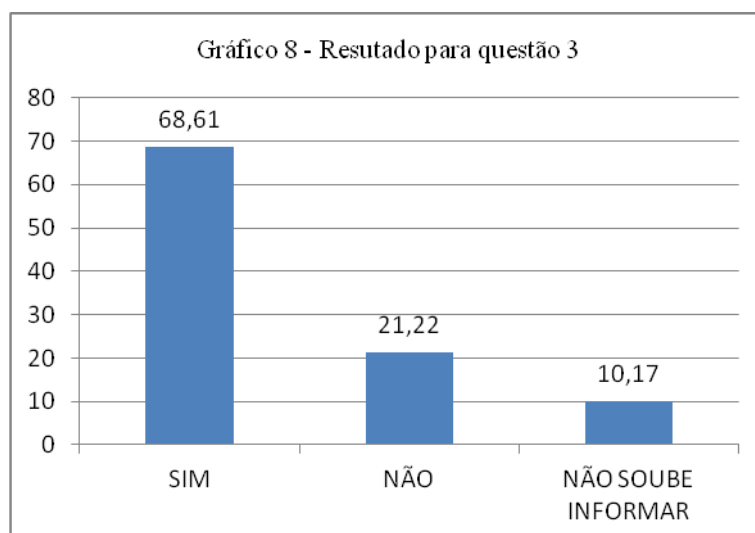
procurou-se saber se os eleitores sentem que também o poder econômico do estado está centralizado em Boa Vista.



Conforme se observa o resultado da pesquisa demonstra que a maioria dos eleitores entrevistados 49% consideram que o Poder Político em Roraima está concentrado nas mãos de políticos residentes em Boa Vista. Há uma percepção dos eleitores que a capital é mesmo o local onde ocorrem as articulações políticas e de onde partem as determinações para administração e controle do estado.



A segunda questão colocada aos entrevistados confirma também a dependência política do interior em face dos políticos domiciliados na capital. O total de 74% responderam que é essencial aos políticos do interior nas eleições municipais obterem apoio político de lideranças de Boa Vista.



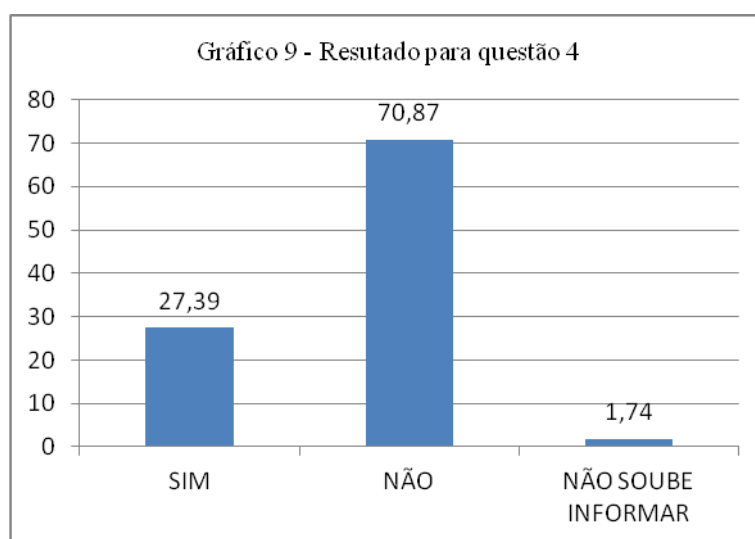
Por fim, o terceiro questionamento submeteu à análise a opinião sobre a dependência econômica, como motivadora do controle de votos por parte de políticos corruptos (clientelismo). Existe no Estado de Roraima uma negociação, uma troca de cargos públicos ou outros benefícios pelo voto. A pobreza e a miséria em Roraima estão presentes nos municípios do interior, havendo uma dependência de grande parte dos eleitores dos cargos públicos e dos serviços públicos da administração.

Nesse sentido, a maioria absoluta de 68,61% admite na pesquisa que os cidadãos em Roraima dependem diretamente de empregos públicos, que correspondem a uma moeda de troca na relação existente entre políticos e eleitores (clientelismo), o que se agrava devido a quase inexistência de ofertas de empregos privados nas comunidades do interior. A importância dos cargos comissionados de indicação política, que fomenta o sistema clientelista no Brasil, foi objeto de recente estudo realizado pelo IBGE, tendo o Estado de Roraima alcançado o lugar mais alto da tabela, quando se avaliou o número de novos cargos públicos criados sem a necessidade de ocupação por concurso público.¹¹⁰

¹¹⁰ Uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indica que o número de servidores sem concurso público cresceu em todo o Brasil. Roraima apresentou os maiores percentuais com um aumento de quase 18%. A pesquisa aponta que o estado possui o maior número de cargos comissionados do país, um entrave para a contratação de servidores efetivos. "É um emprego público exercido por um profissional sem o concurso", explicou o técnico do IBGE Vicente Joaquim. Segundo o IBGE, cerca de 17% dos funcionários públicos de Roraima são indicados por políticos. Este número representa seis vezes a média nacional de cargos comissionados no Brasil. (G1 GLOBO.COM. Disponível em: <http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2014/03/roraima-registra-um-aumento-de-18-nos-cargos-comissionados.html>. Acesso em 08 abr. 2014).

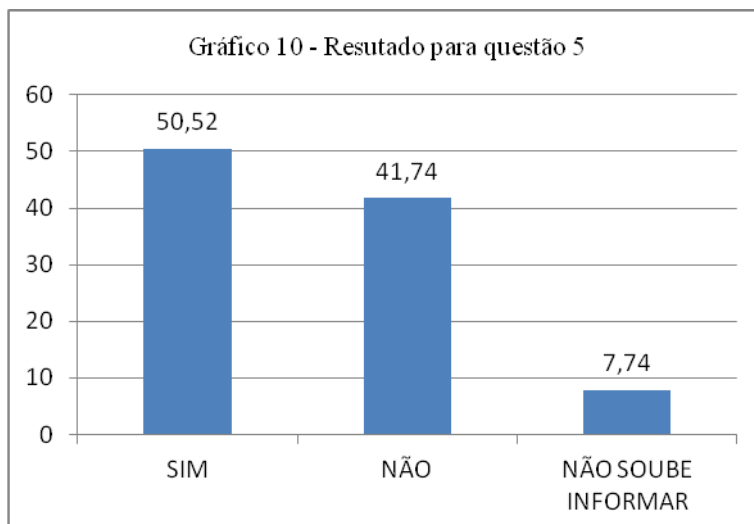
6.6 DA AVALIAÇÃO QUANTO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Para a segunda avaliação, quanto à participação política dos eleitores da capital nas eleições municipais no interior, foram igualmente formulados três questionamentos: (1) o primeiro procurou saber se o eleitor admite já ter votado fora do seu domicílio eleitoral; (2) o segundo objetivou saber se conhecia eleitores que transferiram seus títulos para auxiliar candidatos nas eleições em outros municípios; e, (3) o terceiro, teve a intenção de registrar se os entrevistados conheciam políticos que haviam sido eleitos com o auxílio de eleitores de Boa Vista.

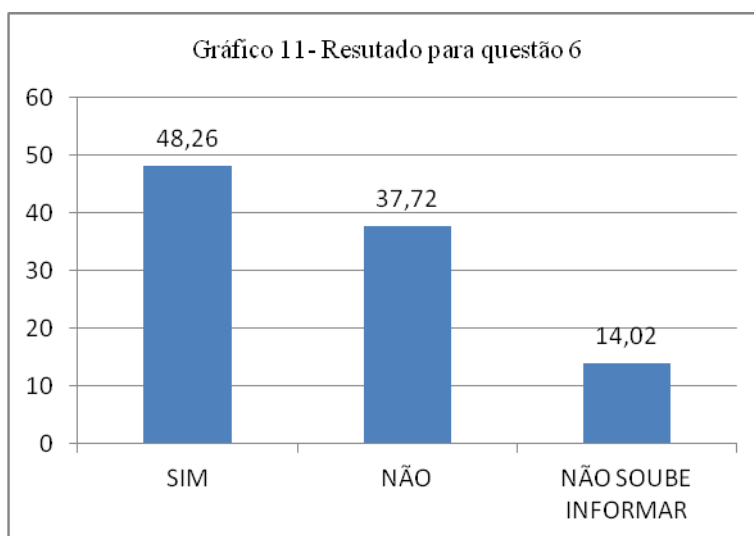


A questão 4 do questionário sobre o perfil do eleitor roraimense foi no seguinte sentido: “Você já votou em outro município fora do seu domicílio eleitoral?” Com efeito, o pesquisado que afirmou ter votado fora do seu domicílio eleitoral, admitiu a prática de um crime eleitoral seja na forma do artigo 289 (fraude no alistamento) seja na forma do artigo 350 (declaração falsa de domicílio) do Código Eleitoral. E, de forma surpreendente 315 entrevistados afirmaram que efetivamente votaram fora do seu domicílio eleitoral, ou seja, o equivalente a 27,39% dos pesquisados.

Confessando a prática do ilícito de transferência irregular do título eleitoral, este resultado demonstra que a prática é mesmo comum no Estado, tão comum a ponto de parte expressiva dos eleitores entrevistados não se preocuparem em admitir que votaram fora do seu domicílio eleitoral, sem ter vínculo jurídico, social ou afetivo com aquela localidade.



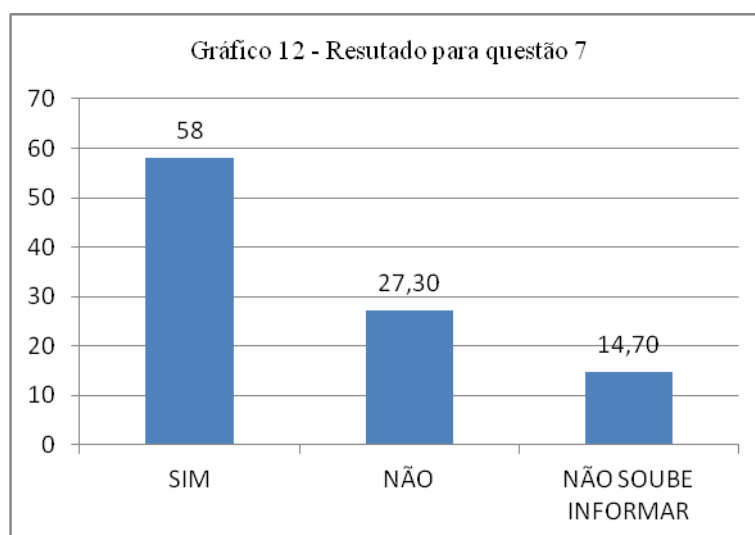
Nesta questão 5 do questionário, 50,51% admite conhecer alguém que tenha votado fora do seu domicílio eleitoral, a demonstrar que a população tem conhecimento de que as transferências ilícitas da capital para o interior são fatos reais, realidade que se torna a cada resposta do questionário, cada vez mais concreta.



Para afastar qualquer dúvida sobre a participação política de eleitores de Boa Vista nos municípios analisados, o total de 554 entrevistados, ou seja, 48,26% afirmaram que “conhecem algum político no interior do Estado de Roraima que tenha sido eleito com o apoio de eleitores de Boa Vista”. Esta resposta proporciona significativa margem de confiança sobre a existência desse fenômeno antidemocrático de eleição de políticos auxiliados por Boa Vista, em prejuízo dos eleitores do interior, para os quais não são efetivos representantes.

6.7 DA AVALIAÇÃO QUANTO À CULTURA POLÍTICA

A terceira avaliação, quanto à existência de uma cultura política que em todas as eleições influenciam o resultados nos municípios do interior, foram formuladas três questões: (1) a primeira indagou os entrevistados se consideram que as transferências eleitorais são tão comuns a ponto de serem entendidas como parte da cultura política roraimense; (2) a segunda procurou reconhecer se esta prática é estimulada pela influência de políticos de Boa Vista; e, (3) a terceira, objetivou saber se o motivo das transferências está ligado aos próprios eleitores, que rumam para o interior com o objetivo de obter benefícios pessoais futuros.



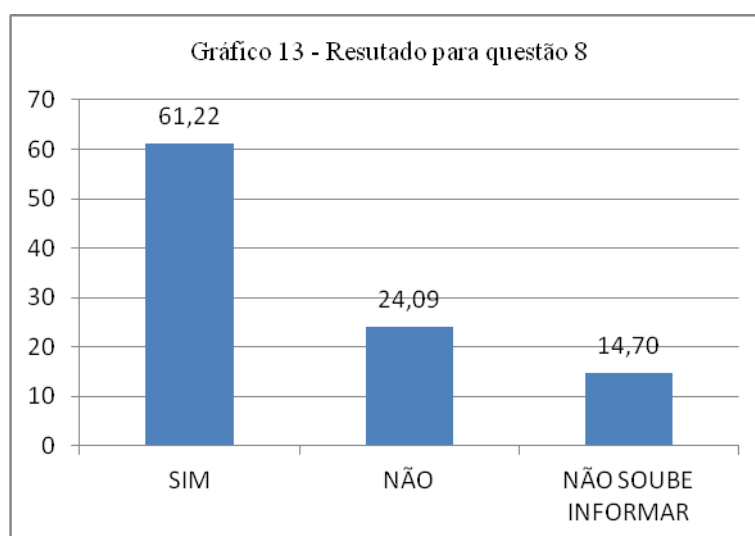
O significado de cultura exposto no primeiro capítulo, item 2.6, nos admite definir “cultura” como o modo de vida de um povo, sua forma de se expressar e pensar, como também um agir peculiar em relação a outras localidades e, que no Brasil, geralmente está associada aos estados federados. As observações sobre o que a população faz, pensa ou aceita, são considerados elementos de sua cultura em sentido amplo. Nesse sentido, Clifford Geertz (1989) para quem a cultura “é uma ciência interpretativa à procura de significados, uma observação densa dos comportamentos dos indivíduos e dos grupos humanos em sociedade, num dado período de tempo, de onde se abstrairá o sentido e o significado desses comportamentos (Ibid., p. 19).

Conforme Almond e Verba (1989), o termo chamado “cultura política” associa a população com suas instituições políticas formais, influenciando em cada eleição, o modo de pensar em favor do grupo social. Asseveram referidos autores que a atuação desses entes públicos e privados, moldam, influenciam ou impõem comportamentos aos

eleitores. Instituições como os governos, o legislativo, o judiciário, os partidos políticos, os sindicatos, e o crédito que mantém perante a sociedade podem influir no voto. O *neoinstitucionalismo* adverte, porém, que o eleitor ao votar leva em consideração entre outros fatores a cultura e os costumes. Foi por este motivo, que na questão 7 da pesquisa, perguntou-se aos eleitores se percebiam que as transferências eleitorais eram frequentes a ponto de serem consideradas como uma “cultura política”.

A maioria significativa, isto é, 58% (cinquenta e oito por cento), respondeu que *sim*, diante da ocorrência frequente da prática ilícita nas eleições municipais, como revela não só a opinião dos entrevistados como o Relatório Final do TRE-RR, realizado em 2003. Entrementes, considera-se possível afirmar que o fato de eleitores de Boa Vista transferirem seus títulos para votar em candidatos do interior em todos os pleitos municipais, é prática tão comum, que, em tese, pode ser considerada como parte da “cultura política de Roraima”.

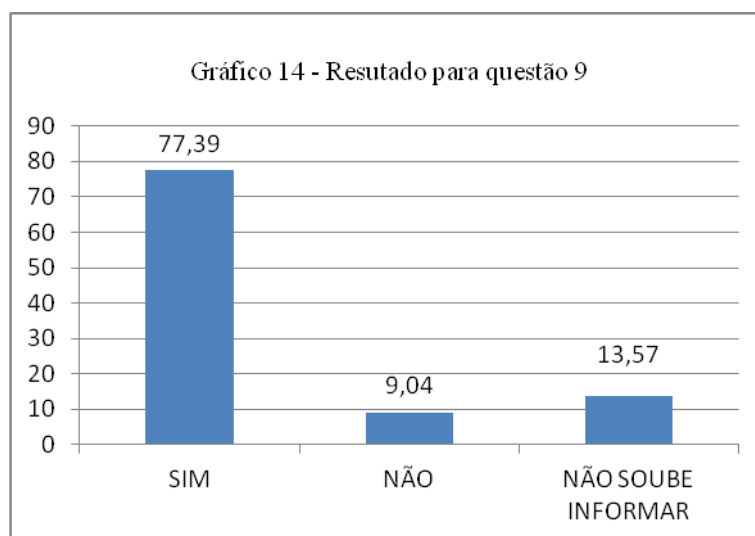
Esta análise aponta que as transferências são fatos frequentes apenas nos quatro municípios estudados, o que não permite concluir de forma geral, mas apenas no âmbito restrito da pesquisa, que as transferências espúrias podem ser consideradas como um elemento integrante da cultura política roraimense. Deve, porém, ser estudado na maioria dos 15 municípios roraimenses, para se ter a convicção, estreme de dúvidas, de que realmente é uma cultura presente nos quatro cantos do Estado.



Mas quais são os motivos que permitem a proliferação desenfreada dessa prática no Estado de Roraima? A *culpa* neste caso pode ser atribuída a vários protagonistas: ao conceito legal de “domicílio eleitoral” que por ser amplo demais contribui para a prática do ilícito eleitoral; aos partidos políticos em Roraima que

estabelecem diálogo mínimo com a sociedade; ao Poder Judiciário e polícias eleitorais, pelas falhas na fiscalização. Poderíamos, finalmente, atribuir a culpa à miséria e ao baixo nível educacional do povo roraimense, ou mesmo admitir, que as transferências irregulares de domicílio correspondem à soma de todos os motivos apontados acima, o que parece ser mais crível na observação criteriosa da ciência política.

O gráfico 13, entretanto, é explicativo quando 61,22% dos entrevistados afirmam que o motivo cada vez mais frequente das transferências eleitorais espúrias, está ligado à influência de políticos de Boa Vista.



Na questão 9 perguntou-se aos integrantes da amostra se “essas transferências de eleitores para o interior poderiam acontecer porque os eleitores pretendem trocar o voto por benefícios pessoais futuros?”. Nesse contexto 77,39% dos entrevistados afirmaram que sim. Com efeito, pode ser considerado que ambas as causas: *pedido de políticos da capital para votar em determinado candidato do interior, como também o desejo de obter vantagens pessoais*, são as causas prováveis do fenômeno estudado, de transferências cada vez maiores, de eleitores da capital para o interior. Este alto índice de 61,22% na questão 8 e de 77,39% na questão 9, revela o niilismo político-eleitoral, uma face hedonista do eleitor, o qual desacreditado das instituições eleitorais acaba por fazer uma escolha imediatista, ou seja, do que é melhor para si e sua família.

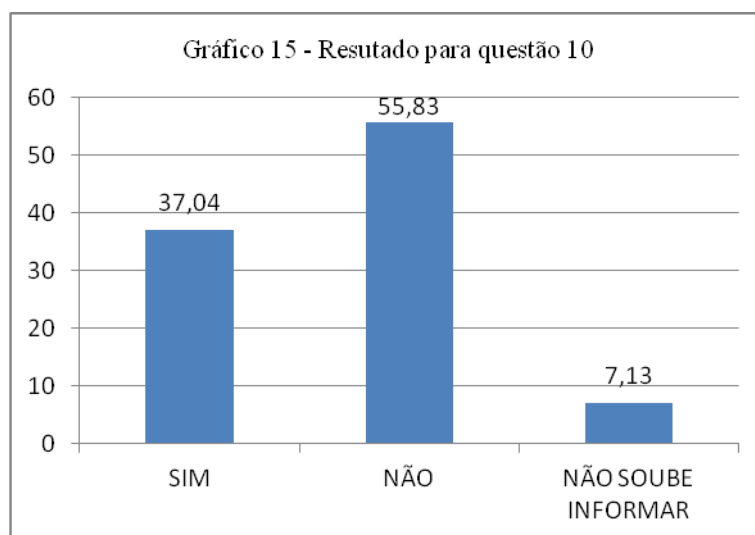
6.8 DA VALIAÇÃO QUANTO ÀS PREFERÊNCIAS DO ELEITOR

Quais são as reais motivações para os eleitores votarem? Estão elas relacionadas com o direito ao sufrágio livre? Será que existem outros motivos ilegítimos

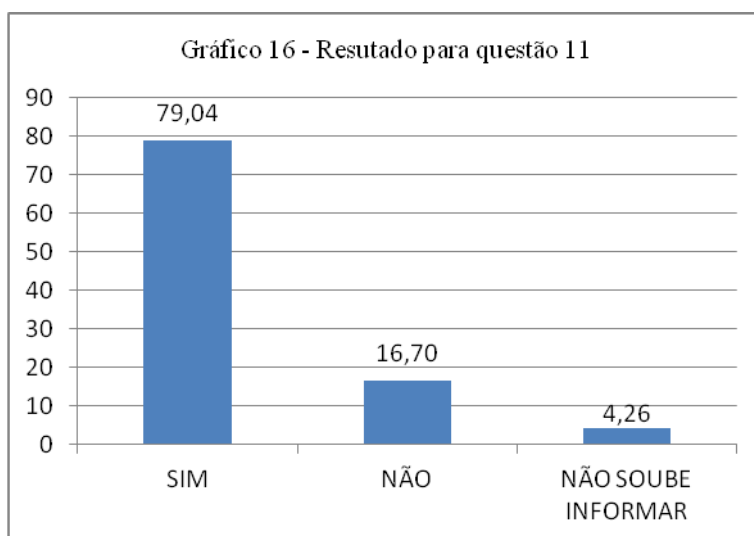
para os eleitores colocarem o voto nas urnas? Esses motivos objetivam atender a quais interesses? Para responder essas questões o Instituto IBOPE Inteligência promoveu em agosto de 2010, a pedido da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), uma pesquisa sobre o Perfil do Eleitor, ocasião em que foram entrevistadas 2002 pessoas, nas cinco regiões do país: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, metodologia que obedeceu a margem de erro de 2,2 pontos percentuais.

Referida consulta eleitoral revelou que 43% dos entrevistados conhecia políticos que compravam votos; 41% disseram conhecer eleitor que já votou em troca de algum benefício pessoal; 13% admitiu que votariam em algum candidato que oferecesse algum tipo de benefício individual ou para a família; e, 53% afirmou que o critério mais importante para a escolha do candidato são as propostas para a comunidade. De forma semelhante à pesquisa IBOPE Inteligência (2010) e objetivando aferir as preferências do eleitor roraimense, esta pesquisa previu três comportamentos que podem ser considerados unidos para justificar o ato de depositar o voto na urna.

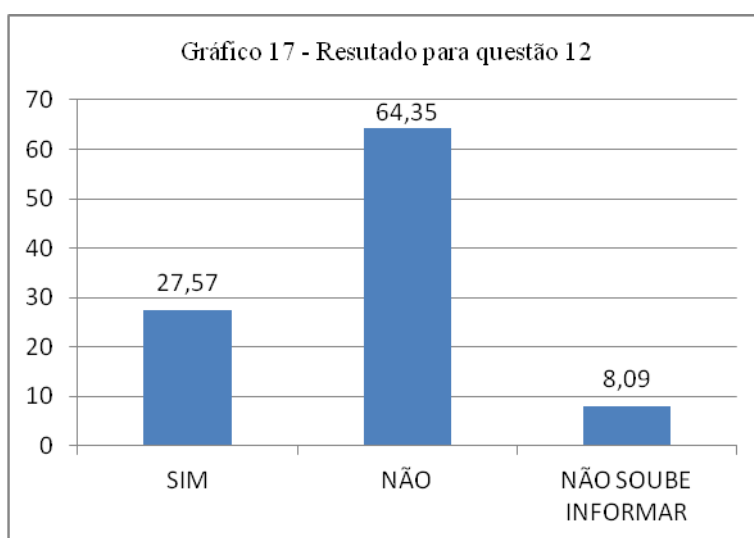
Em primeiro lugar questionou-se sobre o carisma do candidato (questão 10); em segundo lugar sobre a importância dada às propostas apresentada pelo candidato aos eleitores (questão 11); e, por fim, o interesse ao proveito econômico direto do eleitor quando decide apoiar um candidato (questão 12).



Para a primeira hipótese (questão 10) a maior parte 55,83% respondeu desconsiderar o carisma do candidato como motivo determinante para votar, ou seja, a empatia do candidato com o público, seu diálogo e também seu conceito (bom ou ruim) como cidadão, assim, no âmbito restrito da amostra, não se apresenta como relevante a afecção para que o eleitor determina o seu voto no candidato.



No quesito escolha do candidato pelas propostas, os eleitores consideram que elas são mais importantes para determinar a escolha do que a imagem do candidato. O total de 79% afirmou que ao votar leva em consideração a proposta do candidato não o seu carisma. Este resultado, porém, está acima da média obtida na pesquisa nacional IBOPE Inteligência (2010), que registrou 53% de respostas positivas nesse sentido, demonstrando que a maioria dos eleitores, pelo menos no momento político atual em Roraima, está levando em consideração mais as propostas do que o personalismo.



Ao final deste item que analisa o comportamento e as escolhas do eleitor, perguntou-se sobre o eventual interesse pessoal ao fazer sua escolha, no sentido de se saber se o eleitor vota pensando em obter qualquer vantagem do candidato. A resposta positiva a esta indagação, tal como ocorrera na questão n. 4 supra, resulta numa

confissão explícita de outra prática de ilícito penal eleitoral, ou seja, a compra de votos, conforme disposto no preceptivo 299 do Código Eleitoral.¹¹¹

Neste particular, quase o mesmo número de entrevistados que admitiu a prática fraudulenta de votar em domicílio diverso do seu (questão 4: 27,39%); nesta questão de número 12, o total de 317, ou seja, **27,57%** dos entrevistados, admitiu disposição em trocar o voto por benefícios pessoais futuros, elegendo políticos que tenham condições de beneficiá-los caso eleitos. Este resultado é significativo se comparado com o resultado obtido da pesquisa do IBOPE Inteligência 2010, na qual para este mesmo questionamento, apenas **13%** dos eleitores admitiram a troca do voto.

6.9 DA AVALIAÇÃO QUANTO ÀS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

O evento transferências eleitorais, seja como forma de burlar o sistema de escolha pelo desrespeito as regras do jogo, seja como parte da cultura política regional, seja fruto de uma escolha racional do eleitor, ou seja, por qualquer análise que se admita como relevante sobre esse comportamento do eleitor, se faz importante recolher a opinião dos eleitores entrevistados, no sentido de se saber o grau de confiança que depositam nas instituições públicas e privados no Estado de Roraima.

No primeiro capítulo, item 2.4, foram apresentadas algumas pesquisas que consignam a opinião dos cidadãos brasileiros quanto a confiabilidade nas instituições, que abrangem desde a família, a igreja, as empresas, os bancos, os sindicatos até os órgãos que compõe os três poderes da República, sendo a mais importante a feita pelo IBOPE Inteligência, quando criou o Índice Anual de Confiança Social (ICS), no período compreendido entre 2009 e 2013, com um resultado apurado pela soma das avaliações com relação a todas as instituições brasileiras.

Instituições (Brasil)	2009	2010	2011	2012	2013
Família	90	91	90	91	90
Corpo de Bombeiros	88	85	86	83	77
Igrejas	76	73	72	71	66
Forças Armadas	71	69	72	71	64
Meios de Comunicação	71	67	65	62	56
Presidente da República	66	69	60	63	42

¹¹¹ CE, Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita: Pena: reclusão até quatro anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa.

Bancos	61	58	57	56	48
Escolas Públicas	62	60	55	55	47
Polícia	52	52	55	54	48
Eleições/Sistema Eleitoral	49	56	52	47	41
Governo Federal	53	59	52	53	41
Poder Judiciário/Justiça	53	53	49	53	46
Governo município	53	50	47	45	41
Sindicatos	46	44	44	44	37
Sistema Público de Saúde	49	47	41	42	32
Congresso Nacional	35	38	35	36	29
Partidos Políticos	31	33	28	29	25
Geral	60	60	58	57	50

Fonte: IBOPE Inteligência¹¹² - Índice de Confiança Social (ICS) 2009-2013.

Nesse contexto, observa-se que na média o nível de confiança nas instituições foi de 60% em 2009/2010; de 58% em 2011; 57% em 2012; e, de 50% em 2013. Nos últimos cinco anos revela a Tabela 36 (2009/2013), que a confiança nas instituições brasileiras caiu dez pontos percentuais, passando o ICS de 60% em 2009 para 50% em 2013. Assim, atualmente apenas metade da população diz acreditar nas instituições. Decompondo os números desta pesquisa, se verifica que as notas atribuídas à Polícia foram de 52%, 52%, 55%, 54% e 48%; aos políticos (Congresso Nacional) 35%, 38%; 35%; 36% e 29%; e, aos partidos políticos 31%, 33%, 28%, 29% e 25%, que estão no fim da tabela com o menor grau de confiança entre os pesquisados.

Referidas avaliações, entretanto, não estão isoladas no mundo acadêmico encontrando apoio em outras pesquisas, que da mesma forma verificaram a confiança dos cidadãos quanto à atuação das instituições, algumas delas mais específicas para o Sistema Eleitoral Brasileiro. Nesse sentido, quatro pesquisas são importantes parâmetros de análise comparativa:

1ª. Fundação Getúlio Vargas (FGV) - Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil),¹¹³ pesquisa que adota uma metodologia de apurar dois subíndices um de percepção da população quanto a atuação da Justiça (prestação dos serviços aos jurisdicionados) e outro sobre o comportamento da população ao procurar o Poder Judiciário para solucionar os seus conflitos. O relatório de 2013 do ICJBrasil, estimou que houve que para o Poder Judiciário no período de pouco mais de um ano, passando

¹¹² Disponível em: <http://www.ibope.com.br/giroibope/14edicao/capa02.html> Acesso em: 18 abr. 2014.

¹¹³ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV) Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618>. Acesso em: 18 abr. 14.

de 39% de confiança no 1º semestre de 2012, para 29% no 2º semestre de 2013, uma queda de dez pontos percentuais. A polícia passou de 39% de confiança para 31%, os políticos de 15% para 19% e os partidos políticos, de 6% em 2012 para 7% em 2013.

2ª. Instituto Nexus¹¹⁴ – Centro de Informação Estratégica, que realizou a pesquisa em 2006, a pedido da TV Cultura, obtendo uma avaliação positiva de 88,7% dos entrevistados com relação às instituições e 88% com relação à confiança no resultado da eleição. A amostra foi colhida de 2001 eleitores com mais de 16 anos de idade, de 28 de novembro a 03 de dezembro, em 25 Estados da federação e no Distrito Federal, sendo relevante ressaltar que 97,7% dos entrevistados afirmaram aprovar a utilização da urna eletrônica nas eleições.

3ª. Instituto Sensus¹¹⁵ – pesquisa de opinião realizada após as Eleições 2010, nos dias 3 a 7 de novembro, com 2.000 entrevistas, em 136 municípios brasileiros, a qual demonstrou que a Justiça Eleitoral é uma instituição confiável para 69,8% dos entrevistados. Vale ressaltar nesta pesquisa que o nível de confiança na Justiça Eleitoral foi o melhor se comparado às outras instituições e até mesmo em relação à Justiça Comum.

Instituições	Confia totalmente (%)	Não confia (%)
Justiça Eleitoral / TSE / TRE's	69,8	26,8
Justiça / Poder Judiciário	61,8	34,7
Ministério Público	60,1	35,1
Governo Federal	58,6	37,7
Governo Estadual	52,6	43,7
Senado	46,6	49,0
Assembleia Legislativa	44,3	51,9
Prefeitura	41,6	54,7
Câmara Municipal	41,3	55,0
Câmara dos Deputados	40,3	56,3

Fonte: Instituto Sensus - Campanha de Esclarecimento do TSE - Eleições 2010

4ª. Instituto Análise/RJ¹¹⁶ – pesquisa de opinião do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG) apontou que 92% dos entrevistados estão satisfeitos com o

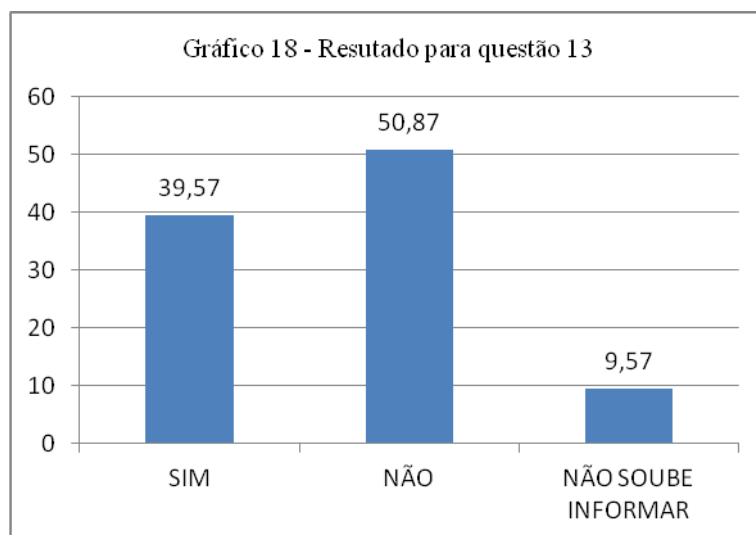
114 **Revista Eletrônica Consultor**, datada de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2006-dez-14/justica_eleitoral_confianca_88_eleitores. Acesso em: 30 mar. 2014.

115 **Portal da Justiça Eleitoral**, no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: <http://agencia.tse.jus.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=1347484>. Acesso: 26 fev. 2014.

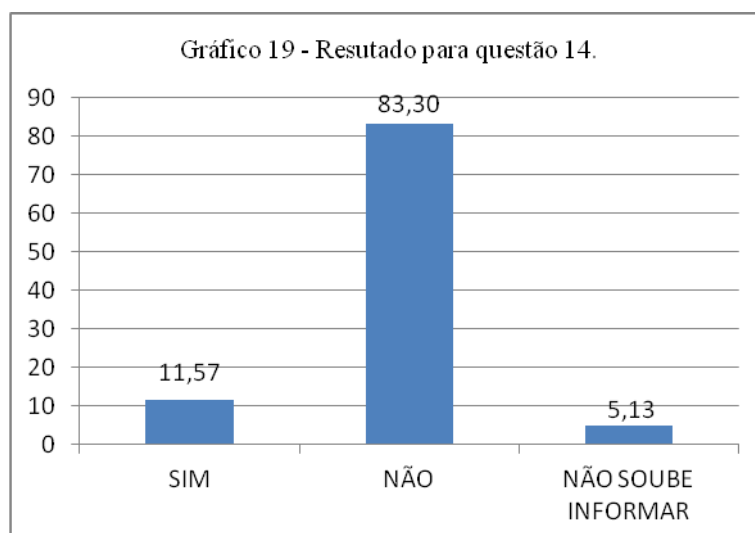
116 **Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG)**. Disponível em: <http://www.tre-mg.jus.br/noticias-tre-mg/2012/Agosto/mais-de-90-dos-eleitores-aprovam-o-atendimento-da-justica-eleitoral-mineira>. Pesquisa publicada em: 24 ago. 2012. Acesso em: 14 jan. 2014.

atendimento da Justiça Eleitoral, sendo que 76% avaliou a instituição como ótima ou boa. Foram entrevistados 1.950 eleitores, no período de fevereiro a abril de 2012, em 136 municípios que representavam todas as regiões daquele Estado.

Nesta pesquisa sobre transferências eleitorais no Estado de Roraima, como ocorreu nos quatro estudos citados acima, também se procurou avaliar a confiança dos eleitores com relação às principais instituições políticas eleitorais do Estado de Roraima. Para tanto foram formuladas quatro indagações: (1) a primeira, questão 13 do questionário, com relação à confiança dos eleitores na atuação da Polícia Civil, Militar e Federal; (2) a segunda, questão 14, perguntou sobre a confiança nos partidos políticos; (3) a terceira, questão 15, no mesmo sentido sobre a confiança nos candidatos (os políticos); (4) por fim, na questão 16, foram questionados os eleitores sobre a confiança na Justiça Eleitoral.



Vale destacar, por oportuno, que as ações da polícia eleitoral são conjuntas entre as polícias federal, civil e militar. Nesta questão 13 foi consultado se os eleitores confiam na atuação da polícia eleitoral, tendo a maioria de 50,87% afirmado que não confia, 39,57% confia e outros 9% não souberam responder. Comparado este resultado com o Índice de Confiança Social (ICS), constante da pesquisa do IBOPE Inteligência, que é um estudo de abrangência nacional, que registrou o índice de confiança de 52% para 2009; 52% para 2010; 55% para 2011; 54% para 2012; e, 48% para 2013, observa-se de forma clara que a confiança sobre a atuação da polícia em Roraima está muito abaixo da média nacional, em torno de 52%, pois menos de 40% dos entrevistados afirmaram confiar nas polícias eleitorais de Roraima.



Quanto ao desempenho dos partidos políticos, em tese, responsáveis pela educação política dos cidadãos, o resultado da pesquisa foi preocupante. Dos entrevistados 83,30% afirmam não confiar nos partidos políticos. Avaliado este resultado com o ICS da pesquisa IBOPE Inteligência, que obteve os índices de 31% em 2009; 33% em 2010; e 28% em 2011, o resultado de confiança de apenas 11,57% dos eleitores em Roraima, reflete uma realidade de aparente não atuação dos partidos políticos. Nesse sentido, Nelvio Santos (2013):

Os grupos de interesse, antigos, como comerciantes, pecuaristas, madeireiros e outros mais recentes, como antigos empresários do garimpo e arroteiros, em vista do que julgam injustiça do poder central, vão tomando uma forma cada vez mais definida, transformando-se frequentemente em grupos de pressão. Neste contexto, não se apoia este ou aquele partido, pois estes são apenas rótulos das personagens políticas. Estas incorporam ou procuram incorporar apoios que lhes permitem dialogar com lideranças regionais e com o poder central (Ibid., p. 219).

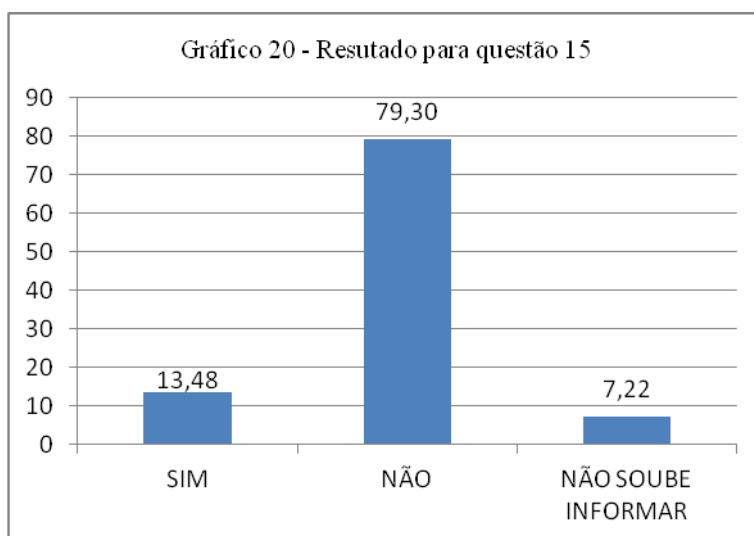
Os partidos políticos em Roraima, portanto, têm a simples função de validar candidaturas, diante da obrigatoriedade de cumprimento do requisito constitucional de filiação partidária para todos os que quiserem se candidatar (CF, art. 14, §3º, V). Resta bem claro que os partidos políticos não realizam seu papel constitucional de informar a população e fiscalizar as ações políticas em Roraima. Sua não atuação abriu espaço para o “*marketing político*”, que é efetivamente quem forma opinião em nossa sociedade.

O povo pouca atuação consciente tem nos destinos dos governos. Seja nas ditaduras, seja nas democracias. Nas democracias, à evidência, há um verniz de atuação, reduzida à participação na escolha dos governantes, que, todavia, é fanaticamente manipulada pelos marqueteiros de ocasião. A manipulação para a conquista do poder é a característica maior da democracia de acesso, sendo o verdadeiro eleitor dos candidatos o seu homem de comunicação social. A obra do candidato, seu desempenho, sua personalidade, são quase sempre reconfigurados para melhor, pelo marketing político (MARTINS, 2014, p. 22).

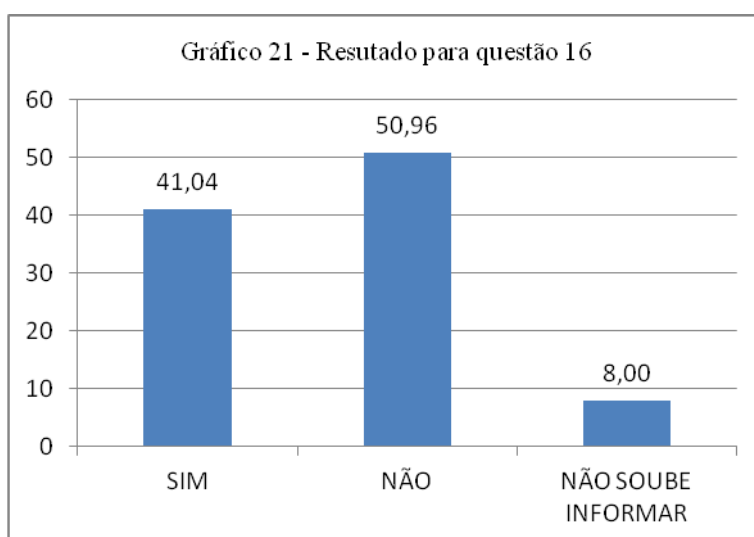
Nas democracias modernas os partidos perderam importância e estão sendo substituídos por grupos sociais. Cada vez mais se faz necessário estabelecer no interior de Roraima a presença de grupos de sociais e de interesses, que posteriormente possam se transformar em grupos de pressão por melhorias nos serviços públicos e que sejam consistentes a ponto de influenciar a atuação dos políticos em favor da comunidade. No interior do Estado não são comuns esses grupos organizados em torno de uma proposta de governo e que atuem com o poder público, não há presença de uma *elite política* forte, o que acaba possibilitando aos grupos políticos de Boa Vista, que se apropriem do poder de alguns municípios, mantendo sua posição de supremacia política em várias regiões do estado. Nesse sentido:

Nas democracias modernas, além de partidos estruturados, existem organizações, visíveis ou não, que intermediam decisões entre o cidadão e o governo, sendo discutido ainda se sua existência favorece em última instância, a estabilidade ou a degeneração dos sistemas democráticos. Essas organizações são diferenciadas, sendo as mais comuns as denominadas de oligarquias, grupos de pressão, grupos de interesse, rótulos que abrigam uma quantidade de organizações formais ou não (SANTOS, 2013, p. 34).

A formação de elites fincadas em determinado espaço, com pessoas influentes, sérias e que possam se apoderar do poder político e econômico local, para confrontar políticos invasores ou aqueles que incentivam a vinda de eleitores de outros municípios, é uma das medidas que se impõem como urgente em Roraima. Os municípios no interior necessitam do fortalecimento de líderes locais, pessoas influentes e comprometidas política e economicamente com a comunidade e que não estejam dispostos a abrir mão do poder municipal, para apropriação por terceiros. Para Lasswell os líderes locais ou uma elite com pessoas influentes, devem existir em qualquer sociedade para manter o poder local livre da intervenção externa: “As pessoas influentes são aquelas que se apropriam da maior parte do que é apropriável. Os valores à disposição são: deferência, renda e segurança. Os que recebem esses valores em maior quantidade pertencem à Elite, os demais são a Massa” (LASSWELL, 1984, p. 15).



Quanto à atuação dos Políticos de Roraima (governador, prefeitos, senadores, deputados e vereadores), 79,3% dos pesquisados afirmaram não confiar. Em análise comparativa, vale destacar que, na pesquisa IBOPE de 2012, os membros do Congresso Nacional foram avaliados da seguinte forma: o Índice de Confiança Social foi de 35% em 2009; 38% em 2010; 35% em 2011; 36% em 2012; e, de apenas 29% em 2011. Em Roraima, como revela o Gráfico 20, que corresponde as respostas dos entrevistados à questão de n. 15, apenas 13,48% dos eleitores afirmaram confiar nos políticos aqui, de modo que é fácil constatar o descrédito da população quanto à atuação dos políticos locais.



Por fim, a análise de confiança no Poder Judiciário em Roraima era preciso também fosse feita em comparação com os números constantes de pesquisas eleitorais, como a IBOPE Inteligência nos anos de 2009 a 2013, que apurou a média para este

período em 51% de confiança no Poder Judiciário. Contudo, este índice baixou de 53% em 2009, para 46% em 2013, porém é um índice geral do Poder Judiciário, não apurando a confiança quanto à atuação isolada da Justiça Eleitoral. O índice de confiança do Instituto Sensus, medido logo após as Eleições 2010, no mês de novembro, que entrevistou 2.000 eleitores em 136 municípios brasileiros. E que representa a pesquisa oficial feita pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre a confiança do eleitor no Judiciário Eleitoral, apurou o índice de confiança de 61,8% para o Poder Judiciário como um todo e de 69,8% para a Justiça Eleitoral. De modo que, o Índice de Confiança na Justiça Eleitoral para o TSE está muito próximo de 70%.

Em Roraima esta pesquisa fez o seguinte questionamento (questão 16) aos eleitores: “Você confia na Justiça Eleitoral?”. E, dos 1.150 entrevistados, 586 responderam que não; 472 afirmaram que sim; e, 92 não souberam responder. Assim, o Índice de Confiança Social (ICS-RR) apurado foi de 41,04%, isto é, a maioria absoluta dos entrevistados não confia na atuação da Justiça Eleitoral de Roraima. Considerando o resultado nacional apurado pelo TSE de Índice de Confiança de 69,8% e o resultado em Roraima de 41,04%, nos resta questionar o porquê da diferença entre os índices.

Nesse sentido, várias hipóteses se apresentam como possíveis de explicar essa diferença de 28 pontos percentuais entre a pesquisa do TSE e a confiança medida neste estudo. Existe uma explicação local para o baixo índice de confiança apurado, que diz respeito ao último pleito para governador em Roraima, que pode explicar o que pensa o eleitor roraimense sobre a Justiça Eleitoral. Em Roraima como em todo Brasil existe o chamado “terceiro turno”, em que a decisão de validade das eleições recai sobre o Poder Judiciário Eleitoral, o qual tem a missão de verificar os abusos praticados pelos candidatos e aplicar as sanções respectivas, decidindo sobre a validade do pleito.

Nas últimas eleições para governador (2010) o resultado do primeiro turno foi de 99.124 votos para Anchieta Junior (PSDB) e de 104.804 votos para Neudo Campos (PP). No segundo turno houve uma inversão com a vitória no certame de Anchieta Junior com 107.466, tendo Neudo Campos obtido o total de 105.707 votos. O candidato vencido atribuiu sua derrota ao abuso do poder econômico, já que Anchieta estava no governo e, portanto, administrava a máquina pública. Nesta ocasião ocorreu situação peculiar no Estado de Roraima, uma divisão quase igualitária do eleitorado entre dois grupos políticos distintos, os quais passaram a torcer pela manutenção ou não do resultado no “terceiro turno”. O total de insatisfação de 50,96% dos entrevistados demonstrado nesta pesquisa pode estar associado a esta situação de divisão do eleitorado em Roraima

de cerca de 50% para cada candidato. A realidade de insatisfação de parte da população com o Poder Judiciário Eleitoral pode estar relacionada com o resultado do “terceiro turno”, que manteve no poder Anchieta Júnior do PSDB, apesar das graves acusações de abuso do poder econômico, feitas por Neudo Campos do PP.

Noutro sentido, porém, os resultados desta pesquisa (questões 13 a 16) que apontam para a falta de confiança nas instituições políticas formais de Roraima, pode guardar relação também com o não cumprimento da lei e sentimento de impunidade da população com relação às transferências ilícitas e outras fraudes eleitorais, diante da real ineficiência das instituições no combate aos crimes eleitorais.

Segundo o que foi apurado na pesquisa, para a maioria dos eleitores consultados existe uma desconfiança quanto à atuação dos órgãos eleitorais quando o assunto é fiscalização das eleições. Segundo os eleitores as ilicitudes como é o caso das transferências eleitorais espúrias, ocorrem de maneira livre e sem punição efetiva, a ponto de serem consideradas por 58% dos eleitores pesquisados, como parte da cultura política roraimense.

Nesse sentido, acende-se uma luz vermelha quanto a atuação da Justiça Eleitoral e das demais instituições que atuam na defesa da democracia no Estado de Roraima, com a necessidade urgente de reformulação dos mecanismos de fiscalização das transferências de domicílio eleitoral, objetivando reconhecerem-se como legítimos os resultados dos pleitos, no sentido de efetivamente refletirem a vontade popular em Alto Alegre, Amajari, Cantá e Pacaraima.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objeto desta pesquisa foi revelado como o estudo das relações de poder entre Boa Vista, principal núcleo político e socioeconômico de Roraima, e seus territórios políticos periféricos, representados pelos municípios de Alto Alegre, Amajari, Pacaraima e Cantá, tendo por referencial teórico-histórico o patrimonialismo, personalismo e o clientelismo. São relações de dependência política dos entes periféricos para com o ente dominante no sistema estadual, que se apresentam sob a forma de elevado número de transferências espúrias de títulos eleitorais de Boa Vista para o interior, no sistema de relação de poder centro-periferia nas eleições municipais.

O problema que se enfrentou consistiu no exame e avaliação da repercussão que as transferências ilegítimas efetivamente provocaram nas eleições municipais de 2004, 2008 e 2012, para prefeitos e vereadores em cada um dos municípios investigados. Os resultados da pesquisa confirmam a hipótese de que a acentuada dependência econômica da sociedade civil roraimense à economia do setor público e à economia estatal fragiliza e debilita os fundamentos da democracia representativa. Isso ocorre na medida em que a dependência econômica afeta a representação política do município periférico, tanto no que diz respeito à eleição de parte dos representantes da sociedade local, quanto em relação aos seus representados.

A prática das transferências é assunto complexo porque está associada a fatores multidimensionais como os de natureza socioeconômica e cultural. Na dimensão econômica, tanto a dependência financeira do cidadão das ações do Estado (emprego público, subvenções econômicas e sociais) quanto à pobreza econômica de grande parte dos eleitores, fragilizam e comprometem a liberdade política e o exercício da cidadania, contaminada por sufrágios eivados de vícios de natureza mercantil. Na dimensão cultural porque em Roraima reúnem-se desde a implementação do Território Federal, diversos grupos de migrantes, cujas interações de culturas políticas do Norte, Nordeste e Sul do Brasil formaram um caldo cultural político peculiar, que no âmbito da prática eleitoral é fortemente marcado pelo assistencialismo, externado no clientelismo ou, em palavras mais claras, na dependência dos eleitores dos empregos públicos e o setor privado (empresas) dos contratos com o poder público.

Os migrantes vieram para Roraima atrás de terras, de empregos e de oportunidade de mobilidade social vertical, movidos ou não por incentivos do poder público e tem peso preponderante na formação da sociedade roraimense, que se

caracteriza na economia por sua acentuada dependência das ações do poder estatal: emprego público, terras, financiamentos bancários, subvenções sociais e econômicas. São relações de dependência que favorecem e fortalecem as práticas do personalismo e do assistencialismo em Boa Vista, marcadamente o centro do poder estatal em Roraima, e se expandem aos municípios do interior, que apresentam acentuada dependência econômica e política em relação ao poder central instalado na capital do Estado.

Neste cenário o tema das “transferências eleitorais em Roraima e a probabilidade de influência nas eleições municipais de 2004, 2008 e 2012”, foi escolhido em razão de ação promovida pelo Tribunal Regional Eleitoral - TRE, a partir do relatório de revisão do eleitorado de 2003, objetivando cessar esta prática. O Relatório de Revisão do Eleitorado da Corregedoria do TRE-RR demonstrou a existência nos municípios de Amajari, Alto Alegre, Cantá e Pacaraima, de elevado número de transferências eleitorais de Boa Vista, que estariam influenciando os resultados dos pleitos municipais. Esta pesquisa conseguiu identificar que mesmo após a fiscalização de 2003, continuaram a ocorrer as transferências nas eleições municipais subsequentes, sendo possível afirmar, após análise dos dados do TRE-RR, complementados por informações sobre o nível educacional e a *renda per capita* dos eleitores, que as prováveis causas da continuidade das transferências decorreram da existência de uma cultura política marcadamente clientelista associada à acentuada dependência econômica da sociedade local em relação à economia do setor público. Esta dependência, a pobreza de parcela expressiva da população roraimense, conexas ao nível educacional precário e a uma consciência política de eleitores migrantes com culturas políticas diferenciadas, constituem os vetores que levam parcela expressiva de eleitores à mercantilização do voto, à opção por negociar o voto em troca de benefícios pessoais imediatos ou futuros.

Esses fatores, aliados a elementos institucionais, como regras do jogo político frágeis, impunidade e fiscalização ineficientes, fazem das transferências eleitorais fatos comuns em todos os pleitos municipais, ao menos nesses quatro municípios, a ponto da população considerá-las como fenômeno já incorporado à cultura política de Roraima. Com base na utilização de método estatístico que leva em consideração o número de transferências eleitorais; o número de votos válidos e os resultados das eleições 2004, 2008 e 2012, foi possível avaliar a hipótese de que as transferências de domicílio eleitoral espúrias atingiram o direito de escolha dos munícipes, tanto no pleito majoritário quanto no proporcional, ferindo o princípio democrático no interior.

A importância política dos municípios no contexto da federação brasileira traz, portanto, esses ingredientes, estruturas de poder que possibilitam o controle de parte importante da economia local por políticos ou grupos políticos, principalmente nas localidades de frágeis economias privadas. Referido cenário traz motivos suficientes para impulsionar as disputas eleitorais pelos cargos municipais, as quais recebem influências decisivas em muitas situações das ações do poder central estadual, que no caso de Roraima, se localiza em Boa Vista, caracterizando a existência de fortes assimetrias de poder político e econômico entre essa cidade-estado e os demais municípios do interior. A história de assimetrias e de concentração de poder parece que está na gênese da formação do espaço político local, quando Boa Vista se inicia como município do Estado do Amazonas, no final do século XIX. Posteriormente, a cidade é escolhida em 1943, capital do Território Federal do Rio Branco, vindo a se consolidar nos anos seguintes como cidade-estado, que é assim entendida, por ser a única cidade capaz de se desenvolver economicamente, com sérias restrições, no Estado de Roraima.

A cultura política do *patrimonialismo* do Brasil-Colônia aqui se arraigou na forma da apreensão do público pelo particular, contribuindo decisivamente para o fortalecimento das relações servis do eleitor para com as estruturas políticas existentes em Roraima. Inicialmente, pela figura do *coronelismo* e controle dos eleitores pelo medo da *pistolagem*; e, mais recentemente, em razão da identificação com candidatos dentro do modelo do *personalismo* e diante da troca de votos por benefícios pessoais que configuram o *clientelismo*.

Para Amartya Sen não é possível se exigir consciência política do eleitor se não for a ele assegurado liberdade econômica e liberdade educacional. Para este autor, Prêmio Nobel de Economia em 1998, o desenvolvimento humano depende da capacidade de cada sociedade organizar arranjos políticos, institucionais e econômicos que privilegiem essas liberdades. Se não estiverem interligadas de forma permanente, onde não há liberdade econômica e educacional, naturalmente não haverá também liberdade política, pois a tendência natural do eleitor, para que possa ver atendidas suas necessidades básicas é utilizar o voto como moeda de troca. Essa situação prende o eleitor a rede clientelista e os dados pesquisados sugerem que referido fenômeno ocorre com frequência no Estado de Roraima, pois, como assinala Norberto Bobbio (1995), “a necessidade não tem lei; ela está livre de toda lei, porque é lei em si mesma”.

Todos os municípios de Roraima contêm contingentes de pessoas pobres, analfabetas ou com baixa escolaridade, que associados às limitadas alternativas de

empregos na economia privada (empresas privadas) contribuem de forma decisiva para a criação, prosperidade e consolidação de vigoroso sistema clientelista roraimense. Nesse particular, segundo os dados do Censo IBGE 2010, foi evidenciado que em Alto Alegre de 16.448 residentes, **51,3%** eram formados por pobres (na acepção jurídica do termo) e entre os maiores de 15 anos, ou seja, potenciais eleitores, **64,5%** não sabiam ler ou escrever. No Amajari no mesmo período haviam 9.327 domiciliados, sendo que **59,7%** da população se encontravam abaixo da linha da pobreza e **60,3%** com educação elementar não concluída. No município do Cantá em 2010, existiam 13.902 moradores, destes **33,8%** em condições de extrema pobreza, isto é, com renda per capita abaixo de R\$ 70,00; e, destes, **22,5%** não sabiam ler ou escrever. Em Pacaraima o mesmo problema socialmente alarmante, no total de 10.433 moradores, **40,4%** deles eram considerados extremamente pobres e **22,5%** analfabetos.

Os dados do Tribunal Regional Eleitoral na pesquisa: “Distribuição do Eleitorado em Roraima (2012)” demonstram que o nível de escolaridade dos eleitores de Alto Alegre é extremamente baixo, com a quantidade de **83,15%**; no Amajari de **78,82%**; no Cantá de **82,0%**; e, em Pacaraima de **78,51%**, de eleitores que não concluíram o ensino médio, dependendo quase que exclusivamente das experiências de vida, para participar da vida política em sua comunidade. Em Boa Vista o percentual de eleitores que não concluíram o primeiro grau foi de **37,58%** e que não concluíram o segundo grau atingiu **33,97%**.

As transferências eleitorais, apesar da fiscalização feita pela Corregedoria do TRE-RR em 2003 (Provimento n. 01/2003), que fez uma revisão completa (Anexo A) do eleitorado nos municípios de Alto Alegre, Amajari, Cantá e Pacaraima (pertencentes na época a 3ª ZE) e que culminou no cancelamento de **41,44%** dos títulos; continuaram a ocorrer em 2004, 2008 e 2012. Esta realidade determinou novas ações por parte do Tribunal Regional Eleitoral, no sentido de evitar o aumento das transferências, oportunidade em que foi adotada uma medida mais rígida pela Resolução n. 093/2012 (Anexo B), que obrigou os juízes eleitorais a abrirem diligências em até 10% dos pedidos de transferência de domicílio e imporem sanções para os eventuais abusos. Apesar disso, os esforços empreendidos pelo TRE-RR, como evidenciam os números constantes das Tabelas 20, 30 e 31, do quarto capítulo, item 5.9, não foram suficientes para impedir o aumento do número de migrações de Boa Vista para o interior.

Nesta pesquisa foi possível traçar o perfil do eleitor roraimense, sua origem, os processos migratórios decorrentes das fases do ouro, da construção da BR 174 e da

colonização agrária, sua identificação ideológica, partidária e personalista com alguns candidatos, aferindo a importância da democracia para estes eleitores e o conceito que mantém das instituições políticas. Foi importante ainda o levantamento feito sobre o número de transferências eleitorais nos municípios do Amajari, Alto Alegre, Cantá e Pacaraima, nos pleitos eleitorais de 2004, 2008 e 2012, confrontando-os com o número de habitantes e número de eleitores.

Esses dados, divulgados pelos Censos Demográficos do IBGE de 1990, 2000 e 2010, bem como pelas estimativas de 1991, 2012 e 2013, atestam que houve elevação de eleitores nos municípios estudados muito maior que o aumento populacional, comprovando a intensa migração dos eleitores de Boa Vista para o interior. Este fato em Alto Alegre foi mais flagrante, pois a população diminuiu em quatorze anos, enquanto os eleitores aumentaram **93,70%** em período menor, cerca de 10 anos. Nos outros municípios fora registrado aumento populacional, porém, houve acréscimo bem superior de eleitores em comparação ao número de habitantes. No Amajari o aumento de eleitores foi de **140%**, enquanto a população cresceu **97%**; no Cantá os eleitores foram **181%**, porém, novos residentes somente **79,59%**; e, em Pacaraima, a população cresceu **63,41%** de 2000 a 2013, enquanto o acréscimo dos votantes foi de **193%**.

Se houve expressivo aumento de eleitores, necessariamente, deveria haver aumento populacional equivalente para justificar as transferências, o que não ocorreu. Este aumento expressivo de eleitores em descompasso com o número de habitantes foi registrado também pelo TRE-RR, quando da soma do total de transferências eleitorais ocorridas em cada período, o total de acréscimo de eleitores em 2004 em Alto Alegre, decorrentes somente das transferências de Boa Vista foi de **22,73%**; no Amajari **38,51%**; no Cantá, **37,22%**; e, em Pacaraima a elevação dos votantes foi de **22,8%**. Nas eleições 2008 esse aumento foi em Alto Alegre de **37,86%**; o mesmo ocorreu no Amajari com percentual de **57,50%**; no Cantá **41,44%**; e, no município de Pacaraima, os votantes de Boa Vista foram na ordem de **20,21%**. Nas eleições 2012 no Amajari, novos eleitores da capital foram **51,49%**; no Cantá, pela mesma causa, aumentaram **67%**; e, em Pacaraima, o incremento dos votantes fora de **24,74%**.

Para obter os cálculos de probabilidade de interferência dessas transferências eleitorais nos resultados das eleições, foram utilizados modelos estatísticos baseados em uma metodologia diferenciada para o cálculo de prefeitos e vereadores. Para prefeitos o cálculo levou em consideração o número total de transferências que foi calculado sobre o total de votos válidos obtidos de cada candidato, de modo que duas respostas foram

obtidas: 1^a. A probabilidade de influência das transferências no resultado das eleições (PI); e, 2^a. O percentual mínimo de votos de transferências necessários a influir no resultado das eleições (PMVT). Para os vereadores outro modelo matemático foi idealizado levando em consideração duas hipóteses distintas: na primeira hipótese (H1) o total de transferências eleitorais foi repartido entre os candidatos a vereador no pleito, independente de terem sido eleitos. Na segunda hipótese esse total de transferências incidiu apenas sobre os candidatos vencedores no pleito. Assim H1 revelou o mínimo de interferência percentual e H2 revelou a probabilidade máxima das transferências terem influenciado no resultado das eleições municipais de 2004, 2008 e 2012; e, o valor exato de interferência, restou situado entre a hipótese 1 (H1) e a hipótese 2 (H2), dependendo da quantidade real de votos de transferências obtidos pelos candidatos.

Com efeito, a probabilidade de eleitores de Boa Vista terem influenciado as eleições de 2004 para o cargo de prefeito municipal foi calculada em: **20,4%** para Alto Alegre; **43%** no Amajari; **36,7%** no Cantá; e, **11,6%** em Pacaraima. Nas eleições 2008 para o cargo de prefeito houve considerável aumento nas transferências eleitorais, porém a probabilidade de interferência nas eleições foi bem diferente de 2004. Em Alto Alegre o percentual de interferência foi calculado em **0,0%**, tendo em vista a diferença entre o 1º e 2º candidatos de 2.131 votos, muito superior ao número de transferências de 554 eleitores. No Amajari ocorreu o mesmo, ou seja, não houve interferência das transferências no resultado do pleito, porém, por motivo diverso, pois o candidato do PSL, Paulo Wanderley, concorreu sozinho ao cargo de prefeito. No Cantá o percentual calculado foi bem alto de **82,3%**; e, em Pacaraima, de **22,6%**, já que a diferença entre os primeiros colocados foi bem menor que o número de transferências.

No pleito eleitoral de 2012, tal como ocorrera em 2008, as transferências eleitorais de Boa Vista para Alto Alegre e Amajari foram irrelevantes, se considerados somente os resultados para as eleições para prefeito. E, isto aconteceu porque a diferença entre os dois primeiros colocados foi muito superior ao número de alterações de domicílio, de modo que José de Arimateia em Alto Alegre e Moacir Mota no Amajari seriam eleitos mesmo que somados em favor do segundo candidato todos os votos de Boa Vista. Nos demais municípios a disputa foi intensa, com diferença de 132 votos no Cantá; e, de apenas 14 votos em Pacaraima. A probabilidade das 1.714 transferências terem influenciado no resultado no Cantá foi de **46,2%** e essa mesma conclusão com as 515 transferências de Pacaraima foi calculada em **48,6%**.

A violação ao direito de escolha é ainda mais preocupante quando observados os resultados de interferência para o cargo de vereador, já que em todos os períodos: 2004, 2008 e 2012; e, em todas as localidades: Alto Alegre, Amajari, Cantá e Pacaraima, foi calculada como extremamente alta a probabilidade de interferência das transferências de domicílio eleitoral da capital no resultado das eleições no interior. Nas eleições de 2004, em Alto Alegre, o cálculo de probabilidade revela que ao menos **1 (um)** candidato a vereador foi eleito com o auxílio dos votos de transferência. Nas eleições de 2008, aponta a hipótese 1 (H1) que no mínimo **2 (dois)** e (H2) que no máximo **5 (cinco)** candidatos foram beneficiados por esses votos. Por fim, nas eleições de 2012, a probabilidade de influência foi no mínimo **2 (dois)** e no máximo de **4 (quatro)** candidatos. No Amajari em 2004, o cálculo evidencia que no mínimo **4 (quatro)** candidatos a vereador foram favorecidos com votos de Boa Vista e no máximo **8 (oito)**. Nas eleições posteriores de 2008, a probabilidade mínima foi mantida com **4 (quatro)** e a máxima desceu para **7 (sete)**. Com relação às eleições de 2012, a probabilidade mínima (H1) caiu para **1 (um)** vereador e a máxima (H2) manteve-se em **7 (sete)**.

No Cantá em 2004, foi confirmado que de forma mínima **3 (três)** e o máximo **7 (sete)** vereadores foram eleitos com a ajuda de eleitores da capital. Nas eleições subsequentes de 2008, esta probabilidade foi ainda mais expressiva, apontando a hipótese 1 (H1) para o mínimo de **5 (cinco)** e (H2) o máximo de **9 (nove)** candidatos, ou seja, **100%** dos eleitos podem ter sido beneficiados. Para as eleições de 2012, a probabilidade indicou números parecidos com os de 2008, uma influência de no mínimo **2 (dois)** e no máximo **9 (nove)** candidatos. Em Pacaraima, nas eleições de 2004, restou calculado o mínimo de **2 (dois)** e o máximo **5 (cinco)** vereadores beneficiados com votos de fora do município. Nas eleições de 2008, foram mantidas as mesmas hipóteses (H1 e H2). Nas eleições de 2012, o mínimo manteve-se em **2 (dois)** e o máximo de beneficiados caiu para **3 (três)**.

Como esclarecido durante a análise dos números do TRE-RR, foi feita uma pesquisa de opinião aos eleitores da capital e dos quatro municípios estudados, ocasião em que foram entrevistados 1.150 eleitores, entre eles servidores públicos, professores, profissionais liberais, desempregados e a população de baixa renda, sendo 850 (oitocentos e cinquenta) entrevistas realizadas em Boa Vista e 75 (setenta e cinco) nas demais localidades (Apêndice A). Este *survey* possibilitou cinco tipos diferentes de avaliação: 1ª. Avaliação quanto à dependência política; 2ª. Avaliação quanto à

participação política; 3^a. Avaliação quanto à cultura política; 4^a. Avaliação quanto às preferências do eleitor; e, 5^a. Avaliação quanto às instituições públicas; no total de 16 (dezesesseis) perguntas objetivas, com a possibilidade de três respostas pelo eleitor: *sim, não e não sei informar*.

A avaliação quanto à dependência política do interior em face da capital Boa Vista demonstrou que **49%** dos eleitores entrevistados, consideraram que o poder político em Roraima está mesmo concentrado nas mãos de políticos residentes em Boa Vista. O total de **74%** entendeu que é essencial aos políticos do interior, nas eleições municipais, obterem apoio político de lideranças de Boa Vista. A maioria absoluta, também, no total de **69%**, admitiu a existência em Roraima de um sistema clientelista, no qual os cidadãos são dependentes dos empregos públicos em todos os poderes, suas autarquias e empresas públicas, o que em realidade demonstra o ajuntamento espúrio do poder político e econômico no Estado de Roraima.

Quanto à participação política o objetivo foi revelar se os eleitores votam em municípios fora do seu domicílio eleitoral ou conhecem pessoas ou candidatos que procederam desta forma nas eleições. A dificuldade desta questão é que ao admitirem esse fato os eleitores confessam a prática de crimes eleitorais (CE, arts. 289 e 350) ou, ao menos, de que conhecem pessoas que praticaram esses crimes. De forma surpreendente, entretanto, 315 entrevistados afirmaram que efetivamente já votaram fora do seu domicílio eleitoral, ou seja, o equivalente a **27,39%** dos pesquisados. O percentual de **50,51%** admitiu conhecer alguém que tenha votado no interior sem ter vínculos com aquela localidade e, **48,26%**, afirmou conhecer políticos no interior que tenham sido eleitos com o apoio de eleitores de Boa Vista. Demonstrou-se, assim, que a população tem pleno conhecimento sobre as transferências ilícitas e que admitem que são comuns durante as eleições municipais.

Na terceira avaliação, quanto à cultura política, **58%** dos entrevistados reconheceram que as transferências de domicílio da capital para o interior são tão comuns que podem ser consideradas como parte da “cultura política de Roraima”. O percentual de **61,22%** entendeu que o provável motivo das transferências está ligado à influência de políticos de Boa Vista, enquanto a maioria expressiva de **77,39%** consideram o desejo de obtenção de benefícios pessoais como a provável hipótese que motiva os eleitores a transferirem seus títulos da capital para o interior. A evidência desta prática, no entanto, foi confirmada apenas nos períodos eleitorais de 2004, 2008 e 2012, e, exclusivamente nos quatro municípios estudados, o que nos leva, por prudência

científica, afirmar que é necessário um estudo mais abrangente, em complementação aos dados desta pesquisa, que comprove que este fato ocorre em todas as Zonas Eleitorais e na maioria dos 15 municípios do Estado, para somente assim concluir que esse fenômeno efetivamente faz parte da “cultura política roraimense”.

A avaliação quanto às preferências do eleitor objetivou alcançar o pensamento do eleitor ao escolher um candidato, confirmando ou não a existência de forte *personalismo* em Roraima. Contudo, somente **37,04%** considerou importante a empatia com o candidato para votar e, mais da metade **55,83%**, respondeu não era importante, afastando, em primeira análise, o *personalismo*. A maioria dos entrevistados **79%**, respondeu que ao votar leva em consideração a proposta do candidato; e, **27,57%** admitiu que tem disposição para trocar o voto por benefícios pessoais. Esta quarta avaliação é importante, pois apenas **37,04%** dos entrevistados admitiram o *personalismo* e isto pode estar associado, entre outros fatores, ao falecimento de Ottomar de Souza Pinto, em 11 de dezembro de 2007, o governador “amado pelo povo”. Como não podem mais escolher seu líder carismático, a resposta de **37,04%** que considera o *carisma* como motivo determinante, pode ter evidenciado uma nova tendência, um afastamento do antigo *personalismo* e aproximação maior dos eleitores das *propostas* dos candidatos. Porém, a quantidade de **27,57%** de entrevistados que admitiu a prática de troca do voto por benefícios individuais (crime eleitoral cf. CE, art. 299), é muito significativa e confirma, mais uma vez, a existência em Roraima de um amplo sistema clientelista.

A quinta e última avaliação revelou a confiança dos eleitores nas instituições em Roraima, para tanto foram colocadas em confronto com suas opiniões as ações das polícias eleitorais (federal, militar e civil), dos partidos políticos, dos políticos e da Justiça Eleitoral, tendo a maioria dos entrevistados afirmado não confiar nas instituições roraimenses. A pior avaliação de confiança está relacionada aos partidos políticos **83,30%** de reprovação. O segundo pior avaliado foram os políticos com o resultado de **79,30%**. Em seguida foram reprovados a Justiça Eleitoral com **50,96%** e a Polícia Eleitoral com **50,87%**. Invertendo os resultados de modo a considerar somente aqueles eleitores que aprovaram as instituições, obteremos o Índice de Confiança Social em Roraima (ICS-RR) sendo de: **39,57%** para a polícia eleitoral; **11,57%** para os partidos políticos; **13,48%** para os políticos; e, **41,04%** para a Justiça Eleitoral. Estes índices regionais são consideravelmente menores do que os índices nacionais como, v.g., o Índice de Confiança Social (ICS) do IBOPE Inteligência, o qual em 2013 avaliou a

polícia com **48%**; os partidos políticos com **25%**; os políticos com **41%**; e, o poder judiciário com **46%** de aprovação.

A análise desses números em ciência política, considerando a visão *neoinstitucionalista* de Peter Hall (2003), aponta para a fraca atuação institucional em Roraima e que é sentida pela população, a ponto de responder negativamente às regras do jogo eleitorais. O dado mais claro e observável dessa ocorrência é a continuidade crescente dos eleitores transgredirem os preceitos eleitorais, especialmente os de natureza penal. Dentro dessa concepção de Peter Hall, o comportamento do eleitor de Boa Vista de reiteradamente migrar para votar em candidatos no interior, está associado à *teoria da escolha racional*, pela qual o eleitor procura maximizar a utilidade do poder do voto, obtendo, assim, o maior grau de satisfação individual com a sua utilização (racional). No contexto eleitoral em Roraima, isto se traduz em valorizar o voto como mercadoria, pois o eleitor não confia nas regras do jogo eleitorais e, diante de uma educação eleitoral incipiente e, em virtude das precárias condições econômicas da maioria dos votantes, prevalece à opção de resolver com o voto o que é melhor para si, ao invés de valorizar o voto uma conquista e de utilizá-lo em benefício da coletividade.

Em nosso espaço regional esta abordagem resulta num silogismo capaz de antever que os eleitores roraimenses respondem ao um modelo de anêmica atuação institucional, com leis frágeis e sensação de impunidade, o que resulta em estímulo para a reiteração da conduta de rumarem para o interior na busca do que é melhor para si, de forma individual. Na concepção *behaviorista radical* de Skinner (2002) este comportamento representaria o chamado “reforço negativo” ou em concepção mais elementar, a repetição do comportamento ilícito seria uma resposta a diversos estímulos negativos, provenientes das instituições, dos costumes e de escolhas individuais.

Os números obtidos nesta pesquisa sobre a influência das transferências eleitorais no resultado das eleições para prefeitos e vereadores, apontam também no sentido da ausência de políticas públicas estruturantes em Roraima, que possibilitem uma formação cívica aos cidadãos, uma participação política efetiva determinada pela coexistência das liberdades econômica e educacional. Diante da carência de políticas públicas de formação moral e cívica do cidadão, especialmente nos municípios do interior estudados, se amplia ainda mais a superioridade política e econômica de Boa Vista sobre essas localidades.

Assim a condição financeira precária e a baixa escolaridade dos munícipes, somadas ao descrédito que os eleitores mantêm com as instituições, apontam como as

prováveis causas da ocorrência cada vez mais frequente das transferências ilícitas nas eleições municipais. A lei eleitoral não funciona bem para aqueles que possuem necessidades básicas não atendidas, é a influência direta do poder econômico sobre o poder político. E, neste contexto, perpetua-se o sistema clientelista em Roraima, fruto de um modelo assistencialista que contribui para a formação de uma cultura política incipiente, na qual se admite como normal a saída de eleitores de Boa Vista para votarem no interior do Estado de Roraima, sem que haja uma preocupação efetiva por parte dos eleitores da capital, quanto ao fato de estarem interferindo na legitimidade da representação popular no interior.

Sem liberdade econômica e educacional aos cidadãos, estaremos distantes de uma verdadeira liberdade política em Roraima. Porém iniciativas como a adotada no primeiro semestre de 2014 pelo TRE-RR, com a retomada dos programas Eleitor do Futuro, Voto Ético e Meu Primeiro Voto, que segundo o Presidente Desembargador Mauro Campello: “procuram favorecer a compreensão quanto a importância do voto para a consolidação da democracia e para o desenvolvimento do país”, poderão pavimentar o caminho para uma alteração futura do paradigma clientelista de Roraima. Essa parece ser a direção a ser seguida pelas instituições políticas roraimenses, pois “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino” (SEN, 2000, p. 26).

Nosso modelo institucional deve estar alicerçado na igualdade política e social, e também em regras formais rígidas, com uma atuação firme das entidades de fiscalização em repressão aos crimes eleitorais. A adoção de medidas pró-ativas das instituições no controle das transferências espúrias, a educação política efetiva e a existência de liberdade econômica mínima aos eleitores, serão os fundamentos para superação do sistema clientelista histórico em Roraima. Esses estímulos positivos darão aos eleitores a oportunidade de adotarem outro comportamento eleitoral, depositando o voto em seu domicílio eleitoral e como uma escolha consciente. Esse novo cenário político-eleitoral, que é possível de se alcançar, permitirá no futuro aos munícipes do interior, o exercício do “direito de escolha livre” dos seus representantes em Alto Alegre, Amajari, Cantá e Pacaraima, importantes unidades políticas do Estado de Roraima.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.
- ALMOND, G.; VERBA, S. **The civic culture**: political attitudes and democracy in five nations. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- ALVES, Elder P. M. *Diversidade Cultural, Patrimônio Cultural Material e Cultura Popular*: a Unesco e a Construção de um Universalismo Global. **Revista Sociedade e Estado**, v. 25, n 3, 2010.
- ARAÚJO, Francisco José. **Os senhores dos anéis e dos dedos**: estudo sobre o mandonismo na atualidade brasileira. Artigo publicado no XI Congresso Brasileiro de Sociologia, Grupo de Trabalho: As Transformações do Estado. Campinas: UNICAMP, set. 2003.
- BAÍÁ, Paulo Rogério dos Santos. **A tradição reconfigurada**: mandonismo, municipalismo e poder local no município de Nilópolis e no bairro da Rocinha na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Doutorado em Desenvolvimento e Sociedade (Tese), UFRRJ, jun. 2006.
- BAQUEIRO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (org.). **Eleições Municipais 2008**: uma análise do comportamento eleitoral brasileiro. Ijuí: Editora Unijuí, 2009.
- BARAQUÍN, Noëlla; LAFFITTE, Jacqueline. **Dicionário Universitário dos Filósofos**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2007.
- BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. Adriano da Gama Kury. 5ª edição. Rio de Janeiro: Casa de Ruy Barbosa, 1999.
- _____. **Discurso Congresso Nacional (1890)**. Disponível em: http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/p_a2.pdf . Acesso em: 19 set. 2012.
- BOA VISTA, Folha de. *Boa Vista*: 118 anos, em fatos e fotos. **Suplemento Jornal Folha de Boa Vista**. Documentos dos arquivos da Arquidiocese de Roraima. Publicação de 9 jul. 2008.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a filosofia e as lições dos clássicos. Tradução Daniela Beccacia Versiani. Rio de Janeiro: 2002.
- _____. **Positivismo Jurídico**: lições de filosofia do direito. Tradução Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1995.
- _____. **A teoria das formas de governo**. Tradução Sérgio Bath. Brasília: UnB, 1980.
- _____; MATELUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Editora UNB, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993a.
- _____. **Curso de direito constitucional**. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 1993b.
- BORBA, Julian. *Cultura Política, ideologia e comportamento eleitoral*: apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. **Opinião Pública**, vol. 11, n. 1, Campinas, mar. 2005.

BRAGA, Olavo Viana. **Momentos da História de Roraima**. Manaus: Editora Silva, 2002.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **História**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/a-camara/conheca/historia>. Acesso em: 22 ago. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura (MEC). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336&id=180&option=com_content&view=article. Acesso em: 03 set. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento. (IBGE) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos Demográficos 1940, 2000 e 2010**. Estimativas de 1991 e 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/calendario.shtm>. Acesso em: 15 mai. 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE/RR). **Pesquisa Distribuição do Eleitorado no Estado de Roraima** - Eleições 2002 e Eleições 2010.

BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de Roraima – TRE/RR, Gursen de Miranda (Coordenador). **Roraima: Perspectiva Eleitoral**. Corregedoria Regional Eleitoral, 2012.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). **História**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/bicentenario/historia/cronologia.asp>. Acesso em: 22 ago. 2012

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Roteiro de Direito Eleitoral**. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-roteiro-de-direito-eleitoral-introducao-ao-tema-abuso-de-poder> Acesso em: 25 jun. 2014.

BRITO, F; GARCIA, R. A; CARVALHO; J. A. M. **Migrações de Curto Prazo nas Regiões Metropolitanas** (1986/1991). XIII Encontro da ABEP, Ouro Preto, UFMG/Cedeplar, 2002.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 6ª edição. Bauru-SP: Edipro, 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Dos governos militares a Prudente-Campos Sales* In: FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira- O Brasil Republicano- Estrutura de Poder e Economia (1889-1930)**. 2ª edição. São Paulo: Difel, 1987.

_____. **Cultura das transgressões no Brasil: lições de história**, 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual*. **Dados**, vol. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997.

_____. *Rui Barbosa e a razão clientelista*. **Dados**, vol. 43, n. 1, Rio de Janeiro, 2000.

CASTRO, M. M. **Determinantes do comportamento eleitoral: a centralidade da sofisticação política**. Tese de Doutorado em Ciência Política, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1994.

CERQUEIRA, Thales Tácito. **Direito Eleitoral esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CIRINO, Carlos A. M. *Mandonismo, Pistolagem e Massacre no Rio Branco: os coronéis e a luta pela hegemonia na região*. OLIVEIRA, Rafael da Silva (org.). In: **Revista Roraima em Foco: pesquisas e apontamentos recentes**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2008, p. 63-76.

- COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.
- DECOMAIN, Pedro R. *Abuso do Poder Econômico ou de Autoridade*. **Revista Resenha Eleitoral**, v. 9, n. 1, jan/jun 2002.
- DINIZ, A. M. A. *A dimensão qualitativa da mobilidade humana na fronteira agrícola de Roraima*. **Cadernos de Geografia**, v. 13. N. 21, p. 44-59, Belo Horizonte, 2003.
- DIRETRIZES, **Revista para o estado**. *Edição Histórica*. Publicação: 30 de janeiro de 1991.
- _____. **Revista para o estado**. Publicação: jan/fev/mar. de 1992.
- DUTRA, Eliana R. de Freitas. **História e Culturas Políticas**: Definições, usos, genealogias. **Revista Varia História**, n. 28, Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- DUVERGER, M. **Party Politics and Pressure Groups**. New York: Thomas Y. Crowell, 1972 [1951, 1976].
- ENZWILER, Romano José. **Dimensões do sistema eleitoral**. Florianópolis: Ed. Conceito Editorial, 2008.
- ÉPOCA. Revista Época. **Francisco Weffort**: O PT se desnaturou completamente. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Brasil/noticia/2013/03/weffort-o-pt-se-desnaturou-completamente.html>. Acesso em: 11 mar. 2013.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2001.
- FARIAS, Francisco Pereira. *Clientelismo e Democracia Capitalista*: elementos para uma abordagem alternativa. **Revista de Sociologia e Política**, n. 15: 49-65, Nov. 2000.
- FARHAT, Said. **Curral Eleitoral**. Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Melhoramentos, 1996.
- FERNANDES, Florestan. **A Integração do negro na sociedade de classes**. Vol. 1. São Paulo: Ática, 1978.
- FGV - Fundação Getúlio Vargas. **Novo mapa das religiões**. Coordenação Marcelo Cortês Neri. Rio de Janeiro: FGV, CPS, 2011.
- FIGUEIRA NEVES, Rômulo. **Cultura Política e Elementos da Análise da Política Venezuelana**. Brasília: Editora Funag, 2010. 152 p.
- FIGUEIREDO, Marcus. **A Decisão do voto** (democracia e racionalidade). São Paulo: Ed. Sumaré/ANPOCS, 1991.
- FORTES, João. **Contabilidade Pública**, 10 ed. Brasília: Franco & Fortes, 2011.
- FRANÇA, Fagner Torres. **O Processo Eleitoral no Brasil Colônia (1500-1822)**. Revista de Humanidades. Caicó/RN, UFRN, v. 9, n. 24, set/out. 2008.
- FREITAS, Aimberê. **A História Política e Administrativa de Roraima**: de 1943 a 1985. Manaus: Editora Umberto Calderaro, 1993.
- FREITAS, H.; OLIVEIRA, M.; SACCOL, A. Z.; MOSCAROLA, J. *O método de pesquisa survey*. São Paulo-SP. **Revista de Administração da USP-RAUSP**, v. 35, n. 3, 1999, p. 105-112.

- FURTADO, Celso. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1973.
- FURTADO, E. T; MENDES, A. S. V. **Os direitos humanos de 5ª geração enquanto direito à paz e seus reflexos no mundo do trabalho**. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, Brasília/DF, dias 20-22 nov. 2008.
- GAMA KURY, Mário da. **Dicionário de Mitologia Grega e Romana**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. 405 p.
- G1 GLOBO.COM. **Roraima registra um aumento de 18 nos cargos comissionados**. Disponível em: <http://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2014/03/roraima-registra-um-aumento-de-18-nos-cargos-comissionados.html>. Acesso em: 08 abr. 2014.
- GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Editora LTC-Livros Técnicos e Científicos S/A, 1989.
- GRAY, John. **Liberalism**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1986.
- HABERMAS, Jürgen. **Moral Consciousness and Communicative Action**. Cambridge: Cambridge Polity Press. 1983.
- HALL, Peter A. *Institutions and the Evolution of European Democracy*. In: HAYWARD J, Menon. **A Governing Europe Oxford**. New York: Oxford University Press, 2003.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. **As três versões do neo-institucionalismo**. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- HALL, Stuart. **A identidade cultura na pós-modernidade**. Tradução Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2011.
- HISTÓRIA, Revista. **10 anos de Aventuras na História**: as reportagens fundamentais. São Paulo: Editora Abril, 2013, p. 18-20.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Texto Integral. Tradução Rosina D'Angina. São Paulo: Editora Martin Claret, 2009.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Editora USP, 1963.
- _____. **História Geral da Civilização Brasileira**. Tomo II: O Brasil Monárquico. vol. 7. São Paulo: Difusão Européia do livro, 2005.
- IBOPE Inteligência. **Pesquisa de Opinião Pública e Política**: Perfil do Eleitor. Brasília/DF, Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), ago. 2010.
- LAGEMANN, E; OLIVEIRA, C. A. de; MARQUES Jr., L. S. **O jogo da política fiscal entre união, estados e municípios no federalismo fiscal brasileiro**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística (FEE) Siegfried Emanuel Heuser, Texto n. 53, 2009.
- LAGO, Ivan Carlos. *Cultura política e escolha eleitoral: as motivações de voto para prefeito*. In: CARREIRÃO, Y. S; BORBA, J. (org.) **Os partidos na política catarinense**: eleições, processo legislativo, políticas públicas. Florianópolis: Insular, 2006.
- LASSWELL, H. D. **Who Gets What, When, How?** [1936] [trad. port. Política. Quem Ganha o Quê, Quando e Como?, Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1984].

- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 4ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.
- LOBO JÚNIOR, M. R. **Formação e reorganização dos grupos políticos do Estado de Roraima de 1943 a 1988**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2014.
- MACEDO, Geraldo José Lopes. Licitações, **Competições ou Fraudes**: Realidades, Mitos e Combates. Artigo da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal. Curso de Pós-Graduação em Ordem Jurídica e Ministério Público, Brasília-DF, 2009.
- MAGALHÃES, Dorval de. **Roraima**: Informações Históricas. Rio de Janeiro: Ghraphos, 1987.
- MAGALHÃES, Maria das Graças S. D. **Amazônia o extrativismo vegetal no sul de roraima de 1943 a 1988**. Boa Vista: Ed. UFRR, 2008.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Maurício Santana Dias. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2003.
- MARTINS, Antonio. **Discurso Proferido na Câmara dos Deputados no dia 07 de outubro de 1947**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947.
- MARTINS, Ives Gandra. *O Estado mastodôntico*: o poder dos poderes. **Revista da ESPM**, Ano 20, Edição 91, n. 1, p. 22, 2014.
- MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- _____. **Formas e Sistemas de Governo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.
- MORRIS, Clarence (org.). **Os Grandes Filósofos do Direito**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002. 549 p.
- NEVES, Angela Vieira. **Cultura política e democracia participativa**: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2008.
- NICOLAU, Jairo M. **Sistemas Eleitorais**, 6ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2012a.
- _____. **Eleições no Brasil**: Do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012b.
- NIEWYK, Donald L; NICOSIA, Francis R. **The Columbia Guide to the Holocaust**. Columbia University Press, 2000, p. 45-52.
- ONU (Organização das Nações Unidas). **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção**. Mérida, México, 2003.
- PAIVA, Denise; BRAGA, Maria do Socorro; PIMENTEL JR., Jairo Tadeu Pires. *Eleitorados e partidos políticos no Brasil*. **Opinião Pública**, Vol. 13. Campinas, Nov. 2007.
- PERES, Paulo Sérgio. *Comportamento ou Instituições?* A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. R.B. **Ciências Sociais**, vol. 23, n. 68, 2008.
- PIERSON, Paul. *The new politics of the welfare State*. **World Politics**, v. 48, 1996.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**. Anotações e Temas Polêmicos. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RADMANN, Elis. R. H. **O Eleitor Brasileiro**: Uma análise do comportamento eleitoral. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

RIBEIRO, Ana Clara; GARCIA, Grazia de. **As experiências do Orçamento Participativo no Brasil (1997-2000)**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2002.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. **Educação no Brasil**. 1986. Disponível em: www.pdt-rj.org.br/docs/EDUCAÇÃO%20NO%20BRASIL.doc. Acesso em: 17 ago. 2012.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

RORAIMA, Fundação do Meio Ambiente e Tecnologia. **O Brasil do hemisfério norte**. Diagnóstico científico e tecnológico para o desenvolvimento. Boa Vista: AMBTEC, 1993.

RORAIMA, SEPLAN - Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento de Roraima. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Roraima**, 2010.

RORAIMA, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. **História do Tribunal de Justiça de Roraima**. Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/index.php/historia-do-tjrr>. Acesso em: 19 jul. 2013.

RORAIMA, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **História do Tribunal de Contas de Roraima**. Disponível em: <http://www.tce.rr.gov.br/portal/index.php/institucional/historia>. Acesso em: 30 jun. 2014.

RORAIMA, TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Programas Meu Primeiro Voto, Voto Ético e Eleitor do Futuro**. Disponíveis em: www.tre-rr.jus.br. Acesso em 05 ago. 2014.

RUSSEL, Bertrand. **Human Society in Ethics and Politics**. London: George Allen & Unwin, 1954.

SALES, Tereza. **Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira**. Artigo formulado a partir da Tese de Livre-Docência intitulada “Trama das desigualdades, drama da pobreza no Brasil”. Campinas: Unicamp, maio 1993.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Poder Econômico*. **Folha de São Paulo**, 20 ago. 2007. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2437>. Acesso em: 24 jun. 2014.

SANTOS, Adair J. **História geral de Roraima**. Boa Vista: Ed. UFRR, 2011.

SANTOS, Nelvio P. D. *Roraima*: possibilidades e impossibilidades da formação de uma elite regional. **Roraima/Boa Vista**: Temas sobre o regional e o local. Boa Vista: UFRR, 2012.

_____. **Política e Poder na Amazônia**: o caso de Roraima (1970-2000). Boa Vista: UFRR, 2013.

- SANTOS, Roberto Ramos. *Roraima: do pára-queda político ao clientelismo*. **Revista Textos e Debates**, n. 05, Boa Vista: Editora da UFRR, 1997.
- SARKIS, Nicolas. *Cronologia da OPEP*. Tradução de Leonardo Abreu. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2006.
- SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.
- SEIBEL, Erni J.; OLIVEIRA, Heloisa M. J. *Clientelismo e seletividade: desafio às políticas sociais*. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, n. 39: 135-145, 2006.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta, São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SKINNER, B. F. **Sobre o behaviorismo**. 7ª edição. São Paulo: Cultrix, 2002.
- _____. **Ciência e Comportamento Humano**. Traduzido por João Cláudio Todorov e Ricardo Azzi. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SILVEIRA, Flávio Eduardo. **A decisão do voto no Brasil**, Porto Alegre: Ed. PUC/RS, 1998.
- SINGER, Paul Israel. **Dominação e desigualdade: estrutura de classes e repartição de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2000.
- SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Volume I. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1988.
- SOBRAL, José Manuel; ALMEIDA, Pedro G. T. *Caciquismo e poder político: reflexões em torno das eleições de 1901*. Instituto Universitário de Lisboa, **Análise Social**, Ano 18, 1982.
- SODRÉ, Antonio C. A.; ALVES, Maria F. C. *Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União*. **Anpad**, Rac, Curitiba, v. 14, n. 3, p. 414-433, jun 2010.
- SOUZA, Alexis S. P. *A origem do Federalismo Brasileiro*. **Revista Jus Navigandi**, set. 2010. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/17486>. Acesso em 05 set. 2012.
- SOUZA, Carla Monteiro. *Boa Vista/RR e as Migrações: Mudanças, Permanências, Múltiplos Significados*. **Revista Acta Geográfica**, Ano III, n. 5, p. 39-62, jan/jun 2009.
- SOUZA, Nelson Roberto. **Fundamentos da Ciência Política**. Curitiba: IESDE, 2007.
- STRATHERN, Paul. **Aristóteles (384 a 322 a.C)**. Tradução Maria Helena Geordane; Consultoria Danilo Marcondes. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1997.
- VALE, Ana Lia Farias. **Nordeste em Roraima: migração e territorialização dos nordestinos em Boa Vista**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2014.
- VEJA.COM. *Crise financeira em profundidade*. **Revista Veja Digital**. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/crise-financeira/guia1.html>. Acesso em: 2 jul. 2014

VIANNA LOPES, Júlio Aurélio. **Lições de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **O Dragão Chinês e o Elefante Indiano: A ascensão da Ásia e a transformação do mundo**. Porto Alegre: Editora Leitura XXI, 2011.

WATSON, J.B. *Psychology as the behaviorist views it*. **Psychological Review**, 158-177, 1913.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Vol. 2. Brasília: Editora UNB, 1999.

WEFFORT, Francisco C. (org.) **Os Clássicos da Política**. “Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade”. 10 ed. Ed. Ática, 2004, p. 151-188.

OBRAS CONSULTADAS

ALMOND, G. *Political theory and political science*. **American Political Science Review**, 60 (4): 869-879, 1966.

ALVIM, Frederico Franco. **Direito Eleitoral e Partidário**. São Paulo: Edijur, 2012.

ARON, Raymond. **Estudos Políticos**. Tradução Sérgio Bath. 2ª edição. Brasília: UNB, 1985.

AVELINO FILHO, G. *Clientelismo e política no Brasil: revisando velhos problemas*. **Novos Estudos**, n. 38, São Paulo, Cebrap, 1994.

BARROS, Nilson Cortez Crocia. **Roraima Paisagens e Tempo na Amazônia Setentrional: estudo de ocupação pioneira na América do Sul**. Recife: Editora Universitária (UFPE), 1995.

BARROS, E. *Redes de clientela, funcionários régios e apropriação de renda no império português*. **Revista de Sociologia Política**, n. 17, Curitiba, 2001.

BITTENCOURT, Marcus V. C. **Curso de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade para uma teoria geral da política**. 14 ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. 13 tiragem. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**, 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional Tomo I**. 6ª edição. Coimbra: Liv. Almedina, 1983.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Pensadores que inventaram o Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Eleitoral**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. *Democracy with adjectives: conceptual issues in the study of democratization*. **World Politics**, v. 49, 1997.

DAHL, Robert. *The behavioral approach in political science: epithet for a monument to a successful protest*. **American Political Science Review**, 1961.

_____. **Um prefácio à teoria democrática.** Tradução Ruy Jungmann, Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

DIAS, Maurício. **A mentira das urnas:** crônica sobre dinheiro e fraudes nas eleições. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

DINIZ, A. M. A; SANTOS, R. O. **Fluxos migratórios e formação da rede urbana de Roraima** (artigo). Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_345.pdf. Acesso em: 09 jun. 2014.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia.** Tradução Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Edusp, 1999.

DURKHEIM, Émile. *La science positive de la morale en Allemagne.* **Revue Philosophique**, XXIV: 275-284, 1897.

EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura.** 2ª edição. Tradução Sandra Castello Branco, São Paulo: Editora Unesp, 2011.

EASTON, David. *The new revolution in political science.* **American Political Science Review**, 63 (3): 10-51, 1969.

ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador:** uma história dos costumes. Rio: Zahar, 1994.

FARIAS, Paulo C. A. **Domicílio eleitoral e seu reflexo nas eleições municipais.** Boa Vista: Faculdade Cathedral de Ensino Superior, 2009.

FELIZARDO, Joaquim José; SCHMIDT, Mateus. **Partidos Políticos e Eleições no Brasil:** Da redemocratização aos nossos dias. Porto Alegre: Editora Vozes, 1982.

FREITAS, Aimberê. **Geografia e História de Roraima.** 7ª edição. Boa Vista: Editora IAF, 2009.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** 27 ed. São Paulo: Cia Ed. Nacional, 1998.

GRAHAM, R. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX.** Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

JAGUARIBE, Hélio. **Sociedade, Mudança e Política.** São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.

_____. **Desenvolvimento Político.** São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.

_____. **Sociedade e Política:** Um estudo sobre a atualidade brasileira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe. **Coligações Partidárias na Nova Democracia Brasileira.** São Paulo: Ed. Unesp, 2010.

KNOERR, Fernando G. **Bases e perspectivas da reforma política brasileira.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

LAMOUNIER, Bolívar; CARDOSO, Fernando Henrique. **Os Partidos e as Eleições no Brasil.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.

LASSWELL, H. D. **Power and Society:** A Framework for Political Inquiry. New Haven: Yale University, Press, 1950 [trad. port. Poder e Sociedade, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1979].

- LIMA, M. C.; BOTÍIA, C. G. Z.; LYRA JR, A. A. **Governabilidade e fronteira**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2012.
- LINS, Wilson et al. **Coronéis e oligarquias**. UFBA, Salvador: Ianamá, 1998.
- LIJPHART, A. **As Democracias Contemporâneas**, Lisboa: Editora Gadiva, 1989.
- LOUREIRO, J. J. P., OLIVEIRA, R. G.; DUARTE, R. **Arte e Cultura na Amazônia: os novos caminhos**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2012.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas: 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MARTINS, Carlos B.; LESSA, Renato (coordenadores). **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil**. Ciência Política. ANPOCS. São Paulo: Editora Ponto Final, 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. Edição atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgar Neves da Silva. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.
- MORAES NETO, Geneton. **Dossiê Brasil: As histórias por trás da História recente do país**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1997.
- MOREIRA, Marcelo S. *O debate teórico-metodológico na ciência política e o pensamento social e político brasileiro*. **Revista Teoria e Pesquisa**. vol. 21, n. 1, p. 73-89, jan./jun. 2012.
- MOTA, Carlos Guilherme. **Ideologia da Cultura Brasileira (1933-1974)**. 9ª edição. São Paulo: Editora Ática, 2002.
- NASCIMENTO, Emerson Oliveira. *Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica*. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 1, Brasília, janeiro-junho de 2009, pp. 95-121.
- NOGUEIRA, Marco. A. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- OECD. **Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010 – Federal Government**, ISSN 2074-3327, OECD 2010.
- ONU (Organização das Nações Unidas). **A democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos**. Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Tradução Mônica Hirtz. São Paulo: Editora LM&X, 2004.
- PASSOS, J. J. Calmon. **Direito, poder, justiça e processo**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- PIERSON, Paul. **Politics in Time: history, institutions and social analysis**. Princeton Press, 2004.
- RÉMOND, René. **Por uma História Política**. Tradução Dora Rocha. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- RODRIGUES, Francisco. **O Autor da Arte de Furtar**. Resolução de um Antigo Problema. Porto: Apostolado da Imprensa, 1941.
- RUSSEL, Bertrand. **Caminhos para a liberdade: socialismo, anarquismo e sindicalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- SADEK, Maria Tereza (org.). **História Eleitoral do Brasil: Eleições 1986**. São Paulo: Editora Vértice, IDESP, 1989.

- SARTORI, G. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília: UnB, 1982.
- SCARLATO, F. C.; EVANGELISTA, R. A. O.; ARAÚJO, W. F. **Amazônia Terra e Água: degradação e desenvolvimento sustentável**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2012.
- SIMÕES, José Luiz. **Anotações sobre a abolição, imigração e o mercado de trabalho na república velha**. São Paulo, USP. Artigo publicado no IX Simpósio Internacional Processo Civilizador, Tecnologia e Civilização, Ponta Grossa, Paraná, Brasil, nos dias 24 a 26 de novembro de 2005.
- SOUZA, Carla Monteiro. **Gaúchos em Roraima**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3ª edição. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1990.
- STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge University Press, 1997.
- TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003.
- TELLES, Helcimara de Souza; LUCAS, João Ignacio (orgs.). **Das Ruas às Urnas: partidos e eleições no Brasil contemporâneo**. Caxias do Sul: Educus, 2003.
- TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América.**, Paris: Fouquin, 1997.
- VASCONCELOS JR., Marcos de Oliveira. *O Federalismo e a posição do município no estado federal brasileiro*. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3107, 3jan.2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/20774>>. Acesso em: 10 out. 2012.
- YOUNG, Clifford; ALMEIDA, Alberto. **Project Comparative Study of Electoral Systems, da University of Michigan**. Coordenado por Rachel Meneguello (CESOP/Unicamp), ESEB, 2002.

APÊNDICE

APÊNDICE A – PESQUISA PERFIL DO ELEITOR RORAIMENSE

Atenção! PESQUISA SOBRE CULTURA POLÍTICA E PERFIL DO ELEITOR
Esta pesquisa do Professor Rodrigo Furlan, tem por finalidade avaliar questões sobre a cultura política e o perfil do eleitor no Estado de Roraima, com especial enfoque às transferências eleitorais da capital Boa Vista para os municípios do interior.
A participação na pesquisa é voluntária, não havendo necessidade da pessoa ou servidor se identificar com o nome.
O questionário depois de respondido será encaminhado diretamente ao e-mail do pesquisador, o qual agradece desde já sua participação e colaboração em assunto de interesse da comunidade acadêmica da UFRR.

I - AVALIAÇÃO QUANTO A DEPENDÊNCIA POLÍTICA

1. Você considera que o poder político no Estado de Roraima está concentrado nas mãos de políticos domiciliados em Boa Vista?

Sim Não Não sei informar

2. Você considera que os candidatos às eleições no interior para serem eleitos dependem do apoio de políticos de Boa Vista?

Sim Não Não sei informar

3. Você considera que os cidadãos em Roraima são dependentes dos empregos oferecidos pelo poder público?

Sim Não Não sei informar

II - AVALIAÇÃO QUANTO A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

4. Você já votou em outro Município fora do seu domicílio eleitoral?

Sim Não Não sei informar

5. Você conhece alguém que tenha votado em outro Município fora do seu domicílio eleitoral?

Sim Não Não sei informar

6. Você conhece algum político no interior do Estado de Roraima que tenha sido eleito com o apoio de eleitores de Boa Vista?

Sim Não Não sei informar

III - AVALIAÇÃO QUANTO A CULTURA POLÍTICA

7. No seu entendimento, as transferências de eleitores para votar em candidatos em outros Municípios fazem parte da cultura política do povo de Roraima?

Sim Não Não sei informar

8. No seu entendimento, essas transferências de eleitores para o interior ocorrem porque políticos de Boa Vista influenciam a decisão do eleitor para votar em determinados candidatos?

Sim Não Não sei informar

9. No seu entendimento, essas transferências ocorrem porque os eleitores pretendem trocar o voto por benefícios pessoais futuros?

Sim Não Não sei informar

IV - AVALIAÇÃO QUANTO AS PREFERÊNCIAS DO ELEITOR

10. Ao votar você leva em consideração o carisma do(a) candidato(a)?

Sim Não Não sei informar

11. Ao votar você leva em consideração a proposta do(a) candidato(a) para a comunidade?

Sim Não Não sei informar

12. Ao votar você leva em consideração o benefício pessoal que poderá obter se o candidato for eleito?

Sim Não Não sei informar

V - AVALIAÇÃO QUANTO AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

13. Você confia na atuação das polícias (Civil, Militar e Federal) durante as eleições?

Sim Não Não sei informar

14. Você confia na atuação dos Partidos Políticos?

Sim Não Não sei informar

15. Você confia nos Políticos de Roraima?

Sim Não Não sei informar

16. Você confia na Justiça Eleitoral?

Sim Não Não sei informar

ANEXOS

ANEXO A – RELATÓRIO FINAL DA REVISÃO ELEITORAL DE 2003

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RORAIMA GABINETE DO CORREGEDOR

REVISÃO ELEITORAL RELATÓRIO FINAL

A Corregedoria do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima vem submeter ao Plenário desta Corte, nos termos do Provimento n.º 001/2003-TRE/RR, para homologação, o relatório final da revisão eleitoral procedida nas Zonas Eleitorais deste Estado e respectivos municípios, abaixo discriminados:

- 2ª Zona Eleitoral (Município de Caracaraí);
- 3ª Zona Eleitoral (Municípios de Amajari, Cantá, Bonfim, Normandia, Pacaraima, Uiramutã e Alto Alegre); e
- 4ª Zona Eleitoral (Municípios de São Luiz do Anauá, Rorainópolis, São João da Baliza e Caroebe).

Os trabalhos revisionais foram realizados no período de 24 de abril a 25 de junho de 2003, com o precípuo objetivo de expurgar do cadastro eleitoral, no âmbito das circunscrições anteriormente citadas, aqueles eleitores que textualmente não comprovaram o seu domicílio eleitoral, consoante o prescrito no artigo 2º (incs. I, II, III, IV e V) e no artigo 3º (§§ 1º, 2º, 3º e 4º) do Provimento n.º 001/2003-TRE/RR.

Os Srs. Juízes Eleitorais das 2ª, 3ª e 4ª Zonas Eleitorais, após exaradas as sentenças de cancelamento dos títulos eleitorais não revisados, em cumprimento ao ordenamento estabelecido nos §§1º(incs. I, II e III), 2º, 3º, 4º, 5º e 6º do art. 12, do Provimento 001/2003-TRE/RR, apresentaram os relatórios conclusivos dos trabalhos revisionais, perante os Juízos Eleitorais de suas competências, submetendo suas conclusões a esta Corregedoria, nos termos do § 7º, art. 12, do Provimento n.º 001/2003.

Trazendo à baila os resultados da prefalada Revisão, esta Corregedoria expõe aos ínclitos pares a estatística final, que reflete a ingente tarefa executada pelas autoridades e servidores deste sodalício, conforme estabelece o Anexo I do Provimento n.º 001/2003-TRE/RR.

A 2.ª Zona Eleitoral, cuja revisão foi executada apenas no município de Caracaraí, apresentou a seguinte estatística:

- eleitores revisados – 6.711 (seis mil ,setecentos e onze).
- eleitores que comprovaram ter domicílio eleitoral no município, ou vínculo de natureza familiar, profissional, patrimonial ou comunitário – 6.711 (seis mil ,setecentos e onze).
- eleitores cancelados em razão de não-comparecimento à revisão – 2.770 (dois mil, setecentos e setenta).
- eleitores que interpuseram recurso eleitoral contra a decisão que determinou o cancelamento de suas inscrições eleitorais – 45 (quarenta e cinco), todos deferidos.

A 3.ª Zona Eleitoral apresentou o seguinte demonstrativo global:

- eleitores revisados nos municípios (Amajari, Cantá, Bonfim, Alto Alegre, Normandia, Pacaraima e Uiramutã) – 20.575 (vinte mil quinhentos e setenta e cinco);

- eleitores que comprovaram ter domicílio eleitoral no município, ou vínculo de natureza familiar, profissional, patrimonial ou comunitário – 20.575 (vinte mil, quinhentos e setenta e cinco).
- eleitores cancelados em razão de não-comparecimento à revisão – 14.559 (quatorze mil, quinhentos e cinquenta e nove).
- eleitores que interpuseram recurso eleitoral contra a decisão que determinou o cancelamento de suas inscrições eleitorais – 981 (novecentos e oitenta e um), dos quais 79 (setenta e nove) foram deferidos à revisão e 902 (novecentos e dois) sendo encaminhados ao Tribunal Regional Eleitoral para serem distribuídos aos Juízes na forma regulamentar.

A 4.^a Zona Eleitoral, abrangendo os municípios de São Luiz do Anauá, São João da Baliza, Caroebe e Rorainópolis gerou os seguintes dados:

- eleitores revisados nos municípios: 15.413 (quinze mil, quatrocentos e treze);
- eleitores cancelados em razão de não comprovação de domicílio eleitoral no município – 02 (dois).
- Eleitores cancelados em razão de não-comparecimento à revisão – 5.309 (cinco mil, trezentos e nove).
- eleitores que interpuseram recurso eleitoral contra a decisão que determinou o cancelamento de suas inscrições eleitorais – 65 (sessenta e cinco) dos quais 07 (sete) foram deferidos à revisão e 58 (cinquenta e oito) foram encaminhados ao TRE para serem distribuídos à relatoria.

Sumariando o resultado da Revisão Eleitoral nas 2.^a, 3.^a e 4.^a Zonas Eleitorais, alcançou-se o seguinte quadro estatístico:

- A)** Total de eleitores das três Zonas Eleitorais – 65.339 (sessenta e cinco mil trezentos e trinta e nove).
- B)** Total de eleitores revisados – 42.699 (quarenta e dois mil, seiscentos e noventa e nove).
- C)** Total de títulos eleitorais cancelados – 22.640 (vinte e dois mil, setecentos e quarenta).
- D)** Total de recursos deferidos à revisão – 131 (cento e trinta e um).
- E)** Total de recursos indeferidos, encaminhados ao TRE para distribuição – 960 (novecentos e sessenta).

CONCLUSÃO

Os números acima expostos e os relatórios oferecidos pelos ilustres Juízes das Zonas Eleitorais em epígrafe refletem com inteira fidelidade a real situação do eleitorado revisto, demonstrando que a operação revisional processou-se em estrita observância aos ditames do Provimento n.º 001/2003. Isto posto, em obediência ao art. 12, § 8.º do citado provimento, submeto à homologação o relatório final da Revisão em epígrafe.

Boa Vista, 20 de agosto de 2003.

Des. José Pedro Fernandes
Vice-Presidente/Corregedor do TRE/RR

ANEXO B – RESOLUÇÃO TRE-RR N. 093/2012
RESOLUÇÃO TRE/RR N.º 93, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2012

Dispõe sobre a comprovação do domicílio eleitoral nas Zonas Eleitorais do Interior do Estado e sobre o percentual de transferências a ser posto em diligência.

O TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RORAIMA, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO a necessidade de conter as transferências irregulares de eleitores entre os Municípios, sobretudo da capital para o interior;

CONSIDERANDO que compete à Justiça Eleitoral zelar pela lisura das eleições;

RESOLVE

Art. 1.º Os Juízes das Zonas Eleitorais do interior, mediante abertura de procedimento específico e individual, devem colocar em diligência até 10% das transferências de eleitores entre os municípios do Estado, em especial as do fluxo capital- interior.

Art. 2.º A diligência de que trata o artigo anterior abrange as operações de transferências ocorridas a partir do início da vigência desta Resolução até o prazo final do fechamento do cadastro eleitoral para as eleições de 2012.

Art. 3.º A diligência objetivará verificar, in loco, o preenchimento dos requisitos do domicílio eleitoral, que ficará comprovado se constatada a residência no lugar ou a existência de vínculos políticos, afetivos e sociais com o município (Acórdãos/TSE n.º 21.829/2004 e 4.769/2004).

§ 1.º Cabe ao Chefe de Cartório coordenar a diligência e concluí-la em até vinte dias a contar da formalização do RAE.

§ 2.º O Juiz Eleitoral poderá solicitar ao Tribunal veículos e servidores para auxiliar o Cartório.

Art. 4.º A equipe da diligência, ou o servidor designado, dirigir-se-á ao endereço declarado no RAE e, não encontrando o eleitor, indagará na vizinhança se ele efetivamente reside na localidade.

§ 1.º A equipe, ou o servidor designado, poderá, ainda, dirigir-se a outros locais públicos e verificar se o eleitor é conhecido no âmbito do domicílio alegado.

§ 2.º Caso a dúvida recaia sobre certidão, declaração ou outro documento, poderá ser feita diligência no respectivo órgão emissor para assegurar sua veracidade.

§ 3.º Constatada a veracidade das informações, o RAE deverá ser retirado do procedimento de diligência e deferido.

Art. 5.º Findo o prazo da diligência sem que efetivada, ou comprovada irregularidade nas declarações e/ou documentos que instruem o RAE, o Chefe do Cartório, ou outro servidor designado, lavrará certidão circunstanciada e a instruirá com eventuais documentos coletados durante a diligência.

Art. 6.º O Juiz Eleitoral, ouvido o Ministério Público no prazo de 48 horas, decidirá a respeito do RAE em até cinco dias.

§ 1.º A decisão será publicada no Diário da Justiça Eletrônico e afixada na sede do Cartório Eleitoral.

§ 2.º Manifestando-se o Ministério Público pela existência de indício de ilícito penal a ser apurado e havendo necessidade de outras diligências, a autoridade judiciária deverá remeter cópia do processo à Polícia Federal, para instauração de inquérito policial (Resolução TSE n.º 21.528, art. 48, § 1.º).^[2]

Art. 7.º Da decisão que indeferir o requerimento de transferência, caberá recurso interposto pelo eleitor no prazo de cinco dias da data de sua publicação no Diário da Justiça Eletrônico (Resolução TSE n.º 21.538/2003, art. 18, § 5.º).

Parágrafo único. Qualquer que seja o teor da decisão, poderá o Ministério Público recorrer no prazo de cinco dias a partir de sua intimação pessoal.

Art. 8.º Os casos omissos serão resolvidos pelo Presidente ou pelo Corregedor Regional Eleitoral, nas esferas de suas competências.

Art. 9.º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, em Boa Vista, 7 de fevereiro de 2012.

Juíza TÂNIA VASCONCELOS DIAS, Presidente Juiz JOSÉ PEDRO, Vice-Presidente/Corregedor Juiz ERICK LINHARES, Juiz de Direito Juiz JORGE FRAXE, Jurista Juiz STÉLIO DENER, Jurista Juiz LEANDRO SAON, Juiz Federal Dr. LEONARDO DE FARIA GALIANO, Procurador Regional Eleitoral

NOTAS

1. Publicada no DJe TRE/RR n.º 027, de 08/02/2012 e Republicada, por incorreção, no DJe TRE/RR n.º 029, de 13/02/2012.
2. O dispositivo citado é da Resolução TSE 21.538 e não da Resolução TSE 21.528, como expresso no texto.