

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/313202571>

# Niterói, 30 de Dezembro de 2016 RESQUÍCIOS DO CORONELISMO NO PROCESSO POLÍTICO-ELEITORAL DO SÉCULO XXI: A CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITO...

Article · December 2016

CITATIONS

0

READS

134

4 authors, including:



**Martonio Mont'Alverne Barreto Lima**  
Universidade de Fortaleza

194 PUBLICATIONS 50 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Paula Esteves da Silva Lima**  
Instituto Adolfo Lutz

8 PUBLICATIONS 43 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Proteção nacional e internacional dos direitos humanos [View project](#)



Nuclear Energy: geopolitics and international legal affairs [View project](#)

**RESQUÍCIOS DO CORONELISMO NO PROCESSO POLÍTICO-ELEITORAL DO SÉCULO XXI: A CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ<sup>1</sup>**

**REMNANTS OF THE *CORONELISMO* IN THE POLITICAL AND ELECTORAL PROCESS OF THE 21TH CENTURY: THE ILLEGAL CAPTURE OF SUFFRAGE IN THE JURISPRUDENCE OF REGIONAL ELECTORAL COURT OF CEARÁ**

**Martonio Mont'Alverne Barreto Lima<sup>2</sup>**

**Renan Saldanha de Paula Lima<sup>3</sup>**

**Resumo:** Este trabalho tem como propósito descrever o sistema coronelista, que teve o seu ápice durante a República Velha, e discutir a perpetuação de algumas de suas práticas no âmbito do processo político-eleitoral existente no Estado do Ceará. Inicia-se o artigo com uma abordagem histórica do coronelismo, apresentando suas principais características enquanto fenômeno político e sociológico marcado pelo abuso de poder como instrumento facilitador da compra de votos. Serão apontados os mecanismos jurídicos previstos na Constituição de 1988 e na legislação eleitoral em vigor para coibir o voto negociado durante as eleições. Ao fim, será analisada a existência de práticas tipicamente coronelistas em pleno século XXI, a partir de comentários sobre os casos punidos por captação ilícita de sufrágio na jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Para a elaboração deste trabalho, utilizou-se uma metodologia descritiva, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica. Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva e explicativa.

**Palavras-chave:** Sociologia Política. Coronelismo. Captação Ilícita de Sufrágio. Exclusão Social. Justiça Eleitoral no Ceará.

**Abstract:** This paper aims to describe the *coronelismo* system, which had its peak during the Old Republic, and discuss the perpetuation of some of their practices within the existing political and electoral process in the State of Ceará. The article begins with a historical approach to the *coronelismo*, with its main features as a political and sociological phenomenon marked by abuse of power as a tool facilitating the purchase of votes, the legal mechanisms provided for in the 1988 Constitution and the electoral law to curb vote negotiated during the elections will be appointed. It will analyze the existence of typically *coronelismo* practices in the XXI century, from comments on the cases punished for unlawful capture of suffrage in the jurisprudence of the Regional Electoral Court of Ceará. It was used a descriptive methodology, developed by means of literature, based on works. As objective, the research is descriptive and explanatory.

<sup>1</sup> Artigo submetido em 25 de Setembro de 2016 e aceito para publicação em 15 de Dezembro de 2016.

<sup>2</sup> Doutor e Pós-Doutor em Direito pela *Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main*. Professor Titular da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

<sup>3</sup> Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC).

**Keywords:** Political Sociology. *Coronelismo*. Illegal Capture Of Suffrage. Social Exclusion. Electoral Justice in Ceará.

## 1. Introdução

Indispensável à compreensão da história política do país, o coronelismo tem sido objeto de estudo de cientistas políticos, sociólogos e juristas desde o Império até os dias atuais. A despeito de uma maioria acadêmica defender o fim desse fenômeno político, pelo menos nos moldes em que foi originariamente concebido, o tema ainda desperta interesse na comunidade científica que pesquisa sobre o poder local.

Com a criação da Justiça Eleitoral pelo Código de 1932, incorporada à Constituição de 1934 e todas as outras posteriores, à exceção da Carta de 1937, o Poder Judiciário passou a ser a instituição republicana competente para julgar as questões referentes à apuração de votos e diplomação dos eleitos, sempre encontrando na “compra de votos” um dos principais adversários à livre formação da vontade política expressada pelo eleitor nas urnas.

Este artigo pretende analisar o que foi o coronelismo a partir da visão de autores como Oliveira Vianna, Victor Nunes Leal, Raymundo Faoro e Maria Isaura Pereira de Queiroz, discutindo até que ponto uma característica própria desse fenômeno, como o voto negociado, permanece em vigor no interior do país; apresentar, com o apoio da doutrina dogmática, quais os mecanismos jurídicos disponíveis à Justiça Eleitoral para coibir ilícitos dessa natureza; e, por fim, investigar de que maneira práticas tipicamente coronelistas ainda se apresentam no Ceará a partir de comentários sobre casos envolvendo captação ilícita de sufrágio julgados pelo Tribunal Regional Eleitoral do estado.

Para alcançar uma conclusão satisfatória, a metodologia utilizada neste trabalho é descritiva, baseada em obras e artigos acadêmicos especializados na discussão sobre o sistema coronelista e a atuação do Poder Judiciário no combate à corrupção eleitoral, além de análise jurisprudencial utilizando a expressão “captação ilícita de sufrágio” como palavra-chave para pesquisa junto à base de dados disponibilizada pelo sítio eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, que encontra precedentes sobre o tema somente a partir do ano de 2003. Nesse passo, o presente artigo tem como objetivo realizar uma pesquisa descritiva do que foi o sistema coronelista, e explicativa acerca de como suas práticas permanecem em vigência no Ceará em pleno século XXI.

## 2. Coronelismo: da estrutura econômica agrária e patriarcal ao sistema governista que

## marcou a República Velha

Fenômeno relacionado à atividade partidária junto aos municípios, o coronelismo é um velho conhecido da história político-social do país. Sua origem remonta à distribuição interna de patentes da Guarda Nacional, criada em 18 de agosto de 1831 para substituir as milícias e ordenanças existentes durante a colonização portuguesa. A mais importante delas era a de “coronel”, reconhecida pela Regência Imperial para um comando efetivo do poder local em defesa das instituições estatais, cuja nomeação dependia do prestígio econômico ou social de seu titular, como ressalta Barbosa Lima Sobrinho em prefácio à segunda edição da obra “Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil”, de autoria de Victor Nunes Leal (2012, p. 37).

A formação de uma sociedade agrária pela base eminentemente rural e patriarcal<sup>4</sup> da economia brasileira durante toda a colonização portuguesa permitiu a ascendência dos proprietários de terras como grupo econômico dominante, especialmente no interior do país, o que lhes conferiu prestígio social<sup>5</sup> para exercer a liderança da comunidade local, pacificando os conflitos nas imediações de suas terras, principalmente dos dependentes diretos de suas atividades rurais<sup>6</sup>. Isso tornou a fazenda um verdadeiro símbolo de nobreza nos municípios (HOLANDA, 2014, p. 104-105), garantindo expressiva força política aos senhores rurais nas câmaras dos municípios e consequentemente firmando-os enquanto *classe dirigente*<sup>7</sup>.

Como o escalonamento dos postos da Guarda Nacional acabava refletindo a estrutura socioeconômica das diversas regiões do país, era natural que os chefes políticos locais mais prestigiados alcançassem automaticamente as melhores posições (QUEIROZ, 1976, p. 164)<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> A formação da sociedade brasileira sob o fundamento de uma economia agrária e patriarcal é detalhada por Gilberto Freyre (2006) no primeiro capítulo da obra *Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*.

<sup>5</sup> Oliveira Vianna (2005, p. 116), em *Populações meridionais do Brasil*, obra publicada em 1920, assenta que a aristocracia territorial em São Paulo, por exemplo, já se apresentava nos dois primeiros séculos do Brasil muitas vezes mais prestigiada que os próprios delegados políticos da metrópole, e que seu fundamento não repousava no trono português, na religião ou em alguma tradição guerreira, mas, sim, no latifúndio agrícola e pastoril, como expressões de seu poderio econômico.

<sup>6</sup> José Murilo de Carvalho (2015, p. 27-28) anota que o alcance limitado da justiça do rei, imposto pela vasta extensão territorial do país e pela oposição da justiça privada dos grandes proprietários de terra, fazia com que as fazendas absorvessem algumas funções do Estado, dentre as quais as judiciárias, que se tornavam um instrumento pessoal de poder, já que o cidadão comum precisava recorrer à proteção dos senhores rurais para não ficar ao talante da autotutela.

<sup>7</sup> Fernando Whitaker da Cunha (1973, p. 81) conceitua a classe dirigente como “aquela que, normalmente, se coloca entre o povo e o poder, exercendo-o como grupo social, ou almejando conquistá-lo”.

<sup>8</sup> A indicação dos oficiais da Guarda Nacional entre as pessoas mais ricas dos municípios, combinada por influências do governo e dos grandes proprietários e comerciantes, facilitava inclusive o poder de pressão dos senhores rurais no âmbito da própria organização militarizada, já que muitos dos votantes eram seus inferiores

É nesse cenário que o título de “coronel”<sup>9</sup>, com autoridade reconhecida pelo Poder Central do Império, se apresentava como a maior condecoração possível a um fazendeiro do município (VIANNA, 1999, p. 262).

No entanto, para o grande proprietário de terra, ser “coronel” da Guarda Nacional não era apenas uma questão de estima ou notoriedade<sup>10</sup>. Além do prestígio social, a Guarda Nacional agregava uma função política fundamental: a demonstração de força. O comando da Guarda Nacional no município permitia ao mais poderoso chefe local impor-se em face dos demais clãs no domínio do poder institucional, conforme comentários elucidativos de Oliveira Vianna (1999, p. 262-263) acerca da relação entre a Guarda Nacional e a força política dos coronéis, em “Instituições Políticas Brasileiras”:

No Império, os postos de oficiais da Guarda Nacional eram dignidades locais tão altas como o eram, na Colônia, a de “Juiz de Fora” ou a de “Capitão-Mor regente” -- e constituíam uma nobreza local da mais subida qualificação. O título de “coronel” ou “tenente-coronel”, que a República desvalorizou, vulgarizando-o, era a mais alta distinção conferida a um fazendeiro do município. O modesto título de “alferes” só era dado a homens de peso e autoridade local. É claro que toda essa massa de gente mais ou menos influente arregimentava-se, em regra, no partido do comandante e ia acrescer o “clã eleitoral” deste com toda a cópia dos seus dependentes. Era esta justamente a função política da Guarda Nacional: permitir ao senhor mais rico ou mais poderoso (pela proteção que lhe dispensava o Governador, concedendo-lhe o recrutamento, a polícia civil e militar, a câmara municipal com os seus almotacéis) impor-se aos demais clãs feudais e senhoriais pelo princípio da disciplina e obediência militar e também por esse aliciamento espontâneo, que o comando militarizado naturalmente suscita. Na verdade, foi a Guarda Nacional um dos fatores que mais concorreram para a fusão in loco dos antigos clãs feudais e parentais na unidade do “clã eleitoral” (partido do Barão ou do Coronel), que era uma organização de base mais ampla do que a do clã feudal e do clã parental – porque municipal e não mais dominical ou latifundiária.

Representante do Partido Nacional na Província, cabia ao Governador a escolha de um senhor rural para atuar como expressão municipal do poder do Império, via de regra pautada pelo que lhe parecesse mais vantajoso, de acordo com os atributos econômicos do fazendeiro (VIANNA, 1999, p. 263)<sup>11</sup>. Como decorrência desse apoio, o “coronel” escolhido

---

hierárquicos (CARVALHO, 2015, p. 38).

<sup>9</sup> Ao analisar que a estrutura coronelista tinha em sua origem também os grupos de parentela, Maria Isaura Pereira de Queiroz (1976, p. 185) assenta que “o termo ‘coronel’ nomeava, na maioria dos casos, não apenas o indivíduo que detinha uma grande soma de poder econômico e político, mas também o que se encontrava na camada superior dos grupos de parentela”.

<sup>10</sup> Nesse mesmo sentido, ao comentar o espírito centralizador que dominava o Império, pontua Victor Nunes Leal (2012, p. 203) que, de acordo com a Lei de 19 de setembro de 1850, a distribuição de patentes da Guarda Nacional passou a contar com uma participação decisiva do poder público, o que culminou na nomeação apenas de correligionários, em busca da prevenção de rebeldias e premiação da devoção dos leais ao Poder Nacional. É por isso que “o prestígio do título passou a constituir sedução muitas vezes infalível na técnica de captação dos chefes locais”, o que continuou a ser feito durante a República por algum tempo.

<sup>11</sup> A entrada do Governador como figura fundamental à garantia da força política dos “coronéis” no município já conferia feições de um sistema supralocal à relação entre os “coronéis” e o poder público desde o Império.

era investido de maior força política, passando a dispor da máquina pública para execução de seus mandos e desmandos no município, incluindo o controle da polícia e a influência direta na nomeação de cargos públicos estratégicos à Administração local (VIANNA, 1999, p. 266).

Com a passagem do Império à República, o Decreto 200-A, de 8 de fevereiro de 1890, suprimiu o sistema de voto censitário estabelecido pela Lei Saraiva oito anos antes, que condicionava o sufrágio à comprovação de renda, mas manteve o censo literário (PORTO, 1989, p. 145-146), o que foi ratificado pela Constituição de 1891<sup>12</sup>. Apesar da maior parte da população permanecer sem representação política, por ser analfabeta, a extensão do direito de voto a todos os homens alfabetizados e maiores de 21 anos foi recebida na época como um significativo avanço da representatividade popular, valorizando o voto de uma parcela dos trabalhadores rurais (LEAL, 2012, p. 232).

Além do elastecimento do regime representativo, o advento da República trouxe consigo a submissão da autonomia municipal à livre vontade dos Estados, bem como o regime de eletividade ao cargo de Governador, o que resultou no fortalecimento das oligarquias regionais, transferindo o suporte determinante da política no país para as unidades federadas. É a partir daí que o “coronel” deixa de ser um mero reflexo político da força econômica dos proprietários de terra e passa a exercer um protagonismo indispensável ao sistema vigente durante toda a República Velha, conforme aponta Raymundo Faoro (2012, p. 699):

A dinâmica do regime, eletivos os cargos, sobretudo o cargo de governador, leva a deslocar o eixo decisório para os Estados, incólumes os grandes, cada dia mais, à interferência do centro, garantindo-se e fortalecendo-se este com o aliciamento dos pequenos, num movimento que culmina na política dos governadores. Dentro de tal sequência é que se afirma o coronelismo, num casamento, cujo regime de bens e relações pessoais será necessário determinar, com as oligarquias estaduais.

O panorama político introduzido pelo novo regime, de fato, acentuou a função eleitoral do “coronel”. Se antes o seu poder tinha reconhecimento central do Império, na República ele passou a ser exercido por delegação estadual (FAORO, 2012, p. 700). A contrapartida do chefe local era simples: garantir o maior número de votos aos candidatos governistas, indicados pelas oligarquias estaduais, independentemente dos meios empregados. Com a máquina pública disponibilizada pelo Estado cada vez mais submetida aos mandos e desmandos locais do “coronel”, sua autonomia, condicionada à lealdade ao oligarca, era

---

<sup>12</sup> Para José Murilo de Carvalho (2015, p. 45-46), a exclusão dos analfabetos mantida pela Constituição de 1891 foi a principal barreira à expansão da cidadania no Brasil com a transição para o regime republicano. Somada à exclusão das mulheres, mendigos, soldados e membros de ordens religiosas, na primeira eleição popular para a presidência da República, em 1894, votaram apenas 2,2% da população.

ampla. O autoritarismo passou a ser, então, uma característica do coronelismo, que tinha na violência e na fraude duas importantes armas para o controle das eleições.

Esse quadro se desenhou de maneira bastante evidente no Ceará, especialmente entre 1896 e 1912, período governado por Antônio Pinto Nogueira Accioly. Membro de família influente no município de Icó e casado com a filha de Thomaz Pompeu de Souza Brasil, mais conhecido por senador Pompeu, Nogueira Accioly conquistou prestígio social ao comandar os negócios do sogro e consequentemente alcançou maior espaço na política cearense, sendo eleito senador em 1894 e, posteriormente, Governador do Ceará (FARIAS, 2015, p. 291). À frente do executivo estadual por três vezes, Nogueira Accioly formou a oligarquia familiar mais forte do nordeste durante sua gestão, chegando a ter um filho e um genro no Senado Federal, enquanto os cargos públicos e a Assembleia Legislativa era ocupada por parentes e principais “coronéis” correligionários no Estado (FAORO, 2012, p. 723).

O domínio da oligarquia acciolyana por tantos anos se deveu, basicamente, a dois fatores: o apoio federal decorrente da “política dos governadores” e o compromisso firmado com os “coronéis” interioranos, especialmente na região do Cariri, área populosa e produtora agrícola (FARIAS, 2015, p. 291-292).

A violência no interior, característica marcante do período em que Nogueira Accioly foi Governador, era resultado de sua não interferência no processo de ascensão das lideranças municipais. Enquanto em muitos Estados a nomeação do Prefeito partia arbitrariamente do governo, Nogueira Accioly reconhecia o comando local, emergido das intensas disputas entre os senhores rurais, para firmar compromisso apenas com o mais forte líder municipal a se apresentar (CAVA, 2014, p. 171; FAORO, 2012, p. 723)<sup>13</sup>.

Embora contemporâneos à oligarquia de Accioly, como Rodolpho Theóphilo (1914), atribuam sua queda em maior parte às elites de Fortaleza, análises posteriores sinalizam que a conjuntura política nacional parece ter exercido o papel decisivo. Somente com o interesse de

---

<sup>13</sup> Para o brasilianista Ralph Della Cava (2014, p. 170-171), em parte alguma do Ceará a violência foi mais intensa e frequente do que no Vale do Cariri, exatamente a região que concentrava um dos apoios mais significativos à gestão do oligarca. Isso porque Accioly dirigia o interior do Ceará em perfeita simetria com a forma implantada pelo governo federal, concedendo aos “coronéis” plenos poderes sobre o governo municipal, cuja condição se restringia ao apoio eleitoral e à solidariedade partidária. Como a região sul do Ceará experimentava crescimento econômico acelerado naquele período, a oligarquia estadual recompensava os chefes políticos vencedores das disputas não apenas com a disponibilização do aparato burocrático estatal, mas também com a garantia de participação nas rendas municipais. O aumento do poder e da riqueza intensificou a ambição pelo governo local, cuja conquista era normalmente antecedida por sangrentas batalhas durante as primeiras décadas subsequentes à transição para o regime republicano. Por isso mesmo, as disputas na região foram marcadas pela utilização inclusive de cangaceiros, muitas vezes protegidos por “coronéis locais”, já que nenhum clã político hesitava em armar seus trabalhadores ou recrutar mercenários com o intuito de conquistar ou reter o poder mediante o emprego da força.



uma parte do exército em renovar a política na região norte e nordeste do país, aliado à adesão de “coronéis” oposicionistas na disputa pelo poder, foi possível depô-lo do comando do Ceará, que se fez definitivo após o apoio à candidatura do tenente-coronel Franco Rabelo pelos comerciantes e classe média da capital, por meio de sua indicação em 1912 ao Governo do Estado (CAVA, 2014, p. 220-226; FAORO, 2012, p. 724-725).

Extinta a Guarda Nacional no ano de 1922, após perder espaço para o exército nos primeiros anos do regime republicano, a inalteração da estrutura social, política e econômica dos municípios brasileiros acabou conservando na linguagem da população o conceito de “coronel” associado ao chefe político local detentor de razoável parcela de poder econômico (QUEIROZ, 1976, p. 163-164). Mas essa consequência não se deu apenas por um reflexo histórico do termo. A aliança entre os proprietários de terra e as oligarquias regionais permaneceu em vigor independente do fim da institucionalização do poder privado pelos títulos da Guarda Nacional, pois sua formação sempre teve como pressuposto a cooperação mútua entre os senhores rurais e o poder público na manutenção dos situacionistas no poder, em troca da garantia do mandonismo local pelas instituições estatais.

No fim da década de 40, após observar como o poder local se manifestou durante a República Velha e analisar o declínio do coronelismo depois de acontecimentos como a Revolução de 1930, o aperfeiçoamento do processo eleitoral e a expansão do urbanismo, surge o trabalho de Victor Nunes Leal. Nascido no interior de Minas Gerais e tendo conhecimento empírico de como funcionava o poder local durante o primeiro período republicano do país, Victor Nunes apresentou, em 1947, como requisito para titularidade da cátedra de Ciência Política perante a Faculdade Nacional de Filosofia, um clássico acadêmico para o estudo do coronelismo, intitulado “O município e o regime representativo no Brasil: contribuições ao estudo do coronelismo”<sup>14</sup>. Com um toque teórico e metodológico diferente das abordagens sobre o tema até então apresentadas pelos estudiosos da sociologia e ciência política brasileiras, Leal (2012, p. 231) defendeu que o coronelismo ia muito além de uma incursão do poder privado no domínio político, tratando-se, na verdade, de um sistema essencialmente governista, baseado em uma relação de compromisso entre o poder privado dos senhores rurais cada vez mais decadente e um poder público fortalecido, contextualizado a um regime representativo inserido numa estrutura econômica e social inadequada à

---

<sup>14</sup> Posteriormente publicada em edição comercial, no ano de 1949, já com o título alterado para “Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil”, a obra já se encontra em sua sétima edição, tendo a última delas sido publicada em 2012, pela editora Companhia das Letras.



expressão livre e consciente do voto<sup>15</sup>. Nas palavras introdutórias do próprio autor (2012, p. 43-44) sobre a estrutura e o processo coronelista:

Como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constitui fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, 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.

Para Victor Nunes Leal, o fenômeno surge após a combinação entre um fato político e uma conjuntura econômica. Embora elementos inerentes ao coronelismo já pudessem ser observados desde o Império e até mesmo no período colonial, a estrutura de um sistema só ganhou forma no regime republicano, com a implantação do federalismo em substituição ao centralismo imperial, e a decadência cada vez maior do poder privado dos proprietários de terra<sup>16</sup> (CARVALHO, 1997, *online*).

O consequente destaque à atuação do Governador, eleito pelo povo na República, somado à valorização do voto do trabalhador rural diante do referido elastecimento da representatividade popular, permitiu a formação de poderosas máquinas eleitorais nas antigas províncias, com força política reconhecida pelo poder federal por meio da “política dos governadores”<sup>17</sup> (LEAL, 2012, p. 233). Como na base dessa política repousava o compromisso com os grandes fazendeiros dos municípios, indispensável ao controle do eleitorado rural, o coronelismo é compreendido por Victor Nunes Leal (2012, p. 110-111) como um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo estadual e o “coronel” na busca pela manutenção do poder, que formava a base de apoio do acordo firmado entre os representantes do governo estadual e os do governo federal no contexto da política implantada por Campos Sales.

O resultado dessa farsa eleitoral, segundo Raymundo Faoro (2012, p. 708), que

---

<sup>15</sup> Sob uma perspectiva epistemológica, é possível afirmar que, conferindo maior cientificidade ao estudo do coronelismo por meio de sua metodologia e abordagem, Victor Nunes Leal fez o que Thomas Kuhn (2000, p. 146) classificava como “revolução científica”, ao romper com os conceitos até então estabelecidos para definição desse complexo fenômeno político, dando-lhe nova compreensão e tornando-se o paradigma do tema no âmbito da sociologia política brasileira.

<sup>16</sup> Para Leal (2012, p. 74), a prova de que o coronelismo pressupunha a decadência do poder privado estava na manifestação de vitalidade cada vez menor dos senhores rurais, que sacrificavam a autonomia municipal de sua comunidade por um poder obtido pela submissão política ao governo estadual (2012, p. 74).

<sup>17</sup> José Murilo de Carvalho (1997, *online*) aponta que o poder dos governadores “consolidou-se após a política dos estados implantada por Campos Sales em 1898, quando este decidiu apoiar os candidatos eleitos ‘pela política dominante do respectivo estado’”.

publicou a primeira edição de “Os Donos do Poder” quase dez anos depois da obra de Leal, era a equivalência representativa entre Império e República, já que a eleição funcionava apenas como argumento para legitimar o exercício do poder de fato, e não a expressão sincera da soberania popular. A mesma opinião é compartilhada por Darcy Ribeiro (2006, p. 201):

As instituições republicanas, adotadas formalmente no Brasil para justificar novas formas de exercício do poder pela classe dominante, tiveram sempre como seus agentes junto ao povo a própria camada proprietária. No mundo rural, a mudança de regime jamais afetou o senhorio fazendeiro que, dirigindo a seu talante as funções de repressão policial, as instituições da propriedade na Colônia, no Império e na República, exerceu desde sempre um poderio hegemônico. A sociedade resultante tem incompatibilidades insanáveis. Dentre elas, a incapacidade de assegurar um padrão de vida, mesmo modestamente satisfatório, para a maioria da população nacional; a inaptidão para criar uma cidadania livre e, em consequência, a inviabilidade de instituir-se uma vida democrática. Nessas condições, a eleição é uma grande farsa, em que as massas de eleitores vendem seus votos àqueles que seriam seus adversários naturais. Por tudo isso é que ela se caracteriza como uma ordem oligárquica que só se pode manter artificiosa ou repressivamente pela compreensão das forças majoritárias as quais condena ao atraso e à pobreza. Não é por acaso, pois, que o Brasil passa de colônia a nação independente e de Monarquia a República, sem que a ordem fazendeira seja afetada e sem que seu povo perceba.

O voto de cabresto, instrumento que, proporcional ao tamanho do lote, definia a força política do “coronel”, nada mais era que o resultado da organização econômica rural. Sem educação, assistência médica ou informação, o trabalhador rural nutria admiração e respeito pelo “coronel”, de quem recebia favores para o atendimento de suas necessidades mais básicas. É por isso que, sem qualquer consciência cívica do seu direito a lutar por melhores condições de vida, “lutar com o coronel e pelo coronel” era natural ao trabalhador das lavouras (LEAL, 2012, p. 47).

Analisando esse fenômeno sob uma perspectiva hobbesiana, Raymundo Faoro (2012, p. 713-714) adverte que a dominação pessoal exercida pelo “coronel” acabava transformando o trabalhador rural em uma espécie de “criatura domesticada”, a quem era concedida proteção e benevolência em troca de fidelidade e outros serviços<sup>18</sup>.

Nessas circunstâncias, José Murilo de Carvalho (2015, p. 40-41) aponta que o voto assumia sentido completamente diverso do imaginado pelo legislador, já que o seu exercício não exprimia o direito de participar da vida política do país, mas mera relação com as lutas envolvendo a disputa pelo poder local, na qual o eleitor agia como simples dependente de um chefe político do município, e não como parte de uma sociedade democrática.

---

<sup>18</sup> Na sociologia da dominação weberiana, um dos referenciais teóricos de Raymundo Faoro ao discorrer sobre o patrimonialismo no Brasil, a relação entre o “coronel” e o trabalhador rural poderia ser compreendida como uma espécie de patriarcalismo, em que a associação de domínio possui caráter comunitário, e o senhor é obedecido por um vínculo de fidelidade, decorrente da dependência pessoal do servidor (WEBER, 2016, p. 546-547).

Na leitura de Leal (2012, p. 60-63), apesar de iniciada pelo prestígio que seu poder econômico proporcionava, a força política do “coronel” dependia efetivamente da máquina pública sob o seu comando<sup>19</sup>. Como a liderança do chefe municipal era medida pelo bem que podia fazer aos aliados<sup>20</sup> e o mal aos opositores<sup>21</sup>, na (des)organização do serviço público local, favores e perseguições políticas se tornaram uma praxe, revelando o “filhotismo” e o “mandonismo” como duas características marcantes do sistema coronelista.

A soma desse quadro político-institucional ao fato das despesas eleitorais correrem por conta do “coronel”, entre as quais se destacavam as referentes à documentação, transporte e refeições, cada vez mais acentuadas em razão da exigência legal de que os votantes comparecessem ao pleito, impulsionava a submissão do exercício do voto pelo trabalhador à orientação e ao controle do “coronel” (LEAL, 2012, p. 57).

Por outro lado, quando o sentimento de gratidão ou lealdade do eleitor em relação ao “coronel” não funcionava, partia-se para a negociação do voto. Além da violência e da fraude, outra prática comum do sistema coronelista, normalmente a primeira a ser adotada como mecanismo de interferência na formação da vontade do eleitor e consequente desequilíbrio do pleito, era a corrupção eleitoral. Manifestada pelo característico abuso de poder econômico e político de quem detinha recursos materiais e, ainda por cima, controlava a máquina pública, a troca do voto por dinheiro, serviços e até cargos públicos sempre se apresentou como uma alternativa eficaz para a conquista das eleições (LEAL, 2012, p. 234; QUEIROZ, 1976, p. 173). É o que ratifica o estudo de Maria Isaura Pereira de Queiroz<sup>22</sup> (1976, p. 168), ao comentar o comportamento do eleitor às vésperas do pleito:

O momento da eleição não se configura como o momento da escolha do mais capacitado para exercer funções administrativas ou de mando; é o momento da barganha ou da reciprocidade de dons: o indivíduo dá seu voto porque já recebeu um benefício ou porque espera ainda recebê-lo. O voto, neste caso, assume o aspecto de um bem de troca, o fato de votar em um candidato indicado pelo coronel significa que ou o coronel já fez algum benefício ao eleitor ou deverá fazê-lo; o voto não é inconsciente, muito pelo contrário resulta do raciocínio do eleitor, e de uma lógica inerente à sociedade a qual pertence.

<sup>19</sup> Leal (2012, p. 67-68) ressalta, ainda, que o formato federalista proposto pelo regime republicano, com um estrangulamento do município enquanto unidade político-administrativa submetida à vontade dos estados, tornava a fraqueza do município um importante mecanismo para o fortalecimento do coronelismo enquanto sistema governista. Como a perpetuação da liderança política também exige o êxito em conseguir benefícios para a comunidade local, os “coronéis” disputavam intensamente as preferências do governo estadual.

<sup>20</sup> No mesmo sentido, Maria Isaura Pereira de Queiroz (1976, p. 191) anota que o prestígio dos “coronéis” era medido por sua capacidade de fazer favores.

<sup>21</sup> Nesse aspecto, assumia especial relevo as figuras do delegado e subdelegado de polícia, na condição de chefia da força policial no município, submetida às ordens do líder situacionista local (LEAL, 2012, p. 66).

<sup>22</sup> Para Maria Isaura Pereira de Queiroz (1976, p. 172), o coronelismo é a forma assumida pelo mandonismo local durante a República, o qual já se expressava como manifestação de poder na localidade desde o período colonial.

Embora o voto negociado pudesse ser observado desde o Império, essa prática se apresentou com maior frequência com o advento do regime republicano, acompanhando a própria estruturação do coronelismo enquanto sistema e o desenvolvimento da zona rural. A mencionada extensão do direito de voto a todos os homens alfabetizados, somada à estrutura coronelista escalonada em diversos níveis, permitia uma barganha maior pelo eleitorado na busca por benefícios em troca de seu voto. Daí porque, anota Maria Isaura Pereira de Queiroz (1976, p. 173-175), era “normal” que os chefes políticos locais andassem pela cidade no período eleitoral carregados de presentes, promessas e quantia em dinheiro anexada à cédula de voto distribuída aos eleitores.

Nesse panorama, a compreensão do eleitor do quão importante era a sua participação na decisão de quem exerceria o poder institucional acentuou ainda mais a negociação do voto. Fatores como o crescimento populacional, a expansão do urbanismo, a difusão da informação e o próprio aperfeiçoamento do processo eleitoral minaram consideravelmente o controle anteriormente exercido pelo senhorio rural sobre o seu respectivo curral, mas acabaram impulsionando a mercantilização do voto em uma sociedade marcada pela desigualdade social e pelo individualismo (LEAL, 2012, p. 237).

Ciente da situação, o sentimento do “coronel”, por sua vez, passou a ser de maior dependência em relação ao eleitorado, o que ampliou o “paternalismo diplomático” como característica típica do comportamento dos chefes políticos que buscavam o alcance do poder institucional (QUEIROZ, 1976, p. 178). E é assim que o voto, naturalmente tratado como “bem de troca” tanto pelo eleitor quanto pelo “coronel”, passou a depender cada vez mais do cumprimento de acordos sem qualquer fim republicano.

Naturalmente, o mesmo processo de evolução social que dificultava o controle do voto pelo “coronel” logo se apresentou como o responsável pela corrosão da própria estrutura socioeconômica que servia de suporte ao coronelismo. Cidades cada vez mais populosas, urbanizadas e industrializadas multiplicaram a possibilidade de trabalhos e serviços, retirando o eleitorado do poder dos senhores rurais e possibilitando o surgimento de novos atores políticos (FAORO, 2012, p. 729; QUEIROZ, 1976, p. 203; KERBAUY, 2000). A difusão da informação, permitida pela expansão dos meios de comunicação, também passou a trabalhar contra a submissão inquestionável do eleitor à orientação do “coronel”. O aperfeiçoamento do processo eleitoral pelo Código de 1932, deslocando a apuração das eleições e diplomação dos

eleitos para a Justiça Eleitoral, integrada ao Poder Judiciário pela Constituição de 1934, igualmente contribuiu para abalar a fraude<sup>23</sup> como artifício utilizado pelos “coronéis” na conquista das eleições (LEAL, 2012, p. 132-133).

Por outro lado, em 1949, Victor Nunes Leal (2012, p. 237-238) já anotava que a decomposição do coronelismo só seria possível com uma alteração fundamental da estrutura agrária do país, ponto não solucionado pela lentidão e descompasso do desenvolvimento desses fatores de decadência da sociedade coronelista, permitindo ao sistema uma adaptação ao novo cenário político na busca pela sobrevivência.

Apesar de partir de uma análise distinta sobre os fundamentos do coronelismo, Maria Isaura Pereira de Queiroz (1976, p. 207-208), que credita o fenômeno em grande parte à posição dos clãs de parentela na sociedade brasileira, acabou confirmando, quase trinta anos depois, a previsão de Victor Nunes Leal, ao advertir que, a despeito de uma substituição paulatina da “realidade rural” pela “realidade urbana”, muitos “coronéis” e seus parentes se mantiveram na camada superior da nova estrutura socioeconômica do país, por meio de uma tentativa de acomodação defensiva do poder privado, que compreendeu a dominação parcial da indústria, do comércio e das organizações de serviços públicos ou privados.

Agora com descendentes seus exercendo profissões liberais ou possuindo grandes estabelecimentos comerciais, as lideranças locais se deslocaram da figura do senhor rural para a do “doutor” ou empresário<sup>24</sup>, transmudando o habitat do “coronel” das grandes fazendas para as fábricas, consultórios e escritórios. Se antes os “coronéis” se digladiavam para o exercício da chefia local, hoje se aliam para manter sua supremacia numa sociedade que se transforma a cada dia, dizia Maria Isaura Pereira de Queiroz em 1976. O exemplo dessa nova tendência, para a socióloga paulista, seria o surgimento ainda no início do século XX de organizações patronais, como as associações comerciais e a federação das indústrias (1976, p. 2010), que simbolizam a união do poder econômico em prol da manutenção da hegemonia socialmente exercida pelos “senhores da humanidade”, para utilizar a expressão de Adam

---

<sup>23</sup> De acordo com Victor Nunes Leal (2012, p. 214) e Walter Costa Porto (1995, pp. 13-14;129), duas fraudes dominavam as eleições na República Velha: o bico de pena e a degola. Enquanto a primeira era praticada pelas mesas eleitorais, que, com função de junta apuradora, inventava nomes e até mesmo utilizava o de pessoas falecidas para ampliar o número de votos em favor do candidato governista, a segunda consistia no não reconhecimento dos diplomas de eventuais vencedores opositoristas, feita pela câmara legislativa no reconhecimento dos poderes, o que lhes impedia de tomar posse.

<sup>24</sup> Raymundo Faoro (2012, p. 713) já descrevia esse fenômeno em 1958: “O fazendeiro cede a posição, passo a passo, ao comerciante urbano, ao profissional liberal, que, de associado, passa a dominante do sistema, acompanhando o processo de penetração da sociedade maior, seus padrões e hábitos na sociedade comunitária. Nesse momento, a própria unidade menor entra em crise, envolvida e descaracterizada pela velocidade da ordem econômica mais ampla”.

Smith<sup>25</sup>.

No entanto, a decadência da estrutura coronelista, pelo menos nos moldes em que o fenômeno foi concebido, se deu de forma irregular no país, variando de acordo com a região alcançada por uma evolução social cuja uniformização sempre foi prejudicada pela extensão territorial do Brasil e a concentração de investimentos em determinadas regiões e municípios.

Para José Murilo de Carvalho (1997, *online*), por exemplo, a “morte simbólica” do coronelismo ocorreu ainda em 1930, com a prisão dos poderosos coronéis baianos, tendo sido “definitivamente enterrado” em 1937, após a implantação do Estado Novo e derrubada de Flores da Cunha, o último dos caudilhos gaúchos. Se na década de 40, em algumas regiões, o fenômeno já parecia extinto, Maria Isaura Pereira de Queiroz (1976, p. 211-212) adverte, por sua vez, que no Nordeste ele ainda se apresentava na figura de algumas personalidades até o fim da década de 60.

Nesse passo, é difícil precisar quando e até que ponto o fenômeno efetivamente desapareceu, especialmente nos municípios menos desenvolvidos do interior do Ceará. De todo modo, como o fim deste trabalho não consiste em delimitar o fim exato do coronelismo, tampouco discutir se sua tentativa de adaptação à nova realidade social converteu o fenômeno em “coronelismo urbano”, “clientelismo na modernidade” ou “clientelismo de massa”<sup>26</sup>, tal qual sugerem alguns dos pesquisadores sobre o poder local<sup>27</sup>, parece suficiente ao objeto deste estudo compreender que, nos termos em que foi originariamente concebido, o coronelismo, cuja consagração se deu durante a República Velha enquanto sistema governista, não mais existe.

Por outro lado, considerando que o voto negociado, prática característica do abuso de poder político e econômico que integrava a essência do coronelismo, ainda se apresenta como

---

<sup>25</sup> Ao comentar de que maneira o comércio das cidades contribuiu para o progresso do campo, introduzindo ordem, liberdade e segurança entre os habitantes da área rural, ainda assombrados pela violência do feudalismo, nem mesmo Adam Smith (2010, p. 702) ignora que o pensamento dos grandes proprietários de terra, a quem chama de “senhores da humanidade”, parece ter sido, em todos os tempos, sintetizado pela máxima vil “tudo para nós e nada para os outros”.

<sup>26</sup> A expressão é utilizada por Maria Teresa Miceli Kerbauy (2000), ao analisar a reestruturação do poder local após o golpe militar de 1964 por ocasião de seu doutoramento em sociologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, no ano de 1992. Para a socióloga, o fim do tradicionalismo e do coronelismo precisou contar não só com a passagem da sociedade rural para a sociedade urbana, mas também com os efeitos institucionais incidentes sobre essa transformação, como o processo de descentralização administrativa do poder público no país, tornando-o mais presente em quase todo o território nacional e consequentemente esvaziando os resquícios de autoridade dos “coronéis”, substituídos pelas demandas de um eleitorado que agora é atendido pelo chamado “clientelismo de massa”.

<sup>27</sup> A diferenciação é tratada por José Murilo de Carvalho (1997, *online*), em “Mandonismo, coronelismo e clientelismo: uma discussão conceitual”, e brevemente discutida por Linda Maria de Pontes Gondim (1998), em “Clientelismo e modernidade nas políticas públicas – Os ‘governos das mudanças’ no Ceará (1987-1994).



um forte adversário à lisura dos pleitos eleitorais na atualidade, é importante compreender o tratamento dispensado pela ordem jurídica vigente a essa questão e analisar como ele tem se manifestado no Ceará.

### **3. Mecanismos jurídicos de repressão à captação ilícita de sufrágio na ordem jurídica vigente: breve digressão sobre as diretrizes legais e constitucionais em torno do combate ao voto negociado no Brasil**

Desde o surgimento do regime democrático, a desigualdade socioeconômica que assombra o país tem sido utilizada pelos *grupos dirigentes* como principal arma para o alcance da vitória nas eleições<sup>28</sup>. O sistema coronelista e suas práticas abusivas provam isso. Ciente da perpetuação de abusos de poder diversos ao longo da história política brasileira, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 demonstrou sua preocupação em proteger a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico<sup>29</sup> e o abuso de poder decorrente do exercício de cargo, emprego ou função pública, ao determinar que lei complementar estabeleça hipóteses de inelegibilidade como consequência da prática de ilícitos eleitorais dessa natureza, conforme redação prevista no artigo 14, §9º, da Constituição de 1988.

A regulamentação reclamada pelo constituinte veio com a promulgação da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que previa em seu artigo 1º, inciso I, alínea *d*, a inelegibilidade dos que tinham representação julgada procedente em seu desfavor pela Justiça Eleitoral, transitada em julgado, no âmbito de processo de apuração de abuso de poder econômico ou político, para a eleição na qual tivessem concorrido ou sido diplomados, bem como para as que se realizassem nos três anos seguintes. A mesma sanção era contemplada na alínea *h* do dispositivo, diferenciando-se apenas pelo fato dos destinatários da norma serem os detentores de cargo na administração pública direta, indireta e fundacional, que, abusando de suas funções, beneficiassem a si ou a terceiros no pleito eleitoral. Com o advento da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, mais conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, ambos os dispositivos sofreram alteração, ampliando o prazo de inelegibilidade dos infratores para oito anos e condicionando sua respectiva validade não mais ao trânsito em julgado da

<sup>28</sup> Márlon Reis (2012, p. 29) alerta, com propriedade, que “a exclusão social e o individualismo figuram entre os elementos que impedem o desenvolvimento de visões mais esclarecidas da realidade política, estabelecendo as oportunidades para a manipulação do voto”.

<sup>29</sup> José Jairo Gomes (2016, p. 233) explica que “sempre haverá algum tipo de influência do poder econômico nas eleições, mas o que se deve repelir com veemência é o seu emprego abusivo”.



decisão, e sim à sua prolatação por órgão colegiado.

Essa atuação legislativa tem fortalecido a responsabilidade atribuída ao direito eleitoral em garantir a autenticidade das atividades exercidas pelo sufrágio popular contra incursões abusivas do poder público e privado nas eleições, como aponta Fávila Ribeiro (1998, p. 27):

O Direito Eleitoral não tem na sua responsabilidade disciplinar o processo social em toda a sua amplitude, nem pode arcar com ônus conceitual, nem participar da reconstrução de uma teoria social, mas é igualmente certo que não deverá esbarrar diante dessas simbióticas organizações, tendo de procurar, por todos os modos, alcançá-las sempre que se imiscuírem na dinâmica eleitoral, encobertas por qualquer gênero de organização. O Direito Eleitoral tem de demonstrar a sua eficiência pelos resultados que possa obter na frenagem de qualquer abuso de poder, seja proveniente de agentes públicos, seja cometido por instâncias privadas. É propriamente o poder, no exercício expansivo de suas dominações corrosivas, que precisa ser flagrado e contido. É esse o rumo que orienta o Direito Eleitoral, necessitando cada vez mais das contribuições fornecidas pelos mais variados setores especializados.

No direito eleitoral, o abuso de poder é compreendido como a conduta em desconformidade com a ordem jurídica vigente, vislumbrada pelo mau uso dos bens e recursos postos à disposição do agente ou seu beneficiário, cuja finalidade seja o exercício de influência imprópria e ilegítima no resultado do pleito. Divide-se em político e econômico. Enquanto o abuso de poder político se apresenta, em suma, como o desvio de finalidade existente em atos praticados por agentes públicos, no exercício da função, em benefício de determinada candidatura e capaz de comprometer a lisura do pleito eleitoral, o abuso de poder econômico decorre, por sua vez, do uso inadequado, excessivo e até afrontoso de recursos patrimoniais, dos meios de comunicação e das regras atinentes à arrecadação e ao gasto dos recursos de campanha, tendo por objetivo interferir na livre formação de vontade do eleitor<sup>30</sup> e, conseqüentemente, abalar a normalidade da disputa eleitoral (GOMES, 2016, p. 311-315).

Carecendo de especificidade conceitual na legislação, tanto o abuso de poder político quanto o abuso de poder econômico manifestam-se em diversas formas, sendo uma das mais eloquentes a captação ilícita de sufrágio<sup>31</sup>, popularmente conhecida como “compra de voto”. Prevista superficialmente no ordenamento jurídico brasileiro com a criação do novo Código Eleitoral em 1965, a expressão ganhou precisão apenas em 1999, após o acréscimo

<sup>30</sup> Edson de Resende Castro (2016, p. 320) arremata que, “quando os candidatos resolvem utilizar-se do poder econômico, não como forma de viabilizar a campanha, mas como principal meio de convencimento dos eleitores, caracteriza-se o abuso”.

<sup>31</sup> Em que pese a confusão terminológica feita pelo legislador, já que o sufrágio se apresenta na ordem constitucional como o direito de votar, enquanto o voto é compreendido como o seu efetivo exercício, este artigo trabalhará com a nomenclatura legal conferida à captação de voto obtida mediante negociação, tendo em vista sua ampla difusão no direito eleitoral.

implementado pela Lei nº 9.840<sup>32</sup> à redação do artigo 41-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabeleceu ser vedado, desde o registro da candidatura<sup>33</sup> até o dia da eleição, obter voto mediante doação, oferecimento, promessa ou entrega de qualquer bem ou vantagem pessoal ao eleitor<sup>34</sup>, inclusive emprego ou função pública, sob pena de aplicação de multa e cassação do registro ou diploma do candidato.

Embora o voto negociado possa advir também de um abuso de poder político, com a utilização da máquina pública como instrumento atrativo à barganha do voto entre eleitor e candidato<sup>35</sup>, a compra de voto é, habitualmente, produto do emprego abusivo de recursos patrimoniais, utilizados como instrumento voltado à quebra da liberdade de escolha do eleitor em uma disputa permeada por valores democráticos<sup>36</sup>.

É por isso que, em 10 de maio de 2006, foi promulgada a Lei nº 11.300, passando a vedar quaisquer doações em dinheiro, assim como a entrega de troféus, prêmios e ajuda de qualquer espécie feitas por candidato a pessoas físicas ou jurídicas, desde o registro da candidatura até a data da eleição, além de proibir não só a distribuição, mas a própria confecção de brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens e materiais que possam proporcionar algum tipo de vantagem aos eleitores, o que ampliou o alcance do artigo 41-A a essas práticas, igualmente utilizadas de maneira desleal pelos candidatos para obtenção de voto.

De todo modo, a dimensão jurídica de proteção à livre manifestação do voto permanece sendo ampliada, tanto que, em 2009, com a promulgação da Lei nº 12.034, a Lei 9.504/97 passou a prever em seu §2º que as sanções previstas *nocaput* do artigo 41-A também se aplicam ao candidato que praticar ato de violência ou grave ameaça contra o eleitor, com o

---

<sup>32</sup> A Lei nº 9.840 surgiu por iniciativa popular, após a apresentação perante o Congresso Nacional da coleta de mais de um milhão de assinaturas no âmbito de um movimento de combate à corrupção eleitoral apoiado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Ordem dos Advogados do Brasil e Associação dos Juízes para a Democracia.

<sup>33</sup> Para Rodrigo López Zilio (2016, p. 573), “o ilícito ocorre desde o pedido de registro até o dia da eleição”. No mesmo sentido: “Não importa a data em que o requerimento de registro foi apreciado ou deferido pela Justiça Eleitoral. Desde o requerimento da candidatura já se pode questionar a conduta como caracterizadora da infração administrativa do art. 41-A.” (CASTRO, 2016, p. 331) Corroborando a tese: TSE, REspe nº 19.229, Rel. Min. Fernando Neves, DJ 05/06/2001.

<sup>34</sup> A doutrina diverge quanto à necessidade de que o aliciado esteja no pleno gozo de seus direitos políticos. Enquanto Rodrigo López Zilio (2016, p. 574) defende a necessidade de que o ato seja praticado em face de eleitor, Márlon Reis (2012, p. 370) entende que, como a mera tentativa de captar indevidamente o voto já é punível, não importaria a quem é dirigido o aliciamento.

<sup>35</sup> Conferir em: TSE, AgRg em REspe nº 70667, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 06/05/2015; TSE, AgRg em AI nº 76252, Rel. Min. Luciana Lossio, DJ 12/11/2014.

<sup>36</sup> Para Edson de Resende Castro (2016, p. 59), “o abuso de poder econômico nada mais é que a transformação do voto em instrumento de mercancia. É a compra, direta ou indiretamente, da liberdade de escolha dos eleitores”.

fim de obter-lhe o voto, institucionalizando igual vedação à chamada “coação eleitoral”.

Nesse panorama legal, compreende-se atualmente a captação ilícita de sufrágio como a “expressão jurídica que designa o uso de meios vedados pela lei para influenciar indevidamente a formação da vontade do eleitor” (REIS, 2012, p. 340). O artigo 41-A, *caput* e §2º, da Lei nº 9.504/97 protege não só a normalidade das eleições contra incursos abusivos do poder, seja de expressão política ou econômica, mas a própria manifestação política do eleitor que tenha sido ameaçada ou efetivamente viciada tanto pelo voto imposto quanto pelo voto negociado, duas práticas características do sistema coronelista.

Como o voto imposto se apresenta na realidade brasileira atual com menor frequência, dado o estágio de evolução social em que o país se encontra, este trabalho se limitará a discutir quais os mecanismos jurídicos disponíveis à Justiça Eleitoral para repressão do voto negociado, compreendido como a alienação do exercício do sufrágio em troca de quaisquer bens ou vantagens, prática ainda amplamente difundida em todo o território nacional, especialmente nas áreas mais pobres do país, como as periferias das grandes cidades e as zonas rurais dos municípios interioranos, onde a extrema pobreza e a desigualdade social trabalham contra a liberdade do eleitor.

Atento a essa realidade, quis o legislador abranger toda e qualquer expressão social possível à “compra de voto” tipificada no artigo 41-A da “Lei Eleitoral” (REIS, 2012, p. 345), inclusive tornando a captação ilícita de sufrágio uma infração de natureza formal, cujo resultado constitui mero exaurimento do ilícito (ZILIO, 2016, p. 576). Não é a toa que a caracterização da conduta dispensa a aceitação da oferta feita ao eleitor, a efetiva concessão do voto solicitado e até mesmo que o candidato verbalize expressamente o seu pedido, em consonância com o §1º do dispositivo. Basta à sua ocorrência, portanto, que, durante o período eleitoral, seja realizada qualquer uma das condutas típicas contempladas pelo dispositivo, como doar, oferecer, prometer ou entregar vantagem pessoal a eleitor, cujo fim especial de agir seja a obtenção do seu voto (GOMES, 2016, p. 725).

Ao comentar os verbos nucleares que integram o tipo da captação ilícita de sufrágio, a doutrina especializada explica que a doação, enquanto forma de alienação, deve ser compreendida como a transferência gratuita, pelo candidato, de qualquer bem móvel ou imóvel ao patrimônio do eleitor. Na oferta, por sua vez, a proposição de vantagem, independente da efetiva tradição do bem. A promessa, por outro lado, se apresenta como obrigação à satisfação futura de interesse alheio, mediante concessão direta de benefício por

um candidato a indivíduo ou grupo<sup>37</sup>. E a entrega, por fim, significa a disponibilização, por candidato, do uso ou posse de um bem, para que o eleitor dele tire proveito (REIS, 2012, p. 346-347; ZILIO, 2016, p. 573).

No que diz respeito ao benefício mencionado pelo artigo 41-A, meio empregado para a obtenção ilícita do voto, entende-se pela possibilidade de sua expressão tanto mediante a disposição de um bem, corpóreo ou incorpóreo, quanto pela concessão de uma vantagem, entendida como a circunstância que gera proveito para o eleitor. O importante é que o bem ou vantagem pessoal gere um efetivo benefício, ainda que de cunho meramente moral, religioso ou profissional (ZILIO, 2016, p. 577-578).

É importante ressaltar que, como a “compra de voto” é normalmente realizada por “cabos eleitorais”, não é necessário que o ilícito seja levado a efeito pessoalmente pelo candidato, sendo suficiente à sua responsabilização que haja participado de maneira indireta no fato, pelo menos anuindo com a sua ocorrência<sup>38</sup>. Por outro lado, tendo em vista a natureza subjetiva da responsabilidade jurídico-eleitoral, que impede a punição do candidato pela mera condição de beneficiário do ilícito, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem exigido a existência de material probatório contundente acerca do fato ensejador da captação ilícita de sufrágio, bem como da concorrência do candidato em sua prática, independente de sua participação ter sido direta ou indireta<sup>39</sup>.

Na verdade, a preocupação com a robustez do material probatório tem merecido especial atenção da Justiça Eleitoral não só pela natureza subjetiva da responsabilidade jurídico-eleitoral, mas também pela própria gravidade das sanções impostas em uma condenação por captação ilícita de sufrágio, que inclui a cassação do registro ou diploma do candidato e a imposição de multa, na forma do artigo 41-A, *caput*, da “Lei Eleitoral”, além de seu reflexo inserido mais recentemente pela Lei Complementar nº 135/2010, consistente na inelegibilidade por oito anos dos envolvidos na prática do ilícito, nos termos do artigo 1º, inciso I, alínea *j* da “Lei das Inelegibilidades”<sup>40</sup>.

Por outro lado, a intolerância da Justiça Eleitoral – aqui entendida como a

<sup>37</sup> Já decidiu o Tribunal Superior Eleitoral que “promessas genéricas, sem o objetivo de satisfazer interesses individuais e privados, não são capazes de atrair a incidência do art. 41-A da Lei nº 9.504/97” (AgRg em AI nº 5498, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 28/10/2005).

<sup>38</sup> Conferir em: TSE, REspe nº 35.589, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, J. 20/10/2009.

<sup>39</sup> Conferir em: TSE, AgRg no REspe nº 35692, Rel. Min. Felix Fischer, DJE 24/03/2010.

<sup>40</sup> No julgamento do REspe nº 30.298, de relatoria designada para o Ministro Admar Gonzaga Neto, publicada no DJE em 17/03/2016, o Tribunal Superior Eleitoral já assentou que “a captação ilícita de sufrágio pressupõe a existência de provas robustas e incontestes para a configuração do ilícito descrito no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, ante a gravidade das sanções nele cominadas (cassação do registro ou diploma e imposição de multa) e de seus reflexos (inelegibilidade do infrator), nos termos do art. 1º, I, alínea *j*, da LC nº 64/90”.

jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral – com o voto negociado tem se revelado de maneira positiva, sob o manto do entendimento, há muito pacificado, de que a punição pela captação ilícita de sufrágio prescinde da comprovação de que o fato teve potencialidade suficiente para influir no resultado das eleições<sup>41</sup>. Esse rigor decorre da compreensão de que o bem juridicamente tutelado pelo artigo 41-A da Lei nº 9.504/97 é a formação da vontade do eleitor, livre de interferências ilegítimas, diferentemente do abuso de poder econômico, que tem por objetivo resguardar a lisura do pleito<sup>42</sup>. É por isso que a doutrina especializada tem defendido que a comprovação da compra de um simples voto já se revela suficiente à punição do agente infrator e seu respectivo beneficiário pela Justiça Eleitoral (CASTRO, 2016, p. 328; GOMES, 2016, p. 731; REIS, 2012, p. 370-371).

De todo modo, a orientação jurisprudencial aplicável à condenação por captação ilícita de sufrágio foi, de certa maneira, estendida à caracterização do abuso de poder político e econômico, tendo em vista a inovação trazida pela Lei Complementar nº 135/2010, que inseriu no inciso XVI do artigo 22, da “Lei de Inelegibilidades”, vedação à Justiça Eleitoral de considerar a potencialidade do ato alterar o resultado do pleito eleitoral como pressuposto à configuração do ato abusivo, bastando apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam<sup>43</sup>.

Atualmente, entre o período de apresentação do registro da candidatura até a diplomação dos eleitos, o veículo processual destinado à apuração da captação ilícita de sufrágio é a representação, prevista no artigo 41-A da Lei nº 9.504/97, que, por expressa opção legislativa, segue o rito sumário do artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90, e não o sumaríssimo disposto no artigo 96 da Lei das Eleições.

Apesar do artigo 22 da “Lei de Inelegibilidades” regulamentar o trâmite da Ação de Investigação Judicial Eleitoral, Zilio (2016, p. 581) anota que sua relação com a captação

---

<sup>41</sup> Como já assentou o então ministro Nelson Jobim, “no art. 41-A, o bem protegido não é o resultado da eleição. O bem protegido pelo art. 41-A é a vontade do eleitor. Então há um bem protegido distinto, o que não autoriza, com isso, falar-se em potencialidade” (TSE, REspe nº 19.553, DJ 21/06/2002)

<sup>42</sup> A distinção entre a captação ilícita de sufrágio e o abuso de poder econômico precisou ser feita com maior rigor ante a insurgência de inconstitucionalidade da Lei nº 9.840/99 por vozes relevantes no cenário jurídico, sob o argumento de que a referida lei ordinária contemplaria nova hipótese de inelegibilidade. Ao decidir que a cassação do registro ou diploma não importava em declaração de inelegibilidade, o TSE (REspe nº 25.215, DJ 09/09/2005) já havia sedimentado o entendimento de não havia inconstitucionalidade na referida norma, o que foi ratificado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 3.952-4, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, publicada no Diário Oficial da União em 02/02/2007.

<sup>43</sup> O dispositivo permanece, todavia, inaplicável ao processo de representação por captação ilícita de sufrágio, uma vez que a hipótese de inelegibilidade acrescentada ao artigo 1º, inciso I, alínea j, da Lei Complementar nº 64/90, não constitui consequência agregada ao artigo 41-A da “Lei Eleitoral”, mas sim um mero reflexo, ou, nas palavras de Edson de Resende Castro (2016, p. 332), “efeito automático da decisão que condena o agente da sua prática”.

ilícita de sufrágio é meramente processual, tendo em vista a apuração do abuso de poder perseguida pela AIJE, enquanto a representação por captação ilícita de sufrágio tem como desiderato averiguar violação à liberdade de voto do eleitor, não havendo, pois, vinculação material entre as duas.

Ultrapassado o período eleitoral, a repressão à captação ilícita de sufrágio é possível pela via do Recurso Contra Expedição de Diploma, fundado no artigo 262, inciso IV, do Código Eleitoral, apresentado em até três dias, contados da data da expedição do diploma viciado pela obtenção indevida de votos<sup>44</sup>, ou por meio da Ação de Impugnação do Mandato Eletivo, ajuizada até quinze dias após a diplomação, com fundamento na corrupção eleitoral, que abrange, em seu conceito, a captação ilícita de sufrágio<sup>45</sup>, atendendo, pois, ao disposto no artigo 14, §10º, da Constituição de 1988 (CASTRO, 2016, p. 334; REIS, 2012, p. 407; OLIVEIRA, 2008, p. 172).

Além de uma infração cível-eleitoral, o voto negociado também é tipificado no artigo 299 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, como um ilícito penal, sob a nomenclatura de *corrupção eleitoral*. Com pena de reclusão de até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa, o crime se perfaz em relação ao agente da infração<sup>46</sup> com a ação de verbos nucleares similares aos contidos no artigo 41-A da Lei nº 9.504/97, tais como dar, oferecer ou prometer dinheiro, dádiva ou qualquer outra vantagem, para obter voto ou conseguir abstenção, ainda que não seja aceita, punindo a chamada corrupção eleitoral ativa. Trata-se, portanto, de delito de natureza formal, como anotam Carlos Velloso e Walber Agra (2014, p. 503-504), pois sua caracterização independe do resultado alcançado ou mesmo da aceitação do aliciamento pelo eleitor, tal qual ocorre no âmbito da captação ilícita de sufrágio. Diferencia-se do ilícito tipificado no artigo 41-A da Lei Eleitoral, por outro lado, não só pela natureza da infração<sup>47</sup>, mas também por coibir igualmente a conduta do corrompido, classificada como *corrupção eleitoral passiva*, ao contemplar no mesmo dispositivo que também incorre no crime quem solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva ou qualquer outra vantagem, para dar voto ou prometer abstenção.

<sup>44</sup> Conferir em: TSE, RCED nº 755, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJE 28/09/2010.

<sup>45</sup> No julgamento do Agravo Regimental da MC nº 1.276 pelo Tribunal Superior Eleitoral, publicado no Diário Oficial da União em 20/02/2004, o ministro Fernando Neves assentou que a “ação de impugnação de mandato eletivo pode ser ajuizada com base no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, uma vez que a captação vedada de sufrágio se enquadra em corrupção, hipótese prevista no art. 14, §10º, da Constituição da República”.

<sup>46</sup> Suzana de Camargo Gomes ressalta que o crime de corrupção eleitoral “pode ser praticado por qualquer pessoa, não sendo necessário, na sua modalidade ativa, seja o candidato o agente da infração” (2000, p. 203).

<sup>47</sup> Para Francisco de Assis Vieira Sanseverino (2007, p. 258), a captação vedada de sufrágio constitui infração de natureza político-administrativa, enquanto o crime capitulado no artigo 299 do Código Eleitoral se apresenta com natureza penal.



A apuração desse ilícito penal-eleitoral processa-se por ação penal pública incondicionada, proposta pelo Ministério Público Eleitoral, em conformidade com o artigo 355 do Código Eleitoral.

Não são poucos, portanto, os mecanismos jurídicos de repressão à negociação do voto no Brasil. Entre todos eles, o protagonista do combate à corrupção eleitoral tem sido o artigo 41-A da Lei nº 9.504/97. Para Marcelo Roseno de Oliveira (2008, p. 151-152), a introdução desse dispositivo legal no ordenamento jurídico pela Lei nº 9.840/99 “representou verdadeira onda revolucionária no Direito Eleitoral Brasileiro”, possível graças à construção jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral a respeito do tema, que prestigiou intenso combate à compra de voto.

Segundo dossiê disponibilizado pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (*online*) em 4 de outubro de 2007, desde a vigência da Lei nº 9.840/99, que introduziu a figura da captação ilícita de sufrágio no ordenamento jurídico, 623 políticos já haviam sido cassados pela Justiça Eleitoral entre as eleições compreendidas entre os anos 2000 e 2006, sendo 37 deles pertencentes ao Ceará.

No entanto, não há o que comemorar. A constante divulgação de um grande número de candidatos cassados em todo o país, especialmente por compra de voto, só prova o quão abusivas ainda se apresentam as incursões do poder político e econômico na manifestação de voto dos eleitores em pleno século XXI, possibilitada, em grande parte, pelo fracasso do Estado na busca pela erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, objetivos fundamentais da República brasileira segundo o artigo 3º, inciso III, da Constituição de 1988. Sem dúvida, a punição dos responsáveis por ilícitos dessa natureza resguarda a legitimidade da representação política manifestada pelo eleitor nas urnas, mas não combate o inimigo mais antigo da democracia no Brasil, que é a exclusão socioeconômica da maior parte do seu povo. A extrema pobreza e a desigualdade social sustentaram a estrutura coronelista durante a República Velha e são as responsáveis pela perpetuação de suas práticas até hoje, conforme será visto a seguir.

#### **4. Práticas coronelistas da atualidade: uma análise da captação ilícita de sufrágio na jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**

Considerado um dos fatores responsáveis historicamente pelo abalo à estrutura coronelista no país, a Justiça Eleitoral tem contribuído para o combate ao abuso de poder nas eleições desde o seu surgimento, com o Código Eleitoral de 1932. Ao agregar funções de



natureza jurisdicional, administrativa, consultiva e até mesmo normativa, pelo ordenamento jurídico vigente, a Justiça Eleitoral vem sendo chamada ao exercício, cada vez maior, do papel de guardião da lisura do pleito eleitoral e da expressão democrática do voto.

Por julgar “pelo alegado e provado”, para usar a expressão de Pedro Lessa, tantas vezes mencionada por Victor Nunes Leal (2012, p. 130) em seu estudo sobre o coronelismo, nada mais cientificamente adequado à compreensão de como o voto negociado permanece em vigência no Ceará, em pleno século XXI, do que extrair exemplos concretos dessa prática a partir dos casos envolvendo captação ilícita de sufrágio já submetidos à apreciação do principal órgão integrante da Justiça Eleitoral no estado: o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará.

A pesquisa com a palavra-chave “captação ilícita de sufrágio” junto à base de dados acessível pelo sítio eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará só alcança 184 acórdãos, disponibilizados a partir do ano de 2003, 153 deles versando sobre julgamento de mérito, envolvendo ações e representações apresentadas diretamente à Corte ou recursos eleitorais interpostos em face de decisões prolatadas por juízes de primeira instância.

Desses 153 julgamentos de mérito ocorridos entre o ano de 2003 até a data da finalização deste trabalho, a Corte reconheceu a procedência da acusação de captação ilícita de sufrágio em 43 casos, julgando-a improcedente nos outros 109 que chegaram ao seu conhecimento.

Os exemplos mais ilustrativos de como práticas típicas do coronelismo ainda se manifestam no Ceará, especialmente em municípios do interior, podem ser extraídos em diversos desses casos, normalmente envolvendo troca do voto por dinheiro, cestas básicas, materiais de construção, *kits* sanitários e até mesmo próteses dentárias. Para provar o raciocínio desenvolvido ao longo deste trabalho, serão apontados alguns deles a seguir.

Nos autos do Recurso Eleitoral nº 15194, de relatoria designada ao Juiz Jorge Luis Girão Barreto, publicado no Diário Oficial da Justiça Eleitoral em 8 de outubro de 2009, o Tribunal confirmou sentença prolatada por juiz eleitoral de primeira instância que determinou a cassação do registro e respectivo diploma dos candidatos eleitos aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito do Município de Santa Quitéria, no pleito de 2008, ao considerar caracterizada a captação ilícita de sufrágio em razão da apreensão de veículo pertencente a um dos candidatos durante o período eleitoral, contendo em seu interior quantia em dinheiro superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), acondicionada em envelopes e acompanhada de manuscritos com anotações de nomes de pessoas, quantidade de votos e benesses ofertadas.

A associação desse tipo de comportamento ao coronelismo é inevitável. Já se

apontou, no primeiro capítulo deste trabalho, descrição levada a efeito por Maria Isaura Pereira de Queiroz do comportamento compreendido como natural dos “coronéis” durante as campanhas eleitorais realizadas na República Velha, sempre carregados de presentes e quantia em dinheiro destinada aos eleitores<sup>48</sup>.

Situação semelhante foi julgada pela Corte nos autos do Recurso Eleitoral nº 32166, de relatoria do Juiz Manoel Castelo Branco Camurça, publicado no Diário Oficial da Justiça Eleitoral em 5 de julho de 2013, oportunidade em que foram mantidas as sanções aplicadas em primeiro grau à candidata eleita ao cargo de Vereadora do Município de Granja, por entender igualmente caracterizado o ilícito eleitoral previsto no artigo 41-A da Lei nº 9.504/97 diante da apreensão, na casa da candidata, de relação contendo o nome de inúmeros eleitores, benesses a serem ofertadas, número de votos possivelmente angariados e quantia significativa em dinheiro, tudo isso acompanhado de santinhos, blocos e caderno com anotações das eleições<sup>49</sup>.

Mas não são só esses os exemplos de como a incursão abusiva do poder privado se manifesta nas eleições municipais em todo o Ceará. Nos autos do Recurso Eleitoral nº 15175, de relatoria do Juiz Jorge Luis Girão Barreto, publicado no diário oficial do dia 24 de junho de 2010, o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará reformou sentença de primeiro grau, para dar procedência à ação de impugnação de mandato eletivo e cassar o mandato das candidatas eleitas ao cargo de Prefeita e Vice-prefeita do Município de Baixio para o pleito de 2008, tendo em vista a comprovação de que um correligionário distribuiu autorizações para entrega de material de construção a diversos eleitores, incluindo uma doação de 3.000 tijolos a um deles. A mesma prática pode ser visualizada no julgamento do Recurso Eleitoral nº 16854, de relatoria do Desembargador Antônio Abelardo Benevides Moraes, no qual a Corte decidiu manter a aplicação de multa e cassação do mandato dos candidatos eleitos aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito do Município de Tarrafas para o pleito de 2012, tendo em vista a comprovação de suas respectivas responsabilidades na doação de material de construção ao eleitorado do município.

---

<sup>48</sup> No mesmo sentido, o TRE-CE já cassou o diploma dos candidatos eleitos aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito do Município de Bela Cruz, ante a comprovação do aliciamento de eleitores por meio da entrega de “santinhos” acompanhados de quantia em dinheiro. (TRE-CE, RE nº 15187, Rel. Juiz Raimundo Nonato Silva Santos, DJE 19/04/2010)

<sup>49</sup> O mesmo ocorreu nos autos da Representação nº 11560, oportunidade em que o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará condenou candidato eleito ao cargo de Deputado Estadual nas eleições de 2006, em razão da comprovação de que tanto o candidato quanto pessoas ligadas à sua campanha entregaram dinheiros e outras benesses a eleitores do município, em troca de seus respectivos votos. Para o Tribunal, os autos continham diversas provas do ilícito eleitoral, verificado pela apreensão, no comitê e na casa do coordenador de campanha do candidato, de diversos documentos contendo anotações de favores a eleitores e a quantia de quase doze mil reais em espécie.

Uma análise mais específica do contexto fático comum a muitos desses casos de captação ilícita de sufrágio reforça a extrema pobreza como elemento integrante do processo de “compra de voto”. Nos julgamentos citados, é possível verificar que são as péssimas condições habitacionais experimentadas pelo eleitorado pobre que favorecem o ambiente destinado à mercancia do voto por material de construção<sup>50</sup>.

E não param por aí os exemplos de como a exclusão socioeconômica dos eleitores cearenses atua como elemento fomentador da captação ilícita de sufrágio. A extrema pobreza no interior do estado tem contribuído para que uma das práticas mais comuns à obtenção indevida de votos se caracterize pela sua troca até mesmo por próteses dentárias, a exemplo dos julgamentos realizados nos autos dos seguintes recursos eleitorais: nº 956043047, nº 956108956, nº 956108871 e nº 956108604. Muitas vezes não alcançados pelo ainda frágil sistema de saúde do país, a troca do voto não só por próteses dentárias, mas também por consultas médicas, autorizações para cirurgias e distribuição de receitas à população carente também tem se apresentado com frequência como causa para incursão dos candidatos no ilícito previsto no artigo 41-A da Lei nº 9.504/97, consoante julgamento ocorrido nos autos do Recurso Eleitoral nº 958119251.

Todos esses casos corroboram a compreensão de que, tal como na República Velha, o atendimento das necessidades básicas da camada pobre da população continua sendo aproveitado pelos detentores do poder econômico para promoção de candidaturas políticas, trazendo à tona a pertinência da interpretação de Victor Nunes Leal acerca do fator psicológico exercido sobre o voto de cabresto, no sentido de ser natural ao eleitor amparado por tais benesses “lutar com o coronel e pelo coronel”, conforme referência igualmente feita na parte inicial deste trabalho.

Analizando o julgamento do Recurso Eleitoral nº 958707992 e o Recurso Contra Expedição de Diploma nº 11113, é possível vislumbrar a presença de resquícios do coronelismo no processo político-eleitoral do século XXI inclusive no “comum” custeio de transporte e alimentação dos votantes no dia do pleito, por se tratar de despesa igualmente patrocinada pelos “coronéis” no início do século XX, apontada como fator que impulsionava a submissão do voto exercido pelo eleitorado rural à orientação e controle do “coronel”.

Nesse passo, observados os casos devidamente punidos pelo Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, parece inafastável concluir que, embora o coronelismo não mais exista

---

<sup>50</sup> A mesma conduta foi punida pelo Tribunal Regional Eleitoral do Ceará nos Recursos Eleitorais nº 956791655, nº 223211977, nº 14798, nº 958715407 e nº 13633.

enquanto o sistema governista vigente durante a República Velha, suas práticas ainda podem ser notadas em diversas manifestações de campanha eleitoral realizadas até os dias atuais, normalmente marcadas pelo incursão abusivo do poder privado em detrimento da “livre” manifestação de voto de um eleitorado escravizado pela pobreza e desigualdade social.

## 5. Conclusão

O coronelismo foi um sistema essencialmente governista, marcado pela incursão abusiva do poder privado no domínio político e sustentado por uma estrutura econômica e social inadequada à expressão livre e consciente do voto durante a República Velha.

A despeito da evolução social experimentada em todo o país ter provocado o desaparecimento desse fenômeno, nos moldes em que foi originariamente concebido, sua adaptação à nova realidade social tem possibilitado a perpetuação de muitas de suas práticas até os dias atuais, notadamente as marcadas pela interferência do abuso de poder nas eleições, manifestada de maneira mais eloquente por meio do voto negociado.

Preocupado com a manifestação do voto livre da influência de quaisquer valores antidemocráticos, o poder público tem aprimorado cada vez mais o processo político-eleitoral mediante a criação de institutos e mecanismos processuais voltados à repressão da “compra de voto”, com especial destaque ao artigo 41-A da Lei nº 9.504/97, que estabelece as condutas compreendidas como caracterizadoras da chamada captação ilícita de sufrágio, punindo os responsáveis pelo ilícito eleitoral com multa, cassação do registro ou diploma e aplicação reflexa da sanção de inelegibilidade introduzida pela Lei Complementar nº 135/2010.

Muito embora a introdução desses dispositivos na ordem jurídica brasileira tenha contribuído significativamente com o combate à “compra de votos”, a medida não se revela suficiente ao fim dessa prática. O número de candidatos cassados pela Justiça Eleitoral em todo o país só prova o quanto abusivas ainda se apresentam as incursões do poder político e econômico na livre manifestação de voto dos eleitores. Todos os 43 casos punidos pelo Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, na forma em que a captação indevida de voto se manifestou, provam que a “compra de voto” decorre basicamente da aliança entre dois fatores: a significativa desigualdade econômica e social da população (embora reduzida nos últimos dez anos) e a consequente capacidade proporcionada ao poder econômico e político privados de interferir abusivamente nas eleições.

É por isso que, embora a punição dos responsáveis pelo voto negociado aprimore a representatividade do processo político-eleitoral e simbolize um efetivo funcionamento das

instituições republicanas, a quantidade de políticos cassados pelo Poder Judiciário mais evidenciará o fracasso do Estado em promover a redução da desigualdade social e a erradicação da pobreza do que provará o efetivo combate ao voto negociado enquanto adversário político da lisura dos pleitos eleitorais. Isso porque a responsabilização dos envolvidos em ilícitos dessa natureza combate o efeito, que é a compra do voto, e não a causa que a favorece.

Portanto, o principal inimigo da manifestação verdadeiramente livre do voto no Brasil é a exclusão socioeconômica da população. Ela estruturou o sistema coronelista durante a República Velha e é a principal responsável pela perpetuação de suas práticas até hoje.

## 6. Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.737, de 15 de junho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 jun. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: 30 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 set. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 30 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 set. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm)>. Acesso em: 30 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 maio. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm)>. Acesso em: 30 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 set. 2009. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm)>. Acesso em: 30 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 maio. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm)>. Acesso em: 30 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 4 jun. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm)>. Acesso em: 30 maio 2016.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

\_\_\_\_\_. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual*. In: Dados. v. 40, n. 2, p. , 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 30 maio 2016.

CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral: De acordo com a Lei da Ficha Limpa, com a Lei n. 13.165/2015 e com as Resoluções do TSE para as eleições de 2016*. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

CAVA, Ralph Della. *Milagre em Joazeiro*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

CEARÁ. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. *Recurso Contra Expedição de Diploma n. 11.113*, de 12 de maio de 2011, Ceará. Disponível em: <<http://www.tre-ce.jus.br/jurisprudencia/@@processrequest?sectionServers=CE>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. *Recurso Eleitoral n. 15.175*, de 24 de junho de 2010, Ceará. Disponível em: <<http://www.tre-ce.jus.br/jurisprudencia/@@processrequest?sectionServers=CE>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. *Recurso Eleitoral n. 15.194*, de 8 de outubro de 2009, Ceará. Disponível em: <<http://www.tre-ce.jus.br/jurisprudencia/@@processrequest?sectionServers=CE>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. *Recurso Eleitoral n. 16.854*, de 21 de agosto



- de 2013, Ceará. Disponível em: <<http://www.tre-ce.jus.br/jurisprudencia/@@processrequest?sectionServers=CE>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. *Recurso Eleitoral n. 32.166*, de 5 de abril de 2013, Ceará. Disponível em: <<http://www.tre-ce.jus.br/jurisprudencia/@@processrequest?sectionServers=CE>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. *Recurso Eleitoral n. 956043047*, de 14 de setembro de 2010, Ceará. Disponível em: <<http://www.tre-ce.jus.br/jurisprudencia/@@processrequest?sectionServers=CE>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. *Recurso Eleitoral n. 956108604*, de 5 de novembro de 2010, Ceará. Disponível em: <<http://www.tre-ce.jus.br/jurisprudencia/@@processrequest?sectionServers=CE>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. *Recurso Eleitoral n. 956108871*, de 7 de janeiro de 2011, Ceará. Disponível em: <<http://www.tre-ce.jus.br/jurisprudencia/@@processrequest?sectionServers=CE>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. *Recurso Eleitoral n. 956108956*, de 21 de outubro de 2010, Ceará. Disponível em: <<http://www.tre-ce.jus.br/jurisprudencia/@@processrequest?sectionServers=CE>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. *Recurso Eleitoral n. 958119251*, de 6 de julho de 2011, Ceará. Disponível em: <<http://www.tre-ce.jus.br/jurisprudencia/@@processrequest?sectionServers=CE>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. *Recurso Eleitoral n. 958707992*, de 13 de abril de 2011, Ceará. Disponível em: <<http://www.tre-ce.jus.br/jurisprudencia/@@processrequest?sectionServers=CE>>. Acesso em: 02 jun. 2016.
- CUNHA, Fernando Whitaker da. *Democracia e Cultura* (os pressupostos da ação política). 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.
- FARIAS, Airton de. *História do Ceará*. 7. ed. Fortaleza: Armazém da Cultura, 2015.
- FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 51. ed. São Paulo: Global, 2006.
- GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- GOMES, Suzana de Camargo. *Crimes eleitorais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- GONDIM, Linda Maria de Pontes. *Clientelismo e modernidade nas políticas públicas – Os “governos das mudanças” no Ceará (1987-1994)*. Ijuí: UNIJUÍ, 1998.



- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- KERBAUY, Maria Teresa Miceli. *A morte dos coronéis: política interiorana e poder local*. Araraquara: FCL/Laboratório Editoria/ UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL. *Políticos cassados por corrupção eleitoral*. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/institucional/prpa/campanhas/politicoscassadosdossie.pdf>> Acesso em: 02 jun. 2016.
- OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. *Direito Eleitoral – Reflexões sobre temas contemporâneos*. Fortaleza: ABC Editora, 2008.
- PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. São Paulo: Giordano, 1995.
- \_\_\_\_\_. *História Eleitoral do Brasil*. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1989.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- REIS, Márlon. *Direito eleitoral brasileiro*. Brasília: Alumnus, 2012.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- RIBEIRO, Fávila. *Abuso de poder no direito eleitoral*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- SANSEVERINO, Francisco Assis de Vieira. *Compra de votos: análise à luz dos princípios democráticos*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. Tradução de Luís Cristóvão de Aguiar. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2010.
- THEÓPHILO, Rodolpho. *Libertação do Ceará: queda da oligarquia Acioly*. Fac-símile, edição de 1914. Fortaleza: Fundação Waldemar Alcântara, 2001.
- VELLOSO, Carlos Mario da Silva; AGRA, Walber Moura. *Elementos de direito eleitoral*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Populações meridionais do Brasil*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2005.
- WEBER, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*. Tradução de Augustin Wernet. 5. ed. São

Paulo: Editora da Unicamp, 2016.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.