

SISTEMA ELEITORAL

No Brasil, apesar de termos uma história política eleitoral regional, o sistema eleitoral – enquanto conjunto de normas que definem os mecanismos de representação política da sociedade na estrutura de organização dos poderes de Estado – sempre teve uma natureza unitária, por força da organização política do Império, e federal, devido à vocação federalista da República brasileira. Tal natureza federal do sistema eleitoral já era evidente no período da Primeira República, quando dispositivo expresso da Constituição de 1891 (inciso 22 do artigo 34) estabelecia como atribuição exclusiva do Congresso Nacional regular a eleição para os cargos federais em todo o país, e assim também nos anos que se seguiram à promulgação do Código Eleitoral de 1932.

Os mecanismos de controle eleitoral do Império, assim como da Primeira República, não se deveram, portanto, a leis provinciais ou estaduais, mas às imposições de uma legislação comum às províncias ou aos estados, que ficavam eleitoralmente sujeitos aos dispositivos fixados pelas constituições e pelas leis federais que regulavam o processo eleitoral. Se, nas províncias do Império, os poderes e competências políticas eram essencialmente delegados, na Primeira República já se podia atestar uma tentativa de organização eleitoral pelos estados, porém de efeito meramente subsidiário. Isso ocorria porque, resguardando a Constituição de 1891 para o Congresso Nacional a competência exclusiva para legislar sobre eleições, ficava implícito que os estados, desde que não contrariassem as normas federais, poderiam legislar sobre situações eleitorais estaduais. A Lei Eleitoral do Rio Grande Sul nº 153 de 14 de junho de 1913 é um demonstrativo dessa abertura, mas, como em tantas outras situações, não é um indicativo de que tal permissão legal teria sido genericamente aplicada.

Na história mundial, o conjunto dos mecanismos eleitorais, do ponto de vista conceitual, nem sempre teve uma articulação coerente, permitindo quase sempre que normas específicas de representação divergissem entre si, ou divergissem das normas gerais, que nem sempre eram de natureza constitucional. Na verdade, foi o crescente movimento

constitucionalista que sucedeu à Revolução Francesa, tomando como referência os movimentos anteriores que influíram na formação parlamentar inglesa, que incentivou a definição de mecanismos de representação das camadas populares, ou do povo em geral, nos parlamentos das monarquias constitucionais – e só muito excepcionalmente essas normas foram promulgadas como normas de intermediação entre as demandas políticas da população e o Poder Executivo, como aconteceu nos Estados Unidos da América.

Todavia, o pressuposto dos sistemas eleitorais é a relação que se estabelece entre o eleitor e o eleito através do voto como mecanismo de opção entre aqueles que se apresentam como candidatos a cargos públicos elegíveis. O conceito de voto é bastante amplo nas circunstâncias de sua formulação histórica, como instrumento de expressão da vontade política do eleitor. Muitas vezes é definido como sufrágio, que, dependendo do fluxo de relações políticas entre cidadãos e Estado, pode ser direto – quando o eleitor elege o eleito –, ou indireto – quando um conjunto de eleitos elege um dirigente central do Estado ou de seus departamentos. Por essas razões, o voto pode ser circunscrito a determinados cidadãos, ou pode ser universal, extensivo a todos os cidadãos, muitas vezes, no entanto, com algumas restrições. O ato de votar pode ser verificado através de escrutínios abertos, como se verificou originalmente, ou do escrutínio secreto. Historicamente os mecanismos que reconheciam o voto aberto do eleitor nas eleições de sufrágio direto têm evoluído para o voto secreto, ampliando a segurança e a liberdade de escolha do cidadão. No entanto, nas eleições indiretas, tem remanescido quase que exclusivamente o voto aberto, sendo que tais votações muitas vezes ficam limitadas a câmaras ou instituições onde prevalece o interesse ou a segurança de Estado.

Originariamente, os cidadãos eleitos eram escolhidos para o Parlamento, onde se organizavam a câmara baixa, de representação popular, eleita diretamente, através de partidos políticos, e a câmara alta, escolhida pelo monarca diretamente ou em listas de natureza tríplice. A esse período sucederam-se os movimentos que procuravam evitar a escolha da câmara alta pelo monarca, e cada vez mais fazer com que os representantes nela reunidos também fossem eleitos diretamente. Essa evolução estrutural do Estado permitiu

que, exceto em países de monarquia consolidada, os representantes, tanto das câmaras baixas como das câmaras altas, fossem diretamente eleitos por camadas da população. Mais importante, fez com que a moderna evolução eleitoral também se encaminhasse para a eleição do dirigente executivo pelas camadas populares. Ou seja, fez com que os membros do Poder Executivo viessem a ser eleitos pelo povo, através de sufrágios circunscritos ou do sufrágio universal, que também pode ser aberto ou secreto – sendo que o voto universal secreto mais resguarda a segurança, a liberdade e a legitimidade do processo eleitoral.

Ocorre, todavia, que os primeiros movimentos de identificação dos cidadãos eleitores não tinham nenhuma abertura para definir como eleitor todo e qualquer homem do povo, mas apenas aqueles que acumulassem um determinado volume de riquezas ou que possuíssem uma determinada renda, permitindo que o processo eleitoral tivesse uma natureza censitária. Esses modelos censitários, historicamente, têm como grande formulador teórico o pensador liberal francês Benjamin Constant, especialmente no seu livro *Princípios políticos constitucionais*, que exerceu decisiva influência na formulação dos mecanismos eleitorais brasileiros, especialmente transcritos na Constituição Política do Império do Brasil e na sua legislação regulamentar.

No Brasil Império definiu-se que o processo eleitoral indireto para a eleição de membros da Câmara de Representantes e do Senado ocorresse numa sucessão de cálculos de renda (não podiam votar aqueles que tivessem renda líquida anual inferior a cem mil réis) entre o votante – a base do processo eleitoral, o eleitor – o cidadão intermediário entre a base eleitoral e o Estado, e o elegível – os deputados ou representantes do povo em geral, e os senadores, apresentados em lista tríplice, entre os quais o monarca indicava o escolhido para o Senado do Império. Todos esses deveriam ter uma determinada renda de natureza financeira que os classificava como cidadãos, e além disso, por exclusiva exigência da Carta Constitucional e das leis subsequentes, deveriam professar a religião católica. A Constituição do Império estabelecia também limitações de natureza etária, só admitindo o direito de voto para os maiores de 25 anos, exceto os casados e oficiais militares maiores de 21 anos, os bacharéis formados e clérigos de ordem sacra, e de

natureza política, quando claramente estabelecia que só poderiam votar aqueles que estivessem no pleno gozo dos seus direitos políticos, não sendo, todavia, a legislação expressiva com relação à exigência do votante / eleitor / elegível saber ler e escrever.

As sucessivas crises eleitorais do Império brasileiro contribuíram para que o voto de natureza censitária evoluísse mesmo no Império, e decisivamente na República, em especialíssimas circunstâncias, para o voto universal. Mesmo com grandes e significativas restrições, buscou-se eliminar, de qualquer forma, todo e qualquer mecanismo de natureza censitária ou financeira. Antes que se definisse o modelo eleitoral da República, ainda no Império, em 1875, a Lei do Terço (que não era um processo proporcional, mas simplesmente dividia os cargos eletivos no Congresso Nacional a serem preenchidos em 2/3 para a maioria e 1/3 para a minoria) introduziu o título eleitoral, documento próprio de identificação do eleitor. Deve-se também destacar que, na crise eleitoral do Império, a Lei Saraiva (Lei nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881) extinguiu as juntas paroquiais de qualificação do eleitor, restringindo o poder da Igreja e confiando o processo de qualificação ou alistamento aos magistrados. Interessantemente, essa própria lei aboliu as cerimônias católicas obrigatórias antes de qualquer trabalho de natureza eleitoral, e, mais importante ainda, incentivou, embora com baixa eficácia num futuro imediato, o voto direto do votante (agora eleitor) no elegível (deputado e senador). Foi também a Lei Saraiva que, assumindo as tendências de um censo literário, proibiu o direito de voto do analfabeto, o que de certa forma, mesmo com o crescimento populacional, restringiu o volume de votantes / eleitores, com o objetivo de evitar manipulações.

Como se pode verificar, predominaram na história eleitoral dois tipos especiais de voto: o voto censitário, que gera limitações diferentes para os votantes em geral, seja de natureza financeira, tributária, religiosa, literária, ou mesmo de gênero, como ocorreu no Brasil imperial (e na própria Primeira República), e o voto universal, que tem sido entendido como o voto sem qualquer restrição eleitoral. A evolução do voto na Primeira República ficou marcada não apenas pelas restrições de natureza literária (proibição do voto do analfabeto), mas também pelas restrições de gênero, proibindo, como no Império, o

direito de voto às mulheres. Por outro lado, independentemente dessa estruturação demonstrativa, o voto no Império tinha uma natureza distrital, instituída pela Lei dos Círculos, de 19 de setembro de 1855 (inspirada na Lei Eleitoral francesa, de 22 de dezembro de 1789, art. 25, que circunscrevia eleitores e candidatos a uma área geográfica com determinada densidade eleitoral, no espaço político das províncias), e tinham papel decisivo no processo eleitoral os juízes de paz, criados em cada freguesia ou capela curada por lei de 15 de outubro de 1827.

A República não fugiu a essas circunscrições eleitorais, mantendo o voto distrital no espaço político dos estados federados. Isso significa que a República, em relação aos círculos de poder, não mudou a orientação do Império, ou seja, que as modificações eleitorais que advieram não influíram decisivamente nos esquemas de poder, o que permitiu que os controles eleitorais dos baronatos se transmudassem para os controles eleitorais das oligarquias republicanas, tema que foi profundamente estudado por Vítor Nunes Leal no seu livro *Coronelismo, enxada e voto*. Tanto é fato que a estrutura distrital sobreviveu com adaptações na República, que o Decreto nº 153, de 3 de agosto de 1893, dividiu os estados da União em distritos eleitorais, de acordo com o artigo 36 da Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, o que foi alterado pelo Decreto nº 1.425, de 27 de novembro de 1905, que dividiu o território da República em distritos eleitorais. Assim observado, os deputados ficavam eleitos através do voto distrital direto, o que significa que sua representatividade ficava restrita à área geográfica do círculo eleitoral ou distrito, suscetível, por conseguinte, a um controle eleitoral mais visível.

A grande inovação republicana, não apenas como dispõe a Constituição de 1891, foi a criação do sistema presidencialista de governo, em substituição à monarquia constitucional, com a eleição direta para presidente e vice-presidente da República na forma do escrutínio secreto, do sufrágio direto e da maioria absoluta de votos. Várias leis e decretos também trataram dessa matéria, entre eles o Decreto 200A de 1890, a Lei nº 35 de 1892 e o Decreto nº 184 de 23 de setembro de 1893. Interessantemente, esse novo momento eleitoral brasileiro, com certeza articulado com o texto constitucional, definiu

com maior clareza a questão das inelegibilidades (Artigo nº 70), na qual se destacava, entre outras limitações, que não poderiam ser votados os cidadãos que tivessem empresas privilegiadas, ou que gozassem de subvenções, garantias de juros ou outros favores da União/Estado, e se estabelecia que o cidadão eleito deputado ou senador não poderia solicitar qualquer benefício do poder público. Essa mesma República, independentemente de estabelecer restrições eleitorais para aqueles que não estivessem no gozo pleno de seus direitos civis, fixou limitações literárias proibindo o voto do analfabeto, e não fez qualquer abertura com relação ao voto da mulher, embora, dado o contexto político, não houvesse restrições com relação ao negro, desde que estivesse com os seus direitos definidos na forma da Constituição e da lei. O mais interessante desse quadro é que fica demonstrado que a legislação eleitoral favoreceu a consolidação do poder dos oligarcas nos estados federados, o que, de certa forma, influiu no processo da industrialização brasileira na medida em que se estabeleciam restrições eleitorais para o empresário que tivesse qualquer militância política ou partidária.

A Lei Rosa e Silva (Lei nº 1.269 de 15 de novembro de 1904) ampliou significativamente essas restrições ao empresariado e aos banqueiros, inclusive pelo simples fato de estes emitirem notas ao portador, beneficiarem-se de isenção de impostos ou privilégios de zonas ou navegação, fortalecendo as políticas de controle oligárquico durante o período republicano. As oligarquias não apenas governavam pragmaticamente (em si), mas tinham uma dimensão legal (para si) do exercício do seu poder, que, mesmo com Emenda Constitucional de 1926, não foi esvaziada, o que permitiu o desenvolvimento de amplas mobilizações políticas contrárias, não apenas ao sistema político republicano, mas muito especialmente ao sistema eleitoral, que, independentemente da sua força legal, apoiava-se em mecanismos informais de controle, como as eleições a bico de pena, o voto de cabresto e a produção de atas fraudadas.

A mais evidente demonstração desse controle eleitoral pelos oligarcas, independentemente do conhecido acordo que viabilizava a “política dos governadores”, foi o controle do Congresso pela Comissão de Verificação, que influía na diplomação dos

deputados, e, por outro lado, os altos percentuais, que chegavam a cerca de 90% do eleitorado, obtidos pelos candidatos do Partido Republicano, vitoriosos em eleições presidenciais. Não havia propriamente uma legislação sobre partidos políticos, mas o modelo dominante era de uma espécie de unipartidarismo, onde o Partido Republicano se distinguia dos demais apenas pela indicação do estado federado no seu próprio nome. Destacou-se, todavia, nesse contexto, a história do Partido Republicano Rio-Grandense, que, entre os demais, assumiu uma postura de nítida adesão às práticas positivistas de fortalecimento autoritário do poder central nos estados, o que não ficou explícito no texto constitucional com relação à presidência da República.

A Revolução de 1930 assumiu politicamente o compromisso de enfrentar esse quadro de domínio eleitoral, vindo a promulgar ainda na sua fase revolucionária a Lei nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, o Código Eleitoral, que efetivamente definiu os parâmetros políticos e jurídicos do direito eleitoral brasileiro, introduzindo modificações profundas na dispersa legislação eleitoral da Primeira República. O Código Eleitoral instalou efetivamente o quadro geral das bases que iriam presidir o sistema eleitoral brasileiro, modernizando as práticas políticas e incluindo no contexto eleitoral novas camadas da população, viabilizando a participação da população operária no contexto eleitoral, sem, todavia, alcançar com efeitos positivos a grande massa da população rural, que permaneceu ainda por algum tempo indiferente às questões de Estado. O Decreto nº 22.653, de 24 de abril de 1933, apenas como efeito demonstrativo, fixou o número e estabeleceu o modo de escolha das representações das associações profissionais para a participação na Assembleia Constituinte.

O Código Eleitoral criou a Justiça Eleitoral, o que deu independência e autonomia ao processo de produção e controle federal das eleições. Por outro lado, autorizou o direito de voto da mulher, mantendo, todavia, as restrições de natureza literária (analfabetos), e fortaleceu a proibição de impedimentos eleitorais por razões de discriminação que envolvesse crenças filosóficas, políticas e religiosas, inclusive garantindo o *habeas corpus* e o mandado de segurança em razão do catálogo de crimes eleitorais que a própria lei

definiu. Ressalte-se, no entanto, apenas como ilustração política, que, antes da promulgação do Código Eleitoral, considerando a abertura da Constituição de 1891, que não impedia que os estados legislassem subsidiariamente sobre matéria eleitoral, várias decisões judiciais, na virada de 1928 para 1929, admitiram o voto da mulher, precedentemente.

Finalmente, esse mesmo código eliminou as eleições por distritos, implantou o voto secreto e por representação proporcional por estado, e esvaziou o Senado, que tinha grande significado na Primeira República. Fortaleceu a eleição por sufrágio universal direto e viabilizou a convocação da Constituinte de 1933, que promulgou a mais extensiva Constituição brasileira voltada para a proteção dos direitos sociais, e não apenas dos direitos individuais, como acontecera em 1891. Ressalte-se, todavia, que a Constituição de 1934 admitia que os estados poderiam decretar a sua constituição (artigo 7º) e as leis por que se deviam reger, deixando explícito, no entanto, um dispositivo (letra C, inciso I, artigo 7º) que não veio a ter qualquer eficácia: os estados deveriam obedecer a temporariedade das funções eletivas, limitadas aos mesmos prazos dos cargos federais correspondentes, e proibida a reeleição de governadores e prefeitos. Da mesma forma, o código sistematizou a organização dos partidos políticos e as alianças interpartidárias, concomitantemente com a organização dos sindicatos, e criou as eleições de natureza proporcional para os deputados do povo, inovando, com relação à história política brasileira, ao introduzir a convivência no mesmo Congresso de deputados do povo e deputados profissionais, originários dos órgãos sindicais e corporativos. Estes últimos não sobreviveram na história política e eleitoral futura, embora, no seu conjunto, tenham contribuído para a consolidação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934, que naufragou, concomitantemente com as mobilizações do Partido Comunista e do movimento integralista, com a outorga da Constituição de 1937.

Aurélio Wander Bastos

FONTES: BASTOS, A. *Autoritarismo*; CAMPANHOLE, A. *Constituições*;

CARONE, E. *República Velha*; CONSTANT, B. *Princípios*; FERREIRA, M. *Evolução* (p. 191); FREIRE, F. *História*; JOBIM, N.; PORTO, W. *Legislação*; LEAL, V. *Coronelismo*; VELLASCO, D. *Direito*.