

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

**UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES  
INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO**

**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E PERFEIÇOAMENTO**

**Juliano Machado Pires**

**A INVENÇÃO DA LISTA ABERTA:**

**O Processo de Implantação da Representação Proporcional no Brasil**

**Brasília**

**2009**

**Juliano Machado Pires**

**A INVENÇÃO DA LISTA ABERTA:**

**O Processo de Implantação da Representação Proporcional no Brasil**

**Dissertação apresentada ao Instituto  
Universitário de Pesquisas do Rio de  
Janeiro/ IUPERJ para a obtenção da  
titulação de Mestre em Ciência Política.**

**Orientador: Jairo Marconi Nicolau**

**Brasília**

**2009**

A Invenção da Lista Aberta:  
O Processo de Implantação da Representação Proporcional no Brasil

Dissertação – Mestrado Interinstitucional em Ciência Política – (Iuperj/Cefor)  
2º Semestre de 2009.

Aluno: Juliano Machado Pires

Banca Examinadora:

---

Professor Jairo Marconi Nicolau  
Orientador

---

Professor Walter Costa Porto

---

Professor Antonio Octavio Cintra

Brasília, 17 de setembro de 2009

*suas reivindicações, sinceras ou não, centralizavam-se na pureza do voto  
(Raymundo Faoro).*

*Toda a vida republicana e mesmo na última fase da monarquia serviram de  
pressuposto ao Código de 1932. Indiscutivelmente, foram os vícios em evidência  
pela prática das antigas leis, e falsificação das eleições, o sentido anti-  
democrático das campanhas políticas, a angústia das minorias sufocadas, que  
contribuíram e prepararam, através (de) demorado “processus” o sistema  
finalmente consagrado no Código de 1932 e ratificado na Lei nº 48, de 4 de  
maio de 1935 (Ruy Santos - 1937)*

## Resumo

O sistema eleitoral utilizado no Brasil para a eleição de deputados e vereadores possui peculiaridades que o tornam único. Além de serem raros os sistemas proporcionais de listas abertas, a variante aqui existente apresenta características diferentes daquelas presentes em outras democracias. Além disso, o país é o que conta a mais tempo de essa forma de representação. Pois apesar dessas características o sistema brasileiro é pouco estudado, havendo poucos estudos na literatura acadêmica sobre sua história e o processo que levou a sua adoção. No caso específico do momento em que foi implantado no país o embrião da lista aberta, a ausência de estudos anteriores é notável, por isso, esta dissertação busca colaborar para atenuar essa falta de estudos. O texto começa repassando as conceituações de democracia e representação e termos relevantes para os seus entendimentos. Em seguida realiza-se uma revisão histórica da evolução nos séculos XIX e XX das propostas de representação política, com destaque para a representação proporcional no mundo e no Brasil, com destaque para as obras de Joaquim Francisco de Assis Brasil e de João C. Da Rocha Cabral. Parte-se então para uma análise dos trabalhos da comissão responsável pela elaboração do Código Eleitoral de 1932 e também do próprio conteúdo do código e de suas normas auxiliares. Em sequência é abordada a questão da representação na Constituição de 1934 e a discussão de contestação do tratamento dado pelo Código de 1932 à representação proporcional. Esses debates conduzirão à revisão do código por parte do Congresso Nacional entre 1934 e 1935. Essa revisão, abordada em detalhes pela primeira vez entre trabalhos acadêmicos, levou à aprovação da Lei nº 48 de 1935, que é desde então a base do sistema nacional. Por fim, é abordado como a Lei nº 48 serviu de base para o Decreto-Lei 7.586 de 1945 (Lei Agamenon) e os códigos eleitorais que vieram posteriormente.

**Palavras-chave:** Sistema eleitoral, história do sistema eleitoral, sistema eleitoral brasileiro Representação proporcional; lista aberta, eleição, democracia representativa, Lei nº 48, reforma eleitoral, código eleitoral, código eleitoral de 1932, código eleitoral de 1935, revisão eleitoral, Assis Brasil, Rocha Cabral, Hondt, Quociente eleitoral, quociente partidário, deputados avulsos.

### **Agradecimentos**

A todos que, de alguma forma, contribuíram para que este trabalho fosse concluído, seja com apoio e demonstrando interesse, como Aline Machado, Maria, Mayra, Claiton e meu irmão Gustavo; ou na escolha do tema, como meu orientador, Jairo e o professor Walter Costa Porto; ou na longa pesquisa, como a irmã Camila, o Ricardo, a Malena e demais colegas do mestrado e do doutorado; ou aqueles que tiveram paciência para ler as diferentes versões, como meus pais, Letícia e Ricardo, a Flávia e, o Jairo outra vez.

## **Lista de abreviaturas e siglas**

Abreviaturas de publicações de atividades parlamentares:

AAC - Anais da Assembléia Constituinte

ACD - Anais da Câmara dos Deputados

DAN – Diário da Assembléia Nacional

DPL – Diário do Poder Legislativo



## Sumário

Introdução.....	9
Parte I – A questão da Representação e da representação proporcional.....	14
Capítulo 1. Bases teóricas e princípios da representação proporcional.....	14
1.1 Conceitos democráticos.....	14
1.2 Sistemas majoritário e proporcional.....	16
1.3 Andrae.....	17
1.4 Hare.....	18
1.5 Hondt.....	19
Capítulo 2. Representação proporcional no Brasil.....	22
2.1 João Mendes de Almeida.....	22
2.2 José Alencar.....	21
2.3 Sistemas Eleitorais do Império.....	24
2.4 O Sistema do Início da República.....	25
Capítulo 3. Assis Brasil e João da Rocha Cabral.....	27
3.1 Assis Brasil.....	27
3.2 Democracia Representativa.....	29
3.3 Outras obras políticas.....	39
3.4 Lei Rosa e Silva.....	41
3.5 Reforma de 1916.....	42
3.6 João da Rocha Cabral.....	43
Parte II – A Primeira Experiência (1932-1934).....	50
Capítulo 4. O Código Eleitoral de 1932.....	50
4.1 Promessas de campanha.....	50
4.2 Subcomissão de Reforma da Lei e Processo Eleitorais.....	51
4.3 Fase dos Estudos.....	52
4.4 Elaboração e demora.....	54
4.5 Intervenções sofridas.....	56

4.6 O Código.....	58
4.7 Representação proporcional no Código.....	60
4.8 Normas Posteriores.....	64
Capítulo 5. Os Problemas com o Código.....	67
5.1 Questão do alistamento.....	67
5.2 A Difícil Interpretação das Regras de Representação Proporcional no Código.....	67
5.3 Recurso dos Mineiros.....	69
5.4 O Parecer do IOAB.....	70
5.5 Barbosa Lima Sobrinho.....	77
Capítulo 6. A Constituinte de 1934.....	82
6.1 Comentários sobre o Código.....	83
6.2 Substitutivo e questões eleitorais.....	84
6.3 Prorrogação dos trabalhos.....	87
Capítulo 7. As causas da revisão do Código.....	90
7.1 Renovação e “Esguicho”.....	90
7.2 João Mangabeira e a Constituição.....	91
7.3 Proporcional ou não?.....	95
7.4 A Questão Chega ao Legislativo.....	97
Parte III – A Invenção da Lista Aberta de Representação Proporcional.....	101
Capítulo 8. A Comissão Especial da Reforma Eleitoral.....	101
8.1 Uma Lei ao Invés de Outro Código.....	102
8.2 Pedro Aleixo.....	103
Capítulo 9 - Discussão e Tramitação da Lei nº 48.....	107
9.1 Resistência à a Reforma Eleitoral.....	108
9.2 A Razão de Abrir a Lista.....	114
9.3 Tramitação Confusa.....	116
9.4 A Lei nº 48 de 1935.....	118
Capítulo 10. Novas Leis, Mesmas Regras.....	121
10.1 Lei Agamenon de 1945.....	121

10.2 De 1945 aos Códigos Seguintes.....	123
Considerações Finais.....	126
Referências Bibliográficas.....	131
Anexos.....	138

## Introdução

Calcula-se que já foram experimentadas mais de trezentas variações de sistemas eleitorais, porém todos eles podem ser mais ou menos enquadrados em duas escolas, a dos sistemas majoritários e a dos sistemas proporcionais. (MAROTTA, 1992, p.1174-1175). Gallagher e Mitchell (2005, p. 11) afirmam que a opção entre as diferentes alternativas parte do ponto que se pretende enfatizar na escolha dos representantes. Essa margem de escolhas não só se aplica à dualidade entre majoritário e proporcional, mas também às subdivisões das duas famílias.

“Por que a maioria de nós acredita que é algo bom que aqueles que tomam as decisões governamentais sejam escolhidos pelo povo em uma eleição justa e honesta?” O quebequense André Blais (1999, p. 2) utiliza esse questionamento para reforçar a mesma idéia. Ele aponta duas grandes vantagens: 1) “as ações adotadas por representantes eleitos tendem a refletir as visões da maioria”; 2) “é mais provável que se lide pacificamente com os conflitos em uma democracia”.<sup>1</sup> A primeira vantagem seria encontrada com maior facilidade em sistemas majoritários, enquanto a segunda, a princípio, apareceria nos proporcionais, ainda que esse *trade off* entre estabilidade e proporcionalidade seja questionado por parte da literatura moderna (GALLAGHER, 2005, p. 574)

Nesta dissertação se analisa o momento histórico em que o Brasil migrou de uma dessas famílias para a outra. Essas mudanças não são freqüentes na evolução eleitoral das democracias (BENOIT, 2004, p. 365) mais que isso, “raros são os casos de democracias que mudam do método da representação proporcional para o de maioria simples, ou maioria absoluta, ou vice-versa (LIJPHART, 2003, p. 169). Como veremos mais adiante, essas alterações se concentram em determinados períodos e muitas vezes são realizadas quando ocorrem rompimentos institucionais que permitem mudanças tão profundas nas regras para a escolha dos representantes. Um levantamento realizado por Arend Lijphart ao longo de cinco décadas demonstrou que não houve qualquer mudança desse tipo durante o período mais ativo da Guerra Fria, entre 1946 e 1986.

Gallagher (2005, p. 541, 563-564) reforça uma idéia já disseminada de que “um obstáculo para se mudar o sistema eleitoral é que aqueles eleitos sob um sistema já existente tendem a evitar tomar decisões decisivas quanto a esse assunto e ao mesmo

---

<sup>1</sup> Tradução do autor.

tempo têm fortes vínculos com o sistema pelo qual se elegeram”.<sup>2</sup> Esse parece também ser o caso do Brasil, com o sistema sendo criticado por grandes porções da classe política, que, no entanto, não consegue, ou sequer tenta, há décadas modificá-lo substancialmente.

No dia 25 de abril de 2009 o Jornal Correio Braziliense publicou em uma coluna a seguinte nota:

Basta aparecer uma crise e os deputados levantam novamente a lebre da reforma política. Veja só o que disse o presidente do Senado, José Sarney, à revista Istoé: “Há uma grande interrogação sobre o futuro do Congresso. E eu não vejo um horizonte de melhora. Sem partidos políticos fortes e com o voto proporcional uninominal e outras questões afetas ao modelo político-eleitoral, não haverá mudança de rumo” (ROTHEMBURG e QUEIROZ, 2009, p. 11).

A cada nova eleição costuma-se introduzir alguma novidade no processo eleitoral brasileiro, mas nunca se tocou de 1935 para cá, com as modificações de 1945, na fórmula para a alocação de assentos nas câmaras e assembleias. O que pode ter motivado esse tipo de mudança tão profunda e, pelo menos até este momento, definitiva?

Como aponta João Cabral (1934, p.11), o maior defensor da mudança para a representação proporcional ao longo da História Brasileira foi Joaquim Francisco de Assis Brasil, para Cabral, “o Grande Evangelista e fator principal da Reforma (Eleitoral de 1932)” (CABRAL, 1934, p.6). Foram as obras de Assis, que “desde os primórdios do regime republicano até as vésperas da Revolução, tinham focalizado e exposto assim o máximo problema político da Nação, jamais resolvido e que nunca se tentara resolver integral e racionalmente”. Jovem líder republicano do Rio Grande do Sul, Assis Brasil rompeu com o castilhismo e se destacou como principal expoente do liberalismo político no Sul do país durante a República Velha. Defensor da democracia representativa em um momento em que ela sequer passava pela cabeça das elites nacionais, a vida longa que teve, mais de 80 anos, permitiu que ele acabasse vendo suas idéias de vanguarda se tornarem realidade quatro décadas depois de lançá-las.

Seu principal livro, *Democracia Representativa – Do Voto e do Modo de Votar*, foi escrito em 1893, mas ganhou uma reedição em 1931, após a Revolução de 1930, como parte do trabalho de elaboração do Código Eleitoral de 1932, o primeiro do país e,

---

<sup>2</sup> Tradução do autor.

segundo Assis, também do mundo. Essa edição do livro de 1931 foi, aliás, a utilizada nesta dissertação. Um exemplar doado à Biblioteca da Câmara dos Deputados, em março de 1967, pelo então parlamentar Paulo Brossard. O próprio Brossard lançou em 1989, com reedições posteriores, o conjunto das principais obras de Assis Brasil. Um dos co-autores, Cabral (1934, p.11) define o Código como “a primeira expressão legal da mais importante obra que se espera da Revolução Brasileira de 1930”.

Foi um momento de rompimento com a ordem anterior. Com a Revolução de 1930 e a instalação do Governo Provisório, os sucessivos decretos-leis vinham recomeçar e consertar todas aquelas promessas feitas na época da Proclamação da República e que a quase totalidade da opinião pública nacional acreditava que tinham se desviado ao longo dessas quatro décadas. Já no primeiro decreto do Governo Provisório, Bonavides e Andrade (2004, p.292). enxergaram um intuito de “abolir a República Velha e preparar os alicerces a uma nova ordem representativa, cortando desde as raízes a erva daninha da corrupção institucional[...]”.

Trata-se também de um momento em que, com algum atraso com relação à Europa, se deu no país uma grande inclusão da população entre os cidadãos aptos a votar. Atraso não tão grande, já que, como lembra Wanderley Guilherme dos Santos (1998), a democracia só chegou à Inglaterra, por exemplo, no final de década de 1920. Também, ainda que, Santos tenha apontado que a democratização tanto lá como aqui tenha sido, “na verdade, o alargamento da participação no sistema representativo oligárquico”, não se deve negar o simbolismo representando pelo Código de 1932, que concedeu o voto às mulheres, criou a Justiça Eleitoral, o voto secreto e, mais importante para esta dissertação, modificou o sistema eleitoral.

As mudanças promovidas em 1932 foram reavaliadas dois anos depois pela Assembléia Constituinte de 1933-1934. Eleitos sob a vigência do Código, os constituintes louvaram as inovações eleitorais introduzidas, mas defenderam que fosse revisada ao término dos trabalhos a questão da representação proporcional introduzida no país em 1932 com base nos escritos de Assis Brasil.

Pesou a favor da revisão uma longa discussão travada por intelectuais e juristas especialmente por meio de veículos de imprensa em que diferentes interpretações foram dadas para a questão da representação contida no Código. Algumas ambigüidades no texto de 1932 e na legislação que se seguiu, aliadas à queixas quanto à demora nas

apurações tanto das eleições de 1933, para a Constituinte, quanto no pleito de 1934, para o Congresso seguinte, tornaram uma revisão inevitável.

Essa revisão se daria entre 1934 e 1935 e foi conduzida pelos mesmos parlamentares que tomaram parte na elaboração da Carta. Para essa revisão foi formada uma comissão especial de parlamentares. Após meses de discussão, eles apresentaram uma emenda modificando o Código e, graças às modificações propostas, inventaram as bases do sistema eleitoral para a eleição de deputados e vereadores ainda utilizado no país. Como explica Victor Nunes Leal (1975, p.231), “as críticas ao Código Eleitoral, suscitadas pelos pleitos de maio de 1933 e outubro de 1934, motivaram a promulgação de outro – lei nº 48, de 4 de maio de 1935 –, que introduziu poucas alterações no primeiro e vigorou até o golpe de Estado de 1937”. Também sobre este momento histórico apontou Ruy Santos em 1937 (p.21):

Toda a vida republicana e mesmo na última fase da monarquia serviram de pressuposto ao Código de 1932. Indiscutivelmente, foram os vícios em evidência pela prática das antigas leis, e falsificação das eleições, o sentido anti-democrático das campanhas políticas, a angústia das minorias sufocadas, que contribuíram e prepararam, através (de) demorado processus o sistema finalmente consagrado no Código de 1932 e ratificado na Lei nº 48, de 4 de maio de 1935.

Não se pode, no entanto, ter uma noção da importância das mudanças realizadas em etapas entre 1932 e 1935 para a democracia representativa brasileira, neste que foi definido por Afonso Arinos de Melo Franco como o período de “racionalização do poder democrático” (MELO FRANCO *apud* BONAVIDES E ANDRADE, 2004, p.296), sem uma análise de que nenhum outro país do mundo utiliza a representação proporcional de lista aberta há tantos anos para eleger seus delegados, além do fato dos poucos países que adotam sistemas semelhantes possuem populações inferiores a 30 milhões de habitantes (NICOLAU, 2006, p. 690).

Mesmo sendo um período vital para se entender o sistema eleitoral que ainda rege as eleições do país e ajuda a decidir o perfil dos políticos eleitos, trata-se de um período muito pouco estudado na academia por parte das diferentes ciências que podem abordar, sob diferentes aspectos, o tema. Talvez por ter o brasileiro uma relação frívola com o passado, como sugere Renato Lessa (2000), ou por se tratar do período que antecedeu a instauração do Estado Novo, o fato é que não existem muitos estudos sobre os trabalhos do Parlamento entre 1933 e 1937. A Constituinte de 1934 é, talvez, a

menos estudada das Cartas nacionais, além da que menos tempo vigorou. Menos estudado ainda é a elaboração do Código de 1932, ainda anterior à instalação do Congresso Constituinte. Contudo, o episódio menos estudado abordado nesta dissertação é a discussão e elaboração da Lei nº 48 de 1935, a base do sistema eleitoral brasileiro e a discussão na imprensa e nos tribunais que precedeu a mudança. Não foram encontrados na pesquisa para a dissertação quaisquer estudos acadêmicos que tratem do tema, tendo sido necessário, portanto, que a pesquisa se concentrasse em fontes primárias, especialmente anais e edições do Diário do Poder Legislativo do período citado.

De fato, parte da bibliografia apresenta inclusive incorreções ao se referir ao período, como em Lamounier (1992, p. 50), quando o cientista político aponta, como se acreditava então, que “logo após a Segunda Guerra Mundial, a representação proporcional foi aperfeiçoada com a introdução do sistema D'Höndt (permanecendo, porém, até hoje as distorções decorrentes da adoção dos estados como distritos eleitorais)”. Com base nos debates parlamentares analisados nesta dissertação se pode agora afirmar que os deputados de 1935 adotaram propositalmente o sistema proposto pelo belga D'Höndt, como se poderá constatar mais adiante. Apesar de muitas vezes na literatura ser utilizado o termo Hondt, aqui, por recomendação do professor Antonio Octávio Cintra, o autor será chamado de D'Hondt.

Esse desconhecimento se reflete também nas análises externas do sistema nacional, com os estudos sobre a variação de lista aberta utilizando como regra o exemplo finlandês como se dá nas análises de Liphart (2003, p.173) e Gallagher (2005, p. 535-541). O primeiro dentro ou fora do Brasil a chamar a atenção para a especificidade do sistema local foi o cientista político francês Jean Blondel, já em 1957. Ele escreveu na obra que a lei brasileira “é original e merece (que) seja descrita minuciosamente” (PORTO, 2000, p. 64-66). Apesar do esforço inicial de Blondel e de vários outros pensadores, ainda há muitos pontos desconhecidos sobre a invenção desse sistema e este estudo objetiva ser de algum modo útil na elucidação de alguns deles.



## **Parte I – A Questão da Representação e da Representação Proporcional**

### **Capítulo 1. Bases teóricas e princípios da representação proporcional**

#### **1.1 – Conceitos democráticos**

O governo representativo é uma experiência com apenas cerca de dois séculos de história. Uma experiência que segundo Lúcio Levi (1992, p. 1082) só pôde ser implantado após a revolução industrial e o aparecimento da figura do trabalhador livre cada vez mais interessado a influir nas tomadas de decisões (URBINATI, 2006, p. 262-269). Por representação pode-se adotar o conceito de Maurizio Cotta (1992, p. 1102), para quem uma das várias significações de representação e do ato de representar seria “substituir, agir no lugar de ou em nome de alguém ou de alguma coisa; evocar simbolicamente alguém ou alguma coisa; personificar”. Outra definição aparece em Hanna Pitkin (1972, p. 221), segundo a qual “representação política é primeiramente um arranjo público, institucionalizado, que envolve muitas pessoas e grupos e opera nas formas complexas de arranjos sociais de larga escala”<sup>3</sup>.

Como explica Iris Marion Young (2006, p. 139-190), “a representação é necessária porque a rede da vida social moderna frequentemente vincula a ação de pessoas e instituições num determinado local a processos que se dão em muitos outros locais e instituições. Nenhuma pessoa pode estar presente em todos os organismos deliberativos cujas decisões afetam sua vida, pois eles são numerosos e muito dispersos”. Assim, pela teoria política da representação, a legitimidade de um governo deriva de eleições livres e regulares (URBINATI, 2006, p. 262-269). Também, como apontam Pitkin (1972, p. 221) e Young (2006, p. 148), a representação política não deve ser pensada como uma relação de identidade ou substituição. Mas sim como processo que envolve uma relação mediada dos eleitores entre si e com um representante.

A representação legítima se daria em Estados democráticos. Wanderley Guilherme dos Santos (1998, p.5), ao definir, segundo ele, de modo minimalista, conceituou democracia como “aquele sistema em que o poder é preenchido após eleições regulares, em condições de sufrágio universal e sob garantias mútuas, ou seja,

---

<sup>3</sup> Tradução do autor.

de respeito pelos resultados”. Já Bernard Manin (2006, p. 132) aponta que embora a democracia não possa assegurar a representação, é plausível que a democracia leve mais à representação do que os regimes alternativos. Também para Urbinati (2006, p.204),

ainda que as eleições sejam um método de controle formalmente limitado porque post-factum e apenas indiretamente antecipatório, elas comprovam o fato de que em uma democracia os representantes não devem e jamais podem ser insulados da sociedade. Falando historicamente, esta é a razão pela qual as eleições se tornaram sinônimo de democracia e a exigência de instituições representativas sinônimo da reivindicação popular por soberania. Fazendo uma retificação à concepção minimalista de democracia, eu diria que a competição eleitoral tem duas virtudes de destaque, não uma: ao passo que ela ensina os cidadãos a se livrarem dos governos pacificamente, ela também os faz participar do jogo de tornar a si mesmos livres dos governos.

Mas se pode diferenciar o governo representativo do não representativo? Como colocado, a primeira separação a ser feita seria se os governantes são eleitos. Mas há outras questões. Para Pitkin (1972, p.230, 232 e 235) é preciso que se saiba quanto genuínas são as eleições, quem pode votar, os oficiais eleitos têm de fato o poder de governar e qual o tamanho da oposição permitida. Além disso, é preciso que haja um controle dos governantes pelos governados e algum tipo de representação colegiada que não tenha apenas função consultiva e seja composta pelas diferentes “partes<sup>4</sup>” da sociedade. A defesa da representação plural é compartilhada por Manin (1995, p.14), para quem a justificativa para o governo representativo está na premissa de que “a verdade deve ser a base da lei” e “o debate é o caminho mais adequado para determinar a verdade; portanto, o órgão central de tomada de decisões deve ser um local de debates, em outras palavras, uma assembléia”. Ele chama atenção para quatro princípios que teriam norteado o governo representativo ao longo da história: eleição de governantes por governados, independência parcial dos representantes, decisões tomadas após deliberações e liberdade de opinião pública. Este último aspecto é ressaltado por Manin (1995, p.12) e Cotta (1992, p.1104), como necessário para se garantir uma liberdade mínima de expressão abaixo da qual não se pode considerar o processo eleitoral como instrumento de realização da representação. Essa liberdade garante que governantes tomem conhecimento quando não agem de acordo com o que é esperado.

---

<sup>4</sup> Aspas de Pitkin.

Cotta (1992, p.1104) reafirma também a representação política como uma representação eletiva. Para ele, a eleição dos organismos parlamentares (e em alguns casos também de outros organismos) é um elemento fundamental do mecanismo de garantia da representação. Manin (1995, p.8) é outro que aponta um consenso de que não existe representação quando os governantes não são periodicamente eleitos pelos governados. A eleição seria um método de escolha dos que devem governar e de legitimação de seu poder. Cotta (1992, p.1105) adiciona também que o núcleo representação estaria “na ‘responsabilidade’ periódica a que estão sujeitos os atores políticos em competição (os partidos)”. Responsabilidade, para ele, significa um “chamado para responder” e “para prestar contas” junto aos eleitores.

De que forma devem ser realizadas essas legitimações? Pressupõe-se que existam regras, ou seja, uma legislação eleitoral. As definições para o que são sistemas eleitorais são bastante semelhantes. Segundo Gallagher e Mitchell (2005, p.3) defini-se por sistema eleitoral “o conjunto de regras que estrutura como os votos são depositados nas eleições para uma assembleia representativa e como esses votos são então convertidos em assentos nessa assembleia<sup>5</sup>”. Para Nicolau (2004, p.10), “o sistema eleitoral é o conjunto de regras que define como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos”. Antes, Blais (1999, p. 2) apresentou sua definição: o conjunto de regras que governam o processo pelo qual as opiniões dos cidadãos a respeito de candidatos e partidos são expressas e pelo qual esses votos são posteriormente traduzidos na designação de tomadores de decisões<sup>6</sup>.

## **1.2 – Sistemas majoritário e proporcional**

De todos os sistemas eleitorais, o inglês é o mais básico e simples. Trata-se da base dos majoritários e se origem remonta há quase mil anos. O candidato que receber mais votos é eleito (LIJPHART, 2003, p. 172). Quando havia circunscrições que elegiam mais de um representante, os mais votados se elegiam, como as atuais disputas para o Senado no Brasil. De acordo com Josep Colomer (2005, p. 4-5) esse “sistema eleitoral originário” foi utilizado desde o século XIII nos condados ingleses, cantões

---

<sup>5</sup> Tradução do autor.

<sup>6</sup> Tradução do autor.

suíços, comunas italianas e municipalidades francesas. Também utilizado nos Estados Gerais franceses, no século XV, e já nos séculos XVII e XVIII nas colônias britânicas na América e mais tarde nas demais colônias do mesmo país, para no início do século XIX finalmente chegar às eleições para as juntas e cortes das colônias espanholas e portuguesas (LIMA JÚNIOR, 1999). Colomer lembra ainda que experiências similares com o sistema ocorreram na Argentina, em 1811 e nas eleições para as Cortes Portuguesas de 1821. Do mesmo modo, praticamente todas as inovações em normas eleitorais surgidas desde essa época são variações desse sistema originário (COLOMER, 2005, P. 26). Mas essa realidade se modificaria no próprio século XIX, com a invenção da representação proporcional em meados de 1860, como aponta Manin (2006, p. 134), ou até bem antes disso, como defendem outros autores.

Especialistas sempre apontaram o Conde de Mirabeau, Honoré Gabriel Riqueti, como o primeiro a sugerir esse tipo de eleição, ainda em 1789, essa suposição, no entanto, não é unânime entre os pesquisadores (VELASCO, 1935, p.32; PORTO, 2002, p. 222; NICOLAU, 2004, p. 28; COLOMER, 2005, P. 23-24). Segundo o professor catalão Josep Colomer (2005, p. 28), a primeira experiência de representação proporcional ocorreu ainda em 1821, quando o professor escolar Thomas W. Hill propôs uma forma de voto único transferível. Antes dele, em 1820, o matemático francês Joseph-Diaz Gergonne já havia proposto um tipo de distribuição de assentos por quociente. Outros passos seriam dados pelo norte-americano Thomas Gilpin, em 1844, e pelo jornalista e deputado francês Emílio de Gerardin, em 1851. Este último sugeriu que os parlamentares fossem eleitos com uma única circunscrição reunindo toda a França. Assim, cada eleitor votaria em um candidato, independente do número de vagas a preencher. A fórmula, que ficou conhecida como “pluralidade simples”, buscava obter uma representação perfeita da sociedade, mas acabava alcançando resultados opostos ao que se propunha (PORTO, 2000, p. 223). Faltava ainda a faculdade de transferir os votos não aproveitados.

### **1.3 Andrae**

O oficial de engenharia do Exército dinamarquês, Carl-Christopher-Georg Andrae, foi professor da Escola Militar, representante do monarca ao longo de três legislaturas do Parlamento, além ministro da Fazenda e presidente do Conselho de Ministros. Ele, no entanto, é lembrado na atualidade por outra faceta. Andrae é

considerado o inventor da representação proporcional como se conhece e, mais que isso, conseguiu por em prática seus princípios. Por sugestão sua, a lei eleitoral adotada pelo reino da Dinamarca em 1855 previa, como ele chamou, a “eleição livre” (CURTIS, 1908, p. 7; PORTO, 2000, p. 39-44; COLOMER, 2005, p. 28).

Andrae encontrou resistências do Congresso para aprovar sua proposta. Deputados questionaram a forma com que o tal quociente seria calculado e, mais ainda, que a ordem com que as cédulas fossem apuradas poderia alterar o resultado da disputa. Afinal, como estabelece a secção 23 de sua lei<sup>7</sup>, essa ordem é determinante para o preenchimento das vagas. Apesar das objeções, o projeto foi aprovado e o ministro dinamarquês não estranhou a resistência com relação ao método: “se afasta, consideravelmente, é verdade, daquele geralmente empregado e talvez, à primeira vista, pareça algo intrincado e artificial, mas, a um exame posterior, ele será considerado bastante simples e natural” (PORTO, 2000, p. 39-44). Mais adiante ele defendeu que esse método “exclui completamente toda tirania da maioria e concede a qualquer opinião política com bastantes simpatizantes uma justa chance de ser representada” (PORTO, 2000, p. 39-44). Apesar de ter se mostrado como o primeiro método eficiente de representação de minorias, o sistema de Andrae foi criticado pelos britânicos em 1863, pela mesma razão da ordem de apuração das cédulas já citada (PORTO, 2000, p. 39-44). Outras críticas sobre a complexidade do sistema também viriam, como a do escritor Assis Brasil, a ser analisada mais a frente.

#### 1.4 Hare

Apesar da sua importância histórica, a experiência dinamarquesa ficou bastante ofuscada após a publicação em 1859 da obra do advogado inglês Thomas Hare, cujo livro *Tratado da eleição de representantes*, revisto em 1861, ganhou o reconhecimento internacional ao ser citado pelo também britânico John Stuart Mill ([ca. 1958], p. 95-96) como um dos “maiores aperfeiçoamentos até hoje introduzidos na teoria e na prática do governo”. Mais adiante o pensador acrescenta ainda que “de todas as maneiras pelas quais é possível constituir a representação nacional, esta proporciona a melhor garantia às aptidões intelectuais desejáveis nos representantes”. Também Jairo Nicolau (2004b, p. 38-42) explica que se tratou de “uma das primeiras propostas sistemáticas para o

---

<sup>7</sup> O Anexo 1 traz o trecho da lei que estabelece a forma de apuração dos votos.

funcionamento da representação proporcional, ou personalizada, como preferia Hare”. A obra de Mill se tornou clássica nos estudos sobre democracia (LIJPHART, 2003, p. 325-327) e junto com ela, também, muitas vezes, as idéias de Hare.

De fato, ainda em 1857, Hare já havia escrito o fascículo *A maquinaria da representação* e, como apontaram Mill e o próprio Andrae, é provável que ele não tivesse idéia do experimento quase concomitante ocorrido na Dinamarca (MILL, [ca.1958]. p. 107-108). O sistema proposto por Hare ficou conhecido como “Escrutínio de lista com voto único transferível” ou “Voto único transferível” (PORTO, 2000, p. 233-234). Ele é definido por Porto (2000, p. 467-471) como “aquele em que, ao eleitor, em um distrito plurinominal, é dado somente um voto, mas ele pode, na cédula, indicar outros nomes para os quais se transferirá o seu voto, nos casos em que seu candidato preferencial haja sobrepujado o quociente eleitoral”. Hare visualizou todo o país como um único distrito. Ele “achava inconcebível que as opiniões dispersas pelo país não estivessem representadas no Parlamento somente porque não estavam confinadas a uma área geográfica” (NICOLAU, 2004b, p. 38-42). Além da Dinamarca, o sistema também foi aplicado na Moravia, atual República Checa, na Costa Rica, a partir de 1893, e na Tasmânia em 1896. Considerado o mais proporcional dos sistemas proporcionais, ele ainda é utilizado nos dias atuais para a eleição da Câmara Baixa da República da Irlanda, mas não em circunscrição única (CURTIS, 1908, p. 12-13; PORTO, 2000, p. 467-471; MAROTTA, 1992, p.1176).

### **1.5 D’Hondt**

Em 1878, o professor de Direito Civil da Universidade de Gand, Victor D’Hondt, propôs uma alternativa mais simples à fórmula de Andrae e Hare. Quando apresentou a proposta, a Bélgica, seu país já havia discutido a representação proporcional duas vezes, em 1866 e 1871. Nas duas ocasiões a idéia teve recepção hostil, chegando a ser ridicularizada. Em 1878 não foi diferente, mas, quatro anos depois, D’Hondt publicou uma versão remodelada da sua fórmula e em 1888 um projeto de lei baseado nessa segunda versão foi apresentado ao Parlamento. Após a primeira experiência nas eleições locais de 1895, a Bélgica finalmente adotou o Sistema de D’Hondt nas eleições de 1899 em diante (BARZACHKA, 2003 p. 11-15 e 35; COLOMER, 2005, p. 28).

O advogado belga elogiou a proposta de Hare por corrigir a grande injustiça, até então cometida, de aqueles candidatos mais votados levarem todas as vagas ou a única

vaga de um distrito. Para ele, era como se “havendo diversos trabalhadores executando um serviço qualquer, a totalidade da remuneração fosse dada somente ao que houvesse trabalhado mais”. D’Hondt, contudo, não aceitava a rigidez do sistema anglo-dinamarquês:

sendo impossível a aplicação rigorosa da regra matemática, em razão da indivisibilidade dos candidatos, é necessário modificar, até certo ponto, essa aplicação, renunciar a esse rigor absoluto que leva ao absurdo, para não manter senão um rigor relativo, em harmonia com a prática e com a realidade (PORTO, 2000, p. 235-240).

É neste ponto que se percebe a relevância do Sistema introduzido por D’Hondt. Ele sugere que os quocientes não sejam rígidos. Que eles se adaptem ao número necessário para que todas as vagas sejam preenchidas. Nas palavras de Porto, “a idéia, feliz, de D’Hondt, foi a de diminuir o quociente eleitoral ao ponto de não sobrar qualquer cadeira após a primeira repartição. Eliminava-se assim, o tão angustiante problema dos restos” (CURTIS, 1908, p. 11; MAROTTA, 1992, p. 1177; PORTO, 2000, p. 235-240).

Para explicar o raciocínio, dá o exemplo de um eleitorado de três mil cidadãos e apenas três vagas a preencher. Pela fórmula de Hare deveria haver um representante para cada mil votos. Mas como proceder quando há três partidos disputando essa eleição, sendo que uma primeira agremiação, que chamaremos de A, obteve 1501 votos; um segundo partido, chamado B, ficou com 799 votos e um terceiro partido, o C, terminou com 700 votos? No exemplo em questão, havendo três vagas, esse quociente deveria ser algum número entre 701 e 798. Por quê? Porque esse número permite que se chegue ao resultado mais justo, que no caso é conceder ao partido A, com 1501 votos, dois desses representantes e à legenda B, com 799 votos, o representante restante. Neste exemplo, a agremiação C, apesar dos 700 votos, ficaria sem representantes, mas esse seria um mal menor, uma vez que o partido A, com 1500, teve mais que o dobro de votos de C, com 700. Por isso, faz mais sentido que A tenha duas vagas, uma para cada 750,5 votantes deste partido, do que C ficar com uma tendo obtido apenas 700 sufrágios. Colocando-se agora em números, escolhendo, por exemplo, o número 750 como quociente. 1501 dividido por 750 é igual a  $\underline{2,0013}$ . Fazendo-se a mesma operação com os 799 votos do partido B, chega-se a  $\underline{1,0653}$ , e no caso do partido C, o resultado é de  $\underline{0,9333}$ . Nas palavras de D’Hondt, “a justiça se encontra na divisão de todas as cifras

eleitorais pelo divisor que dê quocientes cuja soma seja igual ao número de representantes a eleger” (JIMENEZ, 1884, p. 341 *apud* PORTO, 2000, p. 235-240).

Além da forma de estabelecer o quociente, o Sistema de D’Hondt contém uma segunda inovação. Por ele, a divisão de vagas em uma eleição, como demonstrado acima, deve-se dar por listas partidárias. No exemplo apresentado, a lista do partido A emplacou dois nomes (CURTIS, 1908, p. 14). Como explica Nicolau (2004b, p. 42-44), a representação proporcional com D’Hondt é

baseada no princípio de que a função primordial de um sistema eleitoral é permitir a representação das opiniões da sociedade expressas pelos partidos políticos. Na sua proposta, cada partido apresentaria uma lista de candidatos para as eleições, e a distribuição das cadeiras em disputa seria feita de acordo com os votos dados em cada lista partidária.

Nas décadas seguintes, “a maioria das democracias existentes [...] havia adotado a representação proporcional como sistema para a eleição dos seus legislativos nacionais”, aliás, todas elas européias. Entre 1865 e 1939, no imaginário da população, representação proporcional e tornou sinônimo de democracia verdadeira. Uma idéia que só seria abalada com a queda da República de Weimar e a ascensão de Hitler (BLAIS, DOBRZYNSKA, INDRIDASON, 2004, p. 182-190; NICOLAU, 2004b. p. 43; CURTIS, 1908, p. 8; COLOMER, 2005, p. 26; LIMA JÚNIOR, 1999). A literatura aponta ainda importância dessa transição e diversificação nas formas de representação, como afirma Manin (2006, p. 134):

desde a grande explosão do pensamento institucional, quando as instituições democráticas atuais foram inventadas – e foram mesmo inventadas – não tem havido praticamente nenhuma criatividade institucional. Exceto pelas nunca implementadas medidas para a co-administração dos trabalhadores na Constituição de Weimar, a descoberta da representação proporcional na década de 1860 foi a última grande invenção institucional. Todas as democracias que emergiram desde o final do século XVIII, incluindo as mais recentes, apenas combinaram em diferentes formas, freqüentemente peça por peça, as instituições preexistentes.



## Capítulo 2. Representação proporcional no Brasil

### 2.1 João Mendes de Almeida

Os reflexos das idéias de representação que afluíam na Europa chegaram ao Brasil nas décadas seguintes. Em 1870, o maranhense João Mendes de Almeida, eleito deputado pela província de São Paulo, apresentou o projeto de lei nº 251, na verdade uma proposta de Reforma Eleitoral. Almeida propunha que o país adotasse a “representação pessoal com voto contingente”. Como explica Porto (2000, p. 35-37), nada menos que o sistema sugerido por Andrae e Hare, mas com uma elaboração ainda mais complexa. Pelo projeto, haveria uma divisão dos votos por classe e dependendo da quantidade e do tipo de votos recebidos, os candidatos seriam separados em três tipos de turmas, chamadas de especiais, gerais ou subsidiárias. A proposta do representante de São Paulo não foi sequer discutida, mas já demonstra a presença dos pensamentos de representação proporcional entre os parlamentares brasileiros.

Três anos depois Almeida voltaria a participar das discussões sobre representação de minorias na Assembléia, desta vez como integrante de uma comissão encarregada de elaborar um parecer para outra proposta de Reforma Eleitoral, desta vez o projeto nº 345 do deputado João Alfredo Corrêa de Oliveira. O relatório elaborado por Almeida e outros quatro deputados foi na verdade um amplo esboço dos sistemas de representação conhecidos naquele momento pelos parlamentares brasileiros. No texto são relatadas as experiências em diversos países europeus, nos Estados Unidos e “até na Austrália”, além de citar os trabalhos de Hare, Mill e de Henry Fawcett. O relatório expõe ainda a preocupação entre alguns deputados do Segundo Reinado em criar mecanismos que evitassem a opressão das minorias e a formação, muito frequente durante todo o período, de câmaras unânimes (PORTO, 2002, p. 87-92).

### 2.2 José de Alencar

Nascido em 1829, José Martiniano de Alencar, o filho, é hoje mais conhecido como romancista, patrono da Academia Brasileira de Letras e autor de *O Guarani* e de *Iracema* entre outras obras. Mas, como escreveu Rachel de Queiroz (1977 p. 12 *apud* PORTO, 2000, p. 32), ao contrário do que se pensa, a principal preocupação de Alencar não estava na literatura. Segundo a escritora se estaria, assim, “invertendo os termos da questão: a política é que era o seu país, a sua nação de nascimento. Da Política é que ele

teve que fugir e desgarrar-se, para poder se entregar à Literatura [...]”. Em pleno século XIX, ele já buscava “a alforria do voto” para o Brasil (PORTO, 2002, p. 10).

Filho de um reverendo e senador pelo Ceará, Alencar herdou não só o mesmo nome, como também o gosto pela política. Seu pai foi deputado e senador, teve papel relevante no Período Regencial e antes disso durante a primeira Constituinte do país (1823-1824), quando denunciou que havia na Fortaleza da Conceição um colega, parlamentar eleito, preso “só por precaução”. Alencar, o filho, também foi deputado da Assembléia Geral, atual Câmara dos Deputados, função que exerceu por quatro legislaturas. Ocupou o posto de ministro da Justiça, durante um período do Gabinete Itaboraí, e integrou ainda uma lista tríplice para a escolha do futuro senador pelo Ceará, em 1869, tendo sido preterido por decisão de Dom Pedro II, para a surpresa geral (PORTO, 2002, p. 41 e 55; PORTO, 2000, p. 31-33).

Segundo Borges de Medeiros, Alencar leu as obras de Gerardin, Hare e Mill, e considerou o modelo proposto “complicado e confuso”, além de indutor de “enganos e atropelos”. Mas, Alencar compartilhava com os europeus da preocupação com a representação de minorias, da qual foi aqui precursor. Em 1859, sugeriu em artigo publicado no *Jornal do Comércio* a votação limitada como forma de ampliar esse tipo de representação. Mais tarde, em 1873, três anos depois de Mendes de Almeida e na mesma época que Corrêa de Oliveira, ele também apresentou um projeto de Reforma Eleitoral, no qual abordou a questão da representação, do voto, do título de eleitor, do registro eleitoral, da incompatibilidade, da verificação de poderes (reconhecimento de diplomas), além da eleição de vereador e juiz de paz. O projeto não virou lei, mas, registrou a vanguarda de seu pensamento. Os temas discutidos por ele levarão seis décadas para encontrar solução (PORTO, 2002, p. 95 e 210; PORTO, 2000, p. 31-33).

No ano seguinte, durante as discussões da futura Lei do Terço (uma forma de voto limitado que só permitiria que cada eleitor votasse em dois terços das vagas a preencher em seu estado) Alencar já considerava a idéia ultrapassada como forma de representação: “temos experimentado os círculos, os triângulos, diversas formas de manipulação, falta a eleição direta; é o travesseiro para o enfermo que não tem repouso”. No mesmo discurso, volta a defender que houvesse uma maior preocupação em se fazerem representar as minorias, uma “idéia nova, de que muitos escarnecem” (PORTO, 2002, p. 95; NICOLAU, 2004a, p. 22; PORTO, 2000, p. 31-33). Entre as obras políticas de Alencar, Wanderley Guilherme dos Santos listou: *O Sistema*

*Representativo* (1868), *Ao povo. Cartas políticas de Erasmo* (1866), *Ao Imperador. Novas cartas políticas de Erasmo* (1867) e *Reforma Eleitoral* (1874). Para Santos, escrevendo ainda no Século XIX, Alencar lhe parece “como um dos mais sofisticados teóricos da democracia” (SANTOS, W., 1991, p. 49-50 *apud* PORTO, 2000, P. 31-33).

Outro estudioso das eleições da época foi Francisco Belisário Soares de Souza, um dos primeiros a analisar a História Eleitoral brasileira com um estudo das eleições ao longo do Primeiro Reinado e da primeira parte do Segundo, até a reforma da Lei dos Círculos, em 1860 (PORTO, 2002, p. 9, 38). Pelas suas pesquisas, sabe-se que casuísmo eleitoral não é exclusividade da modernidade. Ele foi aplicado em diversos momentos pelo partido então no poder, ao longo do Império. Também sabe-se hoje que, até 1881, as igrejas matrizes serviriam como seção eleitoral, até com boca de urna (SOUZA, 1979 p. 32 *apud* PORTO, 2002, p. 47-48; LEAL, 1975, p. 220). Membro do Conselho de Estado, ministro da Fazenda, (1885-1888), e senador (1886-1889), Belisário escreveu os livros *Systema Eleitoral no Brazil; Como Funciona, como tem funcionado, como deve ser reformado* (1872) e *Reforma Eleitoral* (1878), (PORTO, 2002, p. 65-69 e 82).

### **2.3 Sistemas Eleitorais do Império**

Segundo Nicolau (2004a, p. 22-23), na monarquia brasileira, ao longo de um período de “65 anos, entre a primeira lei eleitoral (1824) e a proclamação da República (1889), foram usados cinco diferentes sistemas eleitorais – todos eles variações da família majoritária”. O primeiro deles foi estabelecido na primeira lei eleitoral do país, as “Instruções de 1824”, e funcionava da forma mais simples possível: eleitores de toda a província votavam em um número de candidatos igual ao número de vagas e os mais votados eram eleitos. Esse método, aliás, foi o mesmo usado para escolher os representantes brasileiros para as Cortes de Lisboa em 1821 (COLOMER, 2005, p. 14).

Em 1855 tentou-se um sistema a moda inglesa. Na primeira Lei dos Círculos, as províncias foram divididas em distritos de um representante apenas, que deveria ser eleito por maioria absoluta de votos. A fórmula não agradou e cinco anos depois, em 1860, o país experimentou uma forma mais branda desse sistema na segunda Lei dos Círculos. Dessa vez os distritos ficaram maiores, cabendo três representantes para cada um e, conseqüentemente, sendo eleitos os três mais votados. Ela também acabou com a figura dos suplentes. A já citada Lei dos Terços, de 1875, transformou o Brasil em exemplo de aplicação do voto limitado. Com ela acabaram-se os distritos e as

províncias inteiras voltaram a ser a circunscrição. Por fim, com a Lei Saraiva, de 1881, baseada em um projeto de Rui Barbosa, houve um retorno ao estilo britânico, outra vez com distritos que elegeriam apenas um representante, escolhido por maioria absoluta, porém, pela primeira vez na forma de eleições diretas, ainda que para isso se tenha reduzido em muito o número de cidadãos aptos a votar (NICOLAU, 2004a, p. 10-26; PORTO, 2002, p. 44-49, 70-86 e 95-107; LEAL, 1975, p. 220-225; COLOMER, 2005, p. 14-15; CURTIS, 1908, p. 7).

#### **2.4 O Sistema do Início da República**

Logo após a proclamação da República foi extinto o voto por renda da Lei Saraiva, apesar de isso não ter feito muita diferença devido à exigência de alfabetização para se poder votar. Em 21 de dezembro de 1889, foi publicado o decreto nº 78-B, pelo qual a eleição para a escolha dos participantes da Constituinte se daria no dia 15 de setembro de 1890. O mesmo decreto estabelecia que os trabalhos dos constituintes deveriam começar dois meses depois do pleito, no aniversário da proclamação, e que a eleição dos representantes se daria pelo sistema de listas. A Assembléia seria unicameral e exclusiva para a Constituinte. Essa deveria ser a primeira experiência de eleição por listas no país, também seria a primeira experiência no país com um corpo de representantes eleitos apenas para elaborar a nova Carta e sem uma hierarquia interna entre eles. Mas o Governo Provisório mudou de idéia e, com os decretos nº 510 e 511, editados nos dias 22 e 23 de junho de 1890, retomou os sistemas utilizados na Monarquia. O primeiro decreto estabeleceu que os parlamentares do Congresso Nacional bicameral elaborariam a nova Constituição para depois prosseguir com seus mandatos de deputados e senadores. Já no decreto do dia seguinte, foi mantida a forma de votação utilizada nos últimos anos do regime monárquico, o chamado sistema da pluralidade relativa de votos, em que os candidatos eram eleitos pela ordem decrescente de suas votações, independentemente do total alcançado pelos partidos. As eleições para a nova Assembléia foram regidas ainda pelo decreto nº 200-A, de 8 de fevereiro de 1890, pelo qual, assim como com a Lei Saraiva, a eleição seria por nomeação direta, ou seja, os eleitores escolhem os eleitos diretamente, sem necessidade de delegados intermediários. Foram eleitos para a Constituinte 205 deputados e 63 senadores. Ao contrário das eleições para o Senado Imperial, onde cada província era representada por um senador para cada dois deputados, desprezadas as frações, nas eleições republicanas

ficou definido que todos os 20 estados e o Distrito Federal elegeriam três senadores cada um (NICOLAU, 2004a, p. 26; PORTO, 2002, p. 155 e 185; BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 222, 228 e 631; LEAL, 1975, p. 225).

A primeira peça da legislação eleitoral publicada depois da Constituição de 1891 foi a Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892. Ela estabeleceu que a eleição para a Câmara se fizesse por distritos de três deputados sempre que possível, podendo haver eventuais distritos com mais vagas quando o total de deputados eleitos pelo estado não for múltiplo de três. Outra característica dessa lei foi o retorno do voto incompleto (ob. cit.). Cada eleitor votaria em dois candidatos nos distritos regulares ou no número que mais se aproximasse de dois terços dos candidatos nos distritos maiores. Os parlamentares de oposição a Floriano acreditavam que a forma distrital aumentaria as chances de eles se reelegerem por “dar mais liberdade ao pleito” (CURTIS, 1908, p. 16; PORTO, 2002, p. 186-187; LEAL, 1975, p. 226; ACD, 1893, p. 628-630).

Em 1893 começou a discussão de uma nova lei eleitoral. O deputado Anísio de Abreu havia apresentado um projeto de lei e não faltaram sugestões, como a do potiguar Augusto Severo. “Estou convencido que presto um serviço à República propondo o voto descoberto”, discursou na tribuna da Câmara. Severo criticava os esforços pela instituição do voto secreto, afirmando que o voto em sobrecarta, chamado por ele de “voto encapado”, já era secreto. O deputado sugere também que faltou “coragem” aos “países que se dizem na vanguarda da civilização” para adotar esse tipo de votação e acrescenta que pressões podem ocorrer tanto no voto descoberto quanto no “chapa de caixão”, mas a fraude só entra nas urnas no caso do segundo (ACD, 1893, p. 491; PORTO, 2002, p. 187-188).

Como explicou Joaquim Nabuco ([ca.2000], p. 57), no livro *Minha Formação*, o voto “chapa de caixão”, citado por Severo, consistia de uma cédula que recebia algum tipo de marcação com a qual era possível identificar se ela era ou não depositada na urna. Se a cédula não aparecesse na apuração, foi porque o eleitor que a portava mentiu para seu patrão e votou com a oposição. Severo não estava isolado. Muitos líderes do período acreditavam no postulado positivista de “viver às claras”, inclusive na hora de votar. Mas o pensamento predominante no Congresso foi o do “voto encapado”, defendido pelo deputado Justiniano de Serpa, do Ceará. Está modalidade de voto era considerada como uma forma de voto secreto, já que o voto era entregue pelo eleitor dentro de um envelope pardo (ACD, 1893, p. 631).

## Capítulo 3. Assis Brasil e João da Rocha Cabral

### 3.1 Assis Brasil

Em meio às discussões para a nova lei eleitoral, chega ao Rio, de Buenos Aires, o então chefe da missão brasileira na Argentina, o gaúcho Joaquim Francisco de Assis Brasil. Um dos principais pensadores da República Velha e principal idealizador da adoção da representação representativa no Brasil, Assis não é sequer citado em algumas listas de pensadores liberais brasileiros. Pior são os casos em que obras ou idéias suas são citadas e atribuídas a outros autores, como ocorre no quando Bonavides e Andrade (2004, p. 241) atribuem obras dele a Silveira Martins, também líder dos maragatos, mas dos maragatos de 1893, enquanto Assis foi o comandante civil da Revolução de 1923.

Descendente de açorianos, ele nasceu em São Gabriel, no Rio Grande do Sul, em 29 de junho de 1857. Estudou em Pelotas, Porto Alegre, quando conheceu Júlio de Castilhos, e São Paulo, onde estudou direito. O primeiro livro doutrinário, *A República Federal* (1881), foi lançado quando tinha apenas 23 anos. O livro se destaca pela crítica à argumentação de que a Monarquia seria um regime político mais estável. Formado, em novembro de 1882, volta para o Rio Grande do Sul. Em 1884, Assis concorre à Assembléia Provincial e se torna o primeiro representante eleito pelo Partido Republicano Rio-Grandense. Com a República, vai à constituinte junto com Castilhos. Na época da eleição do futuro presidente da República, Castilhos fechou o apoio gaúcho a Deodoro da Fonseca. Assis Brasil seria ministro, mas recusa e declara voto em Prudente de Moraes, renunciando ao mandato no mesmo dia da eleição (PORTO, 2000, p. 77; PASSOS, 2006, p. 16-19; SALDANHA, 1978, p. 106; ASSIS BRASIL, 1989a, p. 238-241 e 307; BARBOSA, 2001, p. 8; PORTO, 2002, p. 225).

Promulgada a Constituição de 1891, cabia a cada estado elaborar a sua Constituição Estadual. O governador gaúcho, general Cândido Costa, nomeou uma comissão composta pelos deputados Júlio de Castilhos e Joaquim Francisco de Assis Brasil e pelo senador Ramiro Barcelos para que escrevessem juntos um projeto de carta constitucional para o estado. No entanto, apenas Castilhos trabalhou no projeto, uma “extravagante mistura de positivismo e demagogia” e Assis se recusou a assiná-lo (ASSIS BRASIL, 1989a, p. 230-231; RODRIGUES, 1980, p.39-40 e 145 *apud* PORTO, 2000, p. 105-106; PORTO, 2002, p. 215; PASSOS, 2006, p. 19-20).

Por apoiar a tentativa de golpe de Deodoro da Fonseca em 3 de novembro de 1891, Castilhos foi forçado a renunciar ao governo nove dias depois. Com a saída de Castilhos, a população de Porto Alegre aclamou Assis Brasil, João Barros Cassal e o general Manoel Luís da Rocha Osório, sobrinho do Marquês de Erval, governantes provisórios. No dia 23 do mesmo mês foi a vez de Deodoro renunciar. Na mesma época Castilhos e Assis rompem relações. Esse entrega o governo do estado ao general Domingos Alves Barreto Leite e em 29 de março já estaria de volta a Buenos Aires, nomeado por Floriano Peixoto (BARBOSA, 2001, p. 8; PORTO, 2002, p. 163-164; FLORES, 2006, p. 56-57; NEVES, 2006, p. 36; ASSIS BRASIL, 1989a, p. 231 e 246-253; SÁ, 1973, p. 31; ASSIS BRASIL, 1989c, p. 97-101; ACD, 1893, p. 491).

Após a saída de Deodoro, a Câmara dos Deputados, em 24 de dezembro de 1891, votou um requerimento do deputado gaúcho Cassiano do Nascimento, solicitando a reintegração de Assis como deputado. As decepções com a condução do país, e especialmente do Rio Grande do Sul, nos primeiros anos da República, “o avesso da ordem anunciada pela propaganda republicana”, e o embate com Castilhos, levaram Assis a seguir o serviço diplomático, mas na peculiar situação de acumular também um mandato parlamentar (ACD, 1891, p. 100; BUARQUE DE HOLANDA, 2008, p. 25).

De passagem no Rio de Janeiro, Assis aproveitou o período no Congresso para apresentar uma emenda ao projeto de lei eleitoral em tramitação<sup>8</sup>. Para ele, sua proposta seria aquela que mais se aproximara das quatro qualidades primordiais em um sistema eleitoral: “ser o mais singelo possível; ser o menos complexo possível; assegurar a representação das opiniões que atingissem uma expressão considerável; garantir a estabilidade da opinião majoritária e diminuir as possibilidades de fraudes legais ou ilegais” (ASSIS BRASIL, 1931, p. 5, 179-183; PORTO, 2002, p. 223-224).

O livro se converteu na principal referência em representação eleitoral do país no meio século seguinte. Teve sua primeira edição publicada no Rio de Janeiro em 1893 e ganhou sua primeira tradução para o castelhano no ano seguinte, realizada por Bartolomé Mitre y Vedia, filho do ex-presidente argentino. No mesmo período, Rui Barbosa chegou à Buenos Aires, exilado por Floriano. Assis, chefe da representação, faz chegar a Rui um exemplar do livro, hoje guardado com anotações na Casa Rui Barbosa.

---

<sup>8</sup> Essa emenda está transcrita no Anexo 2 desta dissertação.

O autor enviaria um exemplar também ao Barão de Rio Branco (ASSIS BRASIL, 1989a, p. 53; ASSIS BRASIL, 1989b, p. 15; ASSIS BRASIL, 2006, p. 126).

### 3.2 Democracia Representativa

Publicado pela primeira vez em 19 de agosto de 1883, o livro, como citado, foi escrito como justificativa para uma emenda convertida em projeto de lei para mais uma reforma da legislação eleitoral brasileira. Mais que um projeto apenas, trata-se de um compêndio de tudo aquilo que Assis acreditava ser necessário para que se obtenha a “verdadeira representação”. Na obra, o autor dialoga com boa parte dos principais pensadores do século XIX, incluindo José de Alencar, Darwin e John Stuart Mill, em diferentes passagens. Assis lançou outras edições, com novas observações acrescentadas por ele posteriormente. A segunda e terceira edições foram lançadas já nos anos seguintes, 1894 e 1895. A quarta edição só foi lançada no aniversário de 38 anos do livro e 36 anos após a terceira edição. O lançamento desta versão, em 1931, teve um fim específico, Assis Brasil foi buscar no século anterior sua obra para utilizá-la como a base do anteprojeto do Código Eleitoral, como será abordado mais adiante.

*Democracia representativa* está dividido no que Assis chama de “livros”, sendo cada um deles composto por vários capítulos. O primeiro livro é chamado por Assis Brasil de *Introdução – A democracia e o voto*, o segundo trata das *Condições do voto*, o terceiro é intitulado *A representação verdadeira* e quarto *Da eleição*. A edição de 1931 traz também em anexo outros projetos, inclusive os apresentados para o futuro Código Eleitoral, estatísticas da população dos estados e comentários sobre os trabalhos da subcomissão de revisão da legislação eleitoral de 1931 (ASSIS BRASIL, 1931, p. 7-9).

A primeira parte *Introdução – A democracia e o voto* começa com a apresentação dos fundamentos do voto. Assis define como democracia, “o fato de tomar o povo parte efetiva no estabelecimento das leis e na designação dos funcionários que têm de executá-las e de administrar a coisa pública” e defende a superioridade da democracia representativa frente às demais formas de representação existentes. Após repassar a democracia em seu estado puro utilizada por povos antigos, acrescenta que “os povos livres atuais têm mais vantagens em ser representados que em comparecer”.

Longe de considerar plebiscitos e referendos como uma evolução da democracia, o pensador gaúcho defendia que a representação do povo se desse apenas por delegação. Em nota na 3ª edição, de 1895, ele incluiu um debate que teve com o francês Naquet.



Segundo Assis, Naquet leu a edição em espanhol de Democracia Representativa e defendeu que os povos estariam a caminho de um regime de governo direto, citando como exemplo a Suíça, que seria a mais completa das democracias. Naquet alegou que com o avanço da humanidade a representação perderia sua importância até o ponto em que fosse possível a instauração de um governo direto no mundo moderno. Assis respondeu que na Suíça o plebiscito não era um instrumento de governo, mas de legislação. O brasileiro citou Charles Darwin para defender que “o aperfeiçoamento trouxe maior complicação no governo como nos seres animais” e mais adiante voltou a afirmar que a falta de um preparo inicial e de uma discussão metódica, necessários para o esclarecimento dos temas e apenas possível entre os representantes, poderia fazer com que os resultados dos plebiscitos acabassem gerando monstruosidades. “Ao povo, como tal, faltam condições para ser órgão direto de governo. Ele é apenas a fonte do poder. [...] O que há de se aperfeiçoar, pois, não será o poder direto do povo, mas a sua capacidade para escolher bons governos”, argumentou. Pode-se observar aí demonstrações de um pensamento que pode ser enquadrado como elitista, segundo o qual os “males materiais e morais provenientes do comparecimento direto seriam muito superiores à teórica probabilidade de mais legítima deliberação” (ASSIS BRASIL, 1931, p. 13-20). Outra vez ele se mostra coerente com as teorias de representação modernas pelas quais “o processo eletivo resulta na atribuição de autoridade a determinados indivíduos para que governem sobre outros” (MANIN, 1995, p. 8).

Nos capítulos seguintes ele aborda a qualidade e competência do voto. Assis escreve ali que a própria opção por votação como modo de definição de governantes não era unanimidade. Ele defende a utilidade de se buscar consultar a população pelo sufrágio ainda que ele possa eventualmente ser falsificado e que alguns autores temam pelos excessos que pudessem ocorrer quando essas escolhas fossem entregues ao povo (ASSIS BRASIL, 1931, p. 23-26). Ele defende então, aludindo à monarquia e à república no Brasil, que ainda que o primeiro funcionasse bem em alguns campos, não era algo próprio do país, funcionando mais como uma tutela vinda de fora.

Dizem que cada povo tem o governo que merece. Admito o conceito, como profundamente verdadeiro, mas só em relação aos povos democráticos. Estes são os únicos que têm o bem ou o mal feito por suas próprias mãos. Os outros podem ser felizes ou desgraçados por obras de estranhos (ASSIS BRASIL, 1931, p. 27-30).

Assis busca também desconstruir o que chama de acusações contra o voto e democracia, que seria o medo da ditadura da maioria. Ele refuta a idéia de que, nas democracias, as vontades e opiniões do grupo mais numeroso sempre prevalecem, ainda que esse grupo esteja errado. Para isso, argumenta que a maioria de hoje sabe que poderá ser a minoria de amanhã, a opinião pública e a própria existência do parlamento funcionam como atenuantes dessa possibilidade, que teria mais chances de se manifestar em um plebiscito do que por meio da representação (ASSIS BRASIL, 1931, p. 31-34).

O livro dois, *Condições do voto*, começa com o questionamento de quem deve ter o direito de sufragar. Assis questiona que o voto seja “um direito natural” do homem, se fosse, alega que estrangeiros também votariam. Ele se proclama “resolutamente partidário do sufrágio universal”, mas em seguida estabelece nos capítulos seguintes exceções para essa universalidade, como deficientes mentais; crianças e adolescentes; militares, pelo próprio bem da classe armada; e analfabetos, discordando do adotado nas nações vizinhas e reconhecendo que havia analfabetos muito politizados, mas que para estabelecer uma regra, não havia remédio “senão colher todos os analfabetos na regra geral de que são incapazes de escolher conscientemente bons representantes. E, se algum houver que se sinta prejudicado com a exclusão, o remédio é conhecido: aprenda a ler e a escrever”. Quanto ao voto feminino, foi uma das poucas questões em que Assis mudou radicalmente de opinião, votando contra conceder sufrágio a elas na Constituinte de 1891 e afirmando nas primeiras edições que “o sufrágio deve ser realmente universal, mas só para os homens”, mas revendo essa posição na edição de 1931, quando “o reconhecimento à mulher da faculdade de votar e ser votada se tornou uma idéia vencedora na civilização a que pretendemos pertencer” (ASSIS BRASIL, 1931, p. 37-41, 43-49, 51-57 e 59-67). Em defesa de Assis, a lembrança de que, quando a Carta de 1891 foi escrita, nenhum país havia concedido este direito, iniciado apenas dois anos mais tarde, na Nova Zelândia (SAWER, 1996 p. 2), ao mesmo tempo em que era lançada a primeira edição de *Democracia Representativa*.

Entre as primeiras edições e a quarta se verifica também uma alteração na defesa do voto secreto. O capítulo sexto do livro dois foi todo reescrito, segundo Assis, porque não havia pleno conhecimento em 1893 do “verdadeiro voto secreto”, também chamado de Sistema Australiano, e que consiste no hoje chamado voto secreto: o uso de cabines ou quartos isolados em que os eleitores isolados determinam seus votos. Segundo Assis, até se conhecia esse sistema no fim do século XIX e sabia-se que além da Austrália,

também a Bélgica o adotara, mas não se tinha noção do quanto ele era diferente do “que se conhecia por voto secreto, no Brasil e em outros países retardatários”. Como ele esclarece, se confundia aqui voto secreto com fechado, que era o já citado ato de colocar o voto dentro de um envelope, ou sobrecarta (ASSIS BRASIL, 1931, p. 75-85).

Outras preocupações aparecem na defesa do voto obrigatório e da igualdade no peso do voto para todos. No caso do primeiro, predominou sua visão na legislação brasileira, defendendo o gaúcho que seja obrigatório o alistamento e o comparecimento. Mas, se o título deve ser obrigatório para o cidadão, inclusive para exercer funções públicas, a mesma regra não deve recair sobre o comparecimento, cabendo neste caso penalidades mais morais e nunca prisão ou multas pesadas. No segundo caso, o livro defende o princípio de “um homem um voto”, mantendo, inclusive, essa posição quando na edição de 1931 critica a representação de classes, por ser uma dupla representação para alguns grupos. Também se opunha ao “mandato imperativo”, que é a obrigação de o representante eleito seguir as orientações de seus eleitores. O caso extremo disso seria a faculdade dos eleitores de trocar seu representante em qualquer momento do mandato, se não estivessem mais satisfeitos com ele (ASSIS BRASIL, 1931, p. 69-73, 85-87 e 101-108), alternativa inclusive prevista na Constituição gaúcha de Castilhos, ainda que não haja registros de que tenha sido posta em prática (PORTO, 2002, p. 214-218). De fato, em nenhum sistema, desde a Revolução Francesa, considerado democrático, “os políticos são legalmente obrigados a manter suas plataformas. Em nenhuma democracia existente os representantes são obrigados a seguir instruções” (MANIN, 1995, p. 8-11; MANIN, PRZEWORSKI, STOKES, 2006, p. 117).

Na terceira parte, *A representação verdadeira*, ele argumenta que não busca, até por uma questão de justiça, impedir que a maioria dos eleitores eleja a maioria dos representantes, mas sim a unanimidade dos representantes. De fato, como escreveu Lima Júnior (1999), “não se pode desprezar o efeito fulminante que as fórmulas de pluralidade possuem no sentido de fabricar maiorias legislativas, à revelia do eleitorado” e essa desproporcionalidade já havia chamado a atenção dos teóricos desde Hare e Mill (ROZENAS, 2008. p. 2). Assis argumenta que dar representação aos pequenos partidos deveria ser de interesse do grupo dominante. “Nada atrai mais a simpatia do maior número do que uma oposição provada de exercer-se com plena liberdade”, afirma. Ele argumenta que o partido que tiver representação política, dificilmente atentará contra o sistema. “A primeira condição para evitar essas situações,

tão conhecidas infelizmente na nossa América, é o franqueamento da representação nacional a todas as vozes. O que faz revoluções é o desespero” esclarece. Na mesma linha, ele acrescenta que a garantia de que os principais grupos participantes de uma disputa terminaram com algum quinhão de poder, diminui o ímpeto de todos eles na disputa e irritação em caso de derrota. Assim, a disputa fica mais tranqüila (ASSIS BRASIL, 1931, p. 111-121). Outra vez a linha de pensamento antecipou a argumentação de teóricos modernos, como Blais (1999, p. 3), para quem entre as razões básicas para grupos perdedores aceitarem os resultados dos pleitos que não lhes são favoráveis estariam a crença de que o resultado da próxima disputa poderá ser diferente e também porque eles reconhecem o resultado como legítimo.

Seguindo raciocínio semelhante, outra vantagem da representação das opiniões está na dispensa de coligações. Assis Brasil não via com bons olhos essa prática eleitoral, considerado por ele como imoral e negativa para o próprio governo. “É imoralidade reunirem-se indivíduos de credos diversos com o fim de conquistarem o poder, repartindo depois, como coisa vil, o objeto da cobiçada vitória”, escreveu. Como a representação das minorias estaria garantida, haveria, na sua visão, mais espaço para o orgulho da independência quando não houvesse harmonia entre as diferentes facções (ASSIS BRASIL, 1931, p. 123-125). Ele aproveita as notas deste capítulo da quarta edição para justificar que ainda que pudesse parecer, nunca descumpriu seus próprios princípios quanto a este capítulo, como fora acusado no caso das duas eleições em que apoiou Getúlio Vargas (ASSIS BRASIL, 1989a p. 307-309; SÁ, 1973, p. 124-125).

A representação de opiniões traria outras vantagens, como a melhora na qualidade dos quadros partidários. Pois a garantia de que os políticos podem encontrar espaço nas agremiações com a qual se identifiquem melhor evita que eles sejam obrigados a sacrificar seus “escrúpulos de consciência”, se unindo sem muito entusiasmo a um grupo com o qual não concordam, por ser a única alternativa de se fazer representar. Dessa forma, para ele,

Teríamos evitado tão desagradável situação para tantos inteligentes e bons compatriotas, teríamos conservado a sua dedicação eficiente à coisa pública, se, em vez dos regulamentos irracionais que têm presidido às nossas eleições, permitíssemos desde um princípio que as opiniões se fizessem representar em razoável proporção (ASSIS BRASIL, 1931, p. 127-129).

Essa é mais uma suposição que aparece na literatura política moderna. Como lembra Lijphart (2003 p. 190) esse fator psicológico foi apontado por Maurice Duverger e faz com que os políticos evitem “desperdiçar energia concorrendo” por partidos com poucas chances de chegar ao poder.

Também no funcionamento do Congresso, uma ampla representação das opiniões seria de grande utilidade e ele aponta as razões para isso. Em primeiro lugar, Assis demonstra que em qualquer sociedade é saudável que os grupos fiquem algum tempo na oposição, pois essa posição confere “virtuosidade” a seus ocupantes.

Imaginem-se os piores homens, cimentando com ódios os interesses diferentes que os aproximaram, se tais indivíduos se acham em oposição, a primeira realidade que lhes fere a consciência é – que estão provados de satisfazer aos seus inconfessáveis apetites. Não se preocuparão mais das coisas vis que os moveram no princípio. Concentram todo cuidado e energia em hostilizar a maioria, dedicando atenção muito assídua à mínima irregularidade de qualquer ordem que ela cometer (ASSIS BRASIL, 1931, p. 131-135).

Um dos pontos mais importantes do texto para o estudo da proporcionalidade da representação é o último capítulo do “livro três”, que trata dos critérios a serem exercidos para que se obtenha esse fim. Nele, Assis argumenta que por mais que todas as facções de um país julguem serem portadoras da “verdadeira fórmula da salvação pública, a experiência bem nos mostra que a pátria não corre grande perigo pela ausência de qualquer delas do parlamento”. Ele não vê necessidade de que haja representação de todos os grupos, mas sim daqueles que atinjam alguma expressão. Assis aponta então duas necessidades a serem preenchidas nas eleições: o surgimento sem utilização de fraude ou violência de um grupo forte, sólido e capaz de governar e assegurar, ao mesmo tempo, que os grupos minoritários mais organizados também tenham suas vozes ouvidas. Garantidos os dois pressupostos, não há grandes problemas “se alguma opinião, podendo, deixou de fazer-se representar, por falta de coesão, indisciplina ou negligência”, pois esta “não terá direito de irritar a ordem com queixas, acusações e atitudes ridículas ou perturbadoras” (ASSIS BRASIL, 1931, p. 145-153). Racionalizando, Assis procura estabelecer então uma fórmula para este princípio:

cada opinião tem direito a tantos representantes quantas vezes mostrar possuir o quociente resultante da divisão do número de votantes pelo de representantes a eleger; as forças que se perderem por não alcançarem o quociente, ou por excederem dele, aumentarão aquela a que tiver de incumbir o poder de deliberar (ASSIS BRASIL, 1931, p. 145-153).

Dessa forma, por essa divisão, o quociente, é para ele a forma mais natural de se repartir as opiniões. A fórmula lhe parece muito superior a “Lei do Terço” então em vigor, já que pelo novo princípio, um décimo das opiniões passa a representar um décimo das vagas e assim sucessivamente. “Tudo o que não for isso há de ser arbitrário e injusto”, conclui (ASSIS BRASIL, 1931, p. 145-153).

O último livro, *Da eleição*, começa com uma revisão dos seis sistemas eleitorais então conhecidos, a começar pelos dois mais simples e já utilizados no Brasil. O primeiro citado foi o de “Escrutínio de lista por simples maioria”, o mais praticado na história nacional, em que os eleitores votavam em um número de candidatos equivalente ao de vagas a preencher e iam sendo eleitos os mais votados em ordem decrescente de voto. Assis critica este sistema por permitir que uma minoria ínfima do eleitorado escolha toda a representação a ser eleita (ASSIS BRASIL, 1931, p. 157-176).

O segundo sistema abordado foi o “Voto uninominal por distritos de um”, em que cada distrito elege um representante e o mais votado ganha. Ele foi utilizado no país com as Leis dos Círculos e Saraiva e, como lembra Assis, permite em casos extremos que pouco mais de um terço do eleitorado do distrito escolha o representante, como ocorreu em dois distritos paulistas no Império (ASSIS BRASIL, 1931, p. 157-176).

O terceiro foi o do “Voto Limitado”, que no Brasil ficou mais conhecido por Lei do Terço. Foi outro dos sistemas experimentados durante o Império e também é o sistema adotado pela lei nº 35 de 1892, então em vigor. Ele se caracteriza por limitar o número de nomes sufragados pelos eleitores com o objetivo de impedir que um mesmo grupo monopolize o preenchimento das vagas. O sistema foi inventado em 1836. Como lembrado por Assis, Alencar escreveu sobre ele em 1859 e após ter sido rapidamente testado na Inglaterra, eles perceberam a “fraude legal” embutida nele e que, na prática, não deixa nenhuma vaga restar à minoria, bastando para isso que os votos dos adeptos da maioria se dividam (ASSIS BRASIL, 1931, p. 157-176).

O “Voto uninominal de circuito único” foi o quarto modelo apresentado no livro. Outro sistema bastante simples, foi proposto pela primeira vez durante a Revolução Francesa e consiste em estabelecer uma única circunscrição abrangendo todo o país e conceder um único voto a cada eleitor, elegem-se então os candidatos mais votados. Assis Brasil condenou esta possibilidade tanto quanto as anteriores. Para ele,

este é um dos sistemas viciados pela preocupação de favorecer às minorias, sem se importar com que o governo, isto é, a opinião que

obtiver vitória, fique, ou não, habilitado a bem cumprir a sua missão. Do mesmo modo que é injusto privar de representação a opinião que dispuser do quociente, não é mais explicável dar-lhe representação quando ela o não tiver (ASSIS BRASIL, 1931, p. 157-176).

A quinta alternativa citada, e criticada, foi a do “Voto Cumulativo”. Proposto pela primeira vez em 1853, com ele “cada eleitor dispõe de tantos sufrágios quantos representantes deve dar a sua circunscrição e pode livremente aplicar esses sufrágios em um só candidato, ou reparti-los por alguns, até o número total, e com igualdade ou sem ela” (ASSIS BRASIL, 1931, p. 157-176). Como aponta Assis, este sistema de fato garante representação à minoria, porém, essa representação dificilmente seria equivalente ao tamanho dessa minoria, pode ser muito menor ou até muito maior, se a maioria adotar a tática errada no pleito. Neste sistema, portanto, a tática empregada pelo grupo ganha grande importância.

O autor chega então ao seu sexto exemplo, o “Escrutínio de lista com voto transferível”. Assis Brasil afirma que o sistema foi criado em 1859, por “singular coincidência”, ao mesmo tempo por Andrae e Hare, ainda que estudos mais recentes já abordados, como os de Porto (2000, p. 39-44 e 233-234) e Colomer (2005, p. 28), apontem a anterioridade da experiência de Andrae. Assis afirma a experiência na Dinamarca prova que a fórmula só pode ser praticada com um eleitorado muito reduzido. No entanto, ele considera os sistemas complicados. “Pouco embaraço ofereceria a operação de votar, mas a apuração havia de ser completo pandemônio”, escreveu (ASSIS BRASIL, 1931, p. 157-176). Ele detalha também que ao longo desse processo aparecessem inúmeras possibilidades de surgirem “erros inconscientes” ou até “dolos premeditados”. Além disso, o pensador gaúcho também reclama do que chamou de idéia fixa dos dois europeus quanto à proporcionalidade. Segundo explica Assis Brasil, diferentemente de Hare, seu sistema buscaria dois objetivos:

a lei deve afiançar a ‘possibilidade’ de representação a toda opinião que mostrar haver atingido certa ponderação – quociente - e deve oferecer à opinião que houver de assumir a responsabilidade das deliberações, um instrumento capaz, isto é, uma sólida maioria, que lhe permita corresponder aos seus fins. Os sufrágios sobranes, que o sistema de voto transferível atribui aos mais votados, sejam de que partido forem, ou ao suposto partido dos independentes, eu os inutilizo e faço prevalecer para eles o escrutínio de lista, que deve robustecer a maioria (ASSIS BRASIL, 1931, p. 157-176).

Após repassar esses sistemas, ele apresenta as vantagens do seu modelo, destacando a suposta simplicidade dele. Assis reconhece, contudo, que nenhum sistema,

o seu incluído, pode funcionar bem no quadro partidário profundamente fragmentado existente naquele momento no país. Segundo afirma, não havia nenhuma providência imediata para “um país dividido em muitos partidos, nenhum dos quais sendo por si só a maioria da opinião. Tal situação é das mais difíceis, e quase sempre pode ser considerada como a primeira forma da evolução para a anarquia” (ASSIS BRASIL, 1931, p. 177-192). Assis temia essa anarquia e toda sua postura quanto ao maior partido buscava evitar essa desordem. Tanto que possuía até um modelo ideal de organização partidária, que seria a divisão em “duas grandes agrupações, com raiz no passado e arrebanhando entre ambas mais de duas terças partes da opinião”. Além das duas agremiações poderia haver uma série de grupos menores que não atrapalhassem os grandes, a não ser que pudessem assumir o posto de protagonista.

Mais adiante, ele defende que todo o país deveria formar uma única circunscrição nacional. Ainda que as grandes distâncias e as dificuldades de comunicação entre os estados tenham feito com que apresentasse uma versão da representação dividida por estados, Assis considerava que no futuro dever-se-ia buscar ampliar as circunscrições até se atingir a união de todas elas. Segundo ele,

Parece, e é realmente, injusto que, todos os representantes podendo decidir dos negócios de todos os estados da União, não seja lícito ao eleitor habitante de qualquer ponto do território nacional dar ou negar o seu assentimento à nomeação de qualquer deles. Deteve-me, a consideração, da vastíssima extensão do nosso grande país. Prefiri a representação por estados, não sem comprometer que esta concessão é a jaça que aos meus olhos minguia um pouco o mérito do plano (ASSIS BRASIL, 1931, p. 193-204).

Por fim, ele defende a necessidade de reformar a Constituição de 1891, encerrando assim a versão original do texto (ASSIS BRASIL, 1931, p. 233-250). A edição de 1931, contudo, conta ainda com um nono capítulo em seu livro quatro, onde comenta sobre os trabalhos para revisar a legislação eleitoral, já depois de 1930. No capítulo ele defende também que o país busque soluções locais e, sempre que possível, originais para resolver suas questões eleitorais:

As questões brasileiras devem ter soluções brasileiras. Se as grandes linhas mestras são as mesmas para todos os povos de uma época e de análogo ambiente cultural, nem por isso deixa cada um de apresentar suas peculiaridades, que reclamam tratamentos igualmente peculiares (ASSIS BRASIL, 1931, p. 263-267).



Na análise de *Democracia Representativa* pode-se estabelecer ao menos dois pontos em comum entre o livro escrito por Assis Brasil e seus equivalentes surgidos na mesma época em países europeus. O primeiro é uma visão elitista do problema. A representação proporcional adquiriu inicialmente na Bélgica uma idéia elitista (BARZACHKA, 2003, p. 11). Posição também presente em Assis Brasil, tanto na aversão a qualquer forma de atividade plebiscitária, como também com relação à função do partido dominante. De fato, o escritor gaúcho fazia parte da “classe dominante gaúcha”, alijada do poder naquele momento, como escreve Maria Antonieta Antonacci (1981, p. 30 e 107) sobre a política do Rio Grande do Sul naquele momento, “Assis Brasil, dissidente do PRR num sistema de poder que não dava espaço para atuação das oposições, preocupou-se em debater os fundamentos da situação política vigente”.

Outro ponto em comum está no fato de o livro ser uma obra engajada com um modelo inventado por um “acadêmico politicamente motivado” descrito por Colomer (2005, p. 3 e 29). Segundo o autor catalão, no final do século XIX esses autores, junto com “ativistas e líderes políticos começaram a buscar sistemas eleitorais alternativos que fossem capazes de atralhar os partidos únicos de varrer seus adversários e produzir vitórias excludentes”. No entanto, como Colomer também aponta, pode-se defender que daí em diante foram os partidos políticos já existentes, ou forças políticas no caso brasileiro, “que promoveram a invenção de novas regras eleitorais, incluídos aí o voto australiano, os distritos de um só representante, os sufrágios limitado e cumulativo e as regras de representação proporcional, e não o contrário”.

Apesar de autor, projeto e livro terem se tornado precursores do “proporcionalismo republicano no Brasil”, a proposta de Assis Brasil não foi transformada em lei, ao menos não em 1893. Como descreve Cristina Buarque de Hollanda (2007, p. 254-262), o projeto foi aprovado no Senado, mas acabou rejeitado pela Comissão de Justiça da Câmara, onde foi criticado, ao contrário do que supunha Assis, pela sua “complicação e desagregação”. Para o deputado Thomaz Delfino,

ele não é simples nem claro para ser compreendido pelo eleitorado, para ser praticado e para ser verificado na apuração. Exige cálculos, disposições de forças, é de apuração complicada, e se não escasseiam críticos às mesas apuradoras nas eleições mais simples, o que não será perante as que servirem neste processo (ACD, 1894, p. 63).

De fato, como observa Michael Gallagher, fórmulas de representação proporcional são sempre vistas e descritas como complexas ou complicadas mesmo

(GALLAGHER; MITCHELL, 2005, p. 541-542). Assis tentou simplificar as idéias de Hare e companhia, mas sem ter atingido seu objetivo até porque as únicas formas de eleger representantes realmente simples são as originais, que ele não queria mais. Mesmo com essa rejeição, as idéias permaneceram como base para outros trabalhos relacionados a eleições elaborados ao longo da Primeira República.

### 3.3 Outras obras políticas

Em 1896, enquanto ocupava o posto de embaixador em Lisboa, escreveu outra obra política. No livro *Do Governo Presidencial na República Brasileira*, ele reitera pontos já tocados antes, como a eleição indireta dos presidentes da República, a ser feita pelos parlamentares, acrescentando ainda que o sufrágio, naqueles primeiros anos da República, não lhe parecia confiável. A escolha e a instauração dos governos coletivos, onde o presidente e seus ministros deveriam formar um órgão, bem ao estilo do Conselho de Estado do Segundo Reinado, ao invés de executar as decisões unilaterais do presidente. Contudo, Assis não confunde mais essa proposta de inovação com o parlamentarismo, um regime que, em sua opinião, carece de estabilidade e não funcionou bem no Império nem funcionaria na República (SÁ, 1973, p. 110; ANTONACCI, 1981, p. 30).

Na parte denominada livro três, que trata da organização dos poderes, ele volta a escrever sobre o Congresso Nacional. Para ele, “é só de um congresso onde todas as opiniões ponderáveis tenham voz que pode sair a lei com esse caráter a que ainda há pouco aludi – de exprimir a média do sentimento nacional”. Ele acrescenta que este Congresso deve conter a representação verdadeira, até por uma questão de justiça, e que essa representação seria alcançada ouvindo-se “todas as opiniões que se revelarem em certo grau de intensidade”. Ele volta também a defender essa forma de representação como forma de tranquilizar a sociedade. “[...] nenhum partido que consiga representação correspondente à sua força perderá de vista esta noção essencial à democracia – que o melhor meio de chegar legitimamente ao governo é demonstrar nas urnas livres ter por si a maioria da opinião” (ASSIS BRASIL, 1989b, p. 317-335).

Outras propostas defendidas, as duas ausentes da obra anterior são a limitação do subsídio pago aos parlamentares a valores reduzidos e a restrição do número de representantes a uma quantidade também reduzida, chegando ele a afirmar que “quanto mais cresce o número de representantes tanto mais o poder é realmente exercido por

poucos”. Assis considerava que não havia necessidade de o país ultrapassar a marca dos 150 parlamentares naquela época e que a população era de 25 milhões, e mesmo que a população do país aumentasse em muitos milhões de habitantes, esse total não deveria ultrapassar o número de 300 parlamentares (ASSIS BRASIL, 1989b, p. 317-335 e 486).

Na quarta e última parte do livro, escreveu sobre os partidos que a “divisão dos cidadãos em partidos se torna fenômeno inevitável logo que a vida nacional começa a formalizar-se, ainda que não mui nitidamente. A existência de partidos é, pois, um fato com o qual se tem de contar necessariamente na evolução das nações” (ASSIS BRASIL, 1989b, p. 317-335).

A terceira obra sobre representação de Assis Brasil foi na verdade um pronunciamento. O chamado “Discurso de Santa Maria”, de 20 de setembro de 1908, foi publicado como livro no mesmo ano com o título de *Ditadura, Parlamentarismo, Democracia*, tendo ganhado uma tradução para o alemão no ano seguinte e uma reedição em 1927. O discurso ocorre no momento em que ele se afasta da carreira diplomática para retornar à política do Rio Grande do Sul. Assim, ele retoma idéias do seu livro de 1893, como a rejeição ao governo direto do povo, afirmando que “o governo nasce do povo, mas não é exercido por ele” (ASSIS BRASIL, 1989b, p. 427-428). Ele aperfeiçoa aqui seu conceito aristocrático de que

cada povo é governado, ou dirigido por uma minoria inteligente. O que importa saber é se essa minoria se institui por si mesma, por algum meio ilusório de nomeação popular, ou por legítima representação do povo. Importa ainda saber como opera essa minoria diretora, se enfeixando os poderes em uma só autoridade, ou dividindo as funções de modo a evitar o desequilíbrio pelo crescimento exagerado de um órgão com o aniquilamento dos outros (ASSIS BRASIL, 1989b, p. 428-429).

Ele volta a defender a revisão da Constituição em vigor e fala ainda sobre a nomeação do presidente da República pelo Congresso, da “inutilidade perigosa” dos vice-presidentes. Aproveita para criticar outra vez os sistemas eleitorais então em uso nas eleições nacionais e estaduais, respectivamente o do voto cumulativo e da lista incompleta. Assis reforça que a prática do chamado “rodízio” de votos entre os candidatos governistas é uma forma de burlar essa suposta incompletude determinada pela lei (ASSIS BRASIL, 1989b, p. 444-447 e 481-482). O discurso foi pronunciado na abertura do primeiro congresso do Partido Republicano Democrático, fundado por dissidentes do Partido Republicano Rio-Grandense. O PRD nasceu com um programa de treze itens, pensado por Assis, que a certa altura leu o item cinco da plataforma:

Estabelecer um regime eleitoral fundado sobre a perpetuidade e inviolabilidade do eleitor, confiando ao juiz o reconhecimento da capacidade cívica, em qualquer época em que o cidadão atinja a maioria legal, suprimindo os velhos processos de qualificações e desqualificações periódicas e habilitando o eleitor a usar com segurança do voto por meio de um mecanismo simples e seguro de representação proporcional de todas as opiniões que puderem exibir número de adeptos igual ao quociente da divisão do número de votantes pelo de elegendos (ASSIS BRASIL, 1989b, p. 415-416 e 480).

A plataforma demonstra a presença dos ideais da democracia representativa, tão distante dos gaúchos nesse momento. Como aponta Cotta (1992, p. 1106) é condição para a representação a existência de “elites políticas alternativas, capazes de oferecer uma troca às que detêm o poder e assegurar a dinâmica competitiva a que está estreitamente ligado o mecanismo da representação”.

Num dos principais pontos do discurso, Assis recupera a defesa do sistema eleitoral proposto em 1893. Lembra que suas idéias foram bem acolhidas pelo primeiro presidente civil, Prudente de Moraes, além de terem recebido o apoio do deputado Cincinato Braga e dos senadores Gil Vicente e João Barbalho, além de vários pensadores e políticos latino-americanos e europeus. Assis recorda que o sistema foi experimentado por curtos períodos pelo Distrito Federal e por Mato Grosso, onde “correspondeu na prática às promessas da teoria”. Nos dois casos afirma que foram revogados por causa das “exigências da representação unânime”. Uma terceira tentativa de se utilizar o sistema ocorreu nas eleições para os conselhos municipais do estado de São Paulo, graças ao empenho de um jovem parlamentar chamado Washington Luiz. No caso paulista, no entanto, o sistema seria mantido ao longo da República Velha, ainda que apenas nos pleitos locais (ASSIS BRASIL, 1989b, p. 483-486).

### **3.4 Lei Rosa e Silva**

Como aponta Porto (2000, p. 262-264 e 2002, p. 187-189), a lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904, teve origem em um projeto do deputado Anísio de Abreu, contudo, essa proposta foi tão modificada por seu relator no Senado, que foi o nome deste último que ela acabou ganhando. Esta lei foi considerada um avanço com relação à anterior quanto à representação de minorias. Ela ampliou o número de deputados eleitos nos distritos eleitorais de três para cinco. Cada eleitor poderia votar em quatro nomes ou então, quando o distrito não tivesse exatamente cinco vagas, em um nome a menos que o número de vagas oferecidas. Além disso, ela inova entre as leis nacionais

ao permitir em seu artigo 59 que esses votos fossem dados de forma acumulada, ou seja, “o eleitor poderia acumular todos os seus votos ou parte deles em um só candidato, escrevendo o nome do mesmo candidato tantas vezes quantos fossem os votos que lhe quisesse dar” (PORTO, 2000, p. 262-264). Essas três medidas: alargamento das circunscrições eleitorais, voto cumulativo e incompleto, buscavam explicitamente assegurar que as oposições conseguissem obter representação. Porém, além de o processo continuar complicado, a “maquinária fraudulenta” da República Velha cuidará para que mais uma vez os objetivos pensados pelo legislador não sejam atingidos (PORTO, 2002, p. 187-189; LEAL, 1975, p. 227).

### **3.5 Reforma de 1916**

Apesar do início da Grande Guerra na Europa, 1914 foi um ano tranquilo na política nacional. Wenceslau Brás foi eleito presidente sem opositor e os tenentes sequer cogitavam se rebelar. Ainda assim, houve discussões sobre a representação das minorias. No dia 11 de agosto, o deputado Victor Brito, do Rio Grande do Sul, apresentou um projeto de lei eleitoral acompanhado de um relatório com uma “extensa e minuciosa avaliação crítica de estudos e rotinas eleitorais em todo mundo, seguida de aberta exposição de preferências do deputado pela extensão nacional do distrito eleitoral”. Brito critica vários pontos da Lei Rosa e Silva, como o voto incompleto e o cumulativo para defender que apenas o princípio da proporcionalidade “poderia suprimir a lei de ferro da maioria numérica”. Além da questão da representação, o parlamentar gaúcho também retomou outras bandeiras de Assis Brasil, como os registros eleitorais permanentes, que poderiam ampliar a independência dos cidadãos frente aos chefes políticos locais, e ampliação das circunscrições, passando a ser apenas uma para cada estado. Apesar de o projeto de Brito não ter se tornado lei, ele demonstra que, mesmo em um momento de estabilidade política, a questão eleitoral continua presente nos debates legislativos (BUARQUE DE HOLLANDA, 2007, p. 185-187).

Foi o mesmo Wenceslau Brás que ainda em campanha, em 14 de dezembro de 1913, prometeu procurar “interessar os chefes políticos para os seguintes fins: a) seriedade no alistamento; b) plena liberdade nas urnas; c) reconhecimento dos poderes dos legitimamente eleitos; d) sincera, leal, positiva garantia para a efetiva representação das minorias” (BESSONE, 1968, p. 160 *apud* PORTO, 2002, p. 190-191). Eleito, ele cumpriu sua promessa e enviou mensagem ao Congresso pedindo mudanças na

legislação. Só obteve, contudo, sucesso no seu ponto “a”. O problema do alistamento foi resolvido com a entrega dele ao Poder Judiciário. Nos outros três pontos, não obteve êxito (PORTO, 2002, p. 190-191). No campo da representação das minorias, por sinal, houve até uma ameaça de retrocesso. Durante as discussões da reforma eleitoral no Congresso, o senador mineiro Bueno de Paiva, membro da comissão mista formada para discutir a reforma, defendeu o inverso do que sugerira Brito: que as circunscrições fossem reduzidas ao máximo, para que assim as eleições pudessem ser realmente fiscalizadas e os candidatos obrigados a prestar contas ao povo, do qual teriam que estar mais próximos. Em contraste, o anonimato dos grandes distritos “alimentam a fraude e abrem campo vasto para a violação da lei”. Bueno de Paiva criticou ainda os defensores de distritos maiores, que, segundo ele, se guiariam por um “fictício amor pela representação das minorias” (ANAIS DO SENADO *apud* BUARQUE DE HOLLANDA, 2007, p. 187-189). Vários parlamentares se opuseram à argumentação de Paiva, como o senador paraibano Cunha Pedrosa, que faz alusão a Assis Brasil, “cujo projeto de lei, embora datado da primeira legislatura republicana, era resgatado por sua alegada atualidade e pertinência política”. Também o próprio Rosa e Silva se manifestou, defendendo que a aprovação de distritos eleitorais de um deputado seria uma “afronta ao preceito constitucional de representação das minorias” (BUARQUE DE HOLLANDA, 2007, p. 187-189). No fim, o sistema permaneceu o mesmo, com alterações apenas em outros pontos (LEAL, 1975, p. 228-229).

### **3.6 João da Rocha Cabral**

Natural de Jurumenha, no Piauí, João C. da Rocha Cabral foi professor catedrático da Faculdade de Direito da UFRJ. Em 1920 se elegeu deputado federal pelo seu estado de origem, mas quatro anos depois sentiu na prática os efeitos do coronelismo, como ele próprio descreveu:

Quando, em 1924, pela última vez nos dirigimos ao eleitorado piauiense rogando-lhe a honra dos seus sufrágios, para uma reeleição, que o despotismo então reinante no Estado ‘consentira’ até às vésperas dos trabalhos eleitorais, e logo sorrateiramente ‘proibiu’ com impudência descomunal, mandando substituir nosso nome nas votações, pelo de um adolescente e desconhecido testa de ferro, que deveria guardar, como de fato guardou, a cadeira na Câmara, para o governador saliente [...] (CABRAL, 1929, p. 11).

Descontente com a situação política em que o país se encontrava, escreveu uma série de artigos para o jornal *O Imparcial*, do Rio de Janeiro, onde apresentava como eram as regras eleitorais em outros países, comparando com as práticas brasileiras. Esses artigos serviram mais tarde como base para a publicação em 1929 de *Sistemas Eleitorais do ponto de vista da representação proporcional de minorias*. A primeira obra sobre representação democrática nos países desde que Assis Brasil publicou as suas. “Contendo a exposição sucinta das mais perfeitas organizações político-eleitorais modernamente postas em prática na Itália, no Uruguai e na Alemanha” (CABRAL, 1929, p. 5). Segundo o próprio Cabral (1934, p. 12), o livro é publicado poucos meses antes de a campanha da Aliança Liberal ganhar as ruas das principais cidades.

Assim como os humores políticos deste momento histórico, o tom empregado por Cabral no livro é quase de revolta em algumas passagens, quando se refere aos dirigentes dos partidos então no poder ou ao sistema de representação então em vigor, “que desgraçadamente, além dos defeitos próprios, tem sido muito e muito fraudado, a isto a própria lei dando lugar”. Em uma passagem, no Prólogo do livro, ele afirma que uma reforma no sistema de sufrágio seria a única maneira de o país se curar de sua “anemia política” gerada pelos maus processos eleitorais. Cabral afirma também que garantir a representação proporcional de minorias é “a pedra de toque dos sistemas eleitorais dos povos mais adiantados” e que por isso, o livro faria uma apreciação comparativa “da representação proporcional, integral, não só da minoria, ou das minorias, mas de todas as correntes de opinião política de um povo democraticamente organizado” (CABRAL, 1929, p. 9 e 14-15).

O primeiro capítulo do livro trata exatamente desse assunto, o *Direito de representação das minorias*. Cabral neste trecho do livro faz uma retrospectiva da forma com que a representação vinha sendo tratada ao longo da república e, em sequência, tece elogios a Assis Brasil, “um de seus propagandistas mais ardorosos, quiçá o mais refinado temperamento e a mais completa mentalidade de estadista, com que a República poderia contar, e que ela não tem sabido aproveitar”. Cabral considerou também o livro *Democracia Representativa*, segundo ele um clássico em toda a América Latina, como o “evangelho” dos sinceros democratas. Ele afirma ainda que os sistemas de Andrae e Hare serviram de ponto de partida para Assis Brasil e que a lei vigente naquele momento em São Paulo para as eleições locais era uma aplicação do sistema desenvolvido pelo gaúcho (CABRAL, 1929, p. 21-24).

Na segunda parte, chamada *Defeitos da lei brasileira e do sistema Hare-Andrae*, volta a criticar a legislação vigente, fazendo simulações de distribuição dos votos em que um partido com poucos votos a mais ou com uma melhor estratégia poderia ficar com toda a representação de um estado. Volta então a afirmar que “o sistema em vigor no Brasil não garante a representação proporcional das opiniões, e dá lugar a injustiças, ora em relação à maioria, ora em relação à minoria. Deve, portanto, ser reformado”. A solução viria com os sistemas proporcionais, porém, no caso das fórmulas de Hare e Andrae, Cabral concorda com Assis na crítica à falta de simplicidade que poderia transformar a apuração em um “completo pandemônio” (CABRAL, 1929, p. 27-32).

A parte seguinte foi intitulada *O sistema de Assis Brasil e seu único defeito*. Como o sistema proposto pelo embaixador aposentado já foi abordado na análise de seu livro, o destaque aqui cabe à crítica feita por Cabral à fórmula do escritor gaúcho. Na opinião do professor, o sistema de Assis Brasil pecava ao favorecer em demasia a construção de maiorias em detrimento da representação das minorias. Neste ponto, a proposta estaria atrasada com relação aos mais modernos estudos e práticas, que já superavam naquele momento o “estreito e rígido limite do quociente eleitoral”. Como a diferença numérica entre governistas e opositores no país era quase sempre muito grande, Cabral aponta que o quociente eleitoral poderia reproduzir o “aniquilamento da minoria”, uma vez que sempre haveria o risco dos “de baixo” não conseguirem atingi-lo e assim não eleger nenhum representante (CABRAL, 1929, p. 35-40).

O tópico seguinte trata das *Variantes do sistema Hare-Andrae – Sistema D’Hondt*. Nele, o autor parte de um livro de 1921 do escritor italiano Ettore Arduino para abordar opções de modelos de voto em listas existentes. Cabral apresenta o exemplo de uma experiência francesa em que o quociente eleitoral teria como base não o número de votantes, mas o total de alistados, cabendo as vagas que sobrassem ao partido mais votado. Uma proposta em que “as minorias seriam em parte sacrificadas em favor da maioria”. Cita também o trabalho do “belga D’Hondt”, criador de um sistema que não direciona as cadeiras restantes nem à maioria, nem ao partido com os maiores restos, com uma fórmula que pareceu a Cabral bastante engenhosa. Ele alude à Itália entre 1919 e 1923 como um país que adotou a proposta de D’Hondt (CABRAL, 1929, p. 43-49).

Cabral faz, ao final desse capítulo, duas observações que considerou importantes e que, sem a devida atenção, poderiam anular as vantagens desses sistemas. A primeira



é que o sistema de listas partidárias tornaria a representação “mais segura e equitativa, sem prejuízo para a estabilidade do governo da maioria”. Neste ponto, ele acreditava que o país só teria a ganhar com uma partidarização da política contra a anarquia da falta de partidos, causada pela falta de eleições de verdade. Assim, as listas forçariam “a formação de partidos ou grupos, que previamente se habilitem para a eleição, propagando suas idéias, apresentando e fazendo inscrever, segundo a lei, suas listas de candidatos para cada eleição”. A segunda observação foi a de que todos os sistemas de listas tinham como inconveniente uma complexidade de regras, “tornando-os por isso impraticáveis, num meio ineducado, como o da maioria de nossas circunscrições eleitorais”. Mas sobre este segundo ponto, Cabral recorda que a maior dificuldade seria na elaboração das listas, pelas direções dos partidos, e na apuração, a ser feita por juízes, dois grupos nos quais ele pressupôs que nem todos deveriam ser incultos (CABRAL, 1929, p. 43-49).

Na quinta seção do livro, ele aborda *O sistema italiano denominado majoritário*. Como o nome já sugere, este é o único exemplo de modelo distrital de representação presente na obra. Aqui Cabral analisa o sistema adotado pelo Partido Fascista em oposição ao sistema estilo D’Hondt experimentado pela Itália nos quatro anos anteriores. Apesar da reserva com que tratou o sistema, Cabral aponta que mesmo a lei eleitoral fascista poderia estar mais evoluída que a legislação em vigor no Brasil em determinados pontos (CABRAL, 1929, p. 43-49 e 53-75).

*O sistema uruguaio de representação proporcional integral* é o tema da sexta parte do texto. A opção pela antiga Cisplatina não foi casual:

Escolhemos a legislação do pequeno Estado vizinho, por ser uma das mais perfeitas, e, além disso, dever impressionar mais estimuladamente o brasileiro, antigo tutor daquele simpático vizinho, também sul americano. Ver-se-á, pelo exemplo, que não somente os povos saxões, ou os velhos povos da Europa, são capazes de estabelecer um sistema democrático representativo, em moldes largos, racionais e justos (CABRAL, 1929, p. 79-116).

As vantagens da democracia uruguaia em matéria eleitoral já começavam no art. 9 de sua Constituição, que estabelecia o voto secreto, “garantido pelo quarto secreto”; a inscrição obrigatória, o distanciamento de policiais e militares de todas as questões eleitorais exceto o próprio voto, um dispositivo “que nos faz inveja”; e a “representação proporcional integral”, que nas palavras de João Cabral, citando seu próprio caso, significava:

não uma simples expectativa de uma suposta minoria representar-se, como entre nós, onde as aberrações dessa garantia constitucional chegaram à fraude legal do rodízio, e à delinquência de implorar-se aos governos que permitam eleger-se um ou mais representantes da minoria, quando não ao cinismo de se elegerem eles por designação dos próprios governos. Representação proporcional integral [...] quer dizer que cada partido político leva um número de representantes mais ou menos grande, segundo sua importância, e em estrita relação numérica com o quantitativo de seus eleitores (CABRAL, 1929, p. 79-116).

O esforço representativo não acabava aí. No caso uruguaio, mesmo dentro dos partidos, entre as diferentes correntes, havia amparo na legislação para uma divisão proporcional das cadeiras. Assim, a escolha dos 123 deputados deveria se dar por “duplo voto simultâneo”, ou seja, o cidadão deveria escolher a lista de um partido, mas se houvesse facções dentro do partido, deveria então escolher a lista da facção de sua preferência. Esse, aliás, era também o sistema utilizado para a eleição do presidente. Ganhava o candidato com mais votos entre os postulantes do partido mais votado, mesmo que em outro partido mais fraco outro concorrente tivesse obtido mais votos que ele. (CABRAL, 1929, p. 79-116).

O sétimo tópico homenageou *A nova democracia federativa da Alemanha e seu maravilhoso sistema eleitoral*. O título do capítulo já demonstra a opinião de Cabral sobre essa fórmula de representação que, parafraseando um jornalista francês, ele elogia como sendo o sistema eleitoral que é “o mais liberal, o mais complicado, o mais científico do mundo”. Segundo ele, o sistema eleitoral foi “baseado na reconhecida necessidade de haver partidos político, disciplinadas agremiações de homens livres, cuja existência a lei impõe e procura preservar, dando entretanto margem à representação das nuances de opiniões [...]”. Originalmente, a República de Weimar utilizou o sistema de D’Hondt na eleição para a Constituinte de 1919. Porém, o sistema foi considerado pouco democrático e pouco proporcional diante dos anseios da Alemanha neste momento, pois sufocaria os grupos menos numerosos e deixaria de aproveitar votos na divisão dos restos em detrimento dos pequenos partidos. Decidiu-se então adotar um novo sistema, o Automático, ou de Baden, segundo o qual o número de deputados a ser eleito não é previamente determinado, mas sim variável de acordo com o número de pessoas que foi às urnas. Não importava o número total de parlamentares, mas sim que cada 60 mil alemães tivessem um representante. Além disso, os votos que sobrassem das eleições estaduais seriam transferidos para uma lista nacional (CABRAL, 1929, p. 119-156). Em outras palavras, um partido que obtivesse 80 mil votos em cada um de

três estados diferentes, elegeria um parlamentar com 60 mil votos em cada um desses estados e, no final, ganharia mais um representante na lista nacional, com mais 60 mil votos apurados (20 mil de cada estado).

Além da questão dos quocientes, o professor de direito também discorda de Assis Brasil quanto à chamada democracia direta. Criticada pelo gaúcho a idéia da participação direta do povo quando chamado é um pilar importante da democracia alemã neste período e é considerada por Cabral como um princípio de soberania que ainda conta com vantagens práticas, por ser “educativo” para os cidadãos, além de ser “o melhor sistema de controle democrático sobre os órgãos do Estado” (CABRAL, 1929, p. 119-156). Assim, a cinco anos da ascensão do Partido Nazista, o autor aponta que, na Alemanha, se uma vez nomeados, os órgãos de governo não entrarem em acordo entre si ou então discordarem dos “desejos do mesmo povo, então ele (o povo) intervém ao apelo de um de seus órgãos, ou espontaneamente” (CABRAL, 1929, p. 119-156).

O livro conta ainda com uma oitava parte denominada *O contencioso nas eleições – competência dos tribunais judiciários* e que trata exatamente da discussão se seria ou não conveniente ao país entregar ao Judiciário a questão eleitoral. Mais ainda, caso se entregasse a questão à Justiça, seria apenas o processo e o julgamento de contendas ou também o reconhecimento dos diplomas? Cabral contesta alguns dos argumentos contrários à participação de tribunais no processo eleitoral. Primeiramente, porque

não é lógico supor que, entre a autoridade transitória, imediatamente interessada, parcial por definição, que é a maioria de uma assembléia [...] e a experimentada de um juiz vitalício, inamovível [...] (não) estejam com o segundo as presunções de serenidade e justiça, as probabilidades de acerto nas decisões que proferir em matéria de eleições (CABRAL, 1929, p. 159-183).

Ele afirma também que a mudança “elevaria o nível moral das decisões” e que não havia nenhum sentido no temor de que os tribunais fossem contaminados pelas paixões políticas ao serem envolvidos em questões eleitorais. Ainda sobre o Judiciário ele analisa o caso de oito países europeus, além de citar rapidamente uma prática norte-americana (CABRAL, 1929, p. 159-183).

Por fim, na *Conclusão* (CABRAL, 1929, p. 193-196), ele aponta os quatro pontos mais importantes que procurou demonstrar ao longo do livro:

- 1) que o sistema legal das eleições, no Brasil, é dos mais atrasados, virtualmente falho e praticamente corrompido;
- 2) que sua reforma radical se impõe como necessidade inadiável, precisamente para cumprir-se o dispositivo constitucional a respeito da representação da minoria na Câmara dos Deputados [...];
- 3) que, para isso, indispensáveis se tornam uma lei geral e uma política vigorosa, de valorização do eleitor e das assembleias legislativas;
- 4) que são partes essenciais do sistema almejado: alistamento perfeito, reforma radical da distribuição das cadeiras da Câmara, escrutínio de lista, por partidos, com aproveitamento dos votos por circunscrições e, si possível, por todo o país, estabelecido também o direito de substituição (modelo alemão); voto absolutamente secreto; garantia de funcionamento das mesas receptoras, sob a direção de juizes; garantia de apuração dos votos e julgamento de questões eleitorais por um tribunal especial.

O livro possui ainda dez apêndices tirados de artigos publicados em jornais. Ainda entre as conclusões, Cabral compara a situação eleitoral com a realidade do país às vésperas da abolição da escravatura, com políticos afirmando que o Brasil não estava preparado para essa reforma, além de que ela não modificaria em nada o progresso do país. Este viria sim com “uma intangível educação e reforma dos costumes”. Cabral, e boa parte da intelectualidade a esta altura, discordava desse pensamento, e assim, estavam lançadas as bases para a campanha da Aliança Liberal, a Revolução de 1930 e ainda uma completa revisão de toda a Legislação Eleitoral nos anos que se seguiram. De fato, a obra de Cabral teria sido “um repositório do pensamento progressista, como tinha sido em 1893, o estudo de Assis Brasil. A diferença estava em que, agora, as condições econômicas e sociais eram favoráveis à reforma, o que não se dera logo no início da República (MELO FRANCO, 1948, p. 71 *apud* LEAL, 1975, p. 235). O mesmo Leal (1975, p. 240-241) reforça que “tão visivelmente defeituosa era a prática do nosso sistema representativo que os estadistas, legisladores e escritores políticos do Império e da Primeira República costumavam atribuir-lhe a principal responsabilidade pelos males do regime”.

## Parte II – A Primeira Experiência (1932-1934)

### Capítulo 4. O Código Eleitoral de 1932

#### 4.1 – Promessas de campanha

Em 3 de outubro de 1930 começava no Rio Grande do Sul a Revolução de 1930. A pequena resistência ou, em alguns momentos, a recepção até positiva encontrada pelos revoltosos, se deveu à plataforma política democratizante da Aliança Liberal, que havia incorporado pontos defendidos pelos tenentes e pelo Partido Libertador, de Assis Brasil, como o voto secreto. (SKIDMORE, 1969, p. 22-24; FAORO, 1975, p. 663 e 675-683; VARGAS, 1995).

Vargas tomou posse no dia 3 de novembro, dois dias depois de chegar ao Rio de Janeiro. Nas palavras de Porto (2002, p. 224), “os propósitos da Aliança Liberal de ‘representação e justiça’, fraudados pelas urnas, em 1930, resultaram na revolução, que destruiu a Velha República”. Em seu discurso de posse, Vargas anunciou um “programa de reconstrução nacional” com 17 itens. Vários deles tratavam de promessas de campanha da Aliança Liberal, e especialmente quanto ao sistema político. Com a vitória a expectativa da opinião pública passou a ser de que o voto secreto, a representação de minorias e outros aspectos do sistema eleitoral fossem rapidamente revistos (SKIDMORE, 1969, p. 21-26; RIBEIRO, 2001, p. 131).

Antes de tomar posse, Vargas já articulava a escolha dos nomes que iriam integrar o ministério do Governo Provisório. Escolhe Assis Brasil para a pasta da Agricultura, Indústria e Comércio. Conforme Vargas escreveu em seu diário, a escolha e a própria nomeação de Assis se deram sem que o líder do Partido Libertador tivesse sido consultado. Getúlio não quis correr o risco de ouvir uma resposta negativa (VARGAS, 1995). Assis Brasil aceitou por telegrama a oferta.

Os jovens adeptos do Partido Libertador reagiram mal ao convite. Eles não aceitavam que o propagandista da república e líder civil dos maragatos e tenentistas, aceitasse ser auxiliar do “*nouveau riche* da República”. Afinal, para esses jovens, o correto seria o contrário. Em visita ao jornal Estado do Rio Grande, órgão oficial do P. L., Assis disse ao jornalista Mem de Sá, então com 26 anos, “olhe, menino, saiba que todo homem tem seu preço. Eu tenho o meu. Não é o Ministério da Agricultura, não. É o Código Eleitoral, que considero a Carta de Alforria do povo brasileiro. Vou arrancá-la

do Governo; é o meu preço”. (SÁ, 1973, p. 124-125). Augusto Ribeiro, (2001, p. 137) em um livro pró-Vargas, afirma que Assis Brasil teria dito: “Getúlio vai nos dar a anistia, o voto secreto e o voto proporcional. É por isso que lutamos há tanto tempo!”

Na chegada de Assis ao Rio, o *Correio da Manhã* publica um editorial em sua homenagem com o título de “um triunfador”. De acordo com Brossard (ASSIS BRASIL, 1989c, p. 252 e 297) a primeira frase do texto era a seguinte: “Rio de Janeiro recebeu entusiasticamente o ministro Assis Brasil. Raramente está dado a um homem público assistir na vida ao triunfo completo das suas idéias, como este ilustre brasileiro”. O jornal se referiu as suas idéias políticas e especialmente eleitorais defendidas desde a Constituição de 1891 e que serviram de base para o programa da Aliança Liberal. A participação dele na inevitável reforma eleitoral seria natural (RIBEIRO, 2001, p. 136-138).

#### **4.2 Subcomissão de Reforma da Lei e Processo Eleitorais**

Assis Brasil e Vargas têm seu primeiro despacho já no dia 11 de novembro. Algumas semanas depois, em 6 de dezembro, Getúlio criou, pelo decreto nº 19.549, uma grande comissão com o objetivo de adequar a legislação brasileira “ao espírito da revolução triunfante”. Essa comissão ficou dividida em cerca de vinte subcomissões temáticas integradas por notáveis de cada uma das áreas. De acordo com o programa da Aliança Liberal, umas das mais importantes seria a Subcomissão de Reforma da Lei e Processo Eleitorais, que seria composta de três integrantes. O grupo teria uma missão dupla. Além de analisar e propor alterações nas regras eleitorais vigentes até a eleição de 1930, deveriam também estabelecer as regras para a eleição dos participantes da futura Assembléia Constituinte, neste momento ainda sem data marcada (ASSIS BRASIL, 1931, p. 7-9; CABRAL, 1934, p. 13; PORTO, 2002, p. 224-225).

Ribeiro (2001, p. 136-138) explica a provável razão de Vargas ter escolhido seu ministro da Agricultura para integrar a subcomissão, nomeada em 10 de fevereiro:

Assis Brasil era o líder do Partido Libertador, herdeiro dos federalistas do início da República e das guerras civis no Rio Grande do Sul. Sua luta fora sempre contra a fraude e pela verdade eleitoral. Do início da República, em 1889, até a eleição de Getúlio Vargas para o Governo do Rio Grande do Sul, quase quarenta anos depois, em 1928, os federalistas e depois os libertadores denunciaram a mentira eleitoral da República Velha.

Os demais integrantes nomeados para a 19ª Sub-Comissão Legislativa, ambos aliados de Assis, foram o já citado João Cabral e o advogado e jornalista Mário Pinto Serva. Nascido em São Paulo, no ano de 1881, Serva foi promotor público de Tietê e um dos fundadores do Partido Democrático, de São Paulo, que junto com o Partido Libertador, do Rio Grande do Sul, formou em 1927 o Partido Democrático Nacional.

### 4.3 Fase dos Estudos

Antes mesmo de a comissão ser constituída já havia esboços de futuros anteprojetos nas anotações de Assis Brasil e Cabral. Logo após o anúncio dos nomes designados, eles começaram a trocar idéias e a buscar o que Cabral chama de “elementos de estudo”, como legislação nacional e principalmente exemplos externos, projetos e sugestões de autoridades e cidadãos. A previsão era de que a 19ª Sub-Comissão Legislativa iniciasse os trabalhos em 4 de maio de 1931, junto com as demais subcomissões temáticas. Os trabalhos, contudo, foram adiados devido a problemas de saúde que obrigaram Serva a permanecer em São Paulo. Por causa da impossibilidade de ir ao Rio, o paulista sugeriu diversas vezes que fosse indicado um substituto para ele na comissão, pedido sempre negado pelos colegas. Assim, a participação de Serva nos trabalhos se deu basicamente por cartas e em reuniões de trabalho com Cabral quando este ia a São Paulo discutir pontos do anteprojeto com o colega.

Porto (2000, p. 375-377) relata, no entanto, que Serva já havia manifestado em artigos e publicações vários pontos que integrariam o anteprojeto do Código. Ainda em 1930, ele escreveu em *Renascença nacional* que “os brasileiros não estariam preparados para a prática do voto público, a descoberto, que requer opinião esclarecida, mas sim aptos para a prática do sistema eleitoral do voto secreto” (SERVA, 1930 *apud* PORTO, 2000, p. 375-377). No ano seguinte publicou *A Reforma Eleitoral*, já durante os trabalhos da subcomissão. Neste segundo texto afirma que a Reforma Eleitoral reunia as mais importantes reivindicações pleiteadas naquele momento no país. Defende o voto secreto, “a máxima das questões nacionais”; o sufrágio universal, “hoje um verdadeiro truísmo em ciência política”; a anulação de todo o alistamento, em grande parte fraudulento; e a realização de um novo e por fim a representação proporcional, que seria “o meio de regenerar nossa política, fazendo definirem-se as correntes de opinião orientadas por programas” (SERVA, 1931, p. 163 *apud* PORTO, 2000, p. 375-377).

Mas falta de contato de Mário Pinto Serva com Assis e Cabral faria com que alguns pontos do Código não ficassem de acordo com as idéias do paulista. Mesmo entre Cabral e Assis ou entre o trabalho dos dois e o Código por fim publicado, também surgiriam eventuais divergências. Assim, ficou combinado que cada um poderia escrever e divulgar sua opinião sobre o resultado final. O Ministro da Justiça, o também gaúcho Osvaldo Aranha, já tinha sido comunicado dessa combinação, que permitiu a publicação do livro de Cabral sobre o Código editado e esgotado ainda em 1932, com uma segunda edição em 1934, utilizada neste trabalho (CABRAL, 1934, p. 13).

Durante suas pesquisas, a comissão se viu diante do dilema do que seria mais útil ao país: um trabalho mais debatido e aprofundado, que gerasse uma lei duradoura e justificada e que pudesse servir de base para a Constituição e permanecer em vigor por muitos anos, ou então um trabalho mais breve e factual, que pudesse logo ser transformado em decreto-lei, uma vez que esse era o pré-requisito para começar a contagem regressiva para a próxima Assembléia Constituinte (essa sim, uma lei supostamente feita para durar). O debate fazia sentido aos participantes da comissão. Afinal, como regular em um Código Eleitoral instituições que não se sabia ainda como seriam tratadas na Constituinte, como a eleição presidencial, o Senado e outros órgãos que havia em outros países ou existiram no Império e na República Velha e agora poderiam ser revogados, ressuscitados ou modificados. Mas a idéia que venceu entre eles foi mesmo a de realizar um trabalho o mais completo possível, uma vez que foram incumbidos disso. Não faria mesmo muito sentido para Assis Brasil, agora com 74 anos e 38 desses anos dedicados à defesa da mudança na forma de representação utilizada no país, se dedicar a uma obra transitória. Seu posicionamento foi de deixar o Código como um legado, uma “carta de alforria política” (PEIXOTO, 1960, p. 84; ASSIS BRASIL, 1989c, p. 19 e 297). No prefácio da quarta edição do livro *Democracia Representativa – Do voto e do modo de votar* ele escreveu que se tratava com a publicação e os anteprojetos “mais imediatamente de regular a eleição da Constituinte, ou Convenção Nacional; mas é evidente que a repercussão que os métodos e princípios agora assentes hão de ter na futura legislação eleitoral” (ASSIS BRASIL, 1931, p. 9).

Segundo Cabral, utilizando uma comparação entre a nova realidade do país e uma construção, tratava-se “de lançar os alicerces do edifício político. Edifício que na época presente exige bases de extrema solidez e resistência. E quaisquer falhas nesses fundamentos começariam por tornar duvidosa a própria solidez do edifício, a própria



autoridade da Convenção”. Desse modo, sob o ponto de vista da comissão, o trabalho dela não era apenas de criar uma lei, mas sim de ciência política. De preparação e suporte para a que Assembléia Constituinte pudesse “lançar as bases racionais e práticas da democracia representativa”. Decidida a natureza do trabalho a ser realizado, os participantes da comissão elaboraram uma lista de princípios que deveriam reger a adoção das novas regras. Para eles, esses princípios reuniam o que de melhor havia nas novas legislações do que eles chamam de “povos civilizados” e seriam perfeitamente adaptáveis e convenientes à Nova República Brasileira (CABRAL, 1934, p. 13-14)<sup>9</sup>.

#### 4.4 Elaboração e demora

A subcomissão recebeu sugestões com base em artigos na imprensa ou enviados diretamente a eles. Havia uma preocupação com a opinião pública. A própria quarta edição de *Democracia Representativa* foi concebida como mais uma justificativa para o texto entregue pela subcomissão ao Governo Provisório. Uma garantia de que o texto original dos projetos, anexados a esta edição, ficaria registrado ainda que recusados por Vargas ou pelo ministro da Justiça (CABRAL, 1934, p. 15-17). No prefácio da edição, Assis Brasil declara que a intenção da edição foi exatamente a “de oferecer ao público os mais autênticos elementos de juízo sobre o conjunto da longa elaboração processada no meu espírito sobre a questão eleitoral [...]” (ASSIS BRASIL, 1931, p. 7-9).

A subcomissão deu a Assis Brasil não apenas a possibilidade de revisar a legislação eleitoral da velha república, como também a chance moldar o sistema eleitoral do país praticamente a sua imagem e semelhança. O único problema foi que ele não conseguia encontrar tempo para avançar nos trabalhos com Cabral. Além do Ministério da Agricultura, em fevereiro de 1931, Vargas convidou o líder dos maragatos para acumular também a Embaixada Brasileira em Buenos Aires (VARGAS, 1995; ASSIS BRASIL, 2006b, 169-191)<sup>10</sup>. Se não bastassem todas essas atividades, ele ainda era o presidente do Partido Libertador, até ser substituído por Raul Pilla, e também como “o mais velho e experiente líder da Aliança Liberal, era chamado a todo instante

---

<sup>9</sup> A lista com esses princípios está no Anexo 3 da dissertação.

<sup>10</sup> Posto já ocupado em dois períodos, um breve com Deodoro da Fonseca e outro mais longo entre as gestões de Rodrigues Alves e Afonso Pena (ASSIS BRASIL, 2006a, p. 19-106); Na Argentina, precisava trabalhar para tentar evitar que conflito diplomático entre Paraguai e Bolívia se transformasse em conflito armado, o que de fato aconteceu em 1932, com o início da Guerra do Chaco (ASSIS BRASIL, 2006b, p. 9-164).

para resolver crises no Rio Grande e em São Paulo” (RIBEIRO, 2001, p. 137-138). Com tantas demandas, por mais prioritário que o Código Eleitoral fosse, não havia como ele estar na pauta do diplomata todos os dias ou mesmo todas as semanas e os trabalhos da subcomissão se prolongaram durante 1931.

Em meio às várias viagens, Assis Brasil mostrou os detalhes de sua proposta inicial a Getúlio Vargas entre julho e agosto de 1931 (VARGAS, 1995) e para evitar que os trabalhos da subcomissão atrasassem em muito a convocação da Assembléia Constituinte, Assis e Cabral decidiram dividir o produto dos trabalhos em duas partes. Um primeiro projeto referente ao alistamento dos eleitores, que ficaria pronto em setembro de 1931 e foi publicado nesse mesmo mês (VARGAS, 1995), e um segundo projeto, referente ao processo da eleição, menos urgente, e que seria apresentado já em meados de janeiro de 1932 (CABRAL, 1934, p. 15-17).

Oswaldo Aranha ou Vargas poderiam ter substituído Serva, ou então designado mais um membro para auxiliar Assis e Cabral nos trabalhos. Também as novas incumbências de Assis Brasil lhe foram passadas por Vargas, que poderia tê-lo destinado apenas para trabalhar no Código ao invés de se dividir entre as várias áreas em que era demandado neste momento. Mas, além dos problemas de saúde de Serva e das constantes viagens de trabalho de Assis Brasil havia ainda outros fatores que tornavam a evolução dos trabalhos morosos. Enquanto a subcomissão esteve subordinada a Oswaldo Aranha, os trabalhos não fluíram e havia vários membros do Governo Provisório que queriam adiar ao máximo a publicação do Código e conseqüentemente a convocação da Constituinte.

Com o passar dos meses, foram aumentando as cobranças para que a nova lei eleitoral entrasse em vigor. Já em 16 de março de 1931, Vargas relatava em seu diário um congresso do Partido Libertador no qual se reivindicou a convocação de uma Constituinte logo que a reforma eleitoral fosse concluída (VARGAS, 1995). No meses seguintes as pressões só aumentaram. Em novembro de 1931, o ministro da Fazenda, José Maria Whitaker pede demissão em meio aos desentendimentos entre as lideranças paulistas e o Governo Provisório em torno dos interventores nomeados para o estado, mas também por causa da falta de perspectiva de constitucionalização para o país. Vargas pede então que Oswaldo Aranha acumule interinamente as duas funções. Em meio à crise econômica, Aranha praticamente abandona a revisão eleitoral (RIBEIRO, 2001, p. 185). No mesmo mês, a crise paulista ameaça se espalhar entre os gaúchos e

Borges de Medeiros, Raul Pilla e João Neves enviam um documento ao Chefe do Governo Provisório pleiteando que o Código e a Constituinte não demorassem (VARGAS, 1995).

Para aliviar a pressão dos líderes gaúchos, que Vargas parecia temer mais que a dos paulistas, Aranha foi efetivado na pasta da Fazenda e substituído pelo advogado e jornalista Maurício Cardoso no Ministério da Justiça. Seu principal compromisso ao assumir em 31 de dezembro de 1931 foi concluir os trabalhos do Código o quanto antes (RIBEIRO, 2001, 138-139). Cardoso se envolveu nos trabalhos e comandou a revisão do Código (CABRAL, 1934, p. 12). O Ministro da Justiça teria sido o condutor da “magnífica obra da reforma eleitoral brasileira, que lhe deve, não só o impulso final, que a levou à promulgação dentro de dois meses, como também a euritmia da construção e o acabamento estilístico[...]” (CABRAL, 1934, p. 17). Esse trabalho também foi citado por Vargas em dois momentos ao longo de janeiro de 1932. Ele comentou entre os dias 6 e 10 que “o Ministro da Justiça prossegue com grande empenho na revisão da Lei Eleitoral” e entre os dias 11 e 16 que “continuam os trabalhos da Comissão Eleitoral dirigida pelo nosso Ministro da Justiça, e também vai se movimentando a agitação constitucionalista” (VARGAS, 1995). Ainda que tenha sido um trabalho de revisão, a participação de Cardoso na elaboração do Código Eleitoral seria considerada importante na futura Assembléia Constituinte (SILVA, 1969, p. 377 e 469-471) e em discussões posteriores, como assinalaria Nestor Massena ao lembrar que as propostas de Assis e Cabral foram apresentadas a Cardoso que “executou uma revisão completa nos projetos” junto com a subcomissão, “para então voltar a se reunir para analisar juntos outra vez a proposta antes de enviá-la a Vargas” (DPL, 1934, p. 2581).

#### **4.5 Intervenções sofridas**

Um dos últimos estágios antes da publicação do Código foi a revisão executada cuidadosamente por Vargas. De fato, o chefe do Governo Provisório documentou seu trabalho de revisão desenvolvido entre a última semana de janeiro e o meio de fevereiro de 1932. Vargas comenta que quando devolve o projeto do Código a Cardoso, o faz “com várias anotações e emendas” (CABRAL, 1934, p. 12; VARGAS, 1995; BARRETO, 2002, p. 2). Entre essas emendas estavam as reivindicadas pelo Clube 3 de

outubro, “um dos mais ativos grupos de pressão da Segunda República”<sup>11</sup>. O Clube conseguiu impor, com o apoio de Vargas a representação classista. Essa alteração, aliás, teria sido escrita pelo próprio clube (PORTO, 2000, p. 123-125; PORTO, 2002, p. 244-252; BARRETO, 2002, p. 1-8; BARRETO, 2004, p. 4-6 e 9-11).

A imposição da representação profissional foi aceita por Maurício Cardoso, mas não foi unanimidade na Subcomissão. Serva considerava que a inclusão dessa forma de representação, feita por Vargas na parte das Disposições Gerais, art. 142 (CABRAL, 1934, p. 165) acabaria instaurando o “caos” ao conferir o direito eleitoral a associações de classe. Ele argumentou também que “votarem os cidadãos como eleitores nas urnas públicas, não é mais simples e natural do que votarem os mesmos cidadãos numa associação de classe, como profissionais deste ou daquele ofício?” (PORTO, 2000, ob. cit.). Também para Assis Brasil, o Código como tinha sido concebido já garantia a representação dos cidadãos sem necessidade de outra representação, profissional. Órgãos da imprensa e intelectuais também entrariam neste diálogo.

Barreto (2002, p. 1) cita o caso como uma contradição no Código. É um artigo corporativista em uma lei individualista. Mas essa confusão aparente estava de acordo com o confronto ideológico existente neste momento e citado por Hélio Silva (1969) e Gilberto Amado (1931). Lessa (2000, p. 9-15) lembra que “não se pode dizer que a Revolução de 30 tenha implantado um modelo político claro até a entrada em vigor da Constituição de 1934. Tudo era também muito confuso. Havia muitas escolhas: o Clube 3 de Outubro propunha algumas medidas; as oligarquias dissidentes queriam outras...”.

Apesar das intervenções na fase final, Cabral defende que não houve intervenção direta do Governo Provisório nos trabalhos da subcomissão, uma vez que as alterações que Vargas desejou fazer foram feitas ao final do processo, quando o código passou por sua revisão (VARGAS, 1995). Assim, o clima durante os trabalhos de pesquisa e elaboração foi de ampla liberdade para que os pensadores formulassem suas idéias para o Código. Cabral (1934, p. 12) afirma, inclusive, que o Governo Provisório aguardou junto com todo o resto do país, as prescrições do grupo para que aí sim a proposta fosse analisada pelo chefe do Governo Provisório e em seguida expostas ao público.

Além dos participantes da comissão, de Vargas, dos dois ministros e, eventualmente, do Clube 3 de Outubro, o projeto que geraria o Código também passou

---

<sup>11</sup>Foi criado por Góis Monteiro e outras lideranças militares como “grêmio cívico e doutrinário”, no qual os oficiais militares iriam discutir política, deixando-a assim, na medida do possível, de fora dos quartéis.

por outras figuras para que elas opinassem na sua elaboração. Alguns desses acadêmicos e juristas seriam, inclusive, deputados constituintes. Esse foi o caso do advogado Levy Carneiro, que trabalhou como assessor do Ministério da Justiça nos trabalhos do Código e do juiz Octávio Kelly. Outros participantes foram os advogados Sérgio Ulrich de Oliveira e Adhemar de Faria e também dos professores Juscelino Barbosa, Mário de Castro, Bruno de Mendonça Lima e Sampaio Dória (Cabral, 1934, p. 6 e 16-17). Este último, pouco conhecido na atualidade, colaborou não só com a criação do Código, como também na sua revisão três anos depois e em 1946 ainda conduziria a primeira eleição da redemocratização pós Estado Novo.

#### 4.6 O Código

O primeiro Código Eleitoral do Brasil e, para Assis Brasil, o primeiro do mundo foi publicado como Decreto-lei nº 21.076, em 24 de fevereiro de 1932. O Código trouxe uma série de inovações à legislação nacional, como o voto secreto, a Justiça Eleitoral e o voto feminino além de ser o primeiro experimento no país de representação proporcional ou de minorias. Nas palavras de Vargas, transcritas por sua filha Alzira, o Código permitiu que o Brasil tivesse, nos dizeres da época, a “eleição mais livre e honesta realizada até então. O Código Eleitoral, sob cujas normas se processaram o pleito e a apuração, foi classificado de ‘Carta de Alforria’ do povo brasileiro” (VARGAS *apud* PEIXOTO, 1960, p. 84). Victor Nunes Leal (1975, p. 248-249) também destaca que com o Código, a legislação eleitoral atingia pela primeira vez no país “um grau de satisfatório aperfeiçoamento”.

Uma das medidas do Código com recepção inicialmente positiva foi o cancelamento dos cadastros eleitorais da República Velha e a convocação de todos para um recadastramento (LEAL, 1975, p. 230-231), segundo Ruy Santos (1937, p. 21-22):

anulando o alistamento existente, fez-se outro, com a inclusão obrigatória de elementos idôneos, ativos e capazes da sociedade; todo o processo, desde a inscrição do eleitor até o reconhecimento dos eleitos, foi entregue à Justiça Eleitoral e, como vigas mestras de todo o novo aparelho, instituiu o Código o voto secreto e a representação proporcional.

Em discurso mais de um ano depois da publicação do Código, Assis declarou que “uma obra que agrade a todos é impossível”. Ele já esperava pelas críticas, até porque seu projeto já sofria julgamentos há quase quatro décadas. Mas defendia que ninguém poderia negar a importância da obra. Para ele a lei de representação brasileira

“tem muito de original; não é cópia de lei alguma, começa por isto: somos o primeiro país do mundo que fez um Código Eleitoral”. Nessa mesma ocasião, ele detalhou aquelas que foram, em sua opinião, as principais conquistas do Código Eleitoral: sufrágio universal, voto obrigatório, apuração confiável, representação proporcional e processo coordenado pelo Judiciário (ASSIS BRASIL, 1989a, p. 184 e 187-189). Lamounier (1992, p. 50) por sua vez destaca que, em um momento de crítica generalizada às práticas da República Velha, o Código “introduziu parcialmente a representação proporcional no País (associado ao voto secreto, à criação de um ramo do Judiciário encarregado de organizar e gerir todo o processo eleitoral, do alistamento à diplomação dos eleitos, e ao voto feminino)”.

O Código simboliza um momento em que a ampliação da representação “reflete a transformação democrática tanto do Estado quanto da sociedade e o crescimento do mundo complexo da opinião pública e da vida associativa, que dão ao juízo político um peso que ele nunca antes teve” (URBINATI, 2006, p. 222). Este é também momento da primeira experiência de algo que pode ser defendido como uma experiência democrática no país e isso ocorreu não muito tempo depois de alguns países europeus. Como aponta Wanderley Guilherme dos Santos (1998),

poder preenchido mediante eleições regulares, com segurança mútua e com sufrágio universal só ocorreu em 1893 na Nova Zelândia; em 1902 na Austrália; em 1913 na Noruega; em 1915 na Dinamarca; em 1919 na Alemanha e na Holanda; em 1921 no Canadá e na Suécia; em 1923 na Irlanda; em 1929 na Inglaterra.

Como aponta o português Manuel Braga da Cruz (1997, p. 219-220), a representação proporcional foi em muitos países europeus a bandeira dominante das correntes socialistas e sociais-democratas, que a defendiam “em nome da democratização do sufrágio, juntamente com o alargamento do sufrágio e a abolição das barreiras fundadas na riqueza, na instrução ou nos seus privilégios”. Para ele, isso se deu porque esses grupos se viam no início vitimizados pelo sistema majoritário, ainda que posteriormente, com a ampliação do eleitorado, a situação tenha se invertido (ROZENAS, 2006, p. 1-2). Isso se deu na Holanda, Finlândia, Áustria, Itália e Inglaterra. Cruz observa também que a representação proporcional foi adotada com mais facilidade nos países menores da Europa, especialmente se esses eram divididos

étnica e religiosamente, enquanto nas nações maiores o sistema não prosperou ou foi escolhida após grandes convulsões (CRUZ, 1997, p. 222-223).

#### 4.7 Representação proporcional no Código

Dos seus 144 artigos, o Código dedica apenas três ao sistema eleitoral, do 56 ao 58. No artigo 56, pela primeira vez no Brasil, “o sistema de eleição é o do sufrágio universal direto (inclusive feminino), voto secreto e representação proporcional”. Nos comentários sobre o artigo, Cabral lembra que essa última regra, apesar de fundamental para o Direito Político brasileiro valeria apenas nas eleições para o que ele chama de “órgãos coletivos”. Ele comenta também que essas regras poderiam ser revistas pela futura Assembléia Constituinte. O artigo 57 tratou das normas para garantir o sigilo do voto. No último inciso do artigo a subcomissão previu o uso de máquinas de votar, equipamentos já utilizados nesta época por alguns estados norte-americanos. Mas, como comenta Cabral se tratou apenas de uma “homenagem ao progresso da mecânica de votar”, já que os preços dessas máquinas era elevado e a quantidade de eleitores registrados no país pequena<sup>12</sup>. O terceiro desses artigos, o 58, definiu em 16 incisos como se processaria a representação proporcional. Por ele, o Código permitia que partidos, alianças de partidos ou grupos de cem eleitores registrassem até cinco dias antes da eleição seus candidatos acompanhados de uma legenda. Além desses, poderia ainda haver candidatos avulsos, aqueles que não constassem nas listas registradas. O Código inovou também no inciso 2º, ao estabelecer que a votação se fizesse em dois turnos simultâneos, uma idéia extraída diretamente do livro *Democracia Representativa – Do Voto e do Modo de Votar*. “Faz-se a votação em dois turnos simultâneos em uma cédula só encimada, ou não, de legenda”. No primeiro turno estariam eleitos os candidatos que atingissem o quociente eleitoral ou então, na ordem de votação obtida, tantos candidatos registrados sob a mesma legenda quantos indicar o quociente partidário. No segundo, por sua vez, estariam eleitos os outros candidatos mais votados, até serem preenchidos os lugares que o não foram no primeiro turno. O código

---

<sup>12</sup> Ele acrescenta que o sistema dava ampla liberdade aos eleitores para comporem seus votos. Liberdade que não haveria com as máquinas. Mas Cabral acreditava que a situação poderia mudar no futuro. “Nada impedirá, caso se venha a modificar tal sistema, e progrida extraordinariamente o eleitorado brasileiro, que uma lei especial chegue depois a determinar o emprego da máquina” (CABRAL, 1934, p. 102-103).

acrescentava ainda que candidatos de listas não eleitos seriam os suplentes dos eleitos que também fossem participantes das mesmas listas (CABRAL, 1934, p. 101-106).

O mesmo artigo 58 estabeleceu, em seus incisos 6º e 7º, como seriam obtidos os chamados quocientes. Assim, o quociente eleitoral viria da divisão do número de eleitores que concorreram à eleição pelo número de lugares a preencher no círculo eleitoral, desprezada a fração, ou em linguagem simplificada viria do número de eleitores que votaram dividido pelo número de vagas a serem preenchidas.

. Já o quociente partidário ficaria determinado ao se dividir pelo quociente eleitoral o número de votos emitidos em cédulas sob a mesma legenda, desprezada a fração, ou seja, quantos votos o partido obteve. Ainda pelas regras do mesmo artigo, cada votante poderia votar em um nome ou legenda no primeiro turno e, separados por uma linha, em quantos candidatos quanto houvesse para eleger na circunscrição. Assim, no caso dos estados que elegessem quatro parlamentares, a representação mínima, os eleitores poderiam escrever até cinco nomes na cédula. Um acima da linha (primeiro turno), e quatro abaixo dela (segundo turno). O inciso 13 do artigo estabelecia também que não se somam os votos dos dois turnos (CABRAL, 1934, p. 101-106).

Prosseguindo com a descrição do sistema temos que, calculado o quociente eleitoral, os votos de todos os candidatos de um mesmo partido eram somados para que se tivesse a soma total de votos do partido e então se chegasse aos quocientes partidários. Definidos os dois quocientes, os candidatos mais votados de cada partido eram eleitos até preencher o número de vagas a que a agremiação teria direito. Distribuídas as cadeiras com base nos quocientes, era preciso então ocupar os lugares que sobravam. No caso dos candidatos avulsos, eles só podiam contar com os próprios votos para alcançar o primeiro quociente, já que o quociente partidário, naturalmente, não se aplica para esses candidatos. Como já analisado, no que Assis chama de segundo turno, este sistema não usava nem maiores médias, como D'Hondt, nem as fórmulas de Hare ou Andrae e sim o método dos maiores restos. Daí a interpretação de que esses lugares eram distribuídos por sistema majoritário simples Assim, como aponta Velasco (1935, p. 39-40), seriam considerados votos de primeiro turno:

- a) os sufrágios aos candidatos mencionados em primeiro lugar nas cédulas;
- b) os sufrágios em cédulas que contivessem um só nome;
- c) os votos dados para 2º turno a candidatos registrados sob a mesma legenda e beneficiados pelo quociente partidário.



Já os votos contados no segundo turno seriam:

- a) os sufrágios aos candidatos mencionados em seguida ao primeiro nome da cédula, mesmo que o indicado em primeiro lugar fosse inelegível;
- b) os sufrágios em cédulas contendo apenas a legenda registrada;
- c) os sufrágios a todos os candidatos registrados sob uma legenda, quando as cédulas mencionarem só um nome além da legenda.

Velasco apresenta ainda um exemplo da aplicação do Código de 1932 nas eleições do estado do Maranhão comparando-se o sistema de Assis com outros quatro: os de Hare e D'Hondt, o Sistema Uruguaio, citado por Cabral (1929), e ainda o sistema adotado no Brasil em 1935.<sup>13</sup>

Ainda sobre a parte de representação proporcional do Código, foi explicado na época pelo Judiciário que

a lista só é legítima e beneficia (benéfica?) depois de ter oferecido às minorias, pelo voto uninominal e o quociente, a possibilidade real e honesta de tirarem as suas quotas de representação. A representação das minorias somente está, tecnicamente, assegurada pela instituição do 1º turno, com o voto uninominal e o quociente eleitoral e com o quociente partidário (Boletim Eleitoral nº 127, de 30 de agosto de 1933, p. 2618 *apud* Santos, R., 1937, p. 226)

O boletim reproduz um dos principais argumentos pela representação proporcional, o de que ela oferece garantias “às minorias contra os abusos das maiorias”. Segundo Marotta (1992, p. 1176) “este argumento assume toda a importância nos sistemas políticos nos quais o *fair play* democrático não está ainda enraizado”.

Um dos pontos do Código que mais a frente provocaria mais debates foi a questão das listas partidárias. Durante os trabalhos da subcomissão, os dois membros presentes no Rio discutiram a questão das agremiações políticas. Em resposta aos críticos de que não havia realmente partidos organizados no Brasil, Cabral (1934, p. 18-19) defendeu que na visão da subcomissão, as novas regras propostas no anteprojeto seriam o “meio” que faltava no país para que fosse possível a organização e a persistência dos partidos políticos. Segundo ele, se era verdade que quase não havia partidos tradicionais, também era verdade que a falta de garantias eleitorais, provocada pelo despotismo governamental, tornava impossível a consolidação de partidos fortes. Em nome do grupo ele acrescentou que

---

<sup>13</sup> No Anexo 4 está reproduzida a comparação feita por Velasco.

um bom sistema pacificador das relações políticas, garantidor da ordem e do progresso de um povo, deve assegurar a representação proporcional, integral, das minorias, como diz a nossa Constituição<sup>14</sup>, ou melhor, das opiniões ponderáveis em número, de cidadãos, que se queiram manifestar sobre a cousa política.

Cabral (1934, p. 18-19) considera que esse sistema é vital para que o país possa ter grupos políticos capazes de vencer eleições mesmo pertencendo a oposições e defende também a recíproca deste modelo:

a existência de partidos, a imposição legal da reunião de indivíduos em coerente e disciplinada comunhão de idéias, para disputarem a representação política, erige-se, por sua vez, em condição de eficácia dos mais aperfeiçoados sistemas legais de eleições por escrutínio de listas, que são os que mais apropriados se têm mostrado na prática [...] para a representação proporcional de todas as correntes de opinião de um povo, em suas assembléias políticas.

De fato, a proposta original publicada por Assis Brasil previa que apenas candidaturas apresentadas por partidos políticos pudessem concorrer nas eleições. Dessa forma o fortalecimento dos partidos citado por Cabral seria mais provável e o sistema de dois turnos simultâneos, proposto pelo embaixador, funcionaria melhor, sem a existência de candidaturas avulsas. Também o anteprojeto apresentado originalmente por Assis não previa a existência de candidaturas que não estivessem ligadas a partidos. O parágrafo único do artigo 58 do Código em sua versão publicada, autorizando o lançamento de candidaturas avulsas, ou seja, candidatos que não constassem de nenhuma lista partidária, surgiu de uma das revisões. A primeira delas foi feita ainda na subcomissão por Cabral, outra por parte dos diversos juristas convidados, uma terceira foi feita por Maurício Cardoso e a quarta coube ao próprio Vargas, sendo esta última a única em que as possíveis alterações não passaram por debate. Essa mudança seria citada anos depois pelo jurista Nestor Massena. Segundo ele,

o Código Eleitoral instituiu candidatos avulsos, divergindo, pois, de modo absoluto, do anteprojeto daquele eminente homem público, que só admitia candidatos partidários, sendo de assinalar que esse anteprojeto, diante de veemente crítica a que não pôde resistir, foi, sensivelmente, modificado pela comissão especial, que, sob a presidência do Ministro Maurício Cardoso, o refundiu de *fond en conble*<sup>15</sup> (DPL, 1934, p. 2596).

<sup>14</sup> Cabral se refere aqui à Constituição de 1891. Neste momento, a Carta de 1934 ainda não havia sido promulgada.

<sup>15</sup> Algo como “obra sendo completada”.

Não se podendo afirmar de quem partiu a facilitação das regras para os candidatos sem partidos, o fato é que juntamente com a questão da representação classista, as candidaturas avulsas também foram incluídas ao longo do processo e sua presença nas eleições trará conseqüências tanto nas apurações quanto e nos debates que três anos depois levarão à revisão do Código.

No dia seguinte à publicação do Código, começou uma crise no Governo Provisório provocada pelo empastelamento do jornal *Diário Carioca* realizado por um grupo de oficiais do Exército e da Marinha ligados ao Clube 3 de outubro e praças armados do 1º Regimento de Cavalaria, no episódio conhecido como crise dos demissionários gaúchos, os ministros da Justiça, Maurício Cardoso, do Trabalho, Lindolfo Collor, o chefe de Polícia do DF, Batista Luzardo, e o consultor jurídico do Banco do Brasil, João Neves da Fontoura, pedem renúncia coletiva. Assis Brasil evita romper com Vargas, mas se afasta definitivamente do Ministério da Agricultura, continuando apenas a frente da Embaixada em Buenos Aires até julho de 1933. Os idealizadores do primeiro Código Eleitoral deixaram assim o Governo Provisório (SKIDMORE, 1969, p. 34; ASSIS BRASIL, 1989c, p. 280-281 e 297; VARGAS, 1995).

#### **4.8 Normas Posteriores**

No início de abril começaram os preparativos para a realização dos sorteios para definir que juízes integrariam os tribunais eleitorais. Era o código começando a ser posto em prática (VARGAS, 1995). Dias depois, em 7 de abril de 1933, sob a gestão de Francisco Antunes Maciel Júnior a frente do Ministério da Justiça, foi publicado o Decreto-Lei 22.627, com as instruções que complementariam o Código Eleitoral e, com isso, regeriam as eleições para a Assembléia Nacional, que aconteceriam no mês seguinte. De um modo geral, o decreto, que ficou conhecido como as primeiras “Instruções Normativas”, se limitava a reproduzir medidas previstas no Código (Decreto-lei 21.076 de 24 de fevereiro de 1932). No entanto, como essas instruções muitas vezes apareciam com outra redação, o que em alguns casos poderia abrir espaço para divergências de interpretação, o mesmo decreto estabeleceu que em caso de dúvida, deveria prevalecer as determinações da legislação mais recente (art. 68). Já o art. 49 dessas mesmas Instruções estabeleceu que assim como a votação, também a apuração das eleições deveria ser feita em dois turnos nos quais:

serão apurados, separadamente, os sufrágios dados aos candidatos que constem da lista registrada sob a mesma legenda e os dados aos candidatos avulsos ou aos candidatos constantes da lista registrada, quando os sufrágios lhes forem dados em cédulas sem legendas ou com legenda diversa”.

O parágrafo primeiro do mesmo artigo acrescenta que antes de serem apurados os votos constantes de cédulas sob legenda verificar-se-á se há nela algum nome estranho à lista registrada sob essa legenda, caso em que todos os votos nela contidos serão apurados como votos dados em cédulas sem legenda. As instruções explicaram também repetiram com outras palavras como se daria a apuração em dois turnos da eleição. Seu art. 61 traz que no segundo turno da apuração, seriam considerados eleitos os mais votados dentre os que não ficarem eleitos no primeiro turno, até serem preenchidos todos os lugares de deputados pelo círculo eleitoral em questão. Como se pode notar, a expressão “outros candidatos” do Código foi modificada por “dentre os que não ficarem eleitos” nas Instruções. No artigo seguinte, o 62, acrescenta-se que serão considerados suplentes dos candidatos de lista registrada os demais candidatos votados em segundo turno sob a mesma legenda.

As Instruções também detalham melhor, no art. 49, que apesar de não se somarem os votos do primeiro e do segundo turno, “contam-se ao candidato de lista registrada os votos que lhe tenham sido dados em cédulas sem legenda, ou sob legenda diversa, para o efeito de apurar-se a ordem de votação”. Assim, para determinar quais candidatos partidários se elegeriam e quais ficariam como suplentes, se levariam em conta também os votos que esses nomes receberam fora das cédulas puramente partidárias.

Ao longo de 1932 seriam tomadas outras medidas eleitorais, como a definição no início de maio da data para a eleição da Assembléia dali a um ano. O decreto-lei 21.402 foi publicado em 14 de maio, além de estabelecer a data de 3 de maio de 1933 para a eleição, também criou a comissão que ficaria encarregada de elaborar o anteprojeto da Carta, como será abordado no capítulo que trata da Constituição de 1934 (VARGAS, 1995).

As eleições para a Assembléia teriam ainda uma terceira peça de legislação para regê-las. Em 10 de maio de 1933, quatro dias após a realização do pleito, foi editado o decreto-lei 22.695, com novas instruções complementares, desta vez destinada a reger a apuração que começaria em breve. Assim, elas detalham como deveria ser o longo

processo que se iniciava até que os eleitos pudessem ser conhecidos e declarados. O art. 4º traz como começa esse processo. Após aberta a urna, “o presidente da turma (apuradora) abrirá todas as cédulas; excluirá, desde logo, as que incidirem nulidades estabelecidas em lei; e examinará separadamente as cédulas, observando o disposto no art. 49 das Instruções (acima citado). Feito isso, anotar-se-á o número de cédulas colhidas por cada um dos partidos: “contar-se-á a cada candidato de lista registrada sob legenda tantos votos quantas as cédulas sob essa legenda; e passar-se-á em seguida a apurar a votação do primeiro turno nas cédulas de legenda e nas cédulas avulsas”.

Note-se que como o novo sistema é mais complexo que o anterior, estabelecido pela Lei Rosa e Silva e revisado em 1916. Além da maior complexidade, já que agora cada cédula teria que ser checada ao menos duas vezes, o Código e as instruções ampliaram consideravelmente a quantidade de eleitores ao estender o voto às mulheres. (CABRAL, 1934, p. 44). Além disso, o número de candidatos também aumentou. Pela Lei Rosa e Silva os distritos eleitorais elegiam em média cinco parlamentares, enquanto agora, em estados como Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, cada eleitor poderia escrever respectivamente 18, 23 e 38 nomes em suas cédulas, o número de vagas mais uma, já que o primeiro nome valia apenas para o primeiro turno (PORTO, 2002, p. 187-189), (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 698-720).

Se esses dois pontos não bastassem, o surto democrático do início dos anos 1930 fez com que centenas de pessoas se candidatassem como avulsos, tanto na eleição para a Assembléia em 1933 quanto na disputa para o Congresso Nacional em 1934. Esse grande número de candidatos, alguns com menos de meia dúzia de votos, dificultava ainda mais a apuração, que agora não poderia mais acontecer nos municípios, passando a ser feita exclusivamente pelos juízes do Tribunal Regional Eleitoral, nas capitais dos estados. Todos esses fatores tornaram naturalmente a apuração bem mais lenta do que os brasileiros estavam acostumados, mais ainda quando começaram a surgir dúvidas sobre a interpretação das leis que regeram o processo. Isso gerou críticas tanto na imprensa quanto no próprio governo ao sistema e, apesar das fontes de parte das confusões estarem especialmente nas instruções, foi o código que recebeu a maior parte das críticas até se tornar um bode expiatório para os problemas enfrentados na eleição mais democrática realizada no país até então.

## **Capítulo 5. Os Problemas com o Código**

### **5.1 Questão do alistamento**

Como já citado, o Código de 1932 anulou, em seu art. 139, todos os alistamentos eleitorais anteriores (CABRAL, 1934, p. 165). Assim, buscava-se acabar com todos os cadastros duvidosos de eleitores herdados da República Velha. Quem quisesse adquirir seu título de eleitor, e todos os homens tinham obrigação de obtê-lo, deveria passar pelo novo e minucioso processo previsto no Código. Se por um lado, o novo procedimento diminuiu as chances de fraudes no alistamento, por outro tornou o alistamento um processo quase inviável para um agricultor pobre que vivesse longe da sede do município. Assim, o alistamento foi das primeiras questões que se levantou quanto ao Código e suas normas conexas. Além do problema da demora em si, a falta de um número minimamente representativo de eleitores cadastrados se tornou argumento do Governo Provisório sempre que se ouviam queixas sobre a demora em realizar as eleições para a Constituinte. Em consequência disso, o Ministério da Justiça buscou formas de realizar as primeiras modificações no Código a fim de facilitar os alistamentos e de criar novos cartórios eleitorais com o mesmo objetivo (VARGAS, 1995). Também nas discussões posteriores para reformar o Código seriam lembradas as ações emergenciais do Governo Provisório que suprimiram algumas das exigências para se obter os títulos (DPL, 1935, p. 1327).

### **5.2 A Difícil Interpretação das Regras de Representação Proporcional no Código**

Além da demora, uma ambigüidade no texto do código fez com que durante o processo de apuração surgissem dúvidas sobre a forma com que os assentos para a Assembléia deveriam ser alocados. Para prevenir problemas de interpretação na hora das apurações nos estados, que desta vez dariam exclusivamente nos TREs, o então presidente do STJE, Hermenegildo Rodrigues de Barros enviou um comunicado aos ministros dos tribunais regionais esclarecendo alguns pontos que poderiam gerar interpretações dúbias. Pelo comunicado, publicado no Boletim Eleitoral nº 99:

Quando qualquer partido fizer rodízio no primeiro nome colocado na cédula, só são considerados eleitos pelo quociente eleitoral aqueles que obtiverem o mesmo quociente. Serão também eleitos em primeiro turno pelo quociente partidário, quantos faltem para completar o tal quociente. Estes candidatos eleitos pelo quociente partidário não são os colocados em primeiro lugar nas cédulas, que não tenham alcançado o quociente

eleitoral, e sim os mais votados dentre todos os candidatos constantes da lista registrada, visto que aos votos partidários são adicionados os votos dados em cédula sob legenda diversa ou em cédulas avulsas (Boletim Eleitoral nº 99 *apud* DPL, 1934; VELASCO, 1935, p.41).

Mesmo com os esforços do STJE, essa divergência de interpretações não impediu que tribunais regionais eleitorais chegassem a veredictos diferentes sobre como deveriam ser distribuídas as sobras. Houve julgamentos confusos no Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo (VELASCO, 1935, p.40-43). A situação ganharia mais atenção da mídia e da intelectualidade nacionais quando um grupo de candidatos avulsos decidiu entrar com recurso contra o resultado proclamado pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais para a eleição de 3 de maio de 1933. Os ministros do estado mais populoso do país, utilizaram uma interpretação da legislação que privilegiava os partidos. Isso fez com que os candidatos avulsos do estado se sentissem lesados. Foram proclamados eleitos no primeiro turno aqueles candidatos que atingiram o quociente eleitoral, não tendo nenhum dos avulsos no estado alcançado esse patamar. Em seguida, conforme escreveria posteriormente o jurista Nestor Massena, o tribunal interpretou como eleitos aqueles beneficiados pelo quociente partidário, mas já contou esta etapa como o segundo turno de apuração, prosseguindo, por fim, para atribuir as vagas que restaram aos candidatos com maior número de votos que ainda não tinham sido considerados eleitos. Dos 37 deputados a que Minas Gerais tinha direito naquela eleição, o tribunal concluiu que caberiam, pelos respectivos quocientes partidários, 6 vagas ao Partido Republicano Mineiro (PRM) e 23 vagas ao Partido Progressista (PP)<sup>16</sup>. Não alcançaram o quociente eleitoral os partidos Economista do Brasil, Trabalhista Mineiro e Civilista da Mocidade, nenhum dos três, portanto, elegeu parlamentares. Havia então uma sobra de 8 vagas a ser preenchida com os outros candidatos, conforme o art. 58 do Código, ou os candidatos mais votados dentre os que não ficaram eleitos no primeiro turno, do art. 62 das Instruções de 7 de abril. O tribunal atribuiu todas as 8 vagas a candidatos da lista do PP que ainda não haviam sido eleitos. A decisão gerou protestos de setores mais liberais da sociedade. (Boletim Eleitoral nº 127 de 1933 *apud* DPL, 1934, p. 2583; VELASCO, 1935, p. 46-47).

Em 14 de julho de 1933, o engenheiro e advogado, João Fulgêncio de Paula, entrou com um recurso junto ao Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais em nome

---

<sup>16</sup> Dissidência do PRM surgida pouco antes para apoiar Vargas, o PP foi criação do presidente de Minas, Olegário Maciel, e do ex-presidente do estado, Antônio Carlos de Andrada, e já dominava a política local.

do Almirante Arthur Thompson, um dos candidatos avulsos, considerados derrotados pela corte naquele pleito. Na justificativa, Fulgêncio sugeriu que a interpretação dada pelos ministros do TRE para a lei eleitoral não era o que os elaboradores da lei tinham em mente. Para ele, um sistema que prega ser a garantia de representação para mais de uma minoria não poderia intencionalmente “esmagar e destruir a verdadeira minoria que é representada pelos candidatos avulsos”. No encerramento, Fulgêncio clama aos ministros para que fizessem uma contagem da soma global dos votos avulsos e verificassem que eles juntos ultrapassariam o quociente eleitoral e, por isso, seria mais representativo dar-lhes essas cadeiras ao invés de alocá-las com o partido mais votado, como o tribunal havia feito (DPL, 1934, p. 2579; VELASCO, 1935, p. 46-47).

### **5.3 Recurso dos Mineiros**

Diante da recusa do tribunal mineiro em alterar sua interpretação da legislação eleitoral, um grupo de candidatos avulsos que se sentiram lesados com a exclusão das vagas preenchidas por Minas Gerais entrou em 26 de julho de 1933 com um recurso junto ao Tribunal Superior de Justiça Eleitoral para que o órgão revisa-se a interpretação do TRE mineiro para a apuração e diplomação da bancada do estado. Além do Almirante Arthur Thompson, também assinam o documento Efigênio Ferreira de Salles, David Corrêa Rabello, Waldemiro Machado e Nestor Massena. Aparentemente, todos, inclusive Massena, foram candidatos, ainda que não se possa afirmar com base apenas na participação no recurso (DPL, 1934, p. 2576-2579).

O grupo adota uma linha de pensamento baseada na multiplicidade de turnos da eleição. O Código estabelece que a votação se dê em dois turnos, o primeiro representando o primeiro nome de cada cédula e o segundo representando os nomes seguintes. A apuração também se dá em dois turnos, com o primeiro abrangendo todos os votados em primeiro turno e, na interpretação dele, todos os votados em segundo turno “registrados sob a mesma legenda”. No segundo turno da apuração viriam “todos os outros candidatos”. Assim, estariam eleitos em primeiro turno os candidatos que alcançassem o quociente eleitoral e no mesmo turno os candidatos registrados sob a mesma legenda quantos faltarem para completar o quociente partidário. No segundo turno seria a vez dos “outros candidatos, isto é, o que não foram eleitos pelo quociente eleitoral e não se acham registrados sob emblema, até serem preenchidos os lugares que o não foram no primeiro turno.” Mais adiante eles acrescentam,



o que dispõe a lei, em termos claros e peremptórios, estabelecendo dois turnos de votação e dois turnos de apuração, outra inteligência, portanto, não pode ter que não seja a seguinte: os dois turnos de votação dos candidatos partidários se apuram no primeiro turno de apuração; terminado este, não há votação partidária a ser apurada, pois na votação partidária já se apuraram todos os votos úteis a saber, os votos dados em primeiro turno e que se computam para o efeito do quociente eleitoral e os votos dados em segundo turno e que se computam para o efeito do quociente partidário (DPL, 1934, p. 2576-2579).

A argumentação utilizada neste recurso, de que os candidatos de legendas que não foram eleitos pelo quociente partidário já foram agraciados com as suplências de seus colegas de legenda, cabendo então as vagas que restarem aos avulsos, será o ponto inicial para vários outros estudos nos meses seguintes. Uma segunda linha de raciocínio também utilizada foi o questionamento se a atribuição dos restos ao maior partido não descaracterizaria a proporcionalidade do sistema.

Ora, a solução adotada pelo tribunal não só contraria as disposições substanciais do Código relativas à eleição propriamente dita, como contravém ao princípio declarado pelo Código no pórtico do seu sistema eleitoral, a saber, o de que este se adotou em vista ou com o fim de por meio dele instituir-se a representação proporcional (DPL, 1934, p. 2576-2579).

O recurso descarta também que fosse problemático elegerem-se candidatos avulsos com votações inferiores as de outros partidários, que tivessem de ficar como suplentes. Afinal, “em sistema de representação proporcional um candidato pode eleger-se com uma votação menor do que a obtida por um candidato não eleito” (DPL, 1934, p. 2576-2579).

#### **5.4 O Parecer do IOAB**

Diante dos impasses entre as duas interpretações, o presidente do Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros decidiu nomear uma comissão para definir o posicionamento da entidade e tomar parte nos debates. A comissão foi composta pelos advogados Múcio Continentino, Dionysio Silveira, Silveira Martins, Joaquim Inojosa e Nestor Massena, um dos autores do recurso junto ao TSJE. Autor de várias obras jurídicas elogiadas, como *Direito Político*, *Direito Parlamentar*, *Manual do Deputado*, *Da Sanção*, *Do Número em Assembléia* e *Pela Ordem Jurídica*, Massena exerceu a vice-direção geral da Câmara dos Deputados e foi escolhido como relator desta comissão. O parecer de Massena foi referendado por unanimidade pelo restante do

grupo que buscava “estudar a verdadeira interpretação e a exata interpretação da legislação eleitoral vigente” (DPL, 1934, p. 2570 e 2593).

O estudo foi dividido em oito partes. Logo na primeira delas, a comissão utiliza na argumentação um trecho do livro de Cabral (1929, p. 39) sobre representação de minorias. “Para os espíritos verdadeiramente democráticos e cristãos, tirar-se uma partícula do que tem mais em favor dos que sem isso nada teriam deve ser preferível ao processo contrário, de conferir-se ao primeiro tudo adjudicando-se até as sobras [...]”. Os autores argumentam que o sistema representativo busca consolidar os partidos, mas teria como ponto fraco o fato de sacrificar as opiniões que não se enquadrassem em legendas. Para esses advogados, no entanto, o Código de 1932 não padecia desse defeito graças ao esforço de permitir a eleição de candidatos avulsos ao lado de partidários, assim, “assegurando aos partidos os respectivos quocientes de representação, assegurou também representação aos candidatos não partidários, desde que satisfeitos os quocientes de cada partido” (DPL, 1934, p. 2570-2571).

Na segunda parte, a comissão começa a listar os principais pontos da legislação eleitoral posterior à 1930 para defender seu argumento de que a mensagem existente nos artigos 58 do Código e nos artigos 49 e 61 das Instruções era de que as vagas que restassem após a divisão dos assentos pelos quocientes eleitoral e partidário seriam por direito dos candidatos avulsos. Para justificar essa teoria, a comissão interpretou que no texto das duas leis onde estava escrito que no segundo turno da apuração seriam eleitos “os candidatos mais *votados* entre os que não ficaram eleitos” (Instruções art. 61) chamados no Código de “os outros candidatos” (art. 58), só se poderia estar se referindo aos candidatos avulsos que apesar de terem sido bem votados, não conseguiram atingir o quociente eleitoral no primeiro turno de apuração. Isso pareceu óbvio para a comissão, uma vez que os demais candidatos partidários já estariam enquadrados em uma outra categoria da legislação, a dos suplentes, previstos no artigo 58 do Código e 62 – 16º das Instruções, que trazia a seguinte afirmação: “são suplentes de candidatos registrados, na ordem decrescente de votação, os demais candidatos votados em segundo turno, sob a mesma legenda”. Para a comissão,

na hipótese de grande maioria do eleitorado não prestigiar os partidos políticos, preferindo sufragar candidatos avulsos, a lei que admite tais candidatos contrariasse a vontade do maior número dando aos partidos o que eles não podem conseguir e sobrepondo-os à vontade dos votantes, dos quais eles não podem deixar de depender (DPL, 1934, p. 2570-2572).

Os juristas do IOAB escreveram também qual era o entendimento deles para o sistema de apuração em dois turnos. Outra interpretação sensivelmente diferente daquela do TRE mineiro. Na argumentação do capítulo mais confuso do relatório, eles defendem que “o primeiro turno consiste na apuração dos votos dos candidatos em primeiro lugar em cada cédula eleitoral e dos registrados na mesma legenda”. Enquanto que “o segundo turno consiste na apuração dos votos dos candidatos avulsos, os quais não são considerados no primeiro turno da apuração a menos que atinjam o quociente eleitoral”. Assim, para o Instituto da Ordem, os outros candidatos, do artigo 58 inciso 8º do Código só poderiam ser os avulsos. “A vigente legislação eleitoral instituiu os turnos de eleição – dois, o primeiro e o segundo, a saber, o turno partidário e o turno não partidário. Esses dois turnos estariam divididos cada um em dois sub-turnos subentendidos no texto do Código e nas Instruções. Seriam eles: a definição dos quocientes para os candidatos de partidos (primeiro sub-turno do primeiro turno); a definição da ordem de classificação dos candidatos partidários com base apenas nos votos recebidos por eles abaixo da linha traçada, ou seja, no segundo turno da cédula (segundo sub-turno do primeiro turno); a soma de todos os votos conferidos aos candidatos avulsos para verificar se algum deles atingiu o quociente eleitoral (primeiro sub-turno do segundo turno) e, por fim, a atribuição das vagas restantes após a aplicação dos dois quocientes aos demais candidatos avulsos pela ordem de votação, mesmo que nenhum deles tenha se aproximado do quociente eleitoral (segundo sub-turno do segundo turno). Pela argumentação:

Se a votação se faz em dois turnos ‘simultâneos’ e ‘em uma cédula só’, a distinção entre os turnos de votação consiste em ser o primeiro constituído pelas cédulas com emblema, pelas cédulas partidárias, e o segundo pelas cédulas sem emblema, pelas cédulas não partidárias. (DPL, 1934, p. 2572-2574).

Em outros trechos do estudo, a comissão defende ainda que estabelecer o quociente eleitoral como condição determinante para que um candidato ou partido tenha acesso à divisão das vagas seria “fugir à contingência matemática” da proporcionalidade. “A proporcionalidade legal dos quocientes não pode ser desproporcionalizada pelos aplicadores da lei”, completam. Já a parte das hipóteses os juristas simulam uma eleição em que 400 mil votantes devem eleger 37 deputados e os votos se dividem entre 50 mil dados ao único partido no pleito e 350 mil para os avulsos. Nenhum candidato atingiu o quociente eleitoral e o partido conseguiu emplacar

preencher quatro vagas pelo quociente partidário. Eles, então, perguntam se “os 33 restantes lugares devem, nessa hipótese, caber, todos, ao partido, que não pôde eleger mais de quatro deputados? Ou devem caber aos candidatos não-partidários que representam sete oitavos do eleitorado?”. O parecer foi assinado pelos cinco advogados no dia 24 de agosto de 1933 e publicado na edição do dia seguinte do *Jornal do Comércio* (DPL, 1934, p. 2574-2576 e 2593).

Na semana seguinte, o ministro Carvalho Mourão do Tribunal Superior da Justiça Eleitoral apresentou aos colegas seu parecer para o recurso dos candidatos avulsos contra a decisão do TRE de Minas Gerais. O relator da questão utilizou a mesma linha de pensamento dos ministros estaduais. Para ele, o quociente partidário não é usado para alocar no “segundo subturno do primeiro turno”, mas sim simplesmente no segundo turno da apuração. Pelo raciocínio de Mourão, referendado pelo tribunal, os recorrentes buscavam que o sistema proporcional fosse usado para preencher os lugares tanto no primeiro quanto no segundo turno de apuração quando o Código e demais normas só previam a aplicação desse tipo de representação no primeiro turno, o do quociente eleitoral. No segundo, para o preenchimento das sobras, o critério era sim de maior votação pura e simples. Para o ministro, o recurso colidia com a letra da lei e partia de falsos pressupostos. Além disso, afirmou que os recorrentes distinguiam onde a lei não distinguia. Logo não se poderia excluir os candidatos partidários não eleitos no primeiro turno para beneficiar avulsos, sendo que de nenhum ponto da lei havia essa divisão. Mais adiante ele acrescenta,

o Código diz: estão eleitos em segundo turno ou outros candidatos mais votados, sem distinção alguma. As Instruções dizem: serão considerados eleitos no segundo turno os candidatos mais votados dentre os que não ficaram eleitos em primeiro turno, sem distinção alguma (DPL, 1934, p. 2580-2582).

Mourão evoca também em seu voto a obra de Assis Brasil, a quem ele atribui a autoria do Código de 1932. O juiz lembrou que, de acordo com Assis, a lei teve em vista “dar nascimento a uma maioria respeitável” e que “cada opinião tem direito a tantos representantes quantas vezes mostrar possuir o quociente resultante da divisão do número de votantes pelo de representantes a eleger”, havendo, porém, forças que “se perdem por não alcançar o quociente”. O ministro prossegue que, no seu entendimento veio daí a idéia de dois turnos. Um primeiro para assegurar a representação das opiniões que consigam atingi-lo e um segundo turno destinado exatamente a reforçar a maioria

para que ela possa governar. Por isso, esse segundo turno deve ser por maioria relativa. (DPL, 1934, p. 2580-2582; VELASCO, 1935, p. 46).

De acordo com o Diário do Poder Legislativo (1934, p. 2580-2582), o advogado Nestor Massena, relator do parecer do IOAB e um dos requerentes do recurso junto ao STJE, escreveu uma resposta ao voto do ministro Mourão. Massena procurou refutar ponto a ponto os argumentos de Mourão, a começar pelo de que os recorrentes buscavam a representação proporcional no segundo turno. Para o advogado, eles buscavam apenas que os candidatos do segundo turno não fossem os mesmos já beneficiados pelo quociente partidário, ou seja, todos os candidatos de legendas. O jurista mineiro voltou a defender sua interpretação para o uso do expressão “outros candidatos”, presente no art. 58 do Código. “Os outros candidatos, em oposição aos candidatos registrados sob a mesma legenda não são os candidatos registrados sob legenda, são, fatalmente, os candidatos sem legenda, isto é, os candidatos avulsos”. Massena questiona ainda a paternidade de Assis para o código, fruto do trabalho de uma comissão, e defende que o ministro Mourão também não entendeu o espírito da obra do autor gaúcho. “Quando o Sr. Assis Brasil assinala que na sua concepção de legislação eleitoral pretendeu obstar à ‘maioria do eleitorado fazer a minoria da representação’ fazer ‘a’ minoria e não ‘fazer minoria’”, escreveu jurista mineiro, que recusava a interpretação de que Assis tivesse a intenção de excluir os avulsos do rateio das sobras.

O secretário do IOAB não admitia a possibilidade de que a representação de minorias só estivesse “tecnicamente assegurada pelo instituto do primeiro turno, com voto uninominal e o quociente eleitoral”. Até porque, neste caso as opiniões que não atingissem o quociente eleitoral não teriam qualquer representação no parlamento. Desta vez, contudo, a argumentação de Massena ganhou novos pontos. A constatação de que havia incoerências entre as decisões dos diferentes tribunais regionais. Enquanto em Minas Gerais e no voto de Mourão não se admitiu representação de grupos ou pessoas que não tivessem atingido o quociente eleitoral, no Distrito Federal o deputado Sampaio Corrêa foi eleito como avulso e sem atingir o quociente eleitoral, bastando apenas ter obtido uma das maiores votações no segundo turno. Ele lista também uma série de questões que em sua opinião demonstrariam a anacronia do sistema:

Primeiro, não se estabeleceria a representação não partidária, permitindo a existência de candidatos avulsos; segundo, se quisesse permitir apenas a eleição de candidatos avulsos pelo quociente eleitoral, não teria permitido a votação de candidatos avulsos a não ser em primeiro lugar em cada

cédula; terceiro, não permitiria que se desprezasse as frações resultantes da fixação dos quocientes partidários [...].

Note-se que, de fato, se a única chance de eleição de um candidato avulso era atingir o quociente eleitoral no primeiro turno, não fazia sentido ele poder ser votado também na longa lista de nomes que compunha o segundo turno. (DPL, 1934, p. 2580-2582; BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 702).

Coube ao mesmo Massena defender o recurso contra a decisão do TRE-MG perante o STJE em 30 de setembro de 1933. O *Jornal do Comércio* acompanhou o julgamento e publicou no dia seguinte os principais pontos da exposição apresentada pelo jurista na corte. A exemplo do que escreveu no texto anterior, ele defendeu que se a interpretação correta fosse mesmo a de que a legislação eleitoral prevê um sistema em parte proporcional e em parte majoritário, então havia algo de errado com o Código de 1932. Da mesma, interpretar que uma lei que se propõe a implantar no país o sistema de representação proporcional, de fato, estabelece um “inconcebível hibridismo” é infringí-la em ponto essencial. Ele disse temer que por pressa em resolver a questão, ou por “pseudo hibernação mental”, os juízes ignorassem seus argumentos de que a ausência de proporcionalidade tornaria a lei nula. “Se, pois, de uma eleição resultar representação não proporcional, por aplicação de lei contrariamente aos seus objetivos, essa eleição é insanável e insubsistente”, declarou (DPL, 1934, p. 2582-2584).

A defesa se baseou também na jurisprudência. Retomando a decisão inicial do TRE, publicada no Boletim Eleitoral nº 127 de 1933, Massena defendeu que a corte errou ao enquadrar os candidatos eleitos pelo quociente partidário no segundo turno, quando a proclamação deles ainda deveria ter sido enquadrada no primeiro turno. Esse erro teria ocorrido porque se ignorou que os dois turnos da apuração não tinham correspondência com os dois turnos de votação, em uma atitude que contrariava a orientação do presidente do STJE no Boletim Eleitoral nº 99.

Massena se ancorou ainda no voto dado por outro membro do tribunal, o ministro Afonso Pena Júnior, em uma questão anterior, referente à apuração no estado de São Paulo. Pena concordava com ele quanto à forma com que os turnos de apuração devem ser separados. Para o ministro, os candidatos eleitos pelo quociente partidário, ainda que apareçam na cédula na parte direcionada ao segundo turno (de votação), são eleitos no primeiro turno da apuração. Segundo o jornal, no fim da exposição, o jurista defendeu a idéia de se modificar o Código e suas normas conexas para acabar com as

interpretações ambíguas. “A legislação eleitoral vigente pode ser condenável; mas, enquanto não for modificado (sic), pelo poder competente, não pode sê-lo pelo poder ao qual cabe, apenas, aplicá-la...”. Diante da exposição, Pena sugeriu que diante do quadro de decisões divergentes o tribunal seguisse a argumentação do IOAB nas eleições que viessem após a Constituinte, para definir a composição da legislatura ordinária. Este pleito, contudo, ainda não tinha uma data marcada, já que ela seria definida pela própria Assembléia ao final dos seus trabalhos (DPL, 1934, p. 2582-2584, p. 2594).

O STJE decidiu manter inalterada a lista de diplomados de Minas. Com isso, o PP pôde manter sua bancada de 31 parlamentares na Assembléia Constituinte. Diante dos protestos, o ministro do STJE Eduardo Espínola publicou seu voto no *Jornal do Comércio*. Espínola defendeu a forma como a representação proporcional figurava no Código e normas conexas. Para ele, as normas seguiam sim critérios de representação proporcional. Logo, não havia problema entre a legislação ser proporcional e prever que no segundo turno fossem eleitos os mais votados, sem qualquer distinção além da óbvia exclusão daqueles já eleitos no turno anterior. Essa linha de pensamento era a que mais se aproximava daquela do ideólogo do Código. Assim como Espínola, Assis não achava que a eleição por maioria simples ao final inviabilizasse a proporcionalidade de toda a eleição (ASSIS BRASIL, 1931, p. 145-153). O ministro afirma que no caso de Minas Gerais mesmo nas cédulas avulsas (cédulas que misturavam candidatos partidários e avulsos ou apenas com esses últimos), os candidatos de legendas teriam sido mais votados do que os concorrentes avulsos. Um exemplo foram os dois candidatos mais votados do Partido Economista do Brasil, excluídos da lista de eleitos por não terem atingido o quociente eleitoral. Eles haviam obtido votações superiores a de qualquer um dos recorrentes. (DPL, 1934, p. 2584-2585).

Mais uma vez, Massena respondeu aos defensores dessa interpretação mais literal do Código e demais normas legais. Desta vez apontando o que considerava como falhas no voto do ministro Espínola. Os principais pontos foram a argumentação de que os candidatos partidários terem mais votos que os avulsos nas cédulas avulsas nada queria dizer, uma vez que os candidatos partidários só poderiam ser eleitos com os votos das cédulas exclusivamente partidárias. Assim, no entender de Massena, todos os votos que eles recebessem nas cédulas avulsas seriam votos sem valor legal para efeito de divisão das cadeiras, servindo apenas para desempatar a disputa interna entre os candidatos de um partido na definição de quem seriam os titulares e os suplentes. “Não

importa que um candidato haja obtido a totalidade dos votos em um pleito; se esses votos são nulos”, escreveu. Ele questionou também números publicados por Espínola. O ministro havia escrito que o avulso mais votado teve 5.397 votos, enquanto Massena lembrou que os candidatos avulsos Francisco Luiz da Silva Campos e Maria Rita Burnier Pessoa de Melo receberam 8.026 e 6.304 votos, respectivamente. Segundo o secretário do IOAB, os dois, aliás, obtiveram votações superiores a dos candidatos do Partido Economista do Brasil citados por Espínola (DPL, 1934, p. 2584-2585).

### **5.5 Barbosa Lima Sobrinho**

Mesmo com a decisão do tribunal, o debate não chegou ao fim. Ele ganharia novo fôlego quando o advogado e jornalista pernambucano Barbosa Lima Sobrinho decidiu escrever um balanço que buscasse ser neutro sobre o conflito de interpretações da legislação eleitoral que havia se desenrolado. A data exata dos textos de Sobrinho e das respostas a ele não foram encontradas, mas, supõe-se aqui, serem anteriores à Constituição, uma vez que não fazem alusão a ela, ao contrário de todos os artigos sobre o tema com datação posterior à promulgação da Carta.

Barbosa começa recapitulando a conclusão do IOAB de que os dois turnos seriam um partidário e outro não, sendo o partidário dividido em dois subturnos. Ele, no entanto, discorda: “para que essa interpretação prevalecesse seria necessário que ficasse fora de dúvida que a lei houvesse separado precisamente os dois turnos...”. Mas como acrescenta em seguida, tanto o Código como as Instruções eram confusos e a legislação não especificava se deveriam ser nomes do mesmo partido ou estranhos a partidos. Além disso, nas suas palavras, seria forçoso querer dividir os turnos em partidário e não partidário, uma vez que os candidatos avulsos que alcançassem o quociente eleitoral entrariam já no primeiro turno. O jornalista conclui então que esses problemas surgiram de um defeito de técnica na forma com que o Código e as normas posteriores foram escritos, tentando forçar com que três operações coubessem em dois turnos, quando poderia ter previsto desde o início três turnos ou então os tais sub-turnos (DPL, 1934, p. 2585-2586).

A análise do histórico da discussão sobre representação proporcional não referendaria tampouco os argumentos do IOAB. Como apontou Barbosa, o art. 58 parágrafo 8º do Código, se parece muito com o art. 10º do anteprojeto de Assis para o Código, que diz: “se o número de eleitos no primeiro turno for inferior ao de elegendos,



considerar-se-ão eleitos deputados os candidatos mais votados no segundo turno, até ficar preenchido o número de elegendos” (ASSIS BRASIL, 1931, p. 147, 182 e 381). De acordo com Barbosa, o estudo das idéias de Assis apontaria que provavelmente o primeiro turno era para os primeiros nomes das listas, partidários ou não, e o segundo turno seria para os demais candidatos, também partidários ou não. Mais ainda, se houvesse subturnos em seu pensamento, seria no segundo turno, não no primeiro, como o pensador gaúcho escreveu na sua principal obra. “...ora, como no segundo turno o escrutínio é de lista e se reputam eleitos os mais votados, até o preenchimento das vagas do primeiro, seguir-se-á que os candidatos da maioria serão os únicos favorecidos”, aponta Barbosa, que leu Assis e aponta que apesar de Massena ter citado o líder gaúcho em sua resposta ao ministro Espínola, suas idéias não coincidiam com as do idealizador do Código. Assis escreveu várias vezes que as minorais que não fossem capazes de se organizar minimamente para alcançar o quociente por falta de coesão, disciplina ou negligência não teriam mesmo o direito de se queixar. Como aponta Barbosa, esse sistema prevaleceu substancialmente no projeto aprovado pela subcomissão do Código:

Se houve [...] divergência foi apenas para acentuar melhor a significação e importância dos votos de cabeça de chapa. Prevaleceu a distinção em dois turnos o primeiro para a verificação de quociente tomando sempre por base os votos de cabeça de chapa; o segundo para os que viessem votados depois do primeiro nome (DPL, 1934, p. 2585-2586).

Barbosa cita também argumentos do professor da Faculdade de Direito de São Paulo, Antônio de Sampaio Dória, que além de advogado, também se destacou como educador na reforma sistema educacional paulista na década de 1920. Dória escreveu ao menos dois artigos sobre representação proporcional. No citado por Barbosa, ele ignora a idéia dos dois turnos, partidário e não partidário. “Estão eleitos em primeiro turno: a) em chapas avulsas, os candidatos que alcançarem o quociente eleitoral; b) em chapas partidárias, tantos candidatos, entre os mais votados sob a mesma legenda, quantos igualarem o quociente partidário”, escreveu. Barbosa observa que, ao que parece, o voto e os candidatos avulsos eram tratados na legislação como males a serem combatidos. Ele quis demonstrar que tanto a interpretação da comissão do IOAB quanto a utilizada pelos tribunais continham falhas, pois o próprio sistema seria a origem do problema. Pois esse sistema “desrespeita a proporcionalidade, invocada como base de seus dispositivos. Creio mesmo que ninguém me antecedeu nessa crítica ao sistema em vigor. [...] o que está efetivamente na lei não pode ser derogado, ou revogado pela

interpretação”, explicou. Para ir além da crítica, no final ele apresenta sugestões de propostas que, em sua opinião, poderiam solucionar os problemas.

Seria melhor que procurássemos corrigir a lei atual, tomando por base o voto de cabeça de chapa, com o aproveitamento dos restos, ou com o processo do voto graduado, proposto na Alemanha por Burnitz e Warrentrapp. Ou então fossem os votos avulsos somados de acordo com a regra para a verificação do quociente partidário, indicando-se desse modo o número de lugares que deviam caber às correntes não partidárias (DPL, 1934, p. 2585-2586).

A idéia de se somar todos os votos avulsos para definir um quociente dos não partidários já havia sido aludida na discussão. Mas entre as sugestões, destaca-se outra, a de se usar o voto de cabeça de chapa (primeiro turno) tomando-se dele para definir os restos. O jornalista parece se referir aqui ao aproveitamento das sobras após a aplicação do quociente eleitoral. O que faz sentido, uma vez que o Código mandava em seu art. 58 inciso 7º que o quociente partidário fosse determinado “dividindo-se pelo quociente eleitoral o número total de votos emitidos em cédulas sob a mesma legenda, desprezada a fração”. Assim, faz sentido que Barbosa estivesse se referindo aqui a uma simplificação do sistema com a utilização apenas do primeiro turno, ou seja, da redução da eleição de dois para um turno, com a utilização de algum método como maiores sobras para determinar o preenchimento das vagas restantes. Se for isso, neste artigo do futuro presidente da Associação Brasileira de Imprensa, estaria a primeira referência à idéia que vingará no ano seguinte, na revisão da legislação de 1932 que lançará as bases da forma de representação proporcional utilizada até hoje nas eleições para deputados e vereadores no Brasil. (CABRAL, 1934, p. 105; DPL, 1934, p. 2585-2586).

Massena, respondeu com mais um artigo, desta vez no *Jornal do Brasil*. O jurista mineiro insiste na divisão em turnos partidário e não partidário que estaria não implícita, mas mesmo clara na letra do Código e das Instruções. Massena acrescentou que para ele o quociente eleitoral não era um dos turnos da eleição, mas apenas uma operação matemática que se realiza como parte do primeiro turno, o turno partidário. Mas o ponto mais importante desta resposta se dá quando ele, pela primeira vez, admite que a possibilidade da legislação ser confusa e, portanto, passível de ser modificada. “Se a exata interpretação da lei não corresponde à finalidade que se pretendia, ao elaborá-la, com ela conseguir, só há um caminho a seguir: é o da revogação dessa lei e nunca o de interpretá-la contra o que nela está efetivamente” (DPL, 1934, p. 2586-2588).

A réplica de Barbosa viria no dia seguinte. Na opinião dele, para ser real, a tese do IOAB precisaria se apoiar em dois pressupostos. O primeiro de que apenas candidatos partidários poderiam se eleger no primeiro turno. A segunda, conseqüentemente, de que apenas os não partidários entrariam no segundo. O jornalista mostra que a lei era clara em apontar que um candidato avulso que atingisse o quociente seria eleito no primeiro turno. “Estão eleitos no primeiro turno dos candidatos que tenham obtido o quociente eleitoral”, diz o art. 58 inciso 5º. Barbosa também encontrou no Código Eleitoral um dispositivo que, tratando do voto em segundo turno, estabelecia que contendo a cédula apenas legenda registrada, considera-se voto para a respectiva lista em segundo turno e voto em branco no primeiro. Isso se dá no inciso 11 do mesmo art. 58 e como ele observaria, “pode haver voto mais nitidamente partidário que esse, destinado clara e insofismavelmente ao segundo turno?” Assim, havendo candidatos partidários votados em segundo turno e avulsos votados em primeiro turno a tese de Massena não se sustentava (DPL, 1934, p. 2588-2589). (CABRAL, 1934, p. 105).

Os dois só concordaram quanto à natureza do sistema eleitoral em vigor. Massena questionando a proporcionalidade se a interpretação da lei não fosse a sua e Barbosa afirmando que era isso mesmo, o sistema era híbrido, não proporcional. Ele, aliás, aumentou o tom das críticas ao sistema eleitoral dando o tom que se veria após a Constituinte.

O Sr. Assis Brasil fugiu aos sistemas variados ideados para o aproveitamento dos restos e resolveu atribuir à lista da maioria todos os restos, isto é, todos os votos que não alcançaram o quociente. Em verdade, nesse sistema absurdo, os deputados da maioria, para os lugares que sobram da dedução do quociente, são eleitos... pelos votos das outras listas! Por mais espantoso que seja, essa é a interpretação exata do regime do Sr. Assis Brasil! (DPL, 1934, p. 2588-2589).

Em sua tréplica, Massena afirma que “quando a lei declara que o seu sistema é proporcional, não se pode pretender que o não seja, principalmente se se pretende que o seu sistema híbrido é ‘sistema absurdo’, porque, [...] não é lícito admitir interpretação que conduza ao absurdo”. Ele reafirmou que a divisão em turnos partidário e não partidário seria a única na qual a lei não soaria absurda. Assim, Massena tentava salvar a legislação dando a ela sua interpretação, enquanto outros a criticavam. Em suas suposições sobre os objetivos do regime eleitoral vigente, buscou interpretar o que faria mais sentido em detrimento do que parece estar escrito e todos os que discordassem estavam errados, como era o caso agora de Barbosa, pois essas pessoas prestavam

atenção apenas a trechos da lei, quando deveriam levar em conta o “todo harmonioso” que só pode ser visto quando se parte dos princípios para depois interpretar os artigos. Ele afirma assim que Barbosa se equivocou ao apontar que o regime eleitoral instaurado em 1932 era de listas. Para Massena, neste ponto sim o sistema era híbrido, pois aceitava listas e também candidatos avulsos. Na mesma linha questiona que a legislatura eleitoral foi escrita para favorecer e estimular os partidos:

Toda a argumentação do culto Sr. Barbosa Lima Sobrinho parte de falsos pressupostos, dados como premissas inconcussas. O primeiro desses pressupostos é o de que o sistema eleitoral não seja de representação proporcional, mas sim híbrido, que ele próprio considera absurdo. O segundo falso pressuposto é o de admitir que a representação eleitoral se faça, preliminarmente, por quocientes eleitorais e depois por quocientes partidários, quando, pela legislação, ela se processa por turnos, partidário e não partidário... (DPL, 1934, p. 2589-2590).

Massena desenvolve ainda uma argumentação de que como a lei não deixa explícito em nenhum momento que estariam eleitos todos os candidatos que obtivessem o quociente, ainda que fossem candidatos do outro turno (não partidário?), então não se pode afirmar que aí estariam incluídos os avulsos. Em suma, de tão convencido da existência de um turno não partidário, nunca citado nas leis de 1932, ele inverte o ônus para justificar que a interpretação mais óbvia do art. 58, parágrafo 5º, letra A, de que estão eleitos no primeiro turno os candidatos que tenham obtido o quociente eleitoral está errada por não levar em conta o turno não partidário (DPL, 1934, p. 2589-2590).

## Capítulo 6. A Constituinte de 1934

Em 14 de maio de 1932, o já citado decreto nº 21.402 marcou a eleição para 3 de maio de 1933. O mesmo decreto criou uma comissão de ministros para elaborar o anteprojeto da futura Carta (PEIXOTO, 1960, p. 265; BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 283). Em novembro, já depois da Revolução Constitucionalista de São Paulo, esse grupo ganhou uma subcomissão, que ficaria conhecida como “Comissão Itamaraty”. As decisões da Subcomissão deveriam ser sempre tomadas por maioria absoluta e foram convidados para tomar parte na sua composição alguns dos mais respeitados intelectuais e acadêmicos do início dos anos 1930. (ASSIS BRASIL, 1989c, p. 282; PORTO, 2002, p. 260-261; BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 294).

A Constituição voltaria a estar em pauta em 5 de abril de 1933, com a publicação do Decreto 22.621 que estabelecia o Regimento Interno da futura assembléia e definia o número de parlamentares entre outras providências. Na justificativa da medida o Governo Provisório outra vez reiterou as perspectivas de prolongamento das apurações, se recusando a estabelecer nesse momento uma data para o início dos trabalhos. “Não parece prudente ao Governo escolher, desde já, a data exata da instalação da Assembléia Nacional, diante das incertezas em torno da apuração, sobre cuja demora divergem as opiniões, entre as quais algumas há sobremodo pessimistas”, asseverava a justificativa do decreto. Foi esse decreto ainda que estabeleceu no art. 2º as funções da Assembléia Nacional. Caberia aos deputados estudar e votar a nova Constituição, apreciar os atos do Governo Provisório e eleger o próximo presidente da República. Ainda pelo decreto-lei, realizados esses três trabalhos, ele se dissolveria (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 284-285 e 683-685).

José de Almeida Camargo, da Federação dos Voluntários, apresentou a sugestão de que o anteprojeto da Constituição previsse a redução da idade mínima para se tornar eleitor de 21 para 18 anos. A base da argumentação de Camargo foi dar a maior extensão possível ao corpo eleitoral, buscando “interessar o maior número de cidadãos na escolha de seus dirigentes” e de acordo com a tradição do sufrágio universal que já havia no país. Entre os membros da comissão, a idéia teve o apoio de Osvaldo Aranha, Antônio Carlos, Góis Monteiro, José Américo, João Mangabeira, Prudente de Moraes Filho e Oliveira Viana. Apenas três membros discordaram da idéia e ela acabou incluída no pré-projeto (SILVA, 1969, p. 431-433).

## 6.1 Comentários sobre o Código

Só em 19 de agosto de 1933, mais de três meses após a realização da eleição, o Governo editou o decreto-lei nº 23.102 fixando a data para a instalação da Assembléia para daí a mais três meses. No dia 15 de novembro de 1933 instalou-se, solenemente, no Palácio Tiradentes, a terceira Assembléia Constituinte do Brasil (PEIXOTO, 1960, p. 83-84; BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 285). Coube ao deputado Raul Fernandes fazer a saudação ao Chefe de Governo. No discurso, Fernandes alude à principal conquista do Governo até então, eleições confiáveis e com resultado legítimo, “como não há exemplo em nossa história de 107 anos de regime representativo” (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, 690-694). Mais adiante ele volta a falar na questão eleitoral:

É para o Chefe do Estado um espetáculo confortante, digo eu, porque a Nação provou a sua maioria política, sabendo escolher uma Assembléia digna de suas tradições e cultura, tão depressa lhe deram um Código Eleitoral executado fielmente e com lealdade. [...] Além disso, Se. Chefe do Governo Provisório, a sábia lei que V. Ex., com exemplar lealdade, pôs em vigor, executada, com precisão, pelo Poder Judiciário, sem interferência do Governo nem de facções políticas, produziu, como estamos vendo, a representação de todos os matizes da opinião política organizada no País [...].

Análises posteriores, como a de Leal (1975, p. 241-242), também exaltam as mudanças proporcionadas pelo Código, o qual, “confiando à magistratura todo o processo eleitoral, desde a qualificação até à apuração dos votos e a proclamação dos eleitos, tenha sido celebrado como preciosíssima conquista revolucionária”. Em seguida ele acrescenta que “com efeito, de todas as eleições havida até então foras as de maio de 1933 as mais regulares quanto ao mecanismo do alistamento, da votação e da apuração e reconhecimento”.

Contudo, mesmo com o Código e a melhora na qualidade das eleições, o regime não deixava de receber críticas como a seguinte escrita da França pelo exilado ex-ministro das Relações Exteriores, Otávio Mangabeira, que enviou uma carta, lida pelo deputado baiano Aluísio Filho para que constasse nos anais:

houve revoluções, em 1930, em vários países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Peru. Nenhum precisou de mais de um ano para reentrar na ordem legal, ou para por no lugar da ditadura deposta a legalidade restaurada. Só o Brasil deu ao continente o espetáculo de necessitar de mais de três anos para que pudesse reunir a sua Constituinte. Só o Brasil passou pelo desgosto de ver derramado o sangue de seus

filhos pela causa da volta do país ao primado da lei (SILVA, 1969, p. 234; BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 288).

## 6.2 Substitutivo e questões eleitorais

No dia seguinte à instalação da Constituinte foi criada a Comissão Constitucional, também chamada Comissão dos 26.<sup>17</sup> Nesta fase foram apresentadas 1.239 emendas ao projeto (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 301). Mas o relatório da Comissão dos 26 foi muito criticado. Escreveu-se que o projeto se transformaria na maior constituição do mundo (DAN, 1934, p. 1348). Setores mais progressistas da Aliança Liberal consideravam o parecer de Raul Fernandes reacionário. Para eles, o substitutivo não corrigia os problemas que fizeram a revolução necessária. Raul defendia o substitutivo da comissão, afirmando que as causas da revolução de 1930 não estavam propriamente na Constituição de 1891, mas na decadência das instituições, e para resolver isso, um grande passo já havia sido dado antes mesmo da Carta começar a ser escrita:

o povo não tinha intervenção na sua escolha... a corrupção do Poder Legislativo nascia, portanto, do sistema eleitoral. A primeira providência corretiva desse abuso, não devemos à Assembléia, mas, sim ao Chefe do Governo Provisório e a um colega cujo nome não posso deixar de pronunciar, nesta hora, senão com o maior respeito, veneração e agradecimento, o Sr. Maurício Cardoso com a promulgação do Código Eleitoral. O projeto consagra o Código Eleitoral, a Justiça Eleitoral, em todas as instâncias, inclusive o reconhecimento de poderes, como instituição constitucional, ao lado do sufrágio universal, com o voto secreto e o sistema de representação proporcional (SILVA, 1969, p. 375-377).

Ruy de Oliveira Santos, em livro de 1937 chamou a atenção para o um dos principais pontos da questão eleitoral na Constituição de 1934, a letra “f” do inciso XIX do art. 5º que restringiu à Câmara dos Deputados tratar com exclusividade de “matéria eleitoral da União, dos Estados e dos Municípios, inclusive alistamento, processo das eleições, apuração, recursos, proclamação dos eleitos e expedição de diplomas” (BRASIL, 1934). R. Santos (1937, p. 20-23), chama a atenção para essa centralização também no art. 12, que determina os casos em que se admite intervenção federal e inclui entre eles, quando os estados atrapalham o funcionamento de algum dos poderes

---

<sup>17</sup> Composta de representantes de cada estado (20), além de um do DF, outro do Acre e um de cada uma das categorias profissionais (4): empregados, empregadores, funcionários públicos e profissionais liberais.

estaduais (inciso IV) ou quando desobedece a decisão de juízes e tribunais federais (inciso VII, incluído aí o Tribunal Superior Eleitoral). Essa última modalidade de intervenção poderia ser, inclusive, solicitada diretamente pelo TSE (ex-STJE) junto ao presidente da República quando se tratasse de obstrução ao Judiciário local. O autor atribui ainda à Constituição a criação da Justiça Eleitoral. Segundo afirma, “a necessidade de unificação, ante tão graves desvirtuamentos, levou o constituinte ponderado a tirar da alçada da lei ordinária, inconstante e mutável, a competência legiferante sobre Direito Eleitoral”. Mais adiante ele acrescenta que essa criação se deu “numa perfeita compreensão (de) que seriam completamente inexpressivas e inócuas aquelas inovações sem um poder autônomo que as velasse e cercasse de garantias...” (SANTOS, R., 1937, p. 20-21). Não se sabe, contudo, o que o escritor quis dizer quando atribuiu a criação desse ramo da justiça à Constituição, quando ele já estava previsto em seus detalhes no Código Eleitoral e a instalação dos primeiros tribunais se deu ainda em 1932 (VARGAS, 1995). Possivelmente, ele se referiu ao fato de o órgão adequado, uma Constituinte, ter referendado e legitimado essas ações, tornando-as constitucionais.

A Carta de 1934 passa direto por vários temas do Código e dedica apenas um artigo à representação proporcional, assunto que, como visto, ocupava neste momento espaço de destaque nas discussões travadas na imprensa. Uma das explicações para isso era a de que na visão da maior parte dos constituintes, apesar de todos os problemas registrados, as eleições deixaram de ser um problema com a edição pelo Governo Provisório do primeiro código eleitoral do Brasil. Essa linha de pensamento se encaixa mais no pensamento de Faoro (1975, p. 698), para quem “as reivindicações liberais, como o matiz que vinha das contestações da década de 20, foram atendidas. O pleito seria livre, formalmente livre, com a supervisão judicial e o voto secreto”. Assim, para ele, a obra constitucional, ainda que pouco tocasse no assunto, seguiu o rumo traçado desde as reivindicações da Aliança Liberal. Outras explicações são que os temas eleitorais nunca foram de fato o centro das discussões constitucionais ou então que quando a Constituinte tomou posse em novembro de 1933 já havia, graças à imprensa, a idéia de que toda a legislação eleitoral deveria ser revisada após a promulgação da Carta, o que acontecerá por ordem do próprio Vargas pouco após o fim dos trabalhos. Esta última idéia é corroborada por Ruy Santos (1937, p. 14), que reitera no mesmo livro que,



a intenção da Constituinte de 1934 foi de que a Câmara dos Deputados se ocupasse da total organização de lei eleitoral que, consubstanciando as disposições do Código de 32, dos suplementos do Superior Tribunal Eleitoral e de outras considerados (sic) cabíveis, codificasse, de fato, toda a legislação a respeito.

Bonavides e Andrade (2004, p. 236) chamam a atenção de que em uma Constituição contraditória, os temas tratados no artigo 109, que tratou da questão da representação, ao lado das partes que tratavam das liberdades, estavam entre os principais destaques do liberalismo na Constituição de 1934. “Ele se manifesta no capítulo das liberdades e garantias individuais, nas eleições livres, no voto universal, na livre organização dos partidos, na autonomia dos poderes, dos estados e municípios”. Esse artigo 109, parece ser, de fato, uma reprodução ou uma resposta aos preceitos básicos do Código de 1932, além de revogar o art. 121 do Código de 1932, tornando o voto obrigatório não só para os homens, mas também para as funcionárias públicas.

Com mais destaque que a questão da representação, deixada para depois, outros pontos da legislação eleitoral também foram abordados pelos Constituintes. Um deles foi a idade mínima para votar, que, contrariando a Comissão dos 26, foi mesmo reduzida para os 18 anos. Também a questão do unicameralismo ou bicameralismo foi discutida até os últimos dias da Constituinte. Com o federalismo de inspiração norte-americana sob descrédito, a idéia da Câmara Alta como representação igualitária de todos os estados adotada em 1891 também encontrava resistência neste período. Muitos consideravam que a instituição “contrariava as aspirações do sistema representativo, calcado nas bases clássicas da doutrina liberal” (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 318). No momento em que a elite nacional descobria a representatividade das minorias ou das opiniões como símbolo de democracia, uma casa com representação desproporcional e com as mesmas atribuições que as da Assembléia, ou até com atribuições exclusivas, não agradava a figuras como o jurista, ex-senador e agora suplente de deputado João Mangabeira. Ele foi um dos responsáveis pela sugestão no anteprojeto para que a representação fosse unicameral. “O Senado corresponde a um mundo que desaparece, a um regime social que agoniza. Eis por que nenhuma das novas federações o adotou, com os seus poderes legislativos”, declarou (João Mangabeira *apud* BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 316-320; SILVA, 1969, p. 72-74). De fato, a Casa sobreviveu à discussão, mas na Constituição de 1934 o Senado praticamente não é citado na parte *Do Poder Legislativo*, mas sim sob o título *Da Coordenação dos Poderes* (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 316-320).

### 6.3 Prorrogação dos trabalhos

Maurício Cardoso, um dos pais do Código Eleitoral, fez um de seus poucos discursos, em 18 de abril, no qual tratou da questão do referendo e da iniciativa popular. Ao contrário de Assis, Cardoso era um entusiasta da idéia e defendeu-a: “essa iniciativa vem dar ao eleitorado uma participação mais direta nos negócios públicos. Deixa de circunscrever o seu contato com os membros do corpo legislativo ao só ato eleitoral da escolha dos representantes” (DAN, 1934, p. 2766). Ele também se manifestou sobre a questão da prorrogação dos mandatos parlamentares. Os decretos do Governo Provisório que antecederam à Constituinte, ao contrário dos que vieram antes da Carta de 1891, não previram o que iria ocorrer com os participantes da Assembléia depois de concluído o trabalho. Um deles, o decreto 22.621, de 5 de abril de 1933, previu inclusive que terminada a Constituição, eleito o novo presidente e julgados os atos do Governo Provisório ela se dissolveria. Assim, enquanto que os constituintes de 1891, após a conclusão dos trabalhos, em fevereiro daquele ano, automaticamente passaram representar seus estados na Câmara dos Deputados ou no Senado até concluir seus mandatos, em 1934 a previsão era de que os constituintes deveriam deixar o Palácio Tiradentes assim que terminassem suas tarefas (SILVA, 1969, p. 539-546).

A questão ficou ainda mais confusa após o envio da Mensagem Presidencial de 10 de abril de 1934, na qual Vargas anunciou que após a promulgação da Constituição seria necessário revisar alguns itens da legislação em vigor, inclusive das leis eleitorais<sup>18</sup>. O chefe do Governo Provisório não escreveu o que esperava dos constituintes, apenas afirmou que essa legislação a ser analisada estava intimamente relacionada à tarefa constitucional, mas que a solução caberia “à sábia decisão da Assembléia Nacional” (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 297). Com a aproximação do final dos trabalhos, surgiram então três correntes de pensamento sobre o procedimento a ser tomado. A primeira solução seria a simples conversão da Assembléia em parlamento, com a ampliação para quatro anos dos mandatos dos parlamentares, até 2 de novembro de 1938. A segunda alternativa seria a prorrogação dos trabalhos por um tempo determinado, para poder votar as questões consideradas prioritárias pelo Executivo. Já a terceira opção era que o mandato dos participantes da

---

<sup>18</sup> A íntegra da Mensagem de Vargas aos parlamentares pode ser vista no Anexo 5 da dissertação.

constituente terminasse junto com ela. Neste último caso, o futuro presidente ganharia o mesmo direito experimentado pelo Governo Provisório de editar decretos com força de lei. Cardoso foi um dos parlamentares que descartavam qualquer possibilidade de prorrogação de mandatos. Segundo ele,

a representação nacional é que tem o mandato tirado legitimamente das urnas e não da vontade exorbitante dos próprios mandatários. Por isso, nego o meu voto a qualquer das propostas [...] A primeira é uma espoliação e um ludíbrio. A segunda é a prorrogação do mandato da Constituinte, é a prorrogação da ditadura. Representa a tentativa vã de se construir um Poder Legislativo mutilado, imperfeito, muito diferente daquele idealizado pelos que votaram a nova Constituição (SILVA, 1969, p. 539-546).

José Eduardo Prado Kelly, da União Progressista Fluminense, também se manifestou. Assim como Cardoso, ele também preferia a terceira alternativa. “É a forma que melhor se enquadra no decreto de convocação e na jurisprudência parlamentar que se foi caracterizando, desde as primeiras sessões da Assembléia”, afirmou. J. J. Seabra e Levi Carneiro fizeram discursos semelhantes. Para o primeiro, a dissolução pura e simples seria uma lição que a assembléia daria ao Governo Provisório. O representante dos advogados, por sua vez, afirmou que “do ponto de vista jurídico, moral e histórico, a transformação desta Assembléia é um alvirtre inaceitável” (SILVA, 1969, p. 539-546).

A questão aparece também no diário de Getúlio Vargas (1995). Em 13 de junho, ele escreveu:

o governo há tempos, pediu à Assembléia a votação de umas leis complementares. Tomando agora conhecimento da mensagem, a Assembléia tende a se transformar em Assembléia ordinária, aumentar subsídios etc. Todas essas coisas, comentadas fora do seu recinto, estão provocando forte reação. Ontem, fui procurado várias vezes para evitar essa transformação. A todos declaro que a medida não tem o meu amparo, mas que não posso me opor à decisão da Assembléia. Tenho a impressão de que a proposta passará.

Três dias depois ele voltou a abordar o assunto.

Foram estes os dias mais agitados e de maiores intrigas sobre a continuação dos trabalhos da Constituinte. Informado pelo *leader* que havia grande resistência da Assembléia no sentido de prolongar seus trabalhos simplesmente para votar leis complementares, e resistência também a conceder os decretos-leis, considereei questão aberta... transformação em Assembléia ordinária, prorrogação como Constituinte ou dissolução.

Apesar das críticas, muitos deputados queriam a prorrogação dos trabalhos por quatro anos (VARGAS, 1995). Assim, na busca de um meio termo venceu a proposta defendida pelo líder de São Paulo, Alcântara Machado de prorrogar os trabalhos, mas apenas para votar as questões consideradas emergenciais. Criticado, Machado foi à tribuna dizer que os paulistas nunca entraram em “combinações, secretas ou não, com referência à transformação da Assembléia Constituinte em Assembléia Ordinária” (DA N, 1934, p. 4516). Apesar disso, ele defendeu que

até a instalação da Assembléia Nacional e do Conselho Federal, ficará o país sem Poder Legislativo e o interesse nacional poderá exigir, durante esse hiato prolongado, a decretação imediata de novas leis, ou a modificação das atuais. Negar a função legiferante ao Presidente da República redundaria, possivelmente, em obrigá-lo a um golpe de Estado... (SILVA, 1969, p. 545-546).

Numa das últimas decisões da Assembléia, em uma sessão tensa, já em junho de 1934, foi a votação e aprovação da emenda 1.241, que gerou o art. 3º das “Disposições Transitórias”, que marcou as eleições para renovação da Câmara dos Deputados e para as Assembléias Constituintes Estaduais para 90 dias após a promulgação da Carta. Pelo mesmo artigo, caberia às assembléias eleger os senadores que representariam cada estado. Enquanto os novos deputados não tomassem posse, a atual assembléia constituinte continuaria a funcionar, acumulando as funções de assembléia com as de Câmara dos Deputados e de Senado (SILVA, 1969, p. 539-546; BRASIL, 1934). No final, ficou acertado que, ao invés de dezembro de 1934, a prorrogação seria até maio de 1935, quando os novos parlamentares finalmente tomariam posse. Assim, serão os mesmos parlamentares da Constituinte que, com seus mandatos prorrogados, farão a revisão do Código Eleitoral nos meses seguintes.

## Capítulo 7. As causas da revisão do Código

Se a eleição para a Assembléia se notabilizou pela lentidão na apuração com a abolição pelo Código das mesas receptoras nos municípios (LEAL, 1975, p. 232), a perspectiva para a eleição seguinte era até pior, com a instituição da obrigatoriedade do voto para homens e para mulheres que exercessem função pública remunerada. Assim, à medida que a democratização se ampliava, ficava claro que o sistema de apuração estava subdimensionado e aumentavam as críticas ao novo sistema eleitoral.

### 7.1 Renovação e “Esguicho”

Conforme previsto no art. 3º das Disposições Transitórias, em 14 de outubro, noventa dias depois da promulgação da Constituição, houve novas eleições, desta vez para a Câmara dos Deputados e para as assembleias legislativas que deveriam elaborar em no máximo quatro meses novas constituições estaduais. A nova bancada classista deveria ser escolhida em janeiro de 1935 e a posse de todos os novos deputados ficou marcada para o início de maio do mesmo ano, quase sete meses após o pleito. Enquanto nomes como Antônio Carlos e Pedro Aleixo continuaram na Câmara, alguns ex-suplentes desta vez se elegeram, como João Mangabeira e Bertha Lutz, outros, como Assis Brasil e Maurício Cardoso, sequer se candidataram<sup>19</sup> e houve ainda os que não conseguiram se reeleger, como foi o caso do deputado pernambucano Barreto Campelo. Eleito como avulso em 1933, já no primeiro turno, por ter atingido o quociente eleitoral (DPL, 1935, p. 1206), o professor de Direito da Faculdade de Recife passou por uma situação peculiar em 1934. Candidato a reeleição, mesmo sendo dos mais votados, não se elegeu por não alcançar desta vez o mesmo quociente. Aliás, nenhum candidato por mais votado que fosse tinha eleição garantida se não obtivesse o quociente eleitoral. O quadro do Rio Grande do Sul naquela eleição demonstra isso, com Walter Jobim e Marcial Terra sendo eleitos e deixando como suplentes seus líderes João Neves da Fontoura e Décio Martins Costa (VELASCO, 1935, p. 43; PORTO, 2000, p. 195-197). Casos semelhantes ocorreram em todo país graças a uma prática que ficou conhecida como voto de esguicho. O termo foi empregado por J. J. Seabra, em um discurso no qual denunciou o esforço do interventor da Bahia para tentar impedir sua eleição:

---

<sup>19</sup> No caso de Maurício Cardoso, em 1934 ele preferiu se eleger para a Assembléia Constituinte do Rio Grande do Sul.

fui eleito pelo quociente eleitoral, e não pelo partidário, de modo que, por essa circunstância, não era possível, depois, fazer-se o ‘esguicho’, alijando-me. [...] recurso permitido pelo Código Eleitoral e que é uma de suas grandes faltas, um de seus grandes defeitos. Consiste em fazer dependente dos Governos ditatoriais, dos governos tirânicos, dos governos desabusados, a sorte dos candidatos de oposição, mandando votar nesses candidatos para excluí-los no ato da apuração (AAC, 1934, p. 58).

Em seguida o deputado Carneiro de Resende fez um breve aparte acrescentando que “em Minas deu-se o mesmo nesse tocante”. A prática foi definida pelo então deputado goiano Domingos Velasco. como uma “fraude legal, daquelas que Assis Brasil observa em outros sistemas”. Velasco cita o colaborador da subcomissão do Código de 1932, Sampaio Dória, para afirmar que o critério adotado pelo Código para decidir os candidatos partidários que deveriam ser eleitos no segundo turno era defeituoso:

E provam-no os escândalos das eleições suplementares (segundo turno), nos quais um partido, organizando cédulas avulsas, modificava, de acordo com seus interesses, a ordem de votação dos candidatos de outro partido, realizando-se um novo escrutínio. Foi o que se passou no pleito de 14 de outubro em quase todos os estados (AAC, 1934, p. 58).

No exemplo gaúcho acima citado, por orientação de Osvaldo Aranha e do interventor Flores da Cunha, simpatizantes do Partido Republicano Liberal, recém-criado, a exemplo do PP mineiro, para apoiar Vargas, votaram nos candidatos da Frente Única que eram considerados mais fracos, para assim destronar os candidatos favoritos e que poderiam criar mais problemas. Isso foi possível graças à eleição em dois turnos. Os partidários do Governo Provisório votavam em nomes ligados à Vargas no topo da cédula (primeiro turno), mas incluíam em suas listas abaixo do primeiro nome (segundo turno) os nomes menos incômodos do Partido Republicano Rio-grandense ou do Partido Libertador, os dois neste momento na oposição (VELASCO, 1935, p.43-44).

## **7.2 João Mangabeira e a Constituição**

Se não bastasse o esguicho, no final de 1934 também volta a ganhar fôlego a discussão sobre a forma de representação proporcional presente no Código de 1932. Após a votação, o representante do Partido Republicano Paulista, João Sampaio entrou com uma representação no Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, pedindo que fossem publicadas as instruções necessárias para que a apuração se enquadrasse nos preceitos da Constituição. Neste momento já havia uma comissão instalada no Legislativo para

modificar a legislação eleitoral existente. Também o ex-senador João Mangabeira, deputado eleito pela Bahia para a legislatura de 1935, decide escrever um artigo sobre o assunto, publicado em duas partes pelo jornal *A Noite*, a primeira delas no dia 17 de novembro de 1934. Mesmo como suplente na Constituinte, ele teve participação ativa nos debates, tendo preparado até uma sugestão de substitutivo a pedido de Vargas. Em uma introdução antes do texto, o jornal explica que o Código Eleitoral estabelece o sistema majoritário para as apurações em segundo turno e isso iria contra a nova ordem constitucional, uma vez que a Carta de 1934 estabelece que o voto fosse universal, secreto e proporcional. Com base nesses argumentos, Mangabeira entrou com uma ação junto ao Tribunal Superior Eleitoral pedindo que fossem tomadas providências para que a Constituição fosse cumprida. A audiência para tratar do tema foi marcada para o dia 20 do mesmo mês e ele iria defender a ação pessoalmente (DPL, 1934, p. 2590-2592).

Mangabeira questiona os interesses de alguns dos envolvidos na discussão sobre a representação proporcional no Código. Na argumentação de um desses juristas suspeitos, a questão da representação tão debatida nos jornais havia sido virtualmente resolvida pela própria Constituição, uma vez que nas disposições transitórias da Carta de 1934 ficou definido que ao menos para a eleição de 14 de outubro de 1934 (eleição para a Câmara dos Deputados pós-constituente) valeria para a apuração da legislação então vigente. De fato, o parágrafo 4º do artigo 3º das Disposições Transitórias traz que “[...] realizando-se todas (as eleições) pela forma prescrita na legislação em vigor com os suplementos que o mesmo Tribunal (TSE) julgar necessários, observados os preceitos desta Constituição” (BRASIL, 1934; DPL, 1934, p. 2590-2592).

O ex-senador contesta o argumento também voltando à Constituinte, lembrando que o artigo anterior ao citado trata exatamente das tarefas que a Assembléia teria após a promulgação da Constituição, reunindo as funções de Câmara e Senado. Por esse artigo, caberia à ex-Assembléia nesse intervalo elaborar “as leis mencionadas na mensagem do Chefe do Governo Provisório, de 10 de abril de 1934”. Ora, questiona, entre essas leis reclamadas, “a primeira era exatamente ‘a da revisão do Código Eleitoral’”. Dessa forma, para Mangabeira o artigo da Constituição não deveria se referir a qualquer lei em vigor, mas àquela que estivessem em vigor quando chegasse o dia da eleição e a Constituinte determinou que o Código fosse revisado entre 15 de julho de 1934 e 2 de maio de 1935. Assim, ele conclui que “se a Assembléia, usando da faculdade que lhe dera o art. 2º, tivesse reformado expressamente o Código, como

esteve a pique de fazê-la, e só não o fez, pela impossibilidade em ‘combinar’ os interesses, por que lei, se não a nova, em vigor no dia da eleição, se teria esta realizado?” (DPL, 1934, p. 2590-2592). De fato, reformar a Legislação Eleitoral era a tarefa número um na lista de afazeres dos congressistas após a promulgação em julho de 1934. Ainda no mês de agosto foi instalada uma Comissão Especial para tratar do tema.

Mangabeira argumenta que mesmo que essa revisão ainda não tenha sido feita, como era o caso, a Constituição determinou que se utilizasse a legislação em vigor, mas também foi clara no artigo 23 em determinar que as eleições deveriam ser feitas pelo sistema proporcional e em nenhum ponto ela abriu mão desse princípio. Logo qualquer lei que regesse a eleição, inclusive o Código, precisaria estar de acordo com o artigo 23 e para Mangabeira esse não era o caso, havendo então um paradoxo. Ele acrescenta que se os constituintes tivessem escrito que a representação deveria ser proporcional e mais adiante aceitassem que as eleições ocorressem de outra forma, “estaríamos diante de um caso inédito e inaudito de absoluta amnésia coletiva” (DPL, 1934, p. 2590-2592).

Para Mangabeira a Constituição revogou os artigos do Código de 1932 e das normas posteriores que faziam com que o sistema eleitoral fosse considerado misto. Seguindo raciocínio traçado inicialmente por Barbosa, Mangabeira escreveu: “se, portanto, as leis, ou os suplementos, não o observarem, validade legal não terão, por inconstitucionais. Mas as leis, anteriores à Constituição, que em contrário dispuserem, não estarão em vigor, porque por ela (foram) revogadas”. Ele cita o artigo 181 (querendo se referir ao artigo 187) da Carta, o qual estabelece que “continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que explícita ou implicitamente, não contrariem as disposições desta Constituição”. Ao final do artigo, ele conclui que essa nova interpretação já deveria valer para a proclamação dos eleitos da eleição de outubro de 1934 e que revogação do inciso 8 do artigo 58 do Código, resolveria o hibridismo do sistema que “se tornara totalitário em muitos casos, abolindo por completo a representação da minoria[...]”. Mangabeira, Velasco e mais um grupo de intelectuais já estavam a esta altura convencidos de que: 1) o sistema do Código eleitoral era híbrido; e 2) a Constituição se opunha a ele (DPL, 1934, p. 2590-2592; BRASIL, 1934, art. 187).

Dois dias depois, na segunda-feira, 19 de novembro, *A Noite* publicou a continuação do artigo. Como anunciado pelo jornal, nesta parte o ex-senador provaria que o sistema do Código de 1932 não é proporcional.



O Código, portanto, estabeleceu um processo misto: proporcional no 1º turno e majoritário no 2º. Mas a Constituição derogou o Código ou mais claro, revogou o seu inciso 8º, uma vez que os artigos 23 e 181 (187) e no parágrafo 1º do art. 3º das Disposições Transitórias prescreveu que todas as eleições para o Poder Legislativo, inclusive a de 14 de outubro, se realizassem pelo sistema eleitoral (DPL, 1934, p. 2592-2593).

Ele acrescenta que para um sistema ser proporcional precisa sê-lo até onde for aritmeticamente possível, caso contrário não é proporcional, mas um processo empírico de representação de minorias, como o voto acumulativo e o voto limitado:

Havíamos citado tratadistas [...] adeptos e adversários do sistema – todos uníssonos em proclamarem que a característica da representação proporcional é que os ‘lugares se dividam entre os diversos partidos, na proporção do número dos eleitores que votaram, em cada um deles, na eleição’ (DPL, 1934, p. 2592-2593).

Recapitulando o jurista suspeito citado em seu artigo da antevéspera, Mangabeira comenta o que chama de sofismas utilizados no debate. Esse jurista teria defendido que o Código adotou um sistema proporcional combinado e a Constituição de 1934 em nenhuma linha determinou que o sistema tivesse que ser puro. Sobre esse aspecto, Mangabeira questiona que a mesma Constituição também trata do casamento e não menciona que ele precisaria ser puro. Sob o mesmo raciocínio: “poderá quem quiser entrar no ‘combinado’, que a Constituição garantirá esta espécie de amor livre, que o povo dá um nome mais plebeu e mais pesado” (DPL, 1934, p. 2592-2593).

O ex-senador se volta então contra Assis Brasil, a esta altura afastado da política. Questionado a distância sobre a polêmica quanto à constitucionalidade do Código, Assis respondeu por telégrafo com um novo argumento. “Homologando os atos do Governo Provisório, a Constituição não exceptuou o mais importante deles, o Código Eleitoral de onde ele próprio nasceu (ela própria nasceu)”. Mangabeira respondeu que assim como a Constituição revogou a parte do Código que estabelecia em 21 anos a idade para votar, o mesmo teria ocorrido com a parte que elegia os mais votados entre os não eleitos na apuração do segundo turno das eleições. A confrontação com Assis continua. Defendendo sua proposta, o gaúcho escreveu que não havia “contradição entre a exigência constitucional de proporcionalidade rigorosa e a originalidade do segundo turno criado pelo Código, pelo qual se preenchem, por simples pluralidade dos votos, os lugares para os quais nenhum candidato obteve quociente”. Mangabeira então enumera que: 1º Assis reconhecia a proporcionalidade constitucional como rigorosa; 2º o processo do Código era original; 3º ela se reduz a uma simples pluralidade dos votos.

Argumenta ainda que esse tipo de originalidade jamais teria o cunho de representação proporcional. Nos parágrafos seguintes ele utiliza termos como sistema eclético, transacional e totalitário para defender que o Código da forma como estava escrito, poderia fazer com que um único voto pudesse dar a um partido todos os representantes de um estado, sendo, portanto, pior para as minorias que a Constituição de 1891 e até que algumas leis da monarquia. No último parágrafo, ele volta a criticar o Código:

É bem possível que não seja este o melhor método. Está, contudo, dentro do sistema proporcional. E aí o legislador é soberano. O Código é válido. Quanto ao resto indivisível, é adotar um dos processos clássicos – o belga, das maiores médias, ou o suíço, ainda mais fácil, dos maiores restos (DPL, 1934, p. 2592-2593).

Apesar das críticas, na atualidade os teóricos dos sistemas eleitorais consideram que há um grau aceitável de desproporcionalidade. Como apontam Gallagher e Mitchell (2005, p.13 e 16) “poucos são os sistemas que vão até as últimas conseqüências quanto à proporcionalidade; a maioria deles tem, na prática, alguma forma de limitá-la”.<sup>20</sup>

### 7.3 Proporcional ou não?

Fosse o sistema de Assis proporcional ou não, como apontou o deputado Alde Sampaio (1935, p. 5), “a divisão proporcional dos votos nas apurações eleitorais [...] deu causa a grandes discussões, quer no Parlamento brasileiro, quer no Supremo Tribunal Eleitoral”. No Congresso, esses debates incluíram o discurso, em março de 1935, do deputado Barreto Campelo, fiel ao Código, que declarou ter se oposto, durante os trabalhos da Carta, à visão generalizada na Assembléia de que o Código Eleitoral era incompatível com a constituição de 1934 (DPL, 1935, p. 2312).

Antes dessa fala de Campelo, um texto do jornal *A Noite*, da mesma semana daquele escrito por Mangabeira, sugere a mesma idéia. O artigo, de 23 de novembro de 1934, foi publicado antes da nova manifestação do Tribunal Superior, e defende as posições de Mangabeira e Massena sobre a questão. O jornal defende que “devido, sem dúvida, aos debates assim provocados, a Assembléia Nacional Constituinte, ao elaborar a atual Constituição da República, estabeleceu, para evitar controvérsias no art. 23, que os representantes do povo sejam ‘eleitos mediante sistema proporcional’” (DPL, 1934, p. 2593-2594). O mesmo artigo, após ouvir Massena, considerou absurdo do objetivo

---

<sup>20</sup> Tradução do autor.

defendido por Assis de reforçar o partido da maioria dos eleitos com as sobras da representação proporcional e coloca como exemplo o resultado da eleição para deputado federal realizada em Minas Gerais em outubro de 1934. Desta vez, o desempenho do Partido Republicano Mineiro de Athur Bernardes foi bem superior ao registrado no ano anterior. Assim, coube ao PP 48% dos votos, ao PRM 31% e à soma dos candidatos avulsos 21%. Segundo Massena explicou ao jornal, o número de cadeiras destinadas a cada grupo deveria ser 18 para o PP, 12 para o PRM e 8 para os candidatos sem partido, mas pelas regras do Código a representação ficaria em 26 para os governistas, 12 para os agora opositores do PRM e nenhuma vaga para os avulsos. Assim, o *A Noite* chamou a atenção para o surgimento de uma maioria manufaturada em Minas. A minoria da população elegendo a maioria das vagas por força das regras. “Ver-se-á como é absurda a aplicação da lei, que dá a essa minoria escandalosa de votantes a maior absoluta de representação”, disse Massena ao jornal (DPL, 1934, p. 2594-2596).

Na quinta-feira da semana seguinte, 29 de novembro de 1934, Nestor Massena apresentou um novo relatório ao IOAB. A nova argumentação, agora baseada na Constituição, foi abordada pelo *Jornal do Comércio* no sábado seguinte, 1º de dezembro. No texto, Massena observa que pela constituição, “sistema é a coordenação das partes de um todo. Sistema de representação proporcional [...] é a coordenação de preceitos tendentes a realizar representação proporcional”. Ele acrescentou ainda que “representação proporcional é a representação em que os números de representantes são proporcionais aos dos representados” (DPL, 1934, p. 2594-2596). Massena sugere ainda que para resolver a questão da proporcionalidade bastaria modificar o art. 58 do Código e excluir os candidatos partidários do segundo turno de apuração. Assim, apenas os avulsos seriam votados nessa fase. Por fim, ele alega que a Justiça Eleitoral havia se negado a seguir o preceito de representação proporcional na eleição anterior e se insistisse no erro, agora desrespeitaria não só o Código como também a própria Constituição (DPL, 1934, p. 2594-2596).

Na sexta-feira, 7 de dezembro, Massena retorna ao *Jornal do Comércio* e sugere pela primeira vez propostas concretas de alteração para o Código de 1932. O documento com essas sugestões é um ensaio de um anteprojeto para a revisão da Legislação Eleitoral que estava em curso na Câmara dos Deputados. O documento sugere que a redação do art. 58 do Código fosse alterada para estabelecer que

I) as cédulas com denominação de partido ou legenda serão de primeiro turno e terão apenas o nome de um candidato, representando o voto pelo quociente eleitoral para esse candidato e voto de quociente partidário para todos os nomes da lista respectiva.

II) Nas cédulas de segundo turno, sem denominação de partido, ou legenda, não ultrapassarão os nomes dos candidatos o número de elegendos, mais um, repetido (DPL, 1934, p. 2596-2601).

Massena buscou explicitar na sugestão sua teoria do turno partidário e do turno avulso. Mas o ponto mais interessante da proposta acima talvez esteja no item “I”, onde se prevê que nas cédulas partidárias se escreva apenas um nome. Isso seria possível partindo-se do pressuposto de que o eleitor que utilizasse uma cédula com legenda apoiaria toda ela e apenas escolheria um daqueles nomes para figurar em primeiro lugar para efeito do quociente eleitoral. Depois de Barbosa Lima Sobrinho, se vê aqui outro embrião na simplificação que se daria na revisão do Código no ano seguinte. Os votos partidários valendo para toda a legenda e apenas se opinando sobre quem ficaria em primeiro lugar na cédula. Assim, apesar do modelo de Massena ser pensado para favorecer candidatos avulsos, com todas as vagas que não entrassem em quocientes indo para eles, a simplificação proposta por ele para as cédulas partidárias é a segunda possível inspiração, ainda que inconsciente, para o modelo hoje utilizado no país.

#### **7.4 A Questão Chega ao Legislativo**

No dia seguinte, 8 de dezembro de 1934, o deputado Cincinato Braga, da “Chapa Única” paulista, entrou no debate com um artigo, publicado nos dias 10 e 11 do mesmo mês também pelo *Jornal do Comércio*. Após explicar os princípios teóricos da representação e assim, a necessidade de o povo se fazer representar diante da impossibilidade de se fazer isso pessoalmente, o deputado acrescenta, utilizando a definição de Mirabeau, que a representação política no parlamento “para ser legítima, deve ser tanto quanto possível a imagem fiel de todas as opiniões políticas existentes na sociedade; e não deve ser uma corporação gerada pelos interesses predominantes de uma só parcialidade, por mais numerosa [...] que esta seja”. Ele acrescenta que quando esta desproporção ocorre, passa a haver uma “exploração brutal e monstruosa de todos os grupos políticos por um único, ao qual, para se fartar em sua ambição basta, mesmo em casos normais, que tenha sobre seus competidores a simples maioria de um voto!”. Cincinato discorre ainda que eleger não significa decidir, mas sim reduzir e assim,

reduzir o número não poderia significar suprimir opiniões da minoria. Esse era um erro do Código corrigido pela Constituição (DPL, 1934, p. 2601-2603).

Em seu artigo, Cincinato fez uma simulação de como ficaria a representação do Distrito Federal na eleição de 14 de outubro com base no Código de 1932 e outra simulação com base nos artigos do Código que a Constituição, em sua opinião, revogou. No pleito em questão, nenhum candidato alcançou o quociente eleitoral. O total de votos foi de 113.000, tendo sido 71.300 destinados a listas partidárias e o restante aos avulsos. A divisão das forças eleitorais se deu da forma a seguir: 31% para o Partido Autonomista, 20% para a Frente Única, 4,4% para a União Operária e Camponesa, 3,5% para o Partido Evolucionista, 3,2% para o Partido Revidando a Afronta e 0,16% para o Partido Integralista. De acordo estritamente com as regras originais do Código Eleitoral, como o quociente eleitoral seria de 11.300 votos, a divisão das dez vagas do DF na Câmara seria, primeiramente, de três vagas para o Partido Autonomista e de uma para a Frente Única, cabendo, então, as seis vagas restantes também aos autonomistas, por ser o grupo mais votado. O parlamentar não culpa os autores do Código por essa desproporção. Para ele, “os autores do Código Eleitoral acreditaram de boa fé que o sistema eclético nele adotado produziria sempre uma representação proporcional. A apuração que acabo de realizar, demonstra que o Código está errado”. Já na simulação feita por Cincinato com base nos preceitos constitucionais, a divisão das mesmas dez cadeiras se daria, destinando-se cinco vagas para o Partido Autonomista, três para a Frente Única, um assento para a União Operária e também um para o Partido Evolucionista. É importante reparar que nesta simulação, o quociente eleitoral perdeu o status de barreira eleitoral, o que até então nenhum dos opositores do Código havia proposto. Massena e Mangabeira, ainda que não considerassem o quociente como a melhor forma de distribuição de cadeiras na Câmara, não levantaram, em seus textos, a possibilidade do resultado da divisão do número de votos pelo número de vagas poderia ser contrário à plena proporcionalidade da representação (DPL, 1934, p. 2601-2603).

Cincinato questiona ainda uma expressão surgida diante dos questionamentos feitos por Mangabeira junto ao Superior Tribunal Eleitoral. Na ocasião, defensores do Código de 1932, como Sampaio Dória, afirmaram que ele seguia uma “proporção jurídica”. Para Cincinato, essa “descoberta pitoresca” teria sido uma invenção que “para a estupefação geral caiu inesperadamente da estratosfera governamental”. A proporção jurídica só poderia fazer algum sentido se tivesse como base a proporção matemática,

mas o que vinha ocorrendo, com um partido que alcançara 31% dos votos elegendo nove em dez deputados era “uma escamoteação da proporcionalidade por prestidigitação hábil” (SAMPAIO, 1935, p. 5; DPL, 1934, p. 2601-2603).

Em 14 de dezembro, foi apresentada a indicação nº 22, do deputados opositoristas Adolfo Bergamini, do DF, e Acúrcio Torres, do estado do Rio, que solicitava que a Comissão de Constituição e Justiça se manifestasse sobre a constitucionalidade da aplicação do Código Eleitoral na parte relativa à proporcionalidade da representação. Apesar de a comissão especial de revisão do código já estar instalada, a apuração dos votos da segunda eleição sob o código acirrou ainda mais as opiniões. No texto, os parlamentares reiteram que para eles não havia mais dúvida da revogação pela Constituição do sistema majoritário do art. 58 § 8 do Código. Além disso, a responsabilidade que recaía sobre o judiciário eleitoral era muito maior do que supunha a opinião pública, “a nação entregou-lhe a defesa do mais sagrado dos seus direitos políticos – o da efetividade prática do exercício de sua soberania”. Os deputados acrescentaram que estava nas mãos do tribunal garantir não só os direitos individuais, como também toda a existência dos partidos políticos e o “prestígio do próprio regime da democracia liberal”. Para colaborar com os ministros, eles sugeriram que o tribunal editasse um suplemento “mais ou menos” nos seguintes termos:

Art. 1º Estarão eleitos em primeiro turno os candidatos que hajam obtido os quocientes eleitorais do art. 58 incisos 6 (quociente eleitoral) e 7 (quociente partidário).do Código Eleitoral.

Art. 2º Estarão eleitos em último turno os candidatos que faltarem para completar-se a representação do círculo eleitoral, distribuídos eles proporcionalmente ao número de legendas de cada partido.

Art. 3º Se nesta última distribuição proporcional houver frações, e se for necessário a elas recorrer para completar-se a representação, o processo a seguir será este: – a lista que obteve maior fração elege o primeiro dos representantes que faltam; a lista que obteve fração imediata à maior elege o segundo; e assim por diante.

Parágrafo único – Se duas listas tiverem frações iguais, o representante será atribuído à que tiver número inteiro maior; se tiverem o mesmo inteiro e a mesma fração, a sorte decidirá.

Art. 4º De cada lista é preferido o candidato mais votado (DPL, 1934, p. 2570 e 2603-2604).

Após passar pelos partidos, imprensa e judiciário, a questão da interpretação da representação proporcional tinha definitivamente chegado ao Parlamento. Em nenhum desses campos havia consenso sobre o assunto, mas a expectativa da sociedade eram de

que o problema fosse resolvido por ministros ou deputados, mas preferencialmente pelo Legislativo com uma revisão do Código ou até com uma nova lei.

### **Parte III – A Invenção da Lista Aberta de Representação Proporcional**

#### **Capítulo 8. A Comissão Especial da Reforma Eleitoral**

Em 10 de abril de 1934 o Governo Provisório enviou uma mensagem à Assembléia “solicitando elaboração de ‘leis fundamentais’, orgânicas e adicionais à Constituição”. Seriam leis consideradas urgentes e cujos atrasos em suas publicações poderiam prejudicar a reconstrução jurídica do país. A primeira tarefa listada foi revisar “o Código Eleitoral, na parte referente à apuração das eleições, processada com morosidade impressionante, apesar dos esforços dos magistrados dela incumbidos”. Por fim, a mensagem acrescentava que não fazia sentido essas leis serem formuladas por outro corpo que não fosse o dos próprios parlamentares participantes da Constituinte (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 721-722). Além de todo o debate em torno do tema documentado nas páginas anteriores, durante a Assembléia esses mesmos constituintes demonstraram preocupação em definir toda a legislação eleitoral do país como de alçada da União. Como aponta Ruy Santos (1937, p. 14-15),

a intenção da Constituinte de 1934 foi de que a Câmara dos Deputados se ocupasse da total organização de lei eleitoral que, consubstanciando as disposições do Código de 32, dos suplementos do Superior Tribunal Eleitoral e de outros considerados cabíveis, codificasse, de fato, toda a legislação a respeito.

Essa preocupação, como abordado nesta dissertação e também por Ruy Santos (1937, p. 20-23) e Porto (2002, p. 206-213), vinha da grande diversificação de normas e condutas eleitorais existentes na Primeira República.

Obedecendo à mensagem governamental e exercendo a sua recém-adquirida exclusividade para tratar desses temas, os deputados criaram em agosto de 1934 uma comissão especial para tratar da Reforma Eleitoral. Compunham o grupo:

- Gaspar Saldanha, segundo suplente do Partido Republicano Liberal, do Rio Grande do Sul, assumiu a vaga durante a Constituinte;
- Henrique Bayma, terceiro suplente da Chapa Única por São Paulo Unido, também assumiu o mandato ao longo da Constituinte;
- Homero Pires, do Partido Social Democrático, do estado da Bahia;
- Mozar Lago, primeiro suplente do Partido Economista, do Distrito Federal, assumiu a vaga com o falecimento de Miguel Couto, durante a Constituinte;
- Nereu Ramos, do Partido Liberal Catarinense, parlamentar mais votado de seu estado;
- Pedro Aleixo, do Partido Progressista, de Minas Gerais;
- Soares Filho, do Partido Popular Radical, do estado do Rio de Janeiro (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 698-720).



Como se pode observar na lista, além de uma preocupação ideológica de procurar nomear parlamentares governistas, a escolha dos nomes para a comissão teve também uma preocupação geográfica, uma vez que com exceção da presença de Nereu Ramos e da ausência de um representante pernambucano, os demais seis integrantes pertencem às unidades da federação mais populosas na época.

A primeira reunião da comissão ocorreu na quinta-feira, 23 de agosto de 1934. Neste encontro elegeu-se a Mesa da comissão e os parlamentares deram sugestões sobre como eles achavam que deveriam correr os trabalhos. Por sugestão de Homero Pires, Henrique Bayma e Nereu Ramos foram aclamados presidente e vice-presidente da Comissão. Em seguida, Ramos propôs que Pires fosse o relator-geral, sugestão também aprovada por unanimidade. Nesse início dos trabalhos, Pedro Aleixo foi interinamente substituído por Vieira Marques, do mesmo partido e estado (DPL, 1934, p. 111 e 124).

No dia 24 de agosto, foi realizada uma reunião dos participantes da comissão com o deputado Raul Fernandes, um dos relatores da Constituição e colega de bancada de Soares, e também com os juristas Sampaio Dória e Otto Prazeres. Os três foram convidados por Bayma a continuar participando dos trabalhos (DPL, 1934, p. 139).

Na segunda-feira, dia 27 de agosto, houve o terceiro encontro da comissão. Além dos três convidados acima citados, compareceu o líder da bancada paulista, Alcântara Machado. Outras reuniões registradas da Comissão da Reforma Eleitoral aconteceram nos dias 28, 29 e 30 de agosto e no dia 1º de setembro, este último um sábado. Não havendo, contudo, qualquer registro da presença de convidados ou dos assuntos tratados nesses dias (DPL, 1934, p. 164, 178, 232 e 296).

### **8.1 Uma Lei ao Invés de Outro Código**

Sobre esses encontros, Alde Sampaio (1935, p. 5) escreveu que num primeiro momento a comissão “silenciou sobre a matéria da apuração em 2º turno, dando a entender que aceitava o modelo do Código”. Mas no decorrer dos trabalhos os parlamentares passaram a estudar o assunto e decidiram “promover uma consolidação geral das leis eleitorais já amplamente esparsas fora do Código”.

Ruy Santos (1937, p. 20-23), por sua vez, descreveu que o pensamento unânime do grupo era mesmo o de consolidar toda a matéria eleitoral em vigor num único documento. Assim, após os primeiros debates a idéia era apresentar um único projeto para unir o Código às muitas e normas baixadas depois dele. Porém, surgiu um

problema no caminho. A Constituição de 1934, na parte em que foram regulamentadas as prerrogativas do Senado Federal, art. 91 inciso VII, estabeleceu que coubesse aos senadores “rever os projetos de código e de consolidação de leis, que devam ser aprovados em globo pela Câmara dos Deputados”. Em outro trecho, desta vez na seção das leis e resoluções, a Constituição detalha no art. 48 como devem ser as tramitações: “podem ser aprovados em globo, os projetos de Código e de consolidação de dispositivos legais, depois de revistos pelo Senado Federal e por uma Comissão especial da Câmara dos Deputados, quando esta assim resolver por dois terços dos membros presentes”. Assim, a comissão se viu diante de um impasse. Para criar um novo código, precisaria da anuência do Senado, só que neste momento não havia um Senado. Só haveria senadores na próxima Legislatura. Até porque, tratava-se aqui da Assembléia Constituinte unicameral que teve seus trabalhos prorrogados para cumprir algumas tarefas, entre as quais reformular o Código já existente. Esse sim um poder atribuído a esses deputados pela Constituição no art. 2 das Disposições Transitórias, o de elaborar “as leis mencionadas na mensagem do Chefe do Governo Provisório, de 10 de abril de 1934, e outras porventura reclamadas pelo interesse público” (BRASIL, 1934). A Comissão Especial possuía então a prerrogativa de elaborar uma lei, mas não um código. Como explica Ruy Santos (1937, p. 22), é “essa a razão de não termos, pois, em 4 de maio de 1935, um segundo Código, mas uma lei modificadora do existente”.

Não há registros de atividades da comissão em setembro e outubro. No dia 14 de outubro ocorre a eleição para renovação da Câmara e em 26 de novembro a comissão se reúne já com Pedro Aleixo integrado ao grupo. A reunião se dá num momento em que a comissão se encontrava na berlinda. Poucos dias antes, João Mangabeira atribuirá à Assembléia parte da responsabilidade pelas dúvidas sobre a representação proporcional por não ter ainda alterado a lei eleitoral. Na reunião, Bayma expõe ao grupo a necessidade de se organizar, “de uma maneira definitiva”, o trabalho que eles deveriam apresentar, propondo modificações para o Código Eleitoral. Em seguida, foram outra vez discutidos os pontos que do Código que deveriam ser modificados “tomando por base as sugestões escritas do deputado Pedro Aleixo” (DPL, 1934, p. 1817, 2590-2592).

## **8.2 Pedro Aleixo**

Na época no primeiro mandato, Pedro Aleixo ficará mais conhecido por ter sido vice-presidente do general Costa e Silva, no Regime Militar. Mas o deputado que

fundou o *Estado de Minas* e dá nome à Biblioteca da Câmara participou de episódios importantes da 2ª República. Ele teve papel destacado na revisão do Código de 1932, como se observará nas próximas páginas, e ainda será presidente da Câmara em 1937.

O encontro seguinte, em 20 de dezembro de 1934, foi já posterior à apresentação da proposta de Massena, ao artigo de Cincinato ao requerimento de Bergamini e Torres. Nesta reunião Homero Pires foi substituído por Aarão Rabello, do Partido Liberal Catarinense. Bayma comunicou ao grupo que convocou a reunião para que discutissem as emendas apresentadas em Plenário ao projeto nº 198, de 1934. As sugestões de emendas foram discutidas uma por uma e ao final do encontro, na ausência de Homero, o presidente designou que Aleixo redigisse um parecer sobre elas (DPL, 1934, p. 2455).

A reunião de 12 de janeiro de 1935 foi das mais importantes da comissão, com Aarão Rabello agora substituindo Nereu. O presidente lembra que a comissão tinha assumido “o compromisso de apresentar, por ocasião da terceira discussão do projeto nº 198, sugestões completas sobre as modificações que devem ser feitas no Código Eleitoral”. O presidente da comissão explica que essa (3ª) discussão já começaria, sendo, então, o momento oportuno para que o grupo ultimasse seu trabalho. Bayma acrescenta que o professor Sampaio Dória, “técnico no assunto”, havia organizado a seu pedido, um “esboço de uma consolidação da matéria eleitoral, incluindo também algumas inovações úteis”. O trabalho realizado por Dória poderia, assim, facilitar o trabalho da comissão, funcionando como base de estudo, o que foi, para Bayma, uma contribuição valiosa. Seguindo com suas observações, o deputado paulista declarou ainda que “em sua opinião, o projeto nº 198 resolve a inteiro contento diversas questões fundamentais. Deixou, entretanto, de considerar de frente uma questão máxima: a da votação avulsa, em segundo turno, que não foi abolida no projeto nº 198”. Bayma emenda que em seu entendimento, “as apurações serão sempre extremamente morosas enquanto as turmas apuradoras forem obrigadas a contar votos avulsos em segundo turno”. Para ele, só essa razão já seria bastante para abolir os votos avulsos em segundo turno, mas além dessa, ele teria muitas outras justificativas (DPL, 1935, p. 269-270).

Em seguida, falam outros deputados. Aleixo faz uma minuciosa análise do assunto e “declara concordar com a abolição da votação avulsa em segundo turno”. Ele recapitula que o projeto nº 198 a mantinha apenas “como dispositivo médio entre duas tendências opostas”, sendo, porém, a sugestão apresentada superior. “É forçoso reconhecer, entretanto, que da solução proposta resultarão as maiores vantagens para a

boa regularidade e rápida apuração dos pleitos”, afirmou. Soares também aprovou a proposta, que considerou “indispensável”. Ele defendia um dispositivo do projeto nº 198 que vedava a soma de votos independentes e de legendas no primeiro turno (a proposta defendida por Massena), mas diante da possibilidade mais radical levantada pela comissão, pensa que essa alternativa poderia ser melhor. “Desde que se trata de abolir o voto avulso em 2º turno, entende que seria razoável permitir-se a soma de votos avulsos com votos legendados, em primeiro turno, para o só efeito de preencherem as cadeiras residuais”, declarou. Assim, para Soares ficaria o voto avulso com duas funções, além de poder eleger o candidato que atingisse o quociente eleitoral, também serviria para o preenchimento dos restos após a eleição em primeiro turno (aplicação dos quocientes). Essa sugestão recebeu o apoio de Lago, Bayma e Aleixo, sendo incorporado ao projeto da comissão. Mais reticente que os colegas, Lago apoiou à proposta de Bayma com a condição de que fosse feito o acréscimo sugerido por Soares. Ele admite dar “seu voto às providências que tendam a fortificar a disciplina partidária e à celeridade do processo eleitoral” (DPL, 1935, p. 269-270).

Insatisfeito com o projeto que tramitava, o próprio presidente da Comissão apareceu com uma proposta inusitada para, como definiu Lago, facilitar a apuração e fortalecer os partidos. Bayma sugeriu que se retirasse dos candidatos avulsos a prerrogativa de concorrer no segundo turno da eleição. Isso resolve toda a questão que suscitou tantos debates na imprensa nos anos anteriores sobre quem deveriam ser por direito os eleitos no segundo turno. Isso deixaria explícito que os eleitos no segundo turno, o turno das sobras ou dos restos, deveriam ser os candidatos de legendas que ainda não foram eleitos, nem pelo quociente eleitoral, nem pelo partidário. Ainda que colocado de uma forma primária e utilizando a nomenclatura de dois turnos, trata-se do embrião do sistema para eleição de deputados e vereadores utilizado na atualidade. As vagas sem preenchimento na aplicação dos quocientes são ocupadas por candidatos de partidos que ficaram com alguma sobra de votos, também chamada de resto.

Quanto à sugestão de Soares, não parece ter provocado muito efeito prático na herança que chegou às eleições atuais. Como a figura dos candidatos avulsos será eliminada na década de 1940, essa mistura dos dois tipos de votos também deixará de ocorrer. Embora não deixe de representar aqui uma caracterização da personalização que havia nas votações. No primeiro turno, como já era no Código de 1932 e no projeto de Assis Brasil de 1893, o eleitor vota em um nome, seja ele, neste momento histórico,

de partido ou sem partido, e essa votação pessoal recebida por um candidato de legenda, mesmo que não se trate de uma cédula endereçada à sua legenda, será útil a essa legenda na hora de se dividir as vagas do segundo turno (restos após a aplicação dos quocientes).

Um terceiro ponto a ser observado são as referências de Bayma à contribuição dada mais uma vez por Sampaio Dória. Não se teve acesso nesta pesquisa ao esboço elaborado pelo professor paulista e futuro ministro da Justiça de José Linhares. Não se pode, portanto, descartar a possibilidade da participação de Dória no processo de adoção da representação de lista aberta ter sido maior do que aqui se pode apontar.

A reunião de 17 de janeiro não ocorreu por falta de quorum. Mas Bayma, Aleixo e Soares, compareceram e aproveitaram para discutir a questão da representação proporcional com os deputados Alde Sampaio, de Pernambuco e autor do livro aqui citado, e Moraes Andrade. (DPL, 1935, p. 308, 409, 2274 e 2276).

A única reunião de fevereiro ocorreu no dia 27. Em março foram várias reuniões realizadas. A primeira já no dia 1º, quando foram “examinadas por todos os membros da comissão as 117 emendas apresentadas na terceira discussão do projeto 127 de 1935”. Em seguida, Aleixo foi designado relator responsável por incorporar ao substitutivo da comissão as propostas aprovadas (DPL, 1935, p. 852, 1412 e 1474). Aqui dois pontos chamam atenção. O primeiro diz respeito à escolha do deputado encarregado de organizar o novo texto de acordo com as decisões da Comissão. O parlamentar escolhido como relator foi Aleixo, mesmo tendo Homero Pires, o relator oficial, comparecido à reunião. A outra observação, abordada mais adiante, é que os deputados se referem ao projeto 127/1935, enquanto semanas antes os participantes da comissão se referiam a um projeto 198/1934.

No dia 12, Homero Pires pede a palavra para justificar que “ausente no seu estado, não lhe foi possível assistir aos debates de que resultou a emenda substitutiva da Comissão, e por esse motivo não pode ser o relator do projeto, cargo que renuncia”. Em seguida Aleixo, já como relator efetivo, lê seu relatório sobre as emendas ao projeto 127. Bayma quis transformar o relatório em parecer na mesma reunião, mas não pôde por causa de um pedido de vistas, que é concedido a Lago (DPL, 1935, p. 1673). Em 25 de abril são dados como encerrados os trabalhos da Comissão Especial (DPL, 1935, p. 3053).

## Capítulo 9 - Discussão e Tramitação da Lei nº 48

A revisão do Código Eleitoral não foi o único assunto a provocar debates parlamentares neste momento. O tema dividia as atenções dos deputados com o projeto de lei nº 128, do Poder Executivo, que definia crimes contra a ordem política e social, a chamada “Lei de Segurança Nacional” para seus partidários, ou então “Lei Monstro” para os opositores. A tramitação desse projeto foi concomitante à revisão do Código Eleitoral e envolveu alguns dos mesmos parlamentares da Comissão de Constituição e Justiça, a qual a Comissão Especial do Código esteve vinculada. Esse foi o caso de Henrique Bayma que além de presidente do grupo da reforma eleitoral, também foi relator dessa outra lei (DPL, 1935, p. 1201, 1330-1331 e 1336-1337).

Em 11 de fevereiro, ou seja, após as críticas ao projeto nº 198 feitas em janeiro pela comissão especial, o grupo divulgou uma primeira versão do substitutivo para que fosse avaliado e recebesse emendas. Ainda que essa não seja a versão final do texto que seria apresentado pela comissão e muito menos o texto que se transformaria na Lei nº 48, essa versão do substitutivo é a única com uma justificativa detalhada das razões para as principais alterações propostas pelo grupo. Um exemplo foi a explicação presente nesta justificativa para as alterações propostas e que deveriam adaptar os artigos do Código de 1932 à Constituição de 1934.

Segundo a comissão, foram vários os princípios nos quais o projeto atendeu a necessidades que só surgiram quando a legislação eleitoral anterior foi posta em prática. Em outras palavras, mas do que se guiar por princípios teóricos, as recomendações da comissão tinham por princípio resolver questões empíricas verificadas nas eleições de 1933 e 1934. No texto, a comissão argumenta pela primeira vez junto aos deputados as razões para a simplificação proposta na forma de se votar: “não seria possível continuar-se no regime das apurações que nunca terminam”. O projeto afastaria esse mal ao estabelecer como providência inicial que cada cédula contenha um só nome, com ou sem legenda partidária. A comissão acrescentou que “a contagem, assim simplificada, será ato rápido, e as apurações se realizarão em curto prazo” (DPL, 1935, p. 1792).

Para se evitar a prática do “esguicho”. A comissão defende que

o projeto resguarda a vida dos partidos contra a intervenção de terceiras vontades, a elas estranhas, ou mesmo adversas. Para isso, não consentiu, a soma, em primeiro turno de votos avulsos com votos legendados, ou de votos dados sob legendas diversas. Por outro lado, determina que os candidatos eleitos por quociente partidário sejam os mais votados, na ordem do primeiro turno (DPL, 1935, p. 1792).

Votos avulsos e legendados só poderiam ser somados no momento de destinar as cadeiras residuais, de acordo com a sugestão de Soares. O grupo abria, assim, uma oportunidade restrita para que os eleitores que não fossem do partido pudessem opinar sobre o preenchimento das vagas de resto da legenda (DPL, 1935, p. 1792).

Adiante aparece a única referência no texto a um autor, quando a comissão recomenda que na distribuição proporcional das cadeiras que sobra rem seja utilizado “o processo das maiores médias, ou seja, o processo de D’Hondt” (DPL, 1935, p. 1792). Portanto, se a decisão de limitar o número de escolhas do eleitor a apenas uma foi uma escolha original e motivada pela necessidade prática de facilitar a apuração dos votos, o mesmo não aconteceu no caso da escolha do método de médias para o preenchimento dos restos. Neste segundo caso, a comissão realmente agiu inspirada no escritor belga.

O grupo fez também uma homenagem ao Código de 1932, que para maioria dos membros da comissão não feria a Constituição de 1934 na parte que trata da proporcionalidade da representação. Pelo texto, as mudanças propostas não foram motivadas por inconstitucionalidade, mas sim porque a destinação de todas as sobras para o maior partido não seria a forma mais justa de distribuir esses assentos, já que em certas hipóteses mesmo com uma diferença de votos pequena entre partidos poderia haver uma grande diferença no número de cadeiras destinadas a cada um deles. A comissão justifica ainda seu esforço para preservar a estrutura do código: “a experiência recente evidenciou a necessidade de completar e resguardar a obra regeneradora dos autores do Código Eleitoral de 1932. Essa foi inspiração única que guiou a comissão em todo o seu trabalho”, concluem (DPL, 1935, p. 1792).

### **9.1 Resistência à Reforma Eleitoral**

Na semana seguinte, em 18 de fevereiro, o deputado avulso Barreto Campelo fez um discurso no Plenário contra a reforma do Código de 1932. Na fala, ele cita as justificativas apresentadas para a revisão do código. A primeira seria “a lenta, morosa e enervante apuração das cédulas avulsas”. Para Campelo, esse era o âmago da questão, e a razão de fato da reforma. A segunda razão, menos importante, seria a adaptação do texto aos princípios constitucionais. Ele cita também eventuais alusões a fraudes, mas em sua opinião isso não justificava uma mudança, já que “a fraude segue *pari passu* a lei. Nunca houve lei que não desse origem à fraude”. Campelo citou como exemplo um discurso que acabara de ser pronunciado pelo deputado Domingos Velasco. O

parlamentar goiano defendia que as autoridades deveriam ser punidas sempre que se pronunciassem sobre um candidato. O carioca Adolfo Bergamini então retrucou: “a favor ou contra?”. Ou seja, emenda Campelo, se uma lei proibisse apenas manifestações favoráveis, bastaria aos políticos criticar os demais candidatos. Questionado por Aleixo se considerava que as fraudes não fossem então crime, Campelo respondeu que havia aquelas que não eram mesmo crimes, como o Esguicho, muito praticado pelos grandes partidos, que era fraude moral, mas um direito legal (DPL, 1935, p. 1201-1206).

As críticas se voltaram então para os remédios propostos pela comissão para a morosidade das apurações. Segundo ele, a lei que vinha “para simplificar o processo das apurações, complica-o ainda mais com mais uma lista relativa a cada candidato”. Como o relator da reforma não concordou, houve então um debate entre os dois:

Pedro Aleixo – [...] A folha de apurações, que presentemente constitui o modelo oficial, consigna quatro colunas [...]. Pelo projeto reduzimos tudo única e exclusivamente a duas colunas.

Barreto Campelo – Faça o favor de justificar essas duas colunas.

Pedro Aleixo – Serão as seguintes: voto nominal para os candidatos porque, figurando na cédula apenas um nome, sempre se tomam os nomes deles e o voto que é dado ao mesmo candidato sem legenda em outra coluna. [...]

Barreto Campelo – Que foi que se reduziu?

Pedro Aleixo – Abolimos o voto de segundo turno avulso (DPL, 1935, p. 1201-1206).

Mas é exatamente dessa premissa que Campelo diverge. Ele questiona que aquilo que chama de “essa consolidação” pudesse resolver a morosidade da apuração,

Ao contrário, se simplifica por um lado – e simplifica injustamente, deformando o caráter nacional, impondo formas exóticas, inaplicáveis, contrárias aos nossos pendores e à inalterável tradição do direito eleitoral brasileiro – traz outras tantas complicações inúteis e contraproducentes [...] (DPL, 1935, p. 1201-1206).

Ele não explica quais seriam essas complicações, mas afirma que não poderia “deixar de ser fiel a uma lei já praticada com sucesso, para, por mimetismo, apegar-me a uma lei nova cujos perigos não conheço, nem ninguém pode de antemão conhecer, cujos defeitos só a prática realmente acusará”, acrescenta (DPL, 1935, p. 1201-1206).

O sistema defendido por Barreto Campelo era na verdade o mesmo tantas vezes demonstrado por Massena. As votações dos partidos se esgotariam no primeiro turno,



cabendo apenas aos avulsos ocupar as cadeiras que sobrassem. Mas o pensamento que tinha o apoio do IOAB e predominava na imprensa, não teve vez nos trabalhos da Comissão Especial, o que provocou protestos de Campelo:

que se faz agora? Impõe-se partido num país como o nosso, de índole e tradição eminentemente individualistas, onde ainda não houve quem pudesse fazer o milagre de organizá-lo. [...] Que faz essa lei exótica, estranha, inviável, ótima para países coletivistas, mas desastrada no Brasil? Essa lei quebra a tradição do nosso direito, atenta contra a índole do país e força a constituição de partidos. Curioso é que uma lei histórica, já várias vezes comprovada, afirma que as vagas dos acontecimentos sociais e políticos da Europa vêm espriar-se no Brasil com um século de atraso (DPL, 1935, p. 1201-1206).

Campelo acrescenta: “há cem anos, vendo o espetáculo, por exemplo, da política inglesa, podíamos, realmente, desejar, ardente e ingenuamente, a constituição de partidos como necessidades nacionais. Hoje, não! Quando a velha Inglaterra se desengana dos partidos”. Ele vai além e afirma que só a comissão acreditava que, naquele momento histórico confuso o Brasil poderia ser salvo pelos partidos. A comissão “forçava” o país a votar em partidos. Aleixo respondeu:

a comissão não pensou em redigir este projeto num simples devaneio. A comissão atendeu às ponderações do próprio Plenário, ouvindo numerosos colegas. Esteve em debate até com Vossa Excelência mesmo, adversário do projeto. Não apresentou proposição anacrônica, arcaica. Ofereceu projeto que é, apenas aperfeiçoamento daquilo que está na lei eleitoral vigente (DPL, 1935, p. 1201-1206).

O relator Pedro Aleixo lembrou que o projeto estabelecia o que já estava em uso na Bélgica, Suíça e França. A discussão seguinte gira em torno do voto uninominal:

Barreto Campelo – [...] O Código colheu o voto natural do brasileiro, o voto espontâneo, o voto primitivo, que é o voto uninominal. Na verdade, a maneira instintiva, primária e humana de votar é o voto individual.

Pedro Aleixo – Não conheço outro voto que não seja individual; mesmo dentro das organizações é sempre assim.

Barreto Campelo – Não é exato; o voto de partido é voto de consórcio; não se vota aí de homem para homem.

Pedro Aleixo – Mas é sempre de modo individual que se vota, preferindo este ou aquele partido.

Barreto Campelo – O voto de legenda é completamente oposto ao princípio individualista; é uma forma coletivista, em oposição à individualista (DPL, 1935, p. 1201-1206).

Para Campelo ao contrário do que a opinião pública pregava, o código era uma lei de profunda sabedoria que honrava a cultura jurídica nacional. Da mesma forma, Assis Brasil era “um homem já passado por todas as peripécias de longa, amarga e difícil carreira política; com muita leitura e viagens, mas também submetido à prova prática dos acontecimentos e cheio de experiência do seu meio”. Este homem conseguiu entregar ao “povo brasileiro lei eleitoral equânime e eqüidistante, firme num ponto de equilíbrio entre os sistemas radicais de votação” (DPL, 1935, p. 1201-1206).

Críticas também aos termos utilizados. “Que é média, Senhor Presidente? Todo mundo sabe, média não é resultado de divisão – peço a atenção da ilustre comissão – média não é divisão. Todavia, a lei manda fazer uma divisão, e chama isso de média... Que vai então o povo entender por média?”, questionou (DPL, 1935, p. 1201-1206).

Ele crítica ainda o tratamento dado às candidaturas avulsas. Para Campelo, a consolidação - como ele chama pejorativamente o projeto - “traz, realmente, como cadáver embalsamado, o voto avulso. Mero cadáver embalsamado, ele vem no substitutivo, passivo e inerte, à custa de formol; mas está morto”. Ele explicou que defendia o voto avulso como organismo vivo, mas da forma que esse tipo de voto aparecia na reforma, seria melhor que fosse logo abolido. “Se o voto avulso é coisa proibida no juízo da douta comissão, que o suprima – corajosa e resolutamente: se é coisa lícita, que o deixe no lugar”. Pela idéia, segundo ele adaptada de um a obra do escritor russo *Dostoiesky*, o deputado argumenta que o projeto nº 127 transformava o voto avulso em morto-vivo, pois, apesar de na prática morto, continuava sem um enterro digno. Campelo tinha como base a decisão da comissão de excluir esses candidatos do chamado segundo turno. Sem poder participar da divisão das sobras, nenhum candidato avulso que deixasse de atingir o quociente entraria para a Câmara. Para ele, a reforma mantinha uma brecha para que se elegessem candidatos avulsos apenas para dar uma satisfação à tradição nacional, sem querer que a possibilidade de fato se concretizasse (DPL, 1935, p. 1201-1206).

Muitos argumentos do Campelo fazem sentido e poderiam encontrar eco na época ou mesmo hoje, mas os teóricos da representação não consideram que um candidato avulso possa ser um verdadeiro representante. Para Urbinati (2006, p. 222-223), “a seleção de candidatos na condição de competidores isolados, sem um partido ou filiação a um grupo político, não pode ser considerada um ideal de representação democrática”. Ela aponta que, numa eleição com candidatos avulsos ou invés de grupos,

a representação iria desaparecer, porque cada candidato(a) concorreria por si solitariamente e se tornaria, com efeito, um partidário de seu próprio interesse. O arranjo legislativo seria uma agregação de vontades individuais, mais ou menos como a assembléia na democracia direta - incapaz de tomar decisões por meio de um processo deliberativo estendido - e, ao final, não-representativo, já que apenas as idéias e opiniões (ou seja, o juízo em um sentido amplo) podem ser politicamente representáveis, não os indivíduos.

Os debates continuaram no dia seguinte, com o mesmo Campelo na defesa do Código Eleitoral. Chamado de “Cassandra” por Moraes Andrade, o parlamentar avulso voltou a profetizar que não haveria como um sistema que prendesse a representação a partidos dar certo no Brasil. Ele voltou também a criticar o uso do termo “média” e o que chamou de importação deslumbrada de soluções estrangeiras para questões internas:

Qual o critério dessa distribuição? Por média, diz o substitutivo. É curioso. Quando as leis se escreviam em latim e o povo não as entendia, houve um clamor universal no sentido de que elas fossem acessíveis ao vulgo; hoje, a lei brasileira é escrita em dialeto belga. Todo mundo sabe o que é média; entretanto, o projeto manda fazer uma divisão e diz que essa divisão será um critério de médias... Média é divisão?! Divisão é média!? Quem é que entende isto no Brasil? No máximo, com homens que tenham leituras especializadas sobre direito eleitoral (DPL, 1935, p. 1379-1384).

Diante da resposta de Andrade de que se tratava aí de um conhecimento básico de Direito Constitucional, este e Campelo iniciam uma nova discussão:

Barreto Campelo: Isto não está em Constituição de país algum do mundo.

Moraes Andrade: Vossa Excelência conhece o sistema eleitoral de D'Hondt.

Barreto Campelo: Nenhuma Constituição fala em média eleitoral; apenas algumas leis eleitorais falam em média. Por que, Senhor Presidente, a lei não define ao menos o que seja média?

Moraes Andrade: Dá o processo de verificá-la.

O presidente da Comissão Especial, Henrique Bayma, entra então no debate.

Henrique Bayma: Determina claramente. Vossa Excelência não nos deu a honra de ler o projeto.

Moraes Andrade: É o Sistema de D'Hondt. Quem quer que se proponha a discutir a legislação eleitoral conhece-o.

Barreto Campelo: No Brasil, não há uma centena de homens que o conheçam e, no entanto, Vossas Excelências, que estão neste número, querem impô-lo a 45 milhões de brasileiros!

Henrique Bayma: No projeto está explicado. V. Excelência não o leu...

Barreto Campelo: Está explicado no projeto: divisão por tantas cadeiras e mais uma. Mas é a isso que se chama processo de média?!

Moraes Andrade: É cópia da legislação belga, que lhe dá semelhante denominação.

Campelo: De cópias está cansado o nosso país (DPL, 1935, p. 1379-1384).

Campelo não aceitava especialmente a separação dos eleitores no que chamou de “castas”, com alguns podendo votar em listas de 30 nomes, desde que todos de um mesmo partido, e outros tendo que escolher um único candidato, já que os votos avulsos não participariam da divisão dos restos. “Nem [...] a esmola de um voto em segundo turno, ao eleitor avulso foi dada; nem sequer – o que é ainda mais grave – na votação de último turno, quer dizer, na votação majoritária, os candidatos avulsos são orçados” (DPL, 1934, p. 1379-1384). Para ele, essa injustiça se acentuava, porque a escolha avulsa seria desinteressada, enquanto o voto partidário seria em obediência a chefes.

Degradem-se os eleitores avulsos; degradem-se aqueles que não querem votar por interesse, mas desejam votar por supremos ideais; retalhe-se o país nesses pequenos compartimentos sem expressão nem fins, completamente estranhos, senão hostis, à brasilidade; decomponha-se a política nacional nessa coberta de retalhos!(DPL, 1935, p. 1379-1384).

Apesar dos esforços de Campelo, mesmo antigos colegas de Assis Brasil admitiam que não dava para manter o código como fora escrito. Foi o caso do discurso de Adolpho Bergamini em 24 de fevereiro. Para ele, o código já não tinha, “perante a nação, o prestígio de que careceria para animar-nos da esperança de que uma democracia se implantará de verdade no Brasil”. Mesmo para um dos poucos opositores a Vargas no Congresso, os deputados faziam ali um último esforço “para que o Brasil pudesse ter um código eleitoral à altura das aspirações nacionais” (DPL, 1935, p. 1330).

Os dias de 19 a 24 de fevereiro, foram reservados para a discussão do “projeto nº 127 de 1935 (198-A, de 1934), modificando dispositivos do Código Eleitoral” (DPL, 1934, p. 1194). Já no dia 19, antes, portanto, da reunião de 1º de março da Comissão Especial, aparece a dualidade de numerações do projeto, existindo, então, duas numerações distintas para um mesmo projeto de reforma eleitoral elaborado pela mesma comissão. Mais curioso é que todas as referências a partir deste ponto serão endereçadas ao projeto nº 127. É ele que ao final do processo dará origem à Lei nº 48. Seria preciso

estudar o Regimento Interno da Câmara neste momento, provavelmente o mesmo da Assembléia Constituinte para entender como se deu o processo, mas o que aparenta é que como o PL nº 198 não resolvia a questão da representação proporcional, como disse Bayma em uma reunião no mês de janeiro, a comissão optou por um novo projeto, que apesar de ser na prática uma emenda substitutiva, ou simplesmente um substitutivo, do anterior, ganhou uma nova numeração pela qual passou a tramitar.

Na mesma sessão do Plenário em que Campelo fez seu segundo discurso, Mozart Lago pediu em nome da Comissão que fosse publicado nos anais a colaboração enviada pelo engenheiro civil carioca Gastão de Carvalho sobre a questão da proporcionalidade. O engenheiro apresenta uma proposta intermediária entre o substitutivo da Comissão e as propostas defendidas na imprensa sobre representação. Ele argumenta, usando o exemplo da eleição no Distrito Federal, que a manutenção do quociente eleitoral pelo projeto nº 127 melhorava a distribuição das vagas, mas apenas entre os partidos que atingissem esse quociente. Assim, essas legendas teriam 100% das vagas ainda que no caso do DF tivessem atingido apenas 50,7% dos votos na eleição para deputado e 57% na disputa para as cadeiras de vereador. Carvalho apresentou então uma proposta original: “que este quociente vá baixando de décimo em décimo do seu valor até atingir-se a um quociente, fração do inicial, que dê um número de candidatos com este novo quociente igual ao de lugares a preencher”. Segundo o engenheiro, essa fórmula garantiria a obediência aos princípios de voto unitário, proporcionalidade e garantia de partidos que se buscava alcançar com a reforma (DPL, 1935, p. 1194-1196).

## **9.2 A Razão de Abrir a Lista**

Em 21 de fevereiro houve uma das discussões mais elucidativas para o entendimento da escolha do sistema eleitoral brasileiro. Foi durante um discurso do deputado João Villasbôas, do Mato Grosso, em que ele defendeu uma emenda de sua autoria pela qual “a ordem de votação dos candidatos será a que lhes for dada no registro pelos respectivos partidos” (DPL, 1935, p.1227-1229). O parlamentar acreditava que sua proposta era uma solução melhor que a da comissão para por fim ao esguicho, pois a ordem de eleição dos deputados seria definida nas convenções partidárias e não caberia, portanto, nem aos eleitores do próprio partido, nem aos simpatizantes de outras agremiações opinarem sobre a ordem dessa lista. Na prática, não se pode afirmar pelo discurso se Villasbôas pensou apenas no combate ao esguicho ou

tinha consciência de que propunha a adoção no país da lista fechada de representação. Ainda assim, a passagem demonstra que a possibilidade foi levantada durante a discussão que levou à Lei nº 48. Durante o mesmo discurso, João Villasbôas travou um diálogo com Aleixo sobre a razão da comissão não acolher sua sugestão. O debate contou também com apartes de Adolfo Bergamini, conforme o trecho transcrito abaixo:

João Villasbôas – A classificação deve ser dada pelos partidos. Se o partido arca com a responsabilidade de colocar determinados candidatos na cabeça das cédulas, em primeiro turno, se ele tem a certeza de que não serão vitoriosos nas urnas todos os candidatos e de que fará, apenas, um representante, por que não assume a responsabilidade da colocação de todos os demais nomes?

Adolfo Bergamini – Por ordem preferencial partidária?

Pedro Aleixo – Meu receio é que fossemos instituir dentro dos partidos a possibilidade de abusos pelas direções partidárias. Prefiro entregar aos eleitores do partido a escolha dos seus candidatos a deixar que a direção partidária fique discricionariamente disposta da colaboração dos candidatos (DPL, 1935, p.1227-1229).

Como abordado neste mesmo capítulo, os reformistas de 1935 buscaram estabelecer no país o sistema de listas, o mais comum dos sistemas de representação proporcional. Lijphart (2003, p. 173) explica que essas listas podem ser de três tipos: fechadas, como se utiliza atualmente na Costa Rica, Espanha e Israel; parcialmente abertas, como as listas na Bélgica e Holanda; ou abertas, da qual Finlândia e Brasil são dos principais exemplos. O sistema proposto por Villasbôas, mas rejeitado por Aleixo, foi o de lista fechada. Nele, “os eleitores só podem votar na lista como um todo”.

Mais que apenas uma forma de decidir quem serão os deputados, Cotta (1992, p. 1105) aponta que a escolha entre as duas listas significa também decidir qual o aspecto da representação que será ressaltado. “Num caso, o destaque, cairá sobre a escolha pessoal dos representantes; em outro, sobre a determinação prévia das decisões políticas, quase uma estipulação de compromissos vinculantes entre candidatos e eleitores”, afirma. Vale lembrar que nas listas fechadas os eleitores se guiam pela proposta do partido, daí o alto compromisso dos eleitos com as plataformas partidárias. Cotta estabelece ainda duas “sequências-tipo” de acordo com a forma de eleição, disciplina partidária e cultura política. Numa delas, existente sobretudo em nível local, a ordem da sequência é “eleitores-representantes individuais-partidos” e os representantes é que são o canal representativo entre a população e as legendas. Na outra sequência, a

ordem é “eleitores-partidos-representantes individuais”, ou seja, “a relação primária corre entre os partidos e o eleitorado”.

### 9.3 Tramitação Confusa

De volta à discussão do projeto, em 15 de março a comissão divulgou seu parecer para as quase 120 emendas de parlamentares. As emendas foram divididas em três grupos: um primeiro para as que tiveram parecer favorável; um segundo das emendas que não foram aceitas pela comissão e, por isso, deveriam ser rejeitadas; e ainda um terceiro grupo de emendas consideradas prejudicadas pelo substitutivo apresentado por Aleixo em nome da Comissão<sup>21</sup>. Além dessas, foram propostas pelo grupo algumas novas subemendas ao mesmo substitutivo com base em sugestões de deputados aproveitadas em parte pela comissão (DPL, 1935, p. 1789-1792).

A análise e a votação dessas emendas se deram ao longo do final de março e início de abril. Em 31 de março, começaram a surgir questionamentos sobre os critérios da comissão para dividir as emendas em grupos. Alguns deputados não aceitavam que suas propostas fossem consideradas prejudicadas de acordo com o critério utilizado pela comissão e outros ficaram confusos com a forma com que os pareceres foram feitos. O autor da emenda nº 27, Aloísio Filho, da Bahia, reclamou que o parecer da Comissão fora favorável a trechos dela e contrário a outros, o grupo considerou prejudicados alguns trechos com os quais Aloísio não concordava (DPL, 1935, p. 2304-2305).

O deputado Bergamini e o próprio Mozart Lago, da comissão, também levantaram dúvidas sobre a forma com que a Mesa Diretora conduzia a votação com base nos pareceres da comissão. Lago questionou se uma emenda de Aloísio não havia sido dada como prejudicada, sem que nenhuma referência ao assunto tivesse sido feita no substitutivo. Aleixo defendeu a decisão da Mesa como regimental. Para ele, a partir do momento em que o Plenário aprovou o seu substitutivo, chamado de emenda nº 1, todas as demais emendas a serem analisadas posteriormente e que entrassem em conflito com essa primeira emenda estariam prejudicadas. Assim:

como se tratava de votação do substitutivo, toda matéria que estivesse contida dentro dessas emendas deveria ser precedida, se regulada de

---

<sup>21</sup> Considera-se um projeto ou emenda prejudicado, quando um outro que trata do mesmo tema já foi apreciado previamente. Assim, quando a proposta prejudicada entra em pauta, o colegiado já se pronunciou sobre aquele assunto.

maneira diversa em outras emendas, de requerimento de destaque, ou de preferência. Não se tendo feito isso, oportunamente, e tendo a Câmara votado emenda substitutiva, parece-me que, regimentalmente, adotada essa emenda nº 1, as demais ficaram prejudicadas (DPL, 1935, p. 2307).

Parte dessa confusão veio da quantidade de versões apresentadas pela Comissão para a Reforma Eleitoral. O projeto de lei nº 127 de 1935 nasceu de um substitutivo da Comissão ao projeto nº 198, ou melhor, ao projeto nº 198-A, que já tinha sofrido modificação. Posteriormente, a mesma comissão produziu um novo substitutivo, desta vez mantendo a numeração em 127 e apenas acrescentado uma letra a ele, passando a tramitar o projeto nº 127-A, que é a proposta em análise neste momento.

O relator procurou explicar para Bergamini, Campelo, Aloísio e Acúrcio Torres como foi a elaboração da revisão eleitoral. Segundo Aleixo, pelo regimento em vigor:

a Comissão não pode apresentar emendas, a não ser na fase de discussão, ou, então, terá que oferecer, para segundo turno, um projeto, que prescinde do primeiro, exatamente, por que vem da Comissão. O projeto nº 127 foi aprovado em segunda discussão em Plenário e enviado, com várias emendas também aprovadas naquela discussão, à Comissão Especial da Reforma do Código Eleitoral. Ali foi feito um trabalho completo, compreensivo de toda a legislatura eleitoral, e enviamos para o Plenário o mesmo projeto nº 127, acompanhado de uma emenda, que tomou o nº 1, por ser a primeira apresentada a este projeto, emenda a que chamamos ‘substitutiva’ (DPL, 1935, p. 2308).

Começa então um debate sobre a confusa tramitação da reforma até então:

Adolfo Bergamini: Insisto em afirmar que o nobre colega labora em equivoco. O projeto recebeu o nº 127, quando em curso. A Comissão ofereceu-lhe uma emenda substitutiva.

Pedro Aleixo: Perdão. Ofereceu emenda substitutiva em terceiro turno.

Adolfo Bergamini: Creio que relatando do vencido, em segundo turno, foi que a Comissão confeccionou o substitutivo. De modo que quando veio receber emendas de terceiro turno, os deputados ofereceram emendas ao substitutivo.

Barreto Campelo: Claro.

Adolfo Bergamini: Por quê? Porque tomou outro número o projeto – nº 127-A. A letra designa a agregação do substitutivo, ou de uma modificação, sobre a qual os senhores deputados fizeram seu trabalho de emendas. [...] Sempre, porém, referindo-se ao substitutivo.

Pedro Aleixo: Não constatamos o fato.

Adolfo Bergamini: Se assim é, como considerar prejudicadas estas emendas, porque a matéria que pretendem modificar já está contida na emenda do avulso, sob nº 1, consoante a designação que lhe dá meu nobre



colega senhor Pedro Aleixo, no substitutivo e de acordo com o texto do próprio impresso que diz: ‘projeto 127-A’?!

[...]

Adolfo Bergamini: O projeto anterior, este sim, é que está prejudicado pela aceitação, de segundo para terceiro turno, de um substitutivo sobre o qual os senhores deputados fizeram seu trabalho de emendas.

Pedro Aleixo: Não havia ainda aceitação; só agora foi votada a emenda substitutiva. Na fase de apresentação de emendas é que a Comissão sugeriu a sua (DPL, 1935, p. 2308)

O debate se estenderia por boa parte daquele dia, com a participação também de Ferreira de Souza, Buarque Nazareth e Nereu Ramos e Campelo.

Nereu Ramos: Vossa Excelência sabe que o Código Eleitoral vem sendo atacado por grande parte da nação, por inconstitucional no que diz respeito ao sistema de proporcionalidade?

Barreto Campelo: Já disse isso, mas não pensa assim a Comissão. Agora mesmo, está o parecer a afirmar que considera totalmente infundada a crítica daqueles que argüem o sistema de representação proporcional incompatível com a Constituição.

Nereu Ramos: Vossa Excelência não nega que grande parte da nação julga, nesse ponto, inconstitucional o Código.

O presidente Antônio Carlos apoiou Aleixo: “votada a emenda substitutiva, de acordo com o que ordena o regimento, e não sendo pedida preferência para qualquer das outras sobre a da Comissão, é claro que elas estão prejudicadas. Mantenho, pois a decisão da Mesa”. (DPL, 1935, p. 2313). A votação foi concluída no dia seguinte.

#### **9.4 A Lei nº 48 de 1935**

No dia 4 de maio foi publicada no Diário Oficial a Lei nº 48. Pelas razões já abordadas, o resultado acabou sendo bem diferente de uma das idéias defendidas na comissão de se criar um novo código. A lei foi uma consolidação da legislação anterior com algumas modificações. Como explica Ruy Santos (1937, p. 21-22),

o trabalho da Comissão Especial de Reforma do Código Eleitoral foi eminentemente conservador. A primeira vista ressalta que a Comissão manteve os principais fundamentos do antigo código, não alterando sequer a ordem de disposição das matérias e muitas vezes nem o próprio texto.

O mesmo autor afirma que “quase todas as alterações feitas se originaram da necessidade de adaptar a nova lei à Constituição de 16 de julho e se orientaram no

sentido de completar e resguardar a obra regeneradora dos autores do anteprojeto de 1932.”. Velasco (1935, p. 51-53), também apontou essa fidelidade às idéias originais. Numa referência ao princípio de representação utilizado no Uruguai e citado por Cabral em 1929 (p. 81), pelo o qual o quociente eleitoral não funciona como barreira para distribuição de restos, Velasco relatou:

Observamos ao examinar o Capítulo da representação proporcional do novo Código<sup>22</sup>, que o Legislativo cedeu o menos possível à pressão dos que exigiam a reforma do Código anterior. E por isso criou uma série de restrições ao princípio da representação proporcional integral, na determinação do quociente eleitoral e na repartição dos restos.

O trecho da Lei nº 48 mais relacionada à questão da representação é aquele que vai do art. 82 ao 98<sup>23</sup>. Como destaca Ruy Santos (1937, p. 219), a designação no art. 89 de que as cédulas deveriam agora conter apenas um único nome “consigna o presente artigo uma das mais frisantes modificações da lei eleitoral”. Assim, o jurista identificou que o fato aparentemente simples de se cortar a lista de nomes que viriam em seguida, fora o bastante para dar novos contornos ao sistema eleitoral.

Velasco (1935, p. 50-51) também destaca o art. 89 da lei, apontando que ele representa o abandono do sistema de dois turnos do Código de 1932. Aliás, indo além e estabelecendo que só deva haver um nome na cédula, sob pena de nulidade. “Essas disposições afastam a dúvida, suscitada pelo Código anterior de se saber qual a ordem de votação dos eleitos em primeiro turno pelo quociente partidário”, declarou.

O deputado aponta o art. 91 como outro a trazer inovações. “A primeira se refere ao cômputo da fração superior a meio, e a segunda à contagem dos votos em branco. É sofrida a primeira e descabida a segunda, em face da doutrina eleitoral”, afirmou (VELASCO, 1935, p. 50-51). Apesar das críticas no jurista e parlamentar goiano, essas duas novidades da Lei nº 48 estarão presentes em toda a legislação eleitoral brasileira até recentemente, quando os votos brancos deixaram de ser computados por determinação do art. 107 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997).

Mesmo quando aponta a alteração que considera mais positiva na nova lei, Velasco (1935, p. 51-52) afirma que ela foi incompleta. Como ao comentar a substituição da forma majoritária pensada por Assis Brasil pela de maiores médias,

---

<sup>22</sup> Ao contrário de Ruy Santos, Velasco se refere à Lei nº 48, de 4 de maio de 1935, como “novo Código”.

<sup>23</sup> A íntegra desse trecho da lei pode ser lida no Anexo 6 da dissertação.

o Código vigente (Lei nº 48) aproveitou o sistema uruguaio, com a diferença de que a lei brasileira não contempla, na distribuição das vagas, os partidos que não tenham alcançado o quociente eleitoral (art. 94), o que não deixa de restringir a proporcionalidade.

## **Capítulo 10. Novas Leis, Mesmas Regras**

### **10.1 Lei Agamenon de 1945**

Apesar de todo o esmero dos congressistas, não houve oportunidade de se por a Lei nº 48 em prática. Em 10 de novembro de 1937, antes, portanto, das datas em para as quais estavam marcadas as próximas eleições, Vargas outorgou uma nova Constituição, apelidada de “polaca”, por suas semelhanças com o documento polonês de 23 de abril de 1935. Pela nova Carta, escrita por Francisco Campos, as eleições seriam indiretas para a Câmara dos Deputados, o Conselho Federal, como o Senado passaria a ser chamado, e, naturalmente, para a Presidência da República. A participação popular deveria se dar por meio de plebiscitos previstos para quatro situações distintas. Contudo, entre 1937 e 1945, não houve plebiscito algum (PORTO, 2002, p. 270-273).

Em 28 de fevereiro de 1945 foi publicada a Lei Constitucional nº 9 que foi a primeira alteração sofrida pelo modelo eleitoral de eleições indiretas e plebiscitos estabelecidos pela Constituição de 1937. Também chamada de ato adicional, essa lei, basicamente anulava os artigos 46, 50 e 77 da “Carta Polaca”, restabelecendo as escolhas diretas para deputados, conselheiros federais e presidente. Ela estabeleceu também um prazo de 90 dias para que fosse editado um decreto com as datas das próximas eleições (SKIDMORE, 1969. p. 72-78; PORTO, 2002, p. 276).

Na mesma semana, Vargas nomeou um novo Ministro da Justiça, o pernambucano Agamenon de Godói Magalhães assumiu a pasta com a função de fazer em três meses o que tanto a subcomissão de Assis Brasil e João Cabral quanto a comissão parlamentar presidida por Henrique Bayma, tiveram quase um ano para fazer, respectivamente entre 1931 e 1932 e entre 1934 e 1935. Agamenon nomeou rapidamente uma comissão para elaborar um anteprojeto, para a qual foram escolhidos o ministro da Justiça, José Linhares, o desembargador Antônio Carlos Lafayette de Andrada, o professor Hahnemann Guimarães e o ex-ministro do Superior Tribunal Eleitoral, José de Miranda Valverde (PORTO, 2002, p. 279-282; BARRETO, 2002, p. 6). As prioridades adotadas pelo grupo foram assegurar que o pleito a ser realizado primasse tanto pela honestidade quanto pela rapidez, ainda que fosse evidente “a dificuldade oposta à perfeita conciliação desses dois requisitos”. Por isso, a comissão decidiu não correr riscos e aproveitar os longos trabalhos de pesquisa realizada pelos grupos anteriores. Como explica Porto (2002, p. 279-282), “a prudência recomendara se

aproveitasse a experiência bem-sucedida da aplicação dos Códigos Eleitorais de 1932 e 1935, tomando o anteprojeto, então, como modelo, a lei nº 48, de 4 de maio de 1935”.

O anteprojeto da comissão herdou de pelo menos uma das duas leis que o antecederam: o alistamento *ex-officio*, a obrigatoriedade de alistamento e voto, a universalidade do sufrágio, a eleição direta, o voto secreto, previstos em ambas, assim como o sistema de representação proporcional para a eleição dos deputados federais, também mantido pela comissão. Quanto a este último, o desembargador Vicente Piragibe voltou a sugerir a mesma proposta do deputado Villasbôas de 1935, de que se adotasse a lista eleitoral preordenada ou fechada. A comissão, no entanto, preferiu manter o modelo inventado pela Lei nº 48, de cada eleitor poder escolher uma opção de legenda ou então um candidato de uma legenda. A exemplo do Código de 1932 e da Revisão de 1935, o grupo do anteprojeto de 1945 também manteve a faculdade de se registrarem candidatos avulsos, mediante requerimento de duzentos eleitores. Pelo raciocínio deles, a lei não deveria obrigar eleitores a procurar partidos, quando o movimento deveria ser o contrário (PORTO, 2002, p. 279-282).

Assim como aconteceu em 1932, o anteprojeto concluído pela comissão foi entregue ao Ministro da Justiça para que ele revisasse. Só que desta vez, Agamenon fez o oposto do realizado por Cardoso ou Vargas em 1932. Ele decidiu excluir as candidaturas avulsas da versão da lei que seria publicada. Na justificativa, argumentou que a presença desse tipo de candidato provocaria uma pulverização das votações. Com uma canetada, o ministro Agamenon concluía o processo iniciado por João Cabral e Assis Brasil e continuado por Pedro Aleixo e companhia de priorização dos partidos políticos. Com a publicação do Decreto-Lei 7.586, de 28 de maio de 1945, os partidos ganharam o monopólio do lançamento de candidaturas e, conseqüentemente, da representação eleitoral no país. Com isso, mesmo com uma legislação inferior às anteriores, estava concluída a transição iniciada em 1932 e o Brasil ganhava o sistema eleitoral utilizado até os dias atuais para a eleição de deputados e vereadores (PORTO, 2002, p. 279-282; LEAL, 1975, p. 235-236; BRASIL, 1945).

Outras diferenças entre a Lei nº 48 e a Lei Agamenon, como ficou conhecido o Decreto-Lei 7.586, se deram na tão discutida distribuição dos restos. Após a discussão de 1935, como visto, os parlamentares optaram pela distribuição dos restos pela maior média, o Sistema de D’Hondt. A fórmula de Assis Brasil, muito criticada como desproporcional ou híbrida, previa que as vagas restantes após a aplicação dos

quocientes eleitoral e partidário iriam para os candidatos mais votados ainda não eleitos. Em 1945, supostamente por firme convicção de Agamenon, optou-se por uma terceira forma. O art. 48 da nova lei trouxe o seguinte texto: “os lugares não preenchidos com a aplicação do quociente eleitoral e dos quocientes partidários são atribuídos ao partido que tiver alcançado maior número de votos, respeitada a ordem de votação nominal de seus candidatos”. Assim, se Massena e a comissão do IOAB, agora OAB, tivessem feito um estudo sobre a Lei de Agamenon, concluiriam que esta sim violava os princípios básicos da representação proporcional no segundo turno de apuração, agora simplesmente chamado divisão dos restos. Mas, como neste momento não havia o mesmo espaço para contestações e o ministro da Justiça se guiou não pelo objetivo de ampliar a representatividade, como Cardoso, mas sim para garantir que houvesse uma maioria parlamentar e a conseqüente estabilidade governamental, o decreto, que marcou as eleições para o dia 2 de dezembro do mesmo ano foi publicado mesmo dessa forma (PORTO, 2002, p. 279-282; SKIDMORE, 1969. p. 72-78; BRASIL, 1945).

## **10.2 De 1945 aos Códigos Seguintes**

Entre 29 e 30 de outubro de 1945, Vargas foi deposto e substituído pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, que nomeou Sampaio Dória para o Ministério da Justiça e manteve a data das eleições, que foram “dirigidas com imparcialidade e se passaram sem maiores incidentes (SKIDMORE, 1969. p. 72-78 e 89-91). A nova Constituinte foi fiel a de 1934 no campo das questões eleitorais. No entendimento de alguns dos novos personagens políticos, como Milton Campos, o Sistema Eleitoral que deu ao Brasil a inédita garantia de eleições livres e honestas já existia. Era o Sistema de Código de 1932, confirmado pela Constituição de 1934. O que coube aos constituintes de 1946 foi garantir estabilidade e longevidade a este sistema criado pela geração anterior. A única diferença que perigou haver foi quanto à explicitação da forma de representação eleitoral. O anteprojeto dizia apenas que “o sufrágio é universal e direto, assegurados o sigilo de voto e a representação das minorias na forma que a lei estabelecer” (PORTO, 2002, p. 285). Diante dos protestos, o texto foi modificado, ficando o art. 56 da Carta de 1946 com a seguinte redação: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, segundo o sistema de representação proporcional, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios”; (PORTO, 2002, p. 285). Em setembro de 1946 o país ganhou uma nova Constituição e

“como em 1934, foram incluídos elaborados dispositivos, destinados a assegurar eleições livres e direitos cívicos” (SKIDMORE, 1969, p. 89-91; BRASIL, 1946).

O Brasil teria mais dois códigos eleitorais, porém, sem grandes modificações no que tange à representação. Em 24 de julho de 1950 foi sancionada a Lei nº 1.164, que ficou conhecida como o Código Eleitoral de 1950, o segundo do país, já que nem a Lei nº 48 de 1935, nem a Lei Agamenon eram oficialmente códigos. O Código de 1950 rompeu com a determinação de Agamenon em preencher todas as vagas de restos com candidatos do partido mais votado. Os parlamentares de 1950 retornaram aos princípios da Lei nº 48, pelo qual as vagas a preencher com os restos deveriam ser ocupadas utilizando-se a fórmula dos maiores restos. Era, outra vez, a “adoção do processo de D’Hondt para cálculos da representação proporcional” (PORTO, 2002, p. 296-298). Houve um esforço de alguns parlamentares, liderados pelo sucessor de Assis, Raul Pilla, no sentido de permitir que os partidos que não conseguissem alcançar o quociente eleitoral também pudessem disputar as vagas das sobras. Para isso, a fórmula de D’Hondt, das maiores médias, deveria ser substituída pela fórmula suíça, dos maiores restos, que seria o sistema “mais simples e justo” (PORTO, 2002, p. 300). O relator do código, Gustavo Capanema foi contrário a essa mudança que, como sabemos, não prosperou.

Quinze anos depois, já no Regime Militar, o Congresso aprovou a lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Mesmo com muitos dispositivos já revogados, o Código de 1965 ainda se encontra em vigor. Na parte que trata do sistema de representação ele estabelece em seu art. 84, que “a eleição para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, obedecerá ao princípio da representação proporcional na forma desta lei”. Assim, do art. 105 ao 113 são detalhadas as regras desse proporcionalismo. O art. 109 define como devem ser preenchidas as vagas que sobram após a aplicação dos quocientes:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher; [...]

§ 2º - Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral (BRASIL, 1965).

Como se pode notar no inciso um, o Sistema de D'Hondt, incluído em 1935, ainda é a fórmula utilizada nas eleições proporcionais no país. Também desde a lei nº 48, apenas as legendas que alcançam os quocientes dividem as vagas restantes.



## Considerações Finais

Como Lijphart (1994, p. 53 *apud* Benoit, 2004, p. 365) aponta “sistemas eleitorais são instituições que tendem a ser muito estáveis e a resistir a mudanças”. Benoit (2004, p. 365) acrescenta que, com poucas exceções como a Grécia e a França, a regra mundial nos pós-guerra é que os sistemas eleitorais permaneçam imutáveis. Da mesma forma, quando um novo sistema eleitoral se estabiliza os partidos costumam perder o interesse em modificá-lo outra vez.

Essas observações auxiliam no entendimento da importância dos anos 1930 para o estudo do sistema eleitoral. Neste período se deu a única mudança estrutural do sistema eleitoral nacional já registrada. Uma mudança que muitos países nunca experimentaram e que aqui se deu naquele momento em dois atos.

No primeiro deles, entre 1931 e 1932, toda uma corrente política e acadêmica se fez representar nos trabalhos da comissão do Código Eleitoral de 1932. A obra de Assis, Cabral e Serva, com participação de Maurício Cardoso e, em alguma escala, do próprio Vargas, foi a decantação das idéias de representação proporcional surgidas na Europa no Século XIX e que chegaram ao país não muito tempo depois de formuladas, ao contrário do que se poderia supor. As idéias de Andrae, Hare e Mill foram trazidas nos estudos e escritos como João Mendes de Almeida e José Alencar, os dois parlamentares plenamente à par das invenções representativas que ocorriam quase concomitantemente. As propostas formuladas pelos dois demonstram que os autores citados e suas discussões estavam presentes já na Câmara do Império.

Já no período republicano, essa discussão teve sua evolução nos autores responsáveis por balanços mais aprofundados ainda do que havia de mais avançado em termos de representação proporcional, ou de minorias. Joaquim Francisco de Assis Brasil e João C. da Rocha Cabral, também foram representantes eleitos por seus estados para a Câmara dos Deputados, comprovando também durante a República Velha da capacitação e do alto níveis dos debates travados sobre a questão representativa na época. Os dois autores encarnavam a luta pela democratização do país nos anos que antecederam ao movimento de 1930 e, não por acaso, foram junto com Serva, os escolhidos para traspor esses ideais para o papel. Naquele que, segundo Assis, teria sido o primeiro Código Eleitoral já publicado, informação que não pôde ser verificada nesta dissertação, mas que pode servir de princípio para estudos futuros.

Três anos depois, essa grande mudança teve o seu ato segundo e complementar. Entre 1934 e 1935 foi a vez de o Parlamento dar sua contribuição na construção do sistema brasileiro para a eleição de deputados e vereadores. Os ex-constituintes encarregados da elaboração e discussão da Lei nº 48 de 1935 formaram um interessante retrato de uma democracia que lançava suas próprias bases. Durante, talvez, a primeira experiência democrática do país, dependendo dos critérios utilizados para se definir democracias e considerando que este período se caracteriza como uma democracia<sup>24</sup>, já que por um lado contou com eleições justas e, por outro, ainda não se caracterizou pela plena liberdade de expressão, os representantes da população puderam, sem saber, definir as regras que nortearam as eleições de todas as gerações seguintes.

Essa janela de três anos significou, contudo, um hiato bem maior do que se pode inicialmente supor. Se 1932 representou a síntese de décadas de debate intelectual, a tramitação de 1935 demonstra uma realidade menos liberalista, porém mais pragmática. Menos liberalista porque a tramitação da Lei nº 48 se deu ao mesmo tempo em que se discutia uma lei para a segurança da nação. Algo que demonstra a insegurança que se vivia naquele momento, com a iminente ascensão de regimes autoritários, inclusive aqui. Mais pragmática no sentido de que a principal alteração não foi mais norteadada pelo embasamento teórico e ideológico. A exclusão dos candidatos avulsos do chamado segundo turno, ou seja, dos restos ou sobras, foi uma decisão baseada na experiência dos pleitos de 1933 e 1934. A extinção do próprio segundo turno de Assis Brasil foi uma extrapolação natural após a exclusão dos avulsos, já que os únicos a serem ordenados seriam os próprios candidatos dos partidos, já ordenados no turno inicial.

Além disso, ainda que vários parlamentares e, especialmente, os membros da comissão especial buscassem adotar a fórmula de D'Hondt, como os debates durante a tramitação da Lei nº 48 comprovou, isso ocorreu de uma forma diferente da experimentada décadas antes na Bélgica. Como explicou Ruy Santos (1937, p.14), “a revisão do antigo código não obedeceu mais às conclusões de gabinete e às tendências idealísticas. Ele resultou, sobretudo, dos fatos, da jurisprudência dos tribunais e dos amargos frutos colhidos no último decênio da primeira República”.

No processo de crítica e contestação das regras do Código de 1932 e das instruções e demais normas posteriores a ele, os intelectuais, jornalistas e parlamentares

---

<sup>24</sup> Ver Pitkin (1972), Lijphat (2003), Urbinati (2006), Young (2006), Manin (2006) e Wanderley Guilherme dos Santos (1998).

envolvidos foram naturalmente e aparentemente sem querer cunhando um novo sistema eleitoral não apenas diferente do anterior, mas também singular em todo o mundo. Nesse processo se destacaram as contribuições de Nestor Massena, Barbosa Lima Sobrinho, João Mangabeira, Sampaio Dória e ainda de diversos deputados, com destaque para Pedro Aleixo e os demais integrantes da comissão.

A participação tão importante de Aleixo, aliás, não se encontrava até o momento, documentada em nenhum trabalho de ciência política ou mesmo histórico publicado nas últimas décadas. O único estudo acadêmico a trazer a composição da Comissão Especial da Reforma Eleitoral foi o de Porto (2000, p. 129), que aponta Vieira Marques, ao invés de Aleixo, na lista dos sete integrantes da comissão. Essa mesma informação é reproduzida por Buarque de Hollanda (2007, p. 264), que cita o próprio livro de Porto. Pois a partir do Capítulo 8 deste estudo se pode apontar que a reunião da comissão encontrada por Porto em suas pesquisas foi provavelmente a do dia 23 de agosto de 1934, na qual Pedro Aleixo foi substituído por Marques, do mesmo estado e partido. A criação do sistema brasileiro, aliás, passa por Aleixo, nesta que talvez seja uma das principais descobertas da pesquisa aqui reproduzida.

O sistema eleitoral brasileiro, de representação proporcional de lista aberta surgiu aqui e foi adotado no país antes de exemplares bem mais estudados pela literatura nacional. Como lembra Nicolau (2006, p. 691), a Lei nº 48 é muito anterior às adoções de formas semelhantes de representação implantadas na Finlândia, em 1955, e no Chile, em 1958. Ainda assim ele é sempre visto como uma solução transitória, criticado pela imprensa, academia e principalmente por parlamentares, que, no entanto, desde 1935 nunca conseguiram encontrar um outro melhor ou que supra melhor seus interesses.

De fato, como aponta Lima Júnior (1999), “os sistemas eleitorais não surgem no vácuo, mas sim do debate e da luta política. Eles refletem a política do tempo de sua criação e são modificados quando a política muda de tal maneira que o sistema eleitoral passa a ser muito restritivo”. Ele acrescenta que a duração dos “sistemas eleitorais, tais como as constituições e outros constrangimentos institucionais, dão forma à política. Eles podem adiar e exercer pressão nas políticas, e isto pode fazer diferença”.

Uma visão para se entender o que ocorreu na década de 1930 é dado por Gallagher (2005 p. 539) para quem muitas vezes mudanças e movimentos por alterações de sistemas eleitorais são motivados por interesses partidários ou pessoais. Assim,

a predominância de uma motivação por interesses não-partidários pode ser particularmente provável no despertar de um evento maior como a conquista ou iminência de uma independência (Irlanda, Finlândia) ou o nascimento/renascimento de um regime democrático (África do Sul)<sup>25</sup>.

Sampaio (1935, p.6) apresenta consideração semelhante sobre o trabalho realizado pelos parlamentares em 1935, pelo qual

é de salientar o esforço da comissão em bem prover o país de um estatuto eleitoral que condissesse com as suas necessidades e é de louvar que contra a opinião generalizada nas hostes da política dominante, haja corajosamente instituído a divisão proporcional dos votos em toda a escala das apurações.

Nos dois casos se pode identificar exemplos de atitudes tomadas em momentos históricos que não se guiaram predominantemente por interesses partidários, ou seja, pela opinião política predominante. Após quatro décadas de contestação da regime político vigente, a Revolução de 1930, baseada no binômio “representação e justiça”, utilizado várias vezes por Assis Brasil (1989a, p. 307-309) enquanto deputado, é uma demonstração do momento de mobilização encontrado no Brasil na época, também vista em Skidmore (1969, p. 21-26) e no Capítulo 4 deste estudo. As circunstâncias encontradas então no país apresentavam semelhanças com aquela proposta por Gallagher e essas semelhanças também podem fornecer subsídios para futuras análises.

O mesmo Gallaguer (2005, p. 538), assim com Blais (2004, p. 189), aponta que o suporte para a adoção da representação proporcional pode estar geralmente relacionado com uma extensão lógica do apoio ao princípio da democracia. Após tantos anos de debates e lutas, especialmente no caso gaúcho, democracia representativa e representação proporcional já eram conceitos intimamente ligados e defendidos pelos mesmos políticos e estudiosos, nos dois casos tendo Assis Brasil como figura central.

Não se pode, contudo, acreditar que uma simples alteração no sistema eleitoral poderá sozinha modificar a realidade política de uma sociedade. O alerta é feito por Marotta (1992, p. 1179), para quem ainda que se deva reconhecer os efeitos do sistema eleitoral, não se deve enxergar a reforma dele como “a panacéia contra os males que afligem um sistema político”.

Observação interessante a esse respeito foi feita por Leal (1975, p. 234-235) que após reconhecer os benefícios saneadores proporcionados pelo Código de 1932,

---

<sup>25</sup> Tradução do autor.

acrescenta que outros problemas nacionais, especialmente relacionados à atuação parlamentar não estão necessariamente ligados à forma com que os representantes são eleitos. Para ele, “a causa principal do nosso incorrigível governismo não deveria ser buscada precipuamente na legislação eleitoral, por muito defeituosa que fosse anteriormente, pois ela própria já refletia as condições gerais da vida política do país”. Aliás, mais do que uma panacéia, uma reforma no sistema eleitoral, como a promovida na Década de 1930, pode se aproximar mais de uma caixa de pandora, como sugeriu Gallagher (2005, p. 553) ao descrever o temor que certos líderes partidários, provavelmente europeus, têm da idéia de adotar o sistema de lista aberta.

Gallagher (2005, p. 564) reitera, inclusive, após uma sociedade experimentar um sistema que permite aos seus eleitores maior grau de escolha, fica muito mais difícil convencer essa mesma população a abrir mão desse maior controle na escolha dos representantes. Dessa forma, seria “muito difícil persuadir o eleitorado a consentir com uma mudança destinada a diminuir seu poder de escolher seus representantes<sup>26</sup>”. Uma exceção para a regra, contudo, foi a experiência recente da Itália, onde os eleitores aceitaram diminuir seu poder de decisão na definição da lista partidária com o intuito de tornar o comportamento dos parlamentares menos clientelista, tendo atingido algum sucesso com a mudança (GALLAGHER e MITCHELL, 2005, p. 559).

Victor Nunes Leal (1975, p. 255-256), ao comentar o Código de 1932, aponta o coronelismo, uma forma de clientelismo aliado a mandonismo como o problema a ser enfrentado. “Nem por isso, entretanto, se pode dizer que já temos representação política perfeita: as correntes de opinião se exprimem com maior fidelidade, mas ainda hoje é incontestável o peso do governo nos municípios do interior, através da aliança ‘coronelistas’”. Assim, por mais ou menos avançada que seja a fórmula eleitoral, ela não pode resolver sozinha os problemas culturais e, outra vez Leal também chamou a atenção para isso:

se somente em 1932 tivemos um código eleitoral mais apropriado, ao bom funcionamento do regime representativo, a conclusão a tirar-se é que as condições do país já haviam alterado a ponto de exigir a sua promulgação, que por sinal sucedeu a uma revolução vitoriosa.

---

<sup>26</sup> Tradução do autor.

## Referências Bibliográficas

ANTONACCI, Maria Antonieta. RS: *As Oposições & A Revolução de 1923*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1981. 120 p. – (Documenta, 8)

ASSIS BRASIL: Um diplomata da República. v. 1. 1890 a 1905. Rio de Janeiro: Funag: CHDD, 2006. 394 p.

ASSIS BRASIL: Um diplomata da República. v. 2. 1905 a 1933. Rio de Janeiro: Funag: CHDD, 2006. 250 p.

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Democracia Representativa – Do voto e do modo de votar*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931. 422 p.

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Idéias políticas de Assis Brasil*. Org. de Paulo Brossard. v. 1. Brasília: Senado Federal, 1989c. 425 p.

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Idéias políticas de Assis Brasil*. Org. de Paulo Brossard. v. 2. Brasília: Senado Federal, 1989a. 795 p.

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Idéias políticas de Assis Brasil*. Org. de Paulo Brossard. v. 3. Brasília: Senado Federal, 1989b. 533 p.

BARBOSA, Luísa. *O Sufrágio Universal nas Obras de Assis Brasil 1891 - 1934*. Lisboa: 2001. 45 p. Seminário de Historiografia da Expansão (Mestrado em História e Cultura do Brasil) – Departamento de História, Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa.

BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. O Código Eleitoral de 1932 e a Representação das Associações Profissionais. *História em Revista*, v. 8. p. 7-26. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2002.

BARZACHKA, Nina. *Explaining Electoral System Change: The Adoption of Proportional Representation in Belgium and Its Rejection in Great Britain*. 41 p. Third Annual Graduate Conference, Woodrow Wilson Department of Politics, University of Virginia, Charlottesville. 2003.

BENOIT, Kenneth. Models of Electoral System Change. *Electoral Studies*, Elsevier, 23 p. 363–389, 2004.

BLAIS, André; Agnieszka Dobrzynska; Indridi H. Indridason. To Adopt or Not to Adopt Proportional Representation: The Politics of Institutional Choice. *B.J.Pol.S.*, 35. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BLAIS, André. *Criteria for Assessing Electoral Systems*. Ottawa: 23 de abr. de 1999. Apresentado ao Advisory Committee of Registered Political Parties - Elections Canada, 1999.

BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. *História Constitucional do Brasil*. 6. Ed. Brasília: Editora OAB, 2004. 950 p.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. 1934. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acessado em 31 Ago. 2009.

BRASIL. Constituição (1946) *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. 1946. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm)>. Acessado em 31 Ago. 2009.

BRASIL. Código Eleitoral (1965) Lei 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm)>. Acessado em 31 Ago. 2009.

BRASIL. Decreto-Lei 7.586, de 28 de maio de 1945. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=26767>>. Acessado em 31 Ago. 2009.

BRASIL. Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm)>. Acessado em 31 Ago. 2009.

BUARQUE DE HOLLANDA, Cristina. *Modos da representação política: o experimento da Primeira República brasileira*. Rio de Janeiro: 2007. 330 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

BUARQUE DE HOLLANDA, Cristina. A Questão da Representação Política na Primeira República. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p.25-35, Jan./Abr. 2008.

CABRAL, João C. da Rocha. *Sistemas Eleitorais do ponto de vista da representação proporcional de minorias*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1929. 269 p.

CABRAL, João C. da Rocha. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil (Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932)*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1934. 381 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Anais da Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro, 1891. p. 100.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Anais da Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro, 1893. p. 491, 628-633.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Anais da Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro, 1894. p. 63.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Anais da Assembléia Constituinte*. Rio de Janeiro, 1934. p. 58.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Diário da Assembléia Nacional*. Rio de Janeiro, 1933. p. 2573-2592 e Suplemento de 23/12/33.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Diário da Assembléia Nacional*. Rio de Janeiro, 1934. p. 1348, 2573-2574, 2765-2766, 3423-3424 e 4516.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Diário do Poder Legislativo*. Rio de Janeiro, 1934. p. 111, 124, 139, 164, 178, 232 e 296, 1871, 2455, 2570-2604.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Diário do Poder Legislativo*. Rio de Janeiro, 1935. p. 269-270, 308, 409, 852, 1194-1196, 1201-1206, 1327-1331, 1336-1337, 1379-1384, 1412, 1474, 1673, 1789-1792, 2274, 2276, 2304-2305, 2307-2308, 2312-2313, 3053, 3144-3148 e 3196.

COLOMER, Josep. M. *On the Origins of Electoral Systems and Political Parties: The Role of Elections in Multi-Member Districts*. Barcelona: UPF Economics and Business, Working Paper No. 814, 2005. 35 p.



COTTA, Maurizio. Representação Política. In: BOBBIO, Norberto; Nicola MATTEUCCI; Giofranco PASQUINO. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 4. ed. 1992, p. 1101-1107.

CRUZ, Manuel Braga. A esquerda e as instituições políticas. In: *Análise Social*, vol. Xxxii. Lisboa: Universidade de Lisboa, 1997.

CURTIS, Roy E. *Proportional Representation*. Madison: Wisconsin: Library Commission – Legislative Reference Department – Comparative Legislation Bulletin no 14, 1908. 42 p.

FLORES, Elio Chaves. A consolidação da República: rebeliões de ordem e progresso. In: FERREIRA, Jorge e Lucilia de Almeida Neves Delgado (Org.). *O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. – (O Brasil republicano; v.1)

GALLAGHER, Michael e Paul Mitchell. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 3-23 e 535-576.

LAMOUNIER, Bolívar. O Modelo Institucional dos Anos 30 e a Presente Crise Brasileira. *Estudos Avançados*. v. 6 n° 14, p. 39-57, 1992.

LEAL, Vítor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo, no Brasil. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975. p. 219-267.

LESSA, Renato. A Invenção Republicana. Belo Horizonte. *Cadernos da Escola Legislativa* v. 5. n. 10, jan./jul. 2000 p. 9-38.

LEVI, Lúcio. Regime Político. BOBBIO, Norbert, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 4. ed. 1992, p. 1081-1084.

LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia – Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 389 p.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. Reformas de sistemas eleitorais: mudanças, contextos e conseqüências. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.42, n.1, 1999. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-)

52581999000100004&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 16 Abr. 2009. doi: 10.1590/S0011-52581999000100004.

MANIN, Bernard; Adam Przeworski; Susan C. Stokes. Eleições e Representação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 5-34, 2006.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do Governo Representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, Out. 1995.

MAROTTA, Emanuele. Sistemas Eleitorais. BOBBIO, Norberto; Nicola MATTEUCCI; Giofranco PASQUINO. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 4. ed. 1992, p. 1174-1179.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Govêrno Representativo*. São Paulo: IBRASA, [ca.1958]. p. 88-125

NABUCO, Joaquim. *Minha Formação*. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, [ca.2000]. Disponível em:<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bn000096.pdf>>. Acesso em: 23 mai.2009.

NEVES, Margarida de Souza. Os cenários da República. O Brasil na virada do século XIX para o século XX. In: FERREIRA, Jorge e Lucilia de Almeida Neves Delgado (Org.). *O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. – (O Brasil republicano; v.1)

NICOLAU, Jairo. *História do Voto no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar Editor, 2004a. 79 p.

NICOLAU, Jairo. O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 49, n. 4, p. 689-720, 2006.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004b. 111 p.

PASSOS, Manoel Caetano de Araújo. *Entre os Direitos dos Cidadãos e o Interesse do Estado: representação política no pensamento político de Joaquim Francisco de Assis Brasil*. Porto Alegre: 2006. 124 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –

Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

PEIXOTO, Alzira Vargas do Amaral. *Getúlio Vargas, Meu Pai*. Porto Alegre: Editora Globo, 1960. 298 p.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1972. p. 209-240.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. Brasília: Editora UnB, 2000. 475 p.

PORTO, Walter Costa. *O Voto no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002. 430 p.

PORTO, Walter Costa. *A Urna Mentirosa*. São Paulo: Martins Fontes, 2004. 256 p.

RIBEIRO, José Augusto. *A Era Vargas - Volume 1: 1882-1950: o primeiro governo Vargas*. Rio de Janeiro: Casa Jorge Editorial, 2001. p. 54-323.

ROTHENBURG, Denise e Guilherme Queiroz. Brasília-DF. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 11, 25 abr. 2009.

ROZENAS, Arturas. *Electoral Bias and the Origins of Proportional Representation*. Trabalho apresentado no seminário Political Economy of Institutional Change, Duke University (NC), 2006.

SÁ, Mem de. *A Politização do Rio Grande*. Porto Alegre: Tabajara, 1973. 164 p.

SALDANHA, Nelson. *Pensamento Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978. 160 p.

SAMPAIO, Alde. *A Proporcionalidade na Reforma do Código Eleitoral*. Rio de Janeiro: Graphica Sauer, 1935. p. 5-6

SANTOS, Ruy de Oliveira. *Código Eleitoral Anotado*. Rio de Janeiro: Editora Metropole, 1937. 455 p.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A anomalia democrática: adolescência e romantismo na história política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 13, n. 36, Feb. 1998. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091998000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000100001&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 31 Jul. 2009. doi: 10.1590/S0102-69091998000100001.

SAWER, Marian. *Femocrats and Ecorats: Women's Policy Machinery in Australia, Canada and New Zealand*. Geneva: mar. 1996. p. 2. Occasional Paper 6 – United Nations Research Institute for Social Development - United Nations Development Programme, 1996.

SILVA, Hélio. *1934 - A Constituinte*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1969. 573 p.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: De Getúlio a Castelo (1930-1964)*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969. p. 17-91.

URBINATI, Nadia. O que torna a Representação Democrática? *Lua Nova*, São Paulo, 67, p. 262-269, 2006.

VARGAS, Getúlio. *Getúlio Vargas: Diário*. Apresentação de Celina Vargas do Amaral Peixoto; Leda Soares (Edit.). v.1. São Paulo: Siciliano, 1995. 575 p.

VELASCO, Domingos. *Direito Eleitoral – Sistema Eleitoral, Nulidades, Crítica*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1935. 267 p.

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova*, São Paulo, 67, p. 139-190, 2006.

## ANEXO 1

Pelas regras estabelecidas na lei de Andrae, a contagem das cédulas passaria a ser feita da maneira a seguir:

Secção 22 – O presidente (da mesa apuradora) abre a contagem das cédulas enviadas. O número apurado é dividido pelo número de membros a serem eleitos para a legislatura (Rigsraad) pelo distrito eleitoral; o quociente obtido após se terem desprezado as frações, se torna a base eleitoral [...];

Secção 23 – [...] As cédulas que trazem o mesmo nome escrito no topo são colocadas juntas, e tão logo um nome seja mencionado tantas vezes que corresponda, em votos, à soma do quociente determinado na secção 22, a leitura das cédulas é interrompida. Após conferida a contagem de votos apurados, através de uma segunda contagem, o nome do candidato é revelado e o mesmo considerado eleito. As cédulas contadas e conferidas são postas de lado e não mais consideradas. As demais cédulas remanescentes são então lidas. Essa leitura é efetuada, no entanto, da seguinte maneira: todas as vezes em que o nome do candidato já eleito aparece em primeiro lugar em qualquer cédula, ele é desprezado e o nome que vem logo a seguir é, então, visto como o nome que vem em primeiro lugar nessa cédula (PORTO, 2000, p. 39-44).

## ANEXO 2

A justificativa para a emenda apresentada por Assis Brasil, transcrita a seguir, foi o próprio livro *Democracia Representativa – Do voto e do modo de votar*:

1 – A lei nº 35 de 26 de janeiro de 1892 será executada com as seguintes alterações:

Art. 36– Para as eleições de deputado, cada estado da União constituirá um distrito eleitoral, equiparando-se para tal fim aos estados, o Distrito Federal.

§) 1º - Cada eleitor votará, em uma mesma cédula, em um só nome e, logo abaixo, e separado por um traço bem visível, em tantos nomes quantos quiser, até o número de deputados a eleger pelo seu distrito eleitoral.

§) 2º - Os nomes colocados no alto de cada cédula, e antes do sinal referido no parágrafo antecedente, considerar-se-ão votados no primeiro turno; os que vierem depois se dirão votados no segundo turno.

§) 3º - Reputar-se-ão eleitos os cidadãos que houverem obtido, no primeiro turno, número de votos pelo menos igual ao quociente, que resultar da divisão do número total de eleitores, que tiverem votado em algum nome, pelo número de deputados a eleger, desprezadas as frações.

§) 4º - Não alcançando o número de eleitos, no primeiro turno, ao número de deputados a eleger, considerar-se-ão eleitos os mais votados no segundo turno, até o preenchimento de todas as vagas do primeiro.

§) 5º - Se o nome do cidadão votado e eleito no primeiro turno for repetido no segundo, não será considerado na apuração deste último.

§) 6º - Quando a eleição for de um ou dois deputados, cada eleitor votará em um só nome, considerando-se eleito o mais votado, ou os mais votados, ainda que não atinjam o quociente. (ACD, 1893, 632-633; ASSIS BRASIL, 1931, p. 5 e 177-179; PORTO, 2002, p. 223-224).

## ANEXO 3

Decidida a natureza do trabalho a ser realizado, os três participantes da subcomissão do Código Eleitoral passaram a discutir quais deveriam ser os princípios a serem seguidos no delineamento das regras a serem adotadas. Segundo Cabral (1934, p. 14-15), eles chegaram então aos oito princípios listados a seguir:

- 1º) o poder político emana do povo. Deve ser conferido por meio de eleição, observados os seguintes princípios fundamentais:
- 2º) todo cidadão é membro da soberania da nação. Tem precipuamente o dever de concorrer para a formação, sustentação e defesa da autoridade pública; é eleitor e elegível, nos casos e formas que a lei determina;
- 3º) a inscrição no Registro Cívico é obrigatória;
- 4º) as causas que possam fazer perder o direito eleitoral, ou seu exercício, são reduzidas ao mínimo;
- 5º) o voto é absolutamente secreto;
- 6º) a representação dos órgãos coletivos de natureza política é automática e integralmente, ou tanto quanto possível, proporcional;
- 7º) todas as corporações de caráter eletivo, designadas para intervir nas questões de sufrágio, devem ser escolhidas com as garantias dos princípios acima consignados;
- 8º) toda matéria de qualificação de eleitores, instrução e decisão de contendas eleitorais será sujeita à jurisdição de juízes e tribunais especiais, com as garantias inerentes ao Poder Judiciário.

Os membros da comissão consideravam que esses princípios reuniam o que de melhor havia nas novas legislações do que eles chamam de “povos civilizados” e, além disso, seriam perfeitamente adaptáveis e convenientes à Nova República Brasileira (CABRAL, 1934, p. 14-15).

## ANEXO 4

Para o aproveitamento dos restos surgiram várias soluções. A de Andrae e Hare que nos parece a mais antiga (1859), consiste no seguinte: “cada eleitor vota em tantos nomes quantos os lugares a preencher; para que um candidato se considere eleito é preciso que obtenha o quociente resultante da divisão do número de votantes pelo de lugares a prover; em cada lista, porém, começa-se a contar pelo primeiro inscrito: se esse não alcançar o quociente, ou se o excede, os votos que obtiver ou que lhe sobrarem, passam ao segundo, e assim por diante, até se esgotarem as listas; isto feito, se não estiverem designados todos os representantes, como é de esperar, os votos sobrantes serão adjudicados aos candidatos mais votados de qualquer lista, o que fará com que a eleição fique sempre terminada em um só escrutínio” (ASSIS BRASIL, 1931, p. 170). Este é o sistema de lista com voto transferível, que sugeriu uma variante, pela qual as cadeiras que ficarem por preencher, são conferidas às listas que tiverem maiores restos na primeira distribuição (CABRAL, 1929, p. 44).

Aplicamos essa variante ao resultado do pleito do Maranhão a que nos referimos páginas atrás. A votação ficou ali assim distribuída: Aliança Liberal – 2.503 votos; União Republicana – 2.292; Liga Católica – 854; e Partido Socialista – 505. Sendo 6.154 o número de eleitores que votaram e 7 o número de representantes a eleger, o quociente eleitoral seria de 879 votos. Dividindo o número de votos de cada partido pelo quociente eleitoral, chegamos ao seguinte resultado:

- A. Liberal – 2 candidatos eleitos e 745 votos de resto.
- U. Republicana – 2 candidatos eleitos e 534 votos de resto.
- L. Católica – 0 candidato eleito e 854 votos de resto.
- P. Socialista – 0 candidato eleito e 505 votos de resto.

Estão eleitos, portanto, quatro candidatos, faltando três vagas a preencher, que caberiam na ordem decrescente dos restos: uma à Liga Católica, outro à Aliança Liberal e outro à União Republicana, cujos restos são respectivamente 854, 745 e 534. O resultado do pleito seria afinal: aliança Liberal, três deputados; União Republicana, três; Liga Católica um e Partido Socialista, zero.

-- D’Hondt ideou outro sistema, pelo qual não se fixa um quociente eleitoral apenas, mas vários. Consiste na divisão do total de votos de cada partido sucessivamente por 1, 2, 3 etc até o número de vagas a preencher. As vagas serão



distribuídas aos partidos na ordem decrescente desses quocientes parciais.

Exemplifiquemos com o resultado do Maranhão:

<p>Aliança Liberal:</p> $2.503 / 1 = 2.503$ (1) $2.503 / 2 = 1.251$ (3) $2.503 / 3 = 834$ (6) $2.503 / 4 = 625$ $2.503 / 5 = 500$	<p>União Republicana:</p> $2.292 / 1 = 2.292$ (2) $2.292 / 2 = 1.146$ (4) $2.292 / 3 = 764$ (7) $2.292 / 4 = 573$ $2.292 / 5 = 458$
<p>Liga Católica:</p> $854 / 1 = 854$ (5) $854 / 2 = 427$ $854 / 3 = 284$	<p>Partido Socialista:</p> $505 / 1 = 505$ $505 / 2 = 252$

Pelo sistema de D'Hondt, ficariam os sete representantes distribuídos assim: Aliança Liberal, três; União Republicana, três; Liga Católica, um e Partido Socialista, zero.

Este resultado coincide com o do sistema antecedente.

Muitos outros sistemas têm sido propostos. Carlos Arocena, por exemplo, depois de mostrar o erro de D'Hondt deduz uma fórmula matemática para resolver o problema da Representação proporcional integral.

Antes de passarmos ao estudo do sistema proporcional adotado pelo novo Código Eleitoral, vamos examinar o do Código de 1932 e as objeções por ele suscitadas – o que nos facilitará a exata compreensão do sistema proporcional em vigor.

O Código Eleitoral de 1932 perfilhou o sistema eclético de Assis Brasil, “modernizado pelo autor e adaptado pelos que com ele colaboraram na preparação do projeto” (CARBAL, 1932, p. 94).

[...]

No conceito do seu próprio autor, tal sistema atende: “1º, constituição de um instrumento digno da função de deliberar; 2º, possibilidade da representação de várias opiniões em oposição (minorias)” (ASSIS BRASIL, 1931, p. 149). Não há dúvida, pois, que o sistema Assis Brasil não é o de representação proporcional integral. Na distribuição dos restos, ele segue o critério majoritário, diferindo quer da variante do sistema Andrae e Hare, quer do de D'Hondt. Aliás, o defeito do sistema Assis Brasil é

apontado com muita clareza por João Cabral: ele “peca por sacrificar demasiado a representação das opiniões em minoria aos interesses predominantes da maioria; neste sentido já está ele atrasado em comparação com outros mais modernamente sugeridos (CABRAL, 1929, p. 36). E a prova podemos tirá-la, aplicando às eleições do Maranhão o sistema Assis Brasil:

Número de eleitores comparecentes – 6.154; número de vagas – 7; quociente eleitoral – 879.

A Aliança Liberal, com 2.503, teria 2 eleitos pelo quociente partidário; a União Republicana com 2.292 votos, teria também 2 eleitos; a Liga Católica com 854 votos e o Partido Socialista com 505 não teriam nenhum candidato eleito. As três vagas restantes pertenceriam à Aliança Liberal que ficaria com 5 deputados eleitos. Comparemos os resultados:

	Variante Hare	D’Hondt	Sistema Uruguaio	Código de 1932	Novo Código
Aliança Liberal	3	3	3	5	4
União Republicana	3	3	3	2	3
Liga Católica	1	1	1	0	0
Partido Socialista	0	0	0	0	0

Pelo simples exame desses resultados, verificamos que o sistema de Assis Brasil não é de representação proporcional integral, porque, no aproveitamento dos restos, adota o critério majoritário. E ele padece do mesmo mal que o autor encontrou no sistema majoritário integral, ou seja, o de que a função do governo poderá ser atribuída à maioria eleitoral (ASSIS BRASIL, 1931, p. 115). Realmente, no exemplo do Maranhão, nós vemos a Aliança Liberal com 2.503 votos empolgar a maioria da representação (cinco deputados), ao passo que a União Republicana, a Liga Católica e o Partido Socialista que constituem a maioria do eleitorado (3.651 votos), somente logram dois deputados ou seja a minoria dos representantes. Por isso mesmo é que qualificamos

de misto o sistema Assis Brasil que o Código Eleitoral de 1932 adotou em sua essência. É verdade que ele atendeu à necessidade de reforçar a maioria, a quem compete governar, o que pode ser um bem. Mas não podemos alinhá-lo entre os sistemas de representação proporcional integral. É misto, é de transigência, é de acomodação dos sistemas opostos: majoritário e proporcional.

(Extraído de VELASCO, 1935 p. 36-39).

## ANEXO 5

Os principais pontos dessa mensagem foram os seguintes:

I – Sejam quais forem as disposições adotadas na Constituição, é certo que – entre a respectiva promulgação e o início dos trabalhos do Poder Legislativo por ela instituído – mediará período relativamente dilatado, por força de diversas circunstâncias, inclusive as decorrentes dos prazos estabelecidos no Código Eleitoral.

II – Há, entretanto, leis tão intimamente ligadas à: elaboração constitucional e de necessidade tão urgente que a demora em decretá-las acarretaria, sem a menor dúvida, embaraços sérios a boa marcha dos negócios públicos e a obra de reconstrução em que nos achamos todos empenhados. São leis fundamentais, orgânicas e adicionais, indispensáveis à constitucionalização imediata do país. Entre elas sobressaem:

- a) A de revisão do Código Eleitoral, na parte referente à apuração das eleições, processada com morosidade impressionante, apesar dos esforços dos magistrados dela incumbidos;
- b) A de discriminação dos círculos profissionais, para o efeito da representação política das profissões;

[...]

III – Ora, não parece plausível que, depois de haveres estatuído e estabelecido os princípios e instituições, de caráter estrutural, cometêsseis ao Executivo a elaboração das leis que os completam ou deixásseis para o Legislativo ordinário.

IV – Em face do exposto, sinto-me no dever de declarar necessária a vossa colaboração na feitura das referidas leis. Será complemento natural de grande obra histórica que vos confiou a soberania da nação.

V – Entregando à sábia decisão da Assembléia Nacional Constituinte a solução de tão delicado assunto, cumpro dever de consciência, que me será ao mesmo tempo, ressalva, no julgamento desta fase da reconstrução social e política de nossa pátria” (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 721-722).

## ANEXO 6

A Lei nº 48 está dividida em cinco partes, cada uma delas dividida em títulos e capítulos. Os principais pontos da nova lei para este estudo estão reunidos na chamada “Parte Quarta – Das Eleições”, que abrange do artigo 82 ao 124. Entre os artigos dessa parte, os mais relevantes para a alteração das regras eleitorais são aqueles que compõem o “Título I”, que vai até o artigo 99. Destacam-se a seguir alguns desses artigos:

Art. 82 – Obedecerão as eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais ao sistema de representação proporcional, e voto secreto, absolutamente indevassável. [...]

Art. 84 – Somente poderão concorrer às eleições candidatos registrados por partidos políticos ou alianças de partidos, ou mediante requerimento de eleitores: cinquenta nas eleições municipais ou duzentos nas estaduais ou federais. [...]

#### Capítulo Terceiro – Da representação proporcional

Art. 89 – Far-se-á a votação em uma cédula só, contendo apenas um nome, ou legenda e qualquer dos nomes da lista registrada sob a mesma.

Art. 90 – Estarão eleitos em primeiro turno:

- a) Os candidatos que tiverem obtido o quociente eleitoral;
- b) Os candidatos da mesma legenda mais votados nominalmente, quantos indicar o quociente partidário<sup>27</sup>. [...]

Art. 91 – Determinar-se-á o quociente eleitoral, dividindo o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher na circunscrição eleitoral, desprezada a fração, se igual ou inferior a meio e equivalendo a um, se superior. Contar-se-ão como válidos os votos e branco.

Art. 93 – Para se apurar o quociente eleitoral do candidato, não se somarão votos de cédulas avulsas com os de cédulas sob legenda diversa, mesmo no caso do art. 87 (candidato que figure em mais de uma legenda).

§ 1º O candidato contemplado em diferentes quocientes partidários, considerar-se-á eleito sob a legenda em que obtiver maior votação.

---

<sup>27</sup> Em Santos (1937, p.219) está escrito apenas “quociente”, porém, Velasco (1935, p.163) e a redação final no Diário do Poder Legislativo (1935, p.2757) trazem “quociente partidário”.

§ 2º Considerar-se-á eleito, fora do partido que o registrou, o candidato que tiver alcançado, em votação avulsa, o quociente eleitoral.

Art. 94 – Estarão eleitos em segundo turno, até serem preenchidos os lugares que não o foram em primeiro, os candidatos mais votados e ainda não eleitos, de partidos que houverem alcançado o quociente eleitoral, observadas estas regras:

- a) Dividir-se-á o número de votos emitidos sob legenda de cada partido pelo número de lugares por ele obtidos mais um, cabendo o lugar a preencher ao partido que alcançar mais média;
- b) Repetir-se-á essa operação até o preenchimento de todos os lugares;
- c) Para se apurar qual o candidato mais votado do partido a que coube o lugar, somar-se-ão os votos de cédulas avulsas com os de cédulas sob legenda, e os desta com os de cédulas sob legenda diversa. [...]

Art. 97 – Será nula a cédula que contiver mais de um nome, legenda não registrada, ou legenda e nome estranho à lista respectiva.

Art. 98 – A cédula que contiver apenas legenda registrada será computada para a determinação dos quocientes eleitoral e partidário.