

LUIZ FUX
LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA
WALBER DE MOURA AGRA

COORDENADORES

Luiz Eduardo Peccinin

ORGANIZADOR



DIREITO
CONSTITUCIONAL
ELEITORAL



TRATADO DE DIREITO ELEITORAL

TOMO
1



TRATADO DE DIREITO ELEITORAL

Coordenadores
Luiz Fux
Luiz Fernando Casagrande Pereira
Walber de Moura Agra

Organizador
Luiz Eduardo Peccinin

Comissão Científica
Roberta Maia Gresta
Frederico Franco Alvim
João Andrade Neto

Comissão Executiva
Maitê Chaves Marrez
Paulo Henrique Golambiuk
Waldir Franco Félix Júnior

© 2018 Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho
Alexandre Coutinho Pagliarini
André Ramos Tavares
Carlos Ayres Britto
Carlos Mário da Silva Velloso
Cármem Lúcia Antunes Rocha
Cesar Augusto Guimarães Pereira
Clovis Beznos
Cristiana Fortini
Dinorá Adelaide Musetti Grotti
Diogo de Figueiredo Moreira Neto

Egon Bockmann Moreira
Emerson Gabardo
Fabrício Motta
Fernando Rossi
Flávio Henrique Unes Pereira
Floriano de Azevedo Marques Neto
Gustavo Justino de Oliveira
Inês Virgínia Prado Soares
Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Juarez Freitas
Luciano Ferraz
Lúcio Delfino

Marcia Carla Pereira Ribeiro
Márcio Cammarosano
Marcos Ehrhardt Jr.
Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Ney José de Freitas
Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Paulo Modesto
Romeu Felipe Bacellar Filho
Sérgio Guerra
Walber de Moura Agra



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

D597 Direito Constitucional Eleitoral / Luiz Fux, Luiz Fernando Casagrande Pereira, Walber de Moura Agra (Coord.); Luiz Eduardo Peccinin (Org.). – Belo Horizonte : Fórum, 2018.

575 p.
Tratado de Direito Eleitoral
V. 1

ISBN da Coleção: 978-85-450-0495-0
ISBN do Volume: 978-85-450-0496-7

1. Direito Eleitoral. 2. Direito Constitucional. 3. Direito partidário. 4. Ciência Política. I. Fux, Luiz. II. Pereira, Luiz Fernando Casagrande. III. Agra, Walber de Moura. IV. Peccinin, Luiz Eduardo. V. Título.

CDD 341.28
CDU 342.8

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Constitucional Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 575 p. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 1.) ISBN 978-85-450-0496-7.

MAIS EXÓTICOS QUE JABUTICABAS? OS SISTEMAS ELEITORAIS BRASILEIROS

HELGA DO NASCIMENTO DE ALMEIDA

LARISSA PEIXOTO GOMES

1.1 Introdução: o que significa estudar o sistema eleitoral brasileiro?

Um sistema eleitoral é composto por normas que variam entre a Constituição do país até resoluções judiciais. Leis complementares, legislações ordinárias, decretos e, importantemente, regras informais e ações habituais criam um quebra-cabeça em que saber por onde começar é o menor dos problemas. Por isso mesmo, sistemas eleitorais são como digitais – nenhum é idêntico a outro. Mesmo que se instalassem conjuntos de regras idênticos em dois países diferentes, o resultado não seria o mesmo. É nesse sentido que damos o título ao capítulo: a jabuticaba é uma fruta particular ao Brasil, que só cresce aqui e é tão frágil que não pode ser transportada para outros lugares. A analogia pode ser feita para outros lugares, porque, mesmo as frutas que sobrevivem ao transporte, nunca têm o mesmo sabor.

O Brasil é terreno fértil para o estudo de sistemas eleitorais, já que ao longo de sua história republicana variados arranjos vieram à baila. Por essa razão decidimos fazer uma comparação interna, o que também nos permitiu analisar como certas regras são perpetuadas em nossa vida política. De fato, no país destaca-se a grande variação em regras eleitorais através do tempo, além de algumas combinações que acabam sendo um tanto quanto particulares, mas também certas formulações que permanecem as mesmas desde a República Velha. Mesmo que não haja dois sistemas iguais, existem algumas regras que tendem a andar juntas, ou nunca se combinam, como veremos à frente. Mas no Brasil nem sempre esses padrões são vistos.

No capítulo que se segue, ler-se-á um trabalho comparativo dos sistemas eleitorais que o Brasil já vivenciou desde 1891, demonstrando como são frutos de suas épocas, como ainda afetam o sistema que temos hoje, e quais foram as consequências práticas de algumas dessas regras.

1.2 Sistemas eleitorais e seus desdobramentos

Instituições políticas não são formadas de um dia para outro – elas são construídas e desconstruídas durante décadas e séculos, de acordo com as teorias, filosofias, e necessidades contextuais (REIS, 2003; THELEN, 2004; MACKAY, 2014). Mudanças são, em sua maioria, incrementais, e atreladas a pequenas alterações, internas ou externas. March e Olsen (2008), ao discutirem o novo institucionalismo, tratam da dinamicidade das instituições e as consequências intencionais e não intencionais de mudanças feitas sobre a estrutura vigente. Enquanto ação individual (agência) é uma variável importante, regras políticas não são reformadas e cristalizadas sem que haja apoio social e/ou algum tipo de controle que sustente a nova regra (MACKAY, 2014; CHAPPELL; GALEA, 2017). Dessa forma, mudanças normalmente são feitas de formas tortuosas, maleáveis, graduais e, às vezes, uma grande mudança em lei pode identificar somente a institucionalização de uma prática, assim como pode ser insignificante por não ter consequências reais.

Antes de tudo, é crucial ter em mente o que entendemos aqui por instituições políticas. De acordo com a definição relativamente consensual (WAYLEN, 2014) de March e Olsen (2006, p. 3), instituições são regras e práticas duradouras “inscritas em estruturas de significados e recursos que são relativamente invariáveis face à mudança de indivíduos e relativamente resilientes às preferências e expectativas idiossincráticas de indivíduos e mudanças em circunstâncias externas”. Ou seja, uma instituição, no caso, política, pode ser uma regra formal ou informal, que traz certeza e estabilidade à dinâmica política de uma região. Nesse sentido, tratamos o sistema eleitoral como uma instituição política, uma combinação de leis, decretos, legislação complementar, códigos, resoluções e a Constituição, podendo vir do Legislativo ou do Judiciário, além de regras informais e hábitos comuns.

A confusão que isso gera na população também existe para a classe política e entre os poderes e são nesses espaços em que nem tudo está previsto em lei ou que existe discordância que os conflitos são gerados e normas são contestadas. Antes de tudo, é necessário entender que a classe política não é homogênea e os indivíduos e grupos pertencentes a ela não trabalham com os mesmos objetivos, através dos mesmos meios ou com as mesmas informações (MARCH; OLSEN, 1984). Boix (1999), por exemplo, observa os cálculos dos legisladores no final do século XIX e começo do século XX, quando a luta por sufrágio universal finalmente ganha força para todos os homens. De acordo com ele, esta mudança incentiva legisladores europeus a modificarem as regras eleitorais de majoritárias para proporcionais, de forma a garantir que os partidos dominantes continuassem sendo eleitos, ao invés de serem substituídos por partidos de massa, ligados a trabalhadores.

Mahoney e Thelen (2009) descrevem as quatro formas em que uma instituição pode ser transformada de forma gradual: deslocamento, superposição, desvio e conversão. Deslocamento significa a troca de uma instituição antiga por uma nova, podendo ocorrer durante conjunturas críticas, ou seja, momentos de alta dinamicidade em que o *status quo* está em fluxo, como revoluções, golpes, transições e reformas (WAYLEN, 2014). Superposições acontecem quando não é possível “deslocar” uma regra, mas é possível reformá-la ou adicionar a ela, sendo um tipo de reforma extremamente comum quando se trata da inclusão de minorias na política. Desvio é a modificação do impacto de uma instituição através de mudanças contextuais – a não reação a mudanças no ambiente

político faz com que a regra funcione de forma diferente. Finalmente, a conversão é a ressignificação de uma regra e normalmente ocorre nas lacunas e omissões que podem ser contestadas. A Tabela 1 a seguir simplifica a diferença entre estes tipos e veremos que todas essas possibilidades ocorrem na transformação do sistema eleitoral brasileiro em o que é hoje.

Tabela 1 – Tipos de mudança gradual nas instituições

	Deslocamento	Superposição	Desvio	Conversão
Remoção de regras antigas	Sim	Não	Não	Não
Desatenção com regras antigas	-	Não	Sim	Não
Mudança de impacto/uso de regras antigas	-	Não	Sim	Sim
Introdução de novas regras	Sim	Não	Não	Não

Fonte: Mahoney e Thelen (2009, p. 16) (tradução nossa).

Por outro lado, além de manter a atenção nas possibilidades e formulações das mudanças e transformações do sistema eleitoral, também devemos nos atentar para suas continuidades. Thelen (2004), ao explicar a modificação das instituições, afirma que devemos nos manter atentos às criações feitas em conjunturas críticas mesmo no passado distante, entendendo que certas características atuais podem ter sido moldadas por decisões tomadas muito antes. Isso não significa que essas características institucionais não tenham sido modificadas ao longo do tempo ou que funcionam com a intenção original. Ademais, conjunturas críticas não, necessariamente, destroem velhas instituições e as substituem com práticas completamente novas. Mais ainda, a criação de hábitos e tradições facilmente passa uma regra inovadora para algo imutável, pois é impossível pensar outra forma de fazê-la. Por isso, Thelen (2004, p. 8) chama atenção para o fato de que o estudo de instituições deve incluir um entendimento de “retornos crescentes” – a autossustentação do sistema por mecanismos que o reforçam – negociação política e adaptação institucional. A autora continua, explicando que os processos que criam uma instituição nem sempre são os processos que a mantêm. Elementos como sequência temporal, informação disponível e mesmo sorte também têm seu papel na determinação de porquê “esta” e não “aquela”.

Novas instituições nunca são completamente novas. A tábula rasa é um mito e, de fato, instituições são criadas, reformadas, desconstruídas e repensadas dentro de possibilidades limitadas pelo contexto histórico, atores críticos, informação disponível e inúmeros outros fatores (WEIR, 1992). Mais que isso, mesmo quando novidades conseguem ser pautadas na agenda, como cotas eleitorais por exemplo, essas regras devem interagir com o mesmo sistema de regras formais e informais, num processo de interação em que essas regras dificilmente existem e podem ser explicadas de forma isolada (MACKAY, 2014).

De fato, a modificação do sistema vigente depende da força dos novos agentes e até que ponto conseguem forçar inovações. É necessário observar fatores endógenos, como a insatisfação de membros ou o funcionamento ineficiente da instituição (MARCH; SIMON, 1975; COX, 2006), assim como fatores exógenos, como a inclusão de novos agentes (SGOURAKI; SHVETSOVA, 2008). A falta de informação sobre essas novas variáveis e como o sistema irá reagir a elas pode causar a criação de regras pouco favoráveis para agentes dominantes.

1.3 Debatendo sistemas eleitorais: pensar em múltiplos encaixes

Consequências de sistemas eleitorais são mais facilmente percebidas quando estudadas empiricamente, como faremos neste artigo. Para entender suas muitas possibilidades de interação, os estudos comparativos são a melhor opção para pesquisa. Grofman e Lijphart (2002; 2003), Norris (2004), Nicolau (2004), Jones (2009) e Lijphart (2012) produziram estudos profundos e abrangentes para analisar essas consequências e demonstram como elas se dão em diferentes países e contextos.

Por exemplo, o sufrágio eleitoral de cada período histórico demonstra claramente quais grupos dominavam a política e eram assim “merecedores” do direito cidadão de demonstrar opiniões políticas e ter essas opiniões levadas em conta. Em contrapartida, se veem também os grupos minoritários os quais as elites políticas mantinham apartados da vida política do país.

Sobre os sistemas de alocação de cadeiras, o sistema de representação proporcional (RP) é consensualmente visto como mais permeável que o majoritário, por permitir que os partidos apresentem mais de uma candidatura e por atrelar a quantidade de representantes à população representada. De forma geral, ele permite que mais pessoas de variados *backgrounds* façam parte da representação política. Mesmo assim, diferentes variações de regras da RP podem produzir resultados distintos.

O tamanho do distrito também pode afetar a proporcionalidade e a diversidade deste grupo de eleitas e eleitos. Um distrito muito pequeno pode causar efeitos similares ao majoritário. Um distrito muito grande pode pulverizar a campanha. Outra questão é a fórmula usada para o cálculo: quantos votos se traduzirão em quantas cadeiras? Para quais partidos? Para quais regiões? Também deve-se considerar o tipo de lista partidária: a lista aberta individualiza a campanha e os votos; a lista fechada fortalece os partidos; uma opção mista pode ou não ter sucesso em garantir proporcionalidade e partidos fortes, dependendo de outros fatores. A existência de coalizões pré-eleitorais também afeta o resultado final, abrindo espaço para partidos menores e aumentando a fragmentação na casa legislativa.

Sem dúvida, a opção que mais favorece a entrada de minorias políticas, incluindo mulheres, é a representação proporcional. Além disso, é importante ter distritos de magnitudes de média a grande, assim como uma lista partidária fechada e com alternância de gênero (NORRIS, 2004; 2006; JONES, 2009). Grandes distritos oferecem mais vagas, mas se a lista for aberta, a campanha pode ser tão pulverizada que somente os candidatos com o perfil tradicional e muitos recursos têm chances de sucesso. Isso se dá porque mulheres e outras minorias (negros, indígenas etc.), ao serem excluídas da política por tanto tempo, não possuem o capital político, financeiro e social para atingirem posições de liderança (ARAÚJO, 2001; 2005; MIGUEL, 2003). Simplesmente,

elas não formaram as redes de apoio necessárias para sobreviver dentro do mundo político (MURRAY, 2010).¹

Também deve-se incluir o componente geográfico, já que em alguns países, particularmente os poucos que ainda fazem uso do sistema distrital majoritário, o debate sobre *gerrymandering* é profundo e conflituoso. Distritos precisam ser redesenhados para garantir seu tamanho populacional. Por exemplo, nos Estados Unidos, os distritos não conformam com linhas geográficas naturais ou fronteiras históricas, mas são fronteiras contestadas para garantir o assento para determinado partido ou mesmo determinada pessoa (PHILLIPS, 1995).

Outro aspecto importante é o multipartidarismo, que aumenta a quantidade de candidaturas possíveis e abre mais espaço para a presença de minorias. A seleção de candidaturas feita pelos partidos busca, primariamente, o aumento de cadeiras no parlamento, não a ascensão política de membros. Narud (2006), Bernauer, Giger e Rosset (2015) afirmam que, em países com representação proporcional, partidos buscam candidatos e candidatas que possam representar todo o espectro do eleitorado, de forma que sua seleção passa por certos crivos: incumbência, conexões locais, afiliação com grupos de interesse, e *background* (ocupação prévia, idade, gênero e origem).²

Alguns aspectos principais dentro da grande temática do financiamento eleitoral são também pontos importantes dentro do sistema eleitoral de um país e que, assim, devem ser discutidos: o encarecimento de campanhas, a desigualdade financeira na disputa eleitoral, a influência indevida de atores externos e o abuso de poder econômico, a vulnerabilidade de candidatos eleitos em relação a seus financiadores e a falta de transparência nas finanças eleitorais (SOUZA, 2013).

Sobre as realidades problemáticas em relação à sub-representação de algumas minorias sociais no sistema representativo, muitos países têm feito ajustes através da aplicação de cotas. O uso de cotas na política institucional pode ser justificado pela existência de uma relação estreita entre democracia e inclusão, isso porque “a justiça implica o reconhecimento de diferenças através da participação ativa de membros desses grupos nos processos políticos decisórios” (SACCHET, 2012). As cotas para minorias sociais podem variar, podendo ser aplicadas a candidaturas (destinando certa porcentagem de candidaturas) ou a assentos (determinando que certa quantidade de assentos da legislatura seja reservada para a minoria política em questão); entre essas opções, na lista fechada os partidos podem ser obrigados a ordená-la de forma a intercalar as candidaturas ou o grupo visado pode ser designado ou eleito por distritos ou terem assentos proporcionais garantidos aos mais votados (NORRIS, 2004; JONES, 2009).

A construção de uma ferramenta de cotas deve levar em conta suas consequências em potencial, já que cotas ineficientes não passam de estratégias retóricas (JONES, 2009, p. 65). Sendo que cotas garantidas em lista fechada e diretamente em assentos têm mais impacto do que cotas que garantem obrigatoriedade na lista eleitoral. Uma questão

¹ A exclusão das mulheres da política é feita de maneira informal, com obstáculos sociológicos e políticos, ao invés de leis formais. Isto resulta em câmaras legislativas majoritariamente masculinas e brancas, indo contra a probabilidade de resultados aleatórios (PHILLIPS, 2004).

² Em casos de competição interna, como o brasileiro, partidos preferem quem pode levantar fundos individualmente (SAMUELS, 2001a; 2001b) Por outro lado, Norris (2004) se preocupa com o fato de as mulheres não serem selecionadas para posições “ganháveis”, incluindo o posicionamento na lista, quando fechada. Leis eleitorais variam de estratégias retóricas, por igualdade de oportunidade, até ação positiva.

altamente debatida é sobre qual tipo de cota é mais eficiente, e é importante notar que isso depende do contexto histórico, tanto do momento em que as cotas estão sendo criadas e do processo e sequência temporal que desaguarão nesse ponto. Htun (2004) argumenta que reserva de candidaturas é mais eficiente para grupos sub-representados que são transversais, como mulheres, e que reserva de assentos é mais adequada para minorias étnicas, pois são populações com demandas relativamente coincidentes. Por outro lado, reservas de assentos têm sido usadas em países africanos com sucesso, e argumentar pela homogeneidade das demandas de grupos étnicos pode ser algo conflituoso (CRENSHAW, 1989).

Na continuidade deste texto avaliamos os sistemas eleitorais que o Brasil já vivenciou em todo seu período Pós-Império, demonstrando que mudanças nem sempre são lineares ou drásticas e que o inovador, muitas vezes, já vem sendo construído há muito tempo. Muito do que fazemos hoje foi criado no começo do século passado, sob outro pensamento e outros objetivos. É o nosso objetivo aqui demonstrar a multicausalidade do sistema eleitoral e sua capacidade de afetar muitos aspectos da nossa vida coletiva.

1.4 1891-1932: o período em que quase ninguém votava

Normas principais:

- Decreto nº 511, de 23.6.1890;
- Lei nº 35, de janeiro de 1892;
- Decreto nº 1.542, de 31.8.1893;
- Lei nº 426, de 7.12.1896;
- Lei nº 1.269, 15.11.1904.

1.4.1 Principais características

- Voto distrital, majoritário;
- sufrágio altamente restrito;
- votação para presidente e vice-presidente separadas;
- sistema partidário pouco enraizado.

O sistema eleitoral brasileiro no período após o fim do Império e até o golpe de Getúlio Vargas é quase irreconhecível se comparado ao dos dias atuais. De fato, restam poucos ou quase nenhum resquício desta época e por isso ela se faz tão interessante para estudo. A principal diferença se encontra no uso da representação distrital e majoritária. Durante a chamada República Velha (mas quão republicana e democrática ela era está aberto para debate), usou-se a representação distrital plurinominal, com voto aberto e cumulativo e contagem majoritária. Ou seja, os estados eram divididos em distritos que elegiam cinco deputados (antes de 1904, eram três deputados), a eleição era por maioria simples (os mais votados levavam), o voto podia ou não ser secreto e cada pessoa votava em dois terços da quantidade de vagas, podendo votar pelo mesmo candidato com todos os seus votos. A Câmara dos Deputados era composta por 205 deputados até 1893, quando o número de cadeiras passou para 212.³

³ Decreto nº 511, de 23.6.1890 e Decreto nº 1.542 de 31.8.1893.

Eleitores eram considerados os cidadãos brasileiros maiores de 21 anos. É possível constatar também que havia uma permissividade abrangente na concessão de direito a voto aos estrangeiros, possivelmente pela recente independência dos Estados Unidos do Brasil e da possibilidade de estrangeiros, incluindo portugueses, no território. Assim, foram naturalizados estrangeiros que se achavam no Brasil até 15.11.1889 e que não haviam declarado a pretensão de conservar sua nacionalidade original e aqueles estrangeiros que possuíam imóveis no Brasil e fossem casados com brasileiras ou tivessem filhos brasileiros, contanto que residissem no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade.⁴ De fato, em 1889 foram 409 naturalizações contabilizadas pela Directoria Geral de Estatística, sendo 250 portugueses.

O sufrágio eleitoral brasileiro, no entanto, descreveu-se com amplas exceções, como incapacidade física ou moral, condenação criminal enquanto durassem seus efeitos, naturalização em país estrangeiro, aceitação de emprego ou pensão de governo estrangeiro, por alegação de crença religiosa com o fim de isentar-se de qualquer ônus imposto por lei aos cidadãos, por aceitação de condecorações ou títulos nobiliárquicos estrangeiros. Também não poderiam alistar-se os mendigos, os analfabetos, os praças de pré, excetuando os alunos das escolas militares de ensino superior e os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação sujeitos a voto de obediência. Tanto o alistamento quanto o sufrágio eram facultativos.

O analfabetismo é, sem dúvida, uma das questões mais preocupantes, pois com poucos anos após a abolição completa da escravidão, essa regra tinha um alto impacto sobre essa população e sua nova experiência como cidadãos e cidadãs. De fato, pouquíssimas pessoas eram alfabetizadas durante o período da República Velha e pouco é sabido sobre quem realmente sabia ler e escrever e quem sabia escrever o suficiente para ser eleitor (nome, estado, filiação, idade, profissão e residência, Lei nº 1.269, 1904, art. 17). Mas podemos inferir que, se em 1910, eram 700 mil eleitores no Brasil (NOGUEIRA; BALEIRO; POLETTI, 2012), com mais de 3 milhões sabendo ler e escrever (em 1900) (IBGE, 1995) numa população de 23 milhões (DIRECTORIA GERAL DE ESTATÍSTICA, 1912), não havia uma forte presença negra neste grupo eleitoral.

Também é interessante ver que as comissões que realizam o alistamento de eleitores eram compostas pelos maiores contribuintes do município de referência.⁵ Ao discutirmos o coronelismo e o patrimonialismo e como estão enraizados na cultura política brasileira, é difícil ter dimensão do que era isso no cotidiano daquela época (FAORO, 1975; 1994; CAMPANTE, 2003).⁶ Mas a legislação eleitoral deixa claro que a mistura entre o público e o privado era fato dado; os patrões eram os encarregados de alistar eleitores, num sistema de voto facultativo e troca de favores. Não havia nada de escuso na lógica desses indivíduos – o público pertencia a eles, assim como o privado.

⁴ Lei nº 35 de janeiro de 1892.

⁵ Lei nº 1.269, de 15.11.1904.

⁶ O povo deve ao coronel; o coronel deve à elite. O contrato social estabelecido através da "relação de compadrio" constrói um senso formal de liberdade, mas na realidade cria-se um padrão de dominação no qual a tradição comanda que não haja traição (FAORO, 1975, p. 634). O poder do coronel, de acordo com Faoro, não era necessariamente, dependente de sua riqueza econômica. Seu poder era derivado, principalmente, de seu *status* social. De acordo com a relação amizade-dominação, a eleição é uma mera formalidade. Mas uma formalidade necessária para sustentação da imagem republicana, já que a ideologia liberal não se aplicava a todos, pelo menos "parecia" que sim (CAMPANTE, 2003, p. 175).

No pensamento da época, era perfeitamente correto e legal instruir seus empregados a se alistarem e “sugerir” em quem votar. Os arts. 5º e 9º da Lei nº 1.269, 15.11.1904 ilustram como a comissão deveria ser formada.

Art. 5º Os collectores ou agentes encarregados da arrecadação das rendas publicas extrahirão dos livros de lançamentos de impostos uma lista dos maiores contribuintes do municipio assim classificados: 15 do imposto predial e 15 dos impostos sobre propriedade rural ou de industrias e profissões (art 9º); ou a requisitarão dos chefes das repartições competentes, si os livros já tiveram sido recolhidos. [...]

Art. 9º A commissão de alistamento compor-se-á, na sede da comarca, do juiz de direito ou do seu substituto legal em exercício; nos municípios que não forem sede de comarca, da autoridade judiciaria estadual de mais elevada categoria, e onde não houver autoridade judiciaria estadual, do ajudante do procurador da Republica, como presidente, só com voto de qualidade; dos quatro maiores contribuintes domiciliados no município, que sejam cidadãos brasileiros e saibam ler e escrever, sendo dois do imposto predial e dois dos impostos sobre propriedade rural, qualquer que seja a sua denominação, e de três cidadãos eleitos pelos membros effectivos do governo municipal e seus immediatos em votos, em numero igual.⁷

Além dessa associação entre os mais ricos e a política local, o voto não “precisava” ser secreto. Chamado de “voto descoberto”, este permitia que o eleitor levasse consigo uma cópia da sua cédula, além de votar perante a mesa (conforme o art. 57). O que podemos subsumir da combinação dessas regras é que qualquer eleitor dependente de seu patrão e sendo forçado a um voto de cabresto era obrigado a levar essa cédula-cópia para verificação. Nota-se que ambas cédulas eram assinadas e carimbadas ao mesmo momento de acordo com a lei. Os eleitores eram chamados em voz alta para votar, sendo público quem estava presente ou havia faltado ao pleito. Por outro lado, a partir do Decreto nº 21.425, de 27.11.1905, o voto em descoberto é restrito somente a casos que a seção do município, por qualquer razão, não esteja em funcionamento e o eleitor tenha que ir na seção mais próxima, podendo votar após todos os eleitores daquela seção terem votado (arts. 4 e 18). É extremamente difícil saber até que ponto qualquer uma dessas regras, incluindo a formação de comissão, foram, de fato, utilizadas. O período da República Velha é um em que detalhes dessa natureza, além de nebulosos, podem ser altamente contextuais – pode ser que em alguns lugares as regras fossem aplicadas à risca, com certas consequências, e, em outros, elas fossem adaptadas à realidade local, gerando resultados diferentes. Toma-se como fato dado o “voto de cabresto”, por exemplo, a ampla penetração dessa crença pode indicar que o decreto de 1905 teve pouco efeito; mas isso não quer dizer que não teve efeito algum.

O Decreto nº 4.226, de 30.12.1920, determinou que o alistamento eleitoral seria permanente, podendo ser revisado a pedido do eleitor ou por demonstração de que ele não correspondia às exigências necessárias. Esse parece ser o primeiro passo no sentido da obrigatoriedade do voto no Brasil, ao criar uma institucionalização e uma permanência do eleitorado – uma vez eleitor, sempre eleitor. Como será visto à frente, é em cima disso que as regras vão se acomodando até atingir a obrigatoriedade do voto.⁸

⁷ Todas as citações na grafia original.

⁸ Como curiosidade, incluímos aqui o art. 7 do Decreto nº 21.425, que determina a obrigatoriedade de fotos e impressões digitais, tiradas no momento do alistamento: “Art. 7. A photographia e as impressões digitaes do

A regra sobre o sufrágio, no entanto, não excluía ou incluía as mulheres como detentoras de direitos. Falava-se sobre os homens, deixando as mulheres, tecnicamente, como caso omissis, ainda que na prática fosse uma proibição. Essa lacuna na lei, por outro lado, foi explorada pelo movimento sufragista brasileiro, permitindo que mulheres conseguissem votar e ser eleitas antes da instituição do sufrágio feminino nacional em 1932. O Rio Grande do Norte foi o estado pioneiro nesse sentido, tendo a primeira eleitora (Celina Guimarães Viana) e a primeira mulher eleita (Alzira Soriano) em 1928 (HAHNER, 1981).

Durante a República Velha, usou-se a representação distrital plurinominal, com voto aberto e cumulativo e contagem majoritária. Os estados eram divididos em distritos que elegiam entre três (até 1904) a sete deputados e estavam eleitos os mais votados (por maioria simples). Cada pessoa votava em dois terços da quantidade de vagas, podendo votar pelo mesmo candidato com todos os seus votos. Quando um estado tinha menos de sete deputados, o mesmo coincidia com o distrito. Senadores, como representantes federativos, eram eleitos pelo estado.

Art. 58. Para a eleição de Deputados, os Estados da União serão divididos em districtos eleitoraes de cinco Deputados, equiparando-se aos Estados para tal fim o Districto Federal. Nessa divisão se attenderá á população dos Estados e do Districto Federal, de modo que cada districto tenha, quanto possível, população igual, respeitando-se a contiguidade do territorio e integridade dos municipios.

§1º Os Estados que derem sete Deputados ou menos, constituirão um só districto eleitoral.

§2º Quando o numero de Deputados não fôr perfeitamente divisível por cinco, para a formação dos districtos, juntar-se-á a fracção, quando de um, ao Districto da capital do Estado e sendo de dois, ao primeiro e ao segundo districtos, cada um dos quaes elegerá seis Deputados.

Art. 59. Na eleição geral da Camara, ou quando o numero de vagas a preencher no districto fôr de ou mais Deputados, o eleitor poderá accumular todos os seus votos ou parte delles em um só candidato, escrevendo o nome do mesmo candidato tantas vezes quantos forem os votos que lhe quizer dar.⁹

O Decreto nº 5.453, de 6.2.1905, define a quantidade de deputados por estado e o Decreto nº 1.425, de 27.11.1905 faz a divisão dos distritos eleitorais.¹⁰ Formavam, cada um, um só distrito os estados do Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Goiás e Mato Grosso. A quantidade de deputados designada a cada estado pode ser vista na Lista 1 a seguir. Nota-se o forte peso de Minas Gerais, com 37 deputados, bem acima de qualquer outro estado.

alstando que devem constar da carteira de identidade, exigida para o alistamento nos municípios em que houver Gabinete de Identificação Federal ou Estadual reconhecido pela União e cujo serviço seja gratuito, só poderão ser tiradas no próprio Gabinete, incorrendo em responsabilidade criminal, além da multa de quinhentos mil réis a dois contos de réis, imposta pelo presidente da Junta de Recursos, o chefe ou encarregado desse serviço, que consentir ou tolerar que sejam ellas tiradas fora da própria repartição".

Lei nº 1.269, de 15.11.1904.

A Câmara dos Deputados era composta por 205 deputados até 1893, quando o número de cadeiras passou para 212 (Decreto nº 511, de 23.6.1890 e Decreto nº 1.542 de 31.8.1893).

Lista 1 – Quantidade de deputados por estado – Decreto nº 5.453/1905

Amazonas	4
Pará.....	7
Maranhão.....	7
Piauí.....	4
Ceará.....	10
Rio Grande do Norte.....	4
Parahyba.....	5
Pernambuco	17
Alagoas	6
Sergipe.....	4
Bahia	22
Espírito Santo	4
Rio de Janeiro	17
São Paulo.....	22
Paraná.....	4
Santa Catharina	4
Rio Grande do Sul	16
Minas Geraes	37
Goyaz.....	4
Matto Grosso	4
Districto Federal	10

Entrar nos detalhes da Primeira República é uma tarefa árdua, pois são poucos os estudos sobre essa época. Existiam alguns partidos e tentativas de nacionalização dos partidos republicanos estaduais, mas sem sucesso. Sabe-se, principalmente, dos Partidos Republicanos paulista e mineiro, que deram a alcunha de “café com leite” ao período por sua aliança que garantia sempre a presença de um e outro na presidência e na vice-presidência. À época, estes cargos eram disputados independentemente, e chapas eram feitas de maneira informal. O sistema distrital é focado na territorialização do voto, associando o representante ao local que representa. Sendo formulado originalmente no Reino Unido como uma forma de a aristocracia se manter próxima à monarquia, seu objetivo era a representação de interesses diretamente conectados ao local e à pessoa que o representava. Em sua evolução para um sistema por eleição, Edmund Burke, por exemplo, fica famoso ao afirmar que o representante nunca precisa ir ao seu distrito, e foi o que fez ao ser representante de Bristol.

Entendendo esse aspecto do sistema que existia na República Velha, podemos compreender melhor a dinâmica instalada ali. O sufrágio era restrito e altamente vigiado por coronéis e patrões; os partidos eram agremiações locais que reuniam os interesses da classe socioeconômica mais alta, mas sem direcionamento ideológico, com as duas

maiores elites estaduais entrando em um acordo de compartilhamento de poder; o sistema eleitoral era desenhado de forma a garantir a presença e atuação política daqueles que se sentiram excluídos no período monárquico, garantindo o direito de voto somente a homens alfabetizados (em sua esmagadora maioria, brancos).

No final dos anos 20, essa situação passa a se tornar insustentável, com o crescimento do tenentismo, demandas por reforma constitucional e o acirramento das disputas entre Minas Gerais e São Paulo. Isso pode ser avaliado na escrita e publicação da emenda à Constituição Federal de 3.9.1926, que chega a incluir que o governo federal pode interferir em assuntos dos entes federados para garantir a representação de minorias, considerando que aos estados era permitido ter seus próprios sistemas eleitorais. Essas minorias não eram o que hoje consideramos minorias; não queriam dizer aqui interesses sociais e de grupos como mulheres e pessoas não brancas. Percebe-se que há um descontentamento geral com a representação, ou falta dela, e a inserção desta norma parece ser um primeiro passo para a introdução do sistema proporcional, que ocorre com o golpe dado por Getúlio Vargas, apoiado por vários setores sociais agrupados na Aliança Liberal.

1.5 1932-1945: entre o fascismo getulista e a representação proporcional

Normas principais:

- Decreto nº 19.398, de 11.11.1930;
- Decreto nº 21.076, de 24.2.1932;
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16.7.1934;
- Lei nº 48, de 4.5.1935;
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10.11.1937;
- Lei Constitucional nº 9, de 28.2.1945;
- Decreto-Lei nº 7.586, de 28.5.1945.

1.5.1 Principais características

Representação proporcional;

- estados são as circunscrições eleitorais;
- candidatura avulsa;
- voto expandido;
- sufrágio secreto;
- golpe de 1937.

As insatisfações do fim da década de 20 culminaram em 1930 e na ascensão de Getúlio Vargas ao poder. O Decreto nº 19.398, de 11.11.1930, determina a manutenção da república e do federalismo e dos direitos individuais prescritos na Constituição de 1891. É interessante notar a diferença de tom e estilo nos textos legais a partir desta época, pois passam a ser abertos por preâmbulos que buscam contextualizar e justificar as medidas sendo tomadas ali.

Já em 1932 é estabelecido o Código Eleitoral, através do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro. A primeira mudança que se nota é a expansão do sufrágio para a clara inclusão de mulheres. Além disso, expande-se também a cidadania feminina, incluindo a mulher estrangeira casada com brasileiro. O Código também traz o respeito

à convicção ideológica e política, equiparando-a à crença religiosa. No entanto, são mantidas todas as outras exclusões, incluindo analfabetismo. O Decreto nº 21.076 é interpretado historicamente como a tentativa do governo provisório de acalmar os liberais conservadores que exigiam o regresso do regime constitucional, nesse aspecto alguns avanços importantes foram realizados. A primeira mulher eleita nesse contexto foi Carlota Pereira de Queirós, como deputada federal, sendo também a única eleita nesse momento. Outro aspecto notável desse momento é a permissão de escolha de um “domicílio eleitoral” diferente do domicílio do eleitor ou eleitora (essa regra é desfeita na Lei nº 48, de 4.5.1934, art. 68).

O art. 56 institui o sufrágio secreto, resguardando assim o sigilo do voto, sendo que o eleitor deveria permanecer isolado em gabinete indevassável. É ainda interessantíssimo ler que no Código Eleitoral de 1932 já se citava o uso de uma “máquina de votar”¹¹ (art. 57, II.2), que pode ser comparada a uma urna eletrônica rudimentar. Outro aspecto modificado que demonstra o interesse em desconectar as oligarquias tradicionais do processo político é a mudança de composição dos responsáveis pelo processo eleitoral, sendo instituída a Justiça Eleitoral, à qual foi atribuída a responsabilidade de organizar o processo eleitoral, incluindo o alistamento de eleitores, a organização das mesas de votação, a apuração dos votos, o reconhecimento e a proclamação dos eleitos.

O processo que seguimos hoje ao votar não mudou muito do estabelecido pelo Código Eleitoral de 1932: o art. 81 descreve o processo de votação, em que a eleitora ou eleitor, após ter sua identidade conferida, passa à cabine e rapidamente faz seu voto de forma secreta; o art. 98, inc. 3, determina que não haja propaganda eleitoral 24 horas antes e depois do pleito e o inc. 7 determina que dia de eleição seja feriado nacional. Em conjunto com o alistamento permanente, o feriado nacional em dia eleitoral se torna mais um passo em direção ao voto obrigatório, ao garantir um dia dedicado à votação para toda a população. Além disso, o art. 119 determina algumas situações em que é necessário apresentar o título de eleitor(a), indo um pouco mais além na institucionalização do alistamento, tornando-o obrigatório para realizar certas ações. Nota-se que as mulheres permaneceram, neste momento, isentas dessas obrigações.¹²

Art. 119. O cidadão alistavel, um ano depois de completar maioridade ou um ano depois de entrar em vigor este Codigo, deverá apresentar seu titulo de eleitor para poder efetuar os seguintes Atos:

- a) desempenhar o continuar desempenhando funções ou empregos publicos ou profissões para as quais se exija a nacionalidade brasileira;
- b) provar identidade em todos os casos exigidos por lei, decretos ou regulamentos.

¹¹ “O mecanismo da máquina de votar é o seguinte: trata-se de uma caixa de ferro, de formato regular; que possui cinco dispositivos especiais, onde o eleitor coloca uma chave, no ato de votar, escolhendo, de acordo com a inspiração partidária correspondente, a chapa que lhe convém. Isto posto, o eleitor faz um movimento na chave, que é registrado por uma campainha, não havendo possibilidade de fraude, pois que, quando se registra a operação, os outros dispositivos receptores, destinados a outros partidos, ficam automaticamente protegidos. Realizado o movimento, o aparelho registra na coluna partidária respectiva o voto do eleito, podendo ser a máquina colocada em cabine indevassável especial, afim de que o escrutínio seja rigorosamente secreto” (*Folha da Tarde*, 9 set. 1937. p. 1 *apud* MEMORIAL DA JUSTIÇA ELEITORAL GAÚCHA, 2016).

¹² Lembrando que a normatização eleitoral do período republicano anterior desta época se restringiu a definir o escopo de cidadãos alistáveis para votar, se assim quisessem, não imputando obrigação de votar a nenhum indivíduo, mas apenas descrevendo os indivíduos que poderiam votar se o quisessem e facultativamente.

Art. 120. Não se aplicam as disposições do artigo anterior:

- a) aos cidadãos residentes no estrangeiro, ou domiciliados no Brasil, há menos de um ano;
- b) aos homens maiores de sessenta anos, e às mulheres em qualquer idade.

Art. 121. Os homens maiores de sessenta anos e as mulheres em qualquer idade pedem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral.

A Constituição de 1934 determina, no art. 109, que o alistamento e voto são obrigatórios para homens e para mulheres que exerçam cargo público remunerado e passa a maioria para 18 anos, mudança mantida pela Lei nº 48, de 4.5.1935, que adiciona a obrigatoriedade para quem tiver se alistado. Ou seja, quem se apresentasse como eleitor ou eleitora assumia para si a responsabilidade obrigatória de votar ou justificar ausência. O título também passa a ser obrigatório para que homens comprovem sua identidade.

O art. 58 do Código de 32 estabelece o sistema de representação proporcional, sendo também a primeira vez que a legislação eleitoral fez referência aos partidos políticos. Partidos e grupos de mais de cem eleitores e eleitoras podiam registrar listas de candidatos e candidatas com uma legenda, assim como era permitida a candidatura avulsa. O quociente eleitoral (QE) era contabilizado dividindo a quantidade de votos por cadeiras na circunscrição eleitoral (quota Hare) e o quociente partidário dividindo o QE pela quantidade de votos recebidos em legenda (desconsiderando, portanto, avulsos). Tendo em vista o alto valor que a quota Hare gera, o voto era contabilizado em dois turnos (votados simultaneamente). No primeiro turno, eram eleitas as pessoas que alcançassem o QE até que acabassem as vagas. Calculava-se, então, o QP, determinando quantas cadeiras cada partido tinha direito e, se já não tivessem sido preenchidas pelo QE, observava-se a pessoa mais votada da legenda. Caso o QP tivesse sido satisfeito e o QE não fosse alcançado por um número suficiente, no segundo turno levava-se em consideração os votos em legenda e nominais, mas não havia mais proporcionalidade: a ordem de eleição era definida de forma majoritária pela soma do voto em legenda e nominal do candidato ou candidata. Essa fórmula também é conhecida como “maiores sobras”.

A extrema confusão causada por esse sistema foi altamente criticada à época e modificada em 1935, com a Lei nº 48 de 4 de maio (RICCI; SILVA, 2016, p. 4). O art. 90 explica que a eleição em primeiro turno inclui tanto os candidatos e candidatas que igualassem ou ultrapassem o QE (mesma fórmula, incluindo votos brancos como válidos) e os candidatos e candidatas mais votados nominalmente dentro de uma legenda que tenha alcançado o QP (mesma fórmula). O segundo turno serviria para preencher os assentos vagos com os candidatos e candidatas mais votados ainda não eleitos dos partidos que atingiram o QE. Nota-se que o sistema somente corrige a confusão feita pelas etapas do processo, continuando extremamente complexo. A proporcionalidade não vem acompanhada, necessariamente, de uma complexificação do processo eleitoral; os cálculos pensados na década de 30 demonstram isso por serem uma combinação de proporcional com majoritário e por não terem uma visão clara da origem da proporcionalidade. O método favorecia os mais votados nominalmente e suas legendas, incentivando a pertença a partidos apesar da liberação para candidaturas avulsas e por grupos independentes.

É também neste período que os estados passam a ser as circunscrições eleitorais, mas a consideração na característica proporcional deve ser vista de maneira crítica.

O Decreto nº 22.621, de 5.4.1933, por exemplo, determina que “O número de deputados será fixado por lei na proporção que não excederá de um por setenta mil habitantes, não devendo esse número ser inferior a quatro por Estado”. Já na Constituição de 16.7.1934, afirma-se:

o número de deputados será fixado por lei; os do povo, proporcionalmente à população de cada Estado e do Distrito Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes, até o máximo de vinte, e, deste limite para cima, de um por 250 mil habitantes; os das profissões, em total equivalente a um quinto da representação popular. Os Territórios elegerão dois Deputados.¹³

Na Constituição do golpe de 1937, no entanto, isso é modificado novamente: “Art. 48. O número de deputados por estado será proporcional à população e fixado por lei, não podendo ser superior a dez e nem inferior a três por estado” (mas o Congresso nunca foi reestabelecido). Não há, a qualquer momento, uma explicação por trás da proporcionalidade escolhida.

Já em 1937 percebe-se a importância do partido político na organização da disputa política. Tanto é que o golpe do Estado Novo justifica, no Decreto-Lei nº 37, de 2.12.1937, a dissolução de todos os partidos políticos

Considerando que o sistema eleitoral então vigente, inadequado às condições da vida nacional e baseado em artificiosas combinações de caráter jurídico e formal, fomentava a proliferação de partidos, com o fito único e exclusivo [sic] de dar às candidaturas e cargos eletivos aparência de legitimidade [...].

Com o fechamento do parlamento, Getúlio Vargas faz uso do art. 180 da Constituição de 1937, outorgada por ele, para governar por decreto-lei até 1945. Até fevereiro de 1945, não houve eleições no Brasil, mas é importante notar que o período até 1937 não foi tranquilo ou democrático. Inclusive, a Prefeita Alzira Soriano foi deposta por não ser getulista.

1.6 1945-1965: a curta esperança democrática

Normas principais:

- Decreto-Lei nº 7.586, de 28.5.1945;
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18.9.1946;
- Lei nº 1.164, de julho de 1950 (Código Eleitoral de 1950).

1.6.1 Principais características

- Representação proporcional;
- lista aberta;
- multipartidarismo;

¹³ Desde a Assembleia Constituinte que as associações profissionais tinham representação política, com 40 representantes naquele momento, 20 representantes de empregados e 20 de empregadores.

- introdução de regras sobre financiamento político;
- voto obrigatório;
- Golpe de 1964.

A partir de 1945, Vargas começa de fato a reabertura política, sem mais condições de se manter no poder. Primeiramente é publicada a Lei Constitucional nº 9, de 28.2.1945, com o seguinte preâmbulo:

Considerando que se criaram as condições necessárias para que entre em funcionamento o sistema de órgãos representativos previstos na Constituição;
Considerando que o processo indireto para a eleição do Presidente da República e do Parlamento não somente retardaria a desejada complementação das instituições, mas também privaria aqueles órgãos de seu principal elemento de força e decisão, que é o mandato notório e inequívoco da vontade popular, obtido por uma forma acessível à compreensão geral e de acordo com a tradição política brasileira [...].

Foi feita assim a remoção dos aspectos mais autoritários da Constituição de 1937 e estabelecida a regularidade eleitoral a partir de 1946, de quatro em quatro anos. Nesta norma também é mantida a proporcionalidade e a circunscrição eleitoral nos estados, "não podendo ser superior a trinta e cinco nem inferior a cinco por Estado, ou pelo Distrito Federal". Em conjunto com o Decreto-Lei nº 7.586, de 28.5.1945 ("Lei Agamenon"), Vargas parece buscar consolidar seu legado no quesito eleitoral. Reorganizaram-se a Justiça Eleitoral brasileira, os pleitos eleitorais e o alistamento eleitoral dos cidadãos.

Com a reintrodução da Justiça Eleitoral no país houve à época a preocupação de fazer campanhas de conscientização dos cidadãos em relação ao ato de votar, já que o Estado Novo havia desconstruído as possibilidades institucionais de participação do cidadão.

O voto se torna obrigatório para todos os homens e para todas as mulheres que exerçam função lucrativa (com algumas exclusões da obrigatoriedade, como os inválidos, os maiores de 65 anos, os brasileiros a serviço do país no estrangeiro, os oficiais das forças armadas em serviço, os funcionários públicos em licença ou férias fora de seus domicílios, os magistrados). É inquietante ver que mulheres que exerciam trabalhos domésticos e não lucrativos eram tratadas como cidadãs apartadas da política e que suas vontades nestes assuntos eram consideradas menos relevantes que as dos cidadãos do sexo masculino, afinal de contas não há cláusulas exclusivamente masculinas que os faculte o voto.

Analfabetos continuaram excluídos do direito ao voto, algo também preocupante, considerando que esta população impedida de tomar parte em sua cidadania era a que mais precisava garantir sua representação e voz em meio à elite.

Os quocientes eleitoral e partidário e a distribuição de votos ficaram como antes. Partidos políticos, que antes podiam ser registrados com apenas 200 assinaturas de membros do eleitorado, passam a precisar de 10 mil eleitores e eleitoras para registro, em cinco ou mais estados; partidos estaduais passam a ser proibidos. Se antes os partidos maiores já eram beneficiados pela quota Hare e pelo quociente partidário, agora essa barreira é colocada ainda mais alta, com a dificuldade na formação de partidos. Ainda vemos consequências dessas medidas, com a existência somente de partidos nacionais no Brasil (países como a Argentina e a Suécia possuem partidos locais e regionais).

Os outros dois pontos importantes desta época são a obrigatoriedade do voto e o sistema proporcional. Enquanto podemos pensar que os objetivos de Vargas eram outros, ao estabelecer essas duas regras – uma ideia fascista de dever cívico e a inclusão de seus aliados enquanto eleitores e candidatos são as fortes possibilidades (WEIR, 1992, p. 208) –, essas regras se mantêm e são relevantes atualmente por outras razões, como veremos à frente.

A normatização eleitoral posterior ao de 1945 veio rapidamente, ainda em 1950, e fez pequenas mudanças em relação ao sufrágio. A obrigatoriedade do voto ficava definida a todos os cidadãos menores de 70 anos. Também se facultou o voto a todos, não somente a funcionários públicos, que estivessem fora de seu domicílio no dia de eleição; ainda aos funcionários civis, não só aos funcionários militares, que estivessem de serviço no dia da eleição. É importante que se entenda que o alargamento do sufrágio no período Vargas não significou necessariamente uma expansão do entendimento de quem se qualificaria como cidadão. Na verdade, mais provavelmente, o aumento do número de eleitores teve mais a ver com a possibilidade pragmática do governo à época de conseguir mais votos para sua coalizão governativa e para candidatos aliados, assim como também algum tipo de associação às próprias crenças políticas de Vargas.

A Constituição de 1946 ainda faz um adendo e descreve que não podiam se alistar aqueles que não sabiam exprimir-se na língua nacional – fortalecendo a exclusão da população pobre, negra e indígena, os militares em serviço ativo, salvo os oficiais, os mendigos e os que estivessem, temporária ou definitivamente, privados de direitos políticos. Ainda na Lei nº 7.856, de 28.5.1945 – permanecendo no Código Eleitoral de 1950 –, mulheres que não exerciam profissão lucrativa tinham voto facultativo.

A quantidade de cadeiras variou entre 1946 e 1970, começando com 304 deputados e terminando com 409. O cálculo do quociente eleitoral a partir de 46 é mantido com a quota Hare (votos válidos divididos por cadeiras), contando os brancos como válidos. O quociente partidário também continua o mesmo. Já com o Decreto-Lei nº 7.586, de 28.5.1945, se extingue a possibilidade de candidatura avulsa no país. O art. 39 define que somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos. Sendo que o registro para se tornar partido só seria concedido, de acordo com o art. 109, àquelas associações de, pelo menos, dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais, ou seja, a requisição era que, de fato, os partidos tivessem uma mínima base nacional. Essa norma tinha a pretensão viabilizar a reconstrução de um quadro partidário de base nacional, principalmente sustentada por raízes regionais, como era no Estado Novo. No entanto a lei prejudicou profundamente os partidos que ainda estavam em processo de estruturação e os partidos de oposição que não tinham a estrutura do governo para ajudar em sua organização. Assim, em 1945, trinta e cinco partidos tiveram o registro provisório concedido, no entanto, ao final de 1948, apenas doze restaram oficialmente registrados. No bojo desses acontecimentos, dois partidos foram criados com o apoio getulista, o Partido Social Democrático (PSD), que tinha o voto dos intervencionistas e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que tinha o voto do operariado e alistamento *ex-officio*, e em oposição a Vargas surgiu a União Democrática Nacional (UDN), que teve muitas dificuldades para recolher assinaturas por não contar com a máquina de governo. Além disso, muitos pequenos partidos tiveram que se associar à UDN para conseguir espaço.

Ainda no Código Eleitoral de 1950, instituiu-se cláusula de barreira para funcionamento de partidos ligada ao sucesso parlamentar destes. Em parágrafo único do Capítulo VI normatiza-se que terá cancelado seu registro o partido que em eleições gerais não satisfizer uma destas duas condições: eleger, pelo menos, um representante no Congresso Nacional ou alcançar, em todo o país, cinquenta mil votos de legenda. A justificativa para a criação da cláusula era a tentativa de evitar fragmentação partidária e legendas de aluguel (SOUZA, 2013). No entanto, essa cláusula nunca chegou a ser posta em prática. O argumento foi que candidatos eleitos não poderiam ser impedidos de tomar posse se seus partidos não tivessem obtido sucesso eleitoral perante a cláusula de barreira¹⁴ (SOUZA, 2013).

Outra inovação exótica e, alguns diriam, de viés “cesarista”, surgiu com o decreto de 1945, a possibilidade de candidatura múltipla, ou seja, candidatos podiam concorrer simultaneamente a diversos cargos. Getúlio Vargas nas eleições de 2.12.1945, por exemplo, foi candidato a senador em cinco estados e a deputado federal em nove estados, sendo que foi eleito senador no estado do Rio Grande do Sul pelo Partido Social Democrático (PSD) e no estado de São Paulo pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e, ainda, a deputado federal pelos estados da Bahia, Rio de Janeiro, Distrito Federal (antigo estado da Guanabara), São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, sempre pelo mesmo partido, o PTB. De fato, não há casuísmo na instituição da regra de candidatura múltipla, isso porque, unida à lei da absorção das sobras pelo partido mais votado de cada estado, foi usada pelos personagens políticos dominantes, como Vargas, para aglomerar votos em suas legendas partidárias e eleger seus aliados.¹⁵

A partir do Código Eleitoral de 1950, o Brasil passa a usar uma fórmula de “maiores médias” ou D’Hondt. De fato, o Brasil estabelece uma divisão equivalente à D’Hondt, já que o art. 56 mantém o uso da quota Hare para a determinação do quociente eleitoral e o art. 57, a mesma fórmula para o quociente partidário, o que é desnecessário para o cálculo da D’Hondt (LIJPHART, 2003, p. 172). Como explica Lijphart (2003), a fórmula D’Hondt funciona da seguinte forma: os votos de cada partido são divididos pela sequência de divisores 1, 2, 3, 4..., n e o assentos, dados aos valores mais altos. No caso do Brasil, após o cálculo da quota Hare e do quociente partidário (determinando quantos votos são necessários para se eleger e a quantas cadeiras cada partido tem direito), os votos são divididos seguindo a fórmula D’Hondt e os assentos distribuídos para quem atinge o QE. Porque a fórmula D’Hondt começa com o divisor 1, ela tende a privilegiar os maiores partidos ou coalizões, assim como as candidaturas individuais com mais votos. Nota-se que a partir da Lei nº 9.504, de 1997, votos brancos deixam de ser contados como votos válidos.

Em 1945, viram-se as primeiras normas que tratavam de legislar sobre financiamento político partidário e eleitoral. Em 1945, por exemplo, houve a primeira proibição quanto à origem do financiamento partidário, nela ficaram vetadas as contribuições de origem estrangeira (SOUZA, 2013). Já em 1950 o Código Eleitoral determinou a

¹⁴ “[...] Em 2006, finalmente, o STF declarou a inconstitucionalidade da cláusula de barreira” (SOUZA, 2013, p. 5).

¹⁵ Em 2015 o Deputado Federal Leonardo Picciani (PMDB - RJ) propôs que dentro do pacote da reforma política se reintroduzisse a candidatura múltipla. Esta permitiria que candidatos disputassem na mesma eleição até dois cargos, um majoritário e um proporcional. Então, se o candidato levasse as duas cadeiras ele poderia escolher qual gostaria de ocupar.

proibição de fontes de recursos provenientes de economia mista, de concessionárias de serviço público e de doadores anônimos para partidos. Essa foi a forma encontrada de resguardar as instituições políticas partidárias de tornarem-se marionetes de capital estrangeiro e de não prejudicarem, de alguma forma, a colocação do Brasil no mercado externo (SOUZA, 2013). Também houve ainda em 1950 a instauração do primeiro registro de financiamento público indireto, assim, os partidos ficaram isentos do pagamento de selos, papéis, reconhecimento de firma e serviço de tabelionato para a feitura de requerimentos para fins eleitorais.

Sobre os limites de gastos para despesas eleitorais, é impressionante observar que o descrito no Código Eleitoral de 1950 ainda é o que rege os pleitos eleitorais brasileiros nos dias de hoje. Dessa forma, os partidos fixam a quantia máxima que um candidato gastará com sua candidatura e a quantia global máxima que o próprio partido gastará (SOUZA, 2013).¹⁶

1.7 1965-2017: ditadura, reabertura e reformas

Normas principais:

- Lei nº 4.737, de julho de 1965;
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- Lei nº 9.504, de 30.9.1997;
- TSE – Resolução nº 22.610 de 2008;
- Lei nº 13.165, de 29.9.2015;
- Lei nº 13.488, de outubro de 2017.

1.7.1 Principais características

- Período ditatorial militar, com eleições restritas;
- Constituição de 1988;
- sistema proporcional, federalista, com lista aberta;
- cotas de gênero.

Em 15.7.1965, o Código Eleitoral brasileiro, que ainda vigora nos dias de hoje (Lei nº 4.737, de 15.7.1965), era publicado no país. O sufrágio eleitoral continuou incluindo cidadãos e cidadãs maiores de 18 anos, mas ainda não considerou cidadãos de direitos em sua plenitude os analfabetos, os que não sabem se exprimir na língua nacional e os que estejam privados temporária ou definitivamente de direitos políticos. Há também uma transformação quanto ao voto de militares no Código Eleitoral de 1965 em relação à ampliação do sufrágio, descreveu-se assim que os militares seriam alistáveis desde que oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinha, subtenentes ou suboficiais ou alunos das escolas militares de ensino para a formação de oficiais.

Somente no Código Eleitoral de 1965 o sufrágio feminino e masculino é finalmente equiparado em sua totalidade. A partir desse Código Eleitoral se retira qualquer possibilidade de voto facultativo para mulheres e o torna obrigatório, modificando então

¹⁶ “Estabeleceu-se em 2006, entretanto, que caberia também à lei fixar esses limites até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral. Somente se a lei silenciasse sobre os limites é que os partidos deveriam fixá-los. A prática tem sido, de fato, a lei do silêncio” (SOUZA, 2013, p. 7).

as regras que duraram até 1950, em que mulheres que não exercessem trabalho lucrativo poderiam escolher não participar do pleito eleitoral. Além disso, se formos mais a fundo na análise, possivelmente essa regra está vinculada a uma política de desincentivo ao voto feminino de forma mais ampla. Pensemos bem, em um momento histórico – início da República até os anos 50 – em que apenas 10% das mulheres faziam parte da população economicamente ativa do país (PINHEIRO, 2012), isso significava que apenas 10% das mulheres participariam obrigatoriamente como eleitoras. Sendo que, é bom que se observe, não havia nenhuma regra associando o voto masculino facultativo ao exercício de alguma atividade lucrativa, pelo contrário, todos os homens, independentemente de sua situação laboral, eram obrigados a votar. Enfim, a supressão desta regra do Código Eleitoral de 1965 é um pequeno avanço no tratamento de mulheres de forma geral como sujeitas pensantes e com direito à cidadania.

No caminho de uma expansão normativo-democrática, a Constituição de 1988, apesar de transcrever grande parte do Código Eleitoral de 1965, trouxe, pela primeira vez, a possibilidade de analfabetos serem eleitores, mas ainda os mantém inelegíveis. O sufrágio eleitoral para militares também se amplia e se restringe o voto apenas de conscritos durante o período militar obrigatório. O alistamento eleitoral e o voto continuam obrigatórios aos cidadãos que tem entre 18 e 70 anos, no entanto se adiciona o voto facultativo a maiores de 16 anos e menores de 18 anos, aumentando assim a população de eleitores.

A norma eleitoral também mantém que, para se candidatarem, brasileiras e brasileiros deveriam estar, obrigatoriamente, registrados em partidos. Contudo a possibilidade de candidatura múltipla desaparece.

Atualmente a Constituição de 1988 determina (através da Lei Complementar nº 78, de 30.12.1993) o número fixo de 513 cadeiras, sendo a divisão que determina o tamanho das bancadas estaduais ainda feita com a população brasileira de 1998. Chegase a 513 cadeiras estabelecendo a proporcionalidade um(a) representante por 370 mil eleitores(as), porém não há, em nenhuma norma, explicação ou mesmo determinação formal para esse valor. Para decidir o tamanho das bancadas de cada estado, divide-se toda a população por 513 e a população de cada estado por esse resultado. Respeita-se limites mínimo e máximo de oito e 70 representantes – assim quando um estado não alcança, naturalmente, oito representantes, este número lhe é garantido. Somente São Paulo teria mais de 70 representantes, sendo o único estado a ter essa quantidade de deputados e deputadas.

A representação proporcional é mantida e é sempre alvo de debate, mas pouca perspectiva. De fato, a proporcionalidade pode ser feita em relação a qualquer critério definido no momento da constituinte. Pode-se fazê-la em referência a quem tem cabelos curtos e longos; que têm animais domésticos; casa ou apartamento; ou, mais logicamente, à população de cada estado assim como os votos recebidos pelos partidos, como é o nosso caso. Assim, o número de cadeiras é definido a partir da população da cidade/estado e a distribuição delas é proporcional aos votos recebidos pelos partidos.

Em nossa jabuticaba eleitoral se vê que o Brasil é um dos poucos a usar a representação proporcional com lista aberta e se destaca por ser o maior país a fazê-lo e pela duração desta combinação, desde 1945 (NICOLAU, 2006, p. 57). Essa combinação favorece o multipartidarismo que, no nosso caso, é combinado com coligações pré-eleitorais. A junção dessas várias regras serve para aumentar a proporcionalidade de estados e partidos representados (LIJPHART, 2012; NICOLAU, 2006, p. 36).

O principal resultado da combinação de representação proporcional, lista aberta, grandes distritos, e grande número de candidaturas é, sem dúvida, a alta competição entre partidos, mas também intrapartidária. Candidatas e candidatos são incentivados a realizar campanhas individualistas, que mostrem sua habilidade pessoal de ter cargo político, independente do partido, e contra seus colegas de legenda. Partidos, por sua vez, têm interesse em ter o maior número de candidaturas possível, de forma a aumentar a quantidade de votos contados para o partido e que determina o número de cadeiras recebidas.

Busca-se garantir o maior número de cadeiras e a vantagem eleitoral de algumas pessoas bem-posicionadas na cúpula partidária (NICOLAU, 2006, p. 695). O eleitorado, por sua vez, deve escolher uma candidata ou candidato sabendo que, provavelmente, seu voto fará pouco para elegê-la. Volta à tona o voto estratégico, mas com a alta individualização do voto, candidaturas grandes, de incumbentes com altos gastos de campanha, ou de celebridades, a filiação partidária da candidata ou candidato torna-se opaca e o eleitorado tende a votar em quem já vai ganhar. Os partidos brasileiros escolhem alguns privilegiados que serão “cabeça de chapa”, terão mais tempo de fala, e receberão mais dinheiro para campanha (que poucas vezes são indivíduos de grupos minoritários). A combinação com o sistema majoritário somente comprova que vencem aquelas pessoas selecionadas para eleição pelo partido. Em cargos majoritários, o partido somente tem direito a um candidato ou candidata e, logo, apoia totalmente essa pessoa.

A campanha se torna, de fato, uma caça a doações, já que a maioria das candidatas e candidatos não pode contar com o apoio do partido (SAMUELS, 2001a; 2001b; MIGUEL, 2003; NICOLAU, 2004; 2006; ARAÚJO; ALVES, 2007). Dada a elevada dificuldade em arrecadar fundos, talvez fosse mais eficiente que candidatas e candidatos se unissem e buscassem a eleição de forma unificada. No entanto, além de não existir uma união programática, partidos tendem a apoiar candidaturas “garantidas”, com apoio financeiro, publicitário e até na distribuição de tempo do horário eleitoral gratuito (ARAÚJO, 2005).

O processo de seleção de candidaturas no Brasil é desconhecido em sua maior parte, sendo determinado internamente, informalmente ou em estatutos partidários. Dadas as condições do sistema eleitoral, os partidos tendem a não ser excludentes (NICOLAU, 2006; ÁLVARES, 2008). No entanto, isso não indica qualquer tipo de abertura real dos partidos, somente uma medida para angariar mais votos para a legenda.

Muita novidade também ocorreu em relação ao financiamento político no período histórico de 1965 aos dias de hoje. Ainda em 1965, no início da ditadura militar, determinou-se a LOPP (Legislação sobre a prestação de contas) que determinava a prestação de contas de partidos e comitês eleitorais ao fim de cada campanha. Os candidatos também ficaram vetados de receber recursos por meio direto e de realizar despesas individualmente, tudo isso teria que ser realizado através dos partidos. Apenas após a redemocratização os candidatos individualmente voltaram a “ser atores ativos nas conduções das finanças eleitorais” (SOUZA, 2013, p. 8). Em 1965 também houve a criação de um fundo de financiamento público direto, em um primeiro momento o objetivo do fundo era fazer com que partidos não dependessem tanto de recursos privados para seu financiamento e que as campanhas não fossem tão influenciadas pelo capital econômico. No entanto, a desorganização temporal e nos recursos no momento da implantação do fundo prejudicou os resultados. Com as eleições de 1982 e o evidente encarecimento de campanhas e da dependência destas em relação ao capital privado,

demonstrado no caso Fernando Collor/PC Farias, o fundo de financiamento partidário foi regulamentado novamente, em 1995, com a Lei de Partidos. Esta regulação instituiu regras que aplicavam multas e legislavam sobre doações; ainda, dotações orçamentárias da União foram estabelecidas.¹⁷

Até a reforma política de 2015 as empresas tinham limite de doação de 2% da renda anual e pessoas físicas, 10% da renda anual para campanhas. Limites de gastos existem somente para candidaturas, não para partidos. O Brasil também proíbe doações estrangeiras, de grupos de interesses, e doações anônimas. Estas proibições incluem ONGs que recebem doações do estrangeiro ou recursos públicos, e organizações religiosas ou desportivas. Além disso, também são proibidas outras doações do poder público fora do financiamento previsto. Não há recebimento de taxas de membros. Partidos legalmente registrados recebem financiamento de cinco por cento destes recursos, sendo que são iguais para todos os partidos; o restante é proporcional à quantidade de votos recebida. O uso dos fundos é regulamentado: não mais que 50% pode servir para pagamento de aluguéis e salários; 20% deve ir para algum instituto ou fundação do partido dedicado à pesquisa e capacitação; 5% deve ser utilizado para promover a participação de mulheres na política. Além do cotidiano e atividades partidárias, os recursos podem ser utilizados em campanhas. O HGPE também é dividido igualmente para todos os partidos com candidaturas com um adicional proporcional para partidos com representantes. Partidos têm liberdade para definir seus programas, salvaguardando 10% do tempo para suas candidatas. Existem várias regulamentações com relação à publicidade, de forma a limitar oportunidades para compra de votos. Partidos também devem relatar suas finanças anualmente, nos três níveis da federação.

Enfim, de fato, a existência de muitas regulamentações e sanções, no caso brasileiro, vem da desconfiança da população com relação às instituições políticas e representantes (INTERNATIONAL IDEA, 2014). Samuels (2001a), Casas-Zamora (2008) e International Idea (2014) apontam para o volume de doações empresariais no Brasil e a associação desse recurso com relacionamentos impróprios com representantes.

Focando nas inovações, as cotas sociais eleitorais, que vieram somente a partir da década de 90, demonstram algum avanço na política brasileira. Foi após a IV Conferência Mundial da Mulher, em Pequim, que as brasileiras atuantes na política viram uma oportunidade de introduzir cotas de gênero na Lei Eleitoral brasileira, tendo em vista que o Brasil foi signatário da plataforma de ação resultante. É importante notar que a demanda veio, portanto, de membros da própria classe política e não de movimentos societários. Assim, desde a Lei nº 9.100, de 29.9.1995, o Brasil também possui cotas de gênero regidas por lei, mas com uma mecânica interessante. Inicialmente separando 20% das candidaturas, a lei foi redigida sem determinação do sexo que deve preenchê-la, de acordo com o preceito institucional que afirma que não se pode legislar para um grupo.¹⁸

¹⁷ “[...] distribuídas em 12 parcelas para os partidos. Tais dotações foram definidas em valor nunca inferior, a cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicado por R\$0,35 (em valores de agosto de 1995). Os valores deflacionados – tendo como base o ano de 1994 – indicam que, em apenas dois anos, o montante distribuído por meio do FP aumentou em mais de 30 vezes. Em 1994, o fundo não alcançou um milhão de reais. Apenas dois anos mais tarde, no ano de 1996, esse valor já passava de 20 milhões de reais (valor deflacionado relativo aos quase 50 milhões de reais distribuídos naquele ano)” (SOUZA, 2013, p. 5).

¹⁸ Usa-se indiscriminadamente, aqui, sexo e gênero. Apesar de serem conceitos contestados, já é consenso nas ciências sociais que estas palavras não são sinônimas, mas devem ser definidas diferencialmente, assim como

A Lei nº 9.504, de 30.9.1997, por sua vez, aumenta a reserva para 30%, com a seguinte redação (grifos nossos):

§3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação *deverá reservar* o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

A Lei nº 12.034, de 29.9.2009, modifica a redação, trocando “deverá reservar” por “preencherá”, aparentemente de forma a reforçar a obrigatoriedade das cotas. No entanto, as cotas foram criadas em conjunto com o aumento de candidaturas que cada partido pode apresentar (1,5 vezes o número de cadeiras para partidos; 2 vezes o número de cadeiras para coligações, redação de 1997), e assim o efeito da cota tem sido quase nulo (ARAÚJO, 2001). Ao aumentar em 50% o número de candidaturas, os 30% da cota não impactaram o modo como os partidos selecionam suas candidatas e candidatos. Como o Brasil faz uso da lista aberta, os partidos não pré-ordenam como suas candidatas e candidatos serão eleitas e eleitos, tendo como consequência que o que determina a eleição são outros múltiplos fatores, incluindo o apoio partidário que é decidido de maneira informal e de acordo com as alianças partidárias internas que são altamente excludentes. Com uma grande quantidade de assentos em disputa, uma ainda maior quantidade de candidaturas e regras frouxas na questão partidária, as mulheres se perdem num “mar de candidaturas”, afetando inclusive o financiamento político, tendo em vista que mulheres tendem a gastar mais por voto sem garantia de vitória ou mesmo um bom posicionamento (GOMES, 2015).

1.8 Conclusão: a jabuticaba eleitoral brasileira

A combinação de várias regras gera resultados que podem ser imprevisíveis – ainda mais em uma situação em que não há espaço para teste. No entanto, existem alguns padrões que podem ser observados no mundo, como exemplo, ser comum o uso da representação proporcional com a lista fechada. Enquanto é importante ter em mente que nenhum sistema eleitoral é idêntico a outro, é também válido ressaltar que o Brasil faz uma combinação de regras que é, pelo menos, heterodoxa, com consequências bastante particulares.

Por exemplo, não é possível a criação de um sistema proporcional sem algum tipo de distorção. Nenhuma proporcionalidade, feita com referência a qualquer aspecto populacional, é passível de ser exata quando transferida para o mundo real. No caso brasileiro se desistiu do sistema distrital/majoritário, mas manteve-se a ligação territorial e federalista da representação política. O cálculo de proporcionalidade, até certo ponto aleatório (por exemplo, nunca é claro como a quantidade de cadeiras é determinada), pode ser feito de várias maneiras. O respeito ao princípio federalista significa que é

possuem, entre si, complexas relações de interação que podem ou não serem causais. Nos últimos anos, esse debate tem sido amplamente sentido na legislação brasileira, com disputas em plenários em todas as esferas assim como modificações em propostas de lei de forma a usar uma ou outra palavra. Pretende-se, com o uso único de “sexo” determinar que somente o que é determinado pela medicina ao nascer deve ser considerado pela lei; no entanto, à época da formulação das cotas eleitorais, esse debate ainda não era tão detalhado entre a classe política.

necessário proteger a representação dos estados com populações menores. É comum ver isso tratado como uma “injustiça” com os estados maiores, mas a consequência disso é que a região Sudeste não é capaz de governar o país sozinha e de acordo com seus interesses em detrimento das outras regiões do país.

Outra regra eleitoral relevante para a compreensão da dinâmica política brasileira é a lista aberta. Apesar da sua extrema importância e seu longo histórico de uso no Brasil, a expressão em si e seu significado são pouco conhecidos. De fato, é tão comum para a cidadã ou o cidadão brasileiro ir à urna e votar em uma pessoa ao invés de em uma legenda, que essa mecânica já é tomada como fato dado. Para efeitos de comparação, pensemos no funcionamento da lista fechada na Argentina. Antes das eleições todos os partidos apresentam suas listas de candidaturas, com a cota de 30% de candidaturas femininas. As listas já vêm ordenadas: se determinado partido consegue dez assentos, as dez primeiras pessoas nessa lista serão eleitas. Como a cada dois nomes masculinos, obrigatoriamente, deve-se apresentar um nome feminino (ou a cada dois femininos, um masculino), pelo menos três mulheres deste partido serão eleitas. No caso brasileiro, os partidos apresentam um grupo de candidaturas, sem ordenação. O eleitorado vota e, somente após a contagem dos votos, a lista é ordenada. O quociente partidário é aplicado e descobre-se quantos assentos cada partido irá receber.

Além de decidir a população votante e estabelecer a formação de partidos, o sistema eleitoral também decide as fronteiras populacionais nas quais essa população vota e seu voto será contado. Por exemplo, em países unitários, como o Uruguai ou a Suécia, mesmo o voto proporcional é contabilizado de forma nacional, ou seja, é somente proporcional à população e não a algum distrito eleitoral. Como o Brasil é um país federalista, a proporcionalidade de cada cargo segue a população das circunscrições eleitorais, cidades e estados.

Duas questões ainda afetam diretamente a lista aberta: a magnitude dos distritos e a quantidade de candidaturas. Como falamos acima, os distritos ou circunscrições eleitorais, no Brasil, coincidem com as fronteiras geográficas dos estados e dos municípios. Assim, quando falamos de magnitude do distrito no Brasil, no caso de Minas Gerais, estamos falando de 53 deputados e deputadas federais e 77 deputados e deputadas estaduais que, no papel, concorrem em todo o estado. Avaliar a eficiência do tamanho de um distrito é uma questão complexa incorporando, além de fatores políticos e logísticos, questões culturais e históricas.

É também importante que se entenda que omissões institucionais – no sistema eleitoral, por exemplo, podem ajudar a perpetuar situações de injustiça social nos estados. No caso brasileiro chama atenção que ainda hoje não houve a concretização de cotas garantidoras de assentos para minorias historicamente oprimidas, como mulheres, negros e indígenas. No caso da representação política de pessoas negras, a resultante da falta de uma norma eleitoral específica gera resultados desastrosos. Pessoas negras, que constituem quase 50,7% (2014) da população brasileira (somatório de pretos e pardos, segundo dados do IBGE), representaram apenas 20% da Câmara dos Deputados na legislatura iniciada em 2015 (103 deputados) e somente 18,5% (5 senadores entre os 27 eleitos) do Senado.¹⁹ O mesmo acontece com mulheres, que são 51%

¹⁹ Candidatas enfrentam múltiplos obstáculos que não são associados com campanhas masculinas e mesmo as que atingem maior sucesso não se comparam aos candidatos em termos de volume arrecadado e de gastos por voto (GOMES, 2012; SPECK; SACCHET, 2012a; 2012b).

da população brasileira, e que mesmo que tenham cotas de 30% garantidas nas listas abertas eleitorais dos partidos – cotas essas pouco eficazes se comparadas à reserva de assentos e à cota em lista fechada –, ocuparam apenas 9,9% das cadeiras na Câmara dos Deputados na legislatura de 2015 e no Senado correspondem a apenas 13,6% do total de senadores, apresentando resultados de representação feminina piores que de países tradicionalmente conservadores em relação às mulheres, como a Arábia Saudita.

Enfim, o sufrágio eleitoral no Brasil foi consolidado ao longo do século XX e baseou-se no princípio da igualdade do voto entre cidadãos. O problema, que resultou na não incorporação de todas as brasileiras e todos os brasileiros no escopo do direito de voto logo de início, foi o entendimento de que parte do povo brasileiro não era dotada de cidadania e, portanto, não deveria ter direitos políticos. E, mesmo quando o sufrágio teve sua completude com Getúlio Vargas, não havia o entendimento de justiça cidadã imbuída no princípio, mas o desejo de aumentar o número de votantes com o interesse em ganho próprio. Somente atualmente o voto obrigatório adquiriu uma perspectiva de inclusão social e garantia de direito político. O Brasil, sendo um país com dívidas históricas com vários segmentos populacionais e com uma grande expansão territorial, precisa garantir que todo o eleitorado tenha acesso ao seu direito de voto. Assim, a obrigatoriedade do sufrágio existe tanto para a população (que facilmente justifica, anula ou paga uma multa irrisória) quanto, e principalmente, para o Poder Público, que é obrigado a fornecer urnas padronizadas, colocadas em todas as seções, mesas completas, transporte e, inclusive, o horário gratuito de propaganda eleitoral.

Sobre o debate com relação à moralização das formas de financiamento eleitoral, pode-se afirmar, como observou-se ao longo do texto, que acontece no Brasil desde os idos de 1945 e concretizou-se em iniciativas para corrigir irregularidades identificadas no âmbito das finanças eleitorais (SOUZA, 2013). O que se pode dizer é que o sistema eleitoral brasileiro é, de uma só vez, extremamente aberto e permeável e extremamente concentrador de poder e dinheiro. Ao permitir milhares de candidaturas e representação proporcional, a impressão que se tem é que tudo está em fluxo e o sucesso pode ser de qualquer pessoa. Mas o alto nível de incerteza da competição eleitoral leva investidores e investidoras, candidatos e candidatas, a buscar essa certeza de outra forma: através do dinheiro.²⁰

Concluindo, vê-se que nosso sistema eleitoral não surge pronto em 1988, 1997, 2015 ou 2017, mas é formulado ao longo de toda nossa história republicana, sendo ainda afetado pela exclusão de mulheres e pessoas não brancas da política, pela concentração de renda, coronelismo e patrimonialismo, assim como fazendo uso de regras formais adotadas ainda no começo do século XX. Em um momento de instabilidade política, pensa-se que uma reforma, além de possível e provável, é também salutar, mas a história nos mostra que nem sempre as reformas vêm para o bem e nem sempre são tão inovadoras. Enquanto população, o que esperamos é que qualquer reforma, mudança e reeleitura de regras políticas e eleitorais seja feita com maturidade e sabedoria, tendo em

²⁰ A forte aproximação de investimento na campanha e quantidade de votos mostra que é necessário ter grandes volumes de dinheiro para garantir uma campanha (SPECK; SACCHET, 2012b). Por outro lado, dinheiro não é tudo. Candidaturas de representantes de populações minoritárias, como mulheres e pessoas negras, precisam gastar muito mais para garantir seu sucesso, dada a falta de características associadas com o perfil político tradicional. Com menores probabilidades de serem apoiadas pelos partidos, elas precisam arrecadar completamente sozinhas (GOMES, 2012).

vista que manipulação mal-intencionada pode resultar em eventos esdrúxulos, como o que ocorreu com a presidenta democraticamente eleita Dilma Rousseff em 2016. Mais que tudo, é preciso entender o sistema eleitoral e as instituições políticas de forma geral como produtos do seu tempo e contexto histórico.

Referências

- ÁLVARES, Maria Luiza Miranda. Mulheres brasileiras em tempo de competição eleitoral: seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares. *Dados*, v. 51, n. 4, 2008.
- ARAÚJO, Clara. A interseção entre gênero e partidos políticos no acesso das mulheres às instâncias de representação. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, jun. 2005.
- ARAÚJO, Clara. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. *Dados*, n. 1, 2001.
- ARAÚJO, Clara; ALVES, José Eustáquio Diniz. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. *Dados*, v. 50, n. 3, 2007.
- BERNAUER, J.; GIGER, N.; ROSSET, J. Mind the gap: do proportional electoral systems foster a more equal representation of women and men, poor and rich? *International Political Science Review*, v. 36, n. 1, p. 78-98, 1º jan. 2015.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. *A história da Câmara dos Deputados*. 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia>>.
- CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. *Dados*, v. 46, n. 1, 2003.
- CERVI, Emerson Urizzi. O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil: um instrumento de análise de conteúdo. *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, p. 106-136, jun. 2011.
- CHAPPELL, Louise; GALEA, Natalie. Excavating informal institutional enforcement through “rapid” ethnography: lesson from the Australian construction industry. In: WAYLEN, Georgina (Org.). *Gender and informal institutions*. London: Rowman & Littlefield International, 2017.
- COX, Gary W. The organization of democratic legislatures. In: WEINGAST, Barry R.; WITTMAN, Donald A. (Org.). *The Oxford handbook of political economy*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2006.
- CRENSHAW, Kimberle. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *The University of Chicago Legal Forum*, v. 140, p. 139-167, 1989.
- FAORO, Raymundo. *Existe um pensamento político brasileiro?* São Paulo: Ática, 1994.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 1975. v. 2.
- GOMES, Larissa. *A presença feminina nos espaços legislativos: um estudo das eleições de 2010 para a Assembleia Legislativa de Minas Gerais* [manuscrito]. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.
- GROFMAN, Bernard; LIJPHART, Arend (Org.). *Electoral laws and their political consequences*. New York: Agathon Press, 2003.
- GROFMAN, Bernard; LIJPHART, Arend (Org.). *The evolution of electoral and party systems in the Nordic countries*. New York: Agathon Press, 2002. Political Science Series.
- HTUN, Mala. Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups. *Perspectives on Politics*, v. 2, n. 3, p. 439-458, set. 2004.
- INTERNATIONAL IDEA. *Funding of political parties and election campaigns: a handbook on political finance*. Stockholm: International IDEA, 2014.
- JONES, Mark P. Gender quotas, electoral laws, and the election of women – Evidence from the Latin American vanguard. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 1, 2009.

- KENNY, Meryl. A feminist institutionalist approach. *Politics & Gender*, v. 10, n. 4, p. 679-684, dez. 2014.
- LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 2012.
- MACKAY, Fiona. Nested newness, institutional innovation, and the gendered limits of change. *Politics & Gender*, v. 10, n. 4, p. 549-571, dez. 2014.
- MACKAY, Fiona; KROOK, Mona Lena (Org.). *Gender, politics and institutions: towards a feminist institutionalism*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2011. Gender and Politics.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen Ann. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511806414>>. Acesso em: 31 jan. 2017.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Elaborating the "new institutionalism". In: BINDER, Sarah A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, Bert A. (Org.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The new institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, v. 78, n. 3, p. 734-749, 1984.
- MEMORIAL DA DEMOCRACIA. Lei Agamenon define regras eleitorais. [s.d.]. Disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/lei-agamenon-diz-como-pais-que-estava-sob-uma-ditadura-se-organiza-para-ir-as-urnas>>.
- MEMORIAL DA JUSTIÇA ELEITORAL GAÚCHA. 1932 – Máquina de votar. *História do Direito FMP*, 2016. Disponível em: <<http://historiadodireitofmp.blogspot.com.br/2016/08/1932-maquina-de-votar.html>>.
- MIGUEL, Luís Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso Brasileiro. *Revista Sociologia Política*, n. 20, 2003.
- MIGUEL, Luís Felipe; QUEIROZ, Cristina Monteiro. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. *Estudos Feministas*, v. 14, n. 2, 2006.
- MURRAY, Rainbow. Linear trajectories or vicious circles? The causes and consequences of gendered career paths in the National Assembly. *Modern & Contemporary France*, 2010.
- NARUD, Hanne Marthe. Party nominations and patterns of representation. The Scandinavian Countries. In: IPSA 20TH WORLD CONGRESS. *Paper...* Fukuoka, Japão, 2006.
- NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, v. 49, n. 4, 2006.
- NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- NOGUEIRA, Octaciano; BALEEIRO, Aliomar; POLETTI, Ronaldo *et al.* *Constituições brasileiras*. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.
- NORRIS, Pippa. *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2004.
- NORRIS, Pippa. The impact of electoral reform on women's representation. *Acta Politica*, 2006.
- OLIVEIRA, Juliana de Souza. Reformas eleitorais na Terceira República (1945-1964): moralização do voto ou interesses dos partidos? In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP, VII, 2017. *Apresentação...* São Paulo, 2017.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (Org.). *The world's women 2010: trends and statistics*. New York: United Nations, 2010.
- PHILLIPS, Anne. Defending equality of outcome. *LSE Research Online*, 2004. Disponível em: <<http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000533>>. Acesso em: 30 dez. 2015.
- PIERRE, Jon; WIDFELDT, Anders. Party organizations in Sweden: colossuses with feet of clay or flexible pillars of government? In: KATZ, Richard S.; MAIR, Peter (Org.). *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. London; Thousand Oaks: Sage Publications, 1994.
- PINHEIRO, Joel Carrion. *Trabalho feminino no Brasil: análise da evolução da participação da mulher no mercado de trabalho (1950-2010)*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

- REIS, Fábio Wanderley. Engenharia e decantação. In: BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita *et al.* (Org.). *Reforma política e cidadania*. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Instituto Cidadania, 2003.
- RICCI, Paolo; SILVA, Glaucio. O Código Eleitoral de 1932 e a invenção da proporcional. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10^o, 2016. *Apresentação...* Belo Horizonte, 2016.
- SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. *Revista Estudos Feministas*, v. 20, n. 2, 2012.
- SAMUELS, David. Incumbents and challengers on a level playing field: assessing the impact of campaign finance in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 63, n. 2, 2001a.
- SAMUELS, David. Money, elections, and democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 43, n. 2, 2001b.
- SGOURAKI, B. K.; SHVETSOVA, O. Applying the methodology of mechanism design to the choice of electoral systems. *Journal of Theoretical Politics*, v. 20, n. 3, p. 303-327, 1^o jul. 2008.
- SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro. A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006). 2010. *Resenha Eleitoral*. *Revista Técnica*, n. 3, jan./jun. 2013.
- SOUZA, Maria do C. C. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa Ômega, 1983.
- SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. *Cadernos Adenauer*, v. 6, n. 2, p. 123-159, 2005.
- SPECK, Bruno; SACCHET, Teresa. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (Org.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo ABCP; SPM, 2012a.
- SPECK, Bruno; SACCHET, Teresa. Patrimônio, instrução e ocupação dos candidatos: uma análise das candidaturas de mulheres e homens nas eleições gerais de 2010 no Brasil. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (Org.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo ABCP; SPM, 2012b.
- THELEN, Kathleen Ann. *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2004. Cambridge Studies in Comparative Politics.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Primeiro Código Eleitoral brasileiro foi instituído há 84 anos (atualizada)*. 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Fevereiro/justica-eleitoral-completa-84-anos-nesta-quarta-feira-24>>.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Primeiro Código Eleitoral do Brasil completa 81 anos*. 2013a. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Fevereiro/primeiro-codigo-eleitoral-do-brasil-completa-81-anos>>.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Série Inclusão: a luta dos analfabetos para garantir seu direito ao voto na República*. 2013b. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-luta-dos-analfabetos-para-garantir-seu-direito-ao-voto-na-republica>>.
- WAYLEN, Georgina. Understanding institutional change from a gender perspective. *Working Papers in Gender and Institutional Change*, n. 1, Dec. 2014. Disponível em: <<http://hummedia.manchester.ac.uk/schools/soas/politics/research/uic/georginawaylen.pdf>>.
- WEIR, Margaret. Ideas and the politics of bounded innovation. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen Ann; LONGSTRETH, Frank (Org.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1992. Cambridge Studies in Comparative Politics.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALMEIDA, Helga do Nascimento de; GOMES, Larissa Peixoto. Mais exóticos que jabuticabas? Os sistemas eleitorais brasileiros. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Constitucional Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 469-495. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 1.) ISBN 978-85-450-0496-7.
