

Copyright © 2012 by Instituto Victor Nunes Leal
Copyright dos prefácios © 2012 dos autores ou seus sucessores
Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, que entrou
em vigor no Brasil em 2009.

Capa
Victor Burton
Imagem da p.1
Instituto Victor Nunes Leal

Preparação
Carlos Alberto Bárbaro

Índice remissivo
Luciano Marchiori

Revisão
Luciana Baraldi
Valquíria Della Poza

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Leal, Victor Nunes, 1914-1985
Coronelismo, enxada e voto : o município e o regime represen-
tativo no Brasil / Victor Nunes Leal. — 7ª edição — São Paulo :
Companhia das Letras, 2012.

Bibliografia
ISBN 978-85-359-2130-4

1. Brasil – Condições sociais 2. Brasil – Política e governo
3. Eleições – Brasil 4. Municípios – Governo e administração – Brasil
I. Título.

12-06241 CDD-352.081

Índice para catálogo sistemático:
1. Brasil : Municípios : Administração pública 352.081

[2014]
Todos os direitos desta edição reservados à
EDITORA SCHWARCZ S.A.
Rua Bandeira Paulista, 702, cj. 32
04532-002 — São Paulo — SP
Telefone: (11) 3707-3500
Fax: (11) 3707-3501
www.companhiadasletras.com.br
www.blogdacompanhia.com.br

Sumário

<i>Prefácio à sétima edição</i>	9
<i>Prefácio à terceira edição</i>	21
<i>Prefácio à segunda edição</i>	37
1. Indicações sobre a estrutura e o processo do “coronelismo” ..	43
2. Atribuições municipais.....	75
3. Eletividade da administração municipal	113
4. Receita municipal.....	140
5. Organização policial e judiciária.....	181
6. Legislação eleitoral	206
7. Considerações finais	230
<i>Notas</i>	241
<i>Bibliografia citada</i>	339
<i>Índice remissivo</i>	349
<i>Sobre o autor</i>	361

6. Legislação eleitoral

INSTRUÇÕES ELEITORAIS DE 1821, 22, 24 E 42. A LEI DOS CÍRCULOS. A SEGUNDA LEI DOS CÍRCULOS. A LEI DO TERÇO. A LEI SARAIVA. JUÍZO DE CONJUNTO SOBRE AS ELEIÇÕES DO IMPÉRIO

O exame da legislação eleitoral brasileira é de muito interesse no estudo do “coronelismo”. Algumas indicações já foram dadas, a propósito de eleições municipais,¹ mas não são suficientes.²

O primeiro decreto eleitoral de d. João VI foi o de 7 de março de 1821, que mandou regular a eleição dos deputados às Cortes portuguesas pelas normas aplicáveis da Constituição espanhola. Como fosse complicado o sistema — sufrágio indireto em quatro graus —, não tardou a circular de 23 do mesmo mês, que autorizou os capitães-generais e governadores das capitânias a fazerem as modificações convenientes. Novas instruções, de 19 de junho de 1822, regeram a eleição dos deputados à nossa primeira Assembleia Constituinte, mediante sufrágio indireto, em dois graus.

O mesmo sistema, com censo progressivo do primeiro para o segundo grau, foi acolhido no projeto de Constituição que se discutia e votava naquele malogrado congresso,³ e na Constituição jurada por d. Pedro.⁴

As primeiras eleições que se seguiram, para senadores e deputados, foram pautadas pelas instruções baixadas com o decreto de 26 de março de 1824.⁵ Para proceder às eleições de primeiro grau estavam previstas mesas eleitorais, compostas do juiz de fora (ou ordinário, ou quem suas vezes fizesse), do pároco, de dois secretários e dois escrutadores. Os quatro últimos eram escolhidos por aclamação da assembleia eleitoral,⁶ reunida na igreja, e mediante proposta do juiz, de acordo com o pároco. A mesa tinha poderes amplíssimos, desde a qualificação dos votantes e determinação do prazo para recebimento das cédulas até a apuração dos votos e fixação do número de eleitores da paróquia.⁷

Esse sistema, no qual a mesa eleitoral era a chave da eleição, perdurou até 1842, com resultados deploráveis.⁸ Daí por diante, aliás, até o Código Eleitoral de 1932, a composição das mesas eleitorais continuaria a ter importância fundamental, porque lhes incumbia a preciosa tarefa de apurar os votos.

A última Câmara eleita segundo as instruções de 1824 foi dissolvida, como se sabe, antes de sua instalação. Novas normas eleitorais foram baixadas pelo gabinete de 23 de março de 1841, com o decreto de 4 de maio de 1842, cuja principal inovação foi a qualificação prévia dos votantes e dos elegíveis por uma junta composta do juiz de paz, do pároco e da autoridade policial. A mesa eleitoral passou a ser nomeada por dezesseis cidadãos escolhidos por sorte entre os elegíveis. A esse tempo, os delegados e subdelegados de polícia eram meras criaturas do poder central, nos termos da lei de 3 de dezembro de 1841. Sua influência na qualificação dos votantes deu lugar, assim, à mais desembaraçada violência, corrompendo completamente o resultado dos pleitos.⁹

Procurando prevenir a péssima interferência da polícia no alistamento, a lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, deu nova organização à junta qualificadora, que ficou composta do juiz de paz mais votado — seu presidente — e de quatro membros escolhidos, por processo complicado, dentre os eleitores.¹⁰ A mesa paroquial, incumbida da verificação da identidade dos votantes, recebimento e apuração dos votos, decisão de dúvidas e incidentes, era composta segundo formalidades semelhantes às da junta qualificadora. O sistema de qualificação, ainda defeituoso, da lei de 1846 perdurará, com pequenas alterações, até à lei de 1875, contribuindo, portanto, com sua parte para o insucesso das leis de 1855 e 1860.¹¹

Reforma discutidíssima e na qual muitos políticos da época depositaram grandes esperanças, tendo sido considerada questão de confiança pelo presidente do Conselho, Honório Hermeto,¹² foi a chamada *Lei dos Círculos* (nº 842, de 19 de setembro de 1855), que dividiu as províncias em distritos de um só deputado e mandou eleger os suplentes de deputados na mesma ocasião que estes, em ato sucessivo. Como os resultados não fossem os esperados, não tardou a lei a ser reformada. Em primeiro lugar, os suplentes — que desde 1822 eram os imediatos em votos, saindo muitas vezes da oposição — passaram a representar as mesmas correntes distritais, em regra governistas, que elegiam os deputados.¹³ Por outro lado, foram pequenas as alterações introduzidas na organização das juntas de qualificação e das mesas paroquiais. Segundo a lei anterior, os eleitores paroquiais e certo número de seus suplentes, reunidos, escolhiam os componentes da junta e da mesa; pela de 1855, o grupo dos eleitores e o dos suplentes passaram a eleger, separadamente, os seus representantes naqueles órgãos.¹⁴

Seguiu-se a lei nº 1.082, de 18 de agosto de 1860, também chamada *Segunda Lei dos Círculos*, que suprimiu os suplentes, mandando se fizesse nova eleição em caso de vaga, e alargou os

distritos eleitorais de modo a dar cada um três deputados, eleitos por maioria relativa. Foram, além disso, pequenas as alterações que introduziu no sistema de alistamento e no processo eleitoral, não sendo, pois, de se esperar sensível melhoria na manifestação das urnas.¹⁵

Nova reforma veio com a lei nº 2.675, de 20 de outubro de 1875. A adoção do voto limitado, ou lista incompleta, tanto nas eleições de segundo como nas de primeiro grau, foi sua principal novidade. A intenção doutrinária do sistema era garantir a representação das minorias, na suposição de que a terça parte da representação, não sufragada nas cédulas da maioria, pudesse ser eleita pelas correntes minoritárias. Não hesitaram, porém, os entendidos na matemática eleitoral em lançar mão do *rodízio* para burlar a *Lei do Terço*: revezando os nomes dos candidatos nas cédulas, mediante cálculo prévio do número de eleitores de cada partido, lograva a maioria suprimir a representação minoritária ou reduzi-la abaixo do terço legal.¹⁶ Apesar de outras modificações e precauções adotadas pela lei de 1875, inclusive quanto aos casos de inelegibilidade,¹⁷ continuou em vigor o precário processo de apuração, entregue a órgãos políticos, desde a mesa eleitoral da paróquia até, na última etapa, às câmaras legislativas.

Também contribuíram para condenar a *Lei do Terço* as esperanças depositadas na eleição direta. A tentativa de sua instituição mediante revisão constitucional deu por terra com o Gabinete Sinimbu. Ao conselheiro Saraiva, que fez a reforma pelo processo legislativo ordinário, coube a glória de haver realizado, na primeira experiência da lei que lhe tomou o nome, as eleições mais honestas do Império. Reduzindo o sufrágio a um só grau, a lei nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, baseada em projeto de Rui Barbosa, exigiu renda anual mínima de 200\$000 como requisito para inclusão no alistamento, de onde também lhe adveio a denominação de *Lei do Censo*. Restabeleceu os distritos uninominais

para eleição de deputados à Assembleia Geral, procurou garantir o sigilo do voto e ampliou os casos de inelegibilidade e incompatibilidade.

Outras disposições da lei têm maior interesse para o nosso estudo. A qualificação foi confiada, em cada termo, ao juiz municipal, cabendo ao juiz de direito a definitiva organização da lista de eleitores de sua comarca. O alistamento seria revisto anualmente, para inclusão de novos eleitores, ou exclusão de nomes nos casos expressamente indicados. As mesas eleitorais — peça de valor fundamental — ficaram constituídas do juiz de paz mais votado da paróquia, como presidente, e de quatro mesários, que eram os dois juizes de paz que se seguiam em votos ao primeiro e os dois cidadãos imediatos em votos ao quarto. De qualquer forma, entretanto, continuaram essas mesas com a incumbência preciosa de apurar os votos. A apuração final, baseada nas atas das mesas, competia a uma junta formada pelo juiz de direito da comarca cabeça do distrito eleitoral, como presidente, e pelos presidentes das mesas eleitorais da circunscrição. A maior interferência das autoridades judiciárias na qualificação e na fase final da apuração representava, sem dúvida, um passo avante, mas reduzido em seu alcance pela dependência política dos juizes municipais e mesmo dos juizes de direito, conforme foi salientado no capítulo anterior.

A primeira experiência da *Lei Saraiva* levou à Câmara 47 conservadores, ao lado de 75 liberais governistas, figurando entre os derrotados o ministro do Império, barão Homem de Melo.¹⁸ Poucos dias depois de aberta a nova Câmara, o ministério pagava a sua temeridade com a demissão, e o grandioso espetáculo presenciado no pleito de 1881 não se reproduziria nos ulteriores.¹⁹

Apesar das sucessivas reformas, as eleições no Império sempre deixaram muito a desejar. Para julgá-las em conjunto, basta observar a feição peculiar do nosso parlamentarismo, com a rota-

ção dos partidos dependendo predominantemente, quando não exclusivamente, do critério pessoal do monarca. Na frase de Martinho Campos, “o direito de eleger representantes da nação”, no reinado de d. Pedro II, era “a melhor e mais pensada atribuição do Poder Moderador”.²⁰ Nabuco de Araújo resumiu essa situação com rara felicidade no seu repetidíssimo sorites: “O Poder Moderador pode chamar quem quiser para organizar Ministérios; esta pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria”.²¹

O REGULAMENTO ALVIM. A LEI DE 1892. A LEI ROSA E SILVA. A LEI BUENO DE PAIVA. JUÍZO DE CONJUNTO SOBRE AS ELEIÇÕES DA PRIMEIRA REPÚBLICA

A República, partindo do voto direto e suprimindo o censo alto da *Lei Saraiva*, em tudo o mais, a bem dizer, voltou ao princípio. Dos numerosos textos de lei sobre matéria eleitoral expedidos pelo Governo Provisório do marechal Deodoro, dois têm para nós especial interesse.

O primeiro — nº 200-A, de 8 de fevereiro de 1890 — confiou a qualificação²² a comissões distritais, compostas do juiz de paz mais votado, do subdelegado da paróquia e de um cidadão alistável, nomeado pelo presidente da câmara municipal. As listas definitivas eram organizadas por comissões municipais, integradas pelo juiz municipal do termo, pelo presidente da câmara e pelo delegado de polícia (com alterações de pormenores nos casos especificados). Das exclusões cabia recurso para o juiz de direito da comarca.

O segundo decreto a que nos referimos — nº 511, de 23 de junho de 1890 — regia o processo eleitoral. Do ministro referendário veio-lhe o nome: *Regulamento Alvim*. A mesa eleitoral, em cada distrito, compunha-se de cinco membros. No distrito da sede

do município, era presidida pelo presidente da câmara, que designava os quatro mesários, sendo dois vereadores e dois eleitores. Nos demais distritos, todos os membros eram nomeados pelo presidente da câmara. As dúvidas e incidentes eram resolvidos pelo presidente, antes da composição da mesa, e por esta, por maioria de votos, depois de constituída. Só podiam os eleitores da seção suscitar ou discutir questões quando a mesa o consentisse. A eleição fazia-se por maioria relativa, em lista completa. A mesa eleitoral é que apurava os votos e lavrava a ata respectiva, queimando, em seguida, as cédulas, salvo as apuradas em separado, que se remetiam ao Ministério do Interior. As câmaras municipais do Distrito Federal e das capitais dos Estados procediam à apuração final, à vista das cópias autênticas das atas. Pela forma descrita foram feitas as eleições para o Congresso Constituinte, nas quais o governo, com armas tão eficazes, alcançou vitória espetacular.²³

A Constituição de 1891 manteve o sufrágio amplo: eram eleitores, em princípio, todos os cidadãos maiores de vinte e um anos, que se alistassem na forma da lei.²⁴ Limitada a competência legislativa da União, no assunto, a “regular as condições e o processo da eleição para os cargos federais”, ficaram os Estados com a faculdade de legislar sobre as eleições estaduais e municipais.²⁵

A primeira lei eleitoral federal, que se seguiu à Constituição, foi a de nº 35, de 26 de janeiro de 1892, que instituiu o sistema de lista incompleta em distritos de três deputados. A uma assembleia, composta dos vereadores e de seus imediatos em votos, em número igual, incumbia dividir os distritos em seções e eleger os cinco membros efetivos e os suplentes das comissões seccionais. A estas competia fazer o alistamento, com recurso para uma comissão municipal, constituída do presidente do governo municipal e dos presidentes das comissões seccionais. Da comissão municipal, nos casos previstos, dava-se recurso para a junta eleitoral,

que se compunha, em cada Estado, do juiz federal, do seu substituto e do procurador seccional da República. A apuração dos votos continuou nas mãos das mesas eleitorais que se organizavam pela mesma forma que as comissões seccionais de alistamento. A apuração final, baseada nas atas, era feita no município-sede do distrito eleitoral por uma comissão composta dos cinco vereadores mais votados e dos cinco cidadãos que se seguiam em votos ao vereador menos votado, sob a presidência do presidente do governo municipal.²⁶

Deixando de parte as numerosas alterações parciais,²⁷ foi a lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904, também conhecida por Lei Rosa e Silva, que substituiu o sistema da lei nº 35. Estendeu ao povo processo de alistamento às eleições estaduais e municipais,²⁸ aumentou para cinco o número de deputados de cada distrito,²⁹ manteve a lista incompleta e lhe associou o voto cumulativo.³⁰ A apuração final das atas foi atribuída aos presidentes das câmaras municipais, do distrito eleitoral, sob a presidência, apenas com voto de qualidade, do substituto do juiz federal, ou de seus suplentes, conforme o lugar.³¹ Continuou, porém, a contagem dos votos em poder das mesas eleitorais.³² Essa lei favoreceu realmente a representação das minorias, mas não tardou a ser fraudada nos seus objetivos.³³

Veio depois a legislação de 1916, que subsistiu, com alterações parciais,³⁴ até ao fim da Primeira República. Constou a reforma, que tomou o nome do senador Bueno de Paiva, de duas leis. A primeira — nº 3.139, de 2 de agosto — reconheceu a competência dos Estados para regularem o alistamento estadual e municipal,³⁵ anulou o alistamento anterior e confiou a qualificação para as eleições federais exclusivamente às autoridades judiciárias: somente juizes de direito decidiam dos pedidos de qualificação, que podiam ser feitos em qualquer dia útil do ano, cabendo recurso para uma junta estadual, composta do juiz federal, do seu

substituto e do procurador geral da justiça local; nos municípios em que não houvesse juiz de direito, os juízes municipais apenas preparavam os processos. A segunda lei — nº 3.208, de 27 de dezembro — manteve o anterior sistema de votação: distritos de cinco deputados, lista incompleta, voto cumulativo. A apuração geral era feita nas capitais (não mais nas sedes dos distritos) por uma junta apuradora, composta do juiz federal, do seu substituto e do representante do Ministério Público junto ao tribunal local de segunda instância. Mereceu especial cuidado a organização das mesas eleitorais,³⁶ que conservaram, entretanto, a incumbência de apurar os votos, em seguida ao encerramento da votação. A legislação de 1916 tinha grandes méritos, mas não conseguiu pôr termo às inveteradas fraudes eleitorais, concorrendo para esse resultado as deficiências da nossa organização judiciária.³⁷

Dois falsificações mais importantes dominavam as eleições da Primeira República: o *bico de pena* e a *degola* ou *depuração*. A primeira era praticada pelas mesas eleitorais, com funções de junta apuradora: inventavam-se nomes, eram ressuscitados os mortos e os ausentes compareciam; na feitura das atas, a pena todo-poderosa dos mesários realizava milagres portentosos. A segunda metamorfose era obra das câmaras legislativas no reconhecimento de poderes: murros dos que escapavam das ordálias preliminares tinham seus diplomas cassados na provação final.

Conta-se que Pinheiro Machado respondera certa vez a um jovem correligionário de fidelidade duvidosa: “Menino, tu não serás reconhecido, por três razões. A terceira é que não foste eleito”. A anedota, verdadeira ou não, revela que o número de votos depositados nas urnas era de pouca significação no reconhecimento, desde que houvesse interesse político em conservar ou afastar um representante. Mesmo porque os processos de que usavam governo e oposição, na formação das mesas eleitorais e na apuração dos votos, eram muito semelhantes. A vantagem da

situação era ter de seu lado a força policial e os cofres públicos, estando, pois, em melhores condições de premiar ou perseguir. E esses instrumentos funcionavam em favor da própria oposição federal, quando fosse governo em seu Estado. Quando não se verificasse essa hipótese particular, a presunção de legitimidade favorecia, sem dúvida, os diplomas dos opositoristas, mas essa presunção era invertida na hora do reconhecimento, como adiante se verá.

Resumindo as várias fases da defraudação do voto na vigência da Constituição de 1891, assim se exprimiu Assis Brasil, em discurso proferido na segunda Constituinte republicana: “No regime que botamos abaixo com a Revolução, ninguém tinha a certeza de se fazer qualificar, como a de votar... Votando, ninguém tinha a certeza de que lhe fosse contado o voto... Uma vez contado o voto, ninguém tinha a segurança de que seu eleito havia de ser reconhecido através de uma apuração feita dentro desta Casa e por ordem, muitas vezes, superior”.³⁸

“No Brasil — disse Levi Carneiro, discursando na mesma Assembleia —, quando o Presidente da República queria fazer cancelar diplomas de Deputados ou Senadores eleitos, os que o rodeavam diziam: ‘V. Ex^a pode fazer mais do que isso.’” E os *anais* registram: *palmas, apoiados*.³⁹

OS CÓDIGOS ELEITORAIS DE 1932 E 1935

Tendo erigido a moralização do nosso sistema representativo em um de seus máximos ideais,⁴⁰ a revolução vitoriosa de 3 de outubro procurou cumprir a promessa com o código eleitoral, aprovado pelo decreto nº 21 076, de 24 de fevereiro de 1932,⁴¹ que instituiu o voto feminino,⁴² baixou a dezoito anos o limite de idade para ser eleitor e deu segurança efetiva ao sigilo do sufrágio. Sua

principal inovação consistiu em confiar o alistamento, a apuração dos votos e o reconhecimento e proclamação dos eleitos à justiça eleitoral.⁴³ Como sistema de representação, adotou o código de dois turnos simultâneos, proporcional no primeiro, através dos quocientes eleitoral e partidário, e majoritário no segundo.

Na conformidade dessa legislação é que se realizou a eleição de 3 de maio de 1933, em que se escolheu a representação popular da segunda Constituinte republicana. A representação profissional, que também figurou, promiscuamente, na mesma Assembleia, obedeceu, como era natural, a outras normas.⁴⁴ Os princípios básicos da reforma foram incorporados ao texto da Constituição.⁴⁵

As críticas ao código eleitoral, suscitadas pelos pleitos de maio de 1933 e outubro de 1934, motivaram a promulgação de outro — lei nº 48, de 4 de maio de 1935 —, que introduziu poucas alterações no primeiro e vigorou até ao golpe de Estado de 1937.

A justiça eleitoral, além do Tribunal Superior e dos Tribunais Regionais,⁴⁶ tinha, em cada circunscrição judiciária, como juiz eleitoral de primeira instância, o juiz local vitalício, ou o escolhido pelo Tribunal Regional (onde houvesse mais de um), e juntas apuradoras nos lugares designados, constituída cada uma de três juizes locais vitalícios, sob a presidência do que tivesse jurisdição no município da sede.⁴⁷ À justiça eleitoral, além da atribuição de expedir, por seus órgãos superiores, instruções complementares da legislação eleitoral, competia todo o trabalho de alistamento, apuração e reconhecimento e ainda a divisão dos municípios em seções eleitorais, a distribuição dos eleitores pelas várias seções e a formação das mesas receptoras. Estas, uma para cada seção, eram compostas de um presidente, um primeiro e um segundo suplentes, todos nomeados pelo juiz eleitoral, e de dois secretários, escolhidos pelo presidente da mesa. Discriminava a lei as incompatibilidades e preferências para o exercício da função de

mesário, e permitia que os trabalhos das mesas fossem inspecionados pelos fiscais e delegados dos partidos.⁴⁸

Perderam as mesas receptoras, nos códigos de 1932 e 1935, a atribuição de apurar os votos, fonte permanente de atas falsas. A contagem das cédulas passou a ser feita pelos Tribunais Regionais e, nas eleições municipais, pelas juntas apuradoras, compostas, como já se notou, de juizes vitalícios. Por outro lado, tendo-se confiado a proclamação dos eleitos e a expedição dos diplomas aos Tribunais Regionais e ao Tribunal Superior, ficaram abolidos os vergonhosos reconhecimentos das assembleias legislativas.

O sigilo do voto, apesar de proclamado várias vezes na legislação anterior, era então burlado por diferentes processos. O mais frequente consistia em usarem os partidos sobrecartas de tamanho, formato e cor diferentes. Assim, ao ser depositado na urna, à vista de todos, o voto era perfeitamente identificável. Como os eleitores mais ladinos começaram a meter cédulas de um partido em sobrecarta de outro, para ludibriar a vigilância da mesa e dos espias, passou-se a entregar ao eleitor a sobrecarta já fechada, com o voto apropriado.⁴⁹ Para prevenir tais abusos, procuraram os códigos de 1932 e 1935 tornar o sufrágio “absolutamente indevassável” e puniram com nulidade, não só a identificação efetiva do voto, senão também a sua mera possibilidade.⁵⁰ Encerrada a votação, as urnas, lacradas e rubricadas, eram remetidas ao órgão apurador, acompanhadas das atas, impondo a lei diversas cautelas.⁵¹

Na vigência do código de 1932, a solução dada pelo Tribunal Superior Eleitoral à controvérsia sobre o preenchimento de cadeiras destinadas a completar o quociente partidário e segundo a qual se podiam somar votos de uma legenda com os de outra e com sufrágios avulsos,⁵² permitiu uma prática viciosa, que o deputado J. J. Seabra denominou *esguicha*. Esse expediente era usado nas eleições suplementares, quando já conhecida a posição dos diversos candidatos. Podendo influir na classificação dos adversá-

rios, cada partido procurava prejudicar os mais eficientes, ou favorecer os que com ele tivessem maiores afinidades. Era uma reprodução do processo de fabricar antagonistas aparentes, que funcionou na vigência do sistema de lista incompleta.⁵³ Esse defeito foi corrigido pela lei de 1935,⁵⁴ que também alterou o critério anterior de atribuição dos lugares no segundo turno, procurando, assim, obter melhor proporcionalidade na representação.⁵⁵

O código de 1932, aperfeiçoado pela reforma de 1935, apesar dos louvores que mereceu, não punha fim à costumeira coação dos partidos oficiais. Não nos referimos à coação direta e material no dia do pleito ou no ato de votar. Nem era esta a mais frequente modalidade de compressão do voto na vigência das leis anteriores. Aludimos à coação difusa mas efetiva, que em muitos lugares precede às eleições no interior do país; ao ambiente de insegurança adrede criado para os eleitores da oposição, que nos menores municípios toda gente conhece; à violência preparatória, atual ou iminente, manifestada com pertinácia em pequenas ou grandes faanhas, dias, semanas e até meses a fio.⁵⁶ Só para esse tipo de coação não havia remédio no código, segundo a interpretação restritiva que lhe deu o Tribunal Superior Eleitoral.⁵⁷

A despeito dos excessos e defraudações que podem ter ocorrido neste ou naquele lugar, os depoimentos mais numerosos são favoráveis à experiência das leis eleitorais de 1932 e 1935. Bastaria que tivessem vedado o reconhecimento às próprias câmaras para que cessassem as mais graves acusações pelo falseamento da nossa representação política. Situações estaduais chegaram a ser derrotadas e uma numerosa bancada de oposição, avolumada mais tarde pela disputa da sucessão presidencial, teve assento na Câmara Federal.

Não obstante o sensível aumento da oposição parlamentar, ainda era notória a predominância da bancada governista na Assembleia Constituinte de 1933 e na Câmara ordinária que se seguiu.

Sem falar no Senado (órgão menos numeroso e, portanto, mais fácil de ser controlado pelo situacionismo), cuja primeira investidura foi por eleição indireta; sem falar também na bancada classista, em sua maioria obediente ao governo, como foi comprovado, entre outras, na ocasião do afastamento de Antônio Carlos da presidência da Câmara. Consequentemente, a causa principal do nosso incorrigível governismo não deveria ser buscada precipuamente na legislação eleitoral; por muito defeituosa que fosse anteriormente, pois ela própria já refletia as condições gerais da vida política do país.⁵⁸

A LEI AGAMEMNON E A CONSTITUIÇÃO DE 1946

Reaberta a discussão do problema constitucional em princípios de 1945,⁵⁹ apressou-se o governo a reformar, em diversos pontos, a Carta de 10 de novembro, convocando eleições para presidente da República e para as duas casas do Parlamento, que poderiam rever a Constituição outorgada, segundo os trâmites previstos.⁶⁰ E não tardou o decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio, que regulou o alistamento, o processo eleitoral e a organização dos partidos, procurando estimular, compulsoriamente, a criação destes em bases nacionais.⁶¹ Também restabeleceu a nova lei a justiça eleitoral, não prevista na Carta de 1937, incumbindo-lhe dirigir o pleito, apurar os votos, reconhecer e proclamar os eleitos. Tratou ainda de acelerar seus movimentos e baratear a qualificação, mesmo com prejuízo de algumas garantias constantes da legislação anterior.⁶² A Constituição de 1946 integrou a justiça eleitoral na estrutura do Poder Judiciário e reservou o exercício da plena jurisdição eleitoral aos juizes de direito, embora permitindo que a lei outorgue a outros juizes "competência para funções não decisórias".⁶³

Deixando de lado muitas particularidades, a lei de 1945 resguardou o sigilo do voto por processo idêntico ao regulado nos códigos de 1932 e 1935, dispensando apenas a numeração das sobrecartas de um a nove.⁶⁴ A apuração dos votos, tanto nas eleições municipais como nas estaduais e federais, ficou a cargo das juntas apuradoras, presididas por um juiz vitalício e integradas por mais dois cidadãos “de notória integridade moral e independência”, designados pelos Tribunais Regionais. Quanto ao sistema de representação, foram adotados, para a eleição de deputados federais e estaduais e de vereadores, dois turnos simultâneos: cada partido elege tantos representantes quantos indicar o quociente partidário, na ordem de votação dos candidatos inscritos sob a mesma legenda, cabendo todas as cadeiras restantes à legenda majoritária. Este critério de aproveitamento dos restos foi, mais tarde, impugnado em face da Constituição de 18 de setembro, mas o Tribunal Superior Eleitoral declarou a lei válida.⁶⁵ Verificou-se, aliás, um fenômeno curioso: as seções estaduais de um mesmo partido defendiam ou censuravam a lei conforme tivessem sido beneficiadas ou prejudicadas com o seu sistema de atribuição das sobras...

Não obstante os defeitos da nova legislação, inferior aos códigos de 1932 e 1935, as eleições federais e estaduais realizadas sob seu império foram muito satisfatórias no que toca à liberdade do pleito.⁶⁶ O mesmo não se pode dizer das eleições municipais de 1947 em alguns Estados. Os resultados bastante apreciáveis, sob o ponto de vista formal, dos pleitos de 2 de dezembro de 1945 e 19 de janeiro de 1947 foram devidos, contudo, em grande parte, a circunstâncias excepcionais em nossa história política.

Em primeiro lugar, no período de “governo de juizes”, o Chefe de Estado e os interventores, via de regra, recomendaram aos seus subordinados isenção de ânimo na direção da eleição federal.⁶⁷ Nem sempre essas ordens foram cumpridas, mas é de justiça

recordar que as infrações partiram de autoridades menores, cientes da transitoriedade daquela ordem de coisas e fundamentamente esperanças de que a vitória santificaria todas as faltas: nessa convicção, ex-prefeitos (chefes dos diretórios locais do partido governista), delegados e outros detentores de funções públicas consumiram esforços — e, por vezes, dispensaram escrúpulos — na organização do triunfo redentor. A longa preparação ideológica da opinião pública pela propaganda oficial do Estado Novo e o desuso dos embates eleitorais, que havia muito estavam abolidos em nosso país, também contribuíram para viciar a expressão das urnas. Entretanto, como geralmente lhes faltasse o apoio do alto, os tiranetes de mais baixa hierarquia não conseguiram integralmente os resultados esperados. Ainda assim, a vitória do partido governista em 2 de dezembro foi espetacular.⁶⁸ O senhor Nereu Ramos, então líder da maioria na Assembleia Constituinte, podia exclamar, com orgulho, para os seus opositores: “A campanha política de V. Ex^{as} foi colocada em torno da Constituição de 37. V. Ex^{as}, porém, não foram vencedores; venceram aqueles que contribuíram, colaboraram ou serviram ao regime de 10 de novembro, na certeza de que estavam servindo ao Brasil... A campanha se fez, precisamente, contra a Constituição de 1937... E nós, os que apoiamos este regime, fomos os preferidos pelo povo brasileiro”.⁶⁹

A segunda circunstância excepcional, a que aludimos, refere-se às eleições estaduais de janeiro de 1947. A esse tempo já iam adiantados os entendimentos para o acordo interpartidário, que mais tarde se realizou, formalmente, para fortalecer o presidente da República, em nome de um programa de salvação nacional.⁷⁰ Já na Assembleia Constituinte, apesar de algumas escaramuças — cujo principal agente catalisador era o ex-presidente Getúlio Vargas —, as relações entre o partido governista e o maior partido da oposição iam muito além da cordialidade, no encaminhamento do ansiado acordo. Nesse clima de entendimento, pouco interes-

saria ao Chefe do Governo, com raras exceções, que as eleições estaduais favorecessem o partido governista ou alguns dos maiores partidos da minoria. Inspirado, ou não, apenas por motivos políticos, o certo é que o presidente da República revelou, em regra, louvável imparcialidade no pleito de 19 de janeiro.⁷¹ Isso explica, em grande parte, por que o situacionismo, em alguns Estados, foi derrotado nas eleições para governadores.⁷² Entretanto, na composição das respectivas assembleias constituintes, o resultado não foi correspondente, inclusive por causa do critério legal de aproveitamento dos restos.⁷³

A FALIBILIDADE DAS ELEIÇÕES NO BRASIL E O "CORONELISMO"

A corrupção eleitoral tem sido um dos mais notórios e enraizados flagelos do regime representativo no Brasil. No período colonial a representação era limitada ao governo do município, e na estrutura social, muito simples, da época, dominava incontestavelmente a nobreza rural sobre a massa informe dos escravos e agregados, limitada somente pelo absolutismo da Coroa no que mais de perto lhe afetasse; ainda assim, as desavenças dos potentados chegaram a derramar sangue nos embates eleitorais, como foi o caso famoso dos Pires e Camargo em São Paulo. Na Segunda República e nas eleições que se seguiram ao colapso do Estado Novo o panorama eleitoral foi incomparavelmente melhor do ponto de vista da correção e liberdade, mas em vários lugares não ficou estreme da coação e da fraude. Entretanto, a mácula da corrupção, verberada sem exceção pelos estudiosos das nossas instituições, atravessa toda a história do Império e da Primeira República, com o relevo de uma cordilheira. E as inter-

rupções nessa cadeia de fraudes e violências ou tiveram mera repercussão local, ou foram de brevíssima duração.⁷⁴

Tão visivelmente defeituosa era a prática do nosso sistema representativo que os estadistas, legisladores e escritores políticos do Império e da Primeira República costumavam atribuir-lhe a principal responsabilidade pelos males do regime. Dentro dessa mentalidade, sucederam-se as reformas eleitorais, em cujas malhas não tardavam a penetrar a malícia e a truculência. Ao desencanto da experiência sobrevinha outro ímpeto reformista, que acendia novas, mas efêmeras, esperanças. Nesse reformar incansável, anulamos e refizemos alistamentos; alteramos diversas vezes o mecanismo da qualificação, a composição das mesas eleitorais e das juntas apuradoras; incluimos a magistratura e a polícia no processo eleitoral e as excluímos; tivemos a eleição indireta e a eleição direta, o voto devassável e o sigilo do voto; ampliamos e restringimos as circunscrições eleitorais, desde o distrito correspondente a uma província ou Estado até o de um deputado único; experimentamos o escrutínio de lista, o voto uninominal, a lista incompleta, o voto cumulativo e até a representação proporcional; e o mais curioso é que na República chegamos a repetir experiências malsucedidas no Império.

Através de todas essas tentativas, recebidas confiantemente por uns, com descrença ou pessimismo por outros, o mecanismo representativo continuou a revelar deficiências, por vezes graves. Na última fase do Império tínhamos, sem dúvida, realizado bastante progresso no sentido da pureza formal dos pleitos; a República piorou a situação e teve de trilhar o seu próprio caminho, à procura do ideal inatingido das eleições limpas e verazes. Mas, mesmo nas épocas em que o processo eleitoral se apresentou menos contaminado de violência ou fraude, sempre impressionou aos espíritos mais lúcidos o artificialismo da representação, que era de modo quase invariável maciçamente governista. Entretanto,

a subsistência de certos vícios exteriores ou formais, notadamente a insinceridade da verificação de poderes, realizada pelas assembleias legislativas e constantemente em prejuízo da oposição, muito concorria para que se atribuissem os defeitos do nosso regime representativo a fatores de ordem puramente ou predominantemente política. Por esse mesmo motivo, a atenção dos observadores quase sempre se desviava dos fatores econômicos e sociais, mais profundos, que eram e ainda são os maiores responsáveis pelo governismo e, portanto, pelo falseamento intrínseco da nossa representação.

Com semelhante visão dos problemas políticos brasileiros, é muito explicável que o aperfeiçoamento da legislação eleitoral tenha sido um dos mais eficientes *slogans* da campanha de que resultou a Revolução de 1930. Também é compreensível que o código de 1932, confiando à magistratura todo o processo eleitoral, desde a qualificação até à apuração dos votos e proclamação dos eleitos, tenha sido celebrado como preciosíssima conquista revolucionária. Com efeito, de todas as eleições havidas até então foram as de maio de 1933 as mais regulares quanto ao mecanismo do alistamento, da votação e da apuração e reconhecimento. Na cúpula do sistema estava o Superior Tribunal Eleitoral, que decidia as dúvidas e impugnações em estilo judiciário, isto é, pelo alegado e provado e, segundo consta, sem interferência da política partidária. Apesar disso, os deputados que representavam a situação política nos respectivos Estados foram em muito maior número do que os opositoristas.

A verdade formal das eleições não impediu, portanto, o domínio do governismo, cujos fatores já não podiam ser considerados exclusiva ou preponderantemente políticos. Nesse sentido, depoimentos da maior valia foram prestados na Assembleia Constituinte da Segunda República.

Realmente, afora os vícios da fraude e da coação (muito reduzidos nas eleições realizadas na vigência das leis de 1932, 1935, 1945 e 1947),⁷⁵ e os defeitos inerentes ao sistema eleitoral ultimamente adotado — atribuição das sobras à legenda majoritária —, não é possível compreender o caráter acentuadamente governista da representação estadual e federal em nosso país, sem considerar certas influências que de qualquer forma atuavam naquele sentido, ainda sob a lei eleitoral mais perfeita.⁷⁶

Cumpre observar, em primeiro lugar, que o recenseamento de 1940, conquanto adotasse um critério lato para conceituar as áreas urbana e suburbana, registrou a percentagem de 68,76% para a população rural, cabendo à urbana 22,29% e à suburbana, 8,95%.⁷⁷ O cálculo feito pelo senhor Rafael Xavier, que deduziu as cifras correspondentes ao Distrito Federal e às capitais dos Estados e Territórios revelou que 84,36% dos habitantes do país vivem nos municípios do interior,⁷⁸ onde — é notório — predomina o elemento rural, salvo exceções, muito raras, de cidades do interior dotadas de importantes estabelecimentos fabris. Daí a predominância, em nossos pleitos, do eleitorado rural,⁷⁹ esse eleitorado “das grotas”, em que repousavam, na última campanha estadual, as baldadas esperanças de um conhecido político mineiro. O requisito da alfabetização, que aumenta a percentagem de eleitores da população urbana, em confronto com o campo, não basta para fazer a compensação, porque um roceiro menos que analfabeto sempre pode, com paciência e boa vontade, rabiscar seu nome, ou reproduzir, em garranchos, um requerimento de qualificação.⁸⁰ A recente campanha oficial de alfabetização de adultos também poderá contribuir para aumentar o contingente do eleitorado rural.⁸¹

Já destacamos, no capítulo primeiro, a dependência dessa parcela majoritária do nosso corpo eleitoral, agravada pelas despesas eleitorais, que não está em condições de suportar. A consequência

necessária desse triste panorama, já acentuada reiteradamente no correr deste trabalho, é a manipulação do voto pelos chefes locais. E estes, dirigindo municípios diminuídos nos seus poderes e que só têm contado com minguada receita pública, não encontram saída satisfatória para seus interesses pessoais ou para o bem de suas localidades senão pelo conformismo político com a situação dominante no Estado. O resultado final do domínio dos votos pelos governadores, que decidem da composição das câmaras federais e da eleição do presidente da República, é o compromisso que se estabelece entre o governo federal e os estaduais, com o fortalecimento, de todo o sistema, que vai assentar, em última análise, na estrutura agrária do país.

A isto se tem chamado entre nós a “política dos governadores”, cujo elo primário é a “política dos coronéis”. Essa poderosa realidade reflete-se de modo sintomático na vida dos partidos, agravando os embaraços que lhes advêm da organização federativa do país. Quem observa a multiplicidade de alianças, que se fizeram nas últimas eleições estaduais e municipais, não pode deixar de verificar que os nossos partidos são pouco mais que legendas ou rótulos destinados a atender às exigências técnico-jurídicas do processo eleitoral.⁸²

A criação da “política dos governadores” tem sido atribuída a Campos Sales, de cujo entendimento com os chefes dos Estados mais numerosamente representados no Congresso resultou a reforma do regimento da Câmara na parte referente a verificação de poderes.⁸³ Construiu-se desse modo uma engenhosa máquina de depuração ou *degola* dos candidatos opositores. O resultado não podia ser outro: com os diplomas de seus afilhados reconhecidos pela graça da situação federal, os governadores exigiam de seus deputados e senadores estrita conformidade com os planos do presidente da República;⁸⁴ nas vésperas da sucessão presidencial é que este lago tranquilo costumava, por vezes, encres-

par-se, quando alguns governadores divergiam na escolha do candidato oficial.

O reconhecimento funcionava, portanto, como instrumento complementar da dominação do eleitorado pelas situações estaduais. Na Assembleia Constituinte de 1933/34, travaram-se interessantes debates sobre a política dos governadores. O deputado Morais Andrade, que tão ardorosamente defendeu Campos Sales, a quem atribuiu mero propósito de fazer reconhecimentos legítimos, não hesitou em declarar: “Dizia-se, por toda parte, que quem não fosse candidato apoiado pelos governos não conseguiria nunca eleger-se e, se porventura se elegeisse, seria depurado”.⁸⁵

Não temos a menor preocupação de acusar ou inocentar Campos Sales, mas talvez fosse mais apropriado dizer-se não que ele criou, mas que de certo modo institucionalizou a política dos governadores. A base dessa política era o domínio dos governadores sobre o voto, por isso procurou o presidente compor-se com eles para evitar o caminho das intervenções. Esse domínio baseava-se no compromisso com os chefes locais, porque, abolida a escravidão e incorporados os trabalhadores rurais ao corpo de eleitores, aumentara a importância eleitoral dos donos de terras. Por outro lado, sendo eletivos os governadores, melhorava muito sua posição política em face do governo central. Entretanto, o controle das urnas pelo governo, através dos chefes municipais e com o auxílio da fraude, da violência e das dádivas, não era um fato novo, surgido no governo de Campos Sales. Já vinha do Império, onde os presidentes de província quase sempre tinham por função precípua ganhar as eleições. A essa época, entretanto, não se fazia necessária uma composição mais ampla e sólida por parte do Governo Geral, porque os presidentes eram de sua livre nomeação e demissão. Se, mais tarde, um conflito entre um governo estadual e o federal só poderia ser removido pelo acordo, pela intervenção ou pela revolução,⁸⁶ no Império, um simples decreto

poria no lugar o delegado mais capaz de trazer ao Parlamento os deputados preferidos pelo Gabinete do dia.

Por isso mesmo, indagava o deputado J. J. Seabra, na Constituinte da Segunda República: "Que podia fazer esse estadista [Campos Sales], se a política dos Governadores estava feita desde a lei Alvim, como hoje está feita a dos Interventores?"⁸⁷ O que destacava, nessa observação, o representante baiano, era justamente a obediência das urnas aos governos estaduais: este é que constituía o alicerce da chamada "política dos governadores". E o mesmo fenômeno, que no Império se verificava com os presidentes de província, não subsistiria somente no regime de 1891: prosseguiu, embora atenuado, no Governo Provisório de 1930 e no regime constitucional de 1934, e ressurgiu, também com certas perturbações, depois do interregno estadonovista, nas eleições de 1945.⁸⁸ Se, nos pleitos estaduais de 1947, as suas anomalias foram mais graves neste ou naquele Estado, isto se deve, em grande parte, aos entendimentos preliminares do acordo que mais tarde celebraram os três maiores partidos, por inspiração do Chefe do Governo.

Neste longo período, tivemos vários regimes políticos e numerosas reformas eleitorais; não obstante, permaneceu o fato fundamental da influência governista na expressão das urnas, conquanto diminuída nas eleições que sucederam à Revolução de 1930. A explicação do fenômeno está no governismo dos chefes locais, já analisado anteriormente, e na sujeição do eleitorado do interior, especialmente do rural, a esses mesmos chefes, como consequência direta da nossa estrutura agrária, que deixa o trabalhador do campo ignorante e desamparado.

Esse quadro nos revela que o "coronelismo" tem sido, no Brasil, inseparável do regime representativo em base ampla. Sua influência não deixava de se refletir nos próprios defeitos da legislação eleitoral, que só atingiu um grau de satisfatório aperfei-

çoamento depois de uma convulsão política mais profunda, como foi a Revolução de 1930. Dada a estreita vinculação do "coronelismo" e do regime representativo, não faltou, na Constituinte da Segunda República, quem sugerisse a substituição do sufrágio universal pelo "sufrágio profissionalista", que visava a mudar os tradicionais mentores políticos do homem do interior pelos dirigentes do respectivo grupo profissional.⁸⁹ Outros, depois, iriam mais longe e pediriam, cruamente, a supressão do regime representativo: esta é a mentalidade dos que fizeram ou aplaudiram o Estado Novo. Mas também não faltou quem pusesse a alternativa verdadeira: ou legalizemos o "coronelismo", ou procuremos criar condições sociais diferentes daquelas que o geram e alimentam. Assim procedeu o deputado Domingos Velasco, propondo, em 1934, a eleição indireta, limitada a direta ao âmbito municipal. Segundo suas próprias palavras: "é a única solução honesta para a democracia liberal no Brasil, porque legaliza a instituição de fato que é o caciquismo. Se isso repugna aos Srs. Constituintes, teremos então de enveredar pelo caminho da libertação das massas rurais, garantindo-lhes o direito de subsistência, o direito ao trabalho e o direito à assistência, para que elas possam, na realidade, ser livres politicamente".⁹⁰