

Copyright © 2012, Jairo Nicolau

Copyright da edição brasileira © 2012:  
Jorge Zahar Editor Ltda.  
rua Marquês de São Vicente 99 - 1º | 22451-041 Rio de Janeiro, RJ  
tel (21) 2529-4750 | fax (21) 2529-4787  
editora@zahar.com.br | www.zahar.com.br

Todos os direitos reservados.  
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo  
ou em parte, constitui violação de direitos autorais. (Lei 9.610/98)

Grafia atualizada respeitando o novo  
Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa

Revisão: Eduardo Monteiro, Eduardo Farias  
Capa: Jussara Fino | Foto da capa: © Monica Maia/Agência Estado

CIP-Brasil. Catalogação na fonte  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

Nicolau, Jairo Marconi, 1964-  
N548e Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais / Jairo Nicolau. - Rio de  
Janeiro: Zahar, 2012.

(Nova Biblioteca de Ciências Sociais)

Inclui bibliografia  
ISBN 978-85-378-0884-9

1. Ciências sociais - Brasil. 2. Cultura política - Brasil - História. 3.  
Cidadania - Brasil - História. 4. Voto - Brasil - História. 5. Eleições -  
Brasil - História. I. Título. II. Série.

12-3714

CDD: 324.981  
CDU: 324(81)

## SUMÁRIO

<i>Introdução</i> .....	7
<b>1. Eleições no Império (1824-1889)</b> .....	13
<b>2. A Primeira República (1889-1930)</b> .....	46
<b>3. Dos anos 1930 ao Estado Novo (1930-1945)</b> .....	73
<b>4. Do fim do Estado Novo ao golpe militar (1945-1964)</b> .....	88
<b>5. Regime militar (1964-1985)</b> .....	104
<b>6. Democracia atual (1985-2012)</b> .....	119
<i>Cronologia</i> .....	139
<i>Notas</i> .....	143
<i>Bibliografia</i> .....	159
<i>Créditos das imagens</i> .....	165
<i>Agradecimentos</i> .....	167

## 2. A PRIMEIRA REPÚBLICA (1889-1930)

### O quadro geral das eleições

Com a mudança do regime político, em 1889, os dirigentes à frente do movimento republicano se viram diante do desafio de reconfigurar as instituições monárquicas. Quem substituiria o imperador (Poder Moderador) e como esse substituto seria eleito? Que postos de governo seriam escolhidos por eleição? Quem teria direito a voto? O país continuaria a utilizar o regime bicameral, com um Senado e uma Câmara dos Deputados?

A Constituição de 1891 definiu as bases institucionais do novo regime: presidencialismo, federalismo e sistema bicameral. Essas três escolhas afetaram o processo eleitoral. O presidente passou a ser escolhido pelo voto direto dos eleitores. Os antigos presidentes de província – que durante o Império eram indicados pelo Poder Moderador – passaram também a ser eleitos. E os senadores, que no Império eram selecionados em uma lista tríplice e tinham um mandato vitalício, passaram a ser eleitos para um mandato de nove anos.

Durante a Constituinte de 1891, alguns representantes defenderam que o país copiasse o sistema de eleição presidencial dos Estados Unidos, no qual os eleitores elegem delegados que, por sua vez, escolhem o presidente da República.<sup>1</sup> Mas o modelo adotado foi o de voto direto (com a possibilidade de voto indireto, caso um dos candidatos não obtivesse a maioria absoluta dos votos). Esse padrão já havia sido experimentado em três países latino-americanos: Bolívia, Honduras e El Salvador.<sup>2</sup>

Segundo as regras da Constituição de 1891, o presidente e o vice-presidente eram escolhidos simultaneamente para um mandato de

quatro anos, sem possibilidade de reeleição. A eleição era realizada no dia 1º de março do último ano do mandato presidencial. Caso um candidato não obtivesse a maioria absoluta dos votos, caberia ao Congresso Nacional escolher um dos dois mais votados. A regra da escolha indireta nunca foi utilizada, já que nas onze eleições diretas para presidente e vice-presidente realizadas durante a Primeira República os candidatos obtiveram mais de 50% dos votos.

Um aspecto interessante das eleições presidenciais é que a legislação não exigia a inscrição prévia de candidatos ou partidos, o que significava que o eleitor podia votar em qualquer nome (inclusive no seu próprio) para presidente. As estatísticas com os resultados finais das eleições presidenciais trazem centenas de nomes, e a maioria consta como tendo recebido apenas um ou dois votos. O político Rui Barbosa, por exemplo, embora tivesse sido candidato a presidente em duas eleições (1910 e 1919), obteve votos em todas as disputas presidenciais realizadas entre 1894 e 1922.<sup>3</sup>

A Carta de 1891 manteve a tradição monárquica de dividir o Legislativo nacional em dois ramos. Assim, o Congresso Nacional era composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, eleitos simultaneamente em todo o país. Os deputados se elegiam para um mandato de três anos (ver detalhes na seção “Os sistemas eleitorais”, neste capítulo). Os estados e o Distrito Federal elegiam três senadores para mandatos de nove anos; os mandatos eram renovados na proporção de um terço por triênio.

Uma das primeiras medidas tomadas pelo Governo Provisório, que assumiu o poder após a proclamação da República, foi dissolver as Assembleias Legislativas eleitas ainda no Império.<sup>4</sup> Em consonância com o “espírito” descentralizador e federalista do movimento republicano, foram realizadas eleições nos estados para a escolha de representantes para redigir as Constituições estaduais. Os pleitos ocorreram nos primeiros meses de 1891 (a data era marcada pelo governador). No fim do ano, todos os vinte estados brasileiros já haviam promulgado suas Constituições.<sup>5</sup>

A Constituição Federal de 1891 não fazia referências ao funcionamento das instituições dos estados e municípios, o que foi definido pelas Constituições estaduais. Em cada estado, os constituintes tiveram grande autonomia para configurar o sistema político, o que resultou em diferentes escolhas em aspectos fundamentais, como: a duração dos mandatos do governador e do Legislativo estadual, a nomenclatura das instituições criadas, as atribuições dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; e a organização dos governos municipais. Essa variedade institucional da Primeira República era uma novidade em relação à uniformidade das instituições do Império e não foi conhecida em outro momento da história política brasileira.

O Quadro 4, apresentado a seguir, traz alguns exemplos das variações das escolhas institucionais feitas pelos constituintes estaduais em 1891 e as opções adotadas em quatro tópicos. O primeiro, mais prosaico, refere-se ao nome dado ao chefe do Executivo estadual: governador ou presidente. O segundo revela as diferentes escolhas em relação à duração dos mandatos dos governadores (três, quatro ou cinco anos). O terceiro mostra a duração dos mandatos dos deputados estaduais (dois, três e quatro anos).

Houve ainda variação em relação aos sistemas eleitorais adotados nas eleições para chefe do Executivo estadual (ver última coluna do Quadro 4). A maioria dos estados (Paraíba, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais) instituiu a mesma regra das eleições para presidente da República: o candidato precisava obter a maioria absoluta de votos; se isso não ocorresse, a Assembleia Legislativa escolhia um nome entre os dois mais votados nas urnas. Em São Paulo e no Pará foram implantados patamares diferentes para a vitória no primeiro turno: dois terços dos votos no primeiro caso, um terço no segundo; se isso não acontecesse, a Assembleia Legislativa escolhia entre os dois nomes mais votados. Dois estados, Maranhão

QUADRO 4. Tópicos selecionados das Constituições dos estados no Brasil, 1891

Estado	Nome do chefe do Executivo	Duração do mandato do governador/ presidente	Duração do mandato do Legislativo estadual	Sistema eleitoral utilizado nas eleições para governador
Amazonas	Governador	Quatro anos	Três anos	Não específica
Pará	Governador	Quatro anos	Três anos	Exigência de o candidato receber mais de um terço dos votos; se não, a Assembleia escolhia entre os dois mais votados
Maranhão	Governador	Quatro anos	Três anos	Majoria simples
Ceará	Governador	Quatro anos	Quatro anos	Não específica
Piauí	Governador	Quatro anos	Quatro anos	Majoria absoluta; se não, a Assembleia escolhia entre os dois mais votados
Rio Grande do Norte	Governador	Quatro anos	Três anos	Não específica
Paraíba	Presidente	Quatro anos	Quatro anos	Majoria absoluta; se não, a Assembleia escolhia entre os dois mais votados
Pernambuco	Governador	Quatro anos	Três anos	Majoria simples
Alagoas	Governador	Três anos	Dois anos	Não específica
Sergipe	Governador	Três anos	Dois anos	Majoria absoluta; se não, a Assembleia escolhia entre os dois mais votados
Bahia	Governador	Quatro anos	Dois anos	Majoria absoluta; se não, a Assembleia escolhia entre os dois mais votados

Estado	Nome do chefe do Executivo	Duração do mandato do governador/ presidente	Duração do mandato do Legislativo estadual	Sistema eleitoral utilizado nas eleições para governador
Espírito Santo	Governador	Quatro anos	Três anos	Não específica
Rio de Janeiro	Governador	Três anos	Três anos	Majoria absoluta; se não, a Assembleia escolhia entre os dois mais votados
São Paulo	Presidente	Quatro anos	Três anos	Exigência de o candidato receber mais de dois terços dos votos; se não, a Assembleia escolhia entre os dois mais votados
Paraná	Governador	Quatro anos	Dois anos	Majoria absoluta; se não, fazia-se uma nova eleição entre os dois mais votados
Santa Catarina	Governador	Quatro anos	Três anos	Não específica
Rio Grande do Sul	Presidente	Cinco anos	Quatro anos	Majoria absoluta; se não, a Assembleia escolhia entre os dois mais votados
Minas Gerais	Governador	Quatro anos	Quatro anos	Majoria absoluta; se não, a Assembleia escolhia entre os dois mais votados
Goiás	Presidente	Três anos	Três anos	Majoria absoluta; se não, a Assembleia escolhia entre os dois mais votados
Mato Grosso	Presidente	Quatro anos	Dois anos	Majoria absoluta; se não, a Assembleia escolhia entre os dois mais votados

Fonte: Tabela montada a partir de pesquisa em: F. Freire, *As Constituições dos estados e a Constituição Federal*.

e Pernambuco, preferiram a regra de maioria simples (o mais votado nas urnas era eleito). No Paraná, o governador era eleito pelo sistema de dois turnos (caso um candidato não obtivesse a maioria absoluta dos votos, realizava-se uma nova eleição, em que concorriam apenas os dois mais votados). A Constituição de seis estados (Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte, Alagoas, Espírito Santo e Santa Catarina) não especificou qual sistema eleitoral seria utilizado nas eleições para governador.

Em nenhum aspecto a variabilidade institucional foi tão grande quanto na organização dos governos dos municípios. A paisagem homogênea do Império, na qual as Câmaras Municipais eram escolhidas por regras definidas por legislação nacional, deu lugar a diversos formatos de organização municipal. Cada estado adotou uma configuração específica e deu nomes particulares às suas instituições. A Constituição de cinco estados não fazia referência à organização dos municípios: São Paulo, Paraíba, Bahia, Santa Catarina e Rio Grande do Norte. Todos os outros estados criaram um órgão deliberativo (Intendência, Conselho ou Câmara). Em doze estados, a Constituição estabeleceu uma figura responsável pela execução das leis (intendente, superintendente ou prefeito): Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Sergipe, Pernambuco, Alagoas, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso.<sup>6</sup>

As Constituições estaduais não faziam qualquer menção a respeito das regras para a escolha dos representantes do Legislativo estadual e dos governantes municipais, o que foi definido por legislação estadual. Infelizmente, não existe um levantamento completo dessa legislação e sabe-se muito pouco sobre os sistemas eleitorais adotados para a escolha de tais postos. Com relação aos governos municipais, fica a dúvida se o chefe do Executivo municipal era eleito pela população ou escolhido pelo Legislativo, em uma espécie de parlamentarismo municipal.

Talvez essa ausência de trabalhos mais amplos sobre as regras eleitorais da Primeira República se deva, em larga medida, a uma premissa que orientou as pesquisas do período: o sistema representativo da Primeira República estava baseado em um processo eleitoral em que as fraudes imperavam e os resultados não expressavam a vontade do eleitor, sendo fruto de manipulações perpetradas pela elite política. Dito de outra maneira, o conhecimento dos detalhes da legislação era uma tarefa secundária, já que os resultados das urnas independiam delas.

### O direito de voto

Um dos primeiros decretos do Governo Provisório, promulgado quatro dias após a proclamação da República, teve um forte impacto sobre o direito de voto no Brasil.<sup>7</sup> Em uma única frase, seu artigo 1º aboliu o censo econômico e proibiu os analfabetos de votar, confirmando dispositivo da Lei Saraiva, que regeu a inscrição dos eleitores a partir de 1882: “Consideram-se eleitores, para as câmaras-gerais, provinciais e municipais, todos os brasileiros no gozo de seus direitos civis e políticos que souberem ler e escrever.”

O texto que regulou as eleições de 1890, nas quais foram eleitos os deputados e senadores da Constituinte de 1891, reduziu para 21 anos a idade mínima para ter direito a voto (a idade não era condicionante para casados, oficiais militares, bacharéis e clérigos de ordens sacras). Estavam proibidos de votar os filhos-família de menos de 21 anos e os praças (militares de baixa patente, de soldado a sargento).<sup>8</sup> Outra medida importante foi a ampliação do direito de voto para os estrangeiros. Em um decreto anterior, todos os estrangeiros residentes no Brasil em 15 de novembro de 1889 passaram a ser considerados brasileiros (salvo declaração em contrário, que deveria ser feita em até seis meses), e com isso

passaram a gozar dos mesmos direitos civis e políticos dos nascidos no país.<sup>9</sup>

A Constituição de 1891 confirmou as escolhas do Governo Provisório. Para ter direito de voto era preciso ter mais de 21 anos e ser alfabetizado. Não tinham o direito de voto os mendigos, os praças e os religiosos sujeitos ao voto de obediência. À maneira da Constituição do Império, a Carta de 1891 não vetava, em nenhum de seus artigos, o direito de voto para as mulheres. Não havia necessidade de fazê-lo, pois a política no século XIX era pensada como uma atividade eminentemente masculina.<sup>10</sup>

A decisão das lideranças republicanas de suspender o voto censitário se coadunava com o processo de democratização em curso em alguns países da Europa e das Américas. Nesse momento, os seguintes países já haviam suspendido qualquer exigência de renda ou propriedade para que os homens tivessem direito de voto: Uruguai (1830); Grécia (1844); Suíça (1848); França (1848); Colômbia (1853); Austrália (1856); Venezuela (1858); Equador (1861); Espanha (1869); Alemanha (1871); e Chile (1885). Nos Estados Unidos, os últimos estados a suprimir o censo econômico o fizeram na década de 1860.<sup>11</sup>

Na Europa, o censo literário nunca teve a mesma abrangência do censo econômico, mas foi uma característica dos países da América Latina. Entre os maiores países da região, apenas a Argentina e a Colômbia nunca utilizaram a alfabetização como critério para que os adultos tivessem direito de voto. Em todos os países o censo literário foi adotado no século XIX e abolido no século XX; a única exceção é o México, onde foi adotado em 1835 e extinto em 1857. O Brasil foi o último país latino-americano a abolir o censo literário. Antes dele, o fizeram: Bolívia (1826); Peru (1826); Uruguai (1830); Chile (1833); Costa Rica (1844); Equador (1861); El Salvador (1864); e Guatemala (1871).<sup>12</sup> Por conta do alto contingente de analfabetos, o censo literário constituiu-se (mesmo onde o censo econômico havia sido suspenso) em uma barreira expressiva para a ampliação do eleitorado.

## O alistamento e o número de eleitores

As primeiras eleições republicanas para a Constituinte foram realizadas em 15 de setembro de 1890, apenas dez meses após a proclamação da República. Isso significa que a nova elite que assumiu o poder no país teve um prazo muito curto para alistar os eleitores e organizar o pleito. A primeira tarefa era alistar os eleitores de acordo com os novos critérios: fim do voto censitário, inclusão de estrangeiros, exigência de alfabetização e redução da idade para 21 anos.

No fim do Império o alistamento de eleitores era realizado exclusivamente pelo Poder Judiciário. Mas o primeiro alistamento da República, realizado em 1890, foi feito por uma comissão composta por representantes de diversas instituições.<sup>13</sup> A tarefa foi realizada em duas etapas. Inicialmente, uma comissão cadastrava os eleitores em cada um dos distritos em que o município era dividido. A Comissão Distrital era composta pelo juiz de paz mais votado do distrito, pelo subdelegado e por um cidadão indicado pela Câmara Municipal. Em seguida, as informações dos diversos distritos eram checadas por uma Comissão Municipal composta pelo juiz municipal, pelo delegado e pelo presidente da Câmara.

A comissão era responsável por alistar todos os cidadãos que preenchessem os requisitos para serem eleitores no município. Estes poderiam requerer sua inscrição individualmente na própria comissão, mas a lei garantiu que todos os cadastrados a partir de 1881 (Lei Saraiva) fossem incluídos *ex-officio* no alistamento eleitoral, desde que não tivessem perdido a capacidade política, falecido ou mudado de domicílio eleitoral. Os alistados recebiam um novo título eleitoral, mas os já alistados no Império podiam utilizar o título criado em 1881.

Não existem dados sobre o total de alistados para as eleições de 1890, por isso não sabemos se as mudanças de critérios introduzi-

das pelo governo republicano tiveram efeitos sobre a composição do eleitorado. A dúvida é se as medidas que podiam promover a ampliação do número de eleitores (fim do voto censitário, inclusão dos estrangeiros e redução da idade de voto) foram suficientes para compensar os efeitos da introdução da exigência de alfabetização.<sup>14</sup>

Uma nova lei, elaborada pelo Congresso e promulgada em 1892, manteve o alistamento em âmbito municipal, mas alterou completamente a composição da comissão responsável por realizá-lo.<sup>15</sup> O município passou a ser dividido em, no mínimo, quatro seções eleitorais. Cabia ao Legislativo municipal (vereadores e suplentes) a tarefa de criar as seções e eleger diversas comissões de cinco membros, cada qual com a responsabilidade de cadastrar os eleitores de uma determinada seção. Em seguida, as listagens organizadas pelas comissões eram enviadas a uma Comissão Municipal – composta pelo presidente do governo municipal (Câmara de Vereadores) e pelos presidentes das seccionais de alistamento das seções –, que era responsável por checar as informações e elaborar a lista final dos eleitores do município.

A comissão não podia eliminar os eleitores já inscritos nos alistamentos anteriores (1881 e 1890), salvo os falecidos e os que houvessem mudado de domicílio eleitoral. Os novos eleitores deveriam requerer individualmente a sua inscrição. Para tal, era preciso apresentar algum documento que comprovasse a idade e ainda demonstrar que se sabia ler e escrever, servindo de prova a assinatura no requerimento (com firma reconhecida) ou a assinatura feita no momento da solicitação. Depois de cadastrados, os eleitores recebiam um novo título eleitoral.

O título da lei de 1892 (“Estabelece o processo das eleições federais”) não deixa dúvida: seu propósito era definir as regras que seriam utilizadas exclusivamente na escolha do presidente, do vice-presidente, dos senadores e dos deputados federais. Dessa forma, os estados tiveram a liberdade para adotar leis próprias

para as eleições estaduais e municipais, inclusive fazendo alistamentos de eleitores específicos para essas eleições.

A Lei Rosa e Silva, de 1904, procurou unificar, já no seu primeiro artigo, o alistamento no país: "Nas eleições federais, estaduais e municipais, somente serão admitidos a votar os cidadãos brasileiros, maiores de 21 anos, que se alistarem na forma da presente lei."<sup>16</sup> Tal iniciativa gerou enorme controvérsia jurídica e acusações de violação da autonomia dos estados,<sup>17</sup> e por essa razão alguns estados ignoraram a lei de 1904 e mantiveram os seus alistamentos. O levantamento do eleitorado brasileiro publicado em 1914, por exemplo, reconheceu, oficialmente, a existência de dois eleitorados no Rio Grande do Sul: o das eleições federais e o das eleições estaduais.<sup>18</sup>

A mudança mais importante promovida pela Lei Rosa e Silva foi acabar com o alistamento *ex-officio*. O cidadão passou a ser obrigado a requerer sua inclusão como eleitor. As regras para a comprovação da alfabetização ficaram mais exigentes; ao solicitar sua inscrição, o cidadão tinha de escrever perante a Comissão de Alistamento o seu nome, o estado de procedência, a filiação, a idade, a profissão e o endereço de residência. A nova lei também modificou a composição da comissão responsável por alistar os eleitores. Esta passou a ser composta pelo juiz de direito, pelos quatro maiores contribuintes do município e por três cidadãos eleitos pelo governo municipal (vereadores e suplentes). Os cidadãos alistados recebiam um novo título de eleitor, que passou a ser o único aceito nas eleições. Tal medida promoveu o recadastramento de todos os eleitores brasileiros.

Somente em 1916 o Judiciário voltou a ter responsabilidade exclusiva pelo alistamento de eleitores.<sup>19</sup> Os cidadãos que quisessem se cadastrar deveriam enviar um requerimento ao juiz de direito do seu município. O requerimento (com letra e firma reconhecida no cartório) precisava ser escrito em língua vernácula e trazer

uma série de dados: idade, naturalidade, filiação, estado civil, profissão, município e endereço de residência. Além da prova de idade e residência exigida nos alistamentos anteriores, a lei inovou ao exigir que o cidadão comprovasse "o exercício de indústria ou profissão ou de posse de renda que assegure a subsistência, diante de qualquer documento admissível em juízo". Após o alistamento, os cidadãos recebiam um novo título de eleitor (ver Imagem 4).

O cancelamento do título anterior exigiu que os eleitores fossem recadastrados novamente. A lei de 1916 fez outra mudança importante ao restringir o âmbito de sua abrangência apenas às disputas federais e para os legislativos do Distrito Federal e do então território do Acre. Tal decisão abriu novamente a possibilidade dos alistamentos estaduais.

Em 1921, um decreto presidencial tratou exclusivamente do alistamento eleitoral. Um de seus objetivos era criar um alistamento permanente, estabelecendo algumas regras para dificultar a exclusão dos eleitores já inscritos.<sup>20</sup> Em linhas gerais, repetia o teor das regras de 1916, mas criava um novo título eleitoral – o quarto que vigoraria durante a Primeira República.

Será que essas alterações nas formas de alistamento tiveram algum efeito sobre a composição do eleitorado nos municípios? Será que o controle do Judiciário sobre o sistema eleitoral a partir de 1916 diminuiu a influência dos grupos dominantes do município no processo de registro de eleitores? Será que as normas de alistamento eram mais respeitadas nas cidades do que nas zonas rurais? Infelizmente, não temos dados e pesquisas consistentes sobre o tema. O estudo clássico sobre as eleições do período, *Coronelismo, enxada e voto*, de Victor Nunes Leal, enfatizou, por exemplo, as fraudes no processo de votação e no reconhecimento dos eleitos, sem mencionar as "fraudes de alistamento".<sup>21</sup>

As estatísticas sobre as eleições realizadas na Primeira República são precárias. Por isso é difícil fazer avaliações mais cuida-

dosas sobre o volume de cidadãos efetivamente inscritos como eleitores e sobre quantos compareciam às urnas. Os dados mais utilizados pelos estudiosos são os das eleições presidenciais, como a listagem com os votos nacionais obtidos pelos candidatos, mas esta apresenta uma série de lacunas: não há discriminação da votação por estado (ou município), nem informação do total de votos nulos e em branco.

Em 1914, o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio publicou o relatório *Estatística eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*, com o total de eleitores inscritos no país entre 1905 e 1912. É o único trabalho da época que traz informações de todos os municípios brasileiros. Os dados coligidos referem-se ao alistamento realizado segundo as regras da Lei Rosa e Silva, de 1904, que exigia que o eleitor requeresse o seu registro e provasse que sabia ler e escrever. No primeiro alistamento, de 1905, foram cadastrados 791 mil eleitores, o que correspondia a aproximadamente 4% da população total do país. Sete anos depois, o total de eleitores subiu para 1,3 milhão, cerca de 5% da população.<sup>22</sup>

O relatório de 1914 também apresentou dados sobre o total de comparecimento em duas eleições: para presidente e vice-presidente, em 1910, e para a Câmara dos Deputados e o Senado, em 1912. Nas eleições presidenciais de 1910, 707 mil eleitores compareceram para votar, número que representava cerca de 3% da população total. Na disputa de 1912 para a Câmara e o Senado, apresentaram-se 629 mil eleitores, aproximadamente 2,5% da população.<sup>23</sup> Uma comparação desses números com os das eleições realizadas durante a década de 1880 (vigência da Lei Saraiva) revela que, de fato, houve um aumento do contingente de adultos envolvido no processo eleitoral. Nas eleições de 1886 para a Câmara dos Deputados, última a ser realizada no Império, 117 mil eleitores foram às urnas, o que representava cerca de 1% da população.<sup>24</sup> Apesar desse aumento, o contingente de cidadãos

que participava efetivamente do processo eleitoral continuava em patamares muito reduzidos.

Não existem dados tão detalhados para os anos seguintes. Os únicos registros referem-se aos resultados das eleições presidenciais, cujo total de comparecimento sobre a população foi: 1914 (5%); 1918 (1,5%); 1919 (1,5%); 1922 (4%); 1926 (2%); 1930 (5%).<sup>25</sup> A variação dos números chama a atenção. Ela pode ser fruto de dificuldades em relação à estatística eleitoral (fraudes, dados incompletos) ou de questões políticas (eleições mais disputadas, por exemplo, podem incentivar mais eleitores a votar). Ou pode se dever a uma combinação de ambos os fatores. Como já dito, por conta da precariedade de dados, não é possível tecer nenhuma explicação plausível. De qualquer modo, os dados mostram que não houve um avanço expressivo do eleitorado na segunda metade da Primeira República.

Nas quatro primeiras décadas republicanas o Brasil sofreu profundas mudanças na sua estrutura econômica, social e demográfica. A população total passou de 14,3 milhões, em 1890, para 37,6 milhões, em 1930. Nesse período, 3,5 milhões de imigrantes (sobretudo italianos, portugueses e espanhóis) entraram pelos portos brasileiros. Embora o país continuasse a ser majoritariamente rural, houve um intenso crescimento da população em algumas cidades. Por exemplo, entre 1890 e 1930, a população do Rio de Janeiro, então capital federal, passou de 522 mil pessoas para 1,5 milhão; a cidade de São Paulo, que tinha apenas 65 mil habitantes em 1890, passou a contabilizar cerca de 1 milhão em 1930.<sup>26</sup>

Apesar dessas mudanças, o eleitorado não cresceu significativamente, mantendo-se em patamares bastante reduzidos. Que fatores podem ter contribuído para a “estagnação” do eleitorado brasileiro em números tão baixos?

O primeiro deles é o contingente de analfabetos na população brasileira. Segundo o único Censo realizado durante o Império,

em 1872, apenas 17% da população sabia ler e escrever. Esse quadro não se alterou durante os últimos anos do Império, pois o Censo de 1890 (realizado meses depois da proclamação da República) encontrou os mesmos 17% de alfabetizados. Essa taxa é calculada sobre o total da população com mais de cinco anos, o que nos impede de saber precisamente a taxa de analfabetismo adulto. Para os dois outros Censos realizados durante a Primeira República (1900 e 1920) é possível saber o percentual de jovens e adultos (quinze anos ou mais) alfabetizados. A taxa de alfabetização cresceu significativamente nos dez primeiros anos da República, chegando a 35% em 1900, mas manteve-se no mesmo patamar nos números apurados pelo recenseamento de 1920.<sup>27</sup> Sabemos que a taxa de analfabetismo variava entre os estados e era mais acentuada entre as mulheres, mas, para o ponto que nos interessa (definir o teto de adultos alistáveis), podemos dizer que cerca de dois terços dos adultos em idade de voto estavam excluídos do direito de voto.

Existiam, porém, outros fatores além do alto grau de analfabetismo, já que o patamar de inscritos estava muito abaixo do total de alfabetizados. Um exemplo dessa disparidade é encontrado na cidade do Rio de Janeiro, que durante toda a Primeira República tinha a maior população e o maior contingente de alfabetizados do Brasil, mas uma baixíssima taxa de alistados. Em 1906 havia cerca de 510 mil adultos na cidade – cerca de metade destes (205 mil) eram do sexo masculino. A taxa de alfabetização entre os homens era de aproximadamente 60%; portanto, o número de homens que poderia se alistar estava em torno de 123 mil. Nesse ano, havia 20 mil eleitores inscritos. Ou seja, apenas 16% dos homens alistáveis realmente se inscreveram como eleitores.<sup>28</sup>

O fato de o cidadão ter de voluntariamente requisitar sua inscrição (a partir de 1904) e a exigência de precisar apresentar uma série de documentos (a partir de 1916) provavelmente contribuíram

para que uma parte dos eleitores não solicitasse o registro. Há de considerar, ainda, o papel das eleições no sistema representativo da Primeira República. Seja por conta das fraudes ou dos arranjos prévios entre os diversos grupos políticos, elas eram pouco competitivas. Nesse quadro, os indivíduos que não fossem vinculados a determinados grupos políticos não se sentiam motivados a coletar seus documentos e requisitar a inscrição como eleitor.

### Os sistemas eleitorais

Durante o Império, os representantes foram eleitos por diferentes versões do sistema eleitoral majoritário. Esse padrão não foi alterado durante a Primeira República. Nas eleições para os legislativos das cidades, dos estados e para o Congresso Nacional, o sistema majoritário continuou a ser utilizado. A única exceção ocorreu no estado do Rio Grande do Sul, que adotou para a eleição da Assembleia Legislativa um complexo sistema eleitoral inspirado em uma versão de representação proporcional (voto único transferível).<sup>29</sup>

O último sistema eleitoral do Império, adotado em 1881, recorreu às províncias em diversos distritos eleitorais, e em cada um deles se elegia um representante para a Câmara dos Deputados. Nas primeiras eleições para a Câmara (1890), os distritos foram suprimidos e a circunscrição eleitoral passou a ser todo o estado. Curiosamente, esse sistema era o mesmo que havia sido utilizado nas primeiras eleições imperiais.<sup>30</sup>

Os deputados constituintes de 1891 foram eleitos da seguinte maneira: os eleitores depositaram nas urnas uma cédula com uma lista de nomes que eles indicavam para o cargo; e havia tantos nomes quantos fossem as cadeiras do estado (e do Distrito Federal) na Câmara dos Deputados. Por exemplo: o eleitor de São Paulo votou em 22 nomes, já que este era o número de representantes do

estado na Câmara.<sup>31</sup> Não havia inscrição prévia de candidatos ou partidos, o que significa dizer que era possível votar em qualquer eleitor residente no estado. Encerrada a votação, as mesas eleitorais apuravam os votos e enviavam a ata com os resultados para as Câmaras Municipais das capitais. Em uma data marcada (até trinta dias depois do pleito), os vereadores da capital se reuniam para fazer a apuração final, que consistia em contabilizar os votos obtidos pelos candidatos em cada mesa eleitoral do estado. Os nomes com mais votos no estado eram eleitos.

A Constituição de 1891 não especificou qual sistema eleitoral deveria ser empregado nas eleições legislativas. Em seu artigo 28º, apenas estabeleceu que, para a Câmara dos Deputados, os representantes seriam eleitos pelo voto direto, “garantida a representação da minoria”. Para esse fim, os legisladores optaram por adotar versões do sistema majoritário que ampliavam as chances de representação dos grupos minoritários da política estadual. Quando a nova Constituição foi aprovada, havia um crescente movimento no meio político europeu pela adoção da representação proporcional, mas nenhum país havia adotado esse método para a escolha de deputados; o primeiro a fazê-lo foi a Bélgica, em 1899.

Em 1892, o Congresso adotou um novo sistema eleitoral para a eleição de deputados federais. Uma mudança importante foi a adoção dos distritos eleitorais. Os estados foram recortados em diversos distritos, que eram compostos pela agregação de um conjunto de municípios; a exceção era o Distrito Federal, cujo território foi dividido em três distritos eleitorais. O país foi dividido em 63 distritos eleitorais, nos quais eram eleitos, pelo sistema de maioria simples, um número variável de deputados (três, quatro ou cinco).<sup>32</sup>

Outra mudança importante foi a adoção do voto limitado (regra que estabelece que o eleitor deve votar em um número menor de candidatos do que o número de vagas). O voto limitado, ou

voto incompleto, como ficou conhecido no meio político brasileiro, funcionava da seguinte maneira: nos distritos que elegiam três deputados, o eleitor podia votar em, no máximo, dois nomes; nos distritos que elegiam quatro ou cinco deputados, o eleitor podia votar em até três nomes. Como vimos no Capítulo 1, o voto limitado foi testado no Império na década de 1870 com o intuito de garantir a representação das minorias.

A mudança da circunscrição no âmbito estadual para o distrito eleitoral alterou o processo de contagem de votos. A mesa eleitoral continuou responsável pela apuração dos votos, que começava imediatamente após o fim da eleição. Em seguida, as atas eram enviadas para a Câmara do município sede do distrito. A apuração final devia começar em até trinta dias após as eleições e encerrar-se vinte dias depois. Os candidatos com mais votos no distrito eram eleitos.

Em 1904, a Lei Rosa e Silva promoveu duas alterações no sistema eleitoral utilizado nas eleições para deputados federais. A primeira foi a ampliação do número de representantes eleitos em cada distrito, que passou a variar entre cinco e sete. Como o total de deputados da Câmara não foi alterado, permanecendo em 212, a reforma diminuiu o número de distritos, de 63 para 41. Uma das consequências dessa diminuição é que em mais da metade dos estados (treze) a bancada passou a ser eleita em um único distrito estadual.<sup>33</sup> O voto limitado permaneceu: nos distritos que elegiam sete deputados, o eleitor podia votar em até seis nomes; em distritos de seis representantes podia votar em até cinco nomes; e nos distritos de cinco representantes, escolher até quatro nomes.

Outra mudança promovida pela Lei Rosa e Silva foi a introdução do voto cumulativo, que é a possibilidade de o eleitor votar mais de uma vez em um mesmo candidato. A nova regra permitia que um eleitor listasse na cédula o nome do candidato tantas vezes fosse o número de cadeiras do distrito na Câmara dos Deputados. Por

exemplo, um eleitor do distrito de Leopoldina (segundo distrito de Minas Gerais), onde eram eleitos cinco deputados federais, poderia repetir o nome de um mesmo candidato até quatro vezes na cédula.

O voto cumulativo foi adotado na segunda metade do século XIX no Chile, no Peru e em eleições locais e estaduais dos Estados Unidos.<sup>34</sup> A premissa é que a possibilidade de o eleitor votar diversas vezes em um mesmo nome amplia as chances de os candidatos dos grupos minoritários se elegerem. Nos debates que antecederam a adoção do novo sistema eleitoral no Brasil, o deputado Rosa e Silva argumentou que a eficácia do voto cumulativo para representar as minorias ficaria garantida, caso o número dos deputados por distrito fosse aumentado.<sup>35</sup>

Quais foram as justificativas para a reforma de 1904, com a ampliação do distrito eleitoral e a adoção do voto cumulativo? Segundo os seus defensores na Câmara dos Deputados, o propósito era aumentar as chances de representação das minorias no âmbito do distrito. Em defesa da nova regra, Rosa e Silva apresentou no plenário da Câmara uma conta simples. Imagine um distrito eleitoral com cinco representantes, em que a maioria obtém 8 mil votos e a minoria, 2 mil. Cada eleitor vota em quatro nomes, o que garante 32 mil votos para a maioria e 8 mil para a minoria. Se dividirmos os 32 mil votos da maioria por cinco, teremos 6.400 votos. Nesse cenário, a minoria, com seus 8 mil votos, garantiria a eleição de um representante.<sup>36</sup> O que o deputado não disse é que a única forma de a minoria do seu exemplo realmente assegurar a cadeira seria apresentar um único candidato no distrito.<sup>37</sup>

A Lei Rosa e Silva manteve o mesmo processo de apuração da lei de 1892. Após o fim da votação, os votos eram contados pela mesa eleitoral. Os resultados eram enviados para a Câmara Municipal do município sede do distrito, onde eram apurados por uma junta composta por representantes do Judiciário e pelo presidente da Câmara. Os candidatos com mais votos do distrito

eram eleitos. Em 1916, duas mudanças alteraram o processo de contagem final dos votos: a apuração deixou de ser realizada no município sede e passou a se dar na capital; o presidente da Câmara Municipal deixou de participar da junta, sendo substituído por um representante do Ministério Público.<sup>38</sup>

O sistema eleitoral adotado em 1904 durou toda a Primeira República e foi utilizado nas eleições para a Câmara dos Deputados realizadas nos seguintes anos: 1906, 1909, 1912, 1915, 1918, 1921, 1924, 1927 e 1930.

O Quadro 5 traz um resumo das principais características dos três sistemas eleitorais utilizados nas eleições para a Câmara dos Deputados realizadas entre 1890 e 1930.

**QUADRO 5.** Sistemas eleitorais utilizados nas eleições para a Câmara dos Deputados durante a Primeira República (1890-1930)

Quando entrou em vigência	Circunscrição eleitoral (unidade na qual os eleitores podiam escolher os seus candidatos)	Quantidade de nomes em que o eleitor podia votar	Sistema eleitoral	Número de eleições
1890	Estado	Tantos nomes quantas fossem as cadeiras do estado na Câmara dos Deputados	Maioria simples: os mais votados do estado eram eleitos	Uma
1892	Distritos plurinominais (três a cinco cadeiras em cada um)	Dois nomes em distritos de três cadeiras; três nomes em distritos de quatro ou cinco cadeiras	Maioria simples: os mais votados do distrito eram eleitos	Quatro
1904	Distritos plurinominais (cinco a sete cadeiras em cada um)	Um nome a menos do que o total de cadeiras do distrito  Era permitido votar diversas vezes em um mesmo nome (voto cumulativo)	Maioria simples: os mais votados do distrito eram eleitos	Nove

As reformas eleitorais realizadas em 1892 e 1904 procuraram garantir a representação da minoria (tal como especificado na Constituição de 1891), utilizando artifícios (voto limitado e cumulativo em sistemas majoritários) já experimentados em países europeus durante o século XIX, mas abandonados por conta de sua reduzida eficácia. Ao longo do Império, a noção de maioria e minoria passou a estar associada a partidos políticos. E talvez essa fosse a inspiração dos constituintes de 1891, em que pese a indefinição do quadro partidário nos primeiros anos da República. Mas com a consolidação do unipartidarismo estadual nas três décadas seguintes, o conflito entre as elites políticas passou a ocorrer no interior das seções do Partido Republicano. Assim, representar as minorias se tornou uma garantia de que as facções minoritárias desse partido assegurariam representação.

#### O processo de votação e as fraudes

Desde o Império, algumas mudanças já haviam sido introduzidas na legislação eleitoral com o intuito de aumentar o sigilo de voto e diminuir as fraudes durante o processo de votação. A Lei Saraiva (1881), por exemplo, especificou que tipo de papel deveria ser utilizado para confeccionar a cédula e exigiu que esta fosse inserida em um invólucro fechado. É importante lembrar que o eleitor não preenchia a cédula no lugar de votação, ele a trazia consigo e a depositava na urna. (A Imagem 5 apresenta um exemplo de urna utilizada na época.)

Não houve alterações significativas no processo de votação durante a Primeira República. Votar significava comparecer a uma unidade eleitoral no dia das eleições, aguardar a chamada, apresentar o título, inserir a cédula na urna e assinar o livro de presença. Para cada cargo era utilizada uma cédula. Estas podiam

ser manuscritas ou impressas, mas deveriam ser colocadas em um invólucro fechado. A partir de 1904, passou a ser necessário escrever na parte de fora do invólucro o cargo para o qual se estava votando.

Desde a década de 1860, o voto secreto era adotado em diversos países como mecanismo fundamental para garantir maior legitimidade às eleições. Em geral, a prática do voto secreto era acompanhada de duas medidas: a impressão de uma cédula oficial, que substituía as antigas cédulas confeccionadas e distribuídas pelos partidos; e a criação de um espaço privado, onde o eleitor deveria preencher a cédula. O objetivo dessas medidas era evitar que os eleitores fossem coagidos na sua escolha.<sup>39</sup>

No Brasil, a adoção do voto secreto era um tema que dividia os legisladores. A lei eleitoral de 1892 já assegurava que o “escrutínio é secreto”.<sup>40</sup> O segredo era garantido pelo fato de o voto ter de ser colocado em um invólucro. Tal medida não evitava a coação das lideranças políticas locais, que poderiam, por exemplo, obrigar o eleitor a mostrar seu voto ou até substituir sua cédula no caminho para o local de votação. Porém, em 1904, a Lei Rosa e Silva criou um dispositivo que, na prática, abolia o voto secreto. Alternativamente ao mecanismo tradicional de depositar a cédula na urna, o eleitor poderia fazer uso de um instrumento que a legislação chamou de “voto a descoberto”. Nesse caso, ele deveria trazer duas cédulas consigo. Ambas eram datadas e rubricadas pelos mesários. Uma era inserida na urna e a outra ficava com o eleitor. Ou seja, o voto a descoberto servia como uma prova de que o eleitor realmente havia votado em um determinado candidato. Em 1916, uma nova lei suspendeu o uso desse tipo de voto nas eleições federais.

É interessante observar que no começo do século XX uma parte da elite política brasileira continuava contrária à adoção do voto secreto. Para eles, o cidadão deveria se responsabilizar por suas ações, por isso o voto devia ser conhecido. O maior

entusiasta da ideia era o político gaúcho Júlio de Castilhos, para quem o voto a descoberto era “o único remédio legislativo capaz de reabilitar o processo eleitoral, dignificando-o, fazendo compreender ao cidadão a responsabilidade que assume ao intervir na composição do poder público e no estabelecimento das leis”.<sup>41</sup> O Rio Grande do Sul utilizou o voto a descoberto (compulsório) nas eleições estaduais entre 1897 e 1930.

Como vimos neste capítulo, os legisladores fizeram uma série de mudanças com o objetivo de diminuir as fraudes eleitorais. Formalmente, o alistamento prévio, a exigência de título eleitoral e o sigilo de voto deveriam garantir eleições limpas. Mas essa não é a avaliação dos estudiosos – sejam os que escreveram à época, sejam os que se dedicaram à história do período. Eles mostram a distância entre a legislação e a prática política. Nesses trabalhos, as eleições são descritas como eventos nos quais as fraudes imperavam e o uso da violência era frequente.<sup>42</sup> As fraudes aconteciam em todas as fases do processo eleitoral: alistamento dos eleitores, votação, apuração dos votos e reconhecimento dos eleitos. Mas dois instrumentos de falsificação eleitoral foram mais destacados pelos estudiosos: a eleição “a bico de pena” e a “degola”.

Na Primeira República (assim como no Império), o processo de votação e apuração dos votos era feito de maneira descentralizada. As mesas eleitorais tinham a responsabilidade de organizar o pleito e fazer a apuração. Em seguida, as atas com os resultados eram enviadas para o município onde os resultados das diversas mesas eram contabilizados. A origem da expressão “a bico de pena” vem do Império e se refere às diversas manipulações feitas pelas mesas eleitorais na redação dessas atas (falsificação de assinaturas para contabilizar votos de eleitores que faltavam, adulteração das cédulas). No extremo, a eleição nem se realizava, cabendo aos controladores da política a feitura da ata, preenchida com dezenas de assinaturas falsas.

Já que a adulteração da ata era feita em uma única seção eleitoral, onde votavam algumas dezenas de eleitores, as lideranças estaduais precisavam garantir a adulteração de diversas seções para serem bem-sucedidas, sem contar o fato de que outras facções utilizavam mecanismos similares em outras regiões do estado. Existem muitos relatos prosaicos de indivíduos que ajudavam a fazer as atas das eleições a bico de pena, sobretudo na área rural, onde ainda se concentrava a maioria da população brasileira.<sup>43</sup> Mas não foram feitos estudos sistemáticos sobre as fraudes eleitorais, portanto, perguntas como as que se seguem continuam sem resposta: será que elas ocorriam em todas as eleições? A prática das atas feitas a bico de pena era comum nas grandes cidades? As fraudes nos pleitos locais e estaduais aconteciam com a mesma frequência do que no âmbito federal?

Uma etapa final em uma eleição é o reconhecimento dos eleitos. Sobretudo quando existe controvérsia acerca dos resultados, denúncias de fraudes e violência, algum órgão deve ser responsável para dirimir as dúvidas e proclamar os eleitos. No Brasil de hoje essa tarefa é realizada pela Justiça Eleitoral. Mas durante a Primeira República cabia ao Legislativo reconhecer os eleitos. Cada Casa Legislativa era responsável por reconhecer os seus representantes. Por exemplo, cabia à Câmara dos Deputados – na realidade, uma junta designada para esse fim – a tarefa de analisar as atas com os resultados, enviadas pelas juntas apuradoras dos distritos eleitorais (ou da junta apuradora da capital, a partir de 1916).

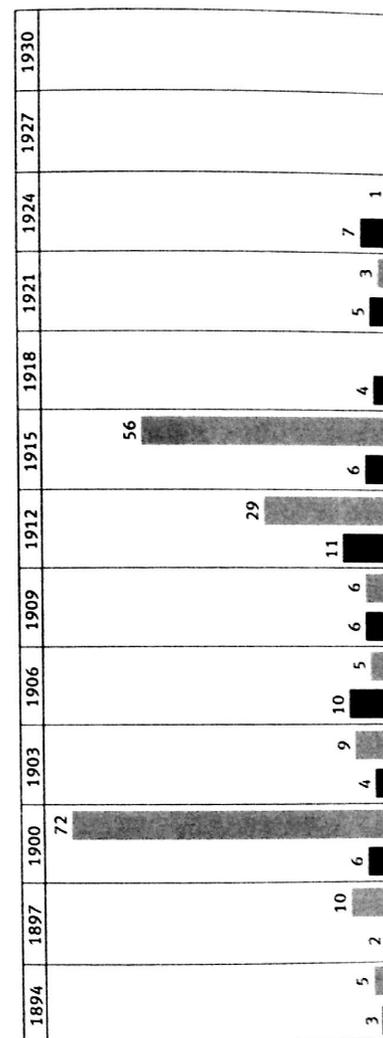
A Comissão de Verificação da Câmara dos Deputados funcionava durante os trabalhos preparatórios de cada nova legislatura. Ela recebia de cada junta apuradora dos distritos as atas com a votação final dos candidatos e eventuais contestações dos resultados eleitorais. Na maioria das vezes, a comissão acatava o resultado, mas em algumas circunstâncias alguns nomes não eram reconhecidos – tal ato ficou conhecido no meio político da

época como "degola". Hipoteticamente, a Comissão de Verificação poderia funcionar de maneira equânime e eventualmente evitar que deputados que haviam fraudado as eleições nos distritos fossem eleitos. Mas não é essa a tônica dos estudos do sistema político da Primeira República; neles, a comissão é vista como um órgão eminentemente político, a serviço do governo federal, e que frequentemente cassava o mandato de deputados ligados a determinadas facções políticas.<sup>44</sup>

Nas treze eleições para a Câmara dos Deputados realizadas entre 1894 e 1930, 260 nomes que constavam das atas das juntas apuradoras não foram reconhecidos pela Comissão de Verificação, ou seja, uma média de vinte casos por eleição. Mas houve uma concentração de degolas particularmente em três anos: 1900 (78 casos), 1912 (quarenta casos) e 1915 (62 casos); eles respondem por 69% de todos os casos do período. Estudos mais detalhados podem apontar as razões do número concentrado de degolas em tais pleitos. Chama a atenção, ainda, o reduzido percentual de degolas a partir de 1918. Uma hipótese a ser verificada é se as mudanças introduzidas em 1916 (apuração nas capitais feita exclusivamente pelo Judiciário) tiveram algum efeito sobre a qualidade da apuração, gerando, assim, menos motivos para as degolas.

Um detalhado estudo, baseado nas justificativas apresentadas na Comissão de Reconhecimento da Câmara dos Deputados para a eliminação dos candidatos, identificou dois tipos de degolas: por contestação e por duplicata.<sup>45</sup> A degola por contestação acontecia quando as comissões apuradoras enviavam uma lista de eleitos maior do que o número de vagas do distrito, o que era conhecido na época como "duplicata"; em circunstâncias mais extremas, o conflito entre os grupos políticos no distrito levava à organização de mais de uma mesa de apuração, cada uma delas, obviamente, diplomando os seus candidatos. As degolas por duplicata representaram 75% dos casos (196 nomes). É interessante observar que,

GRÁFICO 1. Total de candidatos não reconhecidos ("degolados") pela Comissão de Verificação da Câmara dos Deputados, segundo o tipo. Eleições do período 1894-1930



Tipo de "degola"  
 ■ contestação  
 ■ duplicatas

Fonte: P. Ricci, "A manipulação das regras e a fraude eleitoral na certificação dos resultados eleitorais", p.36.

como havia mais nomes do que vagas, a eliminação era compulsória. O segundo tipo de degola era motivado pela contestação formal do resultado do pleito. Essa possibilidade era garantida pela legislação e foi frequentemente utilizada por grupos perdedores nas urnas.<sup>46</sup> Nesses casos, a Comissão de Verificação eliminava um candidato, cujo nome havia sido declarado eleito pela Comissão Apuradora, e o substituíva por outro que havia contestado as eleições.

O Gráfico 1, na página anterior, apresenta o total de candidatos eliminados segundo o tipo de justificativa apresentado pela Comissão de Verificação de poderes da Câmara dos Deputados. Antes de observar os dados, vale a pena lembrar que o número total de deputados da Câmara era 212. O número de degolas por contestação é relativamente baixo, chegando a, no máximo, onze casos em 1892. Com relação às degolas por duplicata, chama a atenção o alto volume de ocorrências em apenas três anos: 1900, 1912 e 1915.

Esses resultados apontam para uma dimensão pouco explorada pelos estudiosos do tema: a Comissão de Verificação da Câmara dos Deputados também funcionava como um árbitro das contendas políticas estaduais. Claro que tal dimensão não exclui as decisões arbitrárias e o favorecimento dos interesses de determinados grupos. Dito de outra maneira: agir como árbitro não significa, necessariamente, agir de maneira equânime.