

# BIBLIOGRAPHIA

## LIVROS CONSULTADOS

- Democracia Representativa* — Assis Brasil.  
*Droit Constitutionnel* — Barthélémy & Duez.  
*La Crise de l'Etat Moderne* — Charles Benoist  
*Derecho Politico* — A. Posada.  
*Droit Constitutionnel* — A. Esmein.  
*Suffrage Universel* — H. Taine.  
*Direito Publico* — Rodrigo Octavio.  
*Moción al Congreso Nacional* — J. Lastarria.  
*Politique Experimentale* — Léon Domnat.  
*Discursos e Conferencias* — Ray Barbosa.  
*Democratie en Amerique* — Tocqueville.  
*Directrices Constitucionales* — Pinto Serva.  
*Politique Positive* — J. Lastarria.  
*Histoire du Suffrage Universel* — Coehnt.  
*O Voto Secreto* — Moniz Freire.  
*Representation Proportionnelle* — M. Séverin.  
*Philosophia do Estado Moderno* — Pinto Antunes.  
*Systemas Eleitoraes* — João Cabral.  
*Eleição do Maranhão* — Clodomir Cardoso  
*Codigo Eleitoral* — João Cabral.  
*Suffrage Universel* — Larose.  
*Elecciones* — C. Arocena.  
*Direito Eleitoral Moderno* — Bezerra Cavalcanti.  
*Reforma Eleitoral* — J. Smedt.  
*Reglamento Electoral* — (Bolivia).  
*Systema Electoral* — Belisario Souza.  
*Codigo Eleitoral* — O. Kelly.  
*Droit Politique, Electoral et Parlementaire* — E. Pierre.  
*Le Syndicalisme Moderne* — Hauriou.  
*A Organização Nacional* — Alberto Torres.  
*Populações Meridionaes do Brasil* — Oliveira Vianna.  
*Da Code Individualiste au Droit Syndical* — A. Fourgeaud.

DOMINGOS VELLASCO  
DEPUTADO FEDERAL

# Direito Eleitoral

SYSTEMA ELEITORAL

NULLIDADES

CRITICA

ANNEXOS:

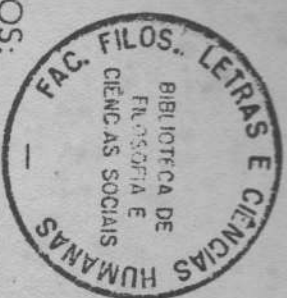
NOVO CODIGO BRASILEIRO

LEGISLAÇÃO ARGENTINA

LEGISLAÇÃO URUGUAYA

1935

EDITORA GUANABARA  
WAISSMAN, KOOGAN, LTDA.  
RUA DO OUVIDOR, 132 — RIO



16490



438 d  
Sistema Eleitoral - Pa

324.0981  
V438d

Direito eleitoral:

**DEDALUS - Acervo - FELCH-FIL**



21000019734

### ADVERTENCIA DO AUTOR

Não tem este trabalho nenhuma pretensão de originalidade. Tudo que nelle se encontra, está nos tratados de direito, na legislação e na jurisprudencia. O seu merito consiste em ter reunido ensinamentos esparços, facilitando a consulta dos interessados. Quiz o autor evitar a outrem o esforço que teve de despendar, para colligir dados que instruissem um recurso eleitoral interposto perante o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral e que se tornou afinal victorioso.

O livro não tem originalidade; mas pretende ser util.  
Somente isso.

## COMPETENCIA

1 — Em materia de competencia eleitoral, como aliás em tudo, a Constituição de 1934 é mais centralizadora que a de 1891. Pelo art. 34, n. 22, desta, cabia ao Congresso Nacional regular as condições e o processo da eleição, mas apenas para os cargos federaes, ficando aos Estados o poder de legislar sobre as eleições estaduais e municipaes. E' verdade que a reforma constitucional de 1926 limitou essa competencia; e incluiu no artigo 6.º o mandamento, cujo desrespeito seria punido com intervenção federal, de que os Estados deveriam adoptar *um regimen eleitoral, que permitisse a representação das minorias*. Essa restrição, inocua na pratica, nada influiu no poder conferido aos Estados, desde o advento da Republica, de legislar sobre materia eleitoral.

Mas a propria Constituição de 1891, dando ao legislativo ordinario da União competencia para regular as condições e o processo da eleição para os cargos federaes, restringiu-a, quando estabeleceu que a cada uma das camaras caberia verificar e reconhecer os poderes de seus membros (art. 18, paragr. unico). Na pratica, isso redundou nos abusos do reconhecimento de poderes pelo Congresso Nacional, que constituiram os maiores escandalos politicos do Brasil republicano, levando á desmoralização completa o nosso parlamento.

2 — A Constituição de 1934 é, a esse respeito, muito mais sabia.

A competencia privativa de legislar sobre materia eleitoral da União, dos Estados e dos Municipios, inclusive alistamento, processo das eleições, apuração, recursos, proclamação dos eleitos e expedição de diplomas (art. 5.º, XIX, f) — pertence á Camara dos Deputados (art. 39, n. 8) com a collaboração do Senado (art. 91, I, b).

E' mais ainda: instituiu a Justiça Eleitoral (art. 82) e lhe entregou o processo das eleições federaes, estaduais e municipaes (art. 83), cabendo-lhe tambem resolver sobre as arguições de inelegibilidade e incompatibilidade, proceder á apuração dos suffragios e proclamar os eleitos. Ao poder legislativo foi tirado, portanto, o direito de reconhecimento e verificação dos poderes de seus membros.

E' um grande passo á frente para se alcançar a verdade eleitoral.

I - PARTE

SYSTEMA ELEITORAL

3 — As eleições para a composição da Camara dos Deputados, das Assembleas Legislativas Estaduaes e das Camaras Municipaes obedecerão ao *systema da representação proporcional e voto secreto*, absolutamente indevassavel, mantendo-se, nos termos da lei, a instituição de Supplentes (art. 181 da Const.).

A Camara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante *systema proporcional e suffragio universal, equal e directo* (art. 23 da Const.).

A eleição do Presidente da Republica far-se-á em todo o territorio da Republica, por *suffragio universal, directo, secreto e maioria de votos* (art. 52, § 1.º da Const.).

O Senado Federal compor-se-á de dois representantes de cada Estado e do Districto Federal, eleito mediante *suffragio universal, equal e directo* (art. 89 da Const.).

O art. 82 do Codice Eleitoral, (1) de pleno accordo com os textos constitucionaes acima transcriptos, declara que “obedecerão as eleições para a Camara dos Deputados, Assembleas Estaduaes e Camaras Municipaes ao *systema de representação proporcional e voto secreto*, absolutamente indevassavel”.

O *systema eleitoral brasileiro*, por consequinte, é formado de tres elementos essenciaes :

- a) suffragio universal, directo;
- b) voto secreto;
- c) representação proporcional.

#### A) — SUFFRAGIO UNIVERSAL, DIRECTO

4 — “O suffragio universal é um resultante do principio da equaldade de todos perante a lei e de que a representação nacional deve ser tanto quanto possivel a expressão da vontade

(1) Lei n. 48 de 4 de Maio de 1935.

de todos os membros da collectividade. E', segundo Adolpho Prins, a applicação do principio — *one man, one vote*" (1).

O suffragio universal é a extensão do direito de voto a todos os cidadãos, para que elles possam concorrer na organização dos governos. Essa extensão é que trouxe o qualificativo *universal*, em opposição ao suffragio *restricto* anteriormente existente. Mas a universalidade do suffragio não significa que todos os naturaes de um paiz exerçam o direito de voto; e sim que elles podem exercel-o, desde que satisficam a determinados requisitos da lei. Essa possibilidade que têm todos os cidadãos de votar, é que caracteriza o suffragio universal. "A universalidade é do direito, não do seu exercicio" (2). Em *La crise de l'Etat Moderne*, Charles Benoist demonstrou a necessidade da organização do suffragio universal, isto é, que o direito de voto deve ser regulado, de forma que se o conceda apenas aos realmente capazes. E é o que se tem sido em todos os paizes civilizados. Assim, no regime do suffragio universal, o exercicio do voto soffre tambem limitações; mas "o que distingue as limitações do suffragio universal das do restricto, é o caracter de privilegio que encerram as deste ultimo" (3).

Comprehendida dessa forma a significação do qualificativo *universal*, vê-se logo a inandade da objecção opposta por alguns contra a *universalidade* do suffragio, citando o exemplo de que um paiz, como o Brasil, possuindo 40 milhões de habitantes, tem seu governo eleito por menos de 2 milhões de votantes ou seja por insignificante minoria.

5 — O art. 108 da nova Constituição declara que são eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 annos, que se alistarem na forma da lei. E' a instituição do suffragio universal.

Mas a Constituição ahí mesmo estabelece duas restricções : a da idade e a do alistamento prévio.

A Constituição de 1891 era mais restrictiva, porque vedava ás mulheres o direito do voto e exigia a idade minima de 21 annos aos homens.

E' copiosa a litteratura juridica a respeito do voto feminino. Interessante é que a maior parte dos constitucionalistas se manifesta contraria a elle, o que não impediu o seu triumpho em quase todas as nações. O *suffragio* iniciou-se na

- (1) Rodrigo Octavio — *Direito Publico*, pag. 112, 3.<sup>a</sup> ed.
- (2) Assis Brasil — *Democracia Representativa*, pag. 39, 4.<sup>a</sup> ed.
- (3) Assis Brasil — obr. cit., pag. 41.

Inglaterra com a concessão do direito de voto ás solteiras e viúvas nas eleições municipaes e alastrou-se rapido por todo o mundo. A primeira Constituinte republicana registou varias emendas a respeito.

"Deixo a outros — dizia o então deputado Pedro Américo — a gloria de arrastarem para o turbilhão das paixões politicas a parte serena e angelica do genero humano." (1).

Coube essa gloria ao Governo Provisorio, em 1932; e a parte *serena* e *angelica* está, apesar de tudo, mergulhada no turbilhão das paixões politicas. Se não é um bem, fôrçoso é convir que nenhum mal tem trazido a concessão do voto ás mulheres.

6 — H. Taine assim justificou o suffragio universal :

"Pour que cinq cents personnes réunis dan une salle puissent justement taxer mon bien, ou m'envoyer à la frontière, il faut que, tacitement ou expressément, je les autorise; or la façon la plus naturelle de les autoriser, est de les élire" (2).

Posta a questão nestes termos, surge logo a duvida que — diz o sr. Assis Brasil — tem consumido "muitos argumentos o enchido muitas paginas" (3) e que é a de saber se o voto constitue um direito natural ou se é uma função publica.

Na primeira concepção, o suffragio politico pertence necessariamente a cada cidadão : é inherente á qualidade de membro da sociedade, á qualidade mesma de ser humano. E' por consequencia um direito natural: *the manhood suffrage*.

Nestas condições, a soberania nacional seria fraccionada pelos individuos.

"Mas isso é falso. Não somente porque tornaria difficil explicar a submissão politica e necessaria da minoria, mas sobretudo porque possibilitaria a alienação, legitima em direito, da soberania nacional, se todos os membros da sociedade fossem unanimes em consenti-la. Ora, já vimos que essa alienação é impossivel em direito, mesmo quando fosse um facto aquella unanimidade, porquanto a soberania pertence, na realidade, á Nação, que, distincta dos individuos, comprehende o desenvolvimento das gerações successivas. Os cidadãos actualmente existentes têm necessariamente o exercicio da soberania

- (1) *Annuaire do Congresso Constituinte*, pag. 227, 3.<sup>o</sup> Vol. 2.<sup>a</sup> ed.
- (2) H. Taine — *Suffrage Universel*, pag. 8 — ed. 1872.
- (3) A. Brasil — Obr. cit. pag. 37.

nia; mas elles só tem o exercicio : são os primeiros e necessarios representantes da soberania nacional". (1)

Essa concepção se ajusta á do sr. Assis Brasil : "o voto, pois, como desempenho do destino cívico, é direito inherente, não á qualidade *natural* do homem, mas ao caracter *politico* do cidadão" (2). E' verdade que elle não aceita o voto como função publica.

Posada, porém, doutrina que o voto é uma função publica; e, assim sendo, o eleitor é obrigado a votar quantas vezes o exigir a lei. (3).

Não é muito diversa a opinião de Rodrigo Octavio :

"Não constitue o eleitorado no Brasil um poder politico. O eleitor é um verdadeiro funcionario publico e nesta qualidade, no exercicio dessa função publica, vota e concorre para a eleição do representante da Nação". (4)

7 — A Constituição de Julho perfilhou a doutrina de que o voto é, ao mesmo tempo, um direito e uma função e; em consequencia, estabeleceu, no art. 109, a obrigatoriedade do alistamento e do voto para os homens e para as mulheres, quando estas occupem cargos publicos remunerados, sob a sanção (vêr art. 183, 1 e 2 do Cod.) e salvas as excepções que a lei determinar. Essa orientação se casa com a de Deguit:

"A consequencia principal que resulta de que o eleitorado é uma função — escreve elle — é que o eleitor é *obrigado* a votar, como todo funcionario é obrigado a exercer a função de que está investido" (5).

Cogitam os tratadistas de saber qual o melhor meio de tornar effectivo o voto obrigatorio, preferindo-se a adopção de medidas indirectas que forem o cidadão a munir-se do titulo de eleitor e a comparecer ao pleito.

E' assim que o ante-projecto do Registro Cívico, apresentado ao Governo Provisorio pelos srs. Assis Brasil e João Cabral, nos artigos 207 e 208, enumera as funções e os actos que ninguem poderá exercer ou praticar, desde que seja alis-

(1) A. Esmein — *Droit Constitutionnel*, 6.<sup>a</sup> ed. revista por J. Barthelémy, pag. 348.

(2) Ob. cit. pag. 38.

(3) A. Posada — *Derecho Politico*, pags. 521 e seg. — vol. I.

(4) R. Octavio — *Direito Publico* — pag. 110 — 3.<sup>a</sup> ed.

(5) Duguit — *Droit Constitutionnel* — Vol. II, pag. 585.

tavel, sem apresentar o titulo de eleitor. (1) Dos casos ali expostos, minuciosamente, o Código Eleitoral aproveitou minima parte. No seu art. 119, a exigencia da exhibição do titulo eleitoral se limita aos seguintes actos :

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

Excluem-se dessa exigencia os homens maiores de noventa annos e as mulheres de qualquer idade, que não exerçam (art. 109 da Const. Federal) função publica remunerada.

8 — Mas a obrigatoriedade do voto visa tambem a diminuir a abstenção eleitoral, cujos maleficios são por demais conhecidos.

Entre os factores principaes da abstenção além da influencia commum imposta pela lei do menor esforço, a que o voto obrigatorio procura contrariar, sobressaem as violencias á liberdade do eleitor e a inefficacia do voto por deficiencia da lei.

Já em 1849, Dom J. Lastarria, apresentando ao Congresso Nacional do Chile seu projecto de reforma da lei eleitoral, chamava :

"Los funestos resultados de esta desgracia han consistido principalmente en que los hombres honrados comenzam a mirar contemnor el sistema que bajo el nombre de representativo se les ofrece i en que el pueblo toma una idea equivocada de la Republica i adquiere hábitos peligrosos i contrarios al sistema que hemos adoptado para gobernarlos." (2)

Os escriptores e politicos desenvolveram notavel actividade no sentido de tornar praticavel e efficiente o suffragio universal, como um dos meios de combate á bstenção e, principalmente, para realizar o verdadeiro regime representativo. Procurou-se, então, cercar o eleitor de amplas garantias que lhe assegurassem o livre exercicio do direito de voto. De

(1) A. Brasil — *Democracia Representativa* — pags. 85 e 373.

(2) Dom J. Lastarria — *Mocion al Congreso Nacional* — ed. 1049 — pag. 4.

aperfeiçoamento em aperfeiçoamento, evoluiu-se até o sigillo absoluto do sufragio — *systema australiano* — que somente agora se adoptou no Brasil, quando já era velha pratica em quase todas as nações civilizadas.

Quanto á efficacia do voto, não menos ingente foi o esforço dos estudiosos para que se estatuisse um systema que garantisse a representação de todas as correntes politicas apreciaveis.

“Pois que o regime democratico — escrevia-se então — exige, em theoria, o sufragio universal, é preciso ter na pratica esse sufragio. Se apenas se o institue apparentemente, viola-se a egualdade, em circumstancias em que a egualdade se confunde com a justiça. Ou o sufragio deixa de ser universal, uma vez que parte notavel dos que o exercem, o faz em vão, ou, convictos da inutilidade do seu voto, muitos eleitores se afastarão das urnas.” (1)

Surge assim o problema da representação das minorias que, por sua vez, gerou a questão da proporcionalidade da representação.

9 — Entendido o sufragio universal como já ficou exposto, vejamos agora quaes os incapazes de exercel-o.

Pela nova Constituição (2), não tem direito de voto os estrangeiros e os nacionaes menores de 18 annos.

Não se podem alistar eleitores : os que não sabem ler e escrever; as praças de *pret*, salvo os sargentos do Exercicio, da Armada e das forças auxiliares do Exercicio, bem como os alumnos das escolas de ensino superior e os aspirante a official; os mendigos; e os que estiverem, temporaria ou definitivamente, privados dos direitos politicos.

Suspendem-se os direitos politicos : por incapacidade civil absoluta; e pela condemnação criminal, emquanto durarem seus effeitos.

Perdem-se aquelles direitos, pela isenção de onus ou serviço que a lei impuzer aos brasileiros, quando obtida por motivo de convicção religiosa, philosophica ou politica; pela accettazione de titulo nobiliarchico, ou condecoração estrangeira,

(1) Léon Donnat — *Politique Experimentale* — ed. 1891 — pagina 425.

(2) Arts. 108, 110 e 111.

quando esta importe restricção de direito ou deveres para em a Republica; e nos casos da perda da nacionalidade brasileira previstas no art. 107 da Constituição.

São essas as restricções que a lei brasileira criou ao exercicio do sufragio universal. Ellas estão de accordo com a doutrina de que as excepções á universalidade do voto não devem redundar em privilegios de casta ou de fortuna, mas ser de tal natureza que assegurem a todos os cidadãos a possibilidade de exercer o direito de voto. E' o que acontece, por exemplo, com os analfabetos que poderão votar, desde que aprendam a ler e escrever.

Dentro desse criterio, parece descabido vedar aos menores o direito de sufragio. Existe, porém, ahí outra causa. E' que o individuo que vive da caridade publica, sendo uma parvaleta da communhão nacional e nada produzindo para ella, não deve ter capacidade para influir na escolha de seus dirigentes. A lei hespanhola de 2 de Junho de 1890, e a argentina (art. 2) que incluem os fallidos entre os que não podem ser eleitores, são mais explicitas quanto aos que vivem da mendicidade, porque, neste caso, excluem apenas os que estão recolhidos aos asylos de caridade e os que, provavelmente, se mantem a custa de esmolas. Essa precaução dispensa a prova de renda minima que se exige em certas legislações, como occorria com a lei brasileira de 30 de Dezembro de 1920.

O Codigo Eleitoral desprezou essa exigencia e fê-lo muito bem, porquanto ha individuos, sem renda fixa, que todavia não são mendigos. A prova de renda seria, como é, inexplicavel no regime do sufragio universal, porque, além do mais, é ella o principal caracteristico do *sufragio restricto*.

10 — A Constituição de Julho estendeu o direito de voto aos sargentos, fazendo excepção á regra, universalmente admittida, de excluir as praças de *pret* das lutas partidarias. Dentro dos principios de Organização Militar e attendendo á finalidade constitucional das forças armadas, o logico seria negar aos militares — officiaes e praças — o direito de voto. Lucrariam elles e ganharia a Nação. Lucrariam elles, porque não distraidos com as preoccupações politico-partidarias, teriam tempo de entregar-se ao proprio aperfeiçoamento tecnico; e ganharia a Nação, porque, sendo as forças armadas, normemente as policias estaduaes, o instrumento que mantem a ordem e effectiva as garantias electoraes, ella não estaria sujeita á coacção desenvolvida pelos proprios interesses apaixonados pelo facciosismo politico, como se verificou, em alguns estados, nas eleições de 14 de Outubro de



1934, num dos quaes a Força Publica teve até seu candidato na chapa governista. (1)

A dar-se o direito de voto aos sargentos, muito mais logico seria conferil-o tambem aos soldados, pois que estes podem ser eleitores aos 18 annos, antes portanto de serem sorteados para o serviço militar. Assim parece desarrazoado que alguém perca um direito, precisamente porque cumpre uma obrigação para com a Segurança Nacional imposta pela Constituição, quando outros (officiaes e sargentos) que constituem quadros permanentes das forças armadas e que têm maiores responsabilidades, gosam aquelle direito. E observação curiosa é que a Constituição nega o voto aos soldados, mas o concede ás suas mulheres...

Os constituintes de 1934, permitindo o alistamento e o voto aos sargentos, criaram um problema serio para o Brasil.

**11** — A Constituição exige que o suffragio universal seja egual (art. 23).

Allegam os partidarios do *voto plural* ou de *qualidade* que, sendo desigual, em virtude da cultura e dos interesses economicos de cada um, a capacidade dos eleitores para acertarem na escolha dos seus dirigentes, é injusto que todos nella influam com a mesma quantidade de voto. E concluem que certos eleitores devem ter maior numero de votos que outros. Gladstone, divergindo desse raciocinio, lançou a formula *one man, one vote*. Os tratadistas discutem o assumpto longamente. Assis Brasil, por exemplo, que é partidario do *voto egual*, escreve: "Ha realmente eleitores que valem mais do que outros, mas, para que esses preponderem, não é necessario crear a desigualdad artificial do voto; basta deixar obrar a natureza. O cidadão que possuir taes qualidades de preponderancia deitará, como todos, uma unica cedula na urna, mas o seu voto arrastará o de muitos. A sua justa influencia far-se-á sentir no resultado total de um modo muito mais seguro. E, como esta desigualdade da influencia pessoal, que se chama prestigio politico, não é peculiar a um partido, mas se distribue egualmente por todos, haverá sempre justa compensação no resultado final". (2)

A Constituição estabeleceu o voto egual para a eleição dos deputados federaes (art. 23); mas, de facto, adoptou a pluralidade do suffragio, porque, além do voto que tem o cidadão na escolha do representante do povo, ella concede ao

(1) Leia-se o discurso do autor. *Diario do Poder Legislativo*, — 20-12-1934, pag. 2451.

(2) A. Brasil — *D. Representativa*, pag. 71.

eleitor que pertencer a uma associação profissional, mais outro na eleição do representante daquela profissão (art. 23). Assim, um mesmo individuo, que reuna determinadas condições, influirá duplamente na formação da Camara dos Deputados. A Constituição instituiu, portanto, o voto plural, embora indirectamente. Bem sabemos que a significação consagrada do *voto plural* não é precisamente esta e sim a de que um determinado eleitor, attendendo-se á sua capacidade, possa dar mais votos a um mesmo candidato, do que outro eleitor com as suas qualidades. Mas nosso intuito foi demonstrar que a Constituição, apesar de prescrever o *voto egual*, attendeu afinal as razões dos partidarios do *voto de qualidade*, porque conferiu dois votos aos syndicalizados, isto é, reconheceu que estes deviam ter maior influencia na organização da Camara dos Deputados. Ninguém poderá afirmar, deante disso, que a Constituição de Julho haja perfilhado a formula consagrada do voto egual: *one man, one vote*.

**12** — A Constituição e o Código Eleitoral determinam que o suffragio universal seja tambem directo.

Cremos que é Ruy Barbosa o maior e talvez o mais antigo pugrador pela implantação no Brasil da eleição directa. No seu conhecido discurso proferido, no dia 2 de Agosto de 1874, na Bahia, encontram-se estes conceitos:

"Adoptada a eleição indirecta, ainda que a sua pratica seja uma verdade, e não um systema de fraude universal e escandalosa, como entre nós (*apoiados*), o deputado não é jamias representante das assembleas primarias, representante do povo (*apoiados*). O que elle representa são os collegios eleitoraes, é o paiz legal, como se dizia em França, isto é, uma criação artificial da lei, sobreposta, como elemento compressor, ao paiz real, á universalidade dos cidadãos. Dahi é que lhe vem o mandato; da soberania nacional, não! (*apoiados*)". (1)

O sr. Assis Brasil tem uma expressão para justificar o voto directo —: "O voto deve ser a voz, não o eco". (2) E aquentia que ha, no principio da eleição indirecta, "um faltoamento, ou negação evidente da democracia".

"Ora, democracia — escreveu tambem o sr. Pinto Serva — é o governo do povo, pelo povo, para o povo. E a forma

(1) R. Barbosa — *Discursos e Conferencias*, ed. 1921, pag. 20.

(2) A. Brasil — *Obr. cit.*, pag. 89.

única legítima da democracia é a eleição directa, porque só a eleição directa realiza o governo do povo, pelo povo, para o povo". (1)

Ou o voto da massa popular — dizem ainda os adversarios da eleição indirecta — constitue um mandato imperativo, vale dizer, o eleitor escolhido terá de sufragar um nome determinado pela vontade dos seus votantes e, neste caso, o principio escrutinio é uma inutilidade; ou o eleitor tem ampla liberdade de votar mesmo contra a vontade dos que o elegeram e, neste caso, é inefficiente a intervenção da massa popular e em consequencia, o regime não é democratico.

São esses os principaes argumentos doutrinaris a favor do voto directo, que foi instituido no Brasil pela *Lei Saraviva*, de 9 de Janeiro de 1881.

O facto é que a Constituição o adoptou para a eleição do Presidente da Republica, dos Senadores Federaes e dos representantes do povo na Camara dos Deputados; mas, para a dos representantes das profissões na Camara, o suffragio é indirecto: as associações profissionais elegem os delegados eleitores e estes, os representantes (art. 23, paragraphos 3.º 6.º).

**13** — Os partidarios do voto indirecto apresentam, por sua vez, razões interessantes. Argumentam elles que, via de regra, o eleitorado não conhece o candidato, de sorte que o voto é dado, inconscientemente, de accordo com as suggestões dos chefes politicos. Melhor seria deferir, desde logo, a estes o direito de escolha. A massa popular elegeria, com pleno conhecimento de causa e de pessoas, o corpo de eleitores do 2.º nomico, porque evitaria as continuas eleições directas cujo processo é dispendioso.

Escreve H. Taine —: "On te demande de déposer dans l'urne, au lieu d'un bulletin indifférent que tu ne comprends pas, un bulletin préféré qui tu comprends. Ce n'est pas le suffrage universel qui au jourd'hui est chez nous impuissant et mal faisant, c'est le suffrage direct" (2).

E depois de mostrar que, dentro da Communa, o eleitor vota conscientemente, escolhendo os candidatos que conhece, o autor citado que essa é a razão pela qual os conselhos municipais das pequenas cidades são melhor organizados que os das grandes.

O conhecimento dos candidatos é, não ha duvida, essencial a uma escolha boa. E a prova disso é a observação de

(1) Mario Pinto Serra, *Directrices Constitucionales*, pag. 44.  
 (2) H. Taine — *Suffrage Universel*, ed. 1872, pag. 8.

Tocqueville, segundo a qual o Senado americano, eleito pelo voto indirecto, é formado de homens superiores e illustres, emquanto a Camara dos Deputados, originada do voto directo, é "composée d'inconnus et d'intrigans" (1).

Não resistimos á seducção de fixar neste trabalho alguns conceitos que H. Taine escreveu, ha 63 annos e que, apesar das transformações soffridas pelos systemas electoraes, durante o tempo decorrido — ainda têm toda a opporrtunidade:

"O suffragio em dois grãos é tão conforme com a natureza das cousas, que de facto elle existe hoje entre nós; sem elle, o suffragio directo, tal como o temos ha vinte annos, não seria praticavel. Porque, antes de tudo, o eleitor rural e, de um modo geral, o eleitor ordinario, têm obedecido, durante todo o imperio, á orientação do sub-prefeito e do *maire*; assim, o sub-prefeito, o *maire* e sobretudo o imperador é que têm sido effectivamente os eleitores do segundo grão. E' o que acontece, todas as vezes que o governo intervem com uma candidatura official ou recommendada ostensivamente" (2).

E' o que, entre nós, se observou nas eleições de 14 de Outubro de 1934, das quaes saíram triumphantes os partidos dos governos estaduaes...

"Je ne serai pas difficile — escreve Tocqueville — de l'avouer; je vois dans la double degré électoral le seul moyen de mettre l'usage de la liberté politique à la portée de toutes les classes du peuple" (3).

No n. 96, fazemos novas considerações a respeito.

#### B) — VOTO SECRETO

São condições essenciaes a uma boa legislação sobre o voto: facilitar o seu exercicio, assegurar a liberdade do eleitor e garantir a verdade na apuração.

**14** — Para evitar a abstenção eleitoral, deve a lei attender, tanto quanto possível, á commodidade do eleitor. Por isso mesmo as secções receptoras precisam de ser distribuidas, de forma que facilitem o exercicio do voto. A cada nucleo de eleitor em determinado logar, deve caber uma secção. O nossoCodigo Eleitoral estabelece (art. 108): cada municipio que não tenha mais de 300 eleitores constitue uma secção eleitoral.

(1) H. Taine — *Ob.* cit. pag. 59.  
 (2) *Id.* pag. 47.  
 (3) Tocqueville — *Democratic en Amérique*, II — pag. 52.

Quando o eleitorado do município excede esse numero, serão creadas outras secções com o maximo de 400 nas capitães e 300 nos municípios e o minimo de 50 eleitores, attendendo aos meios de transporte e á residencia dos votantes.

Assim o principio é que o eleitor vota sempre no município onde tem o seu domicilio civil. Surge dahi uma difficuldade que é a de saber como votam aquelles que, no dia do pleito, estão afastados de seu domicilio. Adoptou-se, em alguns paizes, o voto por procuração que foi abandonado por violar o segredo do voto. Instituiu-se na Noruega e na Inglaterra (lei de 1918) o voto por correspondencia. Contra essa pratica, allegou-se que o eleitor, afastado do ambiente eleitoral, votaria sem pleno conhecimento de causa e o seu voto não exprimiria as necessidades publicas do momento.

O nossoCodigo Eleitoral exige que o voto seja dado em pessoa, mas, para facilitar o seu exercicio, permite ao eleitor o voto com resalva concedida pelo juiz eleitoral, para que possa votar em outra secção da mesma Região (art. 74).

OCodigo de 1932 permittia (art. 46) que o eleitor escolhesse o domicilio eleitoral differente do domicilio civil. Essa faculdade foi abolida peloCodigo actual (art. 68).

Ainda para facilitar o exercicio do voto, oCodigo declara feriado nacional o dia da eleição (art. 165, 7).

No Brasil, a difficuldade de transporte constitue serio embaraço ao exercicio do voto. As populações ruraes, no interior do paiz, sómente têm a seu alcance dois meios de conducção: o animal e o auto-caminhão. Mas, no dia do pleito, a affluencia do eleitorado esgota a capacidade daquelles meios. E dahi, surge uma fraude não prevista peloCodigo Eleitoral. E' que os governos, interessados na eleição e dispendo dos cofres publicos, levam vantagem enorme sobre as opposições, primeiro porque os governantes, raramente custeiam as despesas eleitoraes com o dinheiro do proprio bolso, mas tudo corre á conta das prefeituras ou dos Estados, emquanto as opposições enfrentam taes despesas com a fortuna de seus proprios membros; e depois, porque os governantes monopolizam os vehiculos de transporte, quer pagando preços mais altos, quer ameaçando os seus proprietarios. Observamos essa modalidade de fraude no pleito de Outubro de 1934.

**15** — As providencias que as legislações determinam para que se assegure a liberdade eleitoral, visam a não sómente cercar o eleitor de certa immunnidade, antes e depois do pleito, mas também tornar inviolavel o segredo de seu voto.

Allegam os tratadistas que o cidadão votará livremente, desde que não seja possível impedir seu comparecimento ás urnas e ninguém saiba depois o conteúdo de sua cedula. Theo-

ricamente, assim é; mas, na pratica, verifica-se a insufficiencia das cautellas legais. E' claro que o voto secreto difficulta a comprehensão eleitoral e que, por isso mesmo, deve ser preterido ao voto a descoberto. Mas elle sozinho não é bastante para garantir a livre manifestação do eleitorado. Se o votante chegasse até a urna, sem que ninguém pudesse perceber qual sua orientação politica e, em consequencia, o sentido de seu voto — ficaria immune das perseguições futuras. Entretanto esse é o caso excepcional. Porque á eleição precede largo periodo de agitações politicas, durante o qual se organizam partidos ou allianças de partidos, faz-se propaganda pela imprensa e pelos comicios e definem-se as attitudes dos chefes politicos e pelos municipaes — o que leva cada eleitor a exteriorizar seu pensamento partidario, isto é, a divulgar o seu voto, de sorte que, no dia do pleito, elle já é conhecido pelos interessados directos na eleição. E dahi as perseguições politicas, que são bem mais odiosas no regime do voto secreto, porque se originam, ás vezes, de mera suspeita que se levanta contra o voto provavel do eleitor.

A verdade é que, de qualquer forma, o sigillo do voto não impede as perseguições após o pleito e, portanto, não evita a intimidação do eleitorado dependente. Seria o caso de aconselhar-se a estes que mantivessem absoluta reserva sobre suas tendencias politicas. Isso, porém, se torna impossivel, porque o seu voto é solicitado juntamente pelos de quem elles dependem. E, neste caso, só resta a dissimulação. Eis o motivo pelo qual se afirma que o voto secreto só aproveita aos que não tem a coragem de assumir attitudes, e que elle constitue um instrumento para que se absatardem os caracteres.

**16** — E o voto a descoberto? Padece de mal identico. Elle também deprime o eleitor dependente, porque o obriga a votar em desacordo com a propria consciencia, afim de evitar as represalias dos interessados.

A esse respeito é concludente a experiencia brasileira. OCodigo Eleitoral veiu libertar-nos de uma situação vexatoria. Novas eleições constituiriam uma provação deprimente não só para os politicos que, ante a necessidade de defenderem suas posições, se viam na contingencia de usar das fraudes eleitoraes, mas principalmente para o eleitor que, obrigado por sua vez a votar, afim de attender ás exigencias daquelles aos quaes estava subordinado, soffria a cada pleito a humilhação de fingir que votava. Porque no systema em vigor até 1930, tudo era fingimento e mentira. A regra era a eleição a bico de penna. Os ruros eleitores que, por obrigação, compareciam ás eleições — recebiam as chapas á bocca da urna, já fechadas, que lhe eram entregues pelos cabos eleitoraes. Ou as aceitavam

e, neste caso, não sabiam siquer em quem votavam ou as re-  
pelliam e ficavam sujeitos a toda sorte de perseguições. Em  
geral, os governos onde ainda por milagre existiam opposições,  
mandavam fazer sobrecartas diferentes e facilmente identifica-  
veis á distancia, para que pudessem os seus fiscaes identi-  
ficar-se do voto do eleitor, quando depositasse a cedula na urna.  
Alguns destes, mais esportos, collocavam a sua chapa na urna.  
brecarta do governo, affim de o ludibriarem, dando-lhe a im-  
pressão de que suffragavam os candidatos officiaes, quando de-  
facto votavam em candidatos diferentes. Mas a grande maio-  
ria, inhabil na escamoteação ou sem coragem para isso, re-  
sistivamente, a sobrecarta governista já fechada e ali mesmo, osten-  
tivamente, a depunha na urna.

Terminado o trabalho de recebimento de votos, procedia-se  
logo á apuração; e ahí entrava em jogo a habilitade dos *faze-  
dores* de actas falsas.

Duplicava-se ou mesmo se triplicava o numero de eleito-  
res comparecentes cujas firmas eram grosseiramente falsifi-  
cadas e descarregava-se toda a votação no governo. Onde havia  
opposição fiscalizadora, as fraudes obedeciam a certo recato;  
mas o normal era falsificar-se a acta eleitoral com anteceden-  
cia. Houve mesmo, no norte de Goyaz, um caso interessante.  
Morto, ás vesperras do pleito, um candidato a deputado federal,  
o aviso de sua substituição na chapa official chegou dez dias  
antes do pleito a certo municipio do norte goyano. Pois, apesar  
disso, aquelle candidato foi unanimemente votado, porque a acta  
já estava lavrada...

Depois de feita a eleição assim á bico de penna, mui rara-  
mente conseguia alguém eleger-se contra a vontade dos gover-  
nos; e, quando isso occorria, o Congresso, no acto de reconhe-  
cimento de poderes, o *deparava*.

Recordamos estes factos deprimimentos dos quaes todos se  
lembram, para ressaltarmos que, apesar de seus senões, é o voto  
secreto muito mais conveniente aos interesses de verdade elei-  
toral do que o voto a descoberto.

**17** — Para assegurar a liberdade eleitoral, a lei deve,  
antes de tudo, proteger o eleitor contra a pressão governamen-  
tal. E' contra a acção dos governos que o legislador precisa men-  
armar o eleitorado, de modo que lhe fique inteiramente pre-  
gurado o direito de livre escolha de seus candidatos.

"Na pratica dos tempos modernos, o principal inimigo  
desta independencia — escreve Lastarria, o principal inimigo  
dade eleitoral — é a pressão administrativa, porque no mo-  
mento que os governantes têm um interesse, embora illegitimo,  
de que não haja, na maioria nacional, u'a maioria que os cen-  
sure, nem mesmo u'a minoria que os incommode, elles exercem

pressão sobre todos os funcionarios dependentes, violentam  
ou compram os eleitores e se obstinam sempre em orientar a  
legislação eleitoral, de maneira que possam intervir nas elei-  
ções e fazel-as de accordo com as suas conveniencias. E' o  
obstaculo mais sério que a verdade e a justiça encontram para  
triumpharem nas legislações modernas..." (1).

E é a unica explicação porque, no Brasil, vigorou até 1930  
um systema eleitoral deploravel. E oCodigo Eleitoral de 1932?  
Tem elle todas as virtudes de uma lei boa? Parece-nos que não.  
E' incontentavel que procura satisfazer aquelles requisitos que  
Barthelemy (2) considera imprescindiveis á boa regulamen-  
tação do voto: facilita o seu exercicio, garante a honestidade  
da apuração, entregando-a á justiça eleitoral e, no intuito de  
assegurar a liberdade eleitoral, adopta o voto secreto que a  
Constituição no seu art. 181, quer *absolutamente indevassavel*.  
Mas, no que diz respeito a essa ultima parte, oCodigo é  
deficiente, porque não impede, como seria de desejar, a inter-  
ferencia dos governos no pleito.

Objectar-se-á que com o sigillo absoluto do voto está intel-  
tamente neutralizada a pressão governamental. Já vimos que  
o voto secreto não impede as perseguições; mas, ainda que o  
consequisse, mesmo assim tem o governo outros meios de com-  
primir a liberdade dos votantes.

**18** — O periodo eleitoral não comprehendendo apenas o dia  
da eleição. E' claro que abrange todo o tempo que o precede  
no qual se faz a propaganda dos candidatos e se tomam todas  
as providencias que caracterizam a campanha eleitoral. Na  
França, o periodo eleitoral vae desde o dia da convocação do  
eleitorado até o dia da eleição, variando de 15 a 25 dias.

Ora, oCodigo (art. 165), ao estabelecer as garantias elei-  
toraes, dá immuniidades ao eleitor desde cinco dias antes até  
24 horas depois do encerramento das eleições. Esse periodo,  
em que nenhuma autoridade pode prender ou deter o votante,  
muito flagrantemente delicto, não deve ser mais longo para que se  
não prejudique a manutenção da ordem publica.

Temos visto, entretanto, que os governos, não podendo,  
no dia e ás vesperras do pleito, exercer a pressão eleitoral na  
sua forma mais grosseira que é a policial, usa de um arti-  
ficio que se generalizou nas eleições de 14 de Outubro e deante  
do qual ficaram inoperantes as ordens de *habeas-corpus* ex-  
pedidas pelos tribunaes da justiça eleitoral. E' que os gover-

(1) J. Lastarria — *Politica Positiva* — edição franceza — 1879  
pag. 315.

(2) Barthelemy & Ducez — *Droit Constitutionnel*, pag. 371.

manter, nos municipios onde periga a sua victoria, provocam a abstenção do eleitorado adverso, creando antes do pleito um regime de terror e ameaças, que afasta das urnas os votantes mais tímidos. Assim se processa de outra fórma, a intimidação que a lei, com o voto secreto e a immuniidade do art. 165, procura neutralizar, pois é certo que, creado o ambiente de expectativa de conflictos e de violencias justamente pelo governo — ao eleitorado da opposição só ha um recurso que é o de abster-se, uma vez que é impotente para se defender contra a propria força policial, a que a Constituição reservou, ironicamente, a função de effectivar as garantias eleitoraes nos Estados.

Deante dos abusos ultimamente commettidos, o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, prevalecendo-se do n. 8, § 5.º do art. 12 da Constituição Federal, tem concedido successivos *habeas-corpus*, acompanhados desde logo de requisição de força federal para o seu exacto cumprimento. Ha mesmo instruções baixadas a respeito por esse egregio Tribunal em Agosto de 1934. Isso vem apenas confirmar a deficiencia doCodigo Eleitoral. Porque elle não attendeu, em materia de garantias á liberdade de voto, a velha questão em direito eleitoral de evitar a interferencia dos governos em beneficio de qualquer partido ou candidato.

19 — Dir-se-á que o § 7.º do art. 3.º das Disposições Transitorias da Constituição, isentando os candidatos ás primeiras eleições das inelegibilidades e dos requisitos especiaes que a propria Constituição estabelece — deu ás eleições de 14 de Outubro de 1934 caracter excepcional, porque, permitindo aos governantes que fossem elles mesmos candidatos, tornou inevitavel que a machina administrativa dos Estados (thesouro, policia, etc.) fosse atirada contra quantos não suffragassem os candidatos officiaes.

Em parte procede o argumento, porque, na verdade, aquele paragrapho 7.º se destinou a armar os que pela Revolução de 1930 ou por se terem nella infiltrado apos a victoria de 24 de Outubro, estavam no poder, de meios para legitimarem com um simulacro de eleição as posições occupadas. Dahi a onda vergonhosa de desatinos, que se observou.

Mas, a legislação permanente não impedirá que novos e mais graves desatinos sejam commettidos, se não se incluírem noCodigo providencias mais radicaes no sentido de impedir ou pelo menos difficultar a interferencia dos governos nos pleitos.

20 — A esse respeito, dissemos, é deficiente oCodigo Eleitoral em vigor. O art. 165 resguarda, como já observa-

mos, o eleitor de prisão ou detenção, no periodo que vae de 24 horas antes a 24 horas depois do pleito. Além disso, ali se estabelece immuniidade, para os membros das Mesas Receptoras, Jueces e delegados de Partido que são inviolaveis no exercicio de suas funções e se declara que ninguém pode impedir ou embarçar o exercicio do suffragio. A violação destas garantias constitue delicto previsto no n. 20 do art. 183.

A Constituição Federal pune tambem com perda do cargo, o funcionario que se valer de sua autoridade em favor de partido politico ou exercer pressão partidaria sobre os seus subordinados (art. 170).

Não bastam, porém, essas medidas. É preciso tornar mais claros e terminantes os impedimentos, estabelecendo desde logo as restricções que deve soffrer a actividade eleitoral dos governos.

O problema é delicado, porque taes limitações não podem ser comprehendidas com tal excesso que as transforme em cerceamento á liberdade de voto dos que estão no poder.

Assim, torna-se desde logo necessario distinguilas. O que a lei deve restringir não é o direito de livre exercicio do voto dos governantes. A elles, como a qualquer cidadão, assiste o direito de escolher os seus candidatos e suffragal-os. Mas impedir que os governantes intertiram no pleito em beneficio de partido ou candidato, utilizando-se do prestigio official ou empregando os meios de seducção e de coacção que os cofres publicos, a distribuição de empregos, o poder de policia tornam irresistivel. A lei deve, em summa, impedir ou difficultar que os governantes atirem a machina administrativa contra os que dellas divergem.

21 — A questão é velha. "As candidaturas officiaes — já escrevia Lastarria (1) — são o complemento da intervenção do Executivo nas eleições, e ellas symbolizam a annullação do exercicio da soberania nacional que cessa de existir desde o instante em que o Estado se attribue o poder de eleger os funcionarios aos quaes a nação deve delegar o poder politico".

Parece-nos que ahí está todo o mal. Se os governos podem ter partidos ou candidatos officiaes, elles praticarão todos os excessos para se tornarem victoriosos no pleito.

No regime democratico liberal, os partidos officiaes são uma excessencia. O art. 2.º da Constituição de Julho estabelece, por exemplo, o principio de que todos os poderes emanam

(1) J. Lastarria — *Politica Positiva* — ed. franceza, 1879 — pag. 330.

do povo e em nome dele são exercidos. Ora, os partidos officiaes são a negação desse principio, porque, com os meios da seducção e compressão que lhes facilita a machina administrativa, os governantes substituem o povo na escolha de seus dirigentes, vale dizer que tornam inutil o direito de suffragio.

"A quem póde servir o direito de suffragio, se são os proprios governantes que designam e apoiam os candidatos elegiveis, se são elles que dirigem as eleições e as transformam em uma função destinada ao serviço de seus interesses politicos?" (1).

O argumento mais conhecido em favor das candidaturas officiaes, é o de Cavour: "O governo não deve ficar estranho a este acto supremo da vida de um povo, as eleições; mas deve intervir publicamente, por meios francos e leaes, reconhecendo como amigos não os que estejam dispostos a prestar seu apoio a todos os actos dos ministros, mas os que compartilham de seus principios, que seguem a mesma bandeira e estão decididos a fazer triumphar a mesma politica". (2).

Conbe, porém, a M. de Persigny effectivar a theoria das candidaturas officiaes, na circular dirigida aos prefeitos da França, ás vespéras das eleições de 1852. Diz elle:

"Le bien me peut se faire aujourd'hui qu'à condition que le Sénat, le Consul d'Etat, le Corps Legislatif, l'Administration, soient avec le Chef d'Etat en parfaite harmonie d'idées, de sentiments et d'intérêts... En conséquence, M. le Préfet, prenez vos mesures pour faire connaitre aux électeurs de chacune des circonscriptions de votre département, par l'intermédiaire des divers agents de l'Administration, par toutes les voies que vous jugerez convenables, selon l'esprit des localités, et s'il est nécessaire par des proclamations répandues dans les communes, celui des candidats que le gouvernement de Louis Napoléon juge le plus propre à le seconder dans son oeuvre réparatrice". (3).

Não é difficil descobrir no espirito dessa famosa circular as razões em que se apoia o regime unipartidario em vigor na Italia, na Alemanha e na Russia. E cremos que os termos da circular Persigny não differem muito das que os interventores dos Estados dirigiram tambem aos prefeitos, ás

(1) J. Lastarria — Obr. cit. pag. 330.

(2) Cochet — *Histoire du Suffrage Universel*.

(3) Lastarria, obr. cit. pag. 332.

retidos offi-  
 os meios de  
 administra-  
 de seus di-  
 suffragio.  
 se são os  
 s candida-  
 s transfor-  
 i interesses  
  
 ndidaturas  
 estranho a  
 mas deve  
 onhecendo  
 seu apoio  
 am de seus  
 cididos a  
  
 reoria das  
 efeitos da

contidion  
 legislatif,  
 t en par-  
 téréts...  
 mesures  
 e des cir-  
 armediat-  
 ur toutes  
 i l'esprit  
 roclama-  
 s candi-  
 t juge le  
 répara-

osa cir-  
 ) em vi-  
 : os ter-  
 e os in-  
 atos, às

vesperas do pleito de 14 de Outubro de 1934, quando lhes re-  
 commendaram os candidatos dos partidos governistas.

Na França, porém, desde logo se levantou uma corrente  
 contra as candidaturas officiaes. É que ellas forem fundo o sys-  
 tema representativo e o regime democratico.

Assim, a lei franceza de 30 de Novembro de 1875, em seu  
 art. 3.º § 3.º, prohibindo as candidaturas officiaes, impede  
 que os agentes da autoridade distribuam boletins de voto, cir-  
 culares e programmas de candidatos. As exigencias legais fo-  
 ram num crescendo tal, que, em 1902, a lei de 30 de Março, ar-  
 tigo 44, chega mesmo a prohibir que os cartazes de propaganda  
 conttenham as côres nacionaes, affim de que o eleitor não sup-  
 ponha que se trate de candidatura recommendada pelos go-  
 vernos. Mais ainda: a lei de 8 de Junho de 1923, com o obje-  
 ctivo de impedir a pressão governamental, deferiu a impressão  
 e a distribuição de cédulas a uma commissão presidida pelo  
 Presidente do Tribunal Civil e constituída de representantes de  
 todas as listas de candidatos registrados (1).

Na Argentina, o decreto de 2 de Janeiro de 1923 prohibe  
 aos funcionarios publicos de fazer propaganda politica.

22 — O nosso Codigo silencia a respeito. Dahi a interfe-  
 rencia ostensiva dos governos no pleito em favor dos partidos  
 officiaes.

A experiencia das eleições de 8 de Maio de 1933 e 14 de  
 Outubro de 1934 mostra que não basta o voto secreto; mas que  
 é imprescindível enfrenar os governos, dificultando tanto  
 quanto possivel sua actuação politico partidaria.

Já vimos que as autoridades fraudam as garantias eleito-  
 raes do art. 165, provocando a abstenção do eleitorado adverso  
 mediante a creação de um ambiente de terror e de ameaças antes  
 do pleito. O receio de conflictos e de violencias faz com que a  
 maioria dos eleitores, pacata e descrente das garantias legais,  
 já que são as proprias autoridades que se desmandam, não com-  
 pareça ás urnas ou, se o faz, não resista á pressão official no  
 dia do pleito. Esta pressão se manifesta principalmente na  
*troca de cédulas*. Só os que não conhecem a psychologia do nosso  
 homem rural, é que podem ter illusões sobre a efficiencia das  
 garantias eleitoraes, quando o proprio Codigo consente que o  
 prefeito, o delegado de policia, o commandante do destacamen-  
 to ou qualquer agente do governo aborde o votante, examine  
 sua cédula e a troque pela do partido official, *aconselhando-o*  
 a votar com o governo, para que depois *não se arrependa*. Mas  
 não se limitam a esses *conselhos* os governantes e desrespeitam

(1) Barthelmy & Quez — *Droit Constitutionnel*, pag. 373.

ostensivamente o Código Eleitoral, com ameaças e violências cuja prova é difícil de fazer. E quando feita, o processo é tão moroso que a punição do culpado, somente, vem, depois que a eleição foi apurada e a coacção produziu todos os effectos desejados.

Bem certo é que, por mais providente que seja a lei, nunca se poderá impedir sua infracção. É conhecido o conceito do conselheiro Silveira Martins. Mas nem por isso devemos deixar de restringir, cada vez mais, a possibilidade da interferência governamental nos pleitos.

Lembrariamos por exemplo a adopção das seguintes cautelas:

1) Vedar aos jornaes officiaes da União, dos Estados e dos Municipios, a publicação de noticias ou commentarios de natureza politico partidaria ou que revelem preferencia ou animosidade dos governantes por qualquer candidato ou partido;

2) Prohibir aos agentes da autoridade que se manifestem a favor ou contra qualquer candidato ou partido e que distribuam boletins, cartazes de propaganda ou cédulas aos eleitores.

3) A inobservancia dessas prescripções acarretará, sem prejuizo de outras penas, a nulidade dos suffragios recebidos, dentro da jurisdicção da autoridade infractora, pelos candidatos do partido que apoiam aquella autoridade.

A Camara dos Deputados, somente aproveitou no Código a primeira suggestão (art. 165, n. 10), desprezando as demais constantes de nossa emenda (1).

23 — O *voto secreto* é o processo mais efficiente para dificultar a pressão official sobre o eleitorado.

Consiste elle em cercar o exercicio do voto de um conjunto de precauções destinadas a resguardarem o eleitor da possibilidade de ser desvendado o seu suffragio.

Assis Brasil salienta que seria mais apropriada a designação do *voto em recato* que exprime bem melhor a natureza do systema. E ele tem razão. Porque *voto secreto*, apesar de expressão consagrada, não caracteriza o processo e, o que é peor, tem gerado certa confusão nos espiritos menos prevenidos. Aliás, Vilfredo Pauto já salientou que a imprecisão da terminologia contribue para a confusão no estudo das sciencias sociais e politicas.

Realmente, na pratica do Código Eleitoral, alguns juizes têm entendido, por exemplo, que para a violação do segredo do voto é preciso a prova de que o cidadão A desvendou o suffra-

(1) *Diário do Poder Legislativo* — 19.2.35 — pag. 1.165.



violências  
cesso e tão  
pois que a  
feitos dese-

a lei, nun-  
o conceito  
o devemos  
ta interfe-

intes cau-

stados e  
itarios de  
encia ou  
o ou par-

anifestem  
ue distri-  
eleitores.  
rá, sem  
cebidos,  
candida-

o Código  
s demais

para dif-

conjun-  
da pos-

lesigna-  
reza do  
de ex-  
é peor,  
enidos.

termi-  
das só-

juizes  
edo do  
suffra-

165.

gio do eleitor B. Se não ficar plenamente provado que houve a violação material, certa, incontestável desse suffragio, consideram que o voto foi secreto. Por esse criterio, o voto era também secreto sob a legislação anterior á Revolução, porque o § 2.º do artigo 31 do Dec. 14.631, de 19 de Janeiro de 1921, estipulava que "o voto seria secreto, escripto em cédula collocada em envelope fechado e sem distinctivo algum, podendo, entretanto ser impressa, mas trazendo sempre a indicação da eleição de que se tratar". Ora, com semelhante disposição, tornava-se impossível saber certamente que a cédula do eleitor A tinha sido favorável a determinado candidato. O voto era secreto, nos termos da lei, o que não impedia os abusos conhecidos. Entretanto, o systema da lei de 1921 é muito diverso do voto secreto que o Código Eleitoral adoptou e que a Constituição (art. 181) quer absolutamente indevassavel. Talvez seja o facto de haver sido empregada a mesma expressão — voto secreto — para designar cousas diferentes, que tenha provocado a confusão de certos magistrados electoraes, apesar do brilhante Parecer Espinola que esclarece com precisão o que constitue violação do sigillo absoluto do voto (1).

O que o voto secreto pretende assegurar ao eleitor é a certeza de que não ha possibilidade de ser descoberto o seu voto. Tal certeza, que deve ser absoluta, é que annulla os effectos da intimidação, dando ao votante a convicção de que pôde votar livremente, sem temor ás represalias dos interessados. "Dae ao eleitor a certeza absoluta de que a divulgação do seu voto é materialmente impossível, e o tornareis capaz de se inspirar exclusivamente em razões de sua consciencia". (2)

Se, porém, ao entrar na cabine indevassavel, sentir que alguém poderá saber qual foi a cédula preferida, certamente que elle não mais votará com liberdade, embora o seu voto não seja afinal, materialmente, conhecido.

Neste caso, seriam frustrados os designios da Constituição e do Código que, com o voto secreto, absolutamente indevassavel, quizeram subtrahir o eleitor, no acto de votar, a toça sorte de pressão estranha.

Para attingir a esse objectivo, o Código descremina, no seu art. 83, quaes as medidas que resguardam o sigillo absoluto do voto. Desrespeitada uma só daquellas precauções, nasce a possibilidade de ser violado o mesmo sigillo. E basta isso para se prejudicar o systema, como demonstraremos ao estudarmos as Nullidades (vide n. 80).

(1) - Eduardo Espinola — Relatorio — Boletim Eleitoral n. 124, de 1923.

(2) - Franz Freire — O Voto Secreto — pag. 63.

94 — Ao término do exame que temos feito do *Systema eleitoral brasileiro*, chegados á conclusão de que, em theoria, elle é bom, carecendo, porém, de aperfeiçoamento que vise a assegurar maior liberdade eleitoral com o afastamento da possibilidade de interferencia governamental nos pleitos, seja por meio de partidos que vivem parasitariamente dos cofres publicos, seja através as candidaturas officiaes. Esse defeito do Codigo é essencial e foi pena que a Camara dos Deputados não o tivesse corrigido. Outros ha tambem, como o da representação proporcional, que merecem a attenção dos legisladores. Os demais senões não affectam a estrutura da lei e podem sanar-se na propria regulamentação do mecanismo eleitoral. Está neste caso a morosidade da apuração.

Se são poucas as restricções que temos de fazer ao nosso systema eleitoral, como instituição jurídica, fóra do tempo e do espaço — não acontece o mesmo, quando observamos seu funcionamento no meio brasileiro. Ahi nossa divergencia com o suffragio universal directo é accentuada, como salientamos em dois discursos proferidos na Assembléa Nacional Constituinte. E porque o assumpto delles se prende á materia deste trabalho, aqui os reeditamos, para que os estudiosos dessas questões examinem esse novo aspecto do direito eleitoral applicado:

95 — "Sr. Presidente, quando aqui se analysaram as causas dos erros da Primeira Republica, attribuiram-nos alguns dos homens unicamente; outros, á inverdade eleitoral, e outros ainda, ao regime.

Relativamente á fálcidade das eleições, Sr. Presidente, seria erro contestar que o mecanismo eleitoral não seja necessario ao regime representativo.

Isto é evidente por si mesmo. Não basta porém que a machina eleitoral funcione bem; que haja alistamento perfeito, votação livre, apuração honesta, reconhecimento justo. Nada disso é sufficiente em si. O que se torna necessario é que tal machina produza alguma coisa boa, e isto somente poderá occorrer se houver materia prima boa. Eis porque se diz

não bastarem os mecanismos electoraes perfectos. É preciso que haja tambem regime de opinião.

No tocante a este ponto vale a pena recorrer a Alberto Torres. (*Muito bem*).

"A pureza do regime electoral resulta da existencia do regime de opinião. Como expressão da vontade collectiva, a eleição presuppõe uma mentalidade collectiva. As eleições mais puras, que não exprimam resultados de lutas entre opiniões, não têm effeito senão firmar o poderio dos individuos que se investem das delegações publicas, por uma das formas mais antipathicas e grosseiras da força bruta: a das maiorias inconscientes. Maiorias que não sabem ao que vêm, ao entrar no recinto das assembleas, representam, no regime das democracias, o mesmo papel de qualquer dos generaes barbaros do baixo imperio romano, elevado ao throno dos Césares pela força impulsiva e brutal das legiões" (Alberto Torres — *A Organização Nacional*, p. 107).

Não é differente a opinião do Sr. Assis Brasil. Realmente, diz S. Ex. na "Democracia Representativa":

"É immoralidade reunirem-se individuos de credos diversos com o fim de conquistarem o poder, repartindo depois, como coisa vil, o objecto da cobiçada victoria" (pag. 123).

E mais adiante:

"Depois, não creio estar em erro, dizendo que, por enquanto, não ha, nem pode haver, no Brasil, partido de character permanente e definitivo, como só pode dar-se quando as opiniões que se agitara no paiz, caminham em sentidos definidos" (pag. 133 — Assis Brasil, *Democracia Representativa*).

Por que, Sr. Presidente, não ha regime de opinião no Brasil?

Frequentemente se faz pouco da expressão *realidade brasileira*. É que nossas elites intellectuaes não conseguem, senão como excepções rarissimas, fugir aos encantos e ás seduções da cultura alienigena. E parece-lhes então apoucado e indigno de suas cogitações tudo quanto seja peculiar ao Brasil.

preciso

liberto

isten-

tade

col-

mam

o se-

stem

mais

naio-

que

sen-

t de

ro-

im-

- A

nte,

re-

re-

ida

te,

il.

30

ig.

13

to

t-

o

s

o

É por isso que lhes tem passado despercebido o phenomeno social, typicamente brasileiro, que é o chefe politico municipal. É preciso remontar aos tempos coloniaes para se comprehender a funecção preponderante que, ha seculos, vem exercendo sobre a massa popular. O phenomeno que foi notado por Eschwege, Koster, Saint Hilaire, consiste na necessidade em que se viu o fazendeiro, o proprietario da terra, de supprir a falta do espirito cooperativo, da solidariedade social e da assistencia dos governos ás massas trabalhadoras ruraes. É o fazendeiro, o *coronel*, quem assiste o *jéca* nas suas difficuldades de vida, é quem lhe dá um trecho de terra para cultivar, é quem lhe fornece remedios, é quem o protege das arbitrariedades dos governos, é o seu intermediario junto ás autoridades. Criou-se desta forma, desde a colonia, um poder que a lei desconhece, mas que é um poder de facto e incontrastavel, imposto pelas contingencias do meio.

Não me privo, Sr. Presidente, de trazer em abono das observações proprias, colhidas directamente, assim na minha terra, como em S. Paulo, Minas e onde tenho vivido, nas peregrinações de official do Exercito, a opinião do senhor Oliveira Vianna:

"O que os quatro seculos da nossa evolução lhe ensinam é que os direitos individuaes, a liberdade, a pessoa, o lar, os bens do homem pobre só estão garantidos, seguros, defendidos, quando tem para amparal-os o braço possante de um caudilho local.

Essa intima convicção de fraqueza, de desamparo, de incapacidade se radica na sua consciencia com a profundeza e a tenacidade de um instincto. Dahi, dessa educação historica, esse espirito de classe que domina por inteiro a mentalidade das nossas classes inferiores. O camponez, por força mesmo do seu instincto de conservação, acerca-se do homem forte local, faz-se o seu cliente, torna-se o seu protegido, o seu camarada, o seu companheiro, o seu amigo incondicional na boa e na má fortuna.

Do nosso camponio, do nosso homem do povo, o fundo da sua mentalidade é este. Esta é a base da sua consciencia social. Este o temperamento do seu character. Toda a sua psychologia politica está nisto. Oliveira Vianna — *Populações Meridionaes do Brasil*".

Não quero, Sr. Presidente, cogitar agora se é um bem ou um mal o phenomeno do *coronelismo*. Desejo apenas resaltar o facto para mostrar a minha descrença nos poderes mirificos do suffragio universal, directo e secreto, (*multo bene*), e con-

cluír que não foram as eleições fraudulentas a causa dos erros, aqui apontados, da Constituição de 1891.

Porque, Sr. Presidente, os governantes estaduais, depois que os defeitos do presidencialismo rígido de 1891 forçaram a instituição da política dos governadores, sempre tiveram a sagacidade política de se apoiarem nos chefes municipais. Aos presidentes de Estado só interessava, para que pudessem formar bancadas unânimes, que não lhes faltasse aquelle apoio. E' dahi o cuidado que tinham em não intervir nas politicas municipais, conservando-se alheios ás pugnas, para manter relações com todas as facções e dellas receberem, unanimemente, o voto nas urnas.

E' por isso que se deu o phenomeno brasileiro de eleições estaduais e federaes fraudulentas e eleições municipais renhidas e verdadeiras.

Em compensação, os chefes dos municípios, na sua função historica de protectores forçados das massas, eram unânimes em apoiar os governos, não só para obterem melhoramentos de seus municípios, mas tambem para evitarem a interferencia da força. Esta a norma geral.

E' quaesquer que fossem o systema de voto e as garantias electoraes, o elector suffragaria o candidato indicado pelo seu chefe. Era o meio, o unico meio a seu alcance, para corresponder aos beneficios recebidos dos chefes municipais.

Ainda agora, Sr. Presidente, com o Codigo Eleitoral e todo o seu mechanismo aperfeçoadissimo, nós vimos realizada uma eleição verdadeira e honesta; mas, nem por isso, a massa eleitoral em cada municipio deixou de votar nos candidatos que lhe indicou o seu chefe, a quem ella acompanha na "bôa e na má fortuna".

Assim, Sr. Presidente, não está na falsidade das eleições a causa dos erros enumerados.

Mesmo porque, Sr. Presidente, não comprehendendo liberdade politica, sem liberdade economica. Para que a massa eleitoral forme correntes de opinião e vote de accordo com o seu entendimento, é preciso, antes de tudo, substituir, no Brasil o poder de facto dos chefes municipais por um organismo legal que o ampare nas suas necessidades, que o proteja contra a arbitrariedade do poder, que o eduque no principio da cooperação, que o garanta no seu trabalho, que seja tambem o instrumento pelo qual ella exerça o direito de escolher os governantes.

Foi, Sr. Presidente, levado pelo conhecimento que tenho das lutas politicas, taes como se desenrolam no meio brasileiro, que me tornei partidario da syndicalização e da representação das profissões nos órgãos do governo.

O SR. ABEVARDO WABINHO — É o unico remedio; tudo mais será inutil. (Diario da Assembléa Constituinte, de 15-12-33, pag. 430).

Dis — Na sessão de 3 de Fevereiro de 1934, tivemos occasiao de definir melhor nosso pensamento, apresentando novas idéas em prol da these defendida:

"O SR. DOMINGOS VELLASCO — Sr. Presidente, em discurso que tive oportunidade de pronunciar desta tribuna, procurei fixar a situação das massas populares que habitam o interior do Brasil, valendo-me não apenas de minhas observações pessoais, mas tambem dos conceitos emittidos pelos que, neste paiz, ainda se preocupam com as questões realmente nacionaes. E a esse respeito não é possivel deixar de salientar o discurso aqui proferido pelo nosso eminente collega Alvaro Maia, deputado pelo Amazonas, cujo nome pronuncio com a necessaria venia.

O SR. ACYR MEDeiros — O trabalhador rural vive completamente escravizado, com a circumstancia de que, quando não presta mais serviços, é considerado um traste inutil que o patrão joga ao monturo, o que não acontecia quando da escravidão, porque o operario era propriedade do patrão, que tinha o cuidado de conservá-lo, para não soffrer prejuizos.

O SR. DOMINGOS VELLASCO — Agradeço o aparte de V. Ex. Parece-me, Sr. Presidente, que é inutil querermos moldar uma Constituição que satisfaça ás expectativas do povo brasileiro, sem termos a coragem de encarar nossas realidades, diagnosticar-lhes o mal e estabelecer a therapeutica necessaria.

Por isso mesmo, julguei dever de sinceridade declarar que a democracia no Brasil será sempre uma burra, enquanto se der á massa popular o proclamado direito de voto, sem se lhe assegurar o direito de subsistencia. Porque não compreendo liberdade eleitoral efficiente para o homem economicamente escravizado. E lançando-se o olhar para este Brasil intérmino, nós vñmos as massas miraes submetidas ao proprietario da terra, que, na falta de qualquer assistencia social dos governos, exerce um poder de facto, incontrastavel, dirigindo com o prestigio que lhe vem desde a colonia, a vida e a vontade daquellas massas.

Julgo inúteis quaesquer reformas, meramente politicas, por melhor engendradas que sejam, se não tivermos a sabedoria de organizar, economicamente, o Brasil, senão por um dever de solidariedade humana, ao menos para evitar que as transformações sociais se façam aqui bruscamente como previu o nobre collega amazonense que tive a honra de nomear.

Pediria, Sr. Presidente, a attenção dos senhores constituintes para as paginas brilhantes que César Falcon escreveu na "Crítica da Revolução Hespanhola", ao estudar o pheno-

meno do *caciquismo* na Hespanha, irmão gêmeo do nosso *coronelismo*, do qual já tratei desta tribuna.

Naquelle discurso, mostrei a situação real de nossas populações ruraes que fornecem o contingente eleitoral para a organização dos poderes publicos. Indiquei a função social dos chefes municipaes e a tutela que exercem sobre o eleitorado, e que tem raizes nos primordios da nossa formação colonial. É preciso que se focalize o que é uma eleição no Brasil, para que se amortegam os preconceitos dos que acreditam em liberdade eleitoral e della fazem a base de nossas instituições, num paiz desorganizado economicamente.

Permitta-me, Sr. Presidente, que eu reproduza agora os factos que V. Ex. conhece, como os não ignorá toda a Assembléa e que se relacionam com um pleito eleitoral no Brasil. É preciso ouvir o conselho do famoso professor da Columbia University — Rexford Tugwell, autor de "The Industrial Discipline and The Governamental Arts", que em artigo recente na "Revista das Revistas", escrevia: "Não ha um pretensio campo de governo que seja fixado fóra das circunstancias daquelles que são governados. As relações são sempre interdependentes. E como as circunstancias do povo mudam, tambem mudam as funções do governo".

Sr. Presidente: O nosso homem rural não tem nenhum interesse em ser eleitor. Nem interesse, nem, o que é mais importante, recurso para fazer as despesas com a obtenção do título eleitoral. Para alistar-se, elle tem de abandonar o seu trabalho, transportar-se á cidade e permanecer ahi o tempo necessario á collecta dos documentos exigidos peloCodigo Eleitoral. Isso significa despesas com o transporte, hospedagem e com aquelles documentos, além do que perde pelo abandono de suas occupações.

Avaliando essas despesas em 20\$000 para cada eleitor e considerando que 70 % do actual eleitorado é constituído pela massa rural — conclue-se que o direito de ser eleitor custou á depauperada economia das populações do interior a quantia de 21.000 contos de réis. É bem de vêr, Sr. Presidente, que seria impossivel formar o eleitorado, se não houvesse o chefe municipal que alicia o eleitor e paga-lhe as despesas.

O Sr. ACYR MEDeiros — Resolver-se-ia esse problema com muita facilidade, se a Constituição brasileira permittisse aos trabalhadores ruraes votar tão sómente com a carteira syndical, visto que sobre elles os patrões exercem absoluto dominio e, em geral, nomeiam os delegados de policia. Estes, por sua vez, com o auxilio da força, fazem que aquelles hogueis, amedrontados, obedecam cegamente ás caupas que lhes são indicadas. Dahi nunca se poder fazer eleição escoimada de vicios.

não ser o resultado a expressão real da vontade do trabalhador e sim do patrão.

O SR. DOMINGOS VELLASCO — Agradeço o aparte de V. Ex. Pagando-lhe as despesas, o chefe municipal reforça os seus vinculos de dominação sobre o eleitor.

Chegadas as eleições, Sr. Presidente, presença-se o espectáculo que todos conhecemos bem. A vida economica dos municipios soffre um hiato. Os chefes municipaes organizam os meios de transporte, preparam nas povoações os alojamentos e cuidam da alimentação das centenas e, ás vezes, milhares de eleitores. Essa hospedagem é dispendiosa, porque, no interior, os eleitores comparecem nas vespersas do pleito e só regressam no dia seguinte ás eleições; e durante esse tempo, elles não despendem um real, nem mesmo com as diversões que são obrigatorias nos povoados em dias de pleito eleitoral.

E' intuitivo, Sr. Presidente, que essa massa eleitoral, que foi alistada á custa dos chefes municipaes, que por elles foi transportada e hospedada, que a elles está ligada pela mais solida subordinação economica, porque é delles que lhe vem todos os meios de subsistencia — é indiscutível — e a experiencia tem demonstrado — que essa massa eleitoral suffragará os candidatos indicados por aquelles chefes.

O SR. ACYR MEDEIROS — V. Ex. está focalizando o problema com muita efficiencia. Realmente, o quadro é esse que V. Ex. descreve.

O SR. DOMINGOS VELLASCO — Inuteis são os esforços das caravanas politicas e a propaganda intensa dos comícios. Esse esforço louvabilissimo é annullado pela incultura generalizada do eleitorado que apenas se alfabetizou, pela gratidão atavica que os homens ruraes tributam a seus protectores, pela confiança que estes sabem inspirar-lhes e sobretudo, Sr. Presidente, pelos interesses economicos que os submettem inteiramente aos chefes municipaes.

Os observadores de nossos factos politicos sabem que, em cada municipio, meia duzia destes chefes dispõe a seu talento da vontade dos eleitores. Elles decidem e o eleitorado cumpre, com sollicitude, a decisão, haja ou não voto secreto e a mais indevassavel das cabines.

O SR. ACYR MEDEIROS — E' uma verdade.

O SR. DOMINGOS VELLASCO — A subordinação economica traz, como consequencia, a subordinação politica.

Sr. Presidente, é essa a famigerada realidade politica brasileira que desafia os euphemismos da oratoria e o palavreado sonoro de nossa logomachia liberal.

Se desejamos persistir na creença de que a verdadeira democracia consiste em dar ao cidadão esse famoso *suyrado direito do voto*, com o suffragio universal, directo e secreto. —



sejam, pelo menos, sinceros, e só admitamos eleição directa no ambito municipal, porque sómente ahí o eleitorado, mal ou bem inspirado, vota conscientemente nos chefes municipaes de sua predilecção.

O SR. ABELARDO MARINHO — Acho que, mesmo ahí, não se revela ainda na intensidade desejavel o systema representativo, porque o voto será dado por gralidão, por displicencia, por compressão — por tudo, enfim — mas nunca inspirado no bem estar material da patria. A meu vêr, V. Ex. labora em engano quando se exprime dessa foram. O problma é mais profundo. Estou de accordo com V. Ex. quando diz que a subordinação economica traz, como consequencia, a subordinação politica; mas penso devermos procurar solução que infunda no eleitor a consciencia de não votar de accordo com os cabos eleitoraes, com os *coroneis*, sejam da zona rural, sejam da Capital da Republica — cabos de pequena envergadura, como os que temos aqui.

O SR. DOMINGOS VELLASCO — Chegarei lá.

Evitemos a farça de eleições estaduaes e federaes, em que o corpo eleitoral vem desempenhar a pantomima dispendiosa de pôr, nas urnas, as cédulas que lhe ordena o chefe municipal. Entreguemos, desde logo, a estes que serão naturalmente os membros dos conselhos municipaes, a tarefa de eleger os deputados estaduaes, a quem, por sua vez, incumbirá a escolha dos governantes dos Estados e dos representantes federaes.

Pode ser que isso arranhe os preconceitos liberaes e subverta as idéas predominantes em nossas elites saturadas da cultura alinigena...

O SR. ABELARDO MARINHO — Não pode subverter. Apenas ha o seguinte: aquelles que ainda se batem pela democracia liberal, no Brasil, se contentam com a ficção: querem sómente erguer o seu pedestal sobre o *caciquismo*. Não tenha o nobre orador illusões a respeito.

O SR. DOMINGOS VELLASCO — ... mas terá o merito de estar de accordo com os factos e de obedecer áquelle preceito de Hauriou: "São as instituições que fazem as regras do Direito, não são as regras do Direito que fazem as instituições". (*Le Syndicalisme Moderne*).

Eleição directa apenas no ambito municipal — é a unica solução honesta para o suffragio universal, no Brasil, porque legaliza a instituição de facto que é o *caciquismo*.

Se isto repugna aos Srs. Constituintes, teremos então de enveredar pelo caminho da libertação das massas ruraes, garantindo-lhes o direito de subsistencia, o direito ao trabalho e o direito á assistencia, para que ellas possam, na realidade, ser livres politicamente.

Ao observar as condições de vida de nossas massas rurais, inteiramente esquecidas dos governos e abandonadas á sua propria sorte, sem a menor assistencia social, sem instrucção e entregues ás endemias — convenci-me de que jámais o Brasil será uma nação forte, enquanto não se cuidar de sua organização nacional.

“Na base desta organização — diz Alberto Torres — está a politica economica. E’ o proprio fundamento da vida social, jurídica e moral de um povo. Sem valor economico, o homem não pode ter personalidade. E’ sob este aspecto que se mostra a maior fraqueza da sociedade nacional”.

A estrutura economica do Brasil, Sr. Presidente, se caracteriza por uma producção primitiva que adopta os methodos barbaros da devastação de nossas riquezas naturaes e de um consumo quasi annullado pelo aviltamento da capacidade acquisitiva de nosso povo.

Nós precisamos, Sr. Presidente, de orientar a producção por outros rumos e de augmentar o poder economico do consumidor. Para isso é necessario antes de tudo organizal-os.

Foi nesse sentido que tive oportunidade de offerecer ao exame da Assembléa a emenda n. 583, na qual, depois de agrupar mais logicamente varias disposições do ante-projecto, no capitulo referente á Ordem Economica e Social, inclui um paragrapho que servisse de elo entre estas disposições e aquelle principio estabelecido no art. 113 de que “a ordem economica deve ser organizada conforme os principios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que se assegure a todos uma existencia digna do homem”.

O paragrapho por mim proposto está assim redigido: “A producção e o consumo são, antes de tudo, materia de interesse social. Cabe á União estabelecer um plano economico nacional, de modo que a producção seja dirigida e o consumo organizado com o objectivo de assegurar um desenvolvimento ordenado da economia nacional”.

Acompanhei essa tendencia de justificação a que deixo de repetir-me, por ter sido publicada no *Diario da Assembléa*. Mas me permitto repetir aqui uns periodos que então escrevi:

“A evolução historica de nosso paiz faz-nos vêr a aspiração democratica como a mais profunda e enraizada aspiração de nossa nacionalidade. Até agora, entretanto, o regime democratico nunca se tornou realidade no Brasil. Vivemos, é verdade, varios decenios sob um regime de democracia formal que aco-

bertava, na realidade, um regime oligarchico, de *caciquismo*, de arbitrio, oppressão e irresponsabilidade. E, ao fazermos essa constação dolorosa, não incriminamos nenhum homem e nenhum governo, porquanto reconhecemos que, num paiz no qual a esmagadora maioria da população vive nas mais precarias e inseguras condições economicas e privada dos beneficios da cultura, a democracia, mesmo sendo grande aspiração, não pode tornar-se facto objectivo".

É realmente, enquanto as condições economicas de nossas massas ruraes permanecerem como estão, julgo inoperantes os esforços de propaganda politica e as garantias legais para que tenhamos a verdade eleitoral, com que se pretende resolver o problema do Brasil. Todo esse edificio constitucional, por melhor architectado que seja, terá existencia meramente decorativa. Porque, na phrase de André Fourgeaud, "as transformações economicas é que commandam a evolução das instituições juridicas e politicas das sociedades humanas". (*Du Code Individualiste au Droit Syndical*, pag. 23).

Aliás, Le Bon, na *Psychologia Politica*, escrevia que "os verdadeiros caracteristicos deste seculo são: primeiramente, a substituição do poder dos reis pela força dos factores economicos".

Assim me parece, Sr. Presidente, que será inutil querermos modificar nossos costumes politicos sem alterarmos nossas condições economicas.

Para attingir a esse objectivo, é preciso que o Estado Nacional, pondo de lado o liberalismo anachronico que quer o homem livre, sem lhe assegurar os meios de alcançar a liberdade relativa, é preciso, Sr. Presidente, que seja o Estado Nacional sufficientemente poderoso para instituir uma politica economica, capaz de assegurar o desenvolvimento organico da economia brasileira, mediante a utilização racional de nossos recursos naturais e humanos e da coordenação da produção e do consumo.

É, se, vinte annos atrás, Alberto Torres já reconhecia "que só o poder publico tem elementos para solver o problema de nossa organização", hoje esse pensamento ainda é mais opportuno, pois existe a tendencia historica, universal e incoercivel, que vae obrigando os Estados nacionaes a assumir a direcção das varias economias nacionaes, afim de oriental-as, sagindo planos de caracter tambem nacional. Sem que affirmemos, na Constituição, o primado do interesse nacional sobre todos os interesses regionaes ou privados, deixando apenas margem á satisfação desses interesses regionaes ou privados, quando não contrariem o interesse nacional, não teremos possibilidade de

de cacique.  
ade. E,  
rimina.  
quanto  
gadora  
s e in-  
benefi-  
grande

nossas  
ntes os  
ra que  
olver o  
or me-  
lecora-  
nsfor-  
stitui-  
Code

ue "os  
nte, a  
econo-

uerer-  
nossas

lo Na-  
uer o  
liber-  
Estado  
poli-  
orga-  
tal de  
pro-

"que  
na de  
opor-  
civel.  
ecção  
rindo-  
s, na  
os os  
em é  
) não  
le de

organizar a União com poderes sufficientes para modificar nossas condições economicas. E se mantivermos as mesmas deficiencias economicas actuaes, é inutil pensarmos em modificar nossos costumes politicos. O Brasil, mal ou bem, continuará a ser domado pelo *caciquismo*: municipal, estadual e federal.

Ora, Sr. Presidente, isso tudo contraria a concepção do Estado gendarne com função meramente policial de garantir os direitos individuaes declarados na Constituição, arrecadando para esse fim exclusivo os impostos que a mesma Constituição descrimina, que tem tido aqui advogados eloquentes. Para estes, o problema brasileiro consiste apenas em fazer ligeiras modificações na Constituição de 1891 e instituir um mechanismo eleitoral que garanta, nos órgãos do governo, a representação verdadeira, com o suffragio universal directo e secreto. No mais julgam que a federação instituida com a Republica ficará excellente, se dermos alguns retoques na distribuição de rendas no sentido de augmentar os proventos esta-duaes em detrimento dos da União.

Divirjo dessa orientação, porque, a meu vêr, não foram bem inspirados os Constituintes de 1890, quando transplantaram para o Brasil a mesma distribuição de poderes entre a União e as unidades federadas, que os Estados Unidos adoptaram, em sua Constituição. Lá era logico e facilmente comprehensivel que as colonias, ao formarem a União, se reservassem todos os poderes e dessem ao nascente governo federal apenas os que lhe fossem estrictamente necessarios. E estabeleceram os norte-americanos o principio de que os poderes que não fossem expressamente attribuidos á União, caberiam aos Estados. Ora, a Constituição de 1891 adoptou esse mesmo principio, quando nossas condições eram diametralmente oppostas. Nós partiamos do regime unitario para a Federação. Era logico que adoptassemos o principio inverso, isto é, que os poderes não explicitamente attribuidos aos Estados federados, continuassem da competencia da União. Seria essa a transição normal do nosso regime unitario para o regime federal, porque, além do mais, attenderia aos reclamos provinciaes de autonomia administrativa, sem se criar esse espirito fragmentario com que o regionalismo exacerbado ameaça a unidade do Brasil.

Ainda é tempo, Sr. Presidente, de darmos á Nação uma Carta que modifique os laços federativos com o fortalecimento da União, dando aos Estados a mais ampla descentralização administrativa, mas reservando ao poder federal a centralização doutrinaria, nos assumptos de interesse nacional.

Mas, Sr. Presidente, nem só quanto ao typo de federação eu divirjo dos que defendem a Constituição de 1891. Porque

não me filio á corrente dos que concedem o Estado na sua função estritamente policial de manter a ordem nas ruas e garantir os direitos individuaes. Ao contrario, comprehendendo o Estado no papel que elle vae assumindo, contemporaneamente, em varios paizes, de orgão orientador das actividades nacionaes, dirigindo a producção, organizando o consumo, de modo a amortecer os entre-choques inevitaveis dos interesses regionaes ou individuaes.

Essa tendencia do Estado moderno, que ainda não se crystallizou na sua forma definitiva, vae ensinando a todos nós que o poder publico não pode cruzar os braços diante, não apenas da exploração da massa proletaria, mas tambem do abuso do poder economico do capitalista contra o proprio capitalista. Essa função do Estado — que é a de coordenador das actividades nacionaes — ainda predominará, até que a força incoercivel dos factos economicos a modifique e a encaminhe para sua posição definitiva.

E, porque assim comprehendendo, é que a parte do ante-projecto que mais attenção me mereceu, foi a destinada á ordem economica.

Tanto mais, Sr. Presidente, quando a manutenção da unidade nacional que é o maior de todos os nossos problemas, dependerá principalmente do fomento do intercambio economico das diversas regiões do paiz e da formação daquella coalescencia social de que fala Durkheim, e da qual se resente o Brasil.

E, além disso, estou convencido, como já dei bem claro, que a democracia verdadeira depende menos da pureza em si do mecanismo eleitoral do que da organização de nossa estrutura economica que liberte a massa eleitoral da influencia absorvente do *caciquismo*.

Sr. Presidente, resumindo minhas considerações, chego ás seguintes conclusões:

1. O estudo consciencioso das condições de vida das massas ruraes mostra-nos a sua subordinação economica e, portanto, politica, aos chefes municipaes. Phenomeno do *caciquismo*.

2. Dentro da doutrina democratico-liberal, que admittê o systema representativo sob a base do suffragio universal, directo e secreto, só ha uma solução verdadeiramente sincera: legalizar o *caciquismo*, restringindo as eleições directas ao ambito municipal.

3. Para se alcançar, porém, a democracia verdadeira, é preciso libertar as massas ruraes da tutela dos *caciques*, organizando-as economicamente.

4. Esta organização sómente poderá ser feita pelo Estado Nacional, sufficientemente fortalecido para poder orientar a

produção e organizar o consumo, de modo a imprimir um desenvolvimento ordenado à economia nacional.

5. Essa concepção do Estado Brasileiro exige que se adopte um typo de Federação diverso do que foi estabelecido em 1891, ou seja o que prescreva a mais ampla descentralização administrativa e a maior centralização doutrinaria. Autonomia menor, mas effectiva.

São essas as conclusões a que cheguei.

E para, desde logo, ir enfraquecendo a influencia do *caudillesmo*, desde que demandará algum tempo a organização racional de uma economia que liberte a massa rural; e, ao mesmo tempo, para attender á pressão das massas proletarias urbanas que clamam, com a mesma violencia dos burguezes de 1789, pela sua participação nos órgãos do governo, admitto a organização e a representação das profissões, como um dos meios para adaptar nossas instituições politicas ás necessidades presentes da vida contemporanea, até que as leis historicas da evolução social nos conduzam a formas de governo definitivas, e, por enquanto, imprevisíveis.

O SR. ABELARDO MARINHO — O nobre deputado está produzindo um dos melhores discursos aqui ouvidos, como, aliás, ocorreu das vezes precedentes; mas é preciso que V. Ex. não se illuda no tocante á representação profissional. Se ficar, como consta, para ser regulada em lei ordinaria, redundará apenas — permitta-me usar de uma expressão vulgar. — em "tapeação"; nem originalidade terá, visto como já foi praticada em toda a parte onde se a tentou. Dou este aparte, para alertar V. Ex. quanto á forma com que se pretende simular a representação profissional.

O SR. DOMINGOS VELLASCO — O nobre deputado conhece muito bem as minhas idéas a respeito dessa representação.

São estas, Sr. Presidente, as considerações que desejava fazer no intuito de concorrer com o meu esforço para que tenhamos uma Constituição, que seja, na verdade, a *lei organica* do Brasil. (*Muito bem; muito bem. Palmas. O orador é cumprimentado*). "Diario da Assembléa Constituinte" de 4-2-34, pag. 534).