UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

LUCAS QUEIJA CADAH

Instituições Eleitorais e Competição Política
A Criação da Justiça Eleitoral no Brasil

São Paulo

2012

Lucas Queija Cadah

**Instituições Eleitorais e Competição Política
A Criação da Justiça Eleitoral no Brasil**

V. 1

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Política Brasileira e Política Comparada.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Hermínia Tavares de Almeida

São Paulo
2012

Folha de Aprovação

Nome: Lucas Queija Cadah

Título: Instituições Eleitorais e Competição Política: A Criação da Justiça Eleitoral no Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (Área de concentração: Política Brasileira e Política Comparada) do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em: __/__/__

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer por todo o apoio institucional que foi fundamental para a realização deste trabalho. Ao Departamento de Ciência Política da USP, nas pessoas de seus funcionários e professores, que sempre ofereceram estrutura e um ambiente intelectual fértil. Também ao CNPq que promoveu o auxílio financeiro.

Aos colegas do Polmet, pela convivência e discussões sempre pertinentes e instigantes. Sou grato, diretamente, a dois colegas por seus comentários e amizade, que foram essenciais no desenvolvimento da pesquisa: Ivan Fernandes e Nadim Gannoum. Também, no Polmet, contei com as sugestões dos Professores Leandro Piquet e Cristiane Lucena, a quem sou, igualmente, agradecido. Desde a graduação, conto com a amizade fiel de dois parceiros: Danilo e Estevão.

No âmbito do Departamento de Ciência Política, meus agradecimentos vão aos professores que tiveram influência direta em minhas reflexões e ideias: Paolo Ricci, Marta Arretche, José Álvaro Moisés e Fernando Limongi. Suas aulas, colocações e, sobretudo, conhecimento deixaram marcas indeléveis na minha formação como cientista político.

Quero agradecer especialmente a minha orientadora, Professora Maria Hermínia Tavares de Almeida, de quem sou devedor de muitos fatos: desde a escolha do tema, até os inúmeros aprendizados em suas reuniões e disciplinas, além da paciência com minhas falhas. Sua elegância, objetividade e erudição fazem dela uma intelectual admirável.

Finalmente, mas não menos importante, agradeço a minha família pelo apoio direto e indireto que me deram nessa empreitada acadêmica. Sem eles eu não teria chegado até aqui.

Resumo

A proposta dessa dissertação é analisar a criação da Justiça Eleitoral em 1932 e avaliar seu impacto nas eleições para a Assembleia Nacional Constituinte de 1934. Na primeira parte destacamos a importância das instituições eleitorais para a competição política, buscando enquadrar o tema, na literatura sobre a governança eleitoral. Em um segundo momento, passamos para a análise contextual dos antecedentes da criação da Justiça Eleitoral no Brasil e as mudanças empreendidas com o Código de 1932. Já na terceira parte, o objetivo é olhar para o funcionamento da Justiça Eleitoral, através dos Boletins Eleitorais, durante as eleições que elegeram a Constituinte de 1934 – incluindo o desempenho do TSE, como última instância decisória. Neste trabalho mostramos que a Justiça Eleitoral funcionou através de um desenho institucional centralizado no TSE e sua criação não evitou a influência do governo no processo eleitoral.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; Competição Política; Revolução de 1930; Governança Eleitoral; Instituições Eleitorais;

Abstract

The propose of this dissertation is to analyze the creation of the Electoral Justice in 1932 and evaluate it's impact on the election for the Constituency Assembly of 1934. In the first part we turn our attention to the importance of the electoral institutions for political competition, aiming to link the theme with the literature about electoral governance. In second place, we analyze the contextual antecedents of the Electoral Justice and the changes inserted at the Electoral Code of 1932. In the third part, the goal is to look at the running of the Electoral Court, through the Electoral Bulletins, during elections to the Constituent Assembly elected in 1933 - including the performance of the TSE, as the final decision-maker. In this text we show that the Electoral Justice ran through a centralized institutional design in the TSE and its creation has not prevented the government's influence in the electoral process.

Key-Words: Electoral Justice; Political Competition; Revolution of 1930; Electoral Governance; Electoral Institutions;

Lista de Gráficos, Figuras, Quadros e Tabelas

Figuras

Figura 1. Modelo Explicativo.....	24
Figura 2. Instituições no Processo Eleitoral (1889 - 1916).....	36
Figura 3. Instituições no Processo Eleitoral (1916 - 1930).....	37
Figura 4. Instituições no Processo Eleitoral (Código de 1932).....	37
Figura 5. Título de Eleitor instituído pelo TSE.....	49
Figura 6. Cabine de Votação instituída pelo TSE.....	50

Quadros

Quadro 1. Os Três Níveis de Governança Eleitoral.....	15
Quadro 2. Governança Eleitoral no Mundo.....	18
Quadro 3. Instituições nos Três Níveis de Governança Eleitoral no Brasil.....	35

Tabelas

Tabela 1. Dados das Eleições para a ANC de 1934.....	52
Tabela 2. Dados das Eleições para a ANC de 1934.....	56

Gráficos

Gráfico 1. Origem dos Recursos Eleitorais, Ações Penais e Habeas Corpus no TSE (1932 - 1934).....	59
Gráfico 2. Matérias dos Recursos Eleitorais, Ações Penais e Habeas Corpus no TSE (1932 - 1934).....	60
Gráfico 3. Matérias dos Recursos Eleitorais, Ações Penais e Habeas Corpus no TSE (1932 - 1934).....	61
Gráfico 4. Recorrentes dos Recursos Eleitorais no TSE (1932 - 1934).....	63
Gráfico 5. Resultados dos Recursos Eleitorais no TSE (1932 - 1934).....	63
Gráfico 6. Agentes das Ações Penais no TSE (1932 - 1934).....	65
Gráfico 7. Resultados das Ações Penais no TSE (1932 - 1934).....	66
Gráfico 8. Pedidos de Habeas Corpus no TSE (1932 - 1934).....	68
Gráfico 9. Pacientes dos Habeas Corpus no TSE (1932 - 1934).....	69

Sumário

Introdução.....	08
Capítulo 1 - <i>Governança Eleitoral e o Caso Brasileiro</i>.....	11
Capítulo 2 - <i>A Criação da Justiça Eleitoral</i>.....	26
Capítulo 3 - <i>O Funcionamento da Justiça Eleitoral (1932-1934)</i>.....	43
Conclusão.....	73
Referências Bibliográficas.....	75
Apêndice Metodológico.....	80

Introdução

A disputa competitiva pelos votos depende de instituições que garantam a realização das eleições, através de regras e procedimentos. Se, por muito tempo, a agenda de pesquisa na ciência política se ocupou com temas caros ao funcionamento dos regimes políticos, parte das discussões ignorou a questão das instituições eleitorais. Nesse sentido, tradicionalmente, os trabalhos se concentraram nos sistemas eleitorais e, em menor grau, na influência de determinadas regras eleitorais no jogo político. Esta dissertação pretende se inserir nas pesquisas que tentam entender melhor o papel das instituições responsáveis por “fazer” a competição política funcionar nas mais diversas etapas do processo eleitoral.

Historicamente, o Brasil convive com eleições, regularmente, desde sua independência, excetuando-se o período do Estado Novo, época em que a experiência eleitoral do país passou por transformações, tanto na dimensão da contestação, quanto na da participação. Parte dessas mudanças ocorreu com a condução da mesma instituição: a Justiça Eleitoral, criada em 1932. Mesmo com as sucessivas alterações na legislação, a principal instituição eleitoral da política brasileira permanece, desde o seu nascimento, com suas características essenciais.

De forma majoritária, a historiografia registra a criação da Justiça Eleitoral como a solução encontrada, para romper com as práticas eleitorais da Primeira República, objeto de contestação pelas mais diversas forças políticas, no quadro pré-revolução de 1930. Apesar de vista como um elemento de ruptura, a escolha pela criação de um ramo do poder Judiciário, responsável pelo processo eleitoral, é explicada pela gradual participação da Justiça, nas eleições desde o Império. Essa é uma das questões menos exploradas pela literatura que se

ocupou de estudar as eleições brasileiras. Outros pontos de interrogação giram em torno do real impacto que a Justiça Eleitoral causou nas eleições da década de 1930.

No pano de fundo da criação da Justiça Eleitoral está a complexa disputa de forças políticas e o controle das eleições pelo Governo Provisório de Getúlio Vargas. Para todos os efeitos, ocorreram eleições nos anos de 1930: primeiro para a Assembleia Nacional Constituinte e depois para as Estaduais, além das eleições para os Legislativos. Mesmo com a oposição dos tenentes, a decisão pela via eleitoral, para a reconstitucionalização do país, foi tomada pelo Governo Provisório que utilizou de suas prerrogativas para decretar um novo código eleitoral. Esse código trazia novidades importantes, como: a extensão do sufrágio, o voto secreto, a inclusão da proporcionalidade no sistema eleitoral e a criação da Justiça Eleitoral. Pela primeira vez, ocorreriam eleições no Brasil sob regras uniformes e centralizadas para todo o território nacional.

A ciência política produziu estudos clássicos sobre o funcionamento das eleições no pós-1945, através de diversas abordagens, mas só agora ela começa a se debruçar sobre o período anterior ao Estado Novo. Seja na Primeira República, ou nas disputas de 1932 até 1937, a competição política tinha feições particulares que influíram nas escolhas institucionais futuras.

Essa dissertação busca compreender melhor a criação da Justiça Eleitoral e seu impacto inicial na competição política. Dada a escassez de estudos e o fato de trabalharmos com dados pouco explorados, nossa contribuição é limitada. Procuramos ser modestos ao fazer parte de uma nova safra de pesquisas sobre a competição eleitoral na fase pré-1937. Abordaremos o contexto anterior à criação da Justiça Eleitoral e seu impacto inicial. O recorte temporal vai de 1932 até julho de 1934, ou seja, o foco são as eleições para ANC de 1934 – a primeira sob as regras do Código Eleitoral de 1932.

Os objetivos da dissertação são dois:

- O primeiro é remontar os antecedentes da modificação da governança eleitoral brasileira em 1932, revendo as alternativas e escolhas dos atores políticos.

- O segundo é analisar a criação da Justiça Eleitoral e seu impacto na competição política durante o processo eleitoral que culminou na Constituição de 1934.

Partimos do suposto que afirma serem os políticos atores racionais, que maximizam suas chances de permanecer no poder e são capazes de escolher entre alternativas diversas para obter o melhor resultado possível, conforme seus interesses.

A dissertação está organizada da seguinte forma. O Capítulo 1 irá abordar o enquadramento do tema das instituições eleitorais na literatura internacional, com foco nas linhas de pesquisa sobre governança eleitoral. Também, nesse capítulo, será apresentado o desenho de pesquisa.

No capítulo 2 serão trabalhadas as variáveis contextuais e institucionais que envolveram as mudanças realizadas a partir do Código de 1932. No capítulo 3 será feita a análise dos dados empíricos sobre o papel e desempenho da Justiça Eleitoral em seu funcionamento inicial. Por fim, apresentaremos nossas conclusões.

Capítulo 1

Governança Eleitoral e o Caso Brasileiro

Nos clássicos da teoria democrática, como J. Schumpeter e Robert Dahl, a competição eleitoral tem grande importância para o regime democrático. Em sua conhecida definição, Schumpeter (1942) conceitua democracia como um método político; esse método é um arranjo institucional para a tomada de decisões políticas nas quais indivíduos adquirem poder por meio de uma disputa competitiva pelo voto das pessoas. Schumpeter deixa claro o papel das eleições para a democracia: a competição pela liderança, que define a democracia, é a livre disputa pelos votos, e o método eleitoral é praticamente o único mecanismo à disposição das sociedades contemporâneas, de qualquer tamanho. Logo, as eleições competitivas assumem papel central na teoria de Schumpeter, pois seriam a forma pela qual o método democrático se institui e estabelece as regras do jogo democrático (SCHUMPETER, 1942).

Para Dahl (1971), as características chave da democracia são a responsividade do governo às preferências dos cidadãos, e a igualdade política. Elas ocorrem quando existe igual oportunidade de formular preferências, de expressar essas preferências e de influir na conduta dos governos. A concepção “dahlsiana” de democracia é resumida em seu diagrama composto de dois eixos: contestação pública e participação, em que o componente eleitoral possui máxima importância, como no direito ao voto, eleições limpas e justas, entre outros (DAHL, 1971). De outra parte, discutindo as condições de surgimento de regimes democráticos, Dahl afirma que para que exista democracia é preciso que, para os governantes, os custos da repressão sejam maiores do que os custos da tolerância à oposição.

Guillermo O'Donnell (2001) retoma Dahl, ao afirmar que, em um regime democrático, as eleições devem ser competitivas, livres, igualitárias, decisivas, inclusivas e, aqueles que votam terem o direito de se eleger. Outro ponto importante que ele destaca é a questão da institucionalização das eleições, ou seja, a existência de regras que garantam a regularidade de eleições limpas. Quanto mais eleições ocorrem, maior a probabilidade de que os atores incorporem a continuidade do processo eleitoral a seus cálculos estratégicos. As eleições não devem ser apenas limpas, mas precisam estar institucionalizadas (O'DONNELL, 2001).

Na mesma linha, para Przeworski (1994) democracia é um sistema no qual partidos perdem eleições; na democracia há partidos, isto é, divergências de interesses, valores e opiniões; há competição organizada segundo regras estabelecidas e, periodicamente, alguns são perdedores e outros, vencedores. Outra importante característica que o autor identifica no regime democrático é a incerteza quanto aos resultados da competição: os atores não sabem o que pode acontecer, sabem o que é possível, mas não o que acontecerá. Em outras palavras: “os atores sabem o que é possível, pois os prováveis resultados estão previstos pela estrutura institucional” (p. 23). Essa incerteza organizada, segundo Przeworski, é o que leva os atores a participarem do jogo democrático, afinal de contas, se o resultado fosse predeterminado eles não entrariam na competição eleitoral (PRZEWORSKI, 1994).

Assim, é essencial a presença de instituições que garantam o funcionamento das eleições de forma livre, limpa e competitiva. Caberia a essas instituições o papel de garantidoras de quatro das premissas que Dahl enumera como características das Poliarquias: 1) Elegibilidade para cargos políticos; 2) Eleições livres e idôneas; 3) Direito de voto; 4) Direito de líderes políticos disputarem apoio. Isso quer dizer, instituições eleitorais são responsáveis pela garantia de que haja eleitos, que as eleições sejam livres e justas, que todos possam votar e que possam se candidatar a um cargo (DAHL, 1971). Nesse sentido, eleições

são livres quando as pessoas podem exercer sua escolha com independência e são justas, quando os resultados não são determinados pelas regras que organizam a competição (PRZEWORSKI & GANDHI, 2009).

Eleições devem seguir regras e procedimentos: sobre quem pode votar, como o voto se dará, e outros; sendo que as regras afetam os resultados. Até mesmo o horário, a cor da urna, os locais de votação ou o dia da eleição podem ter efeitos sobre o resultado (PRZEWORSKI & GANDHI, 2009). Segundo esses mesmos autores, em regimes não competitivos, os governantes dispõem de instrumentos para manipular as regras por meio de fraudes, decidindo a extensão dessa interferência, conforme as consequências de suas atitudes para o jogo político. Da mesma forma, os governantes conseguem estender a fraude de acordo com sua capacidade repressiva, havendo uma relação importante entre esses dois fatores (fraude e repressão)¹. Os autores diferenciam manipulação de fraude: enquanto a manipulação incide sobre criação de regras, a fraude é a quebra das regras.

O conceito de instituições eleitorais possui certa variedade na ciência política e, algumas vezes, denomina um conjunto de instituições responsáveis pela competição eleitoral. A designação pode abarcar desde o Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo o sistema eleitoral. Nessa pesquisa, iremos deixar de lado uma concepção mais ampla, para nos concentrarmos nos organismos e instituições responsáveis pela definição de regras eleitorais, organização e fiscalização das eleições e julgamento de contenciosos eleitorais. Parte da literatura tem chamado a atenção para os organismos que estão inseridos em um ambiente institucional, designado de governança eleitoral. Pretendemos esclarecer abaixo essas denominações e dialogar com a literatura sobre o tema, definindo melhor o papel dessas instituições na competição eleitoral.

¹ “(...) incumbents are able to perpetuate fraud only if they enjoy sufficient repressive capacity and if they do not

1. Governança Eleitoral

Segundo Fabrice Lehoucq, a abordagem clássica das constituições do século XVIII e XIX deixava a cargo do executivo a responsabilidade pela organização das eleições e cabia ao Legislativo sua certificação; essa vigilância mútua deveria gerar resultados confiáveis. Porém, isso não funcionou bem, porque não considerou o fato de os mesmos partidos controlarem os dois poderes e reterem o poder do Estado (LEHOUCQ, 2002). Com as transições políticas, nos anos 1980-1990, surgiu a questão das diferentes formas de condução do processo eleitoral e o modo como certas técnicas podem influenciar na polarização política (PASTOR, 1999). Uma literatura recente tem dado grande atenção ao tema da governança eleitoral, “entendida como um conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral.” (MARCHETTI, 2008, p. 866).

Em transições de regimes políticos como garantir a incerteza quanto aos resultados eleitorais representa um problema central da nova ordem democrática, principalmente, se as instituições responsáveis pela governança eleitoral não funcionarem. A extensão da manipulação e da fraude vai depender da maneira pela qual as eleições são conduzidas; e instituições eleitorais independentes parecem garantir maior eficiência e credibilidade (PRZEWORSKI & GANDHI, 2009).

Pode-se dizer que o ato de votar é um dos elementos mais fundamentais das democracias, porém, para que eleições sejam competitivas, muitos outros atributos são necessários. Para Mozaffar e Schedler (2002), antes de o voto ser depositado na urna, uma série de eventos relacionados à competição eleitoral devem ser definidos por regras e ordenamentos. Governança eleitoral é uma ampla gama de atividades que envolvem a criação, aplicação e o julgamento das regras eleitorais, compreendendo toda a “armação” institucional em que o voto ocorre. A criação de regras (*rule making*) envolve o desenho de regras básicas

do jogo eleitoral; já sua aplicação (*rule application*) é a implementação dessas normas que organizam a competição; por fim, temos a administração dos contenciosos eleitorais (*rule adjudication*). Cada etapa desse processo envolve uma série de medidas que podem ser resumidas no quadro 1.

Quadro 1 Os Três Níveis de Governança Eleitoral	
<u>Níveis</u>	<u>Elementos</u>
1. Rule Making A escolha e definição de regras básicas para o jogo eleitoral	
a) Regras da Competição eleitoral	— Fórmulas eleitorais — Magnitude do distrito — Tamanho das assembleias — Calendário eleitoral — Direito de voto
b) Regras da Governança Eleitoral	— Registro do eleitor — Registro de candidatos e partidos — Financiamento e regulação de campanha — Observação das eleições — Desenho da cédula — Locais de votação — Votação, contagem e tabulação — Gestão dos órgãos eleitorais — Autoridade na disputa de litígios
2. Rule Application Organização do Jogo Eleitoral	
	— Registro de eleitores, candidatos e partidos — Registro de observadores eleitorais — Campanhas educativas pelo voto — Organização eleitoral — Votação, contagem e divulgação
3. Rule Adjudication Certificação dos resultados das eleições e resolução de disputas	
	— Admissão de contestações — Solução de controvérsias — Publicação e implementação das decisões

Fonte: Adaptado de Mozaffar e Schedler (2002).

As três fases de governança estão sujeitas a erros que podem ser resumidos nos desafios expostos pelos autores. O primeiro é a eficiência administrativa, o nível mais suscetível a problemas, que envolve tanto a complexidade de tarefas, quanto o grande número de pessoas. Em geral, eleições envolvem a mobilização da população que precisa ser organizada em termos logísticos, e em um horizonte temporal curto. “Governança eleitoral na forma da aplicação das regras consiste em inúmeras atividades técnicas cuja eficiente organização e execução determina a credibilidade das eleições” (p. 9). O segundo desafio é o da neutralidade política, principalmente na transição de regimes autoritários, em que incumbentes usam a manipulação e a fraude na administração das eleições, objetivando resultados que os favoreçam.

Mesmo em democracias consolidadas que desenvolveram burocracias apolíticas, a presunção de que os organismos eleitorais sejam neutros pode ser questionada, situação que pode ser agravada dependendo do desenho institucional adotado – sem separação entre as autoridades pública e partidária. Por fim, temos o terceiro desafio que é a *accountability*, dividida em três dimensões: informação, justificação e execução. Todas elas pretendem maximizar a transparência do processo eleitoral. O suposto é de que a transparência resulta em mais prevenção, detecção e correção dos desvios, desencorajando os abusos que, porventura, possam ser cometidos pelas autoridades.

É importante ressaltar que uma variedade de instituições são responsáveis por cada etapa da governança eleitoral; órgãos também são criados, especificadamente para esses fins – são chamados de Organismo Eleitoral (OE) ou *Electoral Management Board* (EMB). Apesar de terem sido negligenciadas por boa parte da literatura comparada, as instituições eleitorais assumem um papel importante, não só nas transições democráticas, como também na rotina eleitoral, garantindo o complexo processo de realização de eleições livres e limpas. A suposição de que essas instituições devam ser neutras não encontra eco na história do voto

nos mais diversos regimes políticos: manipulações, fraudes e erros são constantes e estão diretamente relacionados aos diferentes modelos de governança eleitoral dos países (LEHOUC, 2002).

Em relação aos modelos de governança eleitoral, uma importante base de dados é o *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA). Existem diversas formas de instituições eleitorais, todavia, “uma função comum a todas é a prerrogativa de administrar, operacionalizar, gerenciar e tomar decisões administrativas e logísticas para a realização das eleições” (MARCHETTI, 2008, p. 870). Ou seja, dois aspectos importam nessa comparação: a posição institucional (governamental, independente, duplamente independente ou mista) e o vínculo institucional, quer dizer, as origens e os requisitos básicos adotados para ser membro de um OE (carreira, partidário, especializado ou combinado).

O modelo independente de administração eleitoral é aquele em que a instituição responsável por organizar e gerir as eleições é institucionalmente autônoma do Executivo e possui orçamento próprio. Outras características importantes: o EMB não responde a nenhum ministério; possui diferentes graus de autonomia financeira e *accountability*; seus membros não exercem cargos no Executivo. Podem existir sob a forma de organismos eleitorais duplamente independentes, em que um define as regras do jogo e o outro conduz o processo eleitoral.

O modelo governamental é aquele em que as eleições são organizadas e administradas pelo poder Executivo, através de um ministério ou por autoridades locais. Dessa forma, o orçamento é controlado pelo Executivo ou gabinete ministerial.

O modelo misto combina os dois tipos anteriores: um OE independente que supervisiona, monitora e cria regras, e a implementação fica a cargo de algum organismo governamental. Existem nesse modelo variações, muitas vezes pouco claras, com uma maior diversidade institucional, sobretudo no que diz respeito aos níveis de competências. Em cada

modelo, diferentes instituições predominam, vão desde tribunais eleitorais até os Ministérios do Interior.

Quadro - 2 Governança Eleitoral no Mundo	
<u>Dimensão</u>	<u>Características</u>
<i>Modelos de Administração Eleitoral</i>	Governamental: 26,4% (54) Independente: 59,8% (122) Misto: 13,7% (28)
<i>Filiação Institucional dos Membros dos EMBs</i>	Partidários: 8,9% (18) Profissional: 44,5% (90) Combinação de Partidário e Profissional: 18,3% (37) Não se aplica: 26,7% (54) S/ Informação: 1,4% (3)
<i>Responsabilidade pela Seleção dos Membros dos EMBs</i>	Chefe de Estado: 22,9% (46) Chefe de Governo: 5,5% (11) Executivo: 13% (26) Oposição: 8% (16) Legislatura: 31% (62) Judiciário: 17,5% (35) Partidos Políticos: 20% (40) Sociedade Civil: 7,5% (15) Outros: 13% (26) Não se aplica: 24,5% (49) S/ Informação: 1,5% (3)

Fonte: ACE Electoral Knowledge Network

A forma de atuação, e o papel que cada instituição eleitoral irá exercer na competição, depende não só do modelo adotado por cada país, como também de outras variáveis. Porém, não se pode desprezar a capacidade do contexto da governança eleitoral de influenciar o jogo democrático. Para entendermos melhor essas diferenças, a *Electoral Knowledge Network*² reúne dados sobre eleições em mais de 200 países, muitos dos quais não são considerados democráticos pelos critérios usualmente adotados em banco de dados sobre regimes políticos. Em termos comparativos, os dados sobre a administração eleitoral revelam como as características da governança eleitoral se enquadram nas diferentes dimensões – como mostra o quadro 2.

Separamos três aspectos importantes: os modelos de administração eleitoral, a filiação institucional dos membros e a responsabilidade por sua seleção.

Na primeira dimensão, podemos observar que o modelo que predomina é o independente (59,8%). Conforme o próprio IDEA esse é um fenômeno relativamente recente e que está ligado aos processos de democratização da terceira onda. O modelo governamental, que foi o primeiro a ser utilizado, permanece em democracias longamente estabelecidas como EUA e Grã-Bretanha.

Na segunda dimensão, deve-se considerar que ao adotar o modelo governamental, a filiação institucional não se aplica, já que os membros são ligados ao Executivo. Ainda sobre a filiação dos membros do organismo eleitoral, a maioria possui perfil profissional (44,5%).

Na terceira dimensão, que é a responsabilidade pela indicação dos integrantes do *Electoral Management Board*, vemos que podem coexistir em um mesmo país diferentes instâncias com autoridade para nomear os membros dos organismos eleitorais - como é o caso do próprio Brasil.

² <http://aceproject.org/> acessado em 20/11/2011.

Vimos nesse ponto do texto que, além de importar para o jogo democrático, a governança eleitoral possui modelos de desenho institucionais diferentes – e que esses também influenciam a competição político-partidária.

Fabrice Lehoucq (2002) desenvolveu um modelo em que é testada a teoria clássica da governança eleitoral, onde o Executivo é responsável pela realização das eleições, e ao Legislativo cabe a certificação dos eleitos – sua atenção está voltada para os regimes presidencialistas. As implicações do modelo são importantes para definir melhor o papel dos organismos eleitorais independentes.

A primeira proposição dele é a de que a incerteza quanto ao uso da violência é uma condição necessária para que haja competição eleitoral. Os agentes partem para o jogo democrático, quando não existe uma desproporção grande entre os incumbentes e a oposição, uma ideia que não é nova e autores clássicos, como Dahl, já haviam discutido. Em seu modelo a distribuição de poder é um elemento primordial, e na segunda implicação entendemos o porquê.

Considerando que um ambiente de competição eleitoral se desenvolve no contexto de governança eleitoral clássica, um simples evento pode, potencialmente, levar a consequências graves. Basta que um ator político conquiste o Executivo e tenha uma maioria legislativa considerável, para que as leis eleitorais sejam manipuladas, favorecendo os partidos situacionistas. Sabendo que o legislador, provavelmente, irá certificar os resultados eleitorais, os incumbentes vão apostar desmedidamente na fraude, para permanecer no poder. Isso irá gerar desproporção na distribuição de poder, fazendo com que a teoria clássica sobre governança eleitoral falhe na mediação das futuras contestações eleitorais. Em resumo: “Competição política irá se tornar a estimativa da probabilidade de um lado prevalecer em um conflito armado” (p. 35).

Um terceiro ponto levantado por Lehoucq é o erro de cálculo gerado pela governança eleitoral clássica. Isso acontece, pois qualquer um dos atores pode fabricar muitos votos, tornando flagrante o uso da fraude e, conseqüentemente, produzindo litígios custosos. Isso é especialmente verdade, quando o tamanho da fraude é maior que a margem de vitória. Mais uma vez, a violência tomará o lugar da estabilidade.

As lições do modelo de Lehoucq são importantes se considerarmos plausíveis suas implicações. Caso um partido ocupe o Executivo e controle o Legislativo, o autor supõe que provavelmente a teoria clássica da governança eleitoral irá falhar, resultando em instabilidade. A governança eleitoral “não irá produzir veredictos imparciais que sejam aceitáveis para as principais forças políticas. De fato, rebeliões, golpes de Estado, e protestos de rua irão variar de acordo com a parcela de legisladores pertencentes ao partido do presidente” (p. 36).

Como resolver o problema posto pela teoria clássica da governança eleitoral? O autor nos oferece duas repostas. A primeira é mudar a balança de poder militar a favor de um dos lados, reduzindo a incerteza quanto ao uso da violência. A segunda é a criação de instituições eleitorais independentes, através de um compromisso crível que inclua atores não partidários na resolução de conflitos eleitorais. Em termos estratégicos, a inclusão de uma terceira parte é institucionalmente oposta à teoria clássica da governança eleitoral. Uma instituição neutra garante a imparcialidade, gerando consenso e legitimidade, tornando o processo eleitoral transparente e justo.

Retrabalhando os dados do IDEA, Vitor Marchetti (2008) faz considerações importantes no que diz respeito aos Organismos Eleitorais (OE) em países democráticos. Usando os critérios do Polity IV para regimes democráticos, ele seleciona 93 países e 112 OEs³, utilizando dois critérios: posição institucional e origem de seus membros. No modelo independente, destaca-se os que possuem membros de origem especializada (24,1% dos

³ Alguns países possuem mais de um OE.

países) e combinada (18,7% dos países). O modelo governamental está presente em 16% das democracias analisadas, e o autor salienta o baixo número de OEs que utilizam a vinculação partidária (7,1%).

Olhando mais de perto os casos da América Latina, o autor constata que a Argentina é o único país que adota o modelo misto, uma vez que todos os outros possuem instituições eleitorais independentes. Soma-se a isso o fato do perfil desses OEs serem eminentemente especializados. O autor vai além e procura conhecer os métodos de indicação e seleção dos organismos latino-americanos. Essas regras de composição impactam decisivamente a governança eleitoral.

Segundo Marchetti (2008), em comparação com seus congêneres latino-americanos, o Brasil possui uma combinação única: concentra todas as atividades em um único Organismo Eleitoral (OE), possui a regra da intersecção⁴ e exclui o Legislativo da indicação e seleção dos membros do OE. Um fator que ele ressalta é a missão da Justiça Eleitoral de restringir a participação dos interesses políticos na administração e execução do processo eleitoral. Outro ponto fundamental é a regra de intersecção que estabelece o judiciário como a instância máxima da governança eleitoral. Portanto, é a Justiça Eleitoral que deve não só administrar e executar o processo eleitoral, como também decidir sobre os contenciosos eleitorais (MARCHETTI, 2008). O desenho e a posição institucional da Justiça Eleitoral fazem com que ela seja um importante fator na competição política no país, uma vez que sua confiabilidade e efetividade a tornaram uma espécie de árbitro eleitoral neutro (TAYLOR, 2008). Por outro lado, as mesmas características que a tornam tão eficiente, levam-na a um ambiente institucional marcado pela judicialização da competição político-partidária.

Vista de uma perspectiva histórica, a atuação da Justiça Eleitoral foi objeto de poucos estudos, mas um deles, o principal, é a tese Teresa Cristina Vale (2009), que oferece um olhar

⁴ É quando os membros da Corte Suprema integram o Organismo Eleitoral.

pelo referido tema da judicialização da política e contém dados novos – a partir de 1945. Como veremos no próximo capítulo, outros autores clássicos também deram enormes contribuições com relação ao papel histórico da Justiça Eleitoral, como Vitor Nunes Leal. No entanto, o ponto que gostaríamos de ressaltar é a ausência de pesquisas, principalmente, na ciência política, que tratem da criação da Justiça Eleitoral e, mais especificadamente, sobre as eleições do período de 1932 até 1937. São todas questões que permanecem, igualmente, na agenda internacional da ciência política: Como os incumbentes se favorecem através das instituições eleitorais? Por que os incumbentes decidem jogar o jogo eleitoral? Por que atores políticos, em determinado momento, decidem atar suas próprias mãos ao criar instituições eleitorais independentes?

2. Desenho de Pesquisa

Os objetivos principais dessa dissertação são entender melhor e analisar o contexto de criação da Justiça Eleitoral e o impacto inicial dessa instituição na competição política – o termo inicial se refere às eleições para a Assembleia Nacional Constituinte de 1934. Analiticamente, adotamos como forma de trabalho a desagregação dos objetivos em duas perguntas, pretendendo, assim, verificar a hipótese geral da pesquisa: a criação da Justiça Eleitoral, apesar de ter mudado a governança eleitoral teve um impacto muito reduzido na competição eleitoral do Brasil, considerando o período analisado. Vale destacar que esse é um modelo explicativo parcimonioso, não pretendendo avançar em inferências causais rígidas.

É necessário separar, dentro da transformação institucional, a mudança da persistência. Nessa pesquisa, estamos tratando da criação da Justiça Eleitoral como uma variável dependente, porém existem elementos de ruptura e persistência, sendo esse jogo uma das questões a serem enfrentadas. Obviamente, é um ambiente de conjuntura crítica, no qual

as mudanças operaram de forma acelerada, sendo necessário observar o processo de transformação em diferentes tempos, como no modelo explicativo abaixo:

**Figura 1:
Modelo explicativo**

As variáveis independentes que estão localizadas no tempo 1 e tempo 2 são o objeto do capítulo 2. Ou seja, mesmo sendo um processo dinâmico é necessário estabelecer as conexões causais em tempos diferentes. As preferências dos atores estão condicionadas pelas alternativas políticas possíveis, dados os antecedentes históricos, preferências e alternativas derivadas das variáveis institucionais e contextuais.

O que entendemos como variáveis institucionais e contextuais? Em termos empíricos, as variáveis institucionais se referem ao papel das instituições eleitorais na Primeira República e na transição para o novo código eleitoral de 1932, enquanto as variáveis contextuais são uma reconstituição dos antecedentes históricos e uma análise dos eventos em busca das alternativas e preferências para a criação da Justiça Eleitoral, dado que ocorreriam eleições para a Constituinte. Ao longo do texto, essa primeira parte ficará mais clara. Para um entendimento melhor da pesquisa, estamos mencionando a criação da Justiça Eleitoral (t3),

por razões empíricas ao funcionamento da instituição de 1932 até 1934, objeto do terceiro capítulo.

O modelo explicativo pode ser melhor compreendido através das duas perguntas que orientam o trabalho:

Pergunta 1: Quais foram as razões para a centralização da governança eleitoral no Judiciário?

Foco Analítico: (1) O contexto das escolhas e alternativas dos atores políticos.
(2) Evolução das instituições eleitorais da Primeira República até o Código Eleitoral de 1932.

Fontes: Historiografia, pesquisas e legislação eleitoral.

Pergunta 2: Como a escolha desse modelo institucional afetou a competição eleitoral?

Foco Analítico: (1) O papel da Justiça Eleitoral nas eleições para a ANC de 1934.
(2) O desempenho da Justiça Eleitoral nas eleições para a ANC de 1934.

Fontes: Boletins Eleitorais.

Veremos nos dois capítulos seguintes como a pesquisa responde a essas perguntas, de modo que os dados empíricos novos correspondem à segunda pergunta.

Capítulo 2

A Criação da Justiça Eleitoral

Este capítulo está dividido em três partes:

- Na primeira, iremos reconstruir os aspectos contextuais da competição política na Primeira República e da constitucionalização em 1932;
- A segunda seção tratará da evolução institucional da governança eleitoral entre a Primeira República e a criação da Justiça Eleitoral.
- No fim do capítulo, faremos uma análise das mudanças e persistências na governança eleitoral, instalada em 1932.

Nosso objetivo é procurar analisar o contexto de criação da Justiça Eleitoral, a partir das alternativas disponíveis para os atores políticos, sem incorrer em uma simples repetição da historiografia. O capítulo pretende oferecer um olhar analítico do processo eleitoral da Primeira República, sem a pretensão de descrever, exaustivamente, o sistema político do período – tarefa já desempenhada por tantos autores clássicos.

1. Contexto Político

A primeira experiência republicana brasileira foi traumática, do ponto de vista da competição eleitoral e da representação política. A historiografia e a ciência política caracterizaram o regime que durou, de 1889 até 1930, como marcado pelas manipulações, fraudes e baixa competitividade política. As mais diversas correntes teóricas consagraram a Primeira República como aquela que padecia de um problema crônico de representação.

Apesar de ocorrerem eleições, estas eram fraudadas e as oligarquias controlavam todo o processo político-eleitoral, além da baixa participação dos cidadãos. Vitor Nunes Leal⁵ (2012) foi um dos autores que melhor exploraram a relação dos eleitores com o sistema político vigente à época.

Segundo Vitor Nunes Leal o fenômeno do coronelismo surgiu com força a partir da ampliação do sufrágio na Constituição de 1891, levando trabalhadores rurais a se transformarem em eleitores. Paralelamente, as transformações que ocorreram no interior do poder público geraram incentivos para que o decadente poder privado fizesse alianças com a crescente presença do Estado na sociedade. Todos esses fatores somados geraram o compromisso entre poder privado decadente e o poder público em ascensão, para José Murilo de Carvalho (1997):

O coronelismo é, então, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao Presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado.

A reciprocidade coronelista era produto direto do federalismo implantado durante a Primeira República e de um sistema político calcado nas eleições estaduais. Dentro de cada estado havia partidos únicos que controlavam a política estadual; em torno dos partidos republicanos se organizavam as oligarquias estaduais que promoviam as alianças com os coronéis, e estes garantiam os votos para os candidatos situacionistas. O domínio das

⁵ Como referência estamos utilizando a 7ª edição de Coronelismo, Enxada e Voto.

oligarquias estaduais teve como ponto alto a política dos governadores, implementada por Campos Sales⁶.

Para Maria do Carmo Campello de Souza (1974), a política de Campos Salles representava o equilíbrio federativo buscado desde o início da fase republicana, abafando qualquer tentativa das oposições se manifestarem. Os Estados tinham todo o apoio legal para agirem com autonomia e sem a interferência da União e, em troca, dariam apoio ao Presidente da República. A ponta do esquema era a garantia de que os coronéis, no âmbito municipal, conduziriam as eleições para o resultado que fosse conveniente. A conhecida “Política dos Governadores” findou com os pequenos espaços para as oposições contestarem, formalmente, os incumbentes, dando total controle para as oligarquias locais (CARDOSO, 1978).

O controle que o coronel exercia sobre o eleitor advinha de um problema estrutural da sociedade no início do século vinte. A respeito disso, Fernando Limongi⁷ (2012) ressalta dois aspectos: a pobreza e o isolamento. Isso significa um problema informacional que atinge diretamente o eleitor, que vota porque é levado à urna pelo patrão. “As informações que recebe as poucas que teria condições de processar são filtradas, quando não induzidas, pelo patrão. O mundo da política lhe é totalmente estranho” (LIMONGI, 2012, p. 40). Existia uma negociação pelo voto do eleitor, e o coronel era responsável pela garantia do resultado eleitoral.

As eleições seriam caracterizadas por um fenômeno multidimensional em que o resultado era o falseamento da representação. Esse processo envolveria diversas características, todas a face de um mesmo fenômeno: coação sobre o eleitor, fraude eleitoral, a violência contra a oposição e o governismo. Nesse ponto Limongi procura fazer uma distinção importante entre o governismo e os outros lados do falseamento da representação. O governismo seria o ápice do sistema vigente, aos eleitores não restaria alternativa, senão

⁶ Isso não significa que não havia disputas no plano local.

⁷ Em seu artigo, Limongi analisa a obra de Vitor Nunes Leal.

“referendar” os candidatos da situação. Ocorreria a lógica inversa do governo representativo: o governo escolhe os eleitores.

O papel do município era insignificante, como salienta Campello de Souza (1974), uma vez que o poder local só persistia como um braço do poder estadual e seus desígnios. O sistema era vantajoso para todos os lados, por isso o caráter das relações era recíproco – ganhavam o Presidente, os partidos estaduais e as oligarquias locais, mesmo porque, o Estado contava com os poderes judicial, militar, policial e recursos financeiros, e, ao Município, caberia entrar na barganha e ganhar o que lhe era reservado pelo poder estadual.

Limongi lembra que a competição eleitoral não está ligada diretamente à estrutura social. O jogo dependia da coordenação e do alinhamento político nos três níveis de governo. Essa coordenação é um empreendimento político a que o coronel se engaja. Para transformar em eleitor um trabalhador rural, o coronel precisa custear os gastos do alistamento e dos dias das eleições. Dar-se-ia, dessa maneira, a lógica da reciprocidade entre o poder local e os governos estaduais. O locus da competição política estava no município, onde as facções políticas disputavam o poder e episódios de violência ocorriam. O que os coronéis buscavam era comprovar que tinham a maioria do eleitorado a seu lado e, assim, se credenciar junto à situação estadual. Limongi resume a situação da seguinte forma (2012:49):

A facção vitoriosa na disputa local adere ao governo estadual e, ao fazê-lo, passa a contar com os recursos do Estado para assegurar a vitória nas disputas futuras. O controle sobre o Estado, sobretudo o uso da violência, legal e extralegal, garante a perpetuação no poder. Estabelece-se, dessa forma, o sistema de trocas ou reciprocidade que alimenta o compromisso entre o coronel e o governo estadual.

Um dos objetivos de Vitor Nunes Leal (2012), ao analisar o fenômeno histórico do coronelismo, era demonstrar o amesquinamento do município, no arranjo federativo da carta

de 1891, o que representaria, propriamente, uma quebra do princípio federalista. Ficou relegado ao município a falta de autonomia política, administrativa e financeira, resultando na interferência de outras esferas governamentais na composição e no suporte dos poderes locais. Para Limongi (2012), o compromisso coronelista incorre em um equilíbrio na acepção técnica da palavra. Ninguém ganha nada em se opondo, nem o coronel e, muito menos, o governo estadual.

A competição política estava reduzida às margens dos sistemas. Como bem lembra Fernando Henrique Cardoso, as oposições ganharão força quando “militares, turba urbana, dissidências históricas etc., votem noutros governos, a perturbar com mais êxito a Pax Oligárquica” (1978:50). Enquanto isso não ocorresse, o arranjo oligárquico vigente permaneceria.

O evento histórico que sucedeu o sistema político da Primeira República foi o movimento revolucionário de 1930, do qual faziam parte tanto as oligarquias dissidentes como os tenentes – todos reunidos na Aliança Liberal. Essa ruptura deveu-se às tensões que se formaram dentro da cúpula nacional do sistema, e não na relação entre a situação estadual e poderes municipais. O arranjo coronelista continuava funcionando bem. Não vamos aqui retomar o debate das causas e acontecimentos que levaram a instalação do Governo Provisório, comandado por Getúlio Vargas. O importante é contextualizar a retomada das eleições, para a elaboração de uma nova constituição.

O período pós-revolucionário (1930 até 1932) foi extremamente conturbado e de amplas disputas políticas, incluindo as lutas dentro do próprio campo político que havia tomado o poder (CASTRO GOMES, 1980). O Governo Provisório se encarregou de colocar em marcha mecanismos que pretendiam atingir diretamente o poder das oligarquias locais: interventorias, fechamentos de Assembleias e Legislativos Municipais, censura e dissolução de partidos, entre outras medidas. O ápice desse ambiente político foi o Movimento

Constitucionalista de 1932, que pode ser encarado, entre outros motivos, como um produto dos grupos que enxergavam a volta à ordem legal, como um meio de retornar ao poder. Por outro lado, para muitos atores também havia o intuito de alijar as forças tenentistas de seus postos.

Os setores revolucionários do Governo Provisório, segundo Ângela de Castro Gomes, viam a constitucionalização como um risco de rearticulação das antigas oligarquias que continuavam a desfrutar de bases sólidas. Para a autora (1980:32): “Evidentemente, este conflito não se esgotava numa simples luta do poder pelo poder. De uma forma muito esquemática, o que estava em jogo era toda uma diretriz de organização institucional do Estado do Brasil”.

A decisão final pela elaboração de uma nova Constituição é explicada por dois fatores: as pressões das forças oligárquicas e as cisões internas do Governo Provisório. Independente do caminho tomado por Vargas, todos sabiam que muita coisa estava em jogo e o Governo Provisório tratou de maximizar o controle dos rumos da abertura política. É nesse momento que a definição das regras eleitorais se torna tão importante, já que um novo arranjo institucional trará impacto direto nos resultados da competição política.

2. A evolução institucional da governança eleitoral (1891 à 1932)

Passamos agora à análise das instituições no processo eleitoral, durante a Primeira República. Por razões analíticas, dividimos a competição eleitoral em três níveis:

- O primeiro é o da criação e modificação das regras do processo eleitoral, que resultam na modificação do *status quo*;
- O segundo nível é o da competição eleitoral;

- O terceiro, refere-se ao momento pós-eleitoral que, efetivamente, compreende um maior espaço temporal, indo desde a diplomação dos candidatos, até a comissão de verificação de poderes⁸.

Em matéria de criação e edição de regras eleitorais, a responsabilidade se depositava sobre os Legislativos Estaduais e Federal. É importante relembrar a regulamentação sobre as eleições no período. A Constituição de 1891 eliminou o direito de voto dos analfabetos e o voto censitário, apesar de existirem restrições quanto à comprovação de uma renda mínima. O voto continuava a ser descoberto para maiores de 21 anos, e o sistema eleitoral era majoritário-distrital.

Uma importante mudança introduzida na República foi a constituição de um aparato burocrático e administrativo laico, que distanciou a Igreja das eleições, organização muito presente, durante o Império. Seguem-se, durante a primeira experiência republicana, diversas leis eleitorais, que tentaram aumentar a regulamentação da competição política.

O nível da competição eleitoral foi sofrendo algumas modificações ao longo do tempo. Neste ponto, é importante falar sobre o problema do alistamento eleitoral. Apesar de hoje, isso nem de longe chegar a ser um problema, historicamente, quem fazia o alistamento controlava a eleição. O alistamento é o ato de decidir quem está autorizado a votar, decorrendo daí a importância dessa ação para o processo eleitoral.

A Lei Rosa e Silva estabeleceu importantes marcos sobre o alistamento, até novas regulamentações da década de 1920. Em primeiro lugar, as comissões de alistamento nos municípios seriam compostas pelos quatro maiores contribuintes domiciliados, havendo também, a possibilidade de duas modalidades de voto facultativo, secreto ou a descoberto. O eleitor deveria assinar duas cédulas eleitorais, uma que iria para a urna, e a outra que ficaria em seu poder.

⁸ A referência teórica são os três níveis de governança eleitoral: *Rule Making, Rule Application, Rule Adjudication* (MOZAFFAR e SCHEDLER, 2002)

Para seguirmos o caminho do voto é necessário reconstituir os passos da votação ao longo de todo o processo. Caberia às comissões de alistamento apresentar os eleitores qualificados para votação, que deveriam comparecer aos locais de sufrágio distribuídos ao longo do distrito. O eleitor preenchia duas cédulas que deveriam ser datadas e rubricadas. O controle formal da seção estava sob os cuidados da mesa eleitoral; nos principais distritos ela era composta pelo presidente da câmara de vereadores e por um juiz de paz. Nas demais seções, a responsabilidade estava depositada no juiz de paz e em um escrivão que deveria auxiliá-lo.

A apuração dos votos estava nas mãos das mesas apuradoras, compostas pelas autoridades responsáveis pelo escrutínio, sendo o juiz de paz aquele que outorgava o resultado. O documento oficial mais importante das eleições eram as atas feitas em todas as seções eleitorais. Nela “deveriam constar todas as informações relativas ao pleito, quais sejam, a relação dos eleitores com as respectivas assinaturas, o total de cédulas recebidas, os registros sobre o andamento do pleito constando o horário de início e término, bem como eventuais protestos dos fiscais, regularmente designados pelos candidatos” (SCHNEIDER, 2007, p. 253). O processo de apuração se dava da seguinte maneira (RICCI e ZULLINI, 2011, p. 09):

Uma cópia da ata, após lavrada, era enviada ao presidente do governo municipal na sede de cada circunscrição eleitoral. Aqui, o presidente do governo municipal, os cinco candidatos mais votados e os cinco imediatamente menos votados passavam a uma nova apuração dos votos. O resultado das eleições era transcrito na *ata geral da apuração*, que continha não apenas a ordem de votação dos candidatos, como também as reclamações e os protestos apresentados durante os trabalhos da Junta ou perante as mesas de cada secção. A importância da ata geral se compreende à luz do dispositivo legal presente nas leis eleitorais, em que se afirmava que ela era remetida aos candidatos eleitos ‘para lhe servir de diploma’.

Proclamado o resultado, caberia aos Legislativos confirmarem os vencedores através da última instância institucional, que era a Comissão de Verificação de Poderes. Não havia muito espaço para a atuação do Judiciário em matéria de contestação dos procedimentos de votação e, conseqüentemente, do resultado. Apenas em casos marginais dos municípios havia alguma possibilidade de interferência de demandas pós-eleitorais. Caberia, sim, ao Legislativo a resolução de conflitos, contestações e a acomodação de interesses contraditórios.

Algumas mudanças ocorreram ao longo da Primeira República, em matéria de legislação eleitoral. As mais importantes, segundo Tatiana Braz Ribeiral (2003) e Walter Costa Porto (2002), são as que ampliaram o papel do Judiciário no processo eleitoral. A partir de 1916, apenas as autoridades judiciárias eram responsáveis pelo alistamento. Com isso, os juízes passaram a ser um dos atores mais decisivos nas eleições. A grande questão é que os próprios juízes de paz eram também eleitos, o que não gerava incentivos para que agissem de forma independente.

Um aspecto importante da discussão girava em torno do lugar das contestações eleitorais, já que a mediação de conflitos caberia ao Judiciário. Sobre esse tema, em um estudo importante do Tribunal de Justiça de São Paulo, Marília Schneider (2007) revela que o judiciário só interferiria pontualmente em disputas municipais. Para ela, isso se deve ao controle que os Partidos Republicanos Estaduais exerciam no plano estadual, o que corrobora a proposição de Vitor Nunes Leal (2012) de que as disputas no plano municipal eram mais renhidas. A autora ressalta que a evolução gradual da jurisprudência caminhou no sentido da limitação do poder municipal, o que indica um dos problemas centrais no processo eleitoral. Mesmo quando ocorreram maiores intervenções nas disputas municipais, estas foram relegadas a uma visão tecnicista e pouco reformadora do Tribunal de Justiça, o que resultava no número baixo de recursos julgados.

Quando veio a Revolução de 1930, o plano eleitoral era marcado pela baixa participação da população e pela ausência de meios eleitorais e institucionais, para que as oposições efetivamente contestassem o regime.

Com o Código de 1932, as mudanças foram sensíveis: o voto foi expandido para todos os adultos (incluindo as mulheres) alfabetizados, a Justiça Eleitoral foi criada e o sistema eleitoral mudou para o proporcional misto. O que nos interessa nesse ponto é avaliar o impacto institucional das medidas no processo eleitoral. Vejamos a análise das transformações institucionais.

Vamos considerar três momentos importantes entre a Primeira República e o código de 1932, sob a ótica do processo eleitoral em sua totalidade e desconsiderando as particularidades estaduais. O quadro abaixo resume esse processo de estabelecimento das regras eleitorais.

Quadro - 3 Instituições Responsáveis nos Três Níveis de Governança Eleitoral no Brasil				
<i>Período/ Níveis</i>	Regras da competição eleitoral	Regras da Governança Eleitoral	Organização do Jogo Eleitoral	Certificação dos resultados das eleições e resolução de disputas
1889 - 1916	Legislativo	Executivo, Sociedade Civil, Legislativo e Judiciário	Legislativo e Judiciário	Legislativo
1916 - 1930	Legislativo	Legislativo e Judiciário	Legislativo e Judiciário	Legislativo e Judiciário
Código de 1932	Executivo e Judiciário	Judiciário	Judiciário	Judiciário

O quadro mostra a evolução da participação das instituições na governança eleitoral brasileira daquele período. A primeira constatação é a de que os atores principais sempre foram o Legislativo e o Judiciário, ao contrário de outros países em que o Executivo possui uma participação significativa nas eleições, via Ministérios do Interior ou da Justiça. No Brasil Republicano, as regras e o controle do jogo eleitoral sempre estiveram concentrados no Legislativo e no Judiciário⁹. Em menos de vinte anos após a instalação de um novo regime político, diversos atores políticos foram sendo eliminados da governança eleitoral brasileira.

O espaço que cada instituição ocupava na competição eleitoral foi resumido na forma de três esquemas que simplificam e dão dimensão das mudanças que se seguiram ao longo do tempo.

Figura 2: Instituições no Processo Eleitoral (1889 - 1916)

⁹ Como se pode ver o Executivo (Governo Provisório) assumiu o papel de definidor de regras para o Código de 1932, função que foi retomada pelo Legislativo em 1934.

Figura 3: Instituições no Processo Eleitoral (1916 - 1930)

Figura 4: Instituições no Processo Eleitoral (Código de 1932)

A pergunta que devemos fazer é: qual era o real papel das Instituições no jogo eleitoral? E, principalmente, o que caberia ao Legislativo e Judiciário? Nos dois primeiros momentos resumidos nos esquemas, podemos constatar que a principal mudança foi o crescimento do papel do Judiciário no processo de alistamento. Ao retirar outros atores e instituições da governança eleitoral, a ocupação dos espaços se restringiu ao Judiciário e ao Legislativo, além dos pontos de contato em que essas instituições atuavam conjuntamente. Do ponto de vista formal, ao Judiciário caberiam aspectos organizacionais e de regras, sendo o Legislativo a arena em que possíveis contestações ocorriam. E, de fato, eram as Câmaras Estaduais e Federais que davam a palavra final sobre as eleições.

Existem dois aspectos a serem salientados sobre a atuação do Judiciário nas eleições da Primeira República. Em primeiro lugar, a questão de ele ser uma instituição que basicamente organizava os procedimentos e formalidades eleitorais ter sido um fator importante nas escolhas feitas em 1932. Um segundo ponto é a atuação pouco efetiva da Justiça como um árbitro eleitoral, e, a despeito de os atores judiciais serem importantes para o funcionamento eleitoral, não cabia a eles a certificação dos resultados. A primeira inovação em 1932 estaria nesse quesito, pois que o Judiciário passou a ganhar espaço na garantia do funcionamento dos procedimentos eleitorais e formais. Comparativamente, a lógica se inverteu, já que a instituição que seria responsável pelas contestações tinha o papel de organizar as eleições, tarefa que em outros países era do Executivo, por exemplo.

Quanto ao Legislativo, como mostraram Ricci e Zullini (2012), sua atuação na certificação das eleições não era fonte de instabilidade e o mecanismo de degolas era bem menor do que se supunha. Através do volume de candidatos degolados na Câmara: “Os dados revelam que, de fato, esta atitude fraudulenta era minoritária e que a degola era mais o

resultado da presença de duplicatas¹⁰. Talvez tenha desestimulado o governo dessa prática, também, o fato de que a degola era uma ação altamente custosa, já que pública” (2011:33).

Apesar de existirem poucos dados sobre o desempenho das instituições eleitorais na Primeira República, sabemos que duas variáveis foram decisivas na governança eleitoral do período. A descentralização política e a falta de independência do Judiciário. É nesse ponto que o Código de 1932, aliado às mudanças políticas advindas da revolução de 1930, afetaram diretamente a governança eleitoral. Considerando todas as inovações do sufrágio e o pacote de medidas eleitorais, um ponto de inflexão fundamental foi o caráter independente e centralizador que o Judiciário assumiu.

A grande inovação do Código de 1932, ao criar a Justiça Eleitoral, do ponto de vista do desenho institucional, foi dar a ela um papel fundamental para resolver as disputas, tornando-a um árbitro eleitoral. Esse foi o principal ganho em comparação com o que vinha ocorrendo, concomitantemente com a redução do papel do Legislativo. Nesse sentido, concordamos com Lamounier (2005), ao mostrar a importância de um poder arbitral.

3. Considerações sobre a criação da Justiça Eleitoral: Alternativas e Escolhas

Os defeitos e vícios das eleições durante a Primeira República foram alvo de críticas de opositores e oligarquias dissidentes, ao longo da vigência da Constituição de 1891, tanto que o próprio programa da Aliança Liberal continha medidas que pretendiam “aperfeiçoar” o processo eleitoral. Não obstante o discurso político dos revolucionários, a principal queixa das oligarquias dissidentes tinha relação com a impossibilidade de suas forças efetivamente serem contabilizadas no jogo. O espaço para a manifestação das oposições e seus eleitores estava limitado pelo governismo, que representava o traço mais firme do processo político, de tal

¹⁰ Atas eleitorais do mesmo local, porém com resultados diferentes.

modo, que persistiria como balizador das relações políticas, mesmo com o fim da Primeira República.

Com a necessidade de se eleger uma Assembleia Constituinte advinda da decisão tomada pelo Governo Provisório, Getúlio Vargas e seu grupo sob pressão dos opositores, teriam que maximizar o controle sobre o processo eleitoral, para garantir a manutenção do poder e, conseqüentemente, influir diretamente no desenho da nova Constituição. Isso nos remete ao grau de incerteza que as eleições tendem a trazer ao incumbente e às formas pelas quais eles tentam manipular as regras, a seu favor.

Derivando as preferências dos atores políticos de registros históricos, possivelmente as perguntas que deveriam ser respondidas na forma de regras eram : 1) Quem poderia votar e se candidatar? 2) Qual instituição organizaria as eleições? 3) Qual instituição seria responsável pela apuração e diplomação dos eleitos? Do ponto de vista do governo, o desafio era diminuir as possibilidades de sucesso das oposições nos estados, e, em consequência, uma centralização do processo eleitoral teria que ser realizada, em vista da forte persistência das antigas oligarquias.

O Governo Provisório, além de contar com o aparato do poder público personificado nas interventorias e polícias, também lançou mão de um dispositivo legal que garantia ao Ministro da Justiça a prerrogativa de excluir qualquer eleitor e candidato do pleito. Isso, por si só, já era um meio eficiente de controle das eleições, porquanto o alistamento e registro de candidatura influíam sobre as probabilidades de vitória ou derrota dos diversos grupos políticos.

De acordo com as tendências que norteavam a Revolução de 1930, a criação da Justiça Eleitoral era medida altamente centralizadora, dando uniformidade e estabelecendo parâmetros nacionais para a competição eleitoral. Ao centralizar e federalizar a governança eleitoral, o Código de 1932 respondia aos anseios e às soluções de inclusão do Judiciário,

como instituição mediadora de conflitos. O próprio Oliveira Vianna (1999) é enfático em defender a predominância de uma justiça federalizada e nacional, como remédio contra o predomínio dos interesses locais.

O modelo de governança eleitoral instaurado em 1932 foi definido por uma comissão de juristas e políticos proeminentes que tinha, entre seus integrantes, um dos maiores críticos das eleições na Primeira República, o oligarca dissidente, Assis Brasil. Sua obra, “Democracia Representativa: Do Voto e Do Modo de Votar”, é vista como um resumo do ideário que norteou a feitura do Código Eleitoral de 1932. O entendimento de que o problema da representação estava ligado ao desenho das instituições eleitorais, fosse no sistema eleitoral ou na organização do pleito, era uma concepção que passava por todo trabalho de Assis Brasil.

Cristina Buarque de Holanda (2009) identifica a decisão de criar a Justiça Eleitoral como fruto de um longo caminho de dotação política do Magistrado, ou seja, da capacidade de os juízes interferirem no mundo político, em torno do qual existiria uma visão de certa autonomia e pureza. Só que reformas teriam que ser feitas, para ampliar a blindagem do corpo jurídico contra os “interesses e oportunidades mutáveis” (p. 246). Para ela, a inovação de 1932 foi a atribuição da verificação de poderes deslocada do Legislativo para o Judiciário, sendo que, desde a Primeira República havia um consenso na elite parlamentar em torno das vantagens da presença de juízes nas eleições.

Se analisarmos a evolução das instituições de governança eleitoral da Primeira República, até o código de 1932, o fenômeno relevante é a ampliação do Judiciário nas eleições. Mas, de que Judiciário estamos falando? E de fato, qual foi a inovação da Justiça Eleitoral?

O modo como foi organizada e as prerrogativas da Justiça Eleitoral eram totalmente diversas do período anterior, e a explicação que remete a certo *path dependence*, ou mudança

gradual, nos parece inexata¹¹, em vista do papel meramente técnico e formal do Judiciário, no processo eleitoral da Primeira República.

A realidade enfrentada por Getúlio Vargas não ofereceria muitas opções: o Legislativo estava fechado, o Executivo nunca havia tido um papel preponderante nas eleições e nenhuma solução poderia passar pelos poderes locais. É crível que a Justiça Eleitoral tenha sido a alternativa *second best* em face da necessidade de uma nova ordem constitucional.

Existe uma visão consolidada em muitos autores de que a Justiça Eleitoral veio para acabar com as fraudes, moralizando as eleições e rompendo definitivamente com a realidade experimentada na Primeira República. Como ressalta Teresa Cristina Vale (2009:71):

A criação da Justiça Eleitoral, nesses termos, significou um importante avanço em direção à democracia ao menos política, já que rompeu com as regras do antigo regime, baseado nas fraudes, e configurou-se em guardião da neutralidade e verdade eleitoral. Noutras palavras, a Justiça Eleitoral foi fundada como uma instituição isenta da apetência política, com envergadura inquestionável, capaz de moderar o processo e realmente permitir o rompimento com o passado fraudulento.

Vitor Nunes Leal (2012), quando discute os Códigos Eleitorais de 1932 e a reforma de 1935, é mais pessimista quanto aos avanços da Justiça Eleitoral. Para ele, o problema central era coação difusa, e não tanto a que ocorria no dia da eleição, quer dizer, toda violência que era dirigida contra o eleitor de oposição: “ao ambiente de insegurança adrede criado para os eleitores de oposição, que nos menores municípios toda gente conhece; à violência preparatória, atual, iminente, manifestada com pertinácia em pequenas ou grandes façanhas, dias, semanas e até meses a fio” (LEAL, 2012, p. 218). Sobre esse problema o código de 1932 nada adiantou.

¹¹ Essas explicações podem ser encontradas em inúmeros autores citados ao longo da dissertação, funcionando como um dado histórico objetivo.

Capítulo 3

O Funcionamento da Justiça Eleitoral (1932 - 1934)

Nesta seção, iremos analisar o papel desempenhado pela Justiça Eleitoral em seus primórdios – desde a sua instalação até os resultados das eleições para a Assembleia Nacional Constituinte de 1934. Este recorte temporal responde aos objetivos propostos pela pesquisa e, também, se deve a questões de ordem metodológica, expostas abaixo.

Os dados que serão explorados têm como fonte primária a série de Boletins Eleitorais que o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral publicou de 1932 até 1937. Os Boletins Eleitorais continham as atas das seções do TSE, leis e decretos sobre toda a matéria eleitoral, jurisprudência, alistamento, resultados das eleições e outros assuntos, que diziam respeito ao processo eleitoral. O volume de dados contidos nessas publicações é grande e dada a ausência de estudos sobre as eleições da década de 1930, o escopo foi restringido a um período menor.

O período ora analisado abarca a preparação, realização e encerramento das eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, as primeiras, sob o comando da Justiça Eleitoral. Assim, conseguiremos cobrir todo o processo eleitoral que vigorou a partir das regras do Código Eleitoral de 1932¹².

Em Julho de 1934, foi promulgada a nova Constituição que já introduzia modificações no Código de 1932; posteriormente, em 1935, se estabeleceu um novo código eleitoral. Esse marco oferece um recorte natural, ao dividir dois momentos institucionais diversos, inclusive havendo a interrupção da publicação dos Boletins Eleitorais no mês de Julho de 1934.

¹² Em termo específicos o recorte temporal vai da publicação do primeiro Boletim Eleitoral até o número 56, publicado no dia 30 de Junho de 1934

O Código Eleitoral de 1932 foi elaborado em vista da necessidade de realização das eleições para a Assembleia Nacional Constituinte. Era imperativo que fossem encontradas soluções para a nova configuração da governança eleitoral, desenhada no código, considerando o jogo de interesses dos atores políticos. Vale lembrar que o pacote de medidas ia além da criação da Justiça Eleitoral e incluía, principalmente: o sufrágio estendido para todos os adultos (maiores de 21 anos) alfabetizados e o sistema eleitoral misto (proporcional e majoritário).

O capítulo está dividido em três fases: 1) A instalação da Justiça Eleitoral e a preparação das eleições; 2) A realização do pleito e a apuração dos resultados; 3) O TSE como instância judiciária. Essa divisão visa acompanhar o desempenho da Justiça Eleitoral em sua fase inicial de funcionamento, até a mudança nas regras eleitorais que foi promovida pela Constituição de 1934.

Os dados extraídos dos Boletins Eleitorais são originários da jurisprudência de três tipos de interpelações judiciais: os recursos eleitorais, as ações penais e os *habeas corpus*. Esses dados correspondem ao universo dessas categorias e são decisões do TSE referentes às eleições para a ANC de 1934. Foi constituído um banco de dados com 107 casos e para cada categoria foram criadas variáveis específicas. Além desses dados, utilizaremos outras informações contidas nos Boletins Eleitorais. Ao escolher esse três tipos de interpelações judiciais, privilegiamos os dados que nos permitiram aferir as decisões tomadas pela Justiça Eleitoral. Por isso, ficaram de fora os processos que englobam uma série de matérias que possuem decisões complexas, como, por exemplo, as consultas administrativas. As decisões e acórdãos dos recursos eleitorais, ações penais e *habeas corpus* eram publicados na jurisprudência dos Boletins Eleitorais do TSE, não necessariamente em ordem cronológica.

1. A Justiça Eleitoral e a organização das eleições

Em 24 de Fevereiro de 1932, o Governo Provisório promulgou o decreto número 21.076 que regulamentava a realização de eleições no Brasil, através de um Código Eleitoral. A instituição responsável pela organização, realização e diplomação nas eleições seria um novo ramo do poder Judiciário. Seguindo as normas do decreto, no dia 20 de maio de 1932, foi instalado o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral. O Código de 1932 continha instruções sobre a realização das eleições para a ANC, mas o cronograma era curto, e a tarefa de controlar todo o processo eleitoral era um grande desafio para uma instituição nova na política brasileira; sem contar que o contingente de eleitores havia aumentado sensivelmente, complicando ainda mais a empreitada.

As primeiras medidas do TSE foram no sentido de organização interna da própria instituição, a começar pelos Tribunais e Procuradorias Regionais. Vale ressaltar que, desde seus primórdios, a Justiça Eleitoral foi também uma elaboradora de normas e regulamentações que incidiam diretamente na competição política (regimentos dos tribunais, cartórios, procedimentos de votação, entre outros). Parte disso se deve à omissão das Leis Eleitorais e, ainda, à concentração de atribuições em uma única instituição.

Voltando aos TREs, era indispensável sua instalação para que fosse dada continuidade aos Planos Eleitorais que vigoravam, ou seja, o cronograma e instruções para a realização das eleições. Cabia aos Tribunais Regionais a divisão do território em zonas eleitorais, conseqüentemente a designação de varas eleitorais e de toda a burocracia responsável pela qualificação e alistamento dos eleitores. No plano local, era necessária a designação dos juízes eleitorais. Ao contrário do período anterior, a criação da Justiça Eleitoral no Brasil inaugurou um modelo de governança eleitoral extremamente centralizado e de organização

vertical, que persistiu, posteriormente, independente do arranjo federativo vigente. A Justiça Eleitoral nasceu como uma instituição Federal.

O viés centralizador da governança eleitoral brasileira deve ser ressaltado como um dos mais importantes legados do Código de 1932. A agenda do Governo Provisório era centralizadora, como observa a historiografia, e toda a discussão do período girava em torno do modelo federativo a ser adotado. O impacto dessa característica, nos sucessivos pleitos, tornou o modelo brasileiro *sui generis* em perspectiva comparada já naquela época, ao concentrar em uma única instituição todas as dimensões da governança eleitoral.

Todas as ações e medidas tomadas pelos Tribunais Regionais, obrigatoriamente, tinham de ser submetidas ao crivo do Tribunal Superior. Os planos eleitorais deveriam ser aprovados diretamente pelo TSE que tomaria conhecimento de todos os recursos interpostos, incluindo as motivações que levaram o referido TRE a negar ou deferir a ação.

Apesar de parecerem triviais, essas medidas de cunho administrativo interno ocuparam grande parte da agenda inicial da Justiça Eleitoral. Havia uma série de decisões a serem tomadas, desde a remuneração e férias dos juízes, até os meandros do funcionamento dos cartórios eleitorais. Podemos destacar, dentre todas as discussões organizacionais, o regimento interno do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral e dos Tribunais Regionais. A regulamentação passava por aspectos mais gerais, indo até detalhes de como deveria ser feita a requisição para o alistamento, com a padronização de todos os procedimentos. Constam nos Boletins Eleitorais cópias dos documentos que seriam utilizados em todo o processo de alistamento e votação.

Somam-se a esses problemas as questões relacionadas ao cronograma das eleições, uma vez que a data da votação havia sido fixada em 3 de maio de 1933. Dúvidas foram encaminhadas ao TSE sobre os prazos para qualificação e alistamento dos eleitores, o que levou o governo provisório a lançar mão de um decreto para a abertura do alistamento.

O alistamento eleitoral foi, durante parte da história brasileira, um dos instrumentos mais importantes para o controle das eleições. Na Primeira República, o contingente de eleitores era muito reduzido e cada estado possuía regras para o registro de eleitores aptos. A partir de 1932, o registro dos eleitores foi elevado a uma escala de maior complexidade, que só aumentou, ao longo do tempo. O problema a ser enfrentado tinha relação com a pouca estrutura da administração pública brasileira e com a ausência histórica de uma instituição responsável por registrar, de forma padronizada, os eleitores ao longo do país. Considerando a urgência do cronograma, foi posto em prática, a partir de Dezembro de 1932, o alistamento *ex officio*, além do próprio alistamento voluntário. O alistamento *ex officio* era realizado com base em relações fornecidas por entidades da Administração Pública de seus servidores e beneficiários, com a respectiva qualificação completa, encaminhadas aos juízes eleitorais. Tais listas, antes da apreciação judicial, eram publicadas para eventuais impugnações. A lei determinava que os chefes das repartições federais, estaduais e municipais estavam obrigados a enviar, aos cartórios eleitorais, a relação dos seus funcionários, para efeitos de inscrição eleitoral.

Todo o processo de qualificação e alistamento dos eleitores passava por uma tramitação composta por diversas regulamentações. Começava, em 1932, a expedição dos primeiros títulos de eleitor, com todos os dados, fotos, impressão digital e notas sobre a aparência do eleitor (NICOLAU, 2002). Tudo isso representava uma verdadeira inovação para o período histórico. Se a votação na Primeira República era marcada pela ausência de parâmetros e documentos confiáveis, a Justiça Eleitoral tentou fazer valer sua missão de inibir antigos vícios.

As medidas postas em prática pela Justiça Eleitoral eram inovadoras, se considerarmos a ausência de dados populacionais confiáveis. A questão estava no ineditismo de certas ações como, por exemplo, a exigência de foto no documento de identificação do

eleitor. No início dos anos 1930, ainda não era usual a utilização de fotos para documentos oficiais; coube à Justiça Eleitoral resolver essa questão. Em uma troca de ofícios entre o Gabinete de Identificação e Estatística Criminal do Distrito Federal e o TSE¹³, a questão das fotos nos permite ter ideia da dificuldade para identificar o eleitor. Isso ocorria dada à falta de padronização das fotos, à baixa nitidez e à deterioração rápida, sem contar a ausência de fotógrafos particulares que respondessem, adequadamente, a demanda dos eleitores. A solução foi recorrer ao auxílio do Gabinete de Identificação para atender aos parâmetros exigidos pelas novas práticas eleitorais.

Todas as ações, no dia da votação, foram extensamente detalhadas e com as instruções de como deveriam funcionar as seções eleitorais. O TSE determinou os modelos de cédulas, a cor, os tamanhos dos gabinetes de votação e das urnas. Pela primeira vez, no Brasil, o voto ocorreria sob regras e práticas que valeriam para todas as zonas eleitorais.

A preparação das eleições foi para o TSE um momento de criação de novos parâmetros, práticas e regulamentações que garantissem o funcionamento adequado dos preceitos do Código de 1932. Para que essa tarefa fosse cumprida foi necessário avançar e tomar decisões sobre temas que não haviam sido regulamentados pela legislação, dando certo protagonismo para esse novo ator institucional, lembrando que, do mesmo modo, cabia à Justiça Eleitoral o registro de candidatos e partidos competidores.

¹³ Boletim Eleitoral Número 20 de 1932.

Figura 5:
Título de Eleitor Instituído pelo TSE

N. **3.ª Via (Anverso)**

(Estado no Tribunal Regional)

TÍTULO DE ELEITOR

(decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932)

Estado, Município ou Território do Acre

Município

Domicílio (..... zona)

Número de ordem da inscrição

Data da inscrição no cartório

NOME E SOBRENOME DO ELEITOR (por extenso)

Filiação

Naturalidade

Idade anos — Data do nascimento

Qualificativos

Estado civil

Profissão

Assinatura do Eleitor

O presente título é expedido de acordo com o Código Eleitoral da República e em cumprimento ao despacho do Presidente do Tribunal Regional de Justiça Eleitoral no Estado, Distrito Federal ou Território do Acre e recebeu o número das do mês de do ano de mil novecentos e trinta e
Diretor da Secretaria

Justiça Eleitoral

Região:
Zona eleitoral
Município

Documentos pertencentes ao arquivo na Secretaria do Tribunal Superior

NOTAS A SEREM FEITAS NO CARTÓRIO

Qualificação:
(ex-ofício ou requerida?)
Despacho da qualificação

O requerimento de inscrição recebeu o nº
e deu entrada no cartório na sede da zona eleitoral, em de de 193.....

Filiação
(nome do pai)
(nome da mãe)

Logar do nascimento
município, distrito ou vila e Estado

Residência habitual (rua, n.º, apartamento ou andar n.º, ou se não houver nomenclatura e numeração: — na propriedade denominada lugar conhecido por
Município

Notas cromáticas

da cutis
do cabelo
do bigode
da barba
dos olhos

Impressões digitais — Série — Mão direita

Polegar	Indicador	Médio	Anular	Mínimo

Impressões digitais — Série — Mão esquerda

Polegar	Indicador	Médio	Anular	Mínimo

FOTOGRAFIA

Fonte: Boletim Eleitoral n. 12 de 1933.

Figura 6:
Cabine de Votação Instituída pelo TSE

2. As eleições e a apuração dos resultados

O prazo para o término do alistamento havia sido fixado em 60 dias anteriores às eleições. Findada essa etapa, restaria apenas a organização das últimas questões logísticas, como a distribuição de cédulas e outros materiais relevantes. A votação para a eleição dos representantes na Assembleia Nacional Constituinte de 1934 estava programada para ocorrer no dia 3 de maio de 1933, estando em jogo 214 vagas de todo o território nacional¹⁴.

Os problemas e irregularidades que ocorreram nas eleições chegaram ao TSE de forma gradual, pois era necessário que os recursos e interpelações judiciais percorressem todas as instâncias, até chegar à última arena decisória. Vale ressaltar que o Tribunal Superior tomou conhecimento dos acontecimentos das votações, em todo o país, e foi dele a última palavra sobre os resultados.

A tabela 1 mostra dados sobre organização das eleições em cada Estado. Podemos observar que pouquíssimas mesas deixaram de funcionar (0,8% do total), o que mostra o desempenho satisfatório da organização da votação pelos Tribunais Regionais. A tabela, ainda, apresenta o número de cartórios totais de cada estado, incluindo os cartórios preparadores, revelando como a nova governança eleitoral, no Brasil, passou a usar uma estrutura pré-existente, para lidar com o contingente de eleitores. Os cartórios eram importantes por serem o local de qualificação e de alistamento dos eleitores.

Após a votação teve início a apuração e contagem dos votos. O processo não era simples e se mostrou mais lento do que o esperado pelo cronograma inicial. As regras eram novas e as contestações passaram a ser canalizadas todas para a mesma instituição. Ou seja, além de organizar as eleições, a Justiça Eleitoral também tinha que atender às contestações e denúncias de irregularidades.

¹⁴ As outras 40 vagas eram eleitas a partir das representações profissionais.

Tabela 1
Dados das Eleições para a ANC de 1934

<i>Regiões</i>	<i>Total de Cartórios</i>	<i>Mesas Receptoras de Votos: Da Região</i>	<i>Mesas Receptoras de Votos: Que Funcionaram</i>
Amazonas	28	16	16
Pará	39	165	155
Maranhão	54	49	49
Piauí	46	51	51
Ceará	82	125	119
Rio G. do Norte	43	70	68
Paraíba	35	111	111
Pernambuco	83	261	260
Alagoas	33	81	81
Sergipe	41	78	78
Bahia	128	333	325
Espírito Santo	30	133	133
Distrito Federal	3	231	229
Rio de Janeiro	53	266	260
Minas Gerais	174	1.214	1.213
São Paulo	265	995	988
Goiás	56	63	61
Mato Grosso	25	37	36
Paraná	51	131	131
Santa Catarina	36	139	139
Rio Grande do Sul	85	855	855
Acre	11	7	7
TOTAL	1.400	5.411	5.365

* Já inclui as eleições renovadas em SC, ES e MT.

** Fonte: Boletim Eleitoral n. 49 de 1934.

A morosidade na apuração foi tamanha, que o Governo Provisório teve que editar um decreto¹⁵ com instruções do TSE, para acelerar a contagem dos votos. As instruções eram para que o turno das turmas apuradoras fosse aumentado, que fossem requisitados funcionários públicos para auxiliar a contagem, além de outras medidas que permitiriam a divulgação dos resultados em tempo hábil. Apenas para ilustrar essa situação temos o caso de Minas Gerais, onde a apuração foi do dia 4 de maio até 24 de junho – inicialmente a apuração deveria durar 30 dias. A grande questão é que entre a apuração e a proclamação dos resultados, os Tribunais

¹⁵ DECRETO N. 22.695 — DE 10 DE MAIO DE 1933.

Regionais tinham que resolver uma série de recursos e contestações referentes ao pleito. Cabia, ainda, ao TSE reanalisar os resultados e os problemas nas seções que tiveram as cédulas anuladas. Considerando os custos de comunicação experimentados pelo Brasil em 1933, não era simples a tarefa de eleger uma Assembleia Constituinte, sob as novas regras do Código Eleitoral.

Segundo as instruções do TSE, as mesas receptoras deveriam remeter as atas de votação lacradas e com a contagem dos votos, as contestações, recursos e outras ocorrências relevantes, diretamente aos Tribunais Regionais. Caberiam a eles proclamar os eleitos, dar providências às contestações e expedir os diplomas. Posteriormente às decisões tomadas pelos TREs, esses deveriam remeter ao TSE as atas contendo os seguintes itens:

- a) As seções apuradas e o número de votos apurados em cada uma;
- b) As seções anuladas, o motivo da anulação e o número de votos anulados (caso não tivesse sido apurada alguma seção, deveria ser mencionado o comparecimento consignado na ata de encerramento da votação);
- c) As impugnações apresentadas pelos fiscais e delegados de partidos, e como foram resolvidas pelas turmas apuradoras e pelo Tribunal;
- d) As seções em que se deverá renovar as eleições;
- e) Finalmente, a enumeração do artigo 63¹⁶.

Prevendo problemas na diplomação dos candidatos, o TSE determinou que nos casos de contestação dos eleitos e decisão pela realização de novas eleições, não seria interrompida a expedição de diplomas, garantindo ao diplomado o exercício pleno de seu mandato. Só após uma nova eleição e a efetivação de todos os procedimentos adequados, é que os novos

¹⁶ O artigo 63 tratava da proclamação dos resultados pelos TREs

diplomas seriam expedidos, anulando os anteriores. Essa decisão tinha como objetivo não atrapalhar a instalação da Assembleia no dia 15 de Dezembro de 1933.

Com o término das apurações ao longo do país, o TSE foi recebendo os diversos recursos e atas dos Tribunais Regionais. Todos os Estados tiveram votos, seções anuladas pelos TREs e, posteriormente, o TSE ainda modificou muitos resultados. Houve mudança de posição dos candidatos, alterações de resultados e renovação de eleições em três estados – Mato Grosso, Espírito Santo e Santa Catarina.

As informações sobre as eventuais anulações de diplomas expedidos em cada estado foram muito dispersas, mas sabemos que o TSE atuou fortemente nesse sentido. Podemos analisar os casos dos três estados citados, que tiveram suas eleições completamente anuladas.

Em Mato Grosso, a decisão não envolveu fraudes ou irregularidades no processo de votação. Em primeiro lugar, os problemas da eleição, no Mato Grosso, remetem diretamente à influência do Governo Provisório na competição política, especificadamente ao dispositivo legal que permitia ao Ministro da Justiça excluir qualquer candidato ou eleitor do jogo democrático, sem nenhuma justificativa, expediente utilizado pelo Ministro e documentado em diversos Boletins Eleitorais. Em outras palavras, o Ministro da Justiça poderia tanto impedir a qualificação de um eleitor, como também bloquear a participação de candidatos. Isto ocorreu no Mato Grosso com os três candidatos do Partido Constitucionalista de oposição ao regime varguista. Como sua exclusão fosse muito próxima do dia da votação, não houve tempo para a comunicação adequada aos eleitores. Com isso, o partido recebeu 2.162 votos e teve direito a uma cadeira. O Tribunal Superior decidiu que ao não efetivar o diploma desse candidato, os eleitores ficariam sem um representante, o que iria contra o princípio da representação proporcional contido no Código de 1932. Por essa razão, o TSE decidiu anular a eleição no estado e convocar uma nova para o dia 17 de setembro.

O Mato Grosso era um estado de poucos eleitores (8.788) e com direito a quatro cadeiras na ANC. Olhando para o comparecimento às urnas (6.359), o percentual de votos anulados era de 34% ou cerca de 1/3. Pode-se dizer que a decisão do TSE tentou garantir o direito à representação das minorias, apesar da restrição da competição que foi imposta. Esse foi o único caso das eleições para ANC, em que foi tomada tal decisão.

Já em Santa Catarina e Espírito Santo, a causa da repetição das eleições foi a mesma: o uso de sobrecartas irregulares ou transparentes. O TSE decidiu que essa era uma violação do sigilo do voto, pois as cédulas deveriam ser opacas. Só não temos informação se isso ocorreu de forma deliberada, por desígnio de algum grupo político, ou se foi um erro de procedimento dos Tribunais Regionais.

Nos dois estados, o comparecimento às urnas foi aproximadamente de 24.668 (Espírito Santo) e de 26.533 (Santa Catarina), cada estado com direito a quatro cadeiras. Procederam-se novas eleições nessas localidades e, dessa vez, conforme as normas do TSE, no dia 8 de outubro, no Espírito Santo e, no dia 3 de dezembro, em Santa Catarina. Com a instalação da ANC em 13 de dezembro de 1933, houve troca de representantes no meio dos trabalhos da Constituinte.

Mesmo com o início das discussões que levaram à promulgação da Constituição, a Justiça Eleitoral continuou no início de 1934, julgando processos e analisando as questões referentes ao pleito do ano anterior. Os registros dos Boletins Eleitorais e os discursos oficiais indicam que a Justiça Eleitoral, pelo menos aos olhos das autoridades políticas, havia cumprido com seu papel, recebendo congratulações de diversas autoridades e, principalmente, do Presidente Getúlio Vargas – que na ocasião se encontrava em Petrópolis, recuperando-se de um problema de saúde. Coube ao Presidente do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, Hermenegildo de Barros, proferir o discurso de abertura da ANC, elogiando o desempenho da

nova instituição que estava sob seu comando e que foi responsável pela efetivação daquela Assembleia.

Tabela 2
Dados das Eleições para a ANC de 1934

<i>Regiões</i>	<i>Eleitores Alistados</i>	<i>Eleitores que Votaram</i>	<i>Comparecimento às Urnas (%)</i>	<i>Votos Confirmados pelo TSE</i>
Amazonas	4.389	3.497	79,6 %	2.733
Pará	28.990	23.254	80,2 %	18.903
Maranhão	12.432	10.203	82 %	8.122
Piauí	10.462	9.526	91 %	9.300
Ceará	30.478	24.659	80,9 %	24.187
Rio G. do Norte	18.959	16.907	89,1 %	16.637
Paraíba	29.664	24.973	84,1 %	23.046
Pernambuco	69.318	55.530	80,1 %	53.938
Alagoas	23.742	18.050	76 %	14.321
Sergipe	23.460	20.203	86,1 %	18.606
Bahia	91.118	69.712	76,5 %	63.497
Espírito Santo	29.731	21.376	71,8 %	20.716
Distrito Federal	84.892	75.242	88,6 %	73.733
Rio de Janeiro	69.522	56.956	81,9 %	54.150
Minas Gerais	311.374	265.147	85,1 %	245.344
São Paulo	299.074	261.678	87,4 %	255.706
Goiás	16.114	12.123	75,2 %	11.972
Mato Grosso	8.788	5.698	64,8 %	5.635
Paraná	34.844	25.338	72,7%	24.648
Santa Catarina	36.187	26.295	72,6 %	24.997
Rio Grande do Sul	231.194	194.388	84 %	185.706
Acre	1.968	1.869	94,9 %	1.864
TOTAL	1.466.700	1.222.624	83,3 %	1.157.761

* Já inclui as eleições renovadas em SC, ES e MT.

** Fonte: Boletim Eleitoral n. 49 de 1934.

Os dados da tabela 2 nos dão a dimensão da participação dos eleitores na votação para a ANC. A primeira coluna trata do número de eleitores alistados para as eleições daquele ano, e, levando-se em conta as estimativas do tamanho da população brasileira naquele período, o percentual de alistados era de 3,9% do total da população. O ideal seria comparar o número do alistamento com os eleitores aptos, segundo as regras vigentes, mas não temos esses dados disponíveis.

As duas colunas do meio trazem os números referentes ao comparecimento às urnas em cada estado. Vale notar que ao levarmos em conta o total de votos, os números da tabela são relativamente altos: 83,3% dos eleitores alistados, efetivamente votaram. Devemos considerar as dificuldades de comunicação e locomoção experimentadas pelo Brasil em 1933. Em parte, isso pode ser creditado ao trabalho de organização das eleições pela Justiça Eleitoral.

Por fim, temos um dado importante que é o dos votos confirmados pelo TSE, excluindo aqueles que por alguma razão foram anulados. Do total de votantes (1.222.624), o TSE anulou 5,3% dos votos ou 64.863 cédulas, o equivalente aos votos de estados inteiros como Rio de Janeiro ou Pernambuco. O fato demonstra a capacidade do Tribunal Superior de exercer controle nas votações estaduais, garantindo a centralização da governança eleitoral brasileira, que foi inaugurada com o código de 1932. Mesmo quando os TREs anulavam os votos por algum motivo, o TSE revisava as decisões, reafirmando seu poder de instância decisória final.

Uma situação muito comum era a anulação de seções inteiras de votação que não cumpriram com alguma regra ou norma do TSE. Em Minas Gerais, das 1.084 seções que funcionaram, 130 tiveram seus resultados anulados, enquanto em São Paulo, 13 seções foram anuladas, das 988 que funcionaram. Os dados sobre essas anulações de seções não são uniformes para todos os estados e, também, não é possível saber o tamanho de cada seção.

Por fim, os dados são claros em mostrar que a Justiça Eleitoral foi um ator relevante e que influenciou a competição política, principalmente, ao tomar decisões importantes ligadas à participação dos eleitores. Porém, o TSE também tinha um papel de julgador de contenciosos eleitorais e outras interpelações de caráter estritamente judicial, desempenho que iremos analisar no próximo item.

3. O desempenho do TSE como instância judicial

Iremos tratar, nesse momento, das decisões judiciais que o TSE tomou em relação às eleições para a ANC de 1934. Especificadamente, os dados catalogados em um banco são sobre três categorias da jurisprudência: recursos eleitorais, ações penais e *habeas corpus*. O recorte temporal fixado para a pesquisa possibilitou que coletássemos o universo desses três tipos de processos, ligados todos às primeiras eleições comandadas pela Justiça Eleitoral¹⁷.

Ficaram de fora os processos genericamente denominados, que possuíam decisões extensas e que não poderiam ser catalogadas, além dos recursos eleitorais de quarta classe que eram recursos criados, especialmente, para as contestações de diplomas. Esse último não foi sistematizado nos Boletins Eleitorais, na forma dos outros processos, o que não garante segurança quanto ao tamanho do universo e da amostra.

É importante ressaltar que o TSE era a última e terceira instância da Justiça Eleitoral, portanto, muitas questões eram tratadas pelos juízes eleitorais e Tribunais Regionais. Adicionalmente, temos que considerar as dificuldades de comunicação e os custos implícitos em chegar até o último nível decisório, o que, para os eleitores comuns, era uma barreira relevante.

O total de casos coletados é de 107. Desagregando temos: 55 recursos eleitorais, 29 ações penais e 23 *habeas corpus*. Antes de analisar cada categoria, individualmente, cabe visualizarmos os dados agregados para a origem dos processos e as matérias judiciais.

¹⁷ Para um detalhamento melhor, ver o apêndice metodológico.

Gráfico -1

* N = 107 (55 recursos eleitorais, 29 ações penais e 23 habeas corpus)

** Esses são dados agregados de categorias diferentes (*missing values* = 8).

*** Fonte: Boletins Eleitorais.

O gráfico 1 mostra a origem dos recursos eleitorais, ações penais e habeas corpus no TSE, de 1932 até junho de 1934. Como se pode ver, não existe, necessariamente, uma relação entre o tamanho do eleitorado e a quantidade de processos. Estados com um contingente pequeno de eleitores, como Santa Catarina e Piauí, possuem mais processos do que os de maior tamanho – exemplos - Rio Grande do Sul ou Pernambuco.

Gráfico - 2

* N = 107 (55 recursos eleitorais, 29 ações penais e 23 habeas corpus)

** Esses são dados agregados de categorias diferentes (*missing values* = 8).

*** Fonte: Boletins Eleitorais.

A classificação das matérias das três categorias de processos está representada no gráfico 2. Com o objetivo de saber do que tratavam esses processos, eles foram classificados segundo temas: organização das eleições, alistamento, direitos políticos, coação, questões administrativas, voto e apuração. Quando agregamos os processos, conseguimos ter uma visão ampla das questões judiciais que chegavam ao TSE. Assim, o destaque é a predominância do alistamento eleitoral como principal foco de decisões da Justiça Eleitoral, havendo certa equiparação entre os outros assuntos.

Isso é revelador e confirma a centralidade do problema da participação política para o processo eleitoral brasileiro no período. Essa é uma das razões pela qual os atores políticos tentavam influenciar e controlar a qualificação dos eleitores. Apesar de a Justiça Eleitoral ter assumido a responsabilidade pelo alistamento eleitoral, existiam barreiras institucionais e sociais muito fortes para que fosse ampliado o direito ao voto.

Gráfico - 3

* N = 107 (55 recursos eleitorais, 29 ações penais e 23 habeas corpus)

** Esses são dados agregados de categorias diferentes (*missing values* = 8).

*** Fonte: Boletins Eleitorais.

O gráfico 3 mostra as matérias divididas pelas categorias de processo, possibilitando verificar quais temas se concentram em cada tipo de interpelação judicial. Alguns temas estão, naturalmente, relacionados com as categorias de processo, como a coação e os *habeas corpus*. É importante reafirmar que, no início da apuração das eleições, o TSE decidiu criar uma nova classe de recursos eleitorais, especificadamente para as contestações das apurações. Com isso, poucos recursos eleitorais que tratavam da apuração estão incluídos, só alguns que chegaram ao TSE antes da criação da quarta classe de recursos eleitorais. Vejamos agora cada categoria de processo e como o TSE tomou posição quando acionado pelos diversos atores da competição eleitoral.

a) Recursos Eleitorais

Os recursos eleitorais tinham como objetivo provocar uma nova análise sobre uma decisão tomada na instância inferior, no caso os Tribunais Eleitorais Regionais. Os recursos eleitorais referentes às eleições de 1933¹⁸ somaram 55 processos. A maior parte deles era sobre o alistamento (24) e, em menor medida, havia também matérias sobre a organização das eleições (9). Existiam ainda questões relativas às apurações (9), mas que foram desmembradas para outra classe de recursos eleitorais.

Com o gráfico 4, conseguimos verificar quem eram os recorrentes das decisões tomadas pelos TREs. A maior parte deles eram eleitores ou cidadãos, que aqui foram denominados genericamente como sociedade civil. Em um número menor, também recorreram das decisões dos TREs: partidos, Ministério Público, membros do judiciário e outros atores.

Esses números são condizentes com a proporção do alistamento como questão dos recursos eleitorais. Recursos sobre alistamento envolviam, basicamente, cidadãos que desejavam ter seus nomes incluídos como eleitores e que tiveram suas ações negadas pelos Tribunais Regionais. Existiam também processos movidos contra a qualificação de determinados eleitores, por razões de impedimento legal (nacionalidade, cassação de direitos políticos, idade, documentação irregular e outros).

¹⁸ Como já foi falado anteriormente, os processos se estenderam até junho de 1934.

Gráfico - 4

* N = 55 (*missing values* = 3).

** Por serem recursos em todos os casos os recorridos foram os TREs.

*** Fonte: Boletins Eleitorais.

Gráfico – 5

* N = 55 (*missing values* = 3).

** Fonte: Boletins Eleitorais.

A posição do TSE em relação aos Recursos Eleitorais foi basicamente de confirmadora das decisões tomadas pelos Tribunais Regionais. Os recursos tiveram 75% de rejeição pelo TSE, apenas 13% foram aceitos e 12% correspondem a outras decisões (devolvidos ou aceitos parcialmente). Essas decisões demonstram que o TSE, como instância de recurso, não funcionou.

Poderiam ser objeto dos recursos eleitorais uma variedade de decisões tomadas pelos TREs. Porém, existia uma concentração temática nas questões pré-eleitorais e organizacionais, com pouca participação dos atores que competiam pelos votos.

b) Ações Penais

Todos os sujeitos que incorriam nos crimes eleitorais definidos pelo código de 1932 poderiam ser alvo das ações penais. Como disposto no artigo 110: “A iniciativa da ação penal, pelos crimes eleitorais, definidos neste Código, compete aos procuradores eleitorais, ou, a qualquer eleitor”. Os crimes eleitorais deveriam ser denunciados ao TRE e envolviam uma variedade de delitos – aos quais cabiam a devida sanção penal.

Ao TSE cabia julgar as apelações criminais ou os recursos de matéria criminal que contestavam as decisões tomadas nas instâncias regionais. Ao todo, foram 29 ações penais que o TSE decidiu até junho de 1934 e, mais uma vez, o tema dominante nas ações penais era o alistamento eleitoral. A maioria dos casos consistia na utilização de falsos documentos e tentativas, através de práticas delituosas, para qualificar cidadãos não enquadrados nas exigências legais.

No gráfico 6, temos os principais agente das ações penais, divididos em recorridos ou apelados e recorrentes ou apelantes.

Gráfico – 6

* N = 29 (missing values = 2).

** O gráfico apresenta a agregação de duas variáveis da mesma amostra.

*** Fonte: Boletins Eleitorais.

No gráfico 6, podemos ver que a Procuradoria é o principal ator das ações penais, o que é normal, dada a natureza desses processos – exigem que o Ministério Público faça as acusações. Em segundo plano, aparece a sociedade civil e os TREs. Funcionários públicos, que geralmente cometiam delitos nos procedimentos de alistamento, também apareciam, além de outros atores com pequenas parcelas das ações penais.

Quanto aos resultados (gráfico 7), os números são diferentes dos recursos eleitorais. Apesar de a maioria das ações penais que chegaram ao TSE terem sido negadas (52%), a aceitação desses processos pelo TSE se mostrou mais alta do que em outras categorias aqui discutidas – a 24% foram dados provimento e 17% foram aceitos parcialmente.

Não conseguimos identificar uma razão específica para o fato de o TSE ter deferido total ou parcialmente 41% das ações penais. Aparentemente, as decisões dos TREs não estavam totalmente de acordo com o que o TSE entendia como um tratamento adequado para os delitos eleitorais, o que mostra que havia uma oscilação entre corroborar as decisões das

instâncias inferiores em determinadas categorias de processos e, em outras, reformar suas decisões. Um fato de destaque, quando analisamos os números das ações penais, é a quase ausência de processos ligados à coação ou a fraudes eleitorais.

Em um país que, para muitos autores, era solapado por irregularidades nas eleições, esses resultados são interessantes, já que os números de ações penais ligados a fraudes e coação são extremamente baixos, levando-se em conta os registros das práticas eleitorais no período.

Gráfico – 7

* N = 29 (missing values = 2).

** Fonte: Boletins Eleitorais.

c) *Habeas Corpus*

O *Habeas Corpus* não era uma novidade na vida institucional brasileira, porém, em matéria eleitoral, o código de 1932 inovou ao criar uma nova categoria de *habeas corpus*, os quais poderiam ser impetrados junto à Justiça Eleitoral. Tanto os Tribunais Regionais, quanto o Tribunal Superior tinham competência para conceder o *habeas corpus*. Somente no TSE

chegaram 23 pedidos de *Habeas Corpus*, relacionados ao período de 1932 até junho de 1934. Em casos mais urgentes, era permitido ao Juiz Eleitoral decidir sobre a concessão de *habeas corpus*. A questão das competências é definida da seguinte maneira por João C. Da Rocha Cabral ao comentar o Código de 1932 (2004:172):

A garantia do *habeas corpus*, estendida sobre os direitos eleitorais, contra qualquer coação ou violência atual ou iminente à liberdade dos respectivos titulares, é confiada aqui à competência da magistratura eleitoral. Constitui uma das faces da liberalidade característica deste Código. A competência ordinária é conferida aos TRs (art. 23, no 8). Nos casos de urgência, em que se não possa recorrer aos mesmos, funcionarão os juízes eleitorais, como recurso necessário para aqueles (§§ 8o e 9o). Quando a coação proceder dos próprios TRs, a competência originária, logicamente, pertence ao TS (art. 14, no 6o). É o que está no Código. Mas o TS, organizando o seu Regimento Interno, entende acertado nele consolidar, quanto à competência originária do mesmo para conceder *habeas corpus*, dispositivos das leis federais e do regimento interno da Suprema Corte, que são subsidiários dos eleitores (arts. 118 e 138 do CE); e aduziu ao caso novo indicado, isto é, o da coação procedente dos próprios TRs, aqueles outros de coação resultante de atos de autoridade sujeitas à jurisdição suprema: o Presidente da República e os ministros de Estado (v. art. 46, parágrafo único, do RITS).

A coação era o motivo *do habeas corpus*, daí decorre a incidência desse tema nos assuntos dessa modalidade de processo. Questões de outra natureza também foram colocadas no *habeas corpus*, como direitos políticos, que não eram apropriadas a este instrumento jurídico específico. E, mesmo quando a coação era tratada no pedido de *habeas corpus*, havia problemas no enquadramento da ação, considerando o que era definido no corpo da legislação.

O gráfico 8 deixa mais claro os problemas de escopo do instrumento do *habeas corpus*, como forma de mitigar a violência contra os eleitores. Podemos verificar que 43% dos pedidos foram negados pelo TSE, por não se enquadrarem nas prerrogativas legais do *habeas*

corpus e, agregando os processos negados temos 69% de rejeição aos pedidos de *habeas corpus*. Apenas 13% foram aceitos pelo Tribunal Superior.

Gráfico – 8

* N = 23 (*missing values* = 3).

** Fonte: Boletins Eleitorais.

Os casos que foram deferidos pelo TSE referiam-se a prisões de eleitores que foram impedidos, no exercício de algum ato eleitoral, principalmente, para se alistar ou votar. O problema é a coação que se manifesta, além da prisão dos eleitores. Os exemplos do conteúdo dos processos exemplificam essa situação.

O primeiro exemplo é o *habeas corpus* número 9 que foi apreciado pelo TSE no dia 2 de maio de 1933, e sua publicação só se deu no Boletim Eleitoral número 20, de 7 de março de 1934. O processo veio de Santa Catarina e tinha como paciente João Borges Filho, candidato inscrito na legenda “Por Santa Catarina”. O pedido alegava que o candidato estava sofrendo ameaças de prisão do interventor federal, impedindo sua locomoção e seu direito de fazer propaganda eleitoral. O Tribunal decidiu que, como as eleições já haviam passado, o pedido estava prejudicado.

Foi de São Paulo que surgiu o *habeas corpus* número 16, discutido no dia 29 de setembro de 1933. Os impetrantes eram do Partido Socialista Brasileiro, e alegavam que a polícia estava perseguindo membros do partido, em um claro atentado contra a liberdade de ir e vir. Sendo o partido legalmente registrado, o pedido requeria “*uma ordem de habeas-corpus para o Partido Socialista Brasileiro para que os seus sócios, correligionários e simpatizantes possam entrar e sair livremente sem coação ou constrangimento nas respectivas sedes*” (Boletim Eleitoral, n. 28). O acórdão do TSE decidiu: “Se a polícia de São Paulo está infligindo aos membros do Partido Socialista as moléstias de que se queixam os impetrantes — o de que não há prova no processo —, o remédio deve ser procurado, como bem considerou o acórdão recorrido, nas justiças comuns, e não perante esta justiça eleitoral, de exceção, e cuja competência é restrita à matéria eleitoral”. Por isso o Tribunal negou o pedido.

Gráfico – 9

* N = 23 (missing values = 3).

** Pacientes são os sujeitos que entraram com o pedido de Habeas Corpus no TSE.

*** Fonte: Boletins Eleitorais.

Como mostra o gráfico 9, a maioria dos pacientes dos habeas corpus eram eleitores ou representantes de partidos. Apesar do número pequeno de casos, vemos que outros atores entraram com pedidos, como os militares e funcionários públicos. A coação poderia ocorrer de diversas formas e era um dos problemas mais relevantes do jogo eleitoral brasileiro, porém, o TSE apresentou dificuldades para lidar com esse tema.

4. Considerações Finais

O processo eleitoral que elegeu a Assembleia Nacional Constituinte foi o primeiro conduzido sob os auspícios da Justiça Eleitoral. A urgência para que as eleições fossem realizadas, segundo o cronograma estabelecido pelo Governo Provisório, tornou o processo mais complexo, já que era a primeira vez que as eleições seriam organizadas por uma instituição centralizada e com regras uniformes para todo o país. O TSE ficou tomado pelas questões de organização e de alistamento que acabaram consumindo grande parte de suas discussões.

No que concerne aos aspectos da governança eleitoral, do estabelecimento de regras e organização do jogo, a Justiça Eleitoral conduziu o pleito através da centralização decisória, e se adequou aos interesses do Governo Provisório. A influência do grupo varguista nas eleições tinha como manifestação máxima a interferência do Ministro da Justiça na exclusão de candidatos e eleitores da competição eleitoral, tudo amparado nos decretos do governo.

Quanto ao descumprimento das instruções para a organização das eleições, a Justiça Eleitoral foi severa e anulou as eleições em dois estados, pelo uso de sobrecartas irregulares. São fatos que demonstram a capacidade que a instituição possuía de controlar a aplicação das regras formais, sanando os problemas de organização decorrentes do período anterior. A decisão sobre o pleito em Mato Grosso foi no sentido de garantir a representação dos que

tiveram seus votos anulados, mesmo que a competição tenha sido prejudicada pela interferência do Governo Federal.

O desempenho do TSE como última instância judicial, no período analisado, revelou que o foco das decisões era o alistamento eleitoral. A temática do alistamento remete, automaticamente, para as questões da participação política e o quão foi ineficaz a nova governança eleitoral, instaurada em 1932, ao lidar com a inclusão dos cidadãos na competição política.

Outros aspectos das decisões do TSE analisados nessa pesquisa é a baixa participação de partidos e candidatos nos processos. Mesmo levando em consideração que a Legislação era pré-partidária, o número pequeno de interpelações judiciais, feitas por esses atores, revela que, inicialmente, o TSE não foi mediador de conflitos da arena eleitoral. Desse fato, também decorre a quase ausência de assuntos ligados a campanhas eleitorais, feitas pelos partidos ou candidatos avulsos.

Se olharmos com atenção para os dados, outra ausência de destaque são os processos com matérias sobre fraude eleitoral, um tema marcante na Primeira República. Aparentemente, o que explica esse fato é a mudança que ocorreu com procedimentos fortemente regulados por uma instituição centralizada, minimizando as práticas fraudulentas na votação e, principalmente, na apuração (LEAL, 2012). Naquele momento, um problema anterior persistia: sob que condições os eleitores manifestavam suas preferências?

Parte dessa resposta já foi dada por Vitor Nunes Leal (2012) e os dados parecem corroborar a posição do autor. O problema estrutural da participação política ia além da mera mudança das instituições eleitorais, pois envolvia a realidade social e econômica do Brasil. Um dos piores resultados disso era a violência praticada contra o eleitor, ou as ameaças constantes, atos contra os quais a Justiça Eleitoral pouco afrontou. Outro observador agudo das eleições nos anos 1930 foi Domingos Velasco (1935), que descreve com riqueza de

detalhes os chamados, posteriormente por Leal, de casos de coação difusa que atingiam todo o país.

A coação era judicialmente canalizada para o *habeas corpus*, porque não estavam disponíveis muitas alternativas que mitigassem esse problema. Só que o *habeas corpus* era um instrumento específico e restrito a poucas situações. Com isso, muitos demandantes, que conseguiram chegar ao TSE, ficaram sem uma resposta da instituição, mesmo sofrendo com perseguições e violência.

O Código de 1932 sanou as deficiências da operacionalização da representação política, ao estabelecer regras uniformes, criando uma instituição que regulamentaria e organizaria as eleições para todo o território nacional. A Justiça Eleitoral garantiu o que estava manifestado nas urnas, mas, e o modo como esse voto chegou até lá? As eleições continuavam com uma baixa participação e restrições quanto ao verdadeiro exercício dos direitos políticos.

Conclusão

Robert Dahl (1971), ao definir as dimensões da democratização, enfatiza a importância da contestação ao regime e da inclusão da população no controle do governo. São duas dimensões que, apesar de se relacionarem diretamente, podem variar de forma independente. Como ele coloca: “O direito de votar em eleições livres e competitivas, por exemplo, faz parte de ambas as dimensões. Quando o regime garante esse direito para alguns de seus cidadãos, ele se move para uma maior contestação pública. Mas quanto maior é a proporção de cidadãos que desfrute deste direito, mais inclusivo é o regime” (p. 04). Ao retomar Dahl na conclusão queremos questionar em que direção o regime representativo no Brasil se moveu com o Código Eleitoral de 1932? Ou, qual foi a parcela de avanço que pode ser colocada na conta da Justiça Eleitoral?

Formalmente, os avanços do Código de 1932 foram explícitos: sufrágio universal, voto feminino, voto secreto e outras garantias de eleições livres e justas. Nos registros históricos, aquele foi um momento de virada na representação política, pretendendo ser mais um elemento de ruptura iniciado pelos vitoriosos da Revolução de 1930. Apesar do discurso dos revolucionários vitoriosos, a realidade experimentada nas eleições de 1933 foi de pequenos avanços no sentido de maior inclusão e contestação, por isso, nos alinhamos a Vitor Nunes Leal (2012) e a sua avaliação de que a Justiça Eleitoral pouco contribuiu para tornar o regime realmente competitivo.

O problema central da vida política do país, segundo Leal (2012), era o governismo, cujas causas não deveriam ser buscadas em nossa legislação eleitoral. Para ele, as leis eleitorais de 1932 e 1935, apesar de terem sido positivas, não impediram “a predominância da

bancada governista na Assembleia Constituinte de 1933 e na Câmara Ordinária que se seguiu” (p.218). Para Limongi (2012), Leal minimiza o papel da Justiça Eleitoral ao argumentar que o governo contava com o controle direto do processo eleitoral, “o governismo poderia, portanto, conviver com a verdade formal das eleições” (LIMONGI, 2012, p.56). De fato, o voto que chegou às urnas foi contabilizado e apurado pela Justiça Eleitoral, mostrando que a governança eleitoral de 1932 inovou ao concentrar o processo eleitoral em uma instituição centralizada. Queremos dizer com isso que, em termos do desenho institucional, o fato de o Judiciário se tornar o principal ator na organização das eleições não foi o que trouxe a verdade das urnas, pelo contrário, a forma organizacional centralizada foi a maior vantagem do Código de 1932.

Além do governismo, a participação política era muito baixa, sendo o alistamento o foco das tensões e disputas que afetavam os resultados eleitorais. Se pudéssemos resumir a história das participações eleitoral no Brasil, até meados dos anos 1950, poderíamos dizer que a disputa sempre foi em torno de quem iria votar, e não tanto como o voto se daria. Afinal, o controle e a coação sobre o eleitor influenciavam diretamente os resultados das urnas.

Nossas considerações finais são parciais e denotam a necessidade de empreender esforços concentrados na elucidação da competição eleitoral do período que se fecha 1937, com o início do Estado Novo. O modelo de governança eleitoral persistiu, posteriormente, e escolhas institucionais feitas no pós-1930 são importantes para analisar os regimes políticos que se sucederam no Brasil. Existe muito a ser pesquisado sobre a dinâmica da competição eleitoral da Primeira República até a virada autoritária de 1937. A ciência política brasileira ainda tem um largo campo para explorar, com dados novos e em consonância com a agenda internacional da política comparada.

Referências Bibliográficas

ASSIS BRASIL, J. F. (1931), *Democracia representativa. Do voto e da maneira de votar*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.

BUARQUE de HOLANDA, Cristina. (2009). *Modos de Representação Política. O experimento da Primeira República brasileira*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

CABRAL, João Rocha. (2004), *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil: 1932*. TSE, Brasília.

CARDOSO, Fernando Henrique (1978), “Dos governos militares a Prudente-Campos Sales”, In: Boris Fausto (org.), *o Brasil Republicano*, Tomo III. Editora Bertrand, Rio de Janeiro, pp. 17-57.

CARVALHO, José de Murilo (2003), *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira

_____. (1977), “Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual”. *DADOS*, vol. 40, no 2, pp. 229-250.

DAHL, Robert. (1971), *Polyarchy – Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.

FAUSTO, B. (2006), *História do Brasil*. São Paulo, Edusp.

_____. (2005), *A Revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo, Companhia das Letras.

CASTRO GOMES, Ângela (coord.). (1980), *Regionalismo e centralização política: partidos e constituinte nos anos 30*. Nova Fronteira, Rio de Janeiro.

HARTLYN, Jonathan, MCCOY, Jennifer e MUSTILLO, Thomas. (2008), “Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America”. *Comparative Political Studies*, vol. 41, no 1, pp. 73-98.

KING, G.; KEOHANE, R. e VERBA, S. (1994), *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, Princeton University Press.

KINZO, Maria D’Alva Gil. (1980), *Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil*. São Paulo, Símbolo

LAMOUNIER, Bolívar. (2005), *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo, Augurium.

LEAL, Victor Nunes. (2012) [1949], *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo. Companhia das Letras, São Paulo.

LEHOUCQ, Fabrice. (2002), “Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization”. *International Political Science Review*, vol. 23, no 1, pp. 29-46.

LIMONGI, Fernando. (2012), “Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945”. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, pp. 37-69.

MARCHETTI, Vitor. (2008), “Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral”. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, pp. 865-893.

MOZAFFAR, Shaheen e SCHEDLER, Andreas. (2002), “The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction”. *International Political Science Review*, vol. 23 no 1, pp. 5-27.

NICOLAU, Jairo. (2002), *História do Voto no Brasil*. Zahar, Rio de Janeiro

O'DONNEL, Guillermo. (2002), “Democracy, Law, and Comparative Politics”. *Paper apresentado no Center for the Study of Law and Society Bag Lunch Speaker Series*, University of California, Berkeley.

PASTOR, Robert A. (1999), “The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research”. *Democratization*, vol. 6, no 4, pp. 1-27.

PORTO, Walter C. (2002), *Voto no Brasil*. Topbooks, São Paulo.

_____. (2004), *A Mentirosa Urna*. Martins, São Paulo.

PRZEWORSKI, Adam. (1994), *Democracia e Mercado*. Relume Dumará, Rio de Janeiro.

_____. & GANDHI J. (2009), “Holding onto Power by Any Means? The Origins of Competitive Elections”. *Paper apresentado na conferência Rationality and Conflit*, University of Yale.

SADEK, Maria Tereza. (1995), *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil*. Konrad Adenauer, São Paulo.

SCHEDLER, Andreas. (2002), “The Nested Game of Democratization by Elections”. *International Political Science Review*, vol. 23, no 1, pp. 103-122.

SCHNEIDER, Marília. (2007), *Justiça e Política na Primeira República*. Editora Singular, São Paulo.

SCHUMPETER, Joseph. (2008) [1947], *Capitalism, Socialism, And Democracy*. Perennial Books, New York.

SOUZA, Maria do Carmo Campelo de. (1973), “O Processo político-Partidário na República e a Revolução de 1930”, In: *Brasil em Perspectiva*. Difel, São Paulo.

TAYLOR, Matthew. (2008), “A Blind Eye and Bound Hands: Electoral Courts, the Federal Judiciary and Political Accountability”. *Trabalho apresentado no workshop Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil*, Oxford, St Antony’s College, Oxford University, 23 de maio.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. (2003), *Padrões de Competitividade no Jogo Democrático: A Legislação Eleitoral no Brasil (1822-1997)*. 2003. 101 f. (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

RICCI, Paolo e Jacqueline Zullini. (2011), *Eleições e Representação na Primeira República: o Processo de Verificação dos Poderes na Câmara dos Deputados*. São Paulo, Universidade de São Paulo. Mimeo.

VALE, Teresa Cristina. (2009), *Justiça Eleitoral e Judicialização da Política: Um estudo através de sua história*. 2009. 233 f. (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas, Rio de Janeiro.

VELASCO, Domingos. (1935), *Direito Eleitoral*. Ed. Guanabara, Rio de Janeiro.

Apêndice Metodológico

Os dados sobre os tipos de processo e as variáveis foram coletados a partir dos Boletins Eleitorais, conforme as informações abaixo:

Tipo: Recursos Eleitorais.

Fonte: Boletins Eleitorais de 20 de Julho de 1932 até 30 de Junho de 1934.

Número de Processos: 55 (3 não foram encontrados).

Variáveis e Tipologia: Ano, Mês de Publicação, Número do Processo, Tipo/Assunto, Recorrentes, Recorridos, Nível (Estado), Decisão.

Tipo: Ações Penais.

Fonte: Boletins Eleitorais de 20 de Julho de 1932 até 30 de Junho de 1934.

Número de Processos: 29 (2 não foram encontrados).

Variáveis e Tipologia: Ano, Mês de Publicação, Número do Processo, Tipo/Assunto, Recorrentes/Apelantes, Recorridos/Apelados, Nível (Estado), Decisão.

Tipo: *Habeas Corpus*.

Fonte: Boletins Eleitorais de 20 de Julho de 1932 até 30 de Junho de 1934.

Número de Processos: 23 (3 não foram encontrados).

Variáveis e Tipologia: Ano, Mês de Publicação, Número do Processo, Tipo/Assunto, Paciente, Nível (Estado), Decisão.

Critérios para a construção da tipologia das matérias dos processos:

- Administrativas: questões internas de administração da Justiça Eleitoral
- Alistamento: registro ou qualificação de eleitor.
- Coação: violência ou coação praticada contra eleitores, candidatos ou cidadãos.
- Organização das Eleições: organização de alguma etapa do processo eleitoral.
- Direitos Políticos: direito de manifestação, participação ou candidatura.
- Voto: problemas ocorridos durante a votação.
- Apuração: problemas ocorridos durante a apuração.
- Partidos: questões relacionadas aos partidos políticos.
- Crime Eleitoral: questões relacionadas a algum crime eleitoral específico, excetuando as outras categorias.