

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO FACULDADE DE FILOSOFIA,  
LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Reformas eleitorais na Terceira República (1945-1964):  
moralização do voto ou interesses dos partidos?

Juliana de Souza Oliveira

Trabalho preparado para a apresentação  
no VII Seminário Discente da Pós-Graduação  
Em Ciência Política da USP, de 08 a 12 de maio de 2016

São Paulo  
Maio de 2017

## **Introdução**

“A democracia populista” esse é usualmente o título de livros didáticos quando tratam do período entre 1946-1964. O significado é claro, há algum consenso sobre ser uma democracia, mas o adjetivo qualificador é depreciativo: populista. Apesar de haver democracia, a relação entre políticos e sociedade seria marcada pela demagogia, pela liderança forte e por uma relação direta entre eleitores e grandes figuras políticas: Dutra, Getúlio, Juscelino, João Goulart. Sob essa perspectiva, partidos são vistos como legendas vazias de sentido, como meios de indispensáveis para um político se eleger. Pretende-se aqui aventar uma outra possibilidade de abordagem do período, a de que se trata de uma democracia como qualquer outra em que a dinâmica política forçou os partidos a buscar consolidação em nome da sobrevivência. Não se pretende apresentar uma hipótese alternativa, mas sim de adicionar um elemento de complexidade às análises que tratam do período.

De modo geral, nas Ciências Sociais há duas literaturas que abordam a dinâmica política do compreende 1946 a 1964: (i) a primeira de caráter mais sociológico que recorre a variáveis externas ao arcabouço político-institucional para explicar o que ocorreu à época; (ii) a segunda literatura reconhece alguma autonomia da esfera política e tende a explicar o fracasso da democracia como o resultado de características intrínsecas ao sistema político. Em comum, ambas as perspectivas tentam apresentar evidências que explicam o fracasso desse período democrático, como se o autoritarismo fosse um resultado inevitável. Sob essas perspectivas os partidos políticos não passam de instituições formais vazias de sentido que tiveram um papel protocolar na construção no sistema político que esteve em vigência entre 1946-1964.

A primeira perspectiva, foca nos processos sociais e econômicos a explicação para gênese do sistema partidário. Essa literatura tende sublinhar a fraca associação entre partidos e as mudanças sociais. O motivo em geral reside na modernização tardia que incorporaria uma massa de eleitores cujas demandas não podem ser atendidas pela dinâmica democrática (Schwartzman, 1971; Petersen, 1962). Ainda que se reconheça a existência de alguma identificação entre grupos sociais e partidos, essa relação não seria suficiente para sustentar uma democracia. Assim vácuo da deixado pela ausência de identificação partidária seria preenchido pelo líder carismático populista (Weffort, 1978). Ainda que parte da literatura não use o termo populismo, a lógica argumentativa é semelhante: os partidos eram fracos porque as lideranças políticas se colocavam acima deles (Skidmore, 1975; Benevides, 1981). Há obras recentes que

compreendem o período sob a ótica do populismo, o que nos mostra que a questão não está resolvida, a recente publicação *de O longo bonapartismo brasileiro (1930-1964)* evidencia o quanto o debate em torno do tema ainda permanece. Contudo deixaremos a via sociológica de lado e tentaremos uma abordagem pela Ciência Política.

A literatura que assume a premissa de que política não é determinada somente pelos fenômenos sociais e que funciona segundo uma lógica que depende, de alguma forma, dos atores e constrangimentos institucionais está representada trabalhos de Santos (1979), Lima Júnior (1983), Souza (1976), Hippolito (1985), Lavareda (1991). No entanto, mesmo esses estudos que tratam da Terceira República do ponto de vista das variáveis políticas e institucionais tendem a explicá-la sob a lente do autoritarismo, ou seja, como um interstício entre o Estado Novo e o governo militar instalado em 1964. As principais conclusões derivadas dessas análises minimizam os aspectos democráticos do período. A Terceira República é caracterizada ou como uma continuação de uma elite política consolidada sob o Estado Novo (Souza, 1975), ou como uma democracia cuja dinâmica foi incapaz de processar os conflitos sociais resultando no autoritarismo em 1964. Em suma, segundo essa abordagem os partidos, seriam meras legendas vazias de sentido ocupadas por políticos individualistas (Lamounier; Meneguello, 1986).

De modo geral, a estrutura partidária resultaria em uma instabilidade congênita do Legislativo, o que abriria espaço para presidentes populistas, até paternalistas. Ou seja, embora seja consenso que o período fosse democrático, tal democracia seria inferior ao ideal uma vez que falta-lhe uma de suas partes fundamentais, os partidos. Esse processo teria sido consequência do comportamento da própria elite política que deliberadamente cultivava uma instabilidade partidária porque seus objetivos primordiais seriam puramente clientelísticos (Lamounier; Meneguello, 1986 :57). Os autores não falam das reformas, pudera, não é interessante analisá-las já que o Legislativo é visto como uma arena em que reina o individualismo e o clientelismo, não faz sentido investigar o comportamento partidário, visto que supõe-se que ele não exista.

A pesquisa em curso busca olhar para o período sob outra lente, qual seja, a de que se trata de uma democracia e que merece ser analisada como tal e, ainda, que tinha nos partidos políticos um dos seus principais pilares. Do mesmo modo como fez Figueiredo (1993), assume-se que aconteceu em março de 64 poderia não ter acontecido. De outra forma, que não havia nenhum problema congênito nas nossas instituições políticas que levassem inevitavelmente à quebra do regime. Não se pretende aqui negar a

hipótese do populismo, o objetivo é mais singelo, mostrar que temos razões para crer que a dinâmica partidária do período forçou os partidos a se consolidarem, e não o contrário. Ou seja, não é no sistema partidário que deveríamos encontrar o motivo para a quebra do regime. É justo e lícito que a literatura tenha dado esse enquadramento para o período. A interrupção de uma ordem legal que aconteceu em 1964 precisou ser explicada pela Ciência Política tanto por uma preocupação de memória, quanto por uma questão de aprendizado social. Afinal, ao conhecer as causas de determinado resultado podemos evitar a sua repetição. Ainda hoje há um amplo debate sobre quais foram as causas de 1964. Não se pretende de forma alguma se opor a estas explicações. O que se pretende é argumentar temos boas razões para crer que os partidos enquanto atores estavam dispostos a jogar o jogo democrático e as propostas de reformas eleitorais expressam essa disposição.

O objetivo deste trabalho é sugerir uma abordagem do período como uma democracia cujos atores estavam preocupados em, primeiramente, sobreviver dentro sistema e por isso agiam para alterar as regras do jogo de modo a lhes favorecer. As regras do jogo são as leis que regulam o processo eleitoral. Assim, proponho abordar uma parte dos assuntos que o Legislativo da época se ocupou: projetos de reforma eleitoral. Entendo por reforma qualquer proposição que pretendesse alterar as regras que dissessem respeito ao modo como as eleições estavam organizadas. O argumento sugere que se os partidos buscavam construir uma arena comum para jogar o jogo democrático, então eles de fato estavam dispostos a jogar o jogo, ou seja, a participar das eleições. Assim, se os partidos atuavam incessantemente propondo e discutindo projetos que alteravam as regras eleitorais é porque acreditavam que valia a pena participar das eleições como modo de acessar o poder político. Da mesma forma, se partidos não existissem enquanto unidade e os políticos não estavam dispostos a construir uma democracia, eles deveriam se dedicar a construir e debater propostas de reformas eleitorais.

### **Aspectos Democráticos**

A despeito do rótulo “populista”, há algum consenso de que o período abordado se trata de uma democracia (Nicolau, 2004). E os motivos usualmente citados são recaem sobre um processo moralização das eleições: a obrigatoriedade do voto, o sufrágio universal, a cabine indevassável que garantiria o voto secreto, mas principalmente a presença da justiça eleitoral que teria praticamente eliminado as possibilidades de fraude

(Fausto, 2009). Ainda que uma parte importante do eleitorado, os analfabetos, estivesse excluída do exercício dos direitos políticos, a moralização do voto é vista como o grande avanço responsável pela caracterização do período como uma democracia. Porém, as regras não surgem do nada, muito menos são neutras. Cabe-nos perguntar qual agente foi responsável por essas regras e quais foram as consequências delas para o sistema partidário.

A passagem que marca o fim do Estado Novo e o início do sistema democrático é marcada pelas eleições para a assembleia Constituinte em 1945. O pleito foi regido pela Lei Agamenon, elaborada pelo ex-ministro da justiça e um dos líderes do PSD Agamenon Magalhães. Um dos estudos clássicos que trata justamente dessa passagem é a obra de Maria do Carmo Campello de Souza *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. Como o próprio título sugere, a autora aposta em uma continuidade entre 1930 e 1964, onde o fio condutor seria justamente Getúlio Vargas e as elites políticas que o acompanharam.

Segundo a autora, o motivo da não-institucionalização do sistema partidário seria o papel condicionante exercido pelo Estado sobre o sistema político que nascia em 1946. Nessa perspectiva, os partidos se definiram pelo que havia no Estado Novo. O PSD se caracteriza por ser o partido dos interventores, a UDN os desalojados das interventorias, o PTB os herdeiros das estruturas burocráticas sindicais, os demais como partidos pequenos, regionalistas e incapazes de sequer se nacionalizar. Aqui nos importa três pontos específicos da argumentação da autora. O primeiro é que Getúlio teve um papel preponderante nas escolhas institucionais que moldaram a democracia que iria seguir ao Estado Novo. O segundo, a estrutura burocrática criada por Getúlio foi um fator crucial para dificultar a institucionalização dos partidos políticos e um estímulo à política clientelista (idem, 1990:36). O terceiro ponto é o diagnóstico de que essa estrutura herdada causou um Legislativo fraco e incapaz. Vale a pena retornar às palavras da autora:

"Pretendemos compreender certo aspecto ritualístico da democracia política no Brasil, apoiada como esteve num legislativo incerto entre espasmos de altivez e submissão, e num sistema partidário aparentemente incapaz de se expandir e de se afirmar e uma taxa compatível com o ritmo das transformações socioeconômicas" (Souza, 1983, p.106).

A atrofia do Legislativo poderia ser explicada, segundo a autora, como atrofia do sistema partidário. Mas, por meio de quais mecanismos essa atrofia passou a existir? Justamente as regras eleitorais que teriam causado essa incapacidade dos partidos de se

institucionalizar. Segundo Souza (1976), Getúlio participou ativamente do processo de transição para a democracia desempenhando o papel de interlocutor-chave entre as forças em jogo. O decreto-lei elaborado pelo ministro da Justiça, Agamenon Magalhães, teria sido o instrumento fundamental para o controle do processo eleitoral e a principal maneira de garantir a continuidade da elite política do Estado Novo no novo regime (idem, 1983 p.113).

A exigência da Lei Agamenon de organização em bases nacionais teria prejudicado os partidos em processo de estruturação. O PSD conseguiu se oficializar com facilidade porque contava com a estrutura das interventorias, o PTB com o voto operário e alistamento *ex-officio*. A UDN, a oposição a Getúlio, foi o partido que mais teve dificuldade em recolher as assinaturas, já que não poderia contar com nenhuma estrutura do Estado Novo. Os outros partidos mais localizados regionalmente tiveram que se associar, muitas vezes com a UDN, para conseguir ter espaço no novo sistema político que se formava. Assim, o resultado da exigência de partidos nacionais teria sido o de dificultar a estruturação partidária da oposição. O mecanismo que permitia as candidaturas múltiplas e a absorção das sobras pelo partido mais votado em cada estado, é interpretado pela autora como uma forma de adicionar um caráter cesarista à representação proporcional. Isto porque Getúlio havia sido candidato a senador em 5 estados e a deputado federal em 9 deles, deste modo beneficiando indivíduos pouco votados. Mais uma vez, temos a interpretação de que Getúlio foi o grande mentor e favorecido da nova estrutura nascente. Outro mecanismo que privilegiava os partidos ligados a Vargas, seria o alistamento *ex-officio* que teria sido amplamente usado pelo PTB para fabricar o seu eleitorado por meio da estrutura sindical. Deste modo, a conclusão da autora sobre a Lei Agamenon é de que " É evidente que o conjunto de medidas acima enumeradas e comentadas daria à eleição, senão um caráter de fraude oficializada, pelo menos um viés considerável." (Souza, 1983, p.121). É Fato que o PSD foi favorecido pela lei eleitoral porque apesar de ter recebido 43% dos votos, conseguiu obter 54% das cadeiras. A UDN recebeu 26,6% dos votos e obteve 26% dos assentos. Já o PTB foi o mais prejudicado porque apesar dos 10,2% de votos, só conseguiu 7,5% da representação. Os outros partidos angariaram 12% das cadeiras. Foi essa a configuração partidária que compôs Assembleia Constituinte de 1946 que iria decidir sobre as regras eleitorais que orientariam as futuras eleições.

Contudo, temos uma literatura recente que nos ajuda a olhar de outra forma para a passagem do Estado Novo para a democracia de 45. Ângela de Castro Gomes em *A Invenção do Trabalhismo* (2005) nos ajuda a desvencilhar da obsessão da literatura olhar para os partidos do período como uma tragédia anunciada. Gomes demonstra que o controle exercido pelo governo sobre o processo eleitoral não foi tão eficaz quanto Souza (1976) nos faz acreditar. A autora traz à tona a existência de um documento secreto chamado "Plano B" que revela que o intuito de Vargas era, sim, continuar no poder e que a lei eleitoral era o instrumento fundamental para que a estratégia do governo fosse bem-sucedida. O projeto de Vargas almejava articular, em um único partido, os interventores e a máquina sindical em um esforço conjunto para garantir a sucessão de Vargas como chefe do novo regime (Gomes, 2005, p.274).

Outro ponto que Gomes observa no "plano B" é que o governo percebia os partidos como ameaça à continuidade, por isso não interessava criar uma estrutura partidária forte. E ainda, o governo confiava que Vargas seria o único candidato à presidência. Entretanto, a candidatura de Eduardo Gomes e as críticas da mídia mudaram a conjuntura, pois emergiu uma oposição que não fora prevista por Vargas. Segundo Gomes, foi a partir desse momento que Getúlio perdeu o controle sobre o processo. Isso porque a frustração do projeto de partido único abriu oportunidade para que os interventores se articulassem entre si e montassem um partido situacionista que "excluía, na prática, toda uma articulação com segmentos que eram identificados como bases fundamentais do regime: as massas trabalhadoras" (idem, 2005 p.281). Ou seja, se uma parte importante dos políticos do governo decidiu se articular para criar um partido às expensas de Getúlio, é possível inferir que Vargas não controlou boa parte do processo.

Nessa perspectiva, a criação do PTB nos parece mais como resultado do fracasso do projeto inicial varguista porque induziu as forças do governo - que haviam sido excluídas do PSD e que eram mais ligadas ao trabalhismo e à figura de Getúlio Vargas - a se aglutinar em torno de um partido próprio. É interessante observar que Agamenon, o ministro da justiça e principal figura do PSD foi quem elaborou o decreto-lei que iria reger o pleito de 1945. Tendo em vista que Getúlio fracassou no projeto inicial de partido único, parece ser mais razoável supor que eram os antigos interventores surgem como a grande força política do novo regime, e não que Getúlio foi o grande arquiteto da democracia de 1945. Assim, fica mais claro porque a Lei Agamenon exigia organização nacional como critério para o partido obter registro, porque era justamente o PSD o partido que mais iria se beneficiar dessa regra, já que contava com a estrutura das

interventorias. De fato, o PSD teve sucesso nas eleições de 1945 visto que ganhou 54% das cadeiras apesar dos 43% de votos. O resultado despertou a ira da UDN que passou a eleger a reforma eleitoral como a grande bandeira perante o eleitorado.

Delineado o contexto em que emerge um sistema partidário com ao menos três partidos com reais chances de ganhar, cabe-nos perguntar, como esses partidos reagiram às regras do jogo e em que sentido tentaram modificá-la? O fato é que houve, no total, 32 projetos que visavam alterar alguma maneira as regras eleitorais. Destes, analisaremos o destino de dez que compreendem ao período de 1946 a 1955.

### **O enquadramento teórico**

Na esteira de Ângela Castro Gomes, Limongi (2015) revisita o período e argumenta que as práticas eleitorais não eram tão moralizadoras quanto parece. O que define o período de 1946-1964 como uma democracia é o fato de que as oposições passam a ter reais chances de chegar ao poder (Limongi, p. 372, 2015). É justamente a perspectiva de acessar o poder, em especial o poder Executivo, que fez com que as elites oposicionistas aceitem jogar o jogo político. Independente de qual seja o fim dos políticos, o objetivo de todos eles era se eleger. Dada a obrigatoriedade de estar vinculado a um partido, a sobrevivência dos políticos estava necessariamente vinculada à sobrevivência de um partido. Portanto, é lícito supormos que os políticos agiam de modo a tentar maximizar a força do seu partido dentro do sistema político.

Assim, para analisar as propostas de reforma, este trabalho parte da premissa teórica de Benoit (2004) segundo o qual o objetivo dos partidos políticos ao selecionar entre as possíveis instituições eleitorais é maximizar os seus assentos no Legislativo. Isso implica assumir que as alterações das regras eleitorais ocorrerão se os partidos, ou coalizão de partidos, calcularem que tal mudança pode maximizar os ganhos eleitorais (Negretto, 2010). De modo inverso, implica assumir que um partido tende a criar obstáculos à mudança de regra se concluir que tal mudança pode diminuir o número de cadeiras em potencial no Legislativo.

Não se pretende aqui oferecer um olhar romantizado sobre a dinâmica das reformas. Como veremos adiante, a violência, a coação e até mesmo a fraude na apuração não desapareceu. Contudo, o argumento é que a lógica do imperativo eleitoral induziu os partidos a denunciar essas práticas e a fazer alianças para aprovar projetos que vão na direção de estruturar a competição de uma forma menos violenta e menos custosa para os

partidos. O ponto aqui é que a lógica da manipulação e de fazer eleitores custava caro para todos os envolvidos.

### **As reformas**

Esboçaremos aqui a dinâmica das propostas de reforma realizadas entre dois governos: Dutra e Getúlio Vargas. Posteriormente a pesquisa pretende abarcar todo o período até 1964, mas a amostra atual já nos parece suficiente para ilustrar o ponto.

É importante observar que o sistema era multipartidário, mas que havia três grandes partidos entorno dos quais orbitava outros menores. O PSD, a UDN e o PTB eram os principais partidos entre 1946 e 1964. Juntos, eles comandavam cerca de 80% das cadeiras da Câmara dos Deputados (Neto; Santos, 2001, p.05). Ou seja, focar no posicionamento deles em relação às reformas ajuda a entender o destino delas. O que for consenso entre esses três passará, o que não for consensual tende a ser objeto de debates.

Não desejo aqui cansar o leitor com as minúcias de cada projeto de lei. O objetivo é construir brevemente uma narrativa dessas reformas para ilustrar o argumento. Dos projetos de leis que foram enviados, podemos classificá-los em tipos: (i) aqueles que se referem a uma única questão: fundo partidário, voto analfabeto, Justiça eleitoral; (ii) as propostas que tratam de duas ou mais dessas questões ao mesmo tempo que chamaremos de propostas de reforma. Quanto ao posicionamento dos partidos, podemos classificar as propostas entre aquelas em que houve consenso e aquelas em que havia polêmica a respeito da matéria e o consenso não foi alcançado.

As propostas serão brevemente apresentadas por tema em vez seguir a ordem cronológica do processo, por último apontarei as propostas de reformas mais amplas que abarcavam as múltiplas questões.

### **O voto do analfabeto**

Como vimos, apesar do sigilo do voto e da justiça eleitoral serem considerados um dos grandes avanços democráticos do período, o eleitor em 1945 não estava completamente livre para votar em quem desejasse porque, na prática, os custos para votar eram altos e o eleitor não desfrutava de reais possibilidades de escolha. Neste contexto ganhava eleições o partido que conseguisse fazer eleitores (Limongi, 2015), isto significava alistá-los, transportar até um abrigo próximo ao local de votação, oferecer alimento e, no dia do pleito, oferecer uma cédula impressa pelo partido para que o eleitor

pudesse depositar na urna. Pouco importa existir uma cabine indevassável quando o eleitor é aquartelado e sequer tem acesso às cédulas dos outros partidos.

Nestas circunstâncias, um tema que se mostra importante mais pela ausência de discussão do que pela presença: o voto do analfabeto. Segundo a lei, os analfabetos não poderiam votar. Contudo, na prática, o voto do analfabeto não era barrado. Para se alistar não havia necessidade de comprovação de instrução primária ou teste. Uma vez alistado e de posse da cédula, o eleitor poderia votar sem problemas.

A questão é, por que não se exigia nenhum desses testes? Uma possível resposta baseada nos relatos da época seria: porque os partidos perderiam uma boa parte dos eleitores que eles fabricaram. Disputar o eleitor escolarizado sai mais caro simplesmente porque é mais difícil encontrá-los. No limite, os três grandes partidos se beneficiavam dessa prática. Para não dizer que o silêncio foi completo, houve um único projeto de lei proposto em 1947 por Wellington Brandão PSD-MG. O projeto propõe a exigência de prova de instrução primária que poderia ser via comprovante de escolaridade ou por meio de um teste feito com ditado no momento do alistamento. O projeto é arquivado pela comissão de constituição e justiça e sequer é discutido em plenário. Durante os discursos de outros projetos, os parlamentares não tocaram na questão do voto do eleitor analfabeto. Suponho que essa ausência ocorre provavelmente porque os grandes partidos se beneficiavam desse silêncio na lei. Portanto, apesar a letra da lei impedir que os analfabetos votasse, na prática eles votavam e isso não era um motivo de discordância entre os partidos.

## **Recursos**

Outra pauta que poderia ser levantada é a questão dos recursos, aqui o debate sobre o Fundo Partidário é emblemático. À primeira vista, não parece haver dúvidas que os partidos aprovariam uma lei que lhes garantiria mais dinheiro para financiar as eleições. Entretanto não foi isso que aconteceu, a proposta foi rejeitada.

O projeto foi proposto por um parlamentar do governo Tarso Dutra do PSD-RS. O debate que resulta na rejeição do fundo partidário demonstra uma lógica interessante: aceitar o fundo implicava na possibilidade de o eleitor chantagear os partidos e nesse caso os partidos menores perderiam aumentando ainda mais a desigualdade entre eles e os grandes partidos. E ainda, o fundo não cobriria o custo dos partidos para realizar todas essas tarefas necessárias para realizar eleições (alistamento, transporte, aquartelamento e alimentação), Assim parece mais vantajoso, inclusive para os grandes partidos, rejeitar o

fundo partidário e transferir futuramente para o Estado esses custos do que aceitar o fundo partidário que não conseguiria cobrir nem parte dos gastos com as eleições. Nas palavras do deputado Nelson Omega UDN-SP:

“Devo alertar que há a considerar o mais o seguinte: estabelecido para cada partido uma participação nesse fundo, distribuído entre as diversas agremiações nacionais, vai o eleitor ou o cabo eleitoral, que se move à custa do dinheiro, sentir-se autorizado para reclamar esse dinheiro como um justo direito, alegando que a quantia que está pedindo ou exigindo, não é a do deputado, mas a da nação para se fazer o pleito. E, não sabendo eles a medida em que esse fundo pode, realmente, socorrer e amparar os partidos, terão exigências as mais descabidas. Não haverá fronteiras para o financiamento do pleito. (DCN1 07 08 47 PAG 4418)

Parece lícito supor que o Fundo foi rejeitado porque os partidos apostavam em outras propostas que pudessem custear as eleições. Aceitar o fundo poderia prejudicar a viabilidade de uma proposta futura de real financiamento das eleições. A hipótese parece fazer sentido já que em 1955 a cédula oficial é aprovada, a linha temporal analisada não nos permite abordar as questões desse debate, mas foi recorrente durante a discussão sobre fundo partidário o argumento de que o fundo não cobriria nem os custos de impressão da cédula.

### **Justiça eleitoral**

A presença da justiça eleitoral é naturalizada como um órgão destituído de interesses políticos e que portanto teria blindado o processo eleitoral de fraude (Nicolau, 2004). Contudo, ao analisar os debates, o que vemos é uma constante denúncia da oposição em relação à atuação deste órgão. O projeto fracassado como do deputado Guaracy Silveira PTB-SP que deseja que a apuração seja publicizada urna a urna. Apesar do fracasso a justificativa do projeto tem quase que uma descrição de como a justiça eleitoral poderia agir partidariamente:

“Nas eleições de 1947 surgiu outra dificuldade, também oriunda do fato de se negarem ao público o resultado das eleições, urna por urna. Havia dois candidatos a senador que estavam disputando classificação: Portinari, na frente; e Simonsen em seguida. Essa colocação foi mantida até o fim pelos resultados, na confecção dos mapas, fornecidos à imprensa, dia após dia. Em certo momento, foi anunciado que os resultados não seriam mais fornecidos, e ao termo de três dias apareceram os resultados finais e Simonsen havia passado Portinari com grande margem.

Os comunistas recorreram a indicaram diversos grupos de votos que não foram computados. As alegações eram verdadeiras, mas, ao que informaram, fez-se uma recontagem rigorosa e a eleição de Simonsen foi confirmada [...] Infelizmente não se pode mais tapar o sol com peneiras: ninguém ignora que as apurações, em meu estado, não merecem mais confiança do público. Com razão, ou sem ela, essa é a convicção geral ” (DCN1 02 08 47 PAG 4280)

O relato interessa porque chama atenção para a ideia de que a justiça eleitoral não era completamente isenta tal como usualmente pensamos. A sua existência como entidade autônoma não significa necessariamente uma instância destituída de interesses políticos.

### **O projeto Linhares**

Além dos projetos de reforma, é interessante observar que houve um breve período entre o Estado Novo e a posse de Dutra em que o país foi presidido por José Linhares então presidente do STF. Durante essa transição o então presidente baixa um decreto que regularia as eleições para governador e assembleias estaduais em 47. As regras não foram colocadas em prática, não fica claro o motivo porque se tratava de um decreto e não de um projeto discutido.

No entanto é interessante observar que o decreto incluía: a instituição da cédula oficial; recadastramento eleitoral, votação em legenda partidária, do título eleitoral com fotografia e da proibição do voto itinerante. Talvez a relutância dos partidos em aceitar o projeto Linhares tenha ocorrido porque decreto inovava em muitos aspectos, o que implicaria em uma incerteza sobre os custos de mobilizar os eleitores sob essas regras. Se por um lado a cédula oficial abaixaria os custos para os partidos, a fotografia poderia encarecer o processo de alistamento. O cálculo possível seria que os partidos sairiam perdendo se para transferir o custo da impressão da cédula para o Estado teria como contrapartida arcar com o custo da fotografia. Contudo, a ausência de debate não nos permite basear essa inferência em um ato discursivo concreto.

### **Projetos de Reforma**

Entre 1946 e 1954 foram propostos quatro grandes projetos de reforma eleitoral. Em novembro 46 surge a primeira proposta de reforma proposta por Dolor de Andrade da UDN que propunha realistamento em massa; requisitos para o registro de candidaturas e uma nova regra para a distribuição das sobras das cadeiras. A partir da proposição desse projeto a UDN com frequência denunciou a injustiça do partido majoritário angariar as cadeiras restantes. Mas o projeto foi considerado prejudicado e anexado à outra proposta feita por Yvo D'Aquino do PSD-BA. Este projeto, iniciado em 46, resultaria no código de 50. Durante esse período, foram quatro anos de intensos debates 57 emendas propostas, e um substitutivo.

Enquanto o futuro código de 1950 estava nas comissões, a UDN logo após as eleições estaduais em 1947 propõe pelo deputado Plínio Barreto um novo projeto de

reforma que tinha como proposta principal um novo alistamento; critérios para o registro de candidaturas e regulamentação da propaganda do governo. Segundo Plínio Barreto intenção geral do projeto era "dar aos partidos não situacionistas condições de igualdade" (DCN 01 08 47 PAG 420). A comissão apresentou um substitutivo que foi prontamente denunciado pelos UDNistas. As palavras de Prado Kelly são bastante claras:

“Sabe V. Exa. Sr Presidente que na técnica legislativa - a meu ver pelo menos- substitutivo deve ser todo o projeto apresentado em Substituição a um originário, sem sacrifício da ideia essencial do primitivo. Esse o meu ponto de vista, talvez errado; no entanto, à Comissão de Constituição e Justiça ofereceu o ilustre Deputado Plínio Barreto projeto que cogita, pode assim dizer, novo alistamento. No entanto o substitutivo que veio da comissão de constituição e justiça se restringiu ao assunto referente ao registro de candidatos. (DCN 01 04 47 PAG 3242)”

Apesar de revoltados, a oposição composta pela UDN e outros pequenos partidos ainda participam do processo de emendamento do projeto. Dessa vez, abandonam a questão do alistamento e focam em regulamentar o uso dos veículos de informação oficiais do governo indicando que o governo estivesse usando esses meios para fazer propaganda fora do período eleitoral. Uma das emendas que eles conseguiram aprovar em plenário foi proposta por João Botelho do PST-PA “Os órgão de publicidade, oral e escrita, pertencentes à União, Estados e Municípios, autarquias ou pessoas jurídicas, não poderão fazer propaganda de qualquer partido ou candidato, sob pena de ser proibido o seu funcionamento e responsabilizados os seus representantes legais” (DCN1 01 08 47 PAG 4222). Entretanto, os avanços conseguidos pela oposição não se concretizam porque o projeto é arquivado pela comissão de constituição e justiça, onde o governo tinha maioria.

Há ainda um outro projeto fracassado que foi proposto 1952 por Coutinho Cavalcanti do PTB de São Paulo. Este projeto pretendia regulamentar o alistamento eleitoral. O projeto foi arquivado em 1552 pela comissão de constituição e justiça e retomado em 54 após o Suicídio de Vargas e, novamente, foi arquivado novamente em outubro de 1954, infelizmente os pareceres não estão disponíveis no site. Contudo, um deputado da UDN comenta sobre a proposição indicando que as reforma segue uma lógica vigente há algum tempo desde a redemocratização: Alberto Bottino “Todas as vezes que se processa um pleito no Brasil, logo se pensa em modificar os preceitos legais que regulam a captação de votos e a distribuição dos mesmos entre candidatos que disputam cargos do Executivo e do Legislativo” (DCN1 22 10 52 PAG 6838 COL 01)

Do total de cinco projetos de reforma, somente um, de fato, foi levado a cabo, aquele que resultou no código eleitoral de 1950 e que posteriormente foi modificado em

1955. Foram quatro anos de tramitação e intensos debates. Dentre as modificações do novo código, destacam-se: i) a extinção do processo de alistamento *ex officio*. Essa era uma das pautas colocadas pelo primeiro projeto enviado pela UDN. Por que os outros partidos cederam? Suponho que o eleitorado que deveria ser alistado em massa já havia sido, afinal houve eleições estaduais e municipais. Assim, alistar eleitores em massa já não trazia tantos retornos, portanto deixar a oposição ganhar não parecia trazer grandes prejuízos para o governo.

A segunda novidade reside na atribuição dos lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários aos partidos que tivessem alcançado as maiores médias. Nos discursos é possível captar uma junção de forças entre parlamentares da UDN e do PTB. José Bonifácio “No território do Acre, o Partido Social Democrático elegeu dois deputados, um deles com zero votos. Isso é proporção?”. Percebe-se que apesar dos outros projetos de caráter oposicionista tivessem sido fracassados, as demandas da oposição foram, de alguma forma atendidas. Nas últimas discussões sobre o projeto, o discurso João Botelho, PST-PA é bastante claro:

“Os ilustres colegas políticos tanto quanto eu sabem como se torna difícil fazer política em oposição e, principalmente no interior do país, quando não se goza das graças do governo. Nem por isso porém os homens de oposição se deixarão dominar ou inquirir. Irão naturalmente trabalhar com afinco e denodo para conseguir seu desideratum” (DCN1 26 01 50 PAG COL 03.)

Portanto, o único projeto que realmente vingou foi aquele em que tanto governo quanto oposição cederam e criaram uma solução de compromisso.

### **Reflexões Conclusão**

Foram delineados alguns projetos e reforma eleitoral propostos no período. O objetivo era somente ilustrar que a oposição trabalhou firmemente denunciando práticas que dariam vantagens ao governo: o alistamento *ex-officio*, a propaganda por meios oficiais e a distribuição das sobras para o partido majoritário.

Uma das reflexões propostas é de que período foi uma democracia justamente porque a oposição decidiu participar ainda que se colocassem como prejudicados pelas regras de partida. Os partidos estavam cômnicos das consequências das regras postas, tentam alterá-la e aceitam jogar o jogo.

Nesse primeiro momento, aconteceram três eleições que serviram para que os atores pudessem calibrar suas estratégias e forneceram subsídio para os partidos denunciarem as práticas que seriam nocivas porque de alguma forma deturpavam o processo eleitoral. Os problemas que cada um dos partidos enfrentou para fazer o seu eleitorado eram usados para reorganizar a estratégia de cada partido e tentar aglutinar outros partidos em torno de reformas nas regras eleitorais que pudessem reduzir o custo de fazer eleitores. O detalhe, a minúcia de questões práticas, que pode nos parecer irrelevante, na verdade nos oferece a visão de uma vida legislativa fervilhante e luta por pequenas reformas aponta para uma estratégia dos partidos na direção de estabelecer regras minimamente aceitáveis para os jogadores.

A associação do período com democracia se faz justamente por conta das regras eleitorais. Na prática o eleitor ainda é coagido, aquartelado, isolado. Porém, a dinâmica competitiva tem como resultado indução dos partidos a elaborar um plano comum onde o jogo democrático seria jogado. Os debates apenas apontados aqui evidenciam que os partidos desejavam transferir para o estado os custos para realizar eleições. O transporte de eleitores, o aquartelamento e a cédula geravam custos para os partidos que o fundo partidário não daria conta. Portanto, melhor seria negociar incrementalmente cada um desses custos.

O resultado final é alguma moralização do ato de votar. A cédula oficial talvez seja a maior delas porque o eleitor passa a ter reais chances de escolher entre os políticos. Por outro lado, reformar traz incertezas para o jogo. Os partidos não aceitaram de imediato transferir todos os custos para o Estado, até porque os maiores sabiam que embora o custo fosse alto, transferir para o estado as despesas de fazer eleições daria ao eleitor reais possibilidades de escolha e conseqüentemente mais incerteza sobre os resultados.

Com a cédula oficial em 1955 a competição passou para outro plano. Os partidos teriam que competir pela opinião do eleitorado. Nesse contexto faz sentido entender o motivo de a questão da propaganda não ter gerado muita celeuma no início, não havia necessidade de fazer propaganda porque os eleitores eram cativos. Quando a cédula oficial é introduzida, a questão muda e imediatamente surge o projeto da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV. Desta vez, os partidos aprenderam e transferiram o custo imediatamente o custo dos meios de comunicação para o Estado.

De modo geral, em todos os debates, a questão de qual sistema partidário está sendo construído emerge. Há uma nítida insatisfação dos parlamentares com o atual

sistema. Ao mesmo tempo em que os próprios parlamentares constroem a sistema partidário, eles sentem que há algo de deficiente ali cujas regras eleitorais podem ajudar a melhorar ou piorar. Uma vez que a lei eleitoral não permite mais que políticos se candidatem de forma avulsa, o imperativo partidário de coloca. Ou seja, só era possível entrar no sistema por meio de um partido. Se programático ou não, o objetivo dos partidos é preciso conquistar o maior número de cadeiras possíveis com o menor custo possível sem incorrer no erro de fortalecer o seu oponente. No fim, trata-se de instituir regras do jogo que custasse menos para todos e legitimar o próprio jogo, ou seja, as eleições.

Não foram abordados todos os projetos de lei do período, essa é uma empresa que será feita em breve. Também não foi feita uma análise detida sobre todos os discursos a respeito de cada projeto de lei porque ainda estamos em busca de um método que possa iluminar melhor os debates. Aqui a ideia geral é desbastar a área e trazer um pouco o olhar para a dinâmica legislativa da época que fora por muito tempo esquecida.

Retomando o início, ainda que a hipótese do populismo esteja certa, também é certo que o legislativo era um poder ativo e que tomava decisões a respeito das eleições que iriam eleger os chamados líderes populistas. Enfim, tentou-se ilustrar aqui o modo como os partidos encontrou para sobreviver na democracia da época resultou no fortalecimento de regras que hoje podem ser chamadas de moralizantes.

O fatídico março de 1964 ocorreu é verdade, mas não podemos culpar o sistema partidário por esse resultado. Ou melhor, não podemos dizer que a oposição não tentou jogar o jogo dentro das regras democráticas. A oposição tentou, barganhou, e de fato conseguiu estabelecer algumas regras eleitorais. A narrativa aventada aqui ainda está aberta, há um número grande de reformas ainda a ser explicado, este é apenas um esboço de uma pesquisa ainda em fase inicial. Talvez quando o período todo for estudado, a lógica da construção das regras eleitorais se torne mais clara.

## Bibliografia

- BENOIT, Kenneth. "Models of electoral system change" in *Electoral studies*, v.23, n. 3, p. 363-389, 2004.
- DE CASTRO GOMES, Angela Maria. A invenção do trabalhismo. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1988.
- DEMIER, Felipe. **O longo bonapartismo brasileiro (1930-1964)**. Mauad Editora Ltda, 2014
- D'ARAÚJO, Maria Celina. "O Segundo Governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política." (1982).
- FAUSTO, Boris. **história do Brasil**. Edusp, 1994.
- HIPPÓLITO, Lúcia. *PSD: de raposas e reformistas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- LAMOUNIER, Bolivar; MENEGUELLO, Rachel. Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro. IDESP, Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos, 1986.
- LIMONGI, Fernando. "Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945" in *Revista de Ciências Sociais*, v. 55, n. 1, p. 37-69, 2012.
- LIMONGI, Fernando; CHEIBUB, José; FIGUEIREDO, Argelina. "Participação Política no Brasil", in M. Arretche (org.), *Trajetórias da Desigualdade: Como o Brasil Mudou nos Últimos Cinquenta Anos*. São Paulo, Editora UNESP.
- NEGRETTO, Gabriel L. "Shifting constitutional designs in Latin America: A two-level explanation". *Tex. L. Rev.*, v. 89, p. 1777, 2010.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *História do voto no Brasil*. Zahar, 2002.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press, 1991.
- SKIDMORE, Thomas E., and Ismenia Antunes Dantas. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Paz e terra, 1988.
- SOUZA, Maria do C C. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. Alfa Ômega, 1983
- WEFFORT, Francisco C. **O populismo na política brasileira**. Paz e Terra, 1978.