

Breve análise histórica das leis eleitorais no Brasil

O exercício do voto no Brasil vem desde a criação das primeiras vilas e povoados, logo após o descobrimento, sendo que, até a Constituição de 1824, as câmaras municipais tinham um papel de destaque relevante na vida política do país, em virtude da descentralização do poder. As eleições eram regidas pelas Ordenações do Reino, sendo, portanto, semelhantes às realizadas em Portugal.

A Constituição de 1824, em seus artigos 90 a 97, legislou sobre temas eleitorais, tais como o alistamento, elegibilidade e forma de escrutínio. Neste período havia várias leis e decretos dispendo sobre eleições, tais como a "Lei dos Círculos", que dividia os votantes em circunscrições ou distritos.

Ainda no Império, a certa altura, definiu-se que as votações passariam a ocorrer dentro das igrejas, numa tentativa de sensibilizar ou intimidar a "capangagem". No Ceará, ficaram conhecidos como "cerca-igrejas" as hordas que, a mando dos coronéis, invadiam os templos e faziam uso das próprias imagens e castiçais para arrebentar a cabeça dos que tentassem exercer o direito de voto.

Em suma, entre a Colônia e a Primeira República o país conviveu com o denominado "sistema de verificação de poderes", por meio do qual o processo eleitoral era presidido pelos membros do Parlamento.

Com a Proclamação da República, adveio a Constituição de 1891, que dispunha sobre normas gerais de Direito Eleitoral, descrevendo as atribuições dos cargos eletivos, o modo de eleição do presidente e vice (eleições diretas) e a duração da legislatura (três anos). Na República Velha (1889-1930), foram editadas várias leis versando sobre matéria eleitoral, sem que houvesse aperfeiçoamento que evitasse a fraude e a manipulação do voto. A corrupção era fator determinante neste período, também conhecido como "República do Café com Leite", pois, em virtude das fraudes e do coronelismo, só eram eleitos Presidentes ligados à aristocracia Paulista e Mineira.

No ano de 1930, ocorreu a "revolução" que alçou Getúlio Vargas ao poder. Nesta época, ocorreram profundas mudanças na legislação eleitoral, tais como a elaboração do primeiro Código Eleitoral do país (Decreto n.º 21.076/32), que trouxe, entre outras inovações, o voto universal, secreto e obrigatório, idade

eleitoral mínimo de 21 anos, o direito de voto às mulheres e a criação da Justiça Eleitoral.

Em 1934, foi promulgada a nova Carta Constitucional brasileira, que dispunha sobre normas gerais de alistamento, direitos políticos e inelegibilidades, além de incluir a justiça Eleitoral entre os órgãos do poder judiciário, atribuindo-lhe competência privativa para o processo de eleições federais, estaduais e municipais. O quadro de corrupção diminuiu com o advento das novas leis eleitorais e com o auxílio das rápidas e profundas transformações de caráter urbano-industrial, que retirou poder das oligarquias rurais da República Velha.

Ocorre que o mesmo Getúlio que tanto havia colaborado para a modernização das eleições no Brasil, gerou um retrocesso: o Estado Novo. Neste período (1937-1945), não houve eleições no país: Casas Legislativas foram dissolvidas e a ditadura governou com interventores nos estados. A Carta Magna de 1937 acabou com a Justiça Eleitoral, fato que perdurou até 1945, com o advento do Decreto-Lei 7.586, que a restabeleceu e regulou o pleito vindouro, encerrando o período ditatorial.

Com o recrudescimento da Democracia no Brasil, promulgou-se a Constituição de 1946, a qual previa a competência da recém restabelecida Justiça Eleitoral e dispunha sobre os mesmos temas previstos pela Carta Magna de 1934. No período compreendido entre o Estado Novo e a Ditadura Militar, houve o fortalecimento da codificação do Direito Eleitoral, com destaque para o Código Eleitoral de 1950.

Após este breve período democrático, adveio o longo período de intervenção militar no processo político eleitoral (1964-1985), caracterizado pela suspensão de eleições diretas para Presidente e governadores, que passaram a ser escolhidos através de forma indireta, limitando a ação da Justiça Eleitoral à organização dos pleitos para a escolha dos senadores, deputados federais, deputados estaduais, prefeitos (exceto os das capitais) e vereadores. Mesmo com a limitação do processo eleitoral, é importante ressaltar que neste período houve um avanço da organização da Justiça Eleitoral, através do aperfeiçoamento e modernização dos métodos de trabalho. Foi também durante o regime militar que foi elaborado o Código Eleitoral (Lei n.º 4.734, de 15 de julho de 1965), vigente até hoje, embora com muitas modificações.

Em virtude das sucessivas vitórias do MDB (partido da oposição), o Governo Militar elaborou a Constituição Federal de 1967, limitando ainda mais o processo eleitoral, e, por fim, fechou o Congresso Nacional, através do temido Ato Institucional n.º 5.

Ainda sob a vigência da Constituição de 1967, foi editada a Emenda constitucional n.º 15 de 19 de novembro de 1980, que restabeleceu o voto direto nas eleições para Governador de Estado e para Senador da República, iniciando-se, assim, o processo de abertura político tão almejado pela população do País.

Em suma, o Período Militar foi marcado por uma sucessão de Atos Institucionais, emendas constitucionais, leis e decretos-lei com os quais os militares conduziram o processo eleitoral de maneira a adequá-los a seus interesses, fato corriqueiro na história nacional. Como não poderia deixar de ser, a corrupção era praticada abertamente pelos detentores do poder.

A abertura política alcançou o seu auge através da Emenda Constitucional n.º 25 promulgada em 15 de maio de 1985. Esta Emenda alterava alguns dispositivos da Constituição Federal, estabelecendo normas constitucionais de caráter transitório, dentre as quais a previsão de eleição direta para Presidente e o Vice-Presidente da República. Foi, ainda, reautorizada a criação de partidos políticos.

Por fim, é importante lembrar que o ápice do processo de abertura ocorreu com a edição da Emenda Constitucional n.º 26 em 27 de novembro de 1985, que convocou a Assembléia Nacional Constituinte.

O total recrudescimento da Democracia deu-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual, em matéria eleitoral, determinou a realização de um Plebiscito para definir a forma e o sistema de governo, instituiu a realização de segundo turno nas eleições nas cidades com mais de duzentos mil eleitores, estabeleceu a duração do mandato do Presidente e vedou-lhe a reeleição (admitida pela Emenda Constitucional n.º 16/97), fixando, ainda, a necessidade de desincompatibilização para os chefes do executivo se candidatarem a outros cargos, medida adotada para evitar o uso da máquina pública com finalidade eleitoral. Por fim, para evitar as constantes modificações das leis eleitorais, fortemente influenciadas pelos dissabores da política, a Emenda Constitucional n.º 04/93 estabeleceu que a lei que alterar o processo eleitoral somente poderia ser aplicada um ano após sua vigência. Ainda a respeito da Carta Magna de 1988, afirmou Emerson Garcia (Abuso de Poder nas Eleições: meios de coibição, 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 22) que:

...Espelhando fielmente a expectativa dos constituintes de 1988, ávidos em sepultar quaisquer resquícios de 'ditadura', a Constituição Federal conta com dispositivos definidores de princípios democráticos pautados pela mistura de concepções liberais e socialistas, bem tratando a necessidade de resgate da cidadania e de mitigação da apartação social...

Embora restabelecido o sistema democrático, os erros e irregularidades do sistema eleitoral brasileiro não desapareceram, quiçá, diminuíram. A corrupção continuou a ser uma constante, gerando desconfiança e descrença da população com a classe política em geral e com a lisura dos pleitos. A situação melhorou um pouco com a instauração das chamadas eleições eletrônicas ou informatizada,

pois diminuiu consideravelmente o número de fraudes nas apurações dos votos, antes feitas manualmente.

Sobre o voto eletrônico, afirmou Tito Costa (Recursos em Matéria Eleitoral, 8ª ed. São Paulo: RT, 2004, p. 50):

...A Lei das Eleições (Lei 9.504/97) instituiu o voto eletrônico em nosso sistema eleitoral, um avanço que colocou o Brasil numa linha de vanguarda sem precedentes em relação a países mais adiantados. O art. 59 dessa lei estabeleceu que a votação e a totalização dos votos passariam a ser feita por sistema eletrônico. A urna eletrônica deverá dispor de mecanismo que permita a impressão do voto, observando-se, no que couber, o disposto no art. 82 da Lei 9.504/97 para as seções eleitorais onde não for adotado o voto eletrônico. O voto impresso facilita a apuração e afasta dúvidas sobre a regularidade e legitimidade da manifestação do eleitor...

Em suma, a legislação eleitoral no Brasil, embora consagre modelos que também são aplicados em outros países, possui variações que são típicas de nossa história e que correspondem, muitas vezes, a situações específicas do jogo de poder. É importante este referencial, porque, mais do que em qualquer outro ramo do Direito, ele se faz sentir no Direito Eleitoral Brasileiro.

Não se pode ter, pois, a errada sensação de que pode se conhecer o funcionamento de um sistema eleitoral, apenas pela leitura de suas linhas gerais de funcionamento. Para o seu conhecimento é necessário o estudo criterioso de toda legislação eleitoral em vigor, em um determinado momento, confrontando-a com a realidade histórica vivida naquele momento e os seus precedentes.

O povo brasileiro deve falar, discutir, reunir-se e organizar-se em partidos segundo o sistema que for, sem a intenção de que esta mudança transforme tudo de um dia para o outro. Deve-se ter em mente a certeza de que ela dará ao Brasil um impulso extraordinário no caminho da solução dos seus problemas, na esperança de que ao despertar, por assim dizer do sono hipnótico em que vive mergulhado, possa-se deixar às gerações futuras, um País sem injustiças sociais, com uma divisão de riquezas equânime e sem as mazelas da fome e do analfabetismo.

Rafael Teixeira Cruz

Bacharelado em Direito pela Universidade Federal do Ceará

Informações Bibliográficas (NBR 6023:2002)

CRUZ, Rafael Teixeira. Breve análise histórica das leis eleitorais no Brasil. **SADireito**, 16 fev. 2006.

Disponível em: <www.sadireito.com.br/index.asp?lr=area.asp&area=5&texto=4899>. Acesso em: 3 jul. 2006.

