

# ESTUDOS ELEITORAIS

---

VOLUME 12 – NÚMERO 3  
SETEMBRO/DEZEMBRO 2017  
BRASÍLIA – 2018



**EJE**  
Escola Judiciária Eleitoral  
Tribunal Superior Eleitoral

## COMO O CURSO HISTÓRICO DARIA RAZÃO A ASSIS BRASIL (1858-1938)<sup>1</sup>

### HOW THE HISTORICAL COURSE WOULD GIVE REASON TO ASSIS BRASIL (1858-1938)

ANTONIO PAIM<sup>2</sup>

#### RESUMO

Faz um paralelo entre a trajetória política de Assis Brasil e a adoção do sistema proporcional, bem como a eventual aplicação da eleição indireta e do voto secreto. Objetiva clarificar determinadas particularidades da carreira do estadista e questionamentos a respeito dos pontos mencionados. Para tal, realiza-se uma prospecção histórica, pautada por pesquisa bibliográfica, levando ao entendimento de que sua origem e princípios conduziram e interferiram nos rumos de sua trajetória.

**Palavras-chave:** Assis Brasil. Política. Voto. Sistema proporcional. República.

#### ABSTRACT

It parallels the political trajectory of Assis Brasil and the adoption of the proportional system, as well as the eventual application of the indirect election and the secret ballot, and is objective to some points of the statesman's career and questions about the mentioned points. For this, a historical research is conducted, guided by bibliographical

<sup>1</sup> O artigo foi transcrito preservando-se a originalidade de seu conteúdo. A redação foi atualizada em consonância com o Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, de 2009, e com as normas de publicação da revista *Estudos Eleitorais*.

<sup>2</sup> Presidente do Conselho Acadêmico do Instituto de Humanidades e membro do Instituto Brasileiro de Filosofia, da Academia Brasileira de Filosofia, do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, da Academia das Ciências de Lisboa e do Instituto de Filosofia Luso-Brasileira (Portugal). Professor auxiliar (UFRJ), adjunto (PUC-RJ), catedrático e livre docente (Universidade Gama Filho) de 1960 a 1989.

research, leading to the understanding of its origin and principles led and interfered in the directions of its trajectory.

**Keywords:** Assis Brasil. Biography. Policy. Vote. Proportional system. Republic.

Tendo vivido 80 anos, fato pouco comum na época, Assis Brasil registrou presença na vida política do país ao longo de sua fecunda existência. Assim, publicou seu primeiro livro aos 23 anos, e, aos 76, conseguiu pôr fim ao tradicional sistema eleitoral distrital, por acreditar que o sistema proporcional alcançaria a “média das opiniões” – e ignorar a doutrina da representação política como sendo de interesses que contara com todas as simpatias da elite de seu tempo.

No entanto, ao conseguir que se desse a adoção do sistema eleitoral proporcional, formulou um modelo que contrariava aquele por meio do qual se consolidara na Europa continental – o voto em lista preordenada. Em vez disso, preservou a maneira tradicional do voto no Brasil, a escolha de um nome, como se dava no sistema tradicional ora revogado. O voto em nome configurava uma situação típica do sistema eleitoral distrital.

Esse modelo híbrido seria duramente criticado em prol da introdução do voto em lista fechada. Os partidários dessa reforma conseguiram, a duras penas, que a Comissão Especial, organizada na Câmara dos Deputados na legislatura 2002-2005, aprovasse esse modelo. Levando em conta as distorções constantes da maneira como se apresentava a prática adotada na elaboração da lista preordenada, o projeto em causa estabeleceu, de modo minucioso, como proceder na convenção especialmente convocada para esse fim. Os convencionais teriam apenas um voto, não podendo figurar em mais de uma chapa. A ordenação dos nomes resultaria dos percentuais obtidos por cada uma das chapas concorrentes.

O mencionado projeto somente foi submetido a voto no plenário da Câmara em 2014. Enfrentou uma rejeição que beirava a unanimidade, senão vejamos o resultado verificado:

**Lista fechada**

A favor - 21

Contrários - 402

Abstenções - 2

Só então se verificou que Assis Brasil, com o seu modelo híbrido, havia ido ao encontro de sentimento arraigado ao qual não se podia renunciar: a escolha de um nome na hora do voto, como, afinal de contas, era a maneira praticada no país desde que se aboliu a monarquia absoluta em prol da constitucional.

E, assim, reconheceu-se que o curso histórico dera razão a Assis Brasil.

O nosso personagem, contudo, atuou em diversas outras frentes ao longo da vida, como procuraremos demonstrar nas notas que se seguem.

## 1 Dados biográficos gerais

Joaquim Francisco de Assis Brasil ingressou na Faculdade de Direito de São Paulo aos 20 anos. Ainda quartanista, em 1881, publicou seu primeiro livro, *A República Federal*. O jovem publicista pretendeu que o movimento republicano, iniciado no decênio anterior, carecia de maior estruturação doutrinária, justamente o que levaria à perdição os movimentos de idêntica índole do passado, dentre os quais se destacam as revoluções pernambucanas de 1817 e 1824, a Sabinada baiana de 1837 e a Guerra Farroupilha. Encantado pelas ideias positivistas que faziam o deleite de seus contemporâneos, Assis Brasil sustentou que a monarquia pervertesse o caráter nacional, sendo insofismavelmente republicana a vocação brasileira. Republicanismo e federalismo, a seu ver, constituíam verso e reverso da mesma medalha, assim como o centralismo seria o corolário da monarquia. No ano seguinte, em 1882, publicou um segundo livro dedicado à Revolução Farroupilha (*História da República rio-grandense*), em que defendeu aquele movimento da acusação de separatismo e exaltou a ideia da República Federal.

Em 1884, já formado em Direito, Assis Brasil elegeu-se deputado à Assembleia Provincial, tornando-se o primeiro representante que o Partido Republicano fez chegar àquela Casa Legislativa.

## 2 Atuação pioneira em oposição ao castilhismo

Com a República, firmou-se no Rio Grande a liderança de Júlio de Castilhos. Incompatibilizado com o sentido autoritário daquela liderança, Assis Brasil ingressou na diplomacia e afastou-se da política. Publicou, em 1893, *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*.

Parece-lhe, então, que, consolidada a República, tornada realidade a Federação, cumpria assegurar que o povo se fizesse efetivamente representar pelo voto. A ideia de que a representação seria de interesses, como ensinaram os grandes teóricos do liberalismo brasileiro no período imperial, não está presente na pregação de Assis Brasil. No entanto, o desdobramento e as implicações de sua doutrina da representação somente se explicitaram quando se dispôs a assumir a liderança do combate ao castilhismo, como veremos a seguir.

Em 1898, em substituição a Júlio de Castilhos, Borges de Medeiros tornou-se presidente do Rio Grande do Sul. Como candidato único, reelegeu-se para um segundo mandato (1903-1907). Para o quinquênio 1908-1913, Borges de Medeiros lançou a candidatura de Carlos Barbosa; Júlio de Castilhos falecera em 1903.

Em face da nova circunstância, Assis Brasil aceitou assumir a chefia da oposição ao castilhismo. Tenha-se presente que, até então, toda oposição se entendia como tentativa de restauração monárquica. Para combater essa doutrina, formou-se o Partido Republicano Democrático.

No congresso da nova agremiação, realizado em setembro de 1908, Assis Brasil pela primeira vez iria proceder à sistematização da crítica liberal ao castilhismo. Esta seria uma perversão do republicanismo. O Partido Republicano Democrático queria apenas reencontrar a tradição republicana rio-grandense, desvinculando-a do sentido ditatorial que lhe imprimiu o castilhismo - mais precisamente, em Assis Brasil, como em Rui Barbosa, não há uma autêntica doutrina da representação.

No discurso em apreço, publicado com o título de *Ditadura, parlamentarismo, democracia*, Assis Brasil apresentou e justificou as seguintes teses:

1) O estabelecimento de regime eleitoral que habilite o “eleitor a usar com segurança do seu voto por meio de mecanismo simples e seguro de representação proporcional de todas as opiniões que puderem exibir número de adeptos igual ao quociente da divisão do número de votantes pelo de elegíveis”. A eleição tem por objetivo alcançar a “média das opiniões”, a ser apurada proporcionalmente numa base territorial que inclua toda a província.

2) “Segundo a verdadeira teoria democrática, o povo não governa nem legisla diretamente, mas por meio de representantes tão legitimamente escolhidos quanto o permitir o grau de cultura do mesmo povo.”

3) “Todos sabem o que são eleições no Brasil. Não há dúvida de que temos uma opinião pública vigorosa, que pode ser e que tem sido desrespeitada em dados momentos, mas que, no fim das contas, acaba por triunfar. Essa opinião pública, porém, não tem como seu melhor instrumento a eleição, entre nós, devido à pouca ou má educação do povo, ao escasso hábito de exercício da liberdade e, ainda, em grande parte, às leis eleitorais que eu chamaria absurdas se não as reconhecesse como obra-prima de sofisma e fraude geral em favor do partidarismo tacanho. A eleição entre nós, em regra, só serve para sagrar o arbítrio dos que governam. É assim e foi assim, porque, na Monarquia, se houve diferença, foi para pior – ainda quando o neguem os que creem ingenuamente que a tênue muralha de tempo interposta entre as duas épocas possa abafar as vozes ainda vibrantes dos pró-homens do próprio Império, quase todos eles deixaram testemunhos imperecíveis do embuste sistematizado a que então se chamava consulta à nação.” Por essa razão, afirma o conhecido líder liberal, o princípio da reeleição só beneficia os maus governos.

A ideia de que a República corresponderia ao regime de todo o povo e a incompreensão de que a política só aparece onde há conflito e diversidade de interesse invalidam a crítica ao sistema eleitoral consagrado pela Constituição do Império. Este havia sido concebido na fase do liberalismo que entendia a representação como sendo de um segmento da sociedade, a classe proprietária, primeiro rural e depois urbana, e apenas posteriormente cogitou expandir sua base eleitoral, ao democratizar-se.

Assim, à luz da pregação de Assis Brasil, verifica-se que a elite imperial tinha sobre a republicana a vantagem indiscutível de que o princípio da representação não se confundia com o caráter democrático do sistema.

O princípio da representação adotado na Constituição de 1824 estabelecera condições muito precisas no que diz respeito a circunstâncias que habilitavam o cidadão a fazer-se representar. Contudo, sua aplicação sem nuances teria levado à exclusividade na representação da denominada aristocracia rural. A busca posterior da democratização do sistema conduziu à liberalização das exigências no que se refere ao eleitor cidadão, bem como a clareza da doutrina estimulou os sucessivos aprimoramentos da base territorial dos distritos e a limitação do número de deputados a serem eleitos em cada distrito. Assim, as cidades chegaram a ser super-representadas, conforme observa João Camilo de Oliveira Torres em *Os construtores do Império* (São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1968), e foi referido. Independentemente do partido que obtinha a maioria, a opinião cidadina se congregava firmemente em torno do Partido Liberal.

Na eleição de 1881, graças ao predomínio do eleitorado urbano, Minas fez 14 deputados liberais e 6 conservadores. Na de 1884, elegeram-se ali 12 liberais, 7 conservadores e 1 republicano. Em 1886, 11 liberais e 9 conservadores. O aglutinamento do eleitorado em torno de certas lideranças ocorria também em áreas predominantemente rurais: no Rio Grande do Sul, os liberais e, no Rio de Janeiro, os conservadores. Nas eleições consideradas, tais agrupamentos ganham sistematicamente nas províncias respectivas.



A opinião expressa por Assis Brasil corresponde não à verdade dos fatos, mas à sobrevivência de uma tese de cunho propagandístico, posta em circulação nos primórdios da campanha republicana. A distinção é a seguinte: no Império, sabia-se e proclamava-se que a representação era de interesse; na República, perdeu-se de vista essa evidência, despreocupando-se a nova elite da organização do eleitorado, como forma de expressão da diversidade de interesses.

O mais grave é que, ao tempo em que a nova doutrina perpetua a desorganização da massa de eleitores, proclama-se a total descrença em semelhante mecanismo, como o faz Assis Brasil. Se o sistema eleitoral é tanto mal aprimorado quanto seja o nível de educação de um povo – tese, aliás, mais que discutível –, incumbia concebê-lo para o eleitorado concreto, disponível, existente, em cujos padrões educacionais certamente ninguém aportaria.

Em suma, Castilhos concebeu e levou à prática um modelo tutelar para substituir o sistema representativo, que se identificava globalmente com a monarquia constitucional. A grande força da doutrina castilhista consistia no fato de ter sido proclamada em nome da ciência; o saber positivo é que nos assegura quanto à forma a ser assumida pela organização política. Se o comum dos mortais não chega a semelhante entendimento, não cabe nenhum projeto pedagógico – que o próprio Comte chegou a conceber em certa fase de sua meditação –, mas imposição do governo forte, centralizado.

E, assim, os castilhistas, como os autoritários de diversos matizes que cultivaram essa tradição em nosso país, podiam dormir tranquilos, sem má consciência. Pessoalmente, nada tinham com a vontade de poder que sempre esteve associada às tiranias. Ao contrário: cumpriam determinada missão. Eram mártires e santos, como o próprio Castilhos chegou a ser chamado.

À semelhante concepção não se contrapunha nenhuma doutrina clara e precisa. Após a queda do Império, o pensamento liberal brasileiro dissociou-se da evolução do liberalismo no plano mundial.

Pode-se, portanto, afirmar que a crítica desenvolvida por Assis Brasil, na oportunidade da criação do Partido Republicano Democrático, se procurou situar-se em nível alto, se sistematizou os aspectos da filosofia política castilhista que, sucessivamente, seus porta-vozes buscariam contraditar, tangenciou o essencial.

O sentido geral da evolução do castilhismo - como em geral do autoritarismo republicano - influiu sobremaneira no liberalismo de Assis Brasil, que acabaria circunscrevendo sua plataforma à defesa das liberdades democráticas. Isso ocorreria igualmente no plano nacional.

Terminado o período Carlos Barbosa, em 1913, Borges de Medeiros ganhou novo mandato para o quinquênio 1914-1918, fazendo questão de proclamar: "Alternaram-se os governantes, mas não se alteraram as situações". No período subsequente (1919-1923), abdicou da premissa e permaneceu no poder, voltando a candidatar-se na eleição de novembro de 1922, a que concorre o próprio Assis Brasil, pela oposição. Nessa oportunidade, Borges de Medeiros obtém 106 mil sufrágios, enquanto 129 mil votos correspondem a anulações ou abstenções.

De acordo com as regras estabelecidas pelo próprio sistema castilhista, segundo as quais o candidato eleito deveria alcançar maioria absoluta, o governante somente poderia, mais uma vez, ser proclamado vitorioso se alcançasse em torno de 200 mil votos. Borges de Medeiros avançaria, entretanto, a doutrina de que "quando a Constituição diz três quartas partes dos sufrágios do eleitorado, entenda-se que ela quer se referir ao eleitorado ativo, ao que exerceu o sufrágio". Semelhante desfecho do pleito conduziu à guerra civil que se prolongaria por todo o ano de 1923, requerendo a intervenção do governo federal, que impôs o término do ciclo das reeleições. Firmou-se nesta oportunidade o Tratado de Pedras Altas, em que a situação rio-grandense se compromete a respeitar direitos elementares estabelecidos na Constituição de 1891, como, por exemplo, a proibição da perpetuidade das intervenções municipais.

### 3 Assis Brasil continua ativo

Assis Brasil sobreviveria à reforma constitucional de 1926, que consagrou o princípio da proibição da reeleição do primeiro mandatário, que, impunemente, violara-se no Rio Grande; à ascensão de Getúlio Vargas ao governo rio-grandense, que obteve uma trégua nas antigas disputas; e, finalmente, à Revolução de 1930 e à Constituinte de 1934, da qual foi membro, tendo renunciado ao mandato antes de votada a Constituição.

Consoante se referiu na introdução geral, de sua participação na Assembleia Constituinte, reunida em 1934, resultou a adoção do sistema proporcional, medida que, entretanto, somente seria levada à prática com o fim do Estado Novo, nas eleições de dezembro de 1945. Sua participação na Constituinte marca uma vida dedicada à política ao longo de mais de meio século.

Nos poucos anos que lhe restaram de vida, Assis Brasil afastar-se-ia da política, falecendo em 1938. Essa fase final da existência pouco acrescentou ao seu liberalismo, sendo de destacar a circunstância de que se tornou adepto da eleição indireta para a Presidência da República e favorável ao voto secreto, que não se praticava no Rio Grande desde que os castilhistas haviam estabelecido o voto a descoberto.

Essa evolução, contudo, não altera em substância o liberalismo que defendeu, como vimos, distanciado do sentido seguido por essa corrente, em especial na Europa.