

**10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA: MEMÓRIA E FUTURO**

**BELO HORIZONTE**

**2016**

**ÁREA TEMÁTICA: INSTITUIÇÕES POLÍTICAS**

**REFORMA POLÍTICA NO BRASIL DESDE 1932: A LISTA ABERTA, GÊNESE E  
PERSISTÊNCIA**

**ERIC NOGUEIRA**

**INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E POLÍTICOS – IESP.UERJ**

**Resumo:**

O sistema eleitoral proporcional por lista aberta começou a ser utilizado no Brasil em 1945. Se considerarmos os outros dois países que se notabilizaram por utilizar este mesmo sistema eleitoral, a Finlândia e o Chile, verificamos que ambos adotaram o sistema por lista aberta bem depois do Brasil em 1955 e 1958 respectivamente. A longevidade do nosso sistema, portanto, é notável. Podemos dizer que existem duas grandes famílias de sistemas eleitorais. A família majoritária e a família proporcional. Da independência brasileira até o fim da república velha, os modelos eleitorais utilizados pelo Brasil eram todos de inspiração majoritária. A revolução de 1930, dentre outras coisas, teve uma forte demanda por um sistema eleitoral de inspiração proporcional. Dois momentos foram cruciais para se firmar o novo modelo eleitoral que seria adotado no pós-República Velha: o período entre 1931 e 1932, no qual foi definido o Código Eleitoral de 1932; e o período entre 1934 e 1935 em que foi promulgada a Lei nº 48 que revisava o modelo eleitoral firmado pelo Código de 32 e instituía, em seu lugar, o sistema eleitoral proporcional por lista aberta no Brasil pela primeira vez. O fenômeno do Estado Novo, no entanto, não permitiu que qualquer eleição utilizasse a Lei nº48. Somente após 1945 uma nova comissão retoma os trabalhos de 1935, restituindo o sistema proposto uma década antes que permaneceria como o sistema eleitoral brasileiro mesmo depois do processo de redemocratização de 1985-88.

**Palavras-chave:** Sistemas eleitorais, história do sistema eleitoral, sistema eleitoral brasileiro, representação proporcional, lista aberta, representação proporcional por lista aberta, democracia representativa, Lei nº 48, reforma eleitoral, reforma política, Código Eleitoral de 1932, candidatos avulsos.

## **LISTA ABERTA, GÊNESE E PERSISTÊNCIA**

O sistema eleitoral de representação proporcional por lista aberta foi proposto e adotado no Brasil muito antes que em outros países, dos poucos que a adotaram. Além disso, as peculiaridades das regras específicas do modelo eleitoral brasileiro o tornam bem diferenciado e original. No entanto, originalidade não se traduz em perfeição. Como em todos os sistemas eleitorais, as regras do sistema brasileiro são repletas de consequências práticas nas eleições que, ao longo de algumas décadas, vem recebendo críticas e sendo convidado a sofrer uma reforma.

Para prosseguir com uma reforma do sistema eleitoral, no entanto, ou qualquer outra reforma institucional, é importante saber claramente como que o modelo atual contribui para que haja um determinado estado de coisas, considerado indesejado, e descobrir se esse estado de coisas é fruto das instituições que se pretende alterar. Só então é possível refletir sobre alterações que produzam efeitos no sentido esperado. Além disso, é importante entender o contexto histórico em que foi produzido e instituído tal modelo institucional e romper com análises deterministas ou que não estejam com sustentação conceitual adequada. Para o caso brasileiro, significa avaliar se é possível associar a nossa escolha eleitoral com práticas sociopolíticas supostamente enraizadas em nossa cultura.

Este trabalho pretendeu deliberar sobre essas considerações com a pretensão de contribuir com a temática da reforma política do sistema eleitoral. Um estudo que focou nos momentos históricos das décadas de 1930, 1940 e 1980, quando foram discutidas reformas institucionais de grande envergadura, com uma análise que pensou nos possíveis fundamentos sociopolíticos por trás da invenção da lista aberta no Brasil, tratando, em especial, dos conceitos de personalismo e fortalecimento partidário.

O objetivo é averiguar a escolha e permanência do modelo eleitoral proporcional por lista aberta no Brasil. Embora adotado formalmente desde 1945, as regras desse sistema eleitoral haviam sido discutidas e acordadas desde 1935. E, apesar das inúmeras reformas e crises políticas pelas quais o país atravessou, ele permanece no período democrático atual sem quase nenhuma alteração.

Num primeiro momento, procuro realizar um diagnóstico geral das principais críticas ao sistema proporcional por lista aberta. As diferenças entre conceitos como voto personalizado e preferencial serão discutidas com o objetivo de demonstrar alguns possíveis equívocos de julgamento. A segunda parte deste artigo procura analisar o contexto histórico da adoção do modelo proporcional por lista aberta no Brasil e das propostas alternativas que foram apresentadas e rejeitadas nas diversas comissões especiais instauradas, tanto nas constituintes de 1931-1934, quanto em 1945 ou 1988 e também posteriormente nas comissões de reforma política.

## **O Modelo por Lista Aberta e suas críticas: Voto personalista, preferencial ou nominal?**

Como qualquer modelo de sistema eleitoral, o modelo proporcional por lista aberta sofre muitas críticas. A maior parte dessas críticas argumenta que o alto grau de individualismo dos políticos é proveniente da escolha preferencial do eleitor e que essa escolha faz com que os candidatos compitam entre si dentro dos partidos, enfraquecendo o partido e gerando um personalismo político. Nota-se que existe um critério normativo subentendido nessa argumentação que vai definir o que seria fortalecimento partidário ou o seu enfraquecimento e, o mesmo critério, irá dizer se o enfraquecimento é ruim em contraposição ao fortalecimento partidário. Como o foco deste trabalho é discorrer sobre o conceito de personalismo e a ideia que se tem de fortalecimento partidário, prossigamos com essa crítica.

Começemos pelo conceito de partidos fortes. O senso comum, no geral, vai dizer que partido forte é pré-condição para uma democracia melhor. Mas é importante ressaltar que outra parte do senso comum vai dizer justamente o oposto. Partidos fortes podem arruinar a democracia oligarquizando o processo eleitoral. Por mais que este último argumento seja minoritário no Brasil depois do processo de redemocratização da década de 1980, ele era predominante durante a década de 1930 e 1940 e mais para frente irei demonstrar o porquê. Mas o que significa partidos fracos ou fortes?

Observando de forma crítica, o grande problema dessa ideia é que para ela ter utilidade, todos os passos dessa argumentação precisam estar convincentemente demonstrados. Ou seja, se os partidos são fortes ou fracos, eles o são em relação a que?

A noção de partidos fortes ou fracos, remonta a discussão sobre qual método eleitoral seria melhor para a governabilidade. O proporcional tendendo ao multipartidarismo, com um congresso fragmentado e de difícil tomada de decisão ou o majoritário tendendo ao bipartidarismo com um congresso mais governável e sem tantos impasses. Neste caso, o multipartidarismo seria considerado mais frágil devido a necessidade de maior consenso para governar. E o majoritário seria forte por diminuir a necessidade desse consenso e também por restringir o leque de opções do eleitor limitando a polarização política.

Essa definição de partidos fortes e fracos não sustentam elementos suficientemente robustos para que possamos classificar de maneira adequada a qualidade dos sistemas partidários ou dos modelos de representação seja majoritário ou proporcional. Servem tão somente para definir o grau de liberdade de escolha que o eleitor detém. No modelo majoritário o eleitor teria menos opções e o governo mais governabilidade, enquanto que no modelo proporcional o eleitor dispões de mais opções e o governo menor grau de governabilidade.

Durante a década de 1930, quando comissões especiais foram formadas para discutir e definir reformas no sistema eleitoral e partidário brasileiro, havia claro objetivo de fortalecer

a instituição partido. Contudo, este desejo refletia, sobretudo, a necessidade de regulamentar adequadamente a competição eleitoral, ou seja, criar uma justiça eleitoral, regras para candidatura previa, regras para a formação de partidos etc. Havia também um debate sobre confiar aos partidos o monopólio das candidaturas, ou se mantinha-se a candidatura avulsa.

Nesse sentido, em 1930 a preocupação era se a instituição partidária deveria ser colocada como principal ator representando a ação coletiva na disputa política. Partidos fortes neste caso, significava estruturação do sistema partidário e monopólio partidário na competição política eleitoral.

Portanto, partido forte pode ser em relação a governabilidade e nesse caso, o partido forte seria aquele que dividi menos poder na câmara com outros partidos. Como também, o partido forte pode ser em relação a competição eleitoral, e nesse caso um partido forte é aquele que é central na competição eleitoral, enquanto que o fraco seria aquele em que o candidato ou outro ator qualquer compete com o partido essa função de centralidade. Para este trabalho, o fortalecimento partidário só encontra fundamento claro quando denota este último sentido.

A questão da oligarquização dos partidos, no entanto, depende da legislação interna do partido, que pode ser centralizado ou descentralizado. Assim, os partidos muito centralizados tendem a ter elites dominantes que oligarquizam os partidos, enquanto que os descentralizados possuem mecanismos mais acessíveis de processos decisórios. Via de regra, o partido centralizado favorece a elite partidária e seus dirigentes e o partido descentralizado favorecem os candidatos.

Também é possível dizer que existe uma correlação entre o modo como o eleitor vota e o procedimento interno dos partidos. Em sistemas cujo voto é preferencial, o partido tende a ser descentralizado e nos sistemas em que o eleitor vota na legenda, as candidaturas normalmente são centralizadas. O que acontece é que o objetivo da centralidade no processo de candidatura é justamente o de manter a decisão do partido, ou seja, se o partido decide por uma lista pré-ordenada de candidatos, a lista fechada não dá opção para que o eleitor altere essa lista e mesmo nas chamadas listas-flexíveis, o que se comprova na prática, é que esses modelos raramente modificam a decisão previa do partido (KLEIN, 2007). Ao eleitor cabe apenas votar a favor ou contra a decisão partidária.

Passemos agora para o segundo tema da crítica. O individualismo excessivo dos políticos proporcionado pelo voto preferencial em contraposição ao voto em legenda da lista fechada. Em outras palavras, o sistema de lista aberta estimula o individualismo entre os candidatos e teríamos pelo menos três consequências. Primeiro teríamos um suposto personalismo paroquial. Em segundo lugar teríamos a competição intrapartidária, que levaria ao enfraquecimento partidário. E terceiro, teríamos escasso controle das lideranças partidárias sobre suas bancadas.

Primeiramente, a ideia de um sistema paroquial depende da premissa de que os deputados são capazes de identificar sua constituency eleitoral. Pois o comportamento do legislador não pode ser feito com base nos interesses essenciais de uma base que ele desconhece. Ou seja, o paroquialismo só funciona quando se conhece claramente a sua base. Assim, falar em sistema eleitoral clientelista, do ponto de vista da relação candidato-eleitor, ou paroquial, não faz sentido num modelo eleitoral que impossibilita ao candidato conhecer claramente a sua base eleitoral devido as transferências de votos que ocorrem (SANTOS, 2003).

Em segundo lugar, o conceito de personalismo não me parece suficientemente claro, quando normalmente é usado nesses argumentos críticos da lista aberta. Pelo senso comum parece fácil observar o quão personalista é o nosso sistema eleitoral, visto que toda a campanha eleitoral é centrada no candidato, mas conceitualmente existem muitas incoerências nessa conclusão. É verdade que os recursos de campanha são em grande parte alocados pelo candidato e os votos, na maioria dos casos, são para o candidato, sendo poucos destinados a legenda. Em média apenas 12,9% votam na legenda. (NICOLAU, 2006b, p. 26). Também parece verídico que, no Brasil, os dados confirmaram que o voto é baseado muito mais nas características pessoais do candidato do que na sua filiação partidária (NICOLAU, 2006b, p. 26-30). Contudo, ainda assim, é forçoso dizer que o sistema proporcional por lista aberta seria personalista, vejamos o porquê.

Para um sistema eleitoral ser considerado personalista, a relação candidato-eleitor precisa ser pessoalizada. Ou seja, os políticos devem buscar votos pessoais, não raras vezes com trocas clientelísticas em bases paroquiais. O exemplo mais típico dessa relação está no modelo majoritário uninominal, ou distrital, de maioria simples, onde o candidato concorre por uma cadeira dentro de um determinado distrito bem delimitado territorialmente. Nesse modelo, cada partido só pode lançar um candidato por distrito. Nesse caso, o candidato sabe muito bem onde fica a sua base eleitoral, tendo em vista que os distritos não são muito grandes, os candidatos concorrentes não são tão numerosos e os votos são diretamente contabilizados pelo candidato e só indiretamente vota-se nos partidos.

Os sistemas proporcionais dificultam muito esse tipo de relação pois os distritos são maiores e plurinominais. Ou seja, mais de uma cadeira entra em disputa num mesmo distrito. E, principalmente, por que o voto do eleitor não vai para o candidato, como no modelo majoritário e sim para uma lista partidária, o que faz com que a contagem dos votos fique com o partido e não com o candidato. Assim, não há como o candidato saber sua base eleitoral. Tratemos melhor deste ponto.

Nos modelos proporcionais por listas, é possível classificar pelo menos três tipos distintos de listas, alguns autores citam até quatro tipos (KLEIN, 2007). Todos eles, no entanto, contabilizam os votos do mesmo modo. Se no modelo majoritário os votos vão para o

candidato, e só indiretamente para o partido, nos modelos proporcionais por listas, os votos vão primeiramente para o partido e, após determinada a quantidade de cadeira que o partido terá direito, será então selecionado os candidatos vencedores. Quando a lista é fechada, a lista já é pré-ordenada pelo partido, mas quando a lista é aberta ou flexível, tudo depende da quantidade de votos que cada candidato daquela lista recebeu individualmente.

Desse modo, quando um eleitor vota numa lista, seja fechada, flexível, ou aberta, ele está votando no partido. Quando a lista é aberta, como no Brasil, soma-se os votos que todos os candidatos, de um mesmo partido, conseguiram e então faz-se o cálculo do cociente eleitoral que vai determinar quantas cadeiras a soma desses votos darão para esse partido específico. Essa contagem, faz com que muitos candidatos se elejam com os votos de outros. Ocorre, portanto, uma transferência colossal de votos. Assim sendo, a maioria dos deputados não se elegem sozinhos e sim com essa transferência de votos. Se fossem se eleger sozinhos, teriam que passar a cota do cociente eleitoral, o que raramente ocorre. Porque a impressão que o sistema por lista aberta é personalista?

A confusão, ao meu ver, está no mau uso de dois termos muito parecidos e que por serem utilizados conjuntamente para designarem coisas diferentes, acabam confundindo ainda mais a compreensão dos mesmos. Voto preferencial e voto nominal. O voto preferencial é o voto dado a uma lista, cuja preferência pode ser discriminada, por isso preferencial. Ou seja, o voto é dado numa lista, mas daquela lista, a preferência é dada a um candidato específico. Voto nominal é o voto dado somente ao candidato.

O fato de chamarem o voto preferencial da lista aberta de voto nominal, faz com que a ideia de que o voto é pessoalizado ganhe sentido. Contudo, é no mínimo forçoso considerar um voto em lista, como voto nominal. A lista em si já é um voto partidário e nunca nominal. O eleitor apenas dá a sua preferência a uma lista pré-existente que o partido foi autorizado a lançar. Também não faz sentido dizer que ao selecionar a sua preferência dentro da lista partidária o eleitor estaria enfraquecendo o partido, pois o voto ainda é para ele.

A possibilidade de escolha do eleitor apenas enfraquece a direção partidária que tem de abrir mão de uma lista pré-ordenada por ele. Assim, a lista aberta apenas enfraquece a possibilidade de oligarquização do partido.

A segunda consequência, a competição intrapartidária, embora seja realmente aumentada com a lista aberta, não me parece prejudicial para os candidatos tendo em vista que com a lista fechada a mesma competição só mudaria de momento, passando a ocorrer antes das candidaturas. O argumento seria que essa competição enfraquece o partido, mas como já foi discutido, não há razão para supor que isso ocorra tendo em vista que os votos ainda são somados e destinados aos partidos.

Por fim, a terceira consequência já foi fortemente debatida por Limongi e Figueiredo (1999) e não há necessidades de retomar essa discussão aqui. Os Políticos que estão filiados

a um partido votam com o seu partido na maioria esmagadora das vezes. A ideia de que a lista aberta propicia a infidelidade partidária é simplesmente um mito.

O objetivo central dessa pesquisa foi justamente o de compreender a adoção do sistema eleitoral proporcional por lista aberta e sua persistência ao longo do tempo. Quis tratar nessa sessão das críticas referentes ao problema do personalismo e do enfraquecimento partidário, pois não creio que sejam críticas pertinentes a lista aberta. Porém, outras duas críticas, que infelizmente deixarei para discutir em outra oportunidade, e que considero como muito mais pertinentes, seriam sobre a proliferação excessiva de partidos com mesmo sentido ideológico e o alto custo das campanhas.

Durante a década de 1930, quando foi firmado o modelo por lista aberta, havia uma grande preocupação com as fraudes do período anterior e dos excessos que pudessem voltar a ocorrer na política. O objetivo era tornar o partido o único ator responsável pelas candidaturas, assim como adotar a proporcionalidade. Para entender a adoção da lista aberta no Brasil, faz-se necessário entender o contexto das discussões em torno desses dois pontos.

### **Reformas eleitorais em 1930**

É possível argumentar que a representação proporcional por lista aberta foi inventada e adotada no Brasil, muito antes de formas semelhantes de sistemas eleitorais estabelecidas na Finlândia em 1955 e no Chile em 1958. Apesar da opção sugerida para a lista fechada e dos dois processos de redemocratização, o de 1945 e o de 1985, a lista aberta continuou como o modelo utilizado. A mudança para lista fechada, para o modelo misto, ou pela volta do modelo majoritário, embora sugerida por alguns, nunca foi aceita a ponto de regularizar uma eleição desde 1930.

Em dezembro de 1930 foi criada uma comissão para estudar e propor uma reforma do sistema eleitoral sendo um dos seus integrantes o gaúcho Joaquim Francisco de Assis Brasil, um dos principais pensadores brasileiros, sobre representação, de seu tempo e defensor da adoção da representação proporcional no país. Certamente esta indicação teve grande peso nos rumos das discussões sobre qual sistema eleitoral adotariam, tanto no favorecimento a proporcionalidade, quanto no futuro papel que os partidos desempenhariam nas eleições.

Depois do Código, concluído em 1932, o sistema eleitoral passaria a funcionar da seguinte maneira; o eleitor deveria levar à urna uma cédula com uma lista de nomes referente ao número de cadeiras do estado na Câmara dos Deputados mais um. Por exemplo, em um estado com quatro representantes, o eleitor poderia apresentar até cinco nomes. As eleições se dariam em dois turnos, um dos votos se daria para o primeiro turno, sendo ele para um candidato ou uma legenda, e, separados por uma linha, no número de nomes referentes ao que houvesse de cadeiras na circunscrição. No exemplo do estado com quatro representantes, seria um nome acima da linha (primeiro turno) e quatro abaixo dela (segundo

turno). Ficou estabelecido que não se somariam os votos dos dois turnos (CABRAL, 1934, p. 101-106).

“A apuração acontecia em duas etapas. Na primeira, chamada de primeiro turno, distribuíam-se as cadeiras entre as listas de acordo com o quociente eleitoral” (NICOLAU, 2012a, p. 82). No segundo turno, utilizar-se-ia a regra majoritária para se distribuir as sobras. O quociente eleitoral seria o resultado da divisão do total de votos pelo número de cadeiras. A legislação assegurava que também estaria eleito o candidato avulso que atingisse o quociente eleitoral e para os partidos, o número de vezes que a sua votação total superasse o quociente, seria o número de cadeiras que teriam direito.

As cadeiras que não fossem ocupadas no primeiro turno deveriam ser preenchidas pelo sistema de maioria simples, sendo eleitos os nomes da circunscrição não eleitos no primeiro turno que receberam mais votos. Na maioria esmagadora das vezes, este sistema daria as sobras para o partido que atingisse maior número de votação e este seria um problema de muita discussão que tratarei mais a frente.

Havia um consenso sobre a adoção do modelo proporcional, mas não havia consenso sobre o papel do partido dentro das eleições. Deste modo, o que mais preocupavam os constituintes eram as regras que definiriam este papel dentro da competição eleitoral.

A tentativa de Assis Brasil era a de, não somente trazer a representação proporcional, mas também fortalecer os partidos. Nesse sentido, as discussões sobre a possibilidade de candidaturas avulsas tiveram importantes repercussões dentro daquele contexto, antes mesmo de discutirem o tipo de modelo proporcional que iriam adotar, e num momento em que a ideia de fortalecimento partidário ganhava grande destaque.

Esta modalidade de candidatura foi utilizada durante todo o império e a República Velha, constituindo-se num dispositivo que só pôde funcionar num ambiente em que os partidos não eram centrais nas disputas eleitorais e os candidatos não dependiam dos partidos para se elegerem. Durante o Império e a República, por exemplo, era possível votar em qualquer nome local, a única exigência era que o eleitor assinasse seu voto e que o candidato fosse também um eleitor. Não havia a inscrição prévia de candidatos ou partidos.

Na elaboração do Código Eleitoral de 1932, apesar das objeções de Assis Brasil, a candidatura avulsa não fora proibida e mesmo após novas discussões, na revisão do código em 1934, apesar de ter cambaleado, não foi absolutamente excluída da nova Lei concluída em 1935. Foi somente em 1945, com a Lei Agamenon, que ela foi finalmente excluída do nosso sistema eleitoral.

Ainda assim, durante os debates sobre os rumos das candidaturas avulsas na comissão que elaborava a Lei Agamenon, em 1945, optou-se pela continuidade dessa modalidade de candidatura em seu anteprojeto. A justificativa era que não competiria à lei “obrigar o eleitorado a se filiar a partido, mas estes é que devem conquistá-lo pelo seu

programa e pela confiança que inspirem seus diretores” (CASTRO, Augusto Gomes de, *A Lei Eleitoral Comentada*, 1945, p. 40 Apud PORTO, 2002, p. 280-282).

O argumento de que os candidatos deviam ter liberdade para optar em ingressar ou não nos partidos, manteve-se como a principal defesa da candidatura avulsa. Temia-se por deixar nas mãos dos partidos políticos o monopólio dos processos eleitorais de candidatura. Apesar disto, como ocorrera com o código eleitoral de 1932, o anteprojeto precisaria passar pela revisão do ministro da justiça, e diferentemente do que ocorrera em 1932, o então ministro, Agamenon, decidiu excluir as candidaturas avulsas com o argumento de que dispersaria votos.

Revisto por Agamenon, não seria aproveitada a ideia da candidatura avulsa. – “Argumentou-se que essa espécie de candidato provoca a dispersão de votos” (PORTO, 2002, p. 280-282).

Na revisão do anteprojeto do código eleitoral de 1932, no entanto, a candidatura avulsa, um dos pontos-chaves de maior discussão, não foi abolida e mais tarde, na revisão do Código em 1934-35, ela também não seria descartada. Considerando a preocupação que havia com o “fortalecimento partidário”, tratemos deste episódio com mais atenção.

Um dos grandes defensores desta modalidade na posterior revisão do Código de 1932, em 1935, foi o deputado avulso Barreto Campelo. Para ele, acabar com as candidaturas avulsas seria obrigar os brasileiros a votar em partidos, o que seria completamente contra a nossa tradição e uma forma autoritária de caçar os direitos dos cidadãos. Em suas palavras:

Que se faz agora? Impõe-se partido num país como o nosso, de índole e tradição eminentemente individualistas, onde ainda não houve quem pudesse fazer o milagre de organizá-lo. [...] Que faz essa lei exótica, estranha, inviável, ótima para países coletivistas, mas desastrada no Brasil? Essa lei quebra a tradição do nosso direito, atenta contra a índole do país e força a constituição de partidos. Curioso é que uma lei histórica, já várias vezes comprovada, afirma que as vagas dos acontecimentos sociais e políticos da Europa vêm espriar-se no Brasil com um século de atraso (DPL, 1935, p. 1201-1206).

O protesto de Campelo era de que o Brasil não tinha tradição de partidos e que deveria manter-se assim. E ele não estava só em seu pensamento. Outros políticos também haviam manifestado seu repúdio ao fortalecimento partidário. O jurista Nestor Massena, por exemplo, tentou dar mais força aos candidatos avulsos tentando passar uma alteração no Art. 58 do código de 1932 para favorecê-los<sup>1</sup>. Os políticos que compartilhavam das mesmas idéias de Massena acreditavam que o sistema representativo, que buscava consolidar os partidos, não

---

<sup>1</sup> Esta alteração foi entregue em forma de relatório para o IOAB (Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros) em 1934 e tinha como meta favorecer os candidatos avulsos com as sobras. Segundo Massena, havia incoerência com as regras do código eleitoral que determinavam o destino das cadeiras restantes após a divisão dos assentos pelos quocientes eleitoral e partidário. Para ele, o restante das cadeiras deveria ficar entre os candidatos avulsos.

podia sacrificar as opiniões que não se enquadrassem em legendas partidárias. Ou seja, seria uma contradição em termos a democracia representativa proibir ou dificultar o ingresso de candidatos avulsos.

O caso de Massena ilustra a difícil interpretação das regras de representação proporcional do recente Código. A divergência de interpretações permitiu que tribunais regionais eleitorais chegassem a veredictos diferentes sobre como deveriam ser distribuídos as sobras, após a contagem do primeiro turno de votação. Houve julgamentos confusos em vários estados, porém, a situação ganharia maior atenção quando um grupo de candidatos avulsos que se sentiram prejudicados nas eleições de 3 de maio de 1933, em Minas Gerais, decidiu entrar com recurso contra os resultados.

A princípio, apenas um candidato avulso havia entrado com recurso em 14 de julho de 1933. O engenheiro e advogado, João Fulgêncio de Paula, entrou com o recurso junto ao Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais em nome do Almirante Arthur Thompson. O seu argumento era que a interpretação dada pelos ministros na presente eleição, não era o que os elaboradores do código tinham em mente.

Segundo ele, um sistema que pretendia garantir a representação das minorias não poderia esmagar as minorias representadas pelos candidatos avulsos. Ao final do seu argumento, Fulgêncio sugere que os ministros façam a somatória dos votos avulsos e verifiquem se eles juntos não ultrapassariam o quociente eleitoral, e que, por isso, não seria mais representativo dar lhes as sobras ao invés de alocá-las ao partido mais votado, como o tribunal havia feito (VELASCO, 1935, p. 46-47 Apud PIREZ, 2009, p. 69).

Após a recusa do tribunal mineiro em acatar os argumentos de Fulgêncio, um grupo de candidatos avulsos, novamente insatisfeitos com a mesma interpretação das eleições de 1933, entrou com um recurso junto ao Tribunal Superior de Justiça Eleitoral para que revisasse a interpretação do tribunal mineiro. Além do Almirante Thompson, também assinaram o documento Efigênio Ferreira Salles, David Corrêa Rabello, Waldemir Machado e Nestor Massena (DPL, 1934, p. 2576-2579).

A confusão se deu devido às vagas restantes terem ido para o partido que já havia alcançado a maior votação. Segundo o argumento deste recurso, as vagas restantes deveriam ir para aqueles que não haviam atingido o quociente eleitoral e que estavam como avulsos, sem legenda partidária. Outro ponto questionado foi que a atribuição dos restos para o maior partido contraria o princípio da proporcionalidade, pois estaria eliminando uma minoria não enquadrada nas legendas partidárias.

Ora, a solução adotada pelo tribunal não só contraria as disposições substanciais do Código relativas à eleição propriamente dita, como contravém ao princípio declarado pelo Código no pórtico do seu sistema eleitoral, a saber, o de que este se adotou em vista ou com o fim de por meio dele instituir-se a representação proporcional (DPL, 1934, p. 2576-2579).

O argumento deste recurso descartava a questão de se elegerem candidatos avulsos com menos votação do que outros partidários que tivessem de ficar como suplentes. “Em sistemas de representação proporcional um candidato pode eleger-se com uma votação menor do que a obtida por um candidato não eleito” (DPL, 1934, p. 2576-2579).

Este ponto é bastante importante, pois caracteriza uma confusão a respeito das intenções daquele que elaborou o código, ou seja, Assis Brasil. O autor do código não fez um sistema eleitoral com ênfase nas minorias<sup>2</sup>, como é comum que imaginem. Grande defensor do sistema proporcional, ele também tinha grandes preocupações com a governabilidade, algo incomum entre os defensores dos sistemas proporcionais.

Assim, o sistema produzido em 1932, apesar de ser proporcional, dava mais ênfase aos partidos que obtivessem maior votação. Seria natural, segundo o seu pensamento, dar as sobras a estes partidos. O argumento de que a garantia das minorias pudesse justificar a defesa dos candidatos avulsos, caracteriza uma confusão das intenções do Código. Além disso, Assis Brasil foi contra a categoria de candidatos sem partidos. Não havia, segundo ele, espaço para outras candidaturas que não as partidárias e, portanto, o seu sistema não levava em consideração os candidatos avulsos. Haveria apenas um meio de um candidato avulso ganhar. Apenas se ele ultrapassasse o quociente eleitoral (ASSIS BRASIL, 1931).

Diante do impasse nas interpretações, o presidente do Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros optou por nomear uma comissão a fim de definir o posicionamento da entidade e tomar parte dos debates. A comissão era composta por Múcio Continentino, Dionysio Silveira, Silveira Martins, Joaquim Inojosa e Nestor Massena, este último um dos que assinaram o recurso junto ao TSJE.

O respaldo teórico de que valeu a comissão utilizava-se de um trecho do livro de Cabral, um dos redatores do Código de 1932, que falava da representação das minorias. Segundo a comissão, “o sistema representativo buscava consolidar os partidos, mas teria como ponto fraco o fato de sacrificar as opiniões que não se enquadrassem em legendas” (PIRES, 2009, p. 71). Continuando com seu argumento, segundo a comissão, o Código de 1932 não padecia deste defeito, pois permitia a eleição de candidatos avulsos ao lado de partidários.

---

<sup>2</sup> Diferentemente dos pensadores típicos da representação proporcional de seu tempo, Assis Brasil dava vantagens consideráveis a maioria com a intenção de garantir maior governabilidade. Esse ponto seria fundamento da maior parte das críticas ao sistema estabelecido pelo código de 1932. Nas palavras de João da Rocha Cabral, um dos membros da comissão de Assis Brasil; “O sistema do Dr. Assis Brasil peca apenas por sacrificar demasiado a representação das opiniões em minoria aos interesses predominantes da maioria”. Ainda segundo Cabral, “o eminente escritor brasileiro, apesar da fama, que lhe arranjaram, de subversivo, protege em demasia o partido situacionista, em sacrifício das minorias, embora ponderáveis” (CABRAL, 1932, Apud BUARQUE DE HOLLANDA, 2009, p. 251).

Já o respaldo legal da comissão, se encontrava em alguns pontos da legislação eleitoral posterior a 1930, para defender o seu argumento de que os artigos do Código de 1932 estavam sendo mal interpretados. O ponto era que a mensagem contida nos artigos 58 do *Código* e os artigos 49 e 61 das *Instruções*, diziam que as vagas restantes após a primeira contagem das cadeiras com o quociente eleitoral, deveriam ficar com os candidatos avulsos. A justificativa para essa teoria baseava-se numa interpretação, própria da comissão, que:

No texto das duas leis onde estava escrito que no segundo turno da apuração seriam eleitos “os candidatos mais *votados* entre os que não ficaram eleitos” (Instruções art. 61) chamados no Código de “outros candidatos” (art. 58), só se poderia estar se referindo aos candidatos avulsos que apesar de terem sido bem votados, não conseguiram atingir o quociente eleitoral no primeiro turno de apuração (PIRES, 2009, p. 71).

Tal interpretação, na verdade, eram os pontos em que os adeptos das candidaturas avulsas queriam modificar do Código de 1932. Esses adeptos eram os mesmos que não viam com bons olhares a centralidade da competição eleitoral nas mãos partidárias.

O problema da candidatura avulsa esbarra em duas questões que para este trabalho foram consideradas muito importantes para a escolha da lista aberta. E todas as duas têm relação com o fortalecimento partidário. Primeiro; se somente os partidos teriam o monopólio das candidaturas? E segundo; qual o critério para que um membro partidário se apresente numa lista como candidato?

Esses dois pontos geraram grandes receios por parte de muitos políticos que temiam um controle exagerado por parte dos partidos. A defesa era para que as candidaturas e votações continuassem dentro das esferas de atuações dos candidatos ou eleitores e não nas de um órgão institucional. Ou seja, se fosse dado ao partido a prerrogativa de escolher um numero limitado de candidatos em uma lista pré-ordenada por ele, e se as votações fossem dirigidas a estas listas, o grande medo e perigo era de que essa centralidade de decisões pudesse oligarquizar os partidos.

A permissão de candidatos avulsos no Código de 1932 exemplifica bem essa tendência que, depois de obstinada defesa, foi permitida mesmo com as incompatibilidades do sistema que não previa candidatos não partidários. Para muitos juristas, no entanto, o código estava certo em não proibir a candidatura avulsa, pois o cidadão deveria poder escolher em quem votar;

Barreto Campelo – [...] O código colheu o voto natural do brasileiro, o voto espontâneo, o voto primitivo, que é o voto uninominal. Na verdade, a maneira instintiva, primária e humana de votar é o voto individual.

Pedro Aleixo – Não conheço outro voto que não seja o individual; mesmo dentro das organizações é sempre assim.

Barreto Campelo – Não é exato; o voto de partido é voto de consórcio; não se vota aí de homem para homem.

Pedro Aleixo – Mas é sempre de modo individual que se vota, preferindo este ou aquele partido.

Barreto Campelo – O voto de legenda é completamente oposto ao princípio individualista; é uma forma coletivista, em oposição à individualista (DPL, 1935, p. 1201-1206).

O mais importante para este trabalho é reafirmar que essas discussões tinham sentido diante do debate maior sobre como se daria o fortalecimento da instituição partidária. Se os objetivos da reforma política eram acabar com as fraudes e a oligarquização da política vigente durante toda a República Velha, não podiam eles correr o risco de aprovar um sistema que possibilitasse a futura oligarquização dos partidos.

Nesse sentido, os candidatos avulsos puderam “surfear” nas divergências preexistentes em torno dessa temática. E assim, dificultaram o estabelecimento da organização partidária como a instituição central do processo eleitoral. Apesar disso, ao analisar este processo, fica mais claro o porquê da escolha pela lista aberta e não a pré-ordenada ou fechada, como sugerida posteriormente. Apesar disso, “pela primeira vez na história eleitoral brasileira a legislação exigiu que os candidatos fossem registrados previamente às eleições” (NICOLAU, 2012a, p. 83). A Lei Agamenon, de 1945, que dava continuidade à Lei nº 48, também instituiu a necessidade de registro prévio dos partidos no TSE e ao eliminar a candidatura avulsa, consolidara de vez os partidos políticos como instituições cívicas e únicas responsáveis pelo registro de candidatos.

### **Lei nº 48 e a invenção da lista aberta**

Como já foi dito, é possível dizer que a chamada “lista aberta” foi inventada no Brasil, muito antes que em qualquer outro país, através da revisão do Código Eleitoral de 1932, em 1935, que deu origem a Lei nº 48, de 4 de maio do mesmo ano. A ideia original era a de fortalecer os partidos políticos, promover o sufrágio do voto (estendendo-o para as mulheres), criar uma justiça eleitoral, adotar o voto secreto, adotar o sistema de representação proporcional e exigir que os candidatos fossem registrados antes do dia das eleições. Na revisão, o pensamento reinante era o de agilizar a apuração das eleições e corrigir as divergências e dúvidas de interpretações.

De um modo geral, a reforma alcançou seus objetivos, mas as defesas à candidatura avulsa e ao voto individual foram tão grandes que, possivelmente, nos servem de indícios do porquê escolher uma lista partidária aberta ao invés de fechada.

A introdução de sistemas proporcionais por listas na Europa, principal referência de modelos proporcionais desde aquele período, se deu por listas que privilegiavam a legenda e o conjunto de propostas da legenda. No Brasil, no entanto, um sistema eleitoral cujo voto fosse exclusivamente voltado para partidos políticos (Legenda partidária) não era desejado pela maioria dos políticos que discutiam as reformas do sistema eleitoral durante a década de 1930, do mesmo modo que candidaturas exclusivamente partidárias tinham pesadas

divergências. E de fato poucos políticos defenderam a lista partidária pré-ordenada pelos partidos e por muito pouco as candidaturas avulsas não foram proibidas. O medo de se votar em legendas pré-ordenadas pelo partido fica claro ao se ler alguns trechos das discussões que procederam à elaboração da Lei nº48.

Durante as discussões de revisão do Código de 1932 foi apresentado pela primeira vez uma proposta de que a lista fosse pré-ordenada pelo partido nas votações para o legislativo. Verificou-se que somente o deputado João Villasbôas, do Mato Grosso, defendeu tal proposta, de sua autoria, de uma lista pré-ordenada (lista fechada) e que a comissão reagiu com certa cautela e até, possivelmente, com espanto (DPL, 1935, p. 1227-1229).

João Villasbôas – A classificação deve ser dada pelos partidos. Se o partido arca com a responsabilidade de colocar determinados candidatos na cabeça das cédulas, em primeiro turno, se ele tem a certeza de que não serão vitoriosos nas urnas todos os candidatos e de que fará, apenas, um representante, por que não assume a responsabilidade da colocação de todos os demais nomes?

Adolfo Bergamini – Por ordem preferencial partidária?

Pedro Aleixo – Meu receio é que fôssemos instituir dentro dos partidos a possibilidade de abusos pelas direções partidárias. Preferi entregar aos eleitores do partido a escolha dos seus candidatos a deixar que a direção partidária fique discricionariamente dispondo da colaboração dos candidatos (DPL, 1935, p. 1228).

O Código Eleitoral de 1932 dedicava três dos seus 144 artigos ao sistema eleitoral em si: o 56, o 57 e o 58 (PIRES, 2009). O artigo 58 estabelecia como se daria a representação proporcional. Tirando os candidatos avulsos, as listas partidárias já eram do tipo “aberta” em 1932. Na verdade, nunca houve no Brasil listas fechadas ou pré-ordenadas por partidos<sup>3</sup>.

Contudo, pode-se dizer que o Código estabelecido em 1932 elaborou um sistema eleitoral do tipo “misto”, embora ainda não houvesse essa classificação naquela época. O fato de terem dois turnos, um por sistema proporcional e o outro por sistema de maioria simples, caracteriza um sistema misto. Ou como classificou Massena, “Híbrido”.

[...] se a interpretação correta fosse mesmo a de que a legislação eleitoral prevê um sistema em parte proporcional e em parte majoritário, então havia algo de errado com o Código de 1932. Da mesma, interpretar que uma lei que se propõe a implantar no país o sistema de representação proporcional, de fato, estabelece um “inconcebível hibridismo” é infringi-la em ponto essencial. [...] “Se, pois, de uma eleição resultar representação não proporcional, por aplicação de lei contrariamente aos seus objetivos, essa eleição é insanável e insubsistente”, declarou (DPL, 1934, p. 2582-2584 Apud PIREs, 2009, p. 75).

O sistema era realmente “híbrido”, embora tivesse o nome de proporcional. Esta realidade tornou-se insustentável pelas críticas que o Código foi recebendo. Mas não foi o

---

<sup>3</sup> Salvo durante um pequeno período durante o governo provisório do ministro do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, onde este promulgou um Decreto Lei que normatizava a lista fechada de votação para o legislativo. No entanto, tal decreto foi revogado antes que desse tempo de realizar qualquer eleição. Abordarei este episódio mais à frente.

fato do sistema ser Híbrido a principal razão das críticas, e sim o fato de não ser inteiramente proporcional como se declarava que fosse. Além disso, as críticas dos candidatos avulsos, que ainda lutavam por maior representatividade, colocaram esses problemas em claro destaque.

O ministro Carvalho Mourão do Tribunal Superior da Justiça Eleitoral, quando apresentou o seu argumento contra o recurso dos candidatos avulsos mineiros, explicou que, de acordo com Assis Brasil, a lei teve em vista “dar nascimento a uma maioria respeitável” e que “cada opinião tem direito a tantos representantes quantas vezes mostrar possuir o quociente resultante da divisão do número de votantes pelo de representantes a eleger”, havendo, porém, forças que “se perdem por não alcançar o quociente”. Os dois turnos se dariam para este fim. O primeiro para assegurar o quociente e a representação das minorias e o segundo para reforçar a maioria (VELASCOS, 1935, p. 46 Apud PIRES, 2009, p. 73-74).

Apesar disto, o Código continuava incoerente, ao se pretender proporcional e ter o segundo turno sendo majoritário. As divergências foram o estopim para que se revisassem o Código a fim de resolver de vez as questões pendentes. Segundo Pires, Massena já havia defendido a ideia de se modificar o Código para acabar com as interpretações ambíguas quando houve o problema dos recursos dos candidatos avulsos mineiros, porém, foi após a promulgação da nova Constituição, em 1934, que o assunto ganhou relevância a nível nacional e com bases constitucionais, pois, segundo muitos, o Código tinha elementos inconstitucionais.

O ex-senador João Mangabeira, deputado eleito pela Bahia para a legislatura de 1935, escreveu um artigo sobre a questão, dividido em duas partes e publicado pelo jornal *A Noite*, onde argumenta, na primeira parte, que o Código Eleitoral estabelece o sistema majoritário para as apurações do segundo turno e isso iria contra a nova ordem constitucional. A Constituição de 1934 estabelecia que o voto fosse universal, secreto e proporcional. Com base nesses argumentos, Mangabeira entrou com uma ação junto ao Tribunal Superior Eleitoral pedindo que fossem tomadas providências para que a Constituição fosse cumprida (DPL, 1934, p. 2590-2592 Apud PIRES, 2009, p. 92).

Segundo Mangabeira, “a Constituição havia revogado os artigos do Código de 1932 e das normas posteriores que faziam com que o sistema eleitoral fosse considerado misto” (PIRES, 2009, p. 93). A Constituição declara no artigo 187 que; “continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que explícita ou implicitamente, não contrariem as disposições desta Constituição” e no artigo 27 determina que as eleições devam ser feitas pelo sistema proporcional.

Na segunda parte do artigo publicado no jornal *A Noite*, Mangabeira discorre sobre o porquê do Código Eleitoral não ser proporcional e sim um sistema misto. Contudo, sendo o

Código proporcional ou não, o fato é que era claro que havia uma incompatibilidade com a Constituição.

As novas circunstâncias fizeram com que Massena publicasse uma sugestão contendo propostas concretas de alterações do Código de 1932. As propostas eram novamente sobre as contagens do segundo turno e pensado a fim de favorecer os candidatos avulsos.

I) As células com denominação de partido ou legenda serão de primeiro turno e terão apenas o nome de um candidato, representando o voto pelo quociente eleitoral para esse candidato e voto de quociente partidário para todos os nomes da lista respectiva.

II) Nas cédulas de segundo turno, sem denominação de partido, ou legenda, não ultrapassarão os nomes dos candidatos o número de elegendos, mais um, repetido (DPL, 1934, p. 2596-2601 Apud PIRES, 2009, p. 97).

Assim, uma comissão seria formada para se discutir e revisar o Código levando em consideração todas as propostas que estavam em discussão no país. A principal tarefa desta comissão era analisar a questão da inconstitucionalidade do Código, bem como revisar “o Código Eleitoral, na parte referente à apuração das eleições, processada com morosidade impressionante, apesar dos esforços dos magistrados dela incumbidos” (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 721-722).

Com relação ao processo lento de apuração, Aleixo faria o seguinte comentário, “as apurações serão sempre extremamente morosas enquanto as turmas apuradoras forem obrigadas a contar votos avulsos em segundo turno”. Segundo ele, esta seria apenas uma das razões para se abolir as candidaturas avulsas em segundo turno, embora tivessem muitas outras (DPL, 1935, p. 269-270).

Outros deputados concordaram com Aleixo, mas a questão se estenderia com outros debates acerca de somar os votos independentes com os de legenda no primeiro turno. O ponto em questão era que a mistura dos dois tipos de candidatos foi tema de muita discussão e divergências. Entretanto, essas deliberações não tiveram muitas implicações práticas já que as eleições foram suspensas em 1937 e, quando voltaram em 1945, não havia mais a figura do candidato avulso. Todo o momento histórico analisado serve como indício de que as discussões em torno do tipo de sistema eleitoral a adotar foram bastante intensas.

Ao final dos trabalhos dessa comissão, foi redigido um texto com as sugestões a serem ratificadas para se modificar o Código através de uma Lei. No texto, a comissão deixa claro que as mudanças propostas não foram motivadas por inconstitucionalidade, mas sim para melhorar o Código. Apesar do trabalho desta comissão, houve resistência à reforma pretendida, como não poderia deixar de ser, especialmente vinda do Deputado Campelo, que continuava defendendo a mesma proposta de Massena sobre destinar as sobras aos deputados avulsos.

Apesar dos protestos de Campelo, a maior parte das propostas da comissão transformaram-se em Lei em 4 de maio de 1935. Seria a Lei nº48, que instauraria a representação proporcional por lista aberta. Dessa vez o sistema era integralmente proporcional e não haveria segundo turno. No lugar de votar em uma lista com um nome para o primeiro turno e tantos nomes quantas cadeiras houvesse na circunscrição para o segundo, o eleitor passaria a escolher um único nome ou legenda.

### **Redemocratização e a lista aberta em 1945**

Apesar de todo o trabalho da comissão de 1932, da constituinte de 1934 e da comissão de revisão de 1934-35, o surgimento do Estado Novo e a suspensão dos partidos em 1937 impossibilitaram que o novo sistema eleitoral fosse utilizado em uma eleição. Deste modo, foi somente em 1945 que o sistema de lista aberta seria usado no país pela primeira vez. Em 10 de novembro de 1937, antes, portanto, das eleições que inaugurariam o sistema estabelecido pela Lei nº 48, Vargas outorgou uma nova Constituição.

Em 1945, encerrada a Segunda Guerra Mundial, houve pressão para o fim do Estado Novo e a convocação de novas eleições. Em 28 de fevereiro foi publicada a Lei Constitucional nº 9, a primeira alteração do modelo de eleições indiretas e plebiscitos estabelecidos pela Constituição de 1937. Tal Lei anulava os artigos 46, 50 e 77, restabelecendo as escolhas diretas para deputados, conselheiros federais e presidente. Ela estabeleceu também um prazo de 90 dias para que fosse publicado um Decreto com as datas das próximas eleições (PORTO, 2002, p. 276).

Imediatamente, Vargas nomeou um novo Ministro da Justiça, o pernambucano Agamenon de Godói Magalhães, que assumiria a pasta com “a função de fazer em três meses o que tanto a subcomissão de Assis Brasil e João Cabral quanto à comissão parlamentar presidida por Henrique Bayma tiveram quase um ano para fazer, respectivamente entre 1931 e 1932 e entre 1934 e 1935” (PIRES, 2009, p. 121). Agamenon nomeou uma comissão para começar os trabalhos e elaborar um anteprojeto que culminaria no Decreto Lei nº 7586 ou Lei Agamenon.

A Lei Agamenon teve muitas semelhanças com o sistema firmado em 1935. Naturalmente ela iria restabelecer a Lista Aberta e também permitiria a existência de candidatos avulsos, mediante requerimento de 200 eleitores. Com a diferença que, na revisão do anteprojeto, Agamenon excluiria a possibilidade das candidaturas avulsas. Ela também manteve as conquistas do voto secreto, sufrágio universal, obrigatoriedade do alistamento e do voto e a eleição direta.

Semelhantemente às discussões do anteprojeto de 1935, foi feita a proposta, de autoria do desembargador Vicente Piragibe, para que se adotasse a lista fechada no lugar da lista aberta. Novamente foi recusada tal proposta.

A comissão recusou proposta do desembargador Vicente Piragibe, que excluía o quociente eleitoral, pela eliminação dos candidatos avulsos; e não considerou “bem avisado obrigar os eleitores a aceitarem os candidatos de cada partido na ordem em que estivessem colocados nas listas sob a legenda”. Afinal, não lhe pareceria justo.

Sobrepôr, como querem alguns, à vontade dos eleitores as deliberações das assembléias partidárias.

Prevalecia, assim, o modelo anterior, de escolha uninominal, pelo eleitor, mas a partir de uma lista partidária, que traria, ao processo brasileiro, a originalidade apontada por Jean Blondel (PORTO, 2002, p. 280-282).

Outro ponto importante que diferencia o sistema de 1935 da Lei Agamenon, foi o tratamento relativo às sobras. Pela Lei nº 48, as sobras seriam distribuídas através da modalidade de maiores médias e pelas regras de Assis Brasil, do Código de 1932, as sobras eram distribuídas num segundo turno pela modalidade majoritária de maioria simples. Na Lei Agamenon, optou-se por uma terceira forma. “Os lugares não preenchidos com a aplicação do quociente eleitoral e dos quocientes partidários são distribuídos ao partido que tiver alcançado maior número de votos, respeitada a ordem de votação nominal de seus candidatos” (art. 48). A medida era na prática muito similar ao que ocorria no modelo de Assis Brasil. Com a diferença que era explícita o favorecimento ao partido mais votado.

A saída de Getúlio em 29 de outubro fez com que o cargo máximo do Executivo fosse para o então presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, que nomeou Sampaio Dória para o cargo de ministro da Justiça. As eleições que o substituiriam enquanto chefe do executivo, aconteceram a 2 de dezembro 1945 e a posse do novo presidente eleito ocorreria a 31 de janeiro.

José Linhares teve, portanto, três meses de governo. O curioso, é que durante esse pequeno período, Linhares promulgou um Decreto-Lei importantíssimo para este estudo. O Decreto-Lei nº 8566 de 7 de janeiro de 1946, que estabelecia no art. 9, o sistema de lista fechada para o Legislativo<sup>4</sup>. A pesquisa em alguns jornais da época mostra que houve pelo menos um protesto contra o Decreto Lei, proveniente de um partido recém criado, a UDN (União Democrática Nacional)<sup>5</sup>.

Parece-nos magnífica, Sr. Ministro, a idéia de se incentivar a organização de grandes Partidos Nacionais com que o povo lucraria de maneira marcante, adquirindo a educação política tão necessária ao exercício consciente do voto: por essa razão, a U.D.N., está de pleno acordo no que respeita a obrigatoriedade da legenda partidária, mas considera anti-democrático o fato

---

<sup>4</sup> Decreto-Lei nº 8566:

Art. 8º Nas eleições para membros das assembléias legislativas, registrarão seus candidatos na ordem preferencial, que tiver sido deliberada por seus respectivos diretórios.

Parágrafo único. Considera-se preferencial a ordem que, na lista registrada, estiverem os nomes dos candidatos uns após outros.

Art. 9º O eleitor votará somente na legenda partidária.

<sup>5</sup> Não foi possível, neste trabalho, verificar todos os jornais da época, mas dos jornais disponíveis, foi encontrado somente este protesto contra tal Lei.

de não poder o cidadão, mesmo votando em uma determinada legenda, selecionar o candidato que lhe parecer mais capaz e mais merecedor (Jornal do Brasil, 3 de fevereiro de 1946).

Ao que tudo indica, a obra do Decreto Lei parece ser do professor Sampaio Dória, que havia sido nomeado por Linhares para ser seu Ministro da Justiça. Não se teve acesso nesta pesquisa aos trabalhos de Sampaio Dória que pudessem comprovar que ele compartilhava das ideias de Piragibe e VillasBôas sobre a lista fechada. Contudo, segundo Pires, existe também uma suspeita que ele possa ter influenciado no estabelecimento da lista aberta em 1935. Foram observados referências de juizes a contribuição dada por Sampaio Dória (PIRES, 2009, p. 106).

O Decreto Lei nº 8566, no entanto, foi revogado em 14 de maio de 1946 por um novo Decreto-Lei, o de nº 9258, de Gaspar Dutra. Ou seja, não houve tempo para que a lista fechada fosse experimentada em uma eleição no país, já que o Decreto de Linhares foi publicado depois das eleições de 2 de dezembro de 1945 e revogado antes das próximas eleições de 19 de janeiro de 1947.

Durante o período de 1932 a 1935 e depois de 1945 a 1964, foram apresentados e discutidos três tipos diferentes de sistemas eleitorais. Um modelo misto ou, como ficou conhecido na época, híbrido. Institucionalizado pelo Código de 1932 e que formalizava dois momentos para as votações. Primeiro utilizando regras proporcionais e num segundo momento majoritário, utilizada nas eleições de 1933. Um modelo proporcional por lista aberta, utilizada nas eleições desde 1945. E, por fim, uma proposta de lista pré-ordenada, ou lista fechada, recusada duas vezes pelas comissões de 1935 e de 1945, instituída por um decreto-Lei em 1946 e posteriormente revogado antes mesmo que regulasse uma eleição.

### **Redemocratização em 1985 e as propostas de Reformas Política do sistema eleitoral**

Desde a Constituição de 1988, não faltaram iniciativas para reformar as instituições políticas brasileiras que poderiam ter grandes impactos na legislação eleitoral e partidária. Em 1993, houve o plebiscito para decidir qual sistema de governo adotar, constituindo-se como a segunda tentativa para adotar o parlamentarismo em menos de meio século<sup>6</sup>. Em 1997, foi aprovada a reeleição para os cargos do Executivo. No Senado, houve uma iniciativa, em 1995, que criou uma comissão especial de reforma política, e que propunha a adoção do modelo misto, aprovada no Senado em 1999, mas que foi rejeitada na Câmara dos Deputados. Na Câmara, outros projetos de Leis com a intenção de modificar as regras eleitorais e partidárias, elaboradas em comissões especiais de reforma política por iniciativa da Câmara, foram sistematicamente rejeitas em 2003, 2007 e 2009 (REIS, 2013).

---

<sup>6</sup> A primeira tentativa foi 1963 quando também foi rejeitada.

Essas propostas de leis elaboradas em comissões especiais de reforma política tiveram como conclusão manter o modelo proporcional do sistema eleitoral, mas, modificar o tipo de lista, adotando uma lista fechada no lugar da lista aberta. Propostas referentes a coligações, à cláusula de barreira, à fidelidade partidária e ao financiamento de campanha também foram discutidas nessa comissão. Contudo, foi a alteração do sistema eleitoral que provocou uma reação dos deputados do PTB, PP e PL que ameaçaram fazer obstrução total ao governo na Câmara, caso esta proposta de reforma tramitasse na Câmara em 2003. Com 151 deputados a ameaça era real e o governo deixou de lado a proposta da comissão. Em 2007, o congresso votaria contra a proposta de reforma de 2003 e, em 2009, uma nova proposta de reforma política semelhante à de 2003 também seria rejeitada (FLEISCHER, 2014).

Em 2011, uma nova tentativa de reforma foi elaborada e o impasse prosseguiu, especialmente no que diz respeito ao sistema eleitoral que foi o principal motivo para que novamente as propostas fossem rejeitadas e a deliberação final sobre o tema fosse adiado. Enquanto parte dos deputados continuavam propondo a manutenção do modelo proporcional, mas com a variação de lista fechada, outros começaram a defender o modelo majoritário sob a equivocada terminologia “distritão” ou “distrital”<sup>7</sup>.

Historicamente os partidos de esquerda vem defendendo a manutenção do modelo proporcional com propostas para modificar o tipo de lista, da aberta para a fechada ou flexível. Os partidos da direita, por sua vez, defendem propostas que vão desde o modelo proporcional de lista fechada a variações do modelo majoritário. Até 2007, os maiores partidos da direita apoiaram o sistema proporcional de lista fechada proposta pelo maior partido da esquerda no Brasil, o PT. Desde então, porém, a direita foi migrando para defesa de variações do modelo majoritário e parte da direita passou a defender o modelo misto.

Depois das manifestações de junho de 2013, a então presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, declarou em rede nacional sua intenção em debater sobre uma reforma política e convocar um plebiscito para convocação de uma assembleia constituinte específica para a reforma política. Em menos de 24 horas, o anúncio da presidenta recebeu críticas de vários juristas e ficou claro que não havia consenso mesmo entre a base governista. Em vista disso, a presidenta recuou (REIS, 2013). Um novo grupo de trabalho foi formado no dia 10 de julho. A nova comissão especial de reforma política retomaria o que fora discutido em 2011. A reforma do sistema eleitoral entrou novamente num impasse e não foi adiante.

O presente trabalho procurou demonstrar que o modelo eleitoral vigente no país surgiu depois de muita discussão e experimentação. Os principais defeitos atribuídos a ele não são

---

<sup>7</sup> Como todas as eleições ocorrem em distritos (ou circunscrições eleitorais), o termo “distritão” ou “distrital”, para se referir a um modelo majoritário, estaria tecnicamente equivocado (REIS, 2013).

unânimos entre especialistas e corremos o risco de, ao reformá-lo, nâo atingirmos o objetivo sonhado. As ideias de personalismo e fortalecimento partidário, precisam ser discutidas com mais atençâo para nâo cairmos em equívocos conceituais graves. É muito importante saber com propriedade se as instituições que se pretende alterar, de fato irâo modificar aquilo que se espera, do modo como se espera.

#### **Bibliografia:**

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Democracia Representativa – Do voto e do modo de votar*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931

BONAVIDES, Paulo e Paes de Andrade. *História Constitucional do Brasil*. 6. Ed. Brasília: Editora OAB, 2004.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Modos da Representação Política: O experimento da Primeira República brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.

CABRAL, João C. da Rocha. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil (Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932)*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1934.

KLEIN, Cristian. *O Desafio da Reforma Política: consequências dos sistemas eleitorais de listas abertas e fechada*. Rio de Janeiro. Editora Manuad X, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV. 1999

FLEISCHER, David. *A Reforma Política no Brasil: uma história sem fim (1995-2011)*. In: SOARES, G. A. D. & LAVAREDA, Antonio. (Orgs.). *A Relevância da Ciência Política*. Rio de Janeiro: Editora Revan. P. 121-147. 2014.

NICOALU, Jairo. Voto Personalizado e Reforma Política no Brasil. In: SOARES, G. A. D. & RENNÓ, L. R. (orgs.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. P. 23-33. 2006.

NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil – Do Império aos Dias Atuais*. Rio de Janeiro. Zahar, 2012.

PIRES, Juliano Machado. *A invenção da lista aberta: o processo de implantação da representação proporcional no Brasil*. Dissertação de Mestrado, Iuperj, 2009.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. Brasília: Editora UnB, 2000.

PORTO, Walter Costa. *O Voto no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

REIS, Guilherme Simões. *Inventário do fragmentado debate sobre reforma política: propostas contrastantes e temor dos efeitos inesperados*. Breviário de Filosofia Pública, v. 115, p. 172-183, 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Dois Escritos Democráticos de José Alencar*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1991.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Editora UFMG, 2003.