

# O s caminhos da cidadania e do voto no Brasil, um panorama histórico.<sup>1</sup>

José Antonio Dias Toffoli  
Vice-presidente do Supremo Tribunal Federal.

## Sumário

1. Introdução
2. O voto no período colonial e no Império: impactos da reforma eleitoral realizada pela Lei Saraiva (1881)
3. O voto na Primeira República e o Código Eleitoral de 1932
4. O voto na Segunda República, a Lei Agamenon (1945) e o regime militar
5. A Nova República: a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, e a Constituição de 1988
6. Considerações finais  
Bibliografia

## 1 Introdução

Nos termos do art. 14, *caput*, da Constituição de 1988, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. Nas palavras de nosso homenageado, ministro Celso de Mello – cuja atuação na Suprema Corte é marcada pela defesa, pela concretização e pela universalização dos ideais republicanos e dos direitos fundamentais –,

1. Este artigo foi originalmente publicado no livro *Reforma Política Brasil República: Em homenagem ao Ministro Celso de Mello* (PEREIRA, 2017, p. 67-87).

“a cláusula tutelar inscrita no art. 14, *caput*, da Constituição tem por destinatário específico e exclusivo o eleitor comum, no exercício das prerrogativas inerentes ao *status activae civitatis*” (ADI nº 1.057-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 20/4/1994, DJ de 6/4/2001).

## A hora do voto é um daqueles raros momentos, se não o único, em que há a perfeita consumação do princípio da igualdade.

O voto, pois, é a manifestação da soberania e da vontade do povo, que, ao optar por determinado candidato, está, também, aderindo a determinada linha ideológica ou política governamental e, com isso, influenciando na formação da vontade do governo. Conforme salienta Jorge Miranda,

“o sufrágio é o direito político máximo, porque, através dele, os cidadãos escolhem os governantes e, assim, direta e indiretamente, as coordenadas principais de política do Estado (ou das entidades descentralizadas em que se situem)” (MIRANDA, 2007, p. 300-301).

A hora do voto é um daqueles raros momentos, se não o único, em que há a perfeita consumação do princípio da igualdade, sendo todos os cidadãos – ricos, pobres, de qualquer raça, opção sexual ou credo – formal e materialmente iguais entre si. São formalmente iguais, porque a Constituição Federal dá o direito de voto a todos os maiores de 16 anos, inclusive os analfabetos. E são materialmente iguais entre si, porque o voto de cada qual tem o mesmo valor. Mas nem sempre foi assim.

Em homenagem a nosso querido decano, ministro Celso de Mello, grande estudioso e admirador da História, seja da humanidade, do Direito, do Brasil ou do Supremo Tribunal Federal (STF), traço um panorama histórico do direito de voto no Brasil, desde o período colonial até os dias de

hoje, enfatizando as principais reformas eleitorais que trataram do tema, a fim de compreendermos as especificidades históricas de nosso país, marcado por momentos de exclusão e de inclusão dos eleitores, conforme sua classe social, renda, gênero, idade, escolaridade, dentre outros critérios de distinção, até chegarmos ao momento atual do sufrágio universal, previsto na Constituição de 1988.

Em períodos de grandes abstenções nas eleições – segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o número de eleitores que não compareceram às urnas no primeiro turno das eleições de 2016 para prefeito, somado aos dos que votaram em branco ou anularam o voto, foi de aproximadamente 40,3 milhões de pessoas (27,9% do eleitorado apto) –, vale a pena fazer uma retrospectiva das importantes lutas que marcaram a conquista do direito de voto no Brasil, pois ela representa a busca no aprimoramento de nossa representação política e da necessária participação cidadã.

## 2 O voto no período colonial e no Império: impactos da reforma eleitoral realizada pela Lei Saraiva (1881)

Desde o período colonial, já havia nas primeiras vilas e cidades uma tradição democrática expressa no direito do voto. As eleições eram reguladas pelas Ordenações do Reino e tinham caráter estritamente local. O sufrágio era universal, não havendo qualificações prévias (FERREIRA, 2001, p. 45), e o povo elegia os eleitores, os quais escolhiam, entre os “homens bons”,<sup>2</sup> os juizes, os vereadores e os procuradores.

Em 1821, foram realizadas as primeiras eleições gerais, regidas pelo Decreto de 7 de março de 1821, que adotava o método estabelecido na Cons-

2. Segundo Jairo Nicolau, “O homem bom precisava preencher certos requisitos: ter mais de 25 anos, ser católico, casado ou emancipado, ter cabedal (ser proprietário de terra) e não possuir ‘impureza de sangue’” (NICOLAU, 2012, p. 13).

tituição Espanhola de Cádiz (1812), inspirada na Constituição Revolucionária Francesa (1791). Tratava-se da eleição dos representantes do povo brasileiro nas Cortes de Lisboa e “o povo votava em massa, inclusive os analfabetos, não havendo qualquer restrição ao voto” (FERREIRA, 2001, p. 101).

Em 19 de junho de 1822, José Bonifácio de Andrada e Silva expede a Decisão nº 57 do Reino – considerada a primeira lei eleitoral brasileira –, estabelecendo as instruções das eleições indiretas em dois graus para a Assembleia Geral Constituinte de 1823. Na eleição de primeiro grau, para votar, era necessário ser casado ou ter a idade mínima de 20 anos, excluídos os assalariados (exceto os guarda-livros e primeiros caixeiros de casas de comércio, os criados da Casa Real que não fossem de galão branco, e os administradores de fazendas rurais e fábricas) e os mendigos. Já para ser eleitor

---

3. Conforme descreve o autor: “as camaras mais adiantadas começaram a intervir nos negocios publicos com certa energia constituindo-se guardas da lei e do direito dos povos, muitas vezes em antagonismo com a autoridade dos proprios governadores. Já em 1556 a da Bahia tinha dado um exemplo de independencia, recusando a uma fidalga protegida dos governadores a posse da ilha de Itaparica, que[,] com quanto tivesse obtido de sesmaria, não a cultivara por si nem por seus herdeiros, como dispunha o Regimento.

Nesse mesmo anno, alliando-se ao clero e ao povo espezinhados pelo governo de D. Duarte da Costa e tropelias de seu filho D. Alvaro, mancebo imprudente e de máus costumes, dirigiu à Côrte representações energicas, enviando para ali um procurador da cidade, e instando pela demissão do governador geral, que afinal veio a ser substituído por Mem de Sá.

Pouco depois, a rainha Catharina, de Portugal, endereçava a essa mesma camara em termos benevolos uma carta soccorrendo-se de sua influencia para auxiliar os padres da companhia na conversão dos indios. Sempre solicita pela liberdade dos povos, mais tarde propoz ainda a referida camara ao governo da Côrte, bem que não fosse attendida, a conveniencia de reduzir-se a quantia da alçada do Ouvidor geral, e de passar-se esta para um tribunal presidido pelo governador, e do qual faria parte a mesma camara.

Pelo que deixa ver o Sr. Varnhagen parece também que a camara da Bahia não annuira á aclamação de Phelipe II, quando em 1580 Portugal passou ao dominio da Hespanha, visto ter-se effectuado aquelle acto sem a formalidade do julgamento, que só em 1582 teve lugar perante a mesma câmara por insistencias da Côrte.

Por fallecimento do governador Lourenço da Veiga em 1581 foi aquella mesma camara que, providenciando ácerca de sua successão, tomou a si, juntamente com o bispo e o Ouvidor geral, o espinhoso encargo de dirigir interinamente o governo do paiz” (MAIA, 1883, p. 36-37).

de segundo grau (aqueles que escolhiam os parlamentares), exigia-se idade mínima de 25 anos e “ser homem probo e honrado, de bom entendimento, sem nenhuma sombra de suspeita e inimizade à Causa do Brasil, e de decente subsistência por emprego, ou indústria, ou bens” (Capítulo II, Item 6, Decisão nº 57 do Reino). O voto passava a se assentar sobre bases econômicas, sendo privilégio daqueles mais abastados, como os proprietários de terras ou os altos assalariados.

Ressalte-se que, nas eleições para os cargos da administração municipal, “votavam apenas os **homens bons**, a nobreza, como se chamavam os proprietários” (PRADO JÚNIOR, 1999, p. 30). Nesse período, o poder da Coroa fazia-se presente, perante o vasto território brasileiro, a partir da aliança com os proprietários rurais, por meio das câmaras municipais. A clássica obra de Carneiro Maia é recheada de bons exemplos, os quais demonstram esse prestígio das câmaras municipais perante a Coroa.<sup>3</sup> Isso porque a economia da Colônia e, em consequência, o poder político encontravam-se nos grandes proprietários rurais, e eles definiam e dominavam o sistema eleitoral vigente. Eis aqui a origem da força das nossas elites locais.

A força das municipalidades brasileiras e seu protagonismo ficaram ainda mais destacados por ocasião da independência e da outorga da Constituição de 1824, que foi ratificada pelas câmaras municipais. As vilas e cidades foram alçadas a “interlocutoras válidas a exprimirem a vontade de uma nação que ainda não havia encontrado formas superiores de manifestação” (BASTOS, 1988, p. 216).

A respeito da Carta de 1824, em artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, já tive a oportunidade de escrever:

“Elaborada após o encerramento da assembleia constituinte de 1823, a Constituição imperial foi a resposta possível a um clima de impasse. De um lado, liberais escravagistas eram também defensores do federalismo com um poder central fraco.

De outro, conservadores – muitos deles antiescravagistas, como José Bonifácio de Andrada – eram favoráveis a uma monarquia centralizada, a única resposta contra os movimentos separatistas que mostrariam suas garras no período da Regência.

Um exemplo desse equilíbrio paralisante está na escravidão, que se manteve no Brasil a despeito de não figurar no texto constitucional.

Apesar de sua origem autocrática, foi a Constituição votada em todas as Câmaras Municipais brasileiras, como bem recorda Paulo Bonavides [...].

A respeito dos direitos políticos, a Constituição de 1824 manteve o sistema de voto indireto em dois graus. Podiam votar e escolher os eleitores os homens com pelo menos 25 anos de idade e com renda mínima de 100 mil réis por ano. Já para ser eleitor, a renda anual mínima era de 200 mil réis.<sup>4</sup>

Durante o Império, as mulheres não tinham direito ao voto e os escravos não eram considerados cidadãos. No entanto, permitia-se que os analfabetos votassem, ora com autorização expressa da legislação, ora com autorização indireta, permitindo-se a ausência de assinatura nas cédulas ou que elas fossem assinadas por outrem. Conjugava-se o voto censitário, baseado na renda, com o voto dos analfabetos, o que possibilitava uma maior participação política.

Segundo análise de José Murilo de Carvalho, “[p]ara os padrões da época, a legislação brasileira era muito liberal” (CARVALHO, 2001, p. 29), uma vez que a renda exigida era considerada baixa, permitindo que a maioria da população brasileira trabalhadora votasse. Conforme aponta o autor, “de acordo com o censo de 1872, 13% da população total, excluídos os escravos, votavam” (idem, p. 31).

Nesse período, as eleições eram uma disputa pelo domínio político local e o voto, um ato de obediência forçada ou de lealdade ou gratidão. Vários eram os especialistas em burlar as eleições: o cabalista fornecia as provas para a comprovação da renda legal exigida; o fósforo fazia-se passar

pelo eleitor fictício; e o capanga eleitoral era o responsável pela proteção dos partidários e pela ameaça e pelo amedrontamento dos adversários (idem, p. 34). Era o tempo das “eleições a bico de pena”, nas quais se incluíam nas atas fraudulentas até mesmo os votos de eleitores falecidos ou fictícios.

As primeiras eleições gerais no Brasil transcorreram sem a interferência de partidos políticos. Durante o Brasil Colônia, a ideia mais próxima de posições partidárias – embora os grupos políticos mais se aproximassem de simples facções, para usar a expressão de Afonso Arinos – se configurava no debate entre o grupo republicano, defensor da independência, e o dos corcundas, portugueses regressistas.

Relativamente ao período imperial, afirma Samuel Dal-Farra Napolini que, nos primeiros anos de sua vida independente, a nação brasileira não conhecia partidos propriamente ditos (NASPOLINI, 2006, p. 136). Foi durante o período regencial (1831-1840), em razão da ausência temporária do Poder Moderador, que surgiram, com força, as primeiras tendências de opinião relativamente estáveis:

“[...] os restauradores unir-se-iam paulatinamente à ala moderada do pensamento liberal brasileiro (regressistas), advogando sobretudo a centralização do poder no Rio de Janeiro, enquanto uma maior autonomia para as províncias e uma interpretação ampliada das liberdades públicas reconhecidas pela Constituição de 1824 eram princípios defendidos pela corrente oposta, a dos liberais autênticos” (idem, p. 137).

Desses grupos surgem os dois grandes partidos do Império, os partidos Conservador e Liberal, que divergiam, sobretudo, em relação ao grau de centralização política do Império e ao poder deferido às províncias. Note-se, a propósito, que,

4. O Decreto nº 484, de 25 de novembro de 1846, atualizou os valores para 200 e 400 mil réis, respectivamente.

durante a monarquia parlamentarista do segundo reinado (1840-1889) – um período de grande instabilidade política –, se sucederam 37 gabinetes diferentes (FERRAZ, 2012, p. 12).

O voto indireto – adotado no Brasil desde 1821 – estava em discussão, tendo sido superado na França (1831), na Espanha (1837) e em Portugal (1838). Após dez anos de poder dos conservadores, D. Pedro II incumbiu o Partido Liberal, que sempre sustentara a adoção das eleições diretas, da responsabilidade pela reforma eleitoral. Para tanto, escolheu, em 1878, o liberal Visconde de Sinimbu para a Presidência do Conselho de Ministros. O ministério de Sinimbu, no entanto, foi dissolvido em razão do impasse a respeito da forma como se realizaria a reforma eleitoral, se por lei ordinária ou por reforma à Constituição de 1824, a qual poderia colocar em risco a monarquia.

## A Lei Saraiva é considerada o embrião da criação da Justiça Eleitoral.

Com a saída de Sinimbu, foi escolhido outro liberal, José Antônio Saraiva, que, mantendo o fundamento da eleição direta, decidiu fazer a reforma por lei, e não por emenda constitucional. Para redigir o projeto, convidou o então deputado Rui Barbosa. Demonstrando-se um político bastante habilidoso, José Antônio Saraiva conseguiu aprovar o Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, que ficou conhecido como Lei Saraiva.

Com a edição da referida lei, adotou-se, pela primeira vez, o voto direto no Brasil – uma vitória dos liberais. Implementou-se, ainda, relevante mudança no processo de alistamento dos eleitores, transferindo-se a responsabilidade para a realização do cadastro dos eleitores das juntas paroquiais para os juízes. A Lei Saraiva é, por isso, considerada o embrião da criação da Justiça

Eleitoral, tendo em vista que inseriu, ainda que de forma tímida, a participação de magistrados no pleito eleitoral.

Em contrapartida, os analfabetos foram proibidos de se alistar como eleitores, dos quais se exigia que tivessem uma renda de pelo menos 200 mil réis, sendo bastante rígidos os critérios de comprovação de renda. A partir da Lei Saraiva, estabeleceu-se o que Rui Barbosa chamou de “censo literário”, excluindo-se, pela primeira vez na história eleitoral do Brasil, os analfabetos do sufrágio. Assim, estabeleceu a lei:

“Art. 8º - No primeiro dia útil do mez de Setembro de 1882, e de então em diante todos os annos em igual dia, se procederá á revisão do alistamento geral dos eleitores, em todo o Imperio, sómente para os seguintes fins: [...]

II - De serem incluídos no dito alistamento os cidadãos que requererem e provarem ter adquirido as qualidades de eleitor da conformidade com esta lei, e souberem ler e escrever.

§ 1º - A prova de haver o cidadão atingido a idade legal será feita por meio da competente certidão; e a de saber ler e escrever pela lettra e assignatura do cidadão que requerer a sua inclusão no alistamento, uma vez que a lettra e firma estejam reconhecidas por tabellião no requerimento que para este fim dirigir”.

Como se vê, o projeto não proibiu, de imediato, os analfabetos de votar, ficando impedidos a partir da revisão do alistamento que aconteceria em 1882.

A restrição, na verdade, era uma concessão necessária à garantia da aprovação das eleições diretas (GRAHAM, 1997, p. 255). O excesso de participação popular e o crescimento do movimento abolicionista começavam a preocupar. A elite rural temia o crescente número de libertos com direitos políticos. Para haver eleições diretas, era importante “reduzir o eleitorado à sua parte mais educada, mais rica e, portanto, mais independente” (CARVALHO, 2001, p. 36). Segundo o

censo realizado, em 1872, “apenas 17% da população sabia ler e escrever” (NICOLAU, 2012, p. 60).

Segundo se observa nos debates legislativos da época, a qualificação dos eleitores era uma forma de se promover a lisura das eleições. Nas palavras do parecer da comissão encarregada de examinar o projeto da reforma eleitoral, a participação “de uma massa de cidadãos mais fracos e menos civilizados, fez progressivamente baixar o nível da capacidade do corpo eleitoral” (Câmara, anais, sessão de 25/5/1880, p. 234).

Reagiram à reforma os deputados liberais José Bonifácio, o Moço, e Joaquim Nabuco. Para Nabuco, o projeto queria “não alargar o voto, não reformar a Constituição no sentido liberal, mas no sentido reacionário, tirando dos seus alicerces a primeira pedra das nossas liberdades. E para quê? Para constituir-se uma aristocracia!” (NABUCO, 1983, p. 108). No mesmo sentido, Bonifácio protestava que, “[a]o passo que em todo o mundo civilizado a democracia celebra as suas festas populares pelo alargamento do voto, que tende a tornar-se universal”, no Brasil, “queremos celebrar as nossas, condenando ao ilotismo político a máxima parte da população de um país livre” (ANDRADA E SILVA, 1978, p. 68).

Já Rui Barbosa, autor do projeto, defendia a cláusula de saber ler e escrever como justa, útil, civilizadora e, sobretudo, liberal (BARBOSA, 1943, p. 238). Eis a defesa dos legisladores às restrições:

“Sr. Teodoro Souto: [...] o voto deve pertencer somente aqueles que têm uma certa somma de conhecimento, de ilustração, assim como de independência para exercê-lo. [...] A ignorância é um obstáculo que cada um póde vencer, e da obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário resulta para o estado o direito inauferível de privar o voto do analfabeto.

Sr. Ruy Barbosa: [...] Eis o que o projecto arreda. Não é o elemento trabalho, o elemento probidade, o elemento povo; é o elemento arbítrio, o elemento corrupção, o elemento phosphoro” (Câmara, anais, sessão de 19/6/1880, p. 36-37).

Conquanto a Lei Saraiva seja aclamada como democrática e como uma grande vitória do esclarecimento e da liberdade (GRAHAM, 1997, p. 242) ao adotar o voto direto no Brasil, caminhou, por outro lado, em sentido inverso ao da tendência mundial da época. Nas palavras de Raymundo Faoro, “o povo se manifestaria diretamente, mas não todo o povo, senão o apto a representar o país, pelos rendimentos, cultura e propriedade” (FAORO, 2001, p. 429). Na década de 1870, países como a França, os Estados Unidos, a Dinamarca, o Canadá e a Alemanha já haviam adotado o sufrágio universal masculino (NICOLAU, 2012, p. 32).

Com a exclusão dos analfabetos e critérios mais rígidos e detalhados de comprovação da renda, “em 1886, votaram nas eleições parlamentares pouco mais de 100 mil eleitores, ou 0,8% da população total. Houve um corte de quase 90% do eleitorado” (CARVALHO, 2001, p. 39).

Essa restrição teve efeito duradouro: a vedação do sufrágio pelos iletrados só deixou de existir mais de cem anos depois.

Como bem aponta Richard Graham, “[p]or trás de todas essas discussões, assomava o medo do fim iminente da escravidão” (GRAHAM, 1997, p. 253). Não podemos esquecer que, no período colonial e no Império, o acordo tácito entre a monarquia e os escravocratas, com a criação do Exército nacional, garantiu a unidade e a paz nacionais, mantendo a unidade da América portuguesa. Os escravos – força de trabalho do país – não votavam e não eram considerados cidadãos. No entanto, no final do Império, com o avanço dos movimentos abolicionistas, a liberdade dos escravos era iminente. A proibição do comércio de escravos africanos, em 1850, e a sanção, em 1871, da Lei do Ventre Livre já apontavam para isso. Com a conquista do voto direto, era preciso, urgentemente, excluir “a massa dos cidadãos fracos e não civilizados”. Coincidência? Sete anos depois da Lei Saraiva (1881) e a proibição do voto dos iletrados, foi abolida a escravidão no Brasil (1888). Após a abolição, vem a queda do Império (1889).

### 3 O voto na Primeira República e o Código Eleitoral de 1932

Com a República, os principais cargos de poder do país passaram a ser eleitos diretamente pelo povo. O Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889, do governo provisório de Deodoro da Fonseca, aboliu o voto censitário (“censo pecuniário”), mas o direito de voto era assegurado apenas aos homens maiores de 21 anos que soubessem ler e escrever. Permaneciam excluídos os analfabetos, as mulheres e os mendigos.

Com essas restrições, acrescidas ao fato de o alistamento e o voto não serem obrigatórios, as eleições durante a Primeira República (1889-1930) tiveram baixa taxa de comparecimento. Nas eleições de 1894, para presidente da República, votaram 2,2% da população (CARVALHO, 2001, p. 40). Em 1912, para a Câmara dos Deputados, o comparecimento foi de 2,6% (NICOLAU, 2002, p. 35). Na eleição para a Presidência da Primeira República em 1930, 5,6% da população foi às urnas (CARVALHO, 2001, p. 40).

Com a República, os principais cargos de poder do país passaram a ser eleitos diretamente pelo povo.

Sobressai, nesse período, conforme retratado por Victor Nunes Leal, a chamada “política dos governadores”, cujo elo primário era a “política dos coronéis”. Com o coronelismo, e seu inerente sistema de reciprocidade, dá-se a manipulação do voto pelos chefes locais, em torno dos quais se arregimentavam as oligarquias locais. Ainda estavam presentes os cabalistas, os fósforos, os capangas e as “eleições a bico de pena”.

Com o “voto a descoberto”, o eleitor apresentava duas cédulas eleitorais, as quais eram assinadas perante a mesa eleitoral e, depois, datadas e rubri-

cadas pelos mesários. Uma cédula era depositada na urna e a outra ficava em poder do eleitor. Com isso, as lideranças tinham um controle absoluto do voto dos eleitores, pois bastava exigir a cédula como prova do voto dado.

Surgiu, contudo, na República Velha, a chamada “política do café com leite”, resultado da aliança entre as elites oligárquicas dos Estados de São Paulo e de Minas Gerais, a qual tinha como base o “coronelismo”, que se manifestava, nas eleições, na forma do “voto de cabresto”.

Paralelamente, em 1922, houve a Revolta dos 18 do Forte de Copacabana, a primeira revolta tenentista. Durante a Revolta Paulista de 1924 – outro movimento tenentista –, a cidade de São Paulo, quando Artur Bernardes governava sob estado de sítio, foi bombardeada pela força aérea do Exército brasileiro, em um contexto em que a força militar de São Paulo era similar à do Exército nacional. A força militar derrotada uniu-se aos oficiais gaúchos comandados por Luís Carlos Prestes, dando início ao movimento da Coluna Prestes, que reuniu todo esse movimento tenentista que pregava a volta de um poder central mais forte, uma reforma política eleitoral e a criação de uma Justiça Eleitoral. Posteriormente, em meados de 1930, Luís Carlos Prestes aderiu ao Partido Comunista.

Em março de 1930, elege-se um paulista para presidente da República, Júlio Prestes. São Paulo insistiu em um candidato paulista para substituir Washington Luís, “paulista” de Macaé (RJ), quebrando o acordo entre as elites mineira e paulista. O candidato da oposição, Getúlio Vargas, à frente da Aliança Liberal, com o apoio dos “tenentes” das revoltas de 1922 e 1924, comandou o movimento armado composto de civis e militares dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba, que ficou conhecido como a Revolução de 1930. Esse movimento culminou com a deposição de Washington Luís – que se recusou a renunciar, sendo preso e deportado para a Europa – e com o

impedimento da posse de Júlio Prestes, assumindo Getúlio Vargas o governo provisório.

Com a Revolução de 1930, ganhou força a voz de Assis Brasil, que, desde 1893, já defendia a busca pela “verdade do voto” e pela “verdadeira representação”, visando a conferir maior legitimidade aos resultados das eleições e a expurgar do processo eleitoral as práticas deletérias da velha política oligárquica brasileira. No Manifesto da Aliança Libertadora do Rio Grande do Sul ao País, Assis Brasil bem resumiu o caos do processo eleitoral na época:

“Ninguém tem certeza de ser alistado eleitor;

Ninguém tem certeza de votar, se porventura foi alistado;

Ninguém tem certeza de que lhe contem o voto, se porventura votou;

Ninguém tem certeza de que esse voto, mesmo depois de contado, seja respeitado na apuração da apuração, no chamado terceiro escrutínio [...]” (ASSIS BRASIL, 1983, p. 312).

Conforme asseverado na Exposição de Motivos da Subcomissão Legislativa, que preparava o projeto do Código Eleitoral (CE), formada por Assis Brasil, João Crisóstomo da Rocha Cabral e Mário Pinto Silva, havia uma

“aspiração geral no Brasil de se arrancar o processo eleitoral, ao mesmo tempo, do arbítrio dos governos e da influência conspurcadora do caciquismo local” (PORTO, 1989, p. 234).

Assim, como resultado da Revolução de 1930, durante o governo provisório, foi editado o CE (Decreto nº 21.076, de 1932), o qual trouxe uma série de mudanças no processo eleitoral, como o voto secreto, o direito de voto das mulheres, a obrigatoriedade do alistamento e do voto e o primeiro modelo de representação proporcional do país. Foi criada, ainda, a Justiça Eleitoral, que passou a ser o órgão da nação responsável pela organização, pela fiscalização e pelo julgamento das eleições.<sup>5</sup> Uma nota, aqui, para uma particularidade da nação brasileira: são pouquíssimas as nações no mundo que

deferem ao Poder Judiciário a organização e a administração do processo eleitoral. Na grande maioria dos países, a organização das eleições compete a órgãos estatais que atuam como uma agência reguladora ou ao Legislativo, ou, ainda, ao próprio Poder Executivo.

Uma garantia histórica do CE de 1932 foi o direito de voto às mulheres, embora esse não fosse obrigatório. Nos termos do art. 2º do Código, “[é] eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código”. Ainda estavam excluídos os mendigos, os analfabetos e os praças de pré (art. 4º).

O debate a respeito do voto feminino iniciou-se, em verdade, na Constituinte de 1891, mas a ideia encontrou forte resistência. Foram apresentados projetos de lei em 1917 e em 1919 também com o intuito de instituir o sufrágio feminino, os quais não lograram êxito.

Clóvis Bevilacqua, por exemplo, defendia que a mulher era cidadã brasileira e que, quando a Constituição de 1891 declarava, no art. 70, serem eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistassem na forma da lei, ela estava abrangendo o homem e a mulher. Segundo o grande jurista cearense,

“se a Constituição quisesse excluir a mulher dos direitos conferidos pelo art. 70, princípio, tê-la-ia incluído nas exclusões constantes do § 1º. Não o

---

5. O desenho da Justiça Eleitoral constituiu peculiar e criativo sistema de controle das eleições, conjugando a tecnicidade e a imparcialidade do Judiciário com a temporariedade do exercício da função eleitoral. Embora permanente a instituição, ela não tem quadro próprio. Seus magistrados não passam de quatro anos consecutivos no exercício da função eleitoral e, assim, não atuam sucessivamente em duas eleições para os mesmos cargos. Esse prazo tão curto faz com que haja uma oxigenação na Justiça Eleitoral, evitando-se relações políticas ilegítimas. Essa fluidez de comando é extremamente relevante e importante e – penso – o grande segredo do bom funcionamento da Justiça Eleitoral no Brasil. Por exemplo: eu atuei como presidente do TSE nas eleições de 2014 e o ministro Gilmar Mendes nas eleições de 2016. Assim, jamais duas eleições consecutivas são presididas pelo mesmo magistrado no Brasil. Como já ressaltava Fávila Ribeiro, esse modelo institucional da Justiça Eleitoral é eficiente medida de sabedoria política de nosso país e dos nossos legisladores (RIBEIRO, 1988, p. 157).



fez; logo, está ela compreendida no princípio da cláusula” (PORTO, 1989, p. 215).

Com efeito, na década de 1920, o Poder Judiciário já garantia, em ações judiciais, a inclusão de mulheres na lista geral de eleitores, tendo garantido, inclusive, na época, a candidatura de uma mulher.

No plano estadual, em 1927, o Estado do Rio Grande do Norte partiu na frente e concedeu, por lei, o direito de voto às mulheres. A primeira mulher, com base nessa disposição legal, a ser incluída na lista geral de eleitores foi Celina Guimarães Viana, professora da Escola Normal de Mossoró (idem, p. 216). Também no Rio Grande do Norte foi eleita a primeira prefeita do Brasil, Alzira Soriano, que, em 1928, se elegeu prefeita da cidade de Lages.

Na América Latina, o Brasil foi o segundo a reconhecer esse direito, após o Equador (1929), e o fez antes de países como a França (1944), a Itália (1946) e a Bélgica (1948) (NICOLAU, 2002, p. 37-38).

Interessante a seguinte observação de Jairo Nicolau (2012, p. 76):

“as duas decisões mais importantes para a ampliação do sufrágio no Brasil – o fim do voto censitário (1889) e o voto feminino (1932) – decorreram de decretos expedidos por governos provisórios e não de deliberações tomadas pelo Legislativo”.

Com efeito, tanto em 1891 como em 1932 governos provisórios realizaram, por decreto, importantes reformas político-eleitorais no país, com profundas alterações no direito de voto.

Permaneceram excluídos do processo eleitoral, no entanto, os analfabetos, sob a seguinte justificativa de João C. da Rocha Cabral, um dos redatores do Código:

“São óbvios os motivos pelos quais devemos manter a exclusão dos analfabetos do exercício do voto. Eles não poderão expressá-los como quer a ciência e a técnicas eleitorais. Admiti-los seria que-

brar os princípios fundamentais do sigilo e, portanto, a liberdade do voto” (NICOLAU, 2012, p. 77).

A Constituição de 1934 manteve as conquistas do CE e seguiu com a orientação de ampliar a participação política, reduzindo a idade mínima do eleitor de 21 para 18 anos. Além disso, tornou obrigatório o voto para as mulheres que exercessem função pública remunerada.

As eleições de 1933, organizadas pelo recém-criado Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, foram aclamadas como “eleições verdadeiras”, mas o contingente de adultos cadastrados para votar ainda foi baixo: 3,9% da população (1,438 milhão, em uma população de 36,974 milhões) (NICOLAU, 2002, p. 38). Já nas eleições do ano seguinte (1934), houve uma ampliação significativa do número de eleitores inscritos, chegando a 2,66 milhões de eleitores, o que equivalia a 7% da população (NICOLAU, 2012, p. 80).

Em 1937, com a desculpa do risco de vingar no Brasil ou o comunismo ou o integralismo, Getúlio Vargas decreta o Estado Novo, interrompendo-se a incipiente experiência democrática da década de 1930. Foram dissolvidos os partidos políticos e fechados o Congresso Nacional e a Justiça Eleitoral. Onze anos passariam sem eleições no Brasil. Como ressalta Jairo Nicolau, “foi o período mais longo, desde a Independência, sem eleições para a Câmara dos Deputados” (NICOLAU, 2002, p. 42-43).

#### **4 O voto na Segunda República, a Lei Agamenon (1945) e o regime militar**

Em maio de 1945, chegavam ao fim o regime do Estado Novo e a ditadura implantada por Vargas. O Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945 – que, por ter no ministro da Justiça, Agamenon Magalhães, um dos seus idealizadores, ficou conhecido como a “Lei Agamenon” –, fixou o dia 2 de dezembro do mesmo ano para a realização das eleições para presidente da República e para

o novo Congresso Nacional. O voto passou a ser obrigatório para os brasileiros alfabetizados de qualquer sexo maiores de 18 anos.

A Lei Agamenon restabeleceu, ainda, a Justiça Eleitoral em nosso país e exigiu dos partidos políticos a organização e a atuação em âmbito nacional, pondo fim, além disso, às candidaturas avulsas. A partir de então, os partidos políticos passaram a ser intermediários exclusivos entre a soberania popular e o exercício do mandato eletivo. Apenas 72 horas após a sanção e a promulgação da Lei Agamenon, no dia 1º de junho de 1945, o TSE instalou-se e iniciou seus trabalhos no Palácio Monroe (antiga sede do Senado da República), sob a presidência do ministro José Linhares, também presidente do STF.

Reinstalada, a Justiça Eleitoral organizou em seis meses uma eleição geral, desde o cadastramento do eleitor, que já não mais existia, em razão do período ditatorial do Estado Novo, até a instituição das mesas, o preparo de toda a regulamentação das eleições, o cômputo dos votos e a declaração dos eleitos.

Diante das dúvidas suscitadas em representação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e em consulta formulada pelo Partido Social Democrático (PSD) acerca da extensão dos poderes do Congresso a ser eleito, o TSE editou a Resolução nº 215, de 2 de outubro de 1945, cujo relator foi o ministro Antônio Sampaio Dória, dispondo o seguinte:

“O Parlamento Nacional, a ser eleito em 2 de dezembro de 1945, além de suas funções ordinárias, terá poderes constituintes, apenas, sujeito aos limites que ele mesmo prescrever”.

Diante da renúncia de Getúlio Vargas, no final de outubro de 1945, o ministro José Linhares – presidente do STF e do TSE – assumiu a Presidência da República e permaneceu no cargo até 31 de janeiro do ano seguinte. Em 12 de novembro de 1945, para afastar de vez as dúvidas sobre os poderes do Congresso Constituinte, José Linhares editou a Lei Constitucional nº 13, estabelecendo

que os representantes eleitos para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal teriam poderes ilimitados para votar a Constituição do Brasil, e a Lei Constitucional nº 15, de 26 de novembro de 1945, segundo a qual o Congresso Nacional teria poderes ilimitados para elaborar e promulgar a Constituição do país.

## Durante o regime militar, o presidente da República e os governadores eram eleitos indiretamente.

No dia 2 de dezembro de 1945, o país pôde novamente ir às urnas e elegeu o presidente da República e o Congresso Constituinte de 1946 – um grande marco da democracia no Brasil. Pela primeira vez, 13,4% da população votou, ultrapassando-se a vetusta participação eleitoral de 1872, antes da Lei Saraiva. Esse contínuo crescimento do número de eleitores também ocorreu nas eleições de 1950 (15,9%), de 1960 (18%) e 1962 (26%) (CARVALHO, 2001, p. 146).

Mas a experiência democrática, mais uma vez, foi seguida de um período de exceção, a partir de 1964. Durante o regime militar, o presidente da República e os governadores eram eleitos indiretamente. Foram realizadas seis eleições indiretas para presidente da República (1964-1985), as três primeiras pelo Congresso Nacional (1964 – Castello Branco; 1966 – Costa e Silva; 1969 – Garrastazu Médici) e as três seguintes pelo colégio eleitoral composto de deputados federais, senadores e de delegados eleitos pelas Assembleias Legislativas dos Estados (1974 – Ernesto Geisel; 1978 – João Baptista de Oliveira Figueiredo e 1985 – Tancredo Neves).

Foram mantidas as eleições diretas para os Legislativos federal e estaduais e para os executivos municipais, exceto para as capitais. Os prefeitos das capitais eram nomeados pelos governadores,

com o assentimento da Assembleia Legislativa. Durante a presidência de Costa e Silva, foi sancionada a Lei nº 5.449, de 4 de junho de 1968, declarando 68 municípios (até o final do regime militar, foram mais 25 municípios) como de interesse nacional (NICOLAU, 2012, p. 109). Esses municípios ficavam, principalmente, em áreas de fronteira ou em cidades estratégicas, como, por exemplo, Santos e São Sebastião (em razão dos portos), Duque de Caxias (área militar com a refinaria da Petrobras) e Angra dos Reis (por causa das usinas nucleares). Nos municípios de interesse nacional, os prefeitos eram nomeados pelo governador do Estado, mediante prévia aprovação do presidente da República.

Curiosamente, permaneceu a tendência de crescimento do eleitorado iniciada em 1945 (CARVALHO, 2001, p. 167). Segundo José Murilo de Carvalho, “em 1960, nas eleições presidenciais, votaram 12,5 milhões de eleitores; nas eleições senatoriais de 1970 votaram 22,4 milhões; nas de 1982, 48,7 milhões” (idem, p. 167). Ressalte-se que, em julho de 1965, foi aprovado um novo CE, substituindo o de 1950, que determinou a obrigatoriedade do voto para as mulheres que não exerciam profissões lucrativas. Como bem lembra Jairo Nicolau, “foi a primeira vez, desde a introdução do voto feminino no país, em 1932, que a obrigatoriedade vigeu para todas as mulheres” (NICOLAU, 2012, p. 113).

Durante esse período, foi adotado o bipartidarismo no país, com os partidos Arena, da situação, e MDB, da oposição. Os militares interferiam no processo eleitoral com artifícios como o voto de sublegenda, instituído em novembro de 1965, para as eleições para senador e prefeito. Por esse sistema, o partido podia apresentar até três nomes para disputar o cargo, e os votos dos candidatos de cada partido eram somados, sendo atribuída a totalidade dos votos ao candidato mais votado do partido, mesmo que tivesse obtido menos votos do que os demais adversários.

Com o crescimento do MDB nas eleições de 1974, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977, chamada de “Pacote de Abril”, que determinou a realização de eleições indiretas para um dos senadores, os quais passariam a ser eleitos pelo colégio eleitoral que elegia os governadores. Esse sistema foi adotado nas eleições de 1978, quando seriam escolhidos dois senadores por Estado. Como a Arena era o partido majoritário, seus senadores foram eleitos em praticamente todos os Estados, com exceção do Estado da Guanabara, onde o MDB era o partido majoritário. Esses senadores, eleitos indiretamente, ficaram conhecidos como “senadores biônicos”.

## **5 A Nova República: a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, e a Constituição de 1988**

Em 1984, a redemocratização do país era inevitável. A campanha das Diretas Já dominava as ruas. As eleições presidenciais estavam previstas para janeiro de 1985, mas seriam realizadas por intermédio de um colégio eleitoral, formado por senadores, deputados federais e representantes das assembleias legislativas. O movimento popular buscava, então, aprovar uma emenda à Constituição – chamada de Emenda Dante de Oliveira (PEC nº 05/1983) – que permitia a realização de eleições diretas. Apesar do grande movimento social, com ampla participação da população e de lideranças sindicais, civis, artísticas e estudantis, com grande cobertura da imprensa, na sessão da Câmara dos Deputados de 25/4/1984, não foram alcançados os dois terços de votos necessários para a aprovação da emenda.

Sem dúvida, contou para a derrota a última decretação de estado de emergência na história do país, pelo governo Figueiredo, por meio do Decreto nº 89.566, de 18 de abril de 1984, no Distrito Federal, em Goiânia e em nove municípios do entorno da capital do país, exatamente com

o objetivo de isolar Brasília, com o bloqueio de estradas e controle de aeroportos, evitando que caravanas de pessoas de todo o país entrassem na capital, além de o Exército assumir o controle da segurança pública, reprimindo as manifestações de rua. Foi também proibida a transmissão, via rádio e televisão, da sessão da Câmara dos Deputados que apreciou a emenda.

Apesar da frustração com a derrota da emenda, na eleição indireta para a presidência, realizada por um colégio eleitoral de maioria governista, acabou sagrando-se vencedor o candidato da oposição, Tancredo Neves, um civil que tinha a preferência da população, o que pôs fim ao ciclo dos governos militares. Na véspera da posse como presidente da República, Tancredo foi hospitalizado, vindo a falecer em 21 de abril de 1985. Em seu lugar, assumiu o vice-presidente eleito, José Sarney, que assumiu a responsabilidade pela implantação da Nova República.

Com o fim do regime militar, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, que definiu a data de 15 de novembro para as eleições diretas para prefeitos. A referida emenda constitucional, enfim, concedeu o direito de voto para os analfabetos, adotando o sufrágio universal no Brasil, nos seguintes termos: “São eleitores os brasileiros que, à data da eleição, contem dezoito anos ou mais, alistados na forma da Lei” (art. 147). Determinou, ainda, que “[a] Lei disporá sobre a forma pela qual possam os analfabetos alistar-se eleitores e exercer o direito de voto” (147, § 4º).

Essa medida acabou com a restrição fixada pela Lei Saraiva (1881), que perseverou no Brasil por mais de um século. Segundo Jairo Nicolau, o Brasil foi o último país a estender o direito de voto aos analfabetos. Segundo aponta,

“[e]m outros países, a exigência de que os eleitores fossem alfabetizados (ou tivessem um grau mínimo de escolaridade) não foi tão frequente como as restrições de renda e propriedade. Na Europa, apenas Portugal condicionou o direito

de voto nas eleições nacionais à alfabetização, exigência que foi suprimida em 1974. Já na América Latina, em muitos países os analfabetos só conquistaram o direito de voto no século XX: Uruguai (1918); Venezuela (1946); Bolívia (1952); Chile (1970); Equador (1978); e Peru (1979)”.

## Com a Constituição de 1988, nossa base democrática foi ainda mais ampliada.

Todavia, nas eleições de 1985, apenas 65 mil analfabetos (0,3% dos eleitores) se cadastraram, o que se deu provavelmente em razão da exiguidade de tempo para o cadastramento (maio a agosto) (NICOLAU, 2012, p. 128).

Em 1986, o TSE, durante a presidência do ministro Néri da Silveira, realizou o recadastramento eletrônico de todo o eleitorado, criando ainda um número de inscrição único e nacional. Com o recadastramento, houve um crescimento de 18% do eleitorado, passando de 58,871 milhões, em 1982, para 69,309 milhões, em 1986 (NICOLAU, 2002, p. 62).

Com a Constituição de 1988, nossa base democrática foi ainda mais ampliada. O princípio republicano de que o povo se autogoverna, escolhendo seus representantes, concretizou-se pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto do cidadão, com igual valor para todos. O voto passou a ser obrigatório para os maiores de 18 anos e facultativo para os analfabetos, para os maiores de 70 anos e para os que têm entre 16 e 18 anos.

A partir daí a expansão do eleitorado nacional foi uma constante. Na eleição de 1989, votaram 72,2 milhões de eleitores; na de 1994, 77,9 milhões; na de 1998, 83,4 milhões, correspondentes a 51% da população (CARVALHO, 2001, p. 201). Atualmente, temos mais de 144 milhões de eleitores, o que equivale a cerca de 72% da população brasileira.

## 6 Considerações finais

O sistema eleitoral brasileiro é um reflexo da formação histórica e política do país. De 1822, ano da primeira legislação eleitoral brasileira, até as eleições municipais de 2016, foram 194 anos de vida eleitoral.

Não são muitos os países que têm uma tradição de eleições tão longa e tão constante como a nação brasileira. Desde o período colonial, já havia nas primeiras vilas uma tradição democrática expressa no direito do voto. Vimos, no entanto, que esse direito, durante nossa história, ora foi restringido, ora foi ampliado, tendo sido, além de instrumento de participação do cidadão, em certos momentos, instrumento de coerção social.

A cidadania brasileira percorreu caminhos nada fáceis. No Império, o Brasil teve um número de eleitores proporcionalmente maior do que durante a Primeira República. Embora o voto fosse censitário, os analfabetos votavam. Em 1881, o voto passou a ser direto e, como a abolição da escravatura era questão de tempo, vedou-se então o voto dos iletrados. Na primeira eleição da República, o voto deixou de ser baseado na renda, mas, com a impossibilidade de o analfabeto votar, só 3% da população votou para presidente da República. As mulheres só conquistaram o direito de voto em 1932. Somente em 1945, o eleitorado chegou a mais de 13% da população brasileira, mas ainda não era possível se falar em sufrágio universal no Brasil. Finalmente, nas eleições municipais de 1985, os analfabetos votaram pela primeira vez na nossa história republicana. No que tange à Presidência da República, a universalização ocorreu após a Constituição de 1988, nas eleições presidenciais de 1989. Atualmente, o percentual de votantes é de 72% da população brasileira – são mais de 144 milhões de eleitores. Somos a quarta maior democracia do mundo em número de eleitores, após a Índia, os Estados Unidos e a Indonésia.

Em razão da grande quantidade de analfabetos no país, essa sempre foi a barreira mais expres-

siva para a ampliação da base democrática no Brasil. Argumentos relacionados à “incapacidade”, à “imaturidade” e à “ignorância” do povo foram utilizados para alijar grande parcela da população do processo eleitoral. Foi assim com os pobres, os mendigos, os escravos, os iletrados e as mulheres.

Preocupa-me ver que hoje os mesmos argumentos voltam ao debate político no que tange ao fim da obrigatoriedade do voto, associando-se o fim da obrigatoriedade à melhoria da qualidade dos políticos eleitos: se o voto não fosse obrigatório, votariam apenas os mais capazes, interessados, informados, estudados, os quais, por sua vez, elegeriam candidatos supostamente de melhor qualidade. Voltamos, infelizmente, à defesa de uma cidadania de elite, do exercício do voto pelos mais capazes, o que levaria, inevitavelmente, a um menor comparecimento às eleições.

A consolidação do regime democrático brasileiro deve vir acompanhada de progressivos esforços normativos para a ampliação da participação dos cidadãos nas eleições, de modo que essas reflitam, com a maior precisão possível, a vontade popular. E essa identidade será tanto mais real quanto mais ampliado for o exercício do sufrágio. É nesse sentido que a Justiça Eleitoral tem, nos últimos anos, buscado facilitar e estimular a participação de índios, de presos provisórios e de deficientes físicos no processo eleitoral.

Nesse tocante, os partidos políticos também desempenham relevante papel social, devendo promover, por meio de instituto ou fundação de pesquisa, a educação política da população, direcionando para essa finalidade, no mínimo, 20% dos valores recebidos do fundo partidário, conforme previsão do art. 44, inciso IV, da Lei nº 9.096/1995.

Enfim, o voto não deve ser uma forma de expressão apenas dos mais capacitados. O voto é um direito de todos os cidadãos, independentemente de suas qualidades, pois todos são atores na condução dos destinos da nação quando elegem seus representantes, dos quais podem e devem cobrar

que defendam, garantam e ampliem seus direitos e interesses.

O direito de votar é uma conquista histórica que deve caminhar avante. Foi nesse sentido que avançou a Constituição Cidadã de 1988

e é assim que devemos continuar marchando. Nossos esforços devem seguir na busca da cidadania plena e da verdadeira representação popular. Em vez de elitizar o voto, precisamos, isso sim, popularizá-lo. ■

## Bibliografia

- ANDRADA E SILVA, José Bonifácio. *Discursos parlamentares*. Brasília: Senado Federal, 1978.
- ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *A democracia representativa na República*: antologia. Brasília: Câmara dos Deputados, 1983.
- BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde. V. VI, 1879, T. I, 1943.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FERRAZ, Sérgio Eduardo. *O Império revisitado: Instabilidade Ministerial, Câmara dos Deputados e Poder Moderador (1840-1889)*. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2001.
- GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do Século XIX*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.
- MAIA, João Azevedo de Carneiro. *O Município: estudos sobre a administração local*. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1883.
- MIRANDA, Jorge. Os direitos políticos dos cidadãos na Constituição portuguesa. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 15, n. 60, jul./set. 2007.
- NABUCO, Joaquim. *Discursos parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1983.
- NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. *Pluralismo político: subsídios para análise dos sistemas partidário e eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal*. Curitiba: Juruá, 2006.
- NICOLAU, Jairo. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- PEREIRA, Erick Wilson (Org.). *Reforma Política Brasil República: Em homenagem ao Ministro Celso de Mello*. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2017.
- PORTO, Walter Costa. *O Voto no Brasil: da Colônia à 5ª República*. v. 1. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1989.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1999.
- RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.