

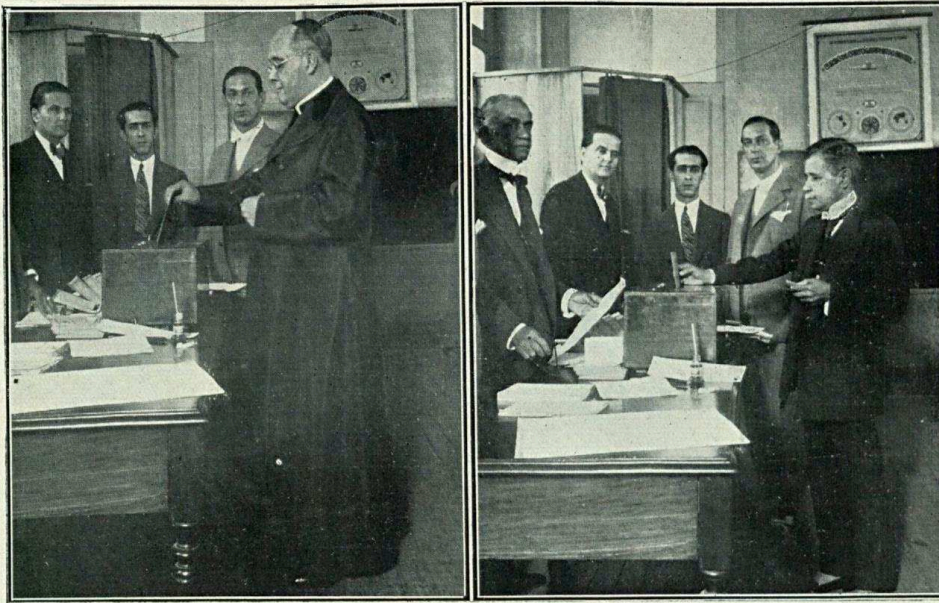


O voto secreto e as eleições de 1933

Rogério Schlegel
Josué Nobrega



PARA A CONSTITUINTE



S. Ex. o Cardeal Leme votando em Sta. Thereza,
às 8 horas da manhã

O Ministro Hermenegildo de Barros dando o
seu voto

O Cardeal Leme e o Ministro do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, Hermenegildo de Barros, votando em Santa Tereza para as eleições constituintes de 1933. **Fonte:** *Careta* (RJ), Ano XXVI, n. 1299, 13 de maio de 1933, p. 13. Acervo da Fundação Biblioteca Nacional – Brasil.

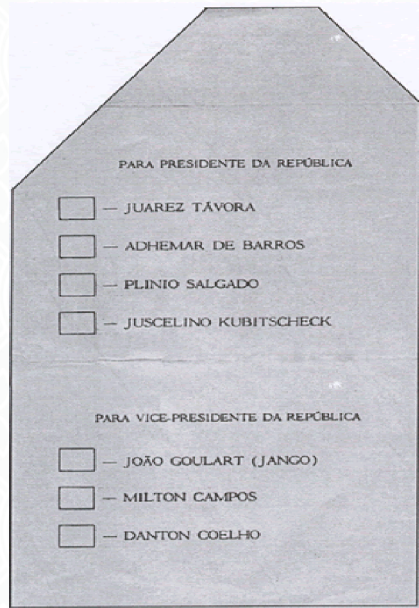
Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/083712/52543>.

Voto secreto à brasileira: 1932 não traz a melhor garantia de sigilo

Há uma simplificação que entrou para a história brasileira como verdade: o voto secreto teria sido estabelecido pelo Código Eleitoral de 1932. Essa, no entanto, é uma meia-verdade. O que hoje entendemos por voto secreto, que envolve uma forma de votar que torna impossível identificar o eleitor e, por isso, garante sua autonomia para escolher candidatos sem sofrer pressões, só foi totalmente estabelecido no Brasil em 1955. Foi na eleição para a Presidência vencida por Juscelino Kubitschek que, pela primeira vez, a Justiça Eleitoral forneceu uma cédula padronizada, impossível de distinguir das demais.

As medidas para garantir o sigilo do voto em 1932 representaram um avanço importante, mas não chegaram ao ponto de estabelecer o chamado voto australiano – a maneira mais completa de garantir a autonomia do eleitor à época. Desde a segunda metade do século XIX, regiões da Austrália faziam eleições usando um recinto isolado em que o eleitor marcava sua preferência numa cédula oficial, que depois era depositada em uma urna com segurança garantida. O modelo se espalhou pelo mundo como sinônimo de voto secreto. É verdade que a ideia de voto secreto é flexível, mas o modelo brasileiro de 1932 está longe de ser o mais reconhecido.





Cédula eleitoral da eleição de 1955 para a eleição de presidente da República.

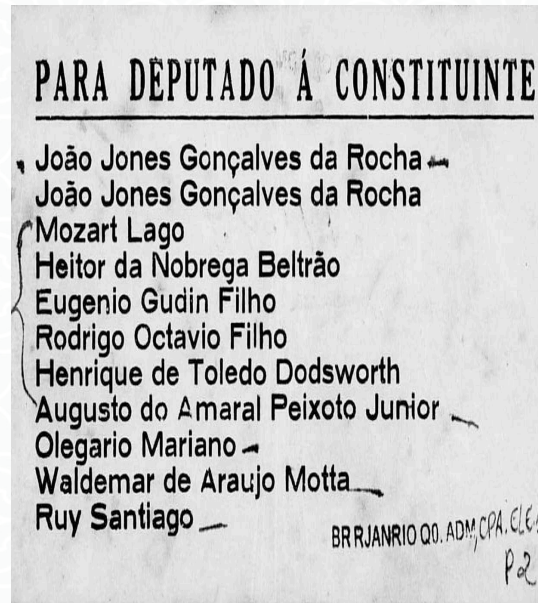
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imagens/imagens/primeira-cedula-oficial-utilizada-no-brasil-eleicoes-para-presidente-1955>.

À esquerda, a primeira cédula oficial usada para a eleição do presidente da República, em 1955. À direita, uma cédula datilografada pelos próprios partidos para o pleito constituinte de 1933.

Hesitação marcou atuação de Getúlio

Em certo sentido, o sigilo do voto existia no país desde 1875. Uma lei do Império substituiu o voto registrado em livro e seguido da assinatura do eleitor pela colocação da cédula em uma urna depois que o eleitor já estava identificado pelos mesários. A lei eleitoral de 1904, já na Primeira República, manteve o sigilo, mas acrescentou um mecanismo “estranho” que rompia o segredo do voto, nas palavras do cientista político Jairo Nicolau: o voto a descoberto. O eleitor apresentava duas cédulas iguais,

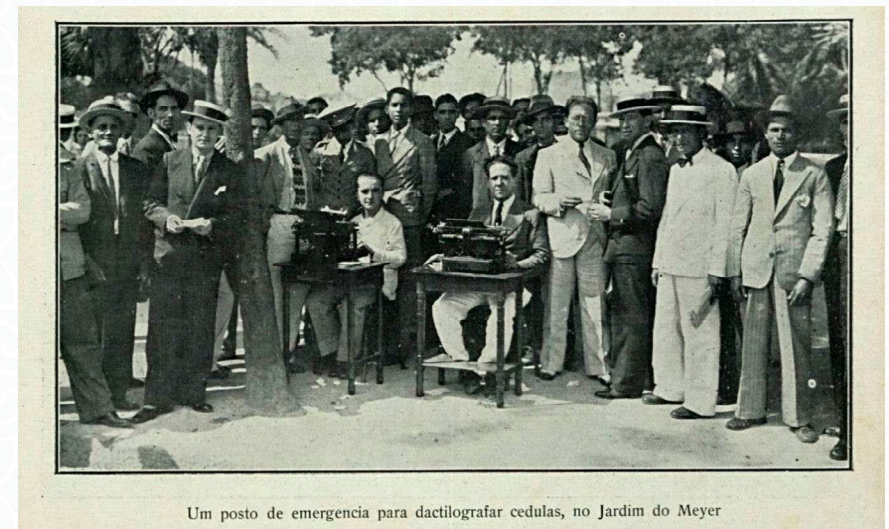


Cédula eleitoral da eleição de 1933 no Distrito Federal.

Fonte: Arquivo Nacional, BR RJANRIO Q0.ADM, CPA.ELE.1.

que eram rubricadas pelos mesários: uma era depositada na urna e a outra ficava em poder do eleitor. Com isso, era fácil para lideranças políticas, patrões ou outras pessoas interessadas em controlar o voto saberem exatamente em quem alguém votou.

O Código Eleitoral de 1932 mudou isso. Tornou obrigatórios a cabine isolada, a urna e um envelope opaco oficial (chamado de *sobrecarta*), no qual o eleitor inseria sua única cédula antes de depositá-la na urna. No entanto, a cédula podia ser impressa ou datilografada por qualquer um. Essas e outras medidas presentes nessa legislação já eram o bastante para modificar radicalmente a forma como as eleições transcorriam no Brasil, em especial em áreas urbanas. Foi um passo relevante na direção de consagrar o que as pessoas da época definiam como “verdade eleitoral”. Tratava-se de superar as fraudes flagrantes no processo de escolha de governantes, recorrentes durante a Primeira República (1889-1930), como o constrangimento violento ao eleitor, o depósito de cédulas falsificadas nas urnas ou a simples invenção de atas com os candidatos vencedores.



Um posto de emergência para dactilografar cédulas, no Jardim do Meyer

Na ausência de cédulas oficiais produzidas e confeccionadas por um organismo independente, os partidos se encarregavam de confeccionar e distribuir suas próprias cédulas. Na fotografia, encarregados de datilografar as cédulas fora do lugar de votação, no Rio de Janeiro.

Fonte: *Careta* (RJ), Ano XXVI, n. 1299, 13 de maio de 1933, p. 13. Acervo da Fundação Biblioteca Nacional – Brasil. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/083712/52543>.



Imagens do alistamento organizado na Federação de Voluntários, em São Paulo. Na imagem de cima, datilógrafas auxiliam na preparação dos documentos; abaixo, pilhas de títulos eleitorais preparados para serem retirados pessoalmente pelos eleitores.

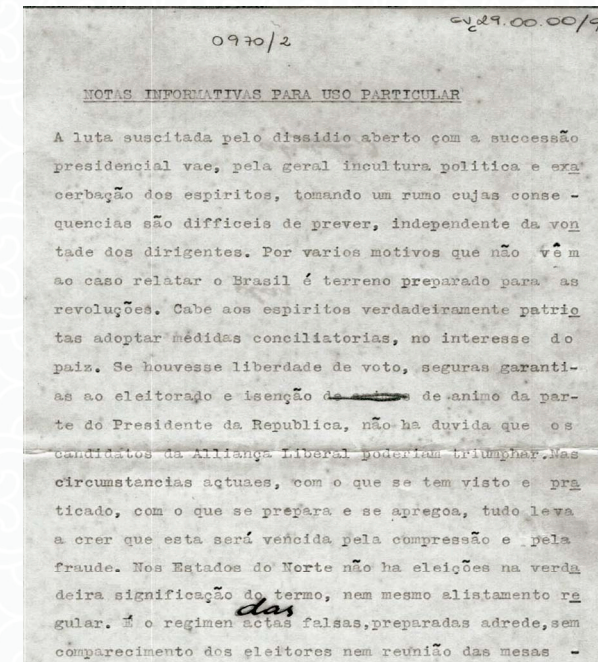
Fonte: *A Noite Ilustrada* (RJ), Ano III, n. 158, 12 de abril de 1933, p. 3. Acervo da Fundação Biblioteca Nacional – Brasil.

Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/120588/3255>.

A ideia de garantir o sigilo do voto e a autonomia do eleitor assustava boa parte dos políticos no final dos anos 1920 e início da década seguinte. Getúlio Vargas, que liderou a Revolução de 1930 e virou chefe do governo que se instalou depois – sem eleições, diga-se de passagem –, era um dos que resistia a essa inovação. Antes, Getúlio havia governado o Rio Grande do Sul, estado em que a extensão das fraudes eleitorais chegou a gerar uma guerra civil regional nos anos 1920. Foi eleito governador usando os expedientes usuais dos políticos da Primeira República. Quando saiu candidato a presidente, teve apoio de uma frente ampla – a Aliança Liberal –, que era ambígua em relação ao voto secreto. Havia setores que defendiam o aumento do sigilo, como o Partido Democrático de São Paulo, e setores que o rejeitavam, como o Partido Republicano Rio-Grandense, de Getúlio. O *Manifesto da Aliança Liberal*, lançado em setembro de 1929, propunha “eleições honestas” e a “rigorosa representação da vontade popular”. No entanto,

o panfleto não chegava a defender o sigilo do voto e incluía menção às virtudes do voto aberto, aquele que é declarado em voz alta pelo eleitor.

Em um documento confidencial que chamou de *Notas Informativas para Uso Particular*, o candidato Getúlio cogitou desistir de concorrer à eleição do início de 1930 se algumas reivindicações “de aparência” fossem atendidas pelo outro lado da disputa. Entre elas, estava a possibilidade de o Presidente Washington Luís propor uma reforma eleitoral, mas sem que precisasse trabalhar pelo voto secreto. “Não se pede o compromisso de adotar o voto secreto, mas apenas a promessa de não se opor a ele”, registrou o candidato. Na época, isso ficou tão secreto quanto o próprio tipo de voto em discussão e contribuiu para que fosse atribuída a Getúlio e à Aliança Liberal uma orientação que nunca defenderam em bloco com convicção.



Anotações de Getúlio Vargas a respeito da situação política brasileira e da Aliança Liberal diante da sucessão presidencial.

Fonte: *Notas informativas para uso particular*. Arquivo Getúlio Vargas, FGV CPDOC, GV c 1929.00.00/9.

Disponível em: <https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=CorrespGV1&pesq=Notas%20Informativas%20para%20Uso%20Particular&hf=www.fgv.br&pagfis=1927>.



O escritor Monteiro Lobato é famoso por seus livros infantis, mas também exercia militância política importante. Ele era a favor do voto secreto, mas não porque quisesse ver o eleitor escolher com autonomia. Para Lobato, o voto secreto faria com que apenas os mais ricos votassem e isso seria bom para a forma de escolher governantes no Brasil. Em 1924, o escritor enviou uma carta pública ao Presidente Arthur Bernardes, na qual dizia:

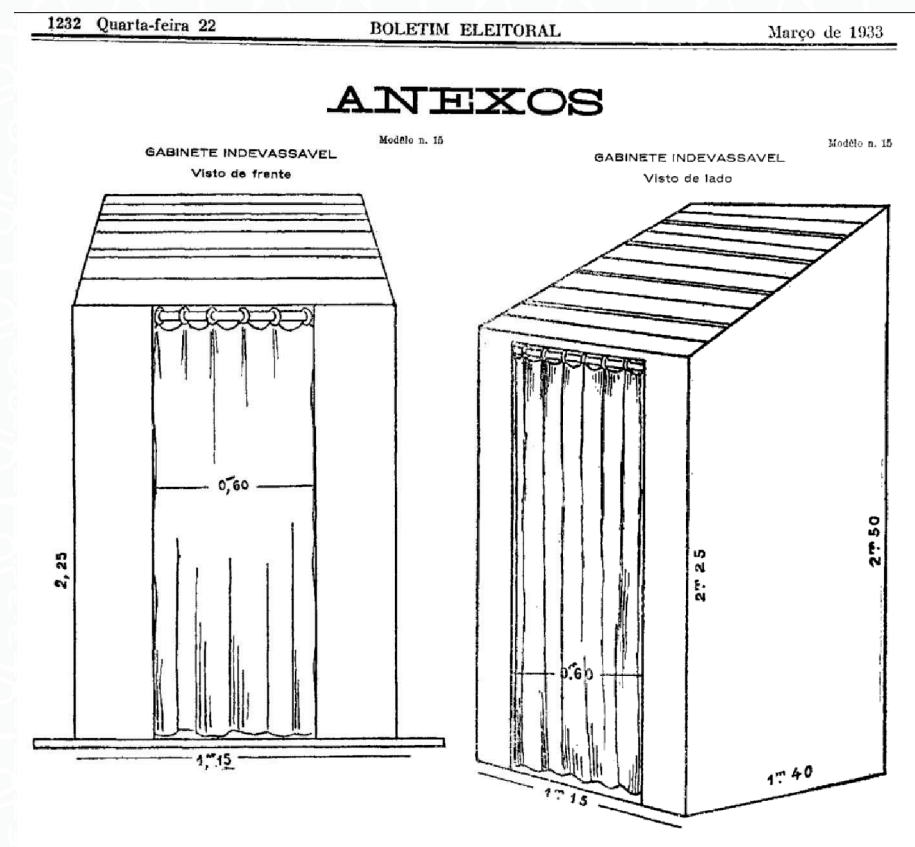
Na opinião geral, o remédio [para a política brasileira] está na adoção do censo alto e consequente afastamento das urnas da massa bruta, sendo o meio de conduzir a isso um só: o voto secreto. O voto secreto afasta o eleitor inconsciente ou venal, atraindo o voto livre e consciente da elite do país. Que interesse tem em votar, sob o regime do voto secreto, o meu criado, que é um imbecil, se ninguém lhe impõe esse ato ou não lh'o paga? Impossível como se torna o controle da votação, eliminado está o voto por pressão e o voto por dinheiro; e como os eleitores atuais só vão às urnas movidos por esses dois motivos, claro que a elas não comparecerão jamais.

Ao escrever “censo alto”, Monteiro Lobato se referia à exigência de possuir riquezas para que um cidadão brasileiro pudesse votar, como ocorria durante o Império. A carta do escritor manifestava opinião compartilhada por muitos setores da elite. Tanto assim que intelectuais reproduziram a carta ao pedirem ao governador paulista que implantasse o voto secreto no estado na época e seu conteúdo virou assunto de debates no Congresso Nacional.

O sucesso da Revolução de 1930 fez com que uma reforma eleitoral fosse vista pelos jornais como incontornável, pois as críticas às fraudes anteriores foram uma das justificativas centrais para o levante. No entanto, já no seu discurso de posse, em 3 de novembro de 1930, Getúlio só se comprometeu com “a garantia do voto”, sem especificar o que isso queria dizer na prática. São conhecidas as idas e vindas do chefe do Governo Provisório – um provisório que durou quase quatro anos – no caminho para criar uma nova constituição para o país. Um dos passos nessa direção foi nomear uma comissão com três especialistas para fazer um esboço do que viria a ser o novo Código Eleitoral. Justamente aquele que era

defensor histórico do voto secreto, o jurista Mário Pinto Serva, logo se afastou da comissão. Assis Brasil e João Cabral, que foram até o final, não morriam de amores pelo sigilo do voto.

Cabine isolada e sobrecarta para envolver a cédula, que tinha de ser impressa ou datilografada, acabaram vingando na versão final do Código Eleitoral, finalizada em 1932. No entanto, as várias resistências e as ambiguidades com que o sigilo do voto foi tratado ajudam a entender por que no Brasil não foi adotado o modelo mais avançado conhecido na época, que era o voto australiano.



Modelo de gabinete indevassável, segundo as instruções para as eleições de 1933.
Fonte: Boletim Eleitoral do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, Ano 2, n. 61, 22 de março de 1933, p. 1232.
Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/947>.



Em grande medida, o Brasil seguiu o exemplo de dois países vizinhos que haviam feito reformas bem-sucedidas para dar mais transparência às suas eleições. A Argentina mudou suas leis eleitorais em 1912, por iniciativa do Presidente Roque Saenz Peña. O voto passou a ser obrigatório para os homens acima de 18 anos, e o ato de votar foi confinado a um recinto isolado. No Uruguai, o Presidente José Battle patrocinou seguidas mudanças nas regras eleitorais, que entraram em vigor entre 1915 e 1919 e mudaram a paisagem política: a cédula deixou de ser identificada antes de colocada na urna, o direito de voto foi estendido a novos públicos e foi adotado o sistema proporcional, pelo qual cada força política ocupa cadeiras em colegiados conforme sua proporção nos votos totais.

Nos dois casos, o sistema australiano era conhecido dos reformadores, mas não foi implantado na ocasião. O Uruguai o adotou em 1924, e a Argentina até hoje não tem cédula padronizada e oficial – são os partidos que oferecem as cédulas ao eleitor, que as deposita em envelope oficial na zona eleitoral e o coloca na urna.

Reportagem de 1913 enfatizando as medidas existentes em alguns países para assegurar o segredo do voto em detrimento do observado no Brasil, onde se adotava o sistema da “pena fraudulenta dos candidatos”.

Fonte: *Careta* (RJ), Ano VI, n. 254, 12 de abril de 1913, p. 46. Acervo da Fundação Biblioteca Nacional – Brasil.

Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/083712/9002>.

CARETA

O VOTO

Em todos os países, com excepção de alguns da America do Sul, entre os quaes o nosso, a verdade eleitoral é um sonho que todos os governos procuram realisar por meio de medidas severas.

Na França, cada junta eleitoral é constituída por um presidente e dois accessores. O escrutinio abre-se ás 8 da manhã e, ao inaugural-o, o presidente faz os primeiros electores que chegam verificar que a urna, uma caixa de madeira com uma ténha no tempo, está vazia e fechando-a em seguida com duas chaves,




O voto na França — Um elector vendo collocar o seu voto na urna.

guarda uma e entrega a outra ao accessor mais velho. O elector, entrando na secção, entrega o seu diploma a um dos accessores e a cédula ao presidente, este mette-a na urna e aquelle, registrando o nome do elector na lista dos votantes, entrega o diploma ao outro accessor, que o assigna com um talho de thesoura e o devolve ao proprietario declarando alto: o Sr. Fulano votou! A's seis horas da tarde o escrutinio é encerrado, abre-se a urna perante o publico, a massa dos votos é distribuída entre os votantes distribuídos, de quatro em quatro, por mezas adredes preparadas e uma ou duas horas mais tarde é conhecido o resultado do pleito.

Em França, como no Brasil, muitas vezes, certos candidatos arregimentam muitas de vagabundos que nunca conseguem dominar as secções devido a oportuna intervenção da policia e do exercito, que não se demoram em attender ás requisições de torça.

Ha, entre os numerosos systemas de fraude, dois que muitas vezes dão resultado, mas que exigem a complicitade do presidente da secção. Para ser valida, uma cédula de voto não deve trazer nem um signal ou macula exterior capaz de a tornar conhecida ou reconhecida. Ora, na apuração, surgem duzias e dezenas de votos sujos de tinta ou de graxa e que são, por isso, annullados: E' que o presidente, que em geral conhece e sabe em quem votam os electores da sua secção, suja de tinta ou suja de graxa, occultando a nodoa quanto possivel, uma extremidade da mesa, na qual tem o cuidado de passar rapida e disfarçadamente o dedo ao receber um voto contrario ao seu candidato. O systema das “duas urnas”

é o seguinte: Os membros da secção fazem preparar duas urnas identicas: — uma na sala do escrutinio, outra na contigua. Cada vez que um elector entrega o seu voto ao presidente e que o accessor pronuncia o seu nome, cae outro voto na urna fraudulenta.



O voto nos Estados Unidos — O gabinete do elector.

No fim do escrutinio, esta segunda urna está cheia de votos do candidato designado, de antemão, a triumphar. Então, alguns individuos já ageitados para esse fim, simulam um conflicto, o presidente faz immediatamente evacuar a sala, substitue as urnas e convida o povo soberano a reentrar e exercer em paz a sua soberania.


Na Italia vota-se como na França porém a urna é de crystal em vez de ser de madeira.

Na Alemanha o elector fica isolado num estreito gabinete — uma cabine — e, livre da pressão indiscreta dos candidatos ou dos seus agentes, prepara a cédula e saindo vai entregal-a ao presidente que a deposita, em sua presença, na urna.

Este systema de isolamento é adoptado na Inglaterra e na Belgica e levado ao excesso nos Estados-Unidos.

Na Hollanda, que tambem o adopta, a cédula com o nome do candidato póde ser impressa.

Nos Estados-Unidos a luta eleitoral attinge a proposições colossaes e os candidatos dispendem fortunas na propaganda de seus nomes. A cabala e a propaganda revestem formas phantasticas. Nas cercanias das secções eleitoraes americanas os electores encontram professores gentis que lhes ensinam o modo de votar




O voto nos Estados Unidos — O elector entregando o voto.

e pedem o voto para os respectivos candidatos. O candidato dos *descontentes*, que surge em todas as eleições americanas, não dispondo de recursos pecuniarios para a propaganda, sae, em pessoa, a pintar o seu nome e o seu programma nas paredes.

A cabine em que o elector americano redige o seu voto é completamente fechada. Ao sair d'ella, o votante entrega o seu voto ao recebedor que o colloca, immediatamente, na urna.

O systema adoptado, quasi sempre, no Brasil, é mais facil e mais simples: os electores são generosamente representados, nos actos eleitoraes, pela penna fraudulenta dos candidatos.



O voto na Alemanha — Uma sala de escrutinio.



Após 1933, disputa pela paternidade



Antunes Maciel deposita a sobrecarta na urna ao votar nas eleições de 3 de maio de 1933.

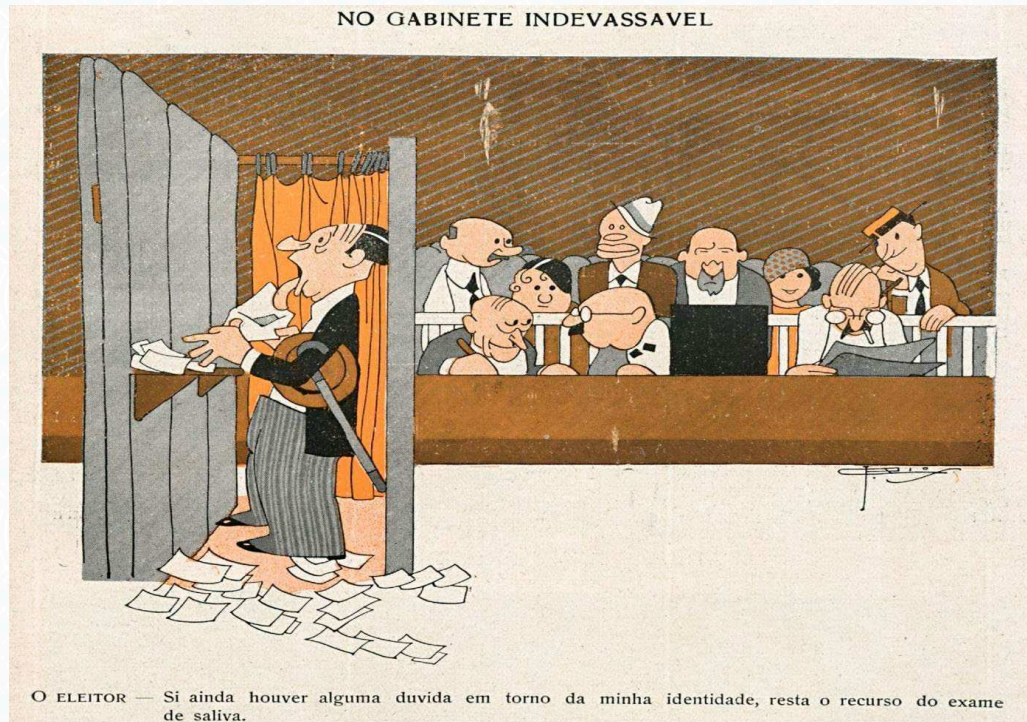
Fonte: Arquivo Antunes Maciel, FGV CPDOC, AM foto 021.

Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/AM/audiovisual/antunes-maciel-vota-nas-eleicoes-legislativas-de-1933>.

Em 3 de maio de 1933, os novos mecanismos para tentar garantir o sigilo do voto foram colocados à prova numa eleição para escolher os representantes que escreveriam uma nova Constituição. Mesmo numa cidade grande como o Rio de Janeiro, que ainda atraía a vigilância da imprensa por ser a capital do país, cabos eleitorais e candidatos puderam conhecer o voto de parte dos eleitores, em casos flagrantes de burla ao sigilo do voto. Em jornais que não faziam oposição ao governo Getúlio Vargas, parte dessas ilegalidades ganharam ar de piada, como no *Correio da Manhã*:

O pleito de ontem teve o seu traço mais original, indiscutivelmente, na imprevista utilização da máquina de escrever. As *typewriters* portáteis eram transportadas, velozmente, de um canto a outro da cidade, de seção em seção, em automóveis. Os próprios candidatos mais expeditos as conduziam nos seus carros fechados. E se paravam próximo de uma seção, era logo, dali a pouco, um ponto de convergência de eleitores, trazidos por vigilantes cabos, que prometiam àqueles um meio de fazer suas cédulas, de acordo com seus desejos, atendendo naturalmente a um modesto pedido do cabo ou de candidato. [...] Na praça Tiradentes, ao lado do Tesouro, mesmo em frente a uma perfumaria, se via, depois das 10 da manhã, uma pequena mesa com uma máquina de escrever e mais três cadeiras. Aquele escritório improvisado de datilografia trabalhou a valer. Assim, a exigência da chapa datilografada foi um achado...para os datilógrafos. Fizeram o seu biscate [...].

Fraudes pontuais foram apontadas em diversos estados. Em Viçosa/AL, houve uma seção em que o presidente da mesa eleitoral entregou envelopes oficiais já fechados com cédulas em favor da chapa governista dentro. “O voto era, pois, rigorosamente secreto; secreto até mesmo para o eleitor que votava...”, fez graça um editorial do *Correio da Manhã*. As denúncias mais sérias apareceram no Espírito Santo e em Santa Catarina, indicando que as sobrecartas usadas não eram opacas o bastante para impedir alguém de ver a cédula em seu interior. Nos dois estados, as eleições foram anuladas meses após a votação. O Ministro Monteiro de Salles, do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, que deu o voto de minerva no caso do Espírito Santo, ainda observou que os envelopes de Pernambuco eram mais transparentes, mas a eleição no estado foi validada.



Charge de autoria de J. Carlos ironizando o segredo do voto. **Fonte:** *Careta* (RJ), Ano XXVI, n. 1301, 27 de maio de 1933, p. 26. Acervo da Fundação Biblioteca Nacional – Brasil.
Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/083712/52652>.

A verdade é que, apesar das burlas e incompletudes, houve virtual consenso na época de que o voto secreto à brasileira foi um avanço nos costumes políticos vigentes. Seu efeito positivo não pode ser visto isoladamente, pois outras medidas – como a própria criação e atuação da Justiça Eleitoral – contribuíram para lançar as bases de uma nova convivência política. Depois da eleição de 1933, vencedores e perdedores da Revolução de 1930 passaram a disputar a paternidade dos novos mecanismos de sigilo do voto.

Na abertura dos trabalhos da Assembleia Constituinte, Getúlio Vargas fez questão de tentar capitalizar a realização em seu discurso:

A adoção do voto secreto foi conquista de tal magnitude que, a ela se referindo, notável professor da Escola de Direito de São Paulo chegou a dizer: “Se mais não fizesse, valera a pena ter feito a Revolução para implantar o voto secreto”.

Durante os trabalhos da Constituinte, não havia adversários daquela forma de voto secreto, que acabou consagrada para o futuro. Na verdade, um futuro breve: em 1937, o próprio Getúlio promoveria um golpe de Estado que deixaria o Brasil sem eleições por quase uma década.

Outros períodos constitucionais se seguiram e reafirmaram a necessidade de garantir a autonomia do eleitor na escolha dos governantes. É um avanço que não é só brasileiro. A própria Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada pela Organização das Nações Unidas em 1948, destaca que a autoridade dos governos tem de estar baseada na “vontade do povo”, expressa por “voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”. Hoje, como no passado, essa é uma conquista que pode sofrer reveses e precisa sempre ser defendida.

Agradecimento

A realização desta pesquisa foi possível graças ao suporte da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), Processo n. 2018/10358-3.

Sugestões de leitura

ABREU, Alzira Alves de. Aliança Liberal. In: ABREU, Alzira Alves de (org.). Dicionário histórico-biográfico da Primeira República. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. E-book.

ESCOREL, Eduardo. *1930, tempo de revolução* (2002, 48 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vOPeTI3fzd8>. Acesso em: 22 mar. 2023.



GOMES, Angela de Castro. Introdução. In: GOMES, Angela de Castro (coord.). Regionalismo e centralização política: partidos e Constituinte nos anos 30. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1980. p. 23-39.

HISTÓRIA do Brasil: a Era Vargas (1930-1945). Consultoria: Boris Fausto. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=m1hCgnHJ2Fo>. Acesso em: 15 mar. 2022.

NICOLAU, Jairo Marconi. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

SCHLEGEL, Rogerio; NÓBREGA, Josué. Qual voto secreto? O Código Eleitoral de 1932 e as transformações no sigilo do voto. In: RICCI, Paolo (org.). *O autoritarismo eleitoral dos anos trinta e o Código Eleitoral de 1932*. Curitiba: Appris, 2019. p. 83-108.