Biblioteca Digital do
Tribunal Superior Eleitoral

Autorização concedida à Biblioteca Digital do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sob a licença Creative Commons 3.0.

Você tem direito de:

Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato.

De acordo com os termos seguintes:

Atribuição — Você deve dar crédito ao autor.

Não Comercial — Você não pode usar o material para fins comerciais.

Sem Derivações — Você não pode remixar, transformar ou criar a partir do material.

Authorization granted to the Digital Library of the Superior Electoral Court (TSE) under a Creative Commons 3.0.

You are free to:

Share — copy and redistribute the material in any medium or format.

Under the following terms:

Attribution — You must give appropriate credit.

NonCommercial — You may not use the material for commercial purposes.

NoDerivatives — You cannot remix, transform, or build upon the material.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

ORGANIZAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL DO ELEITORADO NO BRASIL- ESTUDO DAS ZONAS ELEITORAIS ENTRE 1932 A 2012

MARINGÁ
2013

DANIEL GALUCH JUNIOR

ORGANIZAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL DO ELEITORADO NO BRASIL- ESTUDO DAS ZONAS ELEITORAIS ENTRE 1932 A 2012

Monografia apresentada ao Departamento de Geografia como requisito parcial para a obtenção do diploma de bacharel em Geografia

Orientadora: Professora Dra. Jaqueline Telma Vercezi

MARINGÁ

2013

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida, por tocar a minha vida em paz, com consciência tranquila.

Aos meus pais, pelo amor, pela educação ,princípios, respeito e o prazer em estudar;

À minha esposa Fabiana, pelo amor correspondido e muita amizade;

Aos meus filhos Gabriel e Sofia, pela oportunidade de exercer a função que mais amo: ser pai;

À professora Dra. Jaqueline Telma Vercezi, pela disponibilidade, pelo bom humor, pelas cobranças e desafios de analisarmos na escala geográfica as zonas eleitorais

Aos meus irmãos, meus sobrinhos, meus sogros, meus cunhados, minhas afilhadas, meu afilhado, compadres e comadres, primos e primas, tios e tias pelo companheirismo;

Ã Justiça Eleitoral, pelo trabalho, pela dignidade, pela guarita, pelo emprego. Abraços para a família TRE, Dr. Luiz Henrique Trompczynski, Dr. Lucas Macedo, Giovana, Junior e em especial meus colegas de cartório Rafael, Aline e Maria Laudi;

Minha Terra Rica, os Três Morrinhos, o rio do corvo, meu Paranapanema, rancho filipak, minha longitude e latitude refúgio e esconderijo;

Ä geografia, esta paixão, este vício, comigo desde que me conheço por gente.

RESUMO

A organização sócio-espacial administrada pela Justiça Eleitoral correlaciona e articula União, Estados e Municípios, que conta com mais de 140 milhões de eleitores domiciliado em 5.570 municípios e dividido em 3.038 Zonas Eleitorais em 2012 . Cabe à Justiça Eleitoral fracionar o eleitorado brasileiro ou unificá-lo conforme a dinâmica e periodicidade dos pleitos e cargos disputados. A Zona Eleitoral é a circunscrição administrativa em que se executa a eleição. Ela possui as mais diversas realidades e particularidades locais e regionais, que implicam em características desiguais e interferem na eficiência dos pleitos e na qualidade dos serviços eleitorais. Assim, este trabalho discute sobre Zona Eleitoral, com o intuito de analisar sua concepção jurídica e espacial, sua homogeneidade e diferença, a evolução jurisprudencial e sugerir novos critérios técnicos para futuras alterações da divisão eleitoral brasileira.

PALAVRAS-CHAVES

ZONAS ELEITORAIS – DIVISÃO ELEITORAL – ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E POLÍTICA – JUSTIÇA ELEITORAL

ABSTRACT

The socio-spatial organization administered by electoral justice correlates and brings together federal, State and municipalities with an electorate that revolves around 140 million domiciled in 5,570 municipalities. This divided into Electoral Areas 3,038-according to data from 2012. The Electoral Justice split the Brazilian electorate or unify it as the dynamics and frequency of applications and positions played. The Electoral District is the administrative district in which runs the election. Has the most diverse regional and local particularities and realities, which involve in uneven characteristics and interfere with the efficiency of litigation and in the quality of electoral services. The regional particularities to electoral justice to identify and manage administrative problems, according to the detailed histories and lessons learned in previous elections. This study brings an interesting narrative about Electoral Area, with the aim of analyzing their design juridic.

PALAVRAS-CHAVES

ELECTORAL AREAS – ELECTORAL DIVISON – TERRITORIAL ORGANIZATION AND POLICY – ELECTORAL JUSTICE

LISTA DE ABREVIATURAS.

BOLETIM – BOL

CÓDIGO ELEITORAL – CE

CONSTITUIÇÃO FEDERAL - CF

ELEITORAL - ELEIT

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE

PRODUTO INTERNO BRUTO - PIB

RESOLUÇÃO – RES.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL - TRE

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE

LISTA DE TABELAS

TABELA 01: CENÁRIO GERAL DA DIVISÃO ELEITORAL DO IMPÉRIO

TABELA 2: COMISSÕES MUNICIPAIS E GEOGRAFIA ELEITORAL DA REPÚBLICA VELHA 1912

TABELA 03: RELAÇÃO DE ESTADOS, MUNICÍPIOS E ZONAS ELEITORAIS EM 1933

TABELA 04: RELAÇÃO DE ESTADOS, MUNICÍPIOS E ZONAS ELEITORAIS EM 1945

TABELA 05: COMPARATIVO ENTRE AS ZONAS ELEITORAIS CONSTITUÍDAS EM 1933 E 1945

TABELA 06: QUANTITATIVO DE ZONAS ELEITORAIS POR ESTADOS E TERRITÓRIOS NOS ANOS DE 1966 E 1983

TABELA 07: QUANTITATIVO DE ZONAS ELEITORAIS POR ESTADOS E TERRITÓRIOS NOS ANOS DE 1983 E 1990

TABELA 08 RELAÇÃO DE ESTADOS QUE MAIS CRIARAM ZONAS ELEITORAIS ENTRE 2003 A 2010

TABELA 09: RELAÇÃO DE ESTADOS QUE MAIS CRIARAM ZONAS ELEITORAIS ENTRE 2003 A 2013

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01: EVOLUÇÃO DA MALHA MUNICIPAL ENTRE 1872 A 2013

QUADRO 02: ORDEM DA NUMERAÇÃO DAS ZONAS ELEITORAIS NO TERRITÓRIO EM 1945

QUADRO 03: ANÁLISE GEOGRÁFICA SOBRE AS ZONAS ELEITORAIS EM 1945
QUADRO 04: RELAÇÃO DE ESTADOS QUE MAIS CRIARAM ZONAS ELEITORAIS ENTRE 1990 A 1992

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01: MAPA POLÍTICO DO BRASIL EM 1945

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 01: MAPA DA 105ª ZONA ELEITORAL – TERRA RICA E GUAIRAÇÁ;
ANEXO 02: MAPA DA ZONAS ELEITORAIS DE BELÉM DO PARÁ;
ANEXO 03: MAPA DAS ZONAS ELEITORAIS DE SALVADOR;
ANEXO 04: DIVISÃO DAS ZONAS ELEITORAIS DE SANTA CATARINA.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 8

2 CORRELAÇÕES ENTRE O DIREITO E A GEOGRAFIA 10

2.1 Primeira Correlação Jurídica E Geográfica: A Sociedade 11
2.2 Segunda Correlação Jurídica E Geográfica – O Estado Nacional 12
2.3 Terceira CORRELAÇÃO: A Lei 13
2.4 Quarta Correlação: Território 15
2.5 Quinta Correlação: O Município 18

3 CONCEITUAÇÃO DE ZONA ELEITORAL 19

4 FORMAÇÃO SOCIO-ESPACIAL DAS REGIÕES ELEITORAIS ANTES DA CRIAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL 23

4.1 Elementos Constituintes De Zonas Eleitorais No Império 23
4.2 ELEMENTOS Constituintes de Zonas Eleitorais na República Velha 26

5- CRIAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL 32

5.1 A Divisão Eleitoral Do Brasil Em 1933 32

6 OCUPAR O TERRITÓRIO É PRECISO 38

6.1 O decreto-lei 7.586/1945, Constituição Federal De 1946 E Código Eleitoral De 1950. 38
6.2 Jurisprudência do TSE de Criação de Zonas Eleitorais no intervalo de 1945 a 1950 41
6.3 Do Código Eleitoral de 1950 até O Golpe Militar de 1964 45
6.4 Jurisprudência do TSE de Criação de Zonas Eleitorais no intervalo de 1950 a 1963 47

7 A DIVISÃO ELEITORAL EM ZONAS EM TEMPO DE MUITAS ELEIÇÕES E NENHUMA DEMOCRACIA 48

7.1. Jurisprudência do TSE de Criação de Zonas Eleitorais no intervalo de 1964 a 1980 51

8 REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E CONSOLIDAÇÃO DO TERRITÓRIO ELEITORAL 55

8.1 A Justiça Eleitoral Inserida Nestas Modificações 60

9 GEOGRAFIA, ZONAS ELEITORAIS E CIDADANIA 69

10 CONCLUSÃO 70

11 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 72

1 INTRODUÇÃO

Depois das 18 horas do dia 07 de outubro de 2012, toda mídia repercutia e noticiava os resultados das eleições municipais. Com alguma dificuldade, os cientistas políticos analisavam os resultados eleitorais e a quantidade de votos dos candidatos nos municípios com mais de 100.000 eleitores. Eles analisavam os votos na delimitação espacial denominada zona eleitoral. Esta ilustre desconhecida, presente na divisão eleitoral brasileira desde 1932, portadora de mais status a partir de 1988, aparece a cada 02 anos e auxilia na tradução dos significados sócio-políticos e espaciais do ato de votar e ser votado.

A atual administração estatal do território da Justiça Eleitoral, é composta pelos seguintes órgãos delineados pela Constituição Federal de 1988: Tribunal Superior Eleitoral (TSE), instância máxima e está sediado em Brasília, cuja a circunscrição eleitoral é todo país; Tribunal Regional Eleitoral (TRE), instância intermediária, sediados nas 26 capitais estaduais e na capital da República; Juizes Eleitorais, sediada preferencialmente na sede de uma Comarca, composto de vários municípios, um município apenas ou bairros da zona urbana de um município; Juntas Eleitorais, formadas por cidadãos para compor juntamente com o Juiz Eleitoral a administração das eleições na zona eleitoral.

O Brasil tem duas divisões eleitorais. A primeira é denominada de Circunscrição, divisão territorial em que se realiza determinada eleição. Ela é constitucional, federativa, vincula eleitor e candidato ao seu território, estrutura o sistema eleitoral e disciplina as regras da disputa pelo poder. A segunda divisão é privativa da Justiça Eleitoral, de natureza operacional, a divisão das Circunscrições em Zonas e Seções. A Justiça Eleitoral demarca o Estado Brasileiro para gerir e operacionalizar eleições nas suas Circunscrições. Ela age na dinâmica e periodicidade dos pleitos e cargos disputados nas unidades político-administrativas.

Há poucas pesquisas sobre a organização sócio-espacial da Justiça Eleitoral. Percebe-se que as obras de Direito Eleitoral refletem pouco sobre a organização territorial e política do eleitorado. Temos pesquisas somente sobre o perfil do eleitor e a intenção de votos para algum candidato no dia das eleições. Com a publicação da obra Geografia do Voto, de Jacobs (2006) obtemos mais visibilidade a

espacialização do ato de votar, pois a geografia eleitoral possibilita a realização do mapeamento dos resultados, logo após o fechamento das urnas.

O objetivo desta pesquisa é analisar a criação e a consolidação no território, a organização sócio-espacial da Justiça Eleitoral através das Zonas Eleitorais; como ela se organiza para coletar o voto de mais de 140 milhões de eleitores, residentes em 5.570 municípios mais o Distrito Federal.

A zona eleitoral unifica na mesma escala geográfica os 03 entes políticos quando o assunto abordado é uma eleição. Nos próximos capítulos explicaremos o conceito de Zona eleitoral e a contribuição do Direito para esta pesquisa geográfica, bem como, tentaremos elucidar a questão, contribuindo para a sociedade ao considerarmos o aperfeiçoamento da cidadania.

Devido à relevância da Zona Eleitoral na execução de serviços vitais para nosso Estado Democrático de Direito, o objetivo do nosso estudo é aprofundarmos o significado dessa unidade mínima, no tempo e no espaço, com base em estudos jurídicos e geográficos, para mostrarmos a evolução do uso do território pela Justiça Eleitoral Brasileira; desenvolvermos mapas para a tomada de decisões; enfatizar a característica de ciência síntese.

Sobre a metodologia, esta pesquisa se fartou de material de cunho histórico, adquirido nas bibliotecas do Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, demais regionais e pesquisa bibliográfica. Destacamos as decisões do TSE sobre a criação das zonas eleitorais de todos os Estados Federados. Foram pesquisadas todas jurisprudências sobre o tema, armazenadas no sítio www.tse.jus.br.

A intenção era encontrar o entendimento de geografia do Plenário do Tribunal. A exposição está em ordem crescente, os capítulos estão expostos em épocas distintas: criação das zonas eleitoral em 1932, recriação da zona eleitoral em 1945, em acompanhamento à redemocratização do Brasil, regime ditatorial (1964 – 1985). Os capítulos referentes às duas últimas décadas, apresentou maior reflexão, para entender o uso do termo zona eleitoral, dar valor ao seu significado e promover uma atitude cidadã, em defesa ao Estado Democrático de Direito.

Finalmente, propomos algumas contribuições geográficas nesta pesquisa híbrida, possuidora de componentes jurídicos que em certos momentos destes apontamentos, se dá maior atenção às normas do que ao espaço. Enfim, as normas produzem espaço geográfico, diretamente ou indiretamente, em todos os sentidos.

Propomos neste estudo, dar maior ênfase à geografia quantitativa do que à geografia crítica[1]. É uma escolha! Todavia, não somos ingênuos e conhecemos bem a pressão, a influência e o poder das classes dominantes, o peso do poder político, que transformam seus interesses em leis. A norma é sim instrumento eficiente de produção do espaço geográfico, muitas vezes excludente.

2 CORRELAÇÕES ENTRE O DIREITO E A GEOGRAFIA

Ao contextualizarmos a correlação entre as duas ciências, apontaremos em um primeiro momento algumas etimologias sobre a origem da acepção do termo direito e geografia. A acepção "direito" provém da palavra latina *directum*, de significado judaico-cristão, expressando qualidade humana de retidão, o certo, o correto, o mais adequado. Na evolução conceitual do termo, em constante estado de mutação, o Direito é aquilo que uma sociedade ou grupamento social compreende como ideal de retidão e correto para a sua coletividade.

A Geografia surgiu na Grécia Antiga, ora como filosofia natural, ora história natural, consistindo na descrição dos locais, das estruturas do Planeta Terra. Por isso etmologicamente, a palavra "geografia" tem conceituação genérica de "Descrição da Terra", ou "Estudo da Terra". O espaço geográfico é o estudo balizador da Geografia, expressando a articulação natureza e sociedade, um objeto de interfaces entre as ciências naturais e as ciências sociais. O espaço geográfico como "reflexo da expressão uno e múltiplo, aberto a múltiplas conexões, conceituada no termo região, território, lugar, ambiente e redes" (SUERTEGARAY 2005, p. 58). A Geografia é um método, é uma forma de considerar as coisas, os seres, os fenômenos em suas relações com a Terra: localização, extensão, variações locais e regionais de frequência ou de intensidade. A geografia empenha-se em pensar as coisas e os acontecimentos terrestres em função da terra, concebida não como um suporte inerte, mas como um ser dotado de uma atividade

[1] A Geografia Quantitativa está calcada na abordagem locacional. Adota postura pragmática que se associa à difusão do sistema de planejamento do estado capitalista. Adota também o positivismo lógico, como método de apreensão do real, assumindo uma pretensa naturalidade científica.
A Geografia Crítica é calcada no materialismo histórico e na dialética marxista. É a reinterpretação, com base na teoria marxista, de aspectos que tenham sido abordados pela nova geografia. Reexamina-se a questão da jornada de trabalho, da terra urbana, da habitação, dos transportes regionais e da localização industrial.

própria que comandou algumas vezes, que condicionam sempre aqueles seres que o povoam.

Passamos a discutir relação entre as duas ciências e suas derivações: a geografia do Direito e o direito da Geografia. Criada por juristas e geógrafos de origem inglesa e francesa, há poucos pesquisadores brasileiros discutindo o tema. Em síntese a geografia do Direito estuda como as normas jurídicas produzem e constróem espaços e paisagens. Quanto ao Direito da Geografia, os estudos apontam como a geografia ou o espaço social é incorporado ao Direito. A parte geográfica é incorporada na estrutura e hierarquia da Justiça Eleitoral. O nosso trabalho considerado como a geografia dos Tribunais Superiores. Souza (2013), busca suporte para uma terceira via, utilizando o termo *splice* (literalmente, união, costura, encaixe) para superar as categorias binárias espaço e lei pois "o legal e o espacial são, de maneiras significantes, aspectos um do outro. É esta síntese que buscamos para refletir sobre a Justiça Eleitoral em tempos de democracia estável e continuada".

Para contextualizar a necessidade de estudar a Justiça Eleitoral no prisma geográfico e jurídico, descrevemos abaixo 05 correlações entre Geografia e Direito: a) a sociedade; b) Estado Nacional; c) a Lei; d) o Território; e finalmente e) Município.

2.1 PRIMEIRA CORRELAÇÃO JURÍDICA E GEOGRÁFICA: A SOCIEDADE

A primeira correlação do direito e geografia é o objeto de estudo similar: a sociedade. O "objeto da geografia é a sociedade através da sua organização espacial" (CORREA 1994, p.10). Ele cita duas condições: a) a produção e reprodução dos grupos sociais através da organização espacial; e b) a organização espacial é expressão da produção material do homem, resultado no trabalho social. Neste contexto, existe uma ideia de espaço como local da morada do homem e como meio de sua produção e reprodução. Lefebvre (1973) e Santos (1978) descrevem que o modo de produção da sociedade é o modo de produção do seu espaço.

O Direito também requer o elemento humano como condição de existência, sem o qual não ocorrem os eventos que lhe interessam. A doutrina relata que o "Direito é fenômeno histórico cultural e social, é a ordenação normativa de conduta

segundo uma conexão de sentido" (SILVA, 2001, p.14). Existe a concepção de coabitação, onde os homens moram próximos e há a necessidade de regras para habitação pacífica ou ordenada, pois a convivência no espaço pode ser tensa.

Explicitando esta ideia, Moreira (2006) correlaciona direito e geografia, mencionando que em qualquer sociedade, a coabitação é conteúdo necessário da convivência espacial dos homens em qualquer relação espaço-tempo. Para isso temos que a regulação (as normas, as leis, o ordenamento) é prescrição do controle da forma de organização espacial.

2.2 SEGUNDA CORRELAÇÃO JURÍDICA E GEOGRÁFICA – O ESTADO NACIONAL

A segunda correlação entre Geografia e Direito se caracteriza na atuação e institucionalização dos Estados Nacionais. O Homem/a mulher são seres sociais. A sociedade é o grupo no qual os seus membros compartilham dos elementos e condições básicas de uma vida em comum. A sociedade politicamente organizada é o Estado.

O Estado Nacional é uma instituição organizada política, social e jurídica ocupando um território definido, normalmente onde a lei máxima é uma Constituição escrita, e dirigida por um governo que possui soberania reconhecida tanto interna quanto externamente. Ele é responsável pela delimitação do território para o exercício do mando e da obediência, segundo normas e leis estabelecidas e reconhecidas como legítima, sendo possível legalmente a coerção física em caso de desobediência.

Em síntese, a doutrina elegeu os três componentes essenciais para a formação de um Estado: povo, território e poder político. Todo Estado Nacional tem uma concepção de Espaço, o que implica a existência de uma estratégia de construção desse mesmo espaço (PINTAÚDI, 2006).

Na busca da síntese, com o objetivo de mostrar todas as evoluções que passa o Estado Federal, descreveremos sobre o tema. O Estado possui existência válida em face da constituição.

Conforme a Constituição Federal de 1988, o Brasil é uma República Federativa, é um Estado Democrático de Direito. Ele é formado pela união indissolúvel da União, Estados Federados e Municípios. Seu regime de governo é o

Presidencialista composto de 03 Poderes: Executivo. Legislativo e Judiciário, exercida respectivamente, pelo Presidente da República, pelo Congresso Nacional e pelo Supremo Tribunal Federal. A Justiça Eleitoral faz parte do Poder Judiciário.

Nosso país é um Estado Federado. Isso remete a uma repartição e descentralização de competências entre um poder Central e os Estados-membros. Percebe-se de forma objetiva na estrutura e hierarquia da Justiça eleitoral, ao dividir as competências entre Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais e Juízes Eleitorais, cada um com sua hierarquia e espaço delimitado para exercer o poder.

2.3 TERCEIRA CORRELAÇÃO: A LEI

O Direito e a Lei podem ter acepções semelhantes e estão associados de imediato à figura do Estado Moderno, principalmente com cunho ideológico e coercitivo. O Estado é detentor do monopólio de aplicar e elaborar Leis para reger a vida em sociedade, que conjuntamente, se transformam num arcabouço sistematizado, criando a doutrina, denominada Direito.

Há muitas correntes e posicionamentos doutrinários conflitantes em relação ao Estado Nacional e o uso da lei. O Direito proporciona várias dicotomias, todas importantes para a reflexão sobre a produção de espaço geográfico. As dicotomias mais importantes são entre o direito positivo e direito natural e entre o direito público e direito privado.

Na primeira dicotomia há o embate de 02 (dois) modelos básicos de posicionamentos, aparentemente irredutíveis e freqüentemente apresentados como tais – jusnaturalismo e juspositivismo. A partir desse paradigma derivam todas as demais tomadas de posições ideológicas no campo da Ciência do Direito.

O método científico Positivo se baseia em um método indutivo e experimental. Seus padrões são certezas. Suas explicações são mecanizadas, entendidas na relação causa - efeito.

O Positivismo dá ênfase à compreensão do Direito como sinônimo de Lei e de Ordem. Toda evolução jurídica enfatizada na sociologia e na filosofia compreende que o direito positivo é a ordenação heterônima das relações sociais (coabitação), baseadas numa integração normativas de fatos e valores. Para o positivista seguir a lei é ser justo.

O Jusnaturalismo se refere àquele direito que nasce com o próprio homem independente de regramento quanto à sua utilização. O Direito Natural complementa o Direito Positivo, dando sentido a um ideal jurídico superior, cuja realidade se encontra fora do espírito humano.

A segunda dicotomia ocorre dentro do Direito Positivo entre os ramos do Direito Público e Direito Privado. Esta é atualmente a maior dicotomia do direito moderno. A evolução entre direito público e privado foi e é muito importante para o surgimento, legitimidade e evolução dos Estados Nacionais.

Atualmente o Direito Público é aquele que regula relações em que o Estado é parte, regendo sua organização, considerando em si mesmo, em relação com outro Estado e em suas relações com particulares, quando procede em razão de seu poder soberano e atua na tutela do bem coletivo. O Direito Privado é o que disciplina relações entre particulares, nas quais predomina, de modo imediato, o interesse de ordem privada.

São ramos do direito público o direito constitucional, direito administrativo, direito tributário, direito processual, direito penal e o direito urbanístico e em especial o Direito Eleitoral. São ramos do direito privado o direito civil, direito do trabalho e o direito comercial. Na geografia, a correlação com as leis e as normas surge a partir da fragmentação e recortes espaciais. Uma vertente de nossa pesquisa o ordenamento, que se confunde com o arranjo do espaço, gênese do conceito de território. No trato das questões ambientais, urbanas, suburbanas, a geografia questiona o espaço geográfico que a norma produz. Os instrumento jurídicos que geógrafos e juristas produzem em equipes são os Planos Diretores Municipais, os Zoneamentos Ecológicos Econômicos, os Relatórios de Impacto Ambiental e legislação territorial. O direito urbanístico, agrário, ambiental tem amparo nas ciências geográficas.

Tratamos a partir de agora sobre o direito eleitoral. Assim, nosso prisma de análise seria o direito da geografia. Considerando a organização do Estado Federado como sinônimo de descentralização, delimitamos o Direito Eleitoral. Neste ramo de conhecimento, que versa sobre a legitimidade do processo de escolha dos governantes, há lacunas para a discussão da organização territorial e política do eleitorado, na discussão das circunscrições eleitorais e das zonas.

Direito Eleitoral “é o ramo do Direito público que trata de institutos relacionados com os direitos políticos e das eleições, em todas as suas fases, como

forma de escolha dos titulares dos mandatos eletivos e das instituições do Estado" (CÂNDIDO,2005, p.23).

Em contribuição para a o direito eleitoral "ela é a disciplina da participação do povo na formação do governo e os direitos políticos de modo que se estabeleça a precisa equação entre a vontade popular e atividade governamental" (COELHO, 2009, p.76).

Para simplificar, Direito Eleitoral é o ramo do Direito Público constituído por normas e princípios disciplinadores do alistamento de eleitores, do registro de candidatos, da propaganda política, da votação, da apuração e da diplomação dos eleitos, bem como das ações, medidas e demais garantias relacionadas ao exercício do sufrágio popular.

O papel essencial da Justiça Eleitoral é garantir a legitimidade e a validade expressas no trato da soberania popular. O grande desafio do Direito Eleitoral é a eliminação ou a contenção de práticas abusivas.

2.4 QUARTA CORRELAÇÃO: TERRITÓRIO

Território é um recorte qualificado por seu sujeito no espaço. É através do recorte do espaço que há diferenciação entre as parcelas de espaço. Os recortes espaciais são reflexos das relações de poder e dominação nas relações sociais. Assim, o território também se define como base da existência administrativa do Estado[2].

O território possui um dualismo social-espacial, diretriz predominante no discurso das ciências sociais. Referente ao Direito e a Geografia, já observamos a correlação de território na figura do Estado Nacional. Suertegaray (2005) percebe o território como uma perspectiva analítica vinculada à ideia de poder sobre um espaço e seus recursos.

O território é uma materialidade terrestre que abriga o patrimônio natural de um país, suas estruturas de produção e os espaços de reprodução da sociedade (lato sensu). É nele que se alocam as fontes e os estoques de recursos naturais

[2]Saquet (2005:48) informa que a apropriação e a produção do espaço geográfico estão na base do arranjo territorial. Território e espaço estão ligados e entrelaçados, pois o primeiro é fruto da dinâmica sócio-espacial.

disponíveis para uma dada sociedade e também os recursos ambientais existentes (MORAES, 2005).

Considera-se que o termo território está associado aos Estados Nacionais em duas conotações específicas: “a primeira está associada à soberania territorial, através da delimitação clara de fronteiras; a segunda está associada às brechas de áreas não incorporadas totalmente na vida política de um Estado” (SPOSITO, 2003, p.17).

Santos (1978 apud SPOSITO, 2003, p.17) afirma que

> um Estado Nacional é essencialmente formado de três elementos: o território, um povo e a soberania. A utilização do território pelo um povo cria o espaço. As relações entre o povo e seu espaço e as relações entre diversos territórios nacionais são reguladas pela função da soberania.

Raffestin (1993 apud SPOSITO, 2003, p.18) contribui com o estudo do território do espaço através da criação de métodos. O referido autor cita que “espaço e território não são termos equivalentes (...) o território se forma a partir do espaço, sendo resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático em qualquer domínio”.

Becker (2005) também contribui sobre o tema:

> o território é hoje mais complexo, não se restringe ao espaço geográfico, banal, pois o acesso às redes e seu controle cria também territórios. Há que começar por reconhecer seu dinamismo e um processo simultâneo e contínuo de territorialização/ desterritorialização. Seguindo-se o fato de que ele é um mediador de relações, integrando múltiplas dimensões e território – zona e um território – rede. (BECKER, 2005, p.73).

Haesbaert (2005) discute em outra vertente a multiplicidade territorial e sua des-territorialização, entendendo numa perspectiva de espaço imprescindível para a reprodução social, seja de um indivíduo, seja de um grupo ou de uma instituição.

> Como se entende que não há indivíduo ou grupo social sem território, quer dizer, sem relação ou um tipo de controle, seja ele de caráter mais material ou mais simbólico, sobre o contexto espacial no qual está inserido, o homem sendo também um homo geographicus (SACK,1996), em cada momento da história e em cada contexto geográfico revela sua própria forma de des-territorialização. (HAESBAERT, 2005, p.21)

A partir deste momento, relacionando ordenamento territorial como instrumentos de planejamento do Estado, temos uma ideia de regulação ou organização do uso, fragmentação, ocupação e transformação do território com fins de seu aproveitamento satisfatório.

Assim, temos no ordenamento territorial o exercício da administração geográfica da sociedade, conforme a ideologia estatal em cada relação tempo-espaço. Os planos diretores não fogem dessa regra, é uma fotografia de determinado momento, demonstrando em cada época a organização espacial. Atualmente, cabe ao Poder Executivo Municipal promover o adequado ordenamento territorial através do instrumento Plano Diretor, mediante o controle do parcelamento, do uso e da ocupação do solo.

A Carta Européia de Ordenação do Território, Pujadas (1998), define ordenamento territorial como uma expressão espacial das mais variadas políticas (econômicas, sociais, culturais e ecológicas) da sociedade. Esta carta esclarece o ordenamento como “uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política concebida com um enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é um desenvolvimento equilibrado das regiões e da organização física do espaço segundo um conceito diretor”.

Como todo instrumento normativo no Brasil, analisa-se a todo instante a capacidade de cumprimento e fiscalização do espaço geográfico pelo Estado. O ordenamento constitui expressões territoriais das políticas econômica, social, cultural e ecológica. Nesse sentido, seu entendimento caminha na direção de um “disciplinamento” no uso do território, de modo a compatibilizar, ou, ao menos, diminuir eventuais conflitos existentes nas diversas ações públicas e privadas que alteram dinamicamente os conteúdos físicos, sociais, econômicos e culturais contidos no território. (FIGUEIREDO,2005).

Há outros esclarecimentos sobre ordenamento territorial

> Ele é um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades de modo a alcançar sua meta, que é a compatibilização de políticas públicas em seus rebatimentos no espaço, evitando-se conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes no uso de lugares e dos recursos. (BECKER, 2005, p. 75)

Nossa pesquisa parte para um aprofundamento do tema quanto ao ordenamento do território. Moreira acredita em duas formas de ordenamento

territorial: a) sociedade organizada numa estrutura de espaço e contra-espaço e outra é numa sociedade organizada numa estrutura de pluralidade espacial de equivalência. Ele reforça seu ponto de vista:

> A sociedade está territorialmente ordenada no sentido de certa ordem de direção, querendo-se dizer com isto que as relações da sociedade arrumam-se na forma de um arranjo de espaço que leve a que seus movimentos convirjam para uma finalidade predeterminada. (MOREIRA, 2005, p.80).

No Brasil, a ocupação do território se fez a partir do litoral. Até hoje, as concentrações demográficas se dão, numa extensa faixa mais próxima à orla marítima que se estende do nordeste ao sul do país, em oposição à ocupação mais rarefeita do interior do norte e centro-oeste. O processo de ocupação e as atividades econômicas desenvolvidas no Brasil estiveram fortemente relacionadas com a exploração de seus recursos e das potencialidades naturais de seus territórios.

Outra característica marcante do território brasileiro é a urbanização, que cresceu desigual, abrangendo poucas cidades que concentram população e riqueza, multiplicando pequenos centros urbanos, que abrigam uma força de trabalho pouco qualificada e fortemente vinculada às atividades primárias. As zonas eleitorais demonstram esta afirmação.

2.5 QUINTA CORRELAÇÃO: O MUNICÍPIO

O Município é a institucionalização do território. A instituição do município é a mais primitiva forma de organização política do homem em vida sedentária, originada no Império Romano. Segundo Castro (1991) o Município surgiu como unidade político-administrativa como alternativa de dominação branda aos opositores que se rendiam pacificamente, sujeitos às imposições do Senado.

O Município no mundo moderno tem uma estrutura diversificada ao original romano em estrutura e atribuições. Meirelles (2001, p.33) verifica que o mesmo “ora se organiza por normas próprias através de competência constitucional, com autonomia política, administrativa e financeiramente, ora organizada segundo as conveniências do Estado”, que lhes regula a autonomia e lhes defere maiores ou menores incumbências administrativas no âmbito local. No Brasil, o Município é recepcionado como escala local.

Cada município é dividido administrativamente em distritos. Cada distrito tem como sede um núcleo urbano, chamado de vila. Por força do Decreto-Lei 311/1938, o distrito com a vila mais populosa e/ou que abriga o prédio do governo municipal se transforma na cidade, adquirindo o *status* de área urbana. Nas constituições de 1946, 1967, o município não era ente político e possuía autonomia limitada. Sua maior função era administrativa. A Constituição Federal – C.F. de 1988 integrou o município brasileiro como entidade de terceiro grau, concedendo a ele autonomia nos aspectos político, administrativo e financeiro e outorgando a ele o poder de elaborar sua lei orgânica e aumentar sua participação nos impostos partilhados.

O Brasil é dividido territorialmente em 26 Estados Federados mais o Distrito Federal. Os Estados são divididos em municípios. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Justiça Eleitoral, o Brasil possui 5.570 municípios, sendo 4.295 com menos de 25.000 habitantes e respondem por 12,9% do produto interno bruto - PIB.

Quadro 01: Evolução da malha municipal do Brasil entre 1872 a 2013

Ano	Municípios Emancipados
1872	642
1900	1121
1933	1363
1940	1574
1950	1890
1960	2765
1970	3959
1980	3992
1991	4991
2000	5507
2013	5570

Fonte: Atlas Nacional do Censo 2010 do IBGE

3 CONCEITUAÇÃO DE ZONA ELEITORAL

O território da Justiça Eleitoral é gerida e planejada pelos seguintes órgãos delineados pela Constituição Federal de 1988: Tribunal Superior Eleitoral – TSE, instância máxima, sediado em Brasília, circunscrição eleitoral equivalente ao país; Tribunal Regional Eleitoral – TRE, instância intermediária, sediados nas 26 capitais

estaduais e na capital da República, gere os Estados; Juizes Eleitorais, sediada na sede da Zona Eleitoral, com âmbito local, gerência de território e circunscrição peculiar.

Recorre-se à Geografia para compreensão do termo “zona”. Zona é delimitada pelo Espaço, com estrutura e funcionamento uniforme. A acepção “zone” vem do latim e corresponde inicialmente como área delimitada. Zona significa uma extensão territorial, com limites razoavelmente identificáveis e características homogêneas. Encontra-se o uso da expressão “zona” nos adjetivos territoriais (zona urbana e zona rural), nas paisagens (zonas fisiográficas e biomas) e na economia (zona portuária, zona industrial e zona do euro). A prática geográfica e jurídica com o termo zona deu origem ao zoneamento, que significa a compartimentação de uma região em porções territoriais, obtida pela avaliação dos atributos mais relevantes e de suas dinâmicas.

Mas qual a compreensão jurídica de “zona” utilizado no Código Eleitoral (CE) de 1932? Enquanto Assis Brasil contribuiu para incorporação de suas ideias nos sistemas eleitorais, João Cabral se preocupou com a divisão e organização da nova Justiça Especializada. Em sua obra, Direito Eleitoral Comentado (1932), Cabral argumenta que zona é uma denominação técnica inédita para delimitar a porção de território sujeita a jurisprudência e competência do juiz vitalício.

> O plano dividirá a região em zonas, levando em conta a população avistável, a extensão territorial, os meios de transporte, para o fim de poderem os funcionários identificadores desempenhar suas funções, da maneira mais cômoda para os alistandos. A designação das varas e dos ofícios, que ficam incumbidos do serviço de qualificação e identificação (art. 30 é matéria também de grande importância e os TRs devem exercer essa função imediatamente depois de constituídos, e com o maior cuidado e elevado critério (v. arts.30 e 140) (CABRAL, 1932, p. 73).

O legislador utilizou a acepção Região Eleitoral ao tratar de cada Unidade da Federação e de Zona para tratar da sua subdivisão. A acepção “Distrito” teria o mesmo significado, mas na tradição política brasileira, ela é interpretada como uma circunscrição e serve para delimitar nos Estados áreas para representatividade regional e escolha dos membros das Assembléias Legislativa e a Câmara dos Deputados.

A redação do artigo 24 do CE demonstrou que as Unidades Federativas não são compostas por zonas, mas sim divididas, fracionadas. Na atual organização

eleitoral ainda denomina-se zonas e números. Não foi encontrada explicação para a utilização da Justiça Eleitoral do uso de número nas denominações das zonas se desde a década de 1930 o eleitor não a identifica por meio do número, com o desconhecimento de que os serviços eleitorais e organização dos pleitos não é rol de atribuições da Justiça Comum.

A evolução histórica e espacial das Zonas Eleitorais, de 1932 a 2012 demonstrou que no Brasil a organização política e territorial do eleitorado teve sua gênese na organização judiciária dos Estados (Comarcas), que repousa na divisão político-administrativa dos municípios, os quais tiveram suas emancipações pautadas em diversas regras.

> Os Códigos Eleitorais de 1932, 1945 e 1965 mostram que os Estados são divididos por Zonas Eleitorais. Contudo, percebe-se que por ser lógica sua conotação jurídica e geográfica não tem uma definição legal. O entendimento atual de Zona Eleitoral disponibilizada no Glossário Eleitoral versa sobre “uma região geograficamente delimitada dentro de um estado, gerenciada pelo cartório eleitoral, que centraliza e coordena os eleitores ali domiciliados. Pode ser composta por mais de um município, ou por parte dele. Normalmente segue a divisão de Comarcas da Justiça Estadual” (GLOSSÁRIO ELEITORAL, 2013, p.20)

Nesta seara, se faz necessária a reflexão sobre o tema por alguns autores. Para Ribeiro (1986), o ponto de partida da discussão de zona eleitoral é a preocupação com o detentor da jurisdição e administração. Tendo a fatia de território vinculado a presença de um magistrado (detentor), não importa a constituição espacial desta área.

Para Michels (1998, p. 51), “zona eleitoral é a área de delimitação espacial da jurisdição eleitoral com as seções nelas encravadas”. É nela que está inserida na seção (frações de zona eleitoral), local onde o eleitor vota e exerce cidadania, organizada em locais de votação apropriados espalhados na área delimitada. As seções, na prática expressam-se pelas salas de aulas, de clube, postos de saúde onde está localizada a urna eletrônica no dia da eleição. É obrigatória a presença das seções nas localidades, vilas e cidades de todos os municípios e Distrito Federal.

A Comarca é uma parcela de espaço delimitada, na qual o Juiz de Direito exerce jurisdição na Justiça Comum. Até 1993, a criação de zona eleitoral em

município que é elevado a Comarca foi sempre aprovada, qualquer que seja o número de eleitores, pois a cada Comarca deve corresponder uma zona eleitoral, a fim de que o juiz tenha sob sua jurisdição a justiça comum e a eleitoral. A Justiça Eleitoral não possui quadro próprio de Juízes, no entanto, eles são da magistratura estadual.

Na configuração política e administrativa, pode ser formada por mais de um município.

> As Zonas Eleitorais nem sempre coincidem com os limites territoriais do município ou da Comarca. Com efeito, há Zonas Eleitorais que abrangem mais de um município ou mais de uma Comarca e há municípios ou Comarcas que possuem duas ou mais Zonas Eleitorais. (ALMEIDA, 2009, p.260).

A particularidade de cada Unidade Federativa é ter critérios próprios para criação dessas Comarcas e explica parcialmente as diferenças e peculiaridades nas Zonas Eleitorais. A densidade demográfica, população municipal, receita tributária municipal, número expressivo de feitos judiciais são critérios atuais utilizados pelos Estados para criar novas Comarcas. Para Gomes (2008, p.64) “a Zona Eleitoral encena a mesma ideia de Comarca. É o espaço territorial sob a jurisdição do juiz eleitoral. A área da Zona Eleitoral pode coincidir com a da Comarca, geralmente é isso que ocorre”.

Por sua vez, Delbem (2010) relata que o histórico brasileiro de criação das Zonas Eleitorais se confunde com a evolução e desenvolvimento dos Municípios e Unidades Federativas. Conforme a visão institucional e política, é sinônimo de status de desenvolvimento, o município abrigar um Juiz de Direito e um Promotor, e se transformar no município-termo de uma comarca.

Para Santos (2006, p.61) as relações entre população, eleitorado, municípios, zonas eleitorais são bastante íntimas, pois “o mesmo crescimento populacional básico, e natural, estimula a expansão tanto das sedes municipais quanto do eleitorado, ambos desaguando no aumento das zonas eleitorais e, em decorrência, de seções”. Nas eleições gerais de 1945, votaram mais de 6 milhões de eleitores, residentes em 1669 municípios agrupados em 978 zonas eleitorais. Em 1990, estavam alistados mais de 83 milhões de eleitores, residentes em 4.490 municípios, agrupados em 2.400 zonas eleitorais.

Nas eleições de 2012, estavam alistados mais de 140 milhões, residentes em 5567 municípios e o distrito federal, agrupados em 3.038 zonas eleitorais. Isto mostra a grandiosidade da estrutura eleitoral brasileira . O termo zona eleitoral foi utilizada como categoria de análise espacial, no desempenho dos candidatos a prefeitos Fernando Haddad (PT) e José Serra (PSDB) no segundo turno do município de São Paulo.

De forma administrativa, em síntese, uma zona eleitoral é divididas em seções. Cada seção é uma sala, cômodo, um espaço preparado para receber os eleitores para o exercício do voto. Conforme as normas e o sistema jurídico, cada seção tem uma mesa receptora de votos (urna eletrônica), os mesários nomeados pelo Juiz Eleitoral e os fiscais de partidos políticos.

O responsável direto pela zona eleitoral é o Juiz. Ele é auxiliado pelo cartório (escritório). O cartório alista os eleitores, organiza as eleições, fiscaliza as listas de filiações partidárias, fiscaliza os candidatos e as campanhas eleitorais, totaliza e apura os votos e legitimam os eleitos. Porém, nosso trabalho vai utilizar a escala espacial Zona Eleitoral para mostrar como a sua criação se disseminou no país e possibilitou à Justiça Eleitoral, a gestão do território. Passamos a analisar a gênese desse termo de 1932 a 2012.

4 FORMAÇÃO SOCIO-ESPACIAL DAS REGIÕES ELEITORAIS ANTES DA CRIAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL

4.1 ELEMENTOS CONSTITUINTES DE ZONAS ELEITORAIS NO IMPÉRIO

Analisaremos a divisão eleitoral do Império utilizada no Censo Demográfico de 1872 para encontrar pontos convergentes à nossa atual estrutura de zona eleitoral. Para fins estatísticos (Decreto 4676/1871) e desta pesquisa, o Brasil era dividido eleitoralmente em Províncias, Distritos Eleitorais, Colégios Eleitorais e Assembléias Parochiais, o qual denominaremos de Paróquia[3]. É dentro desta divisão que proporemos relacionar zona eleitoral ao sistema eleitoral do Império.

[3] A paróquia era a unidade fundamental da vida social e político-eleitoral. Cada uma das vilas ou cidades do Império era formada de pelo menos 01 paróquia. Ela é a circunscrição tradicional da Igreja Católica e segundo o Código Canônico, no artigo 515§1º, ela é uma determinada comunidade

Antes da independência do Brasil, as províncias equivaliam às capitanias hereditárias. Em 1821, elas foram criadas por Dom João VI e mantidas por Dom Pedro I. A Constituição de 1824 determinou que o Império fosse dividido em Províncias[4].

A Constituição de 1824 criou duas instituições legislativas de âmbito nacional: a Câmara dos Deputados e o Senado, que juntas, formavam a Assembléia-Geral.

No prisma eleitoral, a Câmara dos Deputados era composta por representantes escolhidos nas províncias para um mandato de 04 anos. O Senado era composto por representantes eleitos nas províncias para mandatos vitalícios, o que significava que uma vaga só era aberta quando morria um senador. A bancada de senadores de cada província correspondia à metade da bancada de deputados.

Os Distritos Eleitorais são subdivisão das províncias. São partes de um território em que os eleitores concorrem, conjuntamente, para a eleição de representantes designados pela Lei (PORTO, 1996, p. 119). Os distritos eleitorais variaram, mas sua forma mais conhecida foi regulamentada na Lei dos Círculos. Para exemplificar, a província do Rio Grande do Sul tinha em 1873, 02 distritos eleitorais: Porto Alegre, mais alguns municípios e Pelotas e o restante das municipalidades. Cada distrito elege os seus representantes para compor os quadros da Assembléia Geral e Assembléia Provincial, conforme o número de eleitores. Cada província era dividida em tantos distritos quantos os deputados à Assembléia Geral a eleger.

Os colégios eleitorais são o conjunto de indivíduos aos quais se atribui o direito de participar de determinada eleição. Nas eleições para Deputados das Assembléias Gerais e Assembléias Provinciais o voto era indireto. O cidadão residente em uma Paróquia, aptos, alistado e qualificado denominava-se votantes e escolhiam o seu eleitor (colégio) para elegerem os membros das Casas Legislativas.

As assembleias paroquiais eram compostas de a) componentes humanos, formada por uma junta, composta de 05 membros, responsável pela organização das mesas eleitorais; e b) componentes geográficos, sediadas nos templos

---

de fiéis constituídas estavelmente na Igreja Particular. Portanto, uma paróquia é uma circunscrição eclesiástica que compreende todos os fiéis de um determinado território.

[4] Nesta época, elas eram 18: Grão Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso, Rio Grande do Sul , Santa Catarina e o município da corte (Rio de Janeiro). No Império foram criadas apenas 02 províncias: Amazonas e Paraná.

católicos, delimitadas por paroquias, são responsáveis em si pela realização das eleições prática do processo eleitoral.

Conforme o Censo Demográfico de 1872, todos os municípios sediavam no seu território um templo católico, sob a responsabilidade do pároco. Paróquia e município geralmente compartilhavam a mesma área geográfica. Mesmo assim, esta constatação guarda algumas divergências: a) nos municípios com maior população (geralmente as capitais) e nos municípios com grande área territorial, havia mais de uma paróquia no território; b) o templo católico equivale ao local de votação; c) a divisão eleitoral do Brasil não cita o município como circunscrição ou parte; d) o fato da religião católica ser a crença oficial do Estado, muitos serviços civis eram realizados pela Instituição.

Os atos preparatórios das eleições, a responsabilidade pela qualificação e alistamento de votantes, a condução do dia das eleições em 1º grau, a diplomação dos eleitores, os registro de inelegibilidade nos fazem crer em semelhanças entre paróquia e zonas eleitorais.

No Censo Estatístico de 1872, se chegava ao cálculo dos habitantes de um município através da somatória de habitantes de suas paróquias. A estatística dos votantes e eleitores também era contada com base nos censos delimitada nas circunscrições das paróquias.

Tabela 01: Cenário Geral da Divisão Eleitoral do Império

Províncias	Districtos	Collegios	Paróchias
Amazonas	1	6	25
Pará	1	15	75
Maranhão	2	22	56
Piauí	1	13	28
Ceará	3	30	61
Rio Grande do Norte	1	14	28
Paraíba do Norte	2	20	41
Pernambuco	5	37	73
Alagoas	2	19	28
Sergipe	2	17	32
Bahia	5	55	171
Espírito Santo	1	4	26
Rio de Janeiro	4	32	146
São Paulo	3	34	149
Paraná	1	7	29
Santa Catarina	1	6	46
Rio Grande do Sul	2	17	76
Minas Gerais	7	66	390
Goiás	1	12	57

Mato Grosso	1	6	16
Brasil	**46**	**432**	**1.553**

Fonte: Reis (2010) e Censo Demográfico de 1872

4.2 ELEMENTOS CONSTITUINTES DE ZONAS ELEITORAIS NA REPÚBLICA VELHA

Com o advento da República em 1889, as 20 províncias passaram à categoria de Estados Federados, autônomos, elemento vital da organização e soberania da União, igual às federações norte-americanas. Os Estados eram constituídos de municípios, que detinham autonomia local.

A Igreja Católica Apostólica Romana deixou de ser a religião oficial da nação, considerada uma das mudanças mais significativas da transição do Império para República.

Relacionamos dois elementos comparativos para encontrar similaridades às zonas eleitorais: território delimitado e autoridade constituída para alistar eleitores e organizar eleições. Encontraremos respostas na legislação eleitoral da época.

A priori, quanto ao território delimitado à menor unidade estatística e geográfica deixa de ser a paróquia e se efetiva no município. A paróquia, sinônimo de freguesia, é englobada dentro da municipalidade.

Em relação à autoridade constituída, o alistamento eleitoral, votação, apuração dos votos durante muito tempo com participação da Igreja Católica no Império, tem guarita nos primeiros anos da República Velha, prioritariamente, no Poder Executivo e Poder Legislativo. O Poder Judiciário, responsável exclusivo do alistamento eleitoral no fim do Império, sob a vigência da Lei Saraiva, tem papel diminutivo e só recupera seu status e poder em 1916.Nota de rodapé sobre lei saraiva

Em relação aos direitos políticos, os novos critérios para o alistamento de eleitores “era o fim do voto censitário, inclusão de estrangeiros, exigência de alfabetização e redução da idade mínima para 21 anos” (PORTO, 2002, p. 162).

A primeira lei eleitoral da nova República foi o Regulamento Alvim, datada de 1890, inspirada na Lei Saraiva e elaborada especialmente para a eleição do Governo Provisório e do Congresso Nacional Constituinte. Para organização das

eleições, a lei tornou os municípios na unidade básica eleitoral de alistamento, realização do pleito e apuração.

O primeiro alistamento da República foi formado por representantes de diversos poderes. Para Nicolau (2012, p. 25) “a comissão cadastrava os eleitores, em cada um dos distritos em que o município era dividido. Em seguida, as informações eram checadas por uma comissão municipal”.

A Constituição Federal de 1891 não delineou sobre regras específicas de eleição no seu texto. Portanto, para aplicar as regras constitucionais, foi promulgada a Lei 26/1892, que se fez obedecer a eleições de deputados e senadores. A Carta Magna determinou que os Estados membros também fossem autônomos para legislar em matéria eleitoral. Na nova configuração territorial e política, eleições estaduais e municipais eram objetos de lei estadual. Outra questão sobre a organização das eleições na república velha era a necessidade de portar um título para cada eleição, fosse municipal, estadual ou nacional.

A Lei 26/1892, manteve o alistamento em âmbito municipal e era aceito o alistamento ex-officio. O município continuou dividido no mínimo em 04 seções eleitorais para alistamento, sob autoridade do Poder Legislativo, responsável em dividir as seções e escolher os membros responsáveis pelo alistamento.

Observa-se que devido à grande extensão territorial do país entre 1890 e 1900 nos municípios que compõem o Amazonas, o Pará, Mato Grosso, Goiás, Maranhão, Piauí, Bahia, Paraná e Rio Grande do Sul, cabe uma análise da extensão populacional. Um exemplo interessante é o município de Cáceres que em 1900, possuía 9.164 habitantes num território que contempla área atual de oeste e norte mato-grossense mais Rondônia.

Neste país de extensões continentais, a população estava concentrada na margem litorânea, morava na zona rural e o maior contingente era analfabeto. Para Vianna (1930), “o grosso do eleitorado nacional, como sabemos, está no campo”. Os Estados mais populosos eram o Distrito Federal (município do Rio de Janeiro), Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Pernambuco.

Havia no Brasil 03 (três) cidades com mais de 100 mil habitantes Rio de Janeiro, com 746.749 habitantes, São Paulo, com 239.820 habitantes, Recife, com 113.106 habitantes. Para Santos (1993) no final do século XIX, aproximadamente 10% da população brasileira residia em cidades. A população do Rio de Janeiro era maior que a soma das outras 03 cidades citadas acima. Não se tem estudo por

município brasileiro do número de eleitores entre 1890 a 1900. Através da votação de Prudente de Mores e de Campos Sales, evidenciou-se que os eleitores não passavam de 10% da população (PORTO, 2002), (FERREIRA, 2005) e (NICOLAU, 2012).

Passamos a analisar a Lei 1269/1904, denominada Rosa e Silva. Pontos importantes: unificou o alistamento e o título de eleitor para as eleições, federais, estaduais e municipais; acabou a inscrição ex-ofício do eleitor, voto secreto, cumulativo em listas incompletas.

Outra inovação foi o retorno do Juiz de Direito no processo eleitoral em comissões locais nos municípios sede de comarca. Além da presidência do Juiz de Direito, os demais membros eram quatro contribuintes do município, escolhidos em processo burocrático e por 03 cidadãos eleitos pelo governo municipal. Vejamos:

> Art. 9º A comissão de alistamento compor-se-á, na séde da comarca, do juiz de direito ou do seu substituto legal em exercício; nos municípios que não forem séde de comarca, da autoridade judiciaria estadoal de mais elevada categoria, e onde não houver autoridade judiciaria estadoal, do ajudante do procurador da Republica, como presidente, só com voto de qualidade. (Art. 9º da Lei 1269/1904).

Outro ponto da Lei Rosa e Silva é a menção às seções municipais. Sabemos que até 1904, o município era dividido em seções para o alistamento devido à dimensões territoriais.

> Terminando o alistamento, a mesma commissão que o tiver organizado fará a divisão do municipio em secções, e, numeradas estas, serão logo designados os edificios em que se terá de proceder ás eleições (Art. 26 da Lei 1269/1904).

Nasce neste momento a divisão do município em seções numeradas, como temos conhecimento até a presente data, que serve de orientação e referência para cartórios eleitorais e eleitores. Os cartórios delimitam as seções nos Locais de Votação previamente selecionados e designados pelo Juiz Eleitoral. Os eleitores identificam sua seção eleitoral como o seu local de votação.

A zona eleitoral é dividida por seções. Uma seção eleitoral corresponde a uma mesa receptora de votos. Na Lei Rosa e Silva o município é dividido em seções. Lembremos que estamos em outra realidade. Dentro de cada seção municipal, a comissão municipal escolhia locais para instalação de mesas

encarregadas do recebimento das cédulas. Estas mesas eleitorais, similares às mesas receptoras de votos, estavam espalhadas em prédios públicos da sede, das vilas, das propriedades rurais. Havia muitos locais de votação e mesas eleitorais dentro das seções de município.

As eleições para deputados e senadores seriam realizadas em toda a República no dia 30 de janeiro, depois de finda a última legislatura. A eleição de senador seria feita por Estado. Para a eleição de deputados, os estados da União seriam divididos em distritos eleitorais de no mínimo cinco deputados.

É a continuação da Lei de Círculos, utilizada no Império, em vigor até em 1930 denominada. O artigo 58 da Lei Rosa e Silva diz que na eleição de deputados nos Estados da União serão divididos em distritos eleitorais de cinco Deputados, equiparando-se aos Estados para tal fim o Distrito Federal.

A tabela abaixo tem caráter pedagógico. Mostra um panorama da divisão eleitoral do Brasil datada de 1912, na relação Estados da Federação - Distritos Eleitorais, para a eleição de deputados federais, municípios e seções municipais.

Tabela 2: Comissões Municipais e Geografia Eleitoral da República Velha em 1912

Estados	Distritos	Municípios	Seções Municipais
Alagoas	1	36	140
Amazonas	1	27	104
Bahia	4	128	576
Ceará	2	84	262
Distrito Federal	2	1	123
Espírito Santo	1	31	127
Goiás	1	45	114
Maranhão	1	55	189
Mato Grosso	1	19	62
Minas Gerais	7	176	1539
Pará	1	54	364
Paraíba	1	39	159
Paraná	1	46	226
Pernambuco	3	59	389
Piauí	1	38	148
Rio de Janeiro	3	48	419
Rio Grande do Norte	1	37	98
Rio Grande do Sul	3	67	707
Santa Catarina	1	28	148
São Paulo	4	176	985
Sergipe	1	35	90
Brasil	**41**	**1229**	**6969**

Fonte: Estatísticas do Século XX do IBGE. Acessado no sítio http://seculoxx.ibge.gov.br /populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-palavra-chave /representacao-politica no dia 30/10/2013 em conjunto com as informações do autor.

A partir da Lei 3.139/1916, o magistrado de carreira adquiriu mais competências para organização dos serviços eleitorais, com responsabilidade exclusiva no alistamento de eleitores. Esta mudança exigiu novo recadastramento de eleitores e confecção de novo título de eleitor. Para reconhecimento do domicílio eleitoral, nos títulos continham os seguintes dados: Estado, comarca, município e endereço residencial.

No panorama judiciário do Brasil da primeira república, não havia designação de zona na gestão do território. Nos estados, o primeiro grau de jurisdição era composto por comarcas, subdivididas em termos e distritos judiciários.

Quais semelhanças podemos observar entre a Lei 3.193/1916 e o Código Eleitoral de 1932 no tangente à divisão eleitoral do Brasil? Brasileiros natos e naturalizados tornaram-se eleitores junto ao Juiz de Direito com jurisdição no seu município (Juiz de Direito, Juiz Municipal ou autoridade constituída pelos Tribunais de Justiça dos Estados).

O art. 4º do Decreto 12.193/1916 disciplinou o alistamento de eleitores. A forma de alistamento deste decreto está presente nas futuras legislações eleitorais. No artigo 4º existe uma analogia, originada num pensamento que em 1932 o legislador deu o nome de Zona Eleitoral. A divisão não era mais realizada por comissões municipais na área do município. A ampliação se deu em outra área de atribuição, originada na divisão judiciária, organizada em comarcas e termos.

> Art. 4º - O requerimento de alistamento será dirigido:
> - Nos Estados E no Território do Acre, ao Juiz de Direito do município de residência do alistando, e, onde houver mais de um Juiz de Direito, ao da 1ª Vara;
> - Nos municípios que não forem sede de comarca;
> - Nos municípios onde não houver juiz preparador, correrá o processo perante o juiz de direito da comarca ou perante o juiz preparador que nelles tiver jurisdicção, não sendo o da séde da comarca. (Decreto-Lei 12.193/1916).

A mesma lei fez a divisão judiciária do Distrito Federal (município-membro do Rio de Janeiro), era composta por pretórias, delimitadas territorialmente pelas

freguesias urbanas e suburbanas (bairros). A alínea b do art. 4º a organização eleitoral do Distrito Federal.

> (...)no Districto Federal, ao juiz de direito da circumscripção da residencia do alistando, ficando, para tal fim, o mesmo districto dividido em seis circumscripções de alistamento, confiada, cada qual, a um dos juizes das varas civeis: A 1ª circumscripção servirá para o alistamento dos alistandos residentes na zona da 4ª pretoria civel, funccionando o juiz da 1ª vara; A 2ª, para os alistandos residentes na zona da 3ª pretoria civel, funccionando o juiz da 2ª vara; A 3ª, para os alistandos residentes nas zonas das 1ª e 2ª pretorias civeis, servindo o juiz da 3ª vara; A 4ª, para os alistandos residentes nas 5ª e 6ª pretorias civeis, funccionando o juiz da 4ª vara;A 5ª, para os alistandos residentes na 7ª pretoria civel, servindo o juiz da 5ª vara; A 6ª, para os que forem domiciliados na zona da 8ª pretoria civel, servindo o juiz da 6ª vara. Art 4º "b" do Decreto-Lei 12.193/1916

Esta primeira divisão eleitoral feita para competência do Judiciário no alistamento de eleitores tem muitas semelhanças com as futuras zonas eleitorais. As zonas tiveram recorte territorial diferente nos Estados e possuíam características semelhantes na divisão eleitoral no Distrito Federal (Rio de Janeiro). Inspirou a organização eleitoral nas capitais estaduais e municípios mais populosos. Em 1932, o legislador incorporou estas experiências do final da república velha para o alastramento no território.

Embora o país continuasse a ser majoritariamente rural, houve um intenso crescimento da população de algumas cidades. Em 1920 a enorme população residente na cidade do Rio de Janeiro, capital da república possuía 1.157.873 habitantes. Não houve censo em 1930 por causa da Revolução. Neste período o Brasil tinha 1305 municípios, com destaque para os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia.

> Nas quatro primeiras décadas republicanas o Brasil sofreu profundas mudanças na sua estrutura econômica, social e demográfica. A população total passou de 14,3 milhões, em 1890, para 37,6 milhões, em 1930 (...). (NICOLAU, 2012, p. 59)

A República Velha propiciou numerosas intervenções dos Estados-membros em seus Municípios. O abuso e a arbitrariedade estancaram-se na reforma constitucional de 1926 ao conceder à União o direito de intervir nos Estados para proteger a autonomia local, e assim consolida o fortalecimento da União e das Municipalidades.

É marcante no início do século XX o alistamento, organização do pleito e diplomação dos eleitos sobre um processo ilícito e ilegítimo da vontade e de soberania popular. O processo eleitoral era corrompido e cheio de vícios, violento, pela facilidade de manipulação dos dados da apuração, pelas frequentes cassações e negativa de posses de eleitos da oposição. Uma das conclusões de Leal (2012) sobre as sucessivas fraudes eleitorais vem do processo de coronelismo.

Portanto, como síntese das questões deste trabalho com a primeira República, a fraude acontecia em todas as fases do processo eleitoral.[5]

5- CRIAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL

5.1 A DIVISÃO ELEITORAL DO BRASIL EM 1933

Em 24 de fevereiro de 1932, por meio do Decreto nº 21.076, a legislação eleitoral brasileira foi unificada num Código. A maior novidade foi a instituição da Justiça Eleitoral em todo o país, "com funções contenciosas e administrativas, constituída por um Tribunal Superior, na capital da República e Tribunais Regionais nos Estados e no Distrito Federal" (SÁ, 2008, p.14).

A sua criação esteve calcada na ideia segundo a qual os pleitos deveriam ser mais transparentes e se destinava a coibir as fraudes até então existentes no processo eleitoral brasileiro (ALMEIDA, 2009, p.129). Segundo KINZO (1980, p. 81) "todos os trabalhos eleitorais - alistamento, organização das mesas de votação, apuração dos votos, reconhecimento e proclamação dos eleitos - passaram a ser tarefa da Justiça Eleitoral".

O Código Eleitoral de 1932 apresentou inovações significativas como o voto feminino, o voto secreto, a representação proporcional e a criação da Justiça Eleitoral com funções contenciosas e administrativas (COELHO, 2010, p. 81).

A recém-criada Justiça Eleitoral estabeleceu modelo de organização e hierarquia similares à divisão judiciária vigente no início do século XX. Coube aos

[5] Neste longo período, tivemos vários regimes políticos e numerosas reformas eleitorais; não obstante, permaneceu o fato fundamental da influência governista na expansão das urnas, (...) A explicação do fenômeno está no governismo dos chefes locais, já analisado anteriormente, e na sujeição do eleitorado do interior, especialmente do rural, a esses mesmo chefes, como consequência direta da nossa estrutura agrária, que deixa o trabalhador do campo ignorante e desamparado (LEAL, 2012, p. 228).

magistrados vitalícios e ao Poder Judiciário (não mais o Poder Executivo) a missão de mudar o paradigma dos processos eleitorais viciados e corruptos do início do século XX.

Desta maneira, o Código Eleitoral, no artigo 5º demonstra a hierarquia dessa nova justiça especializada e a organização do seu corpo de juizes:

> **Art.** 5º É instituída a Justiça Eleitoral, com funções contenciosas e administrativas.
> Parágrafo único. São órgãos da Justiça Eleitoral:
> 1º) um Tribunal Superior, na Capital da República;
> 2º) um Tribunal Regional, na Capital de cada Estado, no Distrito Federal, e na sede do Governo do Território do Acre;
> 3º) juizes eleitorais nas comarcas, distritos ou termos judiciários. (Art. 5º Decreto-Lei 21.076/1932)

O Decreto 21.076/1932 instituiu o Tribunal Superior Eleitoral, sediado na capital da República, como a corte mais alta do país e ente competente para o planejamento e gestão do território brasileiro conforme seus peculiares interesses.

Com competência concorrente, coube aos Estados membros, instituídas nos Tribunais Regionais, sediados nas capitais, organizar e executar a descentralização da Instituição. Os Estados eram denominados “região eleitoral” e conforme preconizava o artigo 24 do Código Eleitoral, era atribuição dos Tribunais a divisão imediata do território da sua jurisdição em zonas para instalação de varas eleitorais e os ofícios para iniciar os serviços indispensáveis para a realização de pleitos.

Os Estados estabeleceram uma divisão eleitoral inspirada na organização judiciária, que por sua vez, desde a década de 1930 até 2012, tem origem na divisão política-administrativa das unidades federativas. Percebe-se este fato na exposição dos motivos da divisão eleitoral do Estado do Paraná: “Considerando que, devendo a organização eleitoral de cada uma das Regiões do país, tomar por base a organização judiciária, que, no Estado do Paraná, repousa na divisão administrativa em municípios” (BOLETIM ELEITORAL nº 21, 1932, p.114).

O processo de criação em zonas eleitorais não foi tão simples devido à vastidão do território brasileiro sem ocupação e com pouca presença das instituições públicas. Percebe-se que a organização e divisão judiciária de cada Estado são fracionadas em comarcas, que podem abranger um ou mais municípios, distribuídos de forma desigual pelo território. Ressalta-se a dificuldade da descentralização e

funcionamento da Justiça Eleitoral frente às dinâmicas territoriais, povoamento, migração e ocupação do Brasil.

Em 1932, com exceção parcial do Estado de São Paulo, todos os Estados foram divididos em tantas zonas eleitorais quantas são as comarcas atualmente existentes. Era permitida junção ou separação de alguns municípios na formação das zonas, levavam em conta na divisão, o bem-estar do eleitor, com critérios da menor distância e da maior facilidade de locomoção e comunicação. Assim, citamos a exposição de motivos da divisão eleitoral do Rio Grande do Sul: “deve-se observar também a melhor comodidade, devido á facilidade dos meios de transporte entre os termos ou municípios que compõem as zonas eleitorais” (BOLETIM ELEITORAL, 20/1932, p. 208).

Como exposto acima, em relação ao Estado de São Paulo, na sua primeira divisão, a região eleitoral ficou dividida em tantas zonas quanto os seus municípios, com 266 zonas de alistamento, sendo 07 zonas na capital. O argumento é que a Corte Paulista entendeu por zona uma delimitação de área para identificadores dos cidadãos qualificados perante o Juiz Eleitoral. O conflito na metodologia de divisão das zonas e a pouca clareza na norma criou um debate fértil para um posicionamento eficiente e duradouro sobre zona eleitoral e um dogma para a divisão eleitoral do Brasil no futuro:

> Proponho que, na sede de todos os municípios do Estado que não forem sede de comarca, inclusive a Prefeitura de Campos do Jordão, seja o respectivo juiz de paz em exercício, servindo o primeiro, nos distritos de paz da sede de município que tenha mais de um, incumbido de servir de juiz preparador eleitoral tendo como cartório o do respectivo escrivão, e, que, aprovada esta, seja publicado edital com o prazo de dez dias, contendo este aditamento ao plano de divisão anterior e em seguida, remetido ao egrégio Tribunal Superior Eleitoral, afim de ser submetida á sua aprovação, como parte integrante daquele plano, remetendo-se também o original desta proposta e sua justificação, sem prejuízo do até hoje feito e se continuar a fazer, até final solução.. (Posicionamento de Antônio Bruno Barbosa, Presidente do TRE/SP, em sessão do Tribunal Regional de S. Paulo, 17 de novembro de 1932. (BOLETIM ELEITORAL, 01/1933, p. 24)

Por fim, a divisão eleitoral do Estado de São Paulo compôs-se em 136 zonas eleitorais, providas com juizes vitalícios, e 129 zonas eleitorais nas condições do parágrafo único do art. 31, do Código Eleitoral, incumbidos do preparo dos processos, que são julgados pelos juizes a que se acham subordinados, no total

geral de 265 zonas. Esta configuração foi inédita na evolução da divisão eleitoral do Brasil.

No fim desse embate, pacificou-se a matéria e conclui-se que "zona eleitoral é a porção do território sujeita á jurisdição e competência do juiz eleitoral vitalício" (Processo n. 46 - Acórdão de 3-9-932 - Boletim Eleitoral n. 31 - p. 493) e que "não pode constituir zona, um município ou distrito com autoridade judiciaria que não goze de vitaliciedade" (Ac. n. 1 - Boletim Eleitoral n. 4 - p., 30-8-932) e, finalmente, que "nos municípios onde não existem juizes locais vitalícios, deve ser designado um cartório eleitoral para o fim de preparar os processos" (Ac. 18 - Bol. Eleit. n. 7 - p. 59 - 17-8-932).

Algumas considerações devem ser citadas. Um caso interessante foi a demonstração das dificuldades de gestão do território do Estado de Mato Grosso, o qual verificou-se o TRJE-MT em universalizar os serviços eleitorais.

> Por atender á vasta extensão territorial do Estado, á grande disseminação dos seus diferentes núcleos de população e ás dificuldades de intercomunicação dos mesmos, seria de todo ponto desejável, a bem da melhor eficiência dos serviços de alistamento e da maior comodidade dos cidadãos, compreendesse o Estado um maior numero de zonas eleitorais. (BOLETIM ELEITORAL nº 035/ 1932, p. 587).

A organização da Justiça Eleitoral sofreu em 1933 pequenas modificações por decretos especiais (Dec. 22.635, 22.696 e 22.696) que não modificaram a estrutura eleitoral. Assim, foram realizadas as eleições de 03 de maio de 1933 e escolhida a representação popular da segunda Constituinte Republicana. Cabe informar que muitos vícios da política brasileira não foram resolvidos com a atuação da Justiça Eleitoral, contudo a Assembléia Constituinte foi proclamada e diplomada pela Justiça Eleitoral e legitimada pela sociedade.

A Constituição Federal de 1934 atribuiu competência privativa para o processo das eleições federais, estaduais e municipais à Justiça Eleitoral, coube-lhe organizar a divisão eleitoral da União, Estados, Distrito Federal e dos Territórios, a qual só podia alterar quinquenalmente, salvo em caso de modificação e criação de mais municípios e consequentemente mais comarcas. Se a Carta Magna vigorasse por um período maior, acredita-se que a revisão da divisão eleitoral dos Estados

teriam intervalos de anos menores porque nos períodos democráticos emancipações municipais ocorrem com mais frequência.

> Cabe destacar que entre 1932 a 1937 a divisão eleitoral brasileira foi alterada constantemente devido a modificações e emancipações municipais nos Estados que consequentemente, modificava a organização judiciária. Estas situações foram alvos de insatisfação do TSE e relatadas ao Governo Provisório de Getúlio Vargas, como vimos a seguir:Exmo. Sr. chefe do Governo Provisório — O Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, no uso da atribuição que lhe confere o art. 14, n. 8, do Código Eleitoral, de propor ao chefe do Governo Provisório as providências necessárias para que as eleições se realizem no tempo e fôrma determinados em lei, vem representar a V . Ex. sobre os manifestos inconvenientes e os graves embaraços que advêm para os serviços do alistamento eleitoral, da remodelação da divisão administrativa dos Estados, feita parcialmente por decretos sucessivos dos interventores federais (grifo nosso), que exigem continuas alterações dos planos de divisão da Região Eleitoral em zonas. Boletim eleitoral 00/1933. (BOLETIM ELEITORAL 20/1935, 20)

A título de síntese, expõe a tabela 03, a relação de Estados, municípios e Zonas Eleitorais em 1933, embasadas nos Boletins Eleitorais e nas publicações do IBGE.

Tabela 03: Relação de Estados, Municípios e Zonas Eleitorais em 1933

ESTADOS	MUNICÍPIOS	ZONAS ELEITORAIS
Território do Acre	5	5
Alagoas	33	15
Amazonas	28	16
Bahia	125	51
Ceará	51	26
Distrito Federal	1	9
Espírito Santo	30	20
Goiás	56	23
Maranhão	53	23
Mato Grosso	25	19
Minas Gerais	214	125
Pará	37	26
Paraíba	38	18
Paraná	52	31
Pernambuco	83	15
Piauí	27	26
Rio de Janeiro	48	45

Rio Grande do Norte	42	29
Rio Grande do Sul	88	44
Santa Catarina	44	24
São Paulo	270	136
Sergipe	42	12
BRASIL	**1.575**	**753**

Fonte: IBGE – Número de municípios brasileiros: Divisão Territorial do Brasil de 1933. E Número de zonas eleitorais: boletins eleitorais de 1932 e panorama eleitoral de 1934

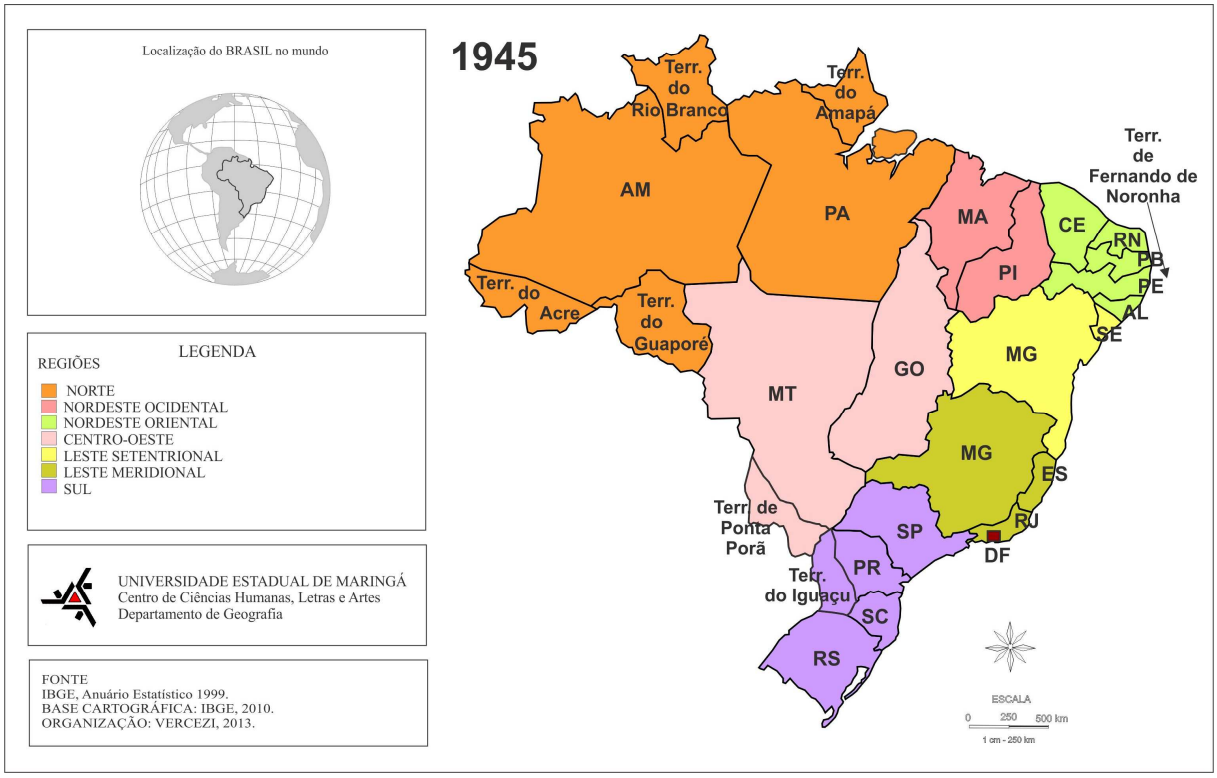
No advento do Estado Novo (1937 a 1945), a constituição outorgada de 1937 silenciou sobre a Justiça Eleitoral, e seguiu-se um prolongado recesso, pois durante este período não se realizaram eleições no Brasil. Porém, há relatos que de forma contrária à extinção dela, legislou-se sobre eleitores, inelegibilidade e direitos políticos.

A estrutura urbana do Brasil até 1930 decorreu diretamente da política econômica da fase colonial e da forte dependência da economia nacional pela demanda externa de matérias-primas. O desenvolvimento da rede urbana propriamente dita começou praticamente na década de 1940 com a intensificação do processo de industrialização. Em decorrência da vantajosa situação econômica de São Paulo como importante centro cafeicultor e da concentração política e administrativa no Rio de Janeiro, a industrialização foi concentrada nestas áreas.

É de extrema importância o Decreto 311/1938, pois no Brasil as cidades se transformaram em núcleos urbanos, sedes do governo municipal e, portanto, podem ser consideradas, independentemente do tamanho de sua população, como zona urbana. Este decreto está em vigor até a atualidade e influenciou a divisão eleitoral brasileira a partir de 1945, pois estes recortes territoriais foram absorvidos pelo Estado no trato das políticas públicas e organização do eleitorado. Estabelecer o que é rural, urbano, município, cidade facilitou a divisão eleitoral e a localização do eleitor.

A Segunda Guerra Mundial favoreceu modificações na economia. O Brasil perdeu a supremacia no mercado da borracha. Neste intuito, o governo de Getúlio Vargas criou 03 Territórios Federais, a partir do desmembramento dos Estados do Amazonas e Pará, denominados Guaporé, Amapá e Rio Branco. Para complementar o momento de tensão entre as nações, o reforço da segurança nas fronteiras foi o motivo maior para criação de mais 02 territórios, Iguassú e Ponta Porã, localizados no Paraná e em Mato Grosso, mas extintos em 1946.

FIGURA 01: Mapa Político do Brasil de 1945



Fonte: Jaqueline Vercezi

6 OCUPAR O TERRITÓRIO É PRECISO

6.1 O DECRETO-LEI 7.586/1945, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1946 E CÓDIGO ELEITORAL DE 1950.

O decreto-lei 7.586/1945 recriou a Justiça Eleitoral como componente do Poder Judiciário e reorganizou a estrutura, a competência dos tribunais e dos juizes eleitorais. Quanto à divisão eleitoral, o respectivo decreto não estabeleceu competência aos Tribunais Regionais para dividir as circunscrições e nem mencionou se as zonas eleitorais instituídas entre 1932 a 1937 pelo Superior Tribunal da Justiça Eleitoral seriam restauradas, incorporadas ou utilizadas na nova divisão.

Se por um lado a legislação não se preocupou com o cenário espacial dos serviços eleitorais, por outro disciplinou que as eleições seriam organizadas pelo Juiz de Direito Vitalício, com atuação na sua área de origem (capitais, comarcas, termos e distritos).

Três particularidades devem ser destacadas neste decreto: a) o legislador não conceituou zona eleitoral e nem disciplinou a divisão, mas determinava que aos "Tribunais Regionais dividir a capital de cada Estado ou o Distrito Federal em zonas eleitorais, cabendo a jurisdição de cada uma a um Juiz de Direito e, na falta deste, ao Juiz Substituto; b) o legislador inovou ao criar a seção eleitoral, fora de sintonia com a zona eleitoral. Contudo, cabia aos juizes locais dividir a zona eleitoral em seções, de modo que, sempre com o mínimo de 50 eleitores e o máximo de 400 eleitores nas capitais e de 300 eleitores nas demais localidades; c) o legislador proibiu a criação de zonas eleitorais em termos providos de juízes municipais vitalícios.

Esta distorção acabou com a regulamentação da Resolução TSE 7/1945, que estabeleceu a divisão dos Estados e Territórios Federais em tantas zonas quanto forem suas comarcas.

A partir de junho de 1945, todos os Estados da Federação dividiram sua circunscrição em Zonas Eleitorais e solicitaram a homologação do TSE para aprovação. Há conveniência em criar tantas quantas forem os juízes vitalícios de que se possa dispor para presidi-las.

Por tradição, as zonas eleitorais foram remuneradas, mas sem conexão ou relação com a ordem das zonas criadas no período de 1933 a 1937. A tabela 04 e 05 detalham informações gerais da Justiça Eleitoral de 1945 e mostra a primeira divisão eleitoral operacional de fato.

Tabela 04: Relação de Estados, Municípios e Zonas Eleitorais Em 1945

ESTADOS/ TERRITÓRIOS	MUNICÍPIOS	ZONAS ELEITORAIS
Alagoas	33	21
Amazonas	25	18
Bahia	150	73
Ceará	79	29
Distrito Federal + Territórios	10	15
Espírito Santo	33	23
Goiás	55	33
Maranhão	67	35
Mato Grosso	29	14
Minas Gerais	316	162
Pará	57	24

Paraíba	42	42
Paraná	58	40
Pernambuco	85	82
Piauí	47	39
Rio de Janeiro	52	42
Rio Grande do Norte	42	27
Rio Grande do Sul	92	57
Santa Catarina	44	34
São Paulo	305	130
Sergipe	42	17
Território do Acre	7	5
Brasil	**1669**	**978**

Fonte: IBGE – Divisão Territorial do Brasil 1945. Resoluções do TSE de 1945, aprovação da divisão da circunscrição em zonas.

Tabela 05: Comparativo Entre as Zonas Eleitorais Constituídas Em 1933 e 1945

ESTADOS/ TERRITÓRIOS	ZONAS EM 1933	ZONAS EM 1945
Alagoas	15	21
Amazonas	16	18
Bahia	51	73
Ceará	26	29
Distrito Federal + Territórios	9	15
Espírito Santo	20	23
Goiás	23	33
Maranhão	23	35
Mato Grosso	19	14
Minas Gerais	125	162
Pará	26	24
Paraíba	18	42
Paraná	31	40
Pernambuco	15	82
Piauí	26	39
Rio de Janeiro	45	42
Rio Grande do Norte	29	27
Rio Grande do Sul	44	57
Santa Catarina	24	34
São Paulo	136	130
Sergipe	12	17
Território do Acre	5	5
Brasil	**753**	**978**

Fonte: IBGE – Divisão Territorial do Brasil 1945. Resoluções do TSE de 1945, aprovação da divisão da circunscrição em zonas.

A justificativa para criação de Zonas Eleitoral atenta à descentralização e interiorização da Justiça Eleitoral para melhor atender o eleitor, qualificar e entregar o título e promover eleições municipais.

As Eleições Gerais de 1945 demonstraram o desafio da Instituição em realizar eleições. Havia 02 desafios: a presença insuficiente da Justiça Eleitoral no Brasil e o alto contingente de adultos analfabetos na população brasileira. Nesta data o Brasil possuía profundas marcas rurais, com 7.437.025 eleitores e população de 46.114.500 habitantes, detendo uma proporção de 16% dos habitantes praticantes de direitos políticos.

Carvalho (2005) complementa e reflete sobre os dados estatísticos

> Retomando a perspectiva histórica, os votantes de 1872 constituíram o eleitorado mais representativo da história brasileira até meados do Século XX. Assim, em 1886, votaram nas eleições parlamentares pouco mais de 100 mil eleitores, ou seja, 8% da população total e, em 1912, na eleição geral dos deputados e um terço do senado, os eleitores somavam 1,2 milhões, representando apenas 5% da população total. O percentual de 11% de eleitorado só voltou a ser superado em 1946. (CARVALHO, 2005, p. 40).

6.2 JURISPRUDÊNCIA DO TSE DE CRIAÇÃO DE ZONAS ELEITORAIS NO INTERVALO DE 1945 A 1950

As maiores demandas de pedidos de criação de zonas eleitorais provêm de solicitações dos Tribunais Regionais ao Tribunal Superior, pois alteraram a organização judiciária dos Estados (comarcas criadas e recém-instaladas). Verificou-se na rica jurisprudência um rigor do Excelso Tribunal neste sentido, pois uma vez verificada a falta da comprovação de instalação da Comarca, o pedido de criação de zonas era reprovado, com base na Resolução TSE 07/1945, artigo 13 do decreto-lei 7586/1945 e artigo 117 da Constituição Federal de 1946.

Os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE'S) recebiam dos Tribunais de Justiça a informação da instalação de comarcas, criavam Zonas, alteravam a composição da circunscrição e enviavam ao TSE para aprovação e homologação. Cada Unidade da Federação criou, numerou-as de modo particular, assim é possível interpretar estas informações e analisar a atual divisão territorial eleitoral, pois atualmente ainda

há contornos desta representação de 1945. A numeração dada para as primeiras zonas eleitorais ainda é conservada na atualidade. Mostra nas circunscrições como a Justiça Eleitoral geriu o território.

Os quadros 02 e 03 demonstram de maneira sucinta estes recortes territoriais. As análises espaciais de como os estados procederam a divisão eleitoral repetiu fórmula utilizada em 1933 (as comarcas). A fórmula para numeração foi livre.

A primeira coluna demonstra que alguns Estados numeraram conforme a ordem alfabética, conservadas até o momento. Em Minas Gerais, desde 1945 até a atualidade, a primeira zona é o município de Abaeté. Em Santa Catarina e Rio Grande do Sul, durante este processo, houve alterações na numeração. A segunda coluna demonstra critérios populacionais, como vimos no estado do Amazonas, em que a numeração das zonas partiu de Manaus, Itacoatiara e Parintins.

Na coluna 03, foi a regra geral maioria dos estados, pois as zonas eleitorais foram numeradas a partir da capital e avançaram para o interior. Por exemplo, o Estado do Paraná numerou suas zonas eleitorais da capital para o interior, do sentido leste-oeste. Por exemplo, depois das 04 zonas de Curitiba, as próximas são dos municípios atualmente pertencentes à Região Metropolitana de Curitiba, seguidas dos municípios litorâneos, seguindo de leste, sudoeste para o norte e oeste paranaense. No caso do Estado do Paraná, a numeração coincide com seu processo de ocupação e colonização.

Quadro 02: Ordem da Numeração das Zonas Eleitorais no Território em 1945

Estados	**Ordem Alfabética**	**Tamanho da população e importância econômica**	**Ordem crescente de numeração a partir da proximidade com a capital**
Alagoas			x
Amazonas		x	
Bahia			x
Ceará			x
Espírito Santo		x	x
Goiás	x		
Maranhão		x	x
Mato Grosso		x	x
Minas Gerais	x		
Pará			x
Paraíba			x
Paraná			x

Pernambuco			x
Piauí		x	
Rio de Janeiro	x		
Rio Grande do Norte			x
Rio Grande do Sul	x		
Santa Catarina	x		
São Paulo	x		
Sergipe	x		

Fonte: Jurisprudência do TSE, paginas da internet dos Tribunais Regionais Obs: A numeração das Zonas Eleitorais do Distrito Federal (município-neutro do Rio de Janeiro) tem paralelo com a ordem de constituição da Justiça Comum.

Quadro 03: Análise Geográfica Sobre as Zonas Eleitorais

Estado	**Ordem ou Motivo da Numeração**
Alagoas	De leste para oeste
Amazonas	Divisão ocorrida conforme as principais cidades
Bahia	De Leste para Oeste (Salvador e Recôncavo, sul, norte e oeste)
Ceará	Capital e arredores, nordeste, noroeste, centro, sudeste. Sul, sudoeste
Distrito Federal	Percebe-se as primeiras zonas localizadas no centro, zona norte (parte mais antiga da cidade) seguida pela da zona sul e zona oeste
Espírito Santo	Mesclado: As primeiras zonas são Vitória e Cachoeiro de Itapemirim. A partir da 3ª Zona Eleitoral, a divisão parte para sul, centro e norte
Goiás	Zonas numeradas por ordem alfabética
Maranhão	Mesclada, percebe-se critérios históricos e demográficos na divisão, com as primeiras zonas pertencerem a São Luiz e Caxias;
Mato Grosso	Mescla as principais cidades e os centros urbanos em desenvolvimento. Numeração a partir de Cuiabá.
Minas Gerais	Zonas numeradas por ordem alfabética
Pará	Divisão nítida, com os primeiros números pertencerem a Belém e leste de Pará, seguido de municípios da região de Santarém e posteriormente Marabá
Paraíba	Leste para oeste, indo de João Pessoa Campina Grande, Pombal, Patos Souza e Cajazeiras.
Paraná	As primeiras zonas de marcam as cidades históricas e mais populosas da Região Paraná Tradicional, seguidas do norte novo paranaense e as frentes pioneiras do oeste paranaense.
Pernambuco	Leste para oeste, de Recife para o sertão pernambucano. Quase todos os municípios são comarca/zona.
Piauí	Percebe-se que as zonas são denominadas pelo critério demográfico, indo de Teresina, Parnaíba e indo em direção ao sul do Estado.
Rio de Janeiro	Zonas enumeradas de forma radial, a partir da proximidade com Niterói.
Rio Grande do Norte	Percebe-se que as zonas vão aumentando a numeração quanto mais se distanciam de Natal.
Rio Grande do Sul	Zonas numeradas por ordem alfabética
Santa Catarina	Zonas numeradas por ordem alfabética

São Paulo	Zonas numeradas por ordem alfabética
Sergipe	Zonas numeradas por ordem alfabética

Fonte: Jurisprudências do TSE. Encontrada no sítio www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor.

Vamos às leituras de algumas resoluções. Na Resolução TSE 67/1948, Estado de Pernambuco, o Excelso Tribunal verificou que não se cria zonas eleitorais em municípios que apresentam motivos inoperantes para o serviço eleitoral, mas que prevalecia a tese de que uma comarca instituída e de posse de um Juiz de Direito não podia ficar sem Zona Eleitoral.

Em outro episódio, registrado na Resolução 3.270/1949, Estado de Goiás, o TSE proibiu a criação de zonas eleitorais, mesmo que criada comarca, em municípios que apresenta diminuta população eleitoral. Em nenhuma resolução desta época o TSE demarcou quantitativo de população para ocupar o posto de sede de Zona Eleitoral.

Na Resolução TSE 17/1945, Distrito Federal, o TSE determinou que para divisão eleitoral do município neutro do Rio de Janeiro, o critério adotado pela respectiva comissão e aprovado pelo TSE, assentados em dados censitários oficiais, atende realmente à facilidade do serviço e à comodidade dos eleitores, agrupando conforme sua residência, elemento básico para o alistamento.

A Resolução 327/1949 que dispôs sobre a nova divisão eleitoral do Estado do Ceará, o TSE aprovou a criação de mais uma zona em Fortaleza (270.169 habitantes no Censo Demográfico 1950), mas diligenciou ao TRE/CE o porquê da exclusão de 16 comarcas extintas, que por consequência, extinguiu o mesmo número de zonas eleitorais[6]. Para mostrar a falta de parâmetros entre as questões demográficas e criação de comarcas/zonas todos os municípios possuíam, segundo o Censo de 1950, mais de 10.000 habitantes.

A Resolução 3361/1950, Estado do Pará, que trata sobre a criação de zonas eleitorais na circunscrição, demonstra preocupação do TSE sobre a extensão territorial das localidades brasileiras, ao aprovar a criação das zonas eleitorais de Capanema e Salinópolis, pois eram isoladas, de difícil acesso. O texto chama atenção para o reconhecimento de que Capanema tinha 5.000 eleitores e Salinópolis possuía 2.000 eleitores. Isto mostra um cenário de limitações da Justiça

[6] A justificativa do TRE-CE foi a baixa estimativa do eleitorado dos municípios de Aracoiaba, Pacoti, Aquires, Jaguaruana, Frade, Saboeiro, Aurorar, Brejo Santo, Araripe, Reriutaba, Inhuçú, Ibiapina, Tianguá, Nauriti, Quixará e Caririaçú.

Eleitoral na qualificação e identificação dos eleitores, visto que os municípios possuíam no Censo de 1950, 27.480 e 14.109 habitantes, quase todos moradores da zona rural.

6.3 DO CÓDIGO ELEITORAL DE 1950 ATÉ O GOLPE MILITAR DE 1964

O Brasil volta a ter uma compilação de leis eleitorais, com a promulgação da Lei 1164/1950, denominada de Código Eleitoral. Esse código vigorou até 1965 e serviu de embasamento e inspiração para o atual Código. Os partidos políticos e toda matéria relativa a alistamento, eleições e propaganda eleitoral foram regidos pelas disposições contidas nesta Lei.

Nesta época aperfeiçoou-se o entendimento sobre as duas divisões eleitorais, presentes até a atualidade. São elas: a) em circunscrições e; b) em zonas e seções eleitorais. A divisão em circunscrições é constitucional, federativa e política, vinculam eleitor e candidato em áreas territoriais, que estruturam o sistema eleitoral e disciplina as regras da disputa pelo poder. Para Castro (1952, p.22), “a divisão eleitoral do país em circunscrições ou regiões distintas obedece tanto às razões de ordem prática, quanto às exigências do próprio sistema representativo”. Imaginamos as dificuldades da divisão na seara de um Brasil rural que se encontrava em processo de urbanização. A segunda divisão em zonas e seções é atribuição da Justiça Eleitoral. É a única que ela pode sugerir e intervir, como base de apoio para a primeira divisão.

A organização da Justiça Eleitoral seguiu padrão estabelecido na legislação de 1945, na Constituição Federal de 1946. Preservou como órgãos da Justiça Eleitoral um Tribunal Superior, um Tribunal Regional, as Juntas Eleitorais e os Juizes Eleitorais e manteve a estrutura de descentralização.

Assim, as principais preocupações da Justiça Eleitoral neste período foram o aperfeiçoamento do conceito de domicílio eleitoral e sua prática para facilitação do alistamento, da delimitação da circunscrição, do uso da lista única e da seção própria. Estas medidas visavam aumentar o número de eleitores para o exercício dos direitos políticos. Neste sentido, qualquer domicílio, qualquer residência estava localizada numa zona eleitoral. Isto serviu de parâmetro para o zelo das

preocupações institucionais. Como cada Estado tinha suas particularidades, cada qual estabeleceu suas regras.

> (...) atribuição de dividir o Estado em zonas eleitorais deve caber ao respectivo Tribunal Regional, que melhor conhece as circunstâncias peculiares à região, as ligações ferroviárias ou rodoviárias entre os diversos municípios e, principalmente, a organização judiciária local. Ao Tribunal Superior deve caber o julgamento dos recursos que os delegados de partidos ou eleitores interpuserem contra o plano adotado pelo tribunal regional. (CASTRO, 1952, p. 21).

Entre as transformações territoriais, em 1956, o então presidente da República Juscelino Kubitschek, deu início à construção de uma nova sede para o Distrito Federal. Em 1960, a sede do governo brasileiro foi transferida para a Região Centro-Oeste do País onde foi construída a cidade de Brasília e criada a 1ª ZE/DF, que abrangia todo o Distrito Federal. O antigo Distrito Federal foi denominado Estado da Guanabara, assim o município do Rio de Janeiro era considerado uma cidade-estado. No cenário eleitoral, o referido Estado possuía 25 zonas eleitorais.

Criado em 1903, o Território Federal do Acre se transforma em Estado em 1962. Em 1962 o Estado do Acre possuía 12 municípios e 07 zonas eleitorais. Em 1960 havia 2765 municípios no Brasil.

Porém o período de 1960 a 1963, mais 1548 municípios foram criados no país, totalizando 4313 municipalidades. Há de se concordar que o período democrático de 1945 a 1964 foi fértil (e o mesmo se repetiu a partir de 1988) para a criação de novos municípios. Surgiram localidades em todos os estados, com destaque para São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Paraná.

Uma das causas da onda emancipacionista verificada no Brasil nessas décadas está no sistema de tributos partilhados, que favoreciam, sobretudo, os municípios mais pobres, através do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Muitos municípios recém-emancipados transformaram-se em comarcas e por consequência, sede de zona eleitoral, ocupando grande parte das pautas das sessões do TSE. Entretanto, a quantidade de municípios emancipados foi maior que a criação de zonas eleitorais.

6.4 JURISPRUDÊNCIA DO TSE DE CRIAÇÃO DE ZONAS ELEITORAIS NO INTERVALO DE 1950 A 1963

A criação de municípios implicou alteração automática da divisão judiciária estadual e culminou na necessidade de novas comarcas e de novos juizes. Devido às emancipações municipais, o plano de divisão eleitoral modificou-se completamente, ou seja, vários Estados reestruturaram suas zonas e pautou os pedidos de criação de zonas eleitorais nas décadas de 1950 e 1960.

Conforme a jurisprudência deste período, percebemos três situações:

a) pedido de criação com comprovação de instalação da comarca pela Justiça Estadual;

b) criação de zonas em comarcas com grande movimento para acomodação e divisão de municípios-termos;

c) pedidos de criação/remanejamento de zonas das capitais estaduais.

A maioria dos pedidos de criação de zonas eleitorais se deu por meio da alteração da divisão judiciária eleitoral dos Estados. Para isso, o TSE necessitava da comprovação de instalação da comarca pelo TRE, autor da proposta e orçamento para a demanda. “A comarca já está instalada; a parte referente à gratificação do juiz e do escrivão já está atendida no orçamento” (Res. 4944 – Estado de Minas Gerais). Dessa forma, massificou-se no Brasil a cultura e a institucionalização da correlação comarca/zona e a manutenção da estrutura dos magistrados da Justiça Comum dentro da Justiça Eleitoral.

Vejamos a redação de algumas jurisprudências do TSE sobre a criação de zonas eleitorais:

> É jurisprudência uniforme, que uma vez criada a comarca e instalada, deve ser homologada a criação das zonas respectivas, isto em obediência à Resolução nº 07, de 09/06/1945, tendo em vista o que dispõe o artigo 17, letra j do Código Eleitoral. Res. TSE 4667/1954.
>
> Compete aos Tribunais Regionais dividir a respectiva circunscrição em zonas eleitorais, submetendo-se esta divisão à aprovação do Tribunal Superior. O critério geralmente adotado para a divisão de uma circunscrição eleitoral em zonas é o de que cada comarca corresponde a uma zona eleitora. (Res. TSE 5426/1957)

Quanto aos casos de criação de mais zonas em comarcas do interior com grande população e/ou muitos municípios-termos, em regra, o desmembramento de

um município em mais de uma zona era evitado, mas não proibido. Um exemplo elucidativo é a resolução 4448/1952 - Bahia, onde o TSE reprovou a criação de mais zonas eleitorais nos municípios de Feira de Santana, Santo Amaro, Jequié e Vitória da Conquista em virtude das despesas elevadas que comprometeriam o orçamento do TRE/BA. Em contraposto, neste mesmo período criou-se mais uma zona em Presidente Prudente (SP), Garanhuns (PE), Petrópolis, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e São Gonçalo (RJ), com a justificativa de conciliação da disponibilidade de novos Juízes de Direito se transformarem em Juízes Eleitorais.

Quanto às capitais estaduais e capital Federal, as concentrações da população nestes lugares propiciaram o aumento de eleitores, com posterior aumento de zonas eleitorais. Em 1950, a 1ª ZE/ES de Vitória foi dividida em duas por causa do grande número de eleitores inscritos. Em Belém do Pará (1950) e Maceió (1955), o TSE aprovou e homologou o aumento das zonas eleitorais por causa da extensão territorial do município.

Entretanto, com o aumento da interiorização da Justiça Eleitoral no Brasil, o entendimento para aprovação de Zonas Eleitorais nas capitais estaduais se modificou e alterá-las tornou-se mais difícil. O TSE adotou critérios demográficos, tomando como parâmetro o eleitorado do município de São Paulo, que possuíam em média 80 mil eleitores por zona.[7]

7 A DIVISÃO ELEITORAL EM ZONAS EM TEMPO DE MUITAS ELEIÇÕES E NENHUMA DEMOCRACIA

A partir de 1964, instalado o regime militar e a deposição do presidente João Goulart, o processo eleitoral foi modificado inúmeras vezes por atos institucionais, emendas constitucionais, leis e decretos-lei. Nessa época, foram realizadas eleições indiretas para presidente da República, governadores dos Estados e Territórios, para

[7] Isto se deu com Porto Alegre (381.964 habitantes em 1950 e 617.629 habitantes em 1960), que teve alteração negada em 1955 a criação de mais de 02 zonas, totalizando 04, afirmando que as zonas de origens tinham 75.000 eleitores. Quanto à Salvador (395.998 habitantes em 1950 e 630.878 habitantes em 1960) foram as despesas elevadas do orçamento de 1952 do TRE/BA que impediram a criação de novas zonas eleitorais. Porém, o Censo Demográfico de 1960, Belo Horizonte recenseou em seu território 642.912 habitantes. O TRE/MG percebeu que as 03 zonas de origem da capital tinham eleitorado superior ao dobro do valor das zonas interior. Assim procedeu ao aumento de mais 04 zonas eleitorais, totalizando 07 zonas eleitorais.

prefeitos das capitais, estâncias hidrominerais e municípios caracterizados como área de segurança nacional. O período foi marcado, ainda, pela extinção dos partidos e a cassação de direitos políticos.

Embasado nas experiências e inovações do Código de 1950, em 1965 foi aprovado o atual Código Eleitoral, sem alteração dos órgãos da Justiça Eleitoral. Segundo o artigo 30 IX, compete aos Tribunais Regionais dividir a respectiva circunscrição em Zona Eleitoral. Após a criação delas, compete ao Tribunal Superior a aprovação e homologação. O artigo 32 relata que “cabe a jurisdição de cada uma das Zonas Eleitorais a um Juiz de Direito em efetivo exercício, e na falta deste, ao seu substituto legal”, que terá a competência de dividi-la em Seções Eleitorais.

Em relação às transformações eleitorais da capital federal, entre 1964 a 1986, competia à Justiça Eleitoral do Distrito Federal as tarefas relacionadas com o registro eleitoral e, ainda, organizar as Seções de Votação para os cidadãos aqui residentes e que, facultativamente, podiam votar nos candidatos de seus Estados de origem. Em 1966. O Distrito Federal era composto apenas de 01 Zona Eleitoral, mas em 1983, totalizava 08 Zonas, com 02 zonas aptas a atender os eleitores do Plano Piloto e 06 Zonas para atender suas cidades satélites, já bem ocupadas.

Como visto no capítulo anterior, o antigo Distrito Federal se denomina a partir de 1960 como Estado da Guanabara. Por força da lei, também se estrutura o Tribunal Regional Eleitoral da Guanabara. Posteriormente, a Guanabara se funde com o Estado do Rio de Janeiro em 1975, denominando-se a unidade federativa Rio de Janeiro. Os Tribunais Regionais Eleitorais dos respectivos Estados se fundem e criam uma divisão eleitoral própria, remunerando-as.

As zonas eleitorais do antigo Rio de Janeiro preservavam a numeração por ordem alfabética, conforme a primeira divisão de 1945 mais as alterações posteriores. Após a criação da nova unidade federativa, as zonas eleitorais do município do Rio de Janeiro foram numeradas de 01 a 25. A partir da 26ª Zona até a 91ª Zona Eleitoral, foram preservados os números de origem das Zonas do Estado do Rio Janeiro antes da Fusão. Da 91ª Zona em diante, a numeração das zonas eleitorais do Estado do Rio de Janeiro remaneja as antigas Zonas 1ª a 25ª, ocupadas pelas Zonas do município do Rio de Janeiro, mais as novas zonas criadas a partir de 1975. Em 1966 o Estado da Guanabara tinha 25 zonas eleitorais e o Estado do Rio de Janeiro tinha 91 Zonas. Com a fusão, o Estado do Rio de Janeiro passou a ter 116 zonas eleitorais.

Em 1977, o Estado do Mato Grosso é dividido em 02 duas partes, com a denominação da nova unidade da federação em Mato Grosso do Sul. Nas décadas de 1960 e 1970, quando o Mato Grosso era unificado, Campo Grande já era o maior município. As Zonas Eleitorais constituintes da circunscrição do Mato Grosso foram divididas, ficando Mato Grosso com 14 e Mato Grosso do Sul com 24.

De acordo o Censo de 1970, a população brasileira era constituída de 94,5 milhões de habitantes, dos quais 52,9 milhões viviam nas áreas urbanas e 41,6 milhões viviam nas áreas rurais. A população urbana estava dispersa em um extenso sistema urbano de 7.834 núcleos (cidades e vilas); 351 destes núcleos comportavam uma população de 20 mil habitantes ou mais, somando uma população de 37,5 milhões de habitantes. O perfil do eleitor se altera, pois deixamos de ter um eleitorado essencialmente rural, para predominantemente urbano.

Dos 3.959 municípios brasileiros recenseados em 1970, 08 contavam com mais de 500.000 habitantes. São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Fortaleza, Recife, Salvador, Belém e Manaus expandiram-se, formando regiões metropolitanas com extensas periferias, municípios contíguos (conurbados) que, de modo geral, com características que dificultam a organização dos pleitos eleitorais.

Esta dinâmica territorial mostra a transição entre a dicotomia campo/cidade e modificou rotinas da organização das eleições. O Artigo 135 § 2º do Código Eleitoral - CE diz que as mesas receptadoras de votos devem ser instaladas de preferência nos edifícios públicos, recorrendo-se aos particulares se faltarem aqueles em número e condições adequadas. Por isso, a maioria dos locais de votação com as respectivas seções estavam sediadas nas cidades.

Outros exemplos de transição campo/cidade na prática das organizações das eleições também são visualizados. Em parte, o domicílio eleitoral dos locais de votação nas cidades respeitava o contido no art. 135 §5º do CE o qual não poderão ser localizadas seções eleitorais em fazendas, sítios ou qualquer propriedade rural privada, mesmo existindo no local, prédio público.

O Art. 136 do CE relata que deverão ser instaladas Seções nas Vilas e povoados, assim como nos estabelecimentos de internação coletiva, inclusive para cegos, e nos leprosários onde haja, pelo menos, 50 eleitores. Mas, as zonas eleitorais decidiram concentrar as eleições nas cidades e nas vilas. O resultado mais visível destas modificações demográficas foi a aprovação de lei federal que fixou

sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais, e dá outras providências.

7.1. JURISPRUDÊNCIA DO TSE DE CRIAÇÃO DE ZONAS ELEITORAIS NO INTERVALO DE 1964 A 1980

O raciocínio do TSE para homologação de novos pedidos de Zonas Eleitorais manteve o mesmo entendimento vistos na jurisprudência das décadas passadas. Junto aos pedidos dos TRE's, os documentos comprobatórios aceitos pelo TSE eram a cópia da lei de organização judiciária com demonstração da inclusão da nova comarca e cópia da ata de instalação de fato.

Ao TSE competia aprovar, ou não, a decisão dos Tribunais Regionais que crie zonas, e não decidir originariamente sobre a conveniência da zona eleitoral. Outra observação era da Corte não aprovar a criação de Zonas Eleitorais que não possa ser instalada de imediato. Referida resolução abaixo demonstra bem o entendimento jurisprudencial neste tipo de casos

> Criação de zona eleitoral em município que é elevado a Comarca é sempre aprovada, qualquer que seja o número de eleitores, pois a cada Comarca deve corresponder uma zona eleitoral, a fim de que o juiz tenha sob sua jurisdição a justiça comum e a eleitoral. (Res. TSE 10.386/1978).

Os Tribunais Regionais tiveram dificuldades em ajustar-se às transformações em curso, pois junto ao crescimento populacional das cidades médias, cresciam os municípios do seu entorno, muitos recém-criados, incorporados nas zonas eleitorais de origem. Uma vez diagnosticado este cenário espacial pelos TRE's e enviados ao TSE, o Egrégio Tribunal aumentou a proporção de aprovação de zonas eleitorais nos municípios de médio porte.

A organização eleitoral dos municípios de porte médio estava sobrecarregando os Juízes Eleitorais. Geralmente a Zona apenas abrigava todos os eleitores do município sede mais os eleitores dos municípios limítrofes. O entendimento dos Tribunais Regionais homologados pelo TSE era a criação de mais

uma Zona Eleitoral e dividir numa Zona os eleitores da sede e na outra, os eleitores dos demais municípios.

Neste sentido, percebeu-se a dificuldade dos Juizes Eleitorais administrarem grandes eleitorados. Assim, verifica-se resolução que sintetiza o entendimento do TSE que norteou as decisões da década de 1970:

> No que diz respeito, contudo, à criação de Zonas Eleitorais em Comarcas do interior do Estado, julgo que havendo mais de uma Vara, e não ocorrendo a hipótese de o eleitorado ser muito pequeno, deve, sempre, ser a aprovada a criação Res. TSE 9.560/1974.
>
> "No presente processo verifica-se que a única zona eleitoral atualmente existente na Comarca de Maringá (66ª ZE), tem 112.000 eleitores em números redondos. O Juiz eleitoral tem sob sua jurisdição, o município-sede, com 95.000 eleitores e quatro municípios que somam 16.000 eleitores (tudo em número redondo). Deferimento" (Res. TSE 10.669/1979).

Verificado todas as criações de zonas eleitorais em municípios-sede com mais de uma vara, percebe-se quem conforme o Censo Demográfico de 1970 e de 1980, todos os municípios tinham mais de 40.000 habitantes.

Em relação à criação/remanejamento de Zonas Eleitorais das capitais, num primeiro momento, foi permitida pelo TSE, no caso de necessidade absoluta, todavia, muitas vezes, a própria Corte não homologou novas Zonas. O critério demográfico por si só não foi considerado requisito para alteração da divisão eleitoral. Em 1968, foi indeferido o desdobramento de todas as Zonas Eleitorais do Estado da Guanabara. Permitiu-se o remanejamento de 08 zonas, com mais de 65.000 eleitores, a fim de facilitar o trabalho eleitoral na circunscrição e criação de novas zonas.

A aprovação de Zonas Eleitorais em capitais causava certo desconforto no TSE. Em muitos casos, justificativas peculiares e próprias de cada município era motivo para aprovação ou reprovação.

O caso mais emblemático na década de 1970 ocorreu no município de São Paulo, onde o TSE se posicionou sobre homologação de criação de novas Zonas Eleitorais em capitais e quase virou uma regra. A capital paulista tinha entre 1945 a 1970 o total de 06 zonas eleitorais. Em 1972, foram aprovadas mais 14 zonas. Porém, em 1973, devido a mais um pedido paulistano de divisão de mais Zonas, o TSE negou a subdivisão de 06 zonas eleitorais, todas com mais de 100.000 eleitores. A solução encontrada foi a descentralização e aumento da presença da

Justiça Eleitoral em várias formas, retomando o uso do posto de atendimento, prevista na organização eleitoral de 1932, mas não incentivada pelas legislações eleitorais posteriores.

> "(...) Não é a criação de novas zonas, mas sim, a localização de postos de atendimento, ou sucursal de cartórios, em pontos, ou pontos estratégicos do território da zona (decisão satisfatória) (Res. TSE 9.555/1973).

Portanto, o TSE negou os pedidos de subdivisão da cidade de São Paulo e, por consequência, criou mais jurisprudência para negar novos pedidos de criação de Zonas Eleitorais em outras capitais estaduais

> Para Zona eleitoral de capital, como já salientei em outros processos, eleitorado na casa dos 100.000 eleitores não é demasiado" BE 273,226.
> "Simples comparação de eleitorado entre capitais (Fortaleza e Recife) não é argumento decisivo para que o TSE aprove ou desaprove Zonas Eleitorais. (...) É suportável zonas com 85.000 eleitores em média (Res.TSE 10.426/1978).

Em síntese, o TSE estipulou em seus julgamentos duas situações bem claras: a) regras para criação de zonas eleitorais divididas em 03 categorias geográficas: capitais, municípios grandes e municípios elevados a comarca; b) elementos necessários para aquilatar a conveniência de se criar uma nova zona eleitoral: b1) eleitorado significativo, b2) número de seções, b3) existência de varas suficientes na Comarca e b4) caso de desdobramento e elevação do município à Comarca.

Abaixo, delimitamos as 04 jurisprudências símbolos, instrumento de gestão territorial da Justiça Eleitoral, criadoras do panorama da organização territorial do eleitorado no Brasil:

> - Criação de zona eleitoral na capital do Estado – só se justifica no caso de necessidade absoluta. Res. TSE 10.426/1978;
> - Criação de zonas eleitorais nas demais comarcas, na hipótese de haver mais de uma vara (municípios médios e grandes)(... havendo mais de uma Vara e não ocorrendo a hipótese de eleitorado ser muito pequeno, deve, sempre, ser aprovado a criação. Res. TSE 9.560/1974;
> - Criação de zona eleitoral correspondente a município que é elevado a Comarca, é sempre aprovada, qualquer que seja o número de eleitores. Res. TSE 5.820/1979;

- Os Tribunais Regionais não deve se limitar a uma simples aprovação simbólica de criação de Zona Eleitoral, criação essa que fique constando apenas em ata. É necessário que nos processos originais tenham elemento para se verificar a conveniência da criação de uma nova Zona, como por exemplo, o eleitorado, número de seções, existência de varas disponíveis, além das informações dos órgãos técnicos das secretarias. (Res. TSE 11.009/1981.

Tabela 06: Relação de Zonas Eleitorais por Estados e Territórios nos anos de 1966 e 1983

Estado/Território	Zonas Eleitorais em 1966	Zonas Eleitorais em 1983
Acre	7	7
Alagoas	42	42
Amapá	4	5
Amazonas	22	34
Bahia	140	176
Ceará	84	29
Distrito Federal	1	8
Espírito Santo	35	46
Fernando de Noronha	1	*
Goiás	95	124
Guanabara	25	0
Maranhão	55	70
Área compreendida pelo estado de Mato Grosso	14	20
Área compreendida pelo estado de Mato Grosso do Sul	19	37
Minas Gerais	276	263
Pará	40	42
Paraíba	62	68
Paraná	103	156
Pernambuco	130	123
Piauí	48	58
Rio de Janeiro	72	117
Rio Grande do Norte	55	65
Rondônia	2	16
Roraima	2	2
Rio Grande do Sul	102	148
Santa Catarina	51	75
São Paulo	214	330
Sergipe	24	26
Brasil	**1758**	**2087**

Fonte: Divisão Eleitoral do Brasil de 1966 e Boletim Eleitoral de Abril de 1983. Obs: Em 1983, o Território de Fernando de Noronha é anexada ao Estado de Pernambuco e sua única zona eleitoral é anexada ao TER-PE, 4ª ZE.

8 REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E CONSOLIDAÇÃO DO TERRITÓRIO ELEITORAL

Para discutirmos a geografia das zonas eleitorais do Brasil moderno, analisaremos 03 vertentes. A primeira trata das dinâmicas territoriais, onde analisaremos o fenômeno da urbanização, as emancipações municipais e o aumento dos Estados Federados. A segunda vertente é jurídica/administrativa, após constatarmos a regularidade das eleições, as resoluções do TSE sobre criação de zonas eleitorais preocupadas com o custo e a manutenção dos cartórios e juízos eleitorais. A terceira vertente é tecnológica, pois a modernização do cadastro eleitoral, a introdução da urna eletrônica também influenciou na criação de zonas eleitorais.

No universo da primeira vertente, o fenômeno mais significativo da década de 1980 a 2000 foi a consolidação do processo de urbanização. O Censo Demográfico de 1980 retratou uma população constituída de 94,5 milhões de habitantes, dos quais 52,9 milhões viviam nas áreas urbanas e 41,6 milhões viviam nas áreas rurais. Já visualizamos que a urbanização tem correlação com o perfil do eleitorado e respectivo cadastro, pois as eleições gerais de 1982 retrataram que mais de 58 milhões de eleitores, equivalente a 48% da população, estavam aptos a votar e este eleitores eram urbanos.

Dentro do universo de 52,9 milhões de habitantes que residem na zona urbana, é considerável a ocorrência de êxodo municipal e êxodo rural de municípios com pouca população rumo às regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Fortaleza, Recife, Salvador, Goiânia, Belém e Manaus. Assim, a Justiça Eleitoral criou muitas zonas eleitorais nas capitais e nos municípios das regiões metropolitanas. Citemos o caso de Brasília, exemplificada na Res. TSE 10861/1980. Ao julgar este caso, o TSE demonstrou dificuldade ao classificar o caráter híbrido da capital no formato até então utilizado para classificar e criar zonas eleitorais em Gama e Ceilândia, diante das características política-territoriais *sui generis*, pois “não são consideradas, subúrbios, municípios ou comarcas, mas denominadas vulgarmente de cidades satélites”. Outro fator importante,foi o reconhecimento do E. Tribunal da imensa expansão demográfica,

tanto no Plano Piloto quanto nas cidades satélites, (...) que conta com 397.000 eleitores.

Na Resolução 10.861/1980, o TSE manteve decisão de que criação de zonas eleitorais em capitais de Estado só em caso de necessidade absoluta. Mas no decorrer desta década, modificou-se o entendimento quanto à criação de novas Zonas. O TSE aprovou a criação de novas Zonas no município de Goiânia, Campo Grande e João Pessoa, com pouco eleitorado, se comparado à outras capitais. Vejamos:

> Embora o eleitorado resultante não seja muito grande para o caso de zona eleitoral de capital do Estado (Goiânia – GO, 02 zonas eleitorais de 286.000 eleitores), o desdobramento proposto permitirá que durante bom tempo as quatro novas Zonas Eleitorais possam ser mantidas (04 zonas de 71.000 eleitores) Res. TSE 11.686/1983- GO.
>
> Não obstante o número de eleitores da atual 8ª Zona Eleitoral não ser tão elevado (158.867eleitores), e já haver esta Corte negado autorização para dividir em duas Zona Eleitoral de Capital de Estado com cerca de 130 mil eleitores na Capital do Estado de São Paulo, parece que a solicitação poderia ser atendida. Nos Estados com população menor, e, em consequência, menor eleitorado, os padrões, salvo melhor juizo, não devem acompanhar os dos mais populosos. Res. TSE 11.806/1980 MS.
>
> No presente processo baixado em diligência, o Egrégio TER acatou a sugestão do Exmo. Ministro Néri da Silveira, relator, e decidiu pela criação de somente uma zona, desmembrada respectivamente da 1ª e 64ª zonas, ao invés de 02 (duas) (grifo nosso). (Res. TSE 2.283/1985 PB).

Das decisões de criação de zonas eleitorais em capitais na década de 1970 a 1980, a primeira modificação simbólica é a revisão do quantitativo máximo de eleitores suportado por uma zona eleitoral para o bom funcionamento do cartório e das atividades do Juiz Eleitoral. Na década de 1970, o TSE negou a divisão e criação de novas zonas eleitorais no município de São Paulo, todas com mais de 100.000 habitantes.

Criou-se uma regra e assim foi negada a criação de várias zonas eleitorais nas capitais, com os exemplos mais eloqüentes em Recife e Fortaleza. A necessidade absoluta do TSE não é mais é somente a expansão demográfica, mas também a ciência das desigualdades e diferenças regionais das capitais estaduais.

Municípios de porte médio são aqueles que possuem entre 101 mil a 500 mil habitantes (IBGE). Em 1980 elas abrigavam 20% da população do país e cresciam a taxas maiores do que as metrópoles, nas décadas de 1980 e 1990 (4,8% contra

1,3%) IBGE, 2012. Um dos motivos para esta expansão demográfica foi o êxodo municipal e rural das cidades pequenas. Selecionamos algumas jurisprudências que mostram a criação de zonas eleitorais em municípios de médio porte, com destaque para a população eleitoral, motivo ensejador:

> - Criação de mais uma zona eleitoral em Pato Branco (PR) em 1985.”A única zona até agora existente (93ªZE) tinha 45.000 eleitores, o que justifica o desdobramento em comarca do interior. RES. TSE. 12.096PR
> - O Eleitorado de cada uma dessas zonas eleitorais de Campina Grande, com o desdobramento das duas atualmente, seria cerca de 30.000 eleitores em três delas e cerca de 25.000 eleitores em duas delas. Para zona eleitoral de interior de Estado, trata-se de eleitorado que justifica o desdobramento. Res. TSE 12.284/1985 PB
> - Criação de mais uma zona eleitoral em Ivaiporã (PR) em 1987 “Apenas nas capitais dos Estados é que a exigência de mais eleitorado tem sido feita, tendo em vista que a exigência de maior eleitorado tem sido feita, tendo em vista que nas capitais a proximidade do TRE e a possibilidade de deslocar funcionários para os cartórios eleitorais não justifica a existência de zonas eleitorais com o mesmo nº de eleitores das zonas do interior”. (Res. TSE. 12320/1987).

As pequenas cidades concentravam a maioria da sua população na zona rural, porém com o advento do processo de urbanização, diminuiu-se a população rural e aumentou a população urbana, embora a população total destes Municípios tenha diminuído. Isto aconteceu porque ocorreram migrações para as metrópoles nacionais, regionais, grandes e médias cidades.

A modernização da agricultura e a industrialização foram alguns fatores que provocaram rápido êxodo rural, fazendo com que a maioria das cidades brasileiras crescesse com planejamento urbano ineficiente e ineficaz, gerando inúmeros problemas e dificuldades para as mesmas. A população brasileira reside na cidade. Despreparadas para este contingente populacional, portanto agrava as disparidades sociais entre os brasileiros. A tabela abaixo mostra o primeiro cenário nestes novos tempos ao correlacionar o quantitativo de zonas eleitorais entre 1983 a 1990.

Tabela 07: Quantitativo de Zonas Eleitorais por Estados e Territórios nos Anos de 1983 e 1990

Estado/Território	Zonas Eleitorais em 1983	Zonas Eleitorais em 1990
Acre	7	8
Alagoas	42	51
Amapá	5	5
Amazonas	34	52
Bahia	176	177
Ceará	29	100
Distrito Federal	8	11
Espírito Santo	46	49
Goiás	124	117
Maranhão	70	78
Mato Grosso	20	28
Mato Grosso do Sul	37	43
Minas Gerais	263	285
Pará	42	70
Paraíba	68	75
Paraná	156	170
Pernambuco	123	127
Piauí	58	91
Rio de Janeiro	117	117
Rio Grande do Norte	65	68
Rondônia	16	19
Roraima	2	2
Rio Grande do Sul	148	164
Santa Catarina	75	80
São Paulo	330	352
Sergipe	26	33
Tocantins		30
Brasil	**2087**	**2400**

Obs: Em 1983, o Território de Fernando de Noronha é anexada ao Estado de Pernambuco e sua única zona eleitoral é anexada ao TER-PE, 4ª ZE. Fonte: Divisão Eleitoral do Brasil de 1966 e Boletim Eleitoral de Abril de 1983

O retorno do Estado Democrático de Direito mostrou que o contigente eleitoral apto a exercer seus direitos políticos era maior que a população de muitos países, que estavam espalhados de forma desigual no território.

Outro fator importante é que desde 1945, o aumento do eleitorado era quatro vezes maior que o crescimento populacional (Santos W, 2007, p. 63). Antes a Justiça Eleitoral precisava se interiorizar para localizar o cidadão e transformá-lo em

eleitor. A maior preocupação era as longas distâncias que o eleitor se submetia para usufruir dos serviços eleitorais e exercício dos direitos políticos. Agora é a multidão de eleitores em poucos lugares, concentradas nas médias e grandes cidades, que necessita de bons serviços e ter estrutura condizente com o tamanho da arena eleitoral e do expressivo eleitorado.

Em relação às zonas eleitorais, como foi esta transição? Percebe-se que há 02 fatores interessantes para o aumento do número de zonas eleitorais: a) crescimento populacional das médias e grandes cidades; b) fim da ocupação do território brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 transformou todos os Territórios Federais existentes em Estados, mas manteve a possibilidade da existência de novos Territórios Federais que teriam seu governador nomeado pela União, além de não possuir representação no Senado e eleger apenas quatro deputados federais.

Então, a partir de 1988, somaram-se mais três estados à federação brasileira. Foram eles, os Estados: do Amapá; de Rondônia, antigo Território de Guaporé; e de Roraima, antigo Território do Rio Branco. Deste modo, a Justiça Eleitoral compõe-se em 01 Tribunal Superior, localizado em Brasília e 27 Tribunais Regionais Eleitorais, com sedes nas suas respectivas capitais.

Ocorreram intensa criação e instalação de municípios no Brasil. A Constituição de 1988 produziu intensa fragmentação dos municípios brasileiros. Tomio (2002, p. 62) relata que “entre 1988 e 2000, foram gerados no Brasil 1438 novos municípios”. Mesmo com a Emenda Constitucional de 15/1996 que alterou o arranjo institucional que favorecia as emancipações municipais, maior parte dos estímulos fiscais à criação de municípios foi mantido. O mesmo autor relata que “a onda emancipacionista não foi um fenômeno totalmente nacional, mas concentrado em alguns Estados”. Destacam-se neste sentido o Rio Grande do Sul, Piauí, que dobraram a quantidade de municípios. As regiões Sul e Nordeste foram as que mais contribuíram em termos absolutos para o crescimento de número de municípios (Magalhães, 2006).

As relações municípios e zonas são bastante intimas como foi demonstrado em todo este trabalho. No período 1991-2000 a alta demanda de novos municípios foi absorvida na Justiça Eleitoral, mas não resultou necessariamente na criação de novas zonas eleitorais.

Conclui-se que a maioria dos municípios emancipados tinha menos de 20.000 habitantes, dificilmente se transformaram em comarcas. Assim, eles foram absorvidos nas zonas já existentes. De qual maneira? O município recém-emancipado passa a pertencer à mesma zona eleitoral de quando era distrito administrativo do antigo município. Um caso bem didático é a 121ª ZE/PR – Marechal Cândido Rondon, que até meados da década de 1980, possuía apenas um município-membro. Com a emancipação dos distritos administrativos de Marechal (Nova Santa Rosa, Pato Brigado, Mercedes, Entre Rios do Oeste e Quatro Pontes), a 121ª ZE-PR passou a ter seis municípios. Na prática, sobrecarrega a parte contenciosa da zona eleitoral, pois multiplica-se por 06 os processos e tarefas referentes à organização das eleições municipais (06 vezes mais o registro de candidaturas, prestações de contas, constas partidárias e diplomações).

8.1 A JUSTIÇA ELEITORAL INSERIDA NESTAS MODIFICAÇÕES

A Constituição Federal de 1988 reconheceu e disciplinou a Justiça Eleitoral. Ela também recepcionou o Código Eleitoral de 1965, o que tornou esta legislação ordinária constitucional. Assim, foi mantida a divisão e organização da Justiça Eleitoral vigentes em 1945.

Para a década de 1990, havia um posicionamento dominante na doutrina, bem explicitada por Santos W. de expansão da arena eleitoral no território brasileiro:

> Institucionalmente, observa-se acelerada a expansão no número de municípios, de zonas e de seções eleitorais, assinalando os sucessivos trasbordamentos de eleitores das zonas e seções preexistentes, expandindo a infra-estrutura material das eleições. Santos W. (2012, 60).

Novas determinações ao se criar zonas eleitorais privilegiaram critérios diferentes dos praticados até então pelo TSE dando a entender posicionamento idêntico a Santos (2006).

Tornou-se oneroso criar novas zonas vinculada ao surgimento de novas comarcas, pois o orçamento da União disponibilizado à Justiça Eleitoral era limitado. O TSE assumiu mais responsabilidades na manutenção dos cartórios e com servidores de carreira. Despesas para a modernização do cadastro eleitoral e da

totalização dos votos inviabilizam criação de novas Zonas Eleitorais em municípios com pouco eleitorado.

Em 1990 o Brasil possuía 2400 zonas e 4490 municípios. Em 1991, muitas zonas eleitorais foram criadas e aprovadas, principalmente nos Estados da Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco. A criação de zonas eleitorais coincide com a reestruturação da Justiça Estadual com o significativo aumento do número de comarcas.

Quadro 04: Relação de Estados Que Mais Criaram Zonas Eleitorais entre 1990 a 1992

Estado	Zonas Eleitorais em 1990	Zonas Eleitorais em 1992
Bahia	177	229
Mato Grosso	28	36
Minas Gerais	285	300
Pernambuco	127	137
São Paulo	28	36

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil de 1993

Em 1992, a Justiça Eleitoral começa a tomar medidas restritivas e diminuir o ritmo de criação e aprovação de zonas eleitorais. A Resolução 17.895/1992 a proibiu a alteração da divisão eleitoral do Brasil em anos pares (anos que se realizam eleições, ora municipais, ora gerais). A divisão eleitoral neste período não era conveniente por causa da unificação do cadastro nacional dos eleitores, da organização e administração dos pleitos. A partir desta Resolução, todos os processos de alteração da circunscrição eleitoral dos Estados foram sobrestados e seriam analisados em 1993.

Pela Resolução 18.042/1992, o TSE solicitou aos Regionais Eleitorais que não mais encaminhassem naquele exercício, pedidos de criação e desdobramentos de zonas eleitorais, por implicar em emissão de novos títulos em face de alistamento intenso em ano de eleições municipais.

A seguir, o TSE adota maior controle da divisão eleitoral. Ele inovou ao inserir nas resoluções de criação e remanejamento de zonas eleitorais a disposição de critérios geográficos. A resolução 19.104/1993 determinou que a transferência de um município de uma para outra zona eleitoral deveria constar:

a. Mapa geográfico;

b. Indicação de vias de acesso e de meios de transportes disponíveis;

c. Indicação do sistema de energia utilizado;

d. Existência de vara disponível, já instalada e em atividade, para designação do titular;

e) Número mínimo de 20.000 eleitores na zona a ser criada, permanecendo a unidade a ser desmembrada com, pelo menos, essa mesma quantidade de inscritos.

Percebe-se aqui uma alteração de conceitos o que modificaria todo o entendimento jurídico para a determinação de uma nova Zona Eleitoral. Mudança esta que demonstra quebra de paradigma, rompimento de um pensamento tradicional e de uma jurisprudência consagrada.

Para homologação da criação de uma Zona Eleitoral, o TSE exige número mínimo de eleitores da nova zona e a mesma quantia permanecendo na unidade a ser desmembrada. Perde-se a característica da "criação de zona eleitoral correspondente ao município que é elevado a Comarca, qualquer que seja o número de eleitores".

Os motivos e os estudos que levaram o TSE a publicar essa Resolução não se conhecem literalmente, mas a maior conseqüência foi a redução da criação de zonas eleitorais pelos Regionais.

A implantação da informatização nas rotinas e serviços da Justiça Eleitoral, o cadastramento de eleitores, a limitação das questões orçamentárias, a regularidade do calendário eleitoral, a consolidação do processo de urbanização e a emancipação de mais 1.000 municípios tornaram inviáveis os custos de manutenção de uma zona eleitoral.

Em 1992 o Brasil possuía 2.530 zonas. Em dezembro de 1994 o Brasil o número passou para 2.676 zonas. Em dois anos, criou-se 176 zonas, até mais que o crescimento entre 1990 a 1992. Mas qual a distorção? É importante ressaltar, este percentual é alto, pois muitas zonas eleitorais datadas de 1994 foram criadas antes das novas regras. Portanto, o impacto da adoção de critérios geográficos para a criação e homologação de zonas eleitorais e suas consequências se vê na quantificação de 1996. Muitos Estados estagnaram o número de zonas, pois as Comarcas que foram criadas não conseguiam cumprir os requisitos mínimos da Resolução, como demonstra a divisão eleitoral do Paraná, que desde 1993 possui 206 zonas.

Entre 1994 e 1996, foram criadas 170 novas Zonas Eleitorais. Prestamos atenção que o Estado do Rio de Janeiro contribuiu para o aumento de 130 zonas.

Na análise das zonas eleitorais, percebe-se que além de observadas regras de 1993, as novas zonas surgiram preferencialmente na região metropolitana do Rio. Esta conduta foi copiada por todos os Tribunais Regionais, que criaram zonas nas capitais e nos municípios considerados centros regionais.

Uma reflexão é necessária. Com a diversidade regional, prioridades locais, diferenças tão sensivelmente perceptíveis no contexto nacional, os Tribunais Regionais acabam numa dificuldade logística e urbanística com o crescimento que só se pode considerar com os resultados dos balanços dos registros oficiais do IBGE no decorrer dos anos.

A segunda modificação foi mais forte. A Resolução 19.197/1997 aumentou o rol de requisitos para a criação e remanejamento de zonas, quase triplicou o número mínimo de eleitores na zona a ser criada. A resolução criou a cláusula de barreira de 50.000 eleitores, permanecendo a unidade a ser desmembrada com, pelo menos, essa mesma quantidade de inscritos.

O endurecimento da norma causou durante 1998 a 2002 uma diminuição drástica da criação de zonas eleitorais em muitos Estados. Cabe lembrar que os Estados que remanejaram/criaram zonas, a intenção foi aperfeiçoar a divisão eleitoral nas capitais. De 2836 zonas eleitorais homologadas em 1996, tiveram 2843 zonas em 1998 (crescimento quase nulo), 2.882 zonas em 2002.

A Resolução 19.994/1997 trata as mesmas questões expostas pela Res. 19104/1993. Novamente, a mudança que mais impactou foi o quantitativo de eleitores da zona, não se tratando de capital ou de cidade com mais de 200.000 eleitores, exige que, na nova, haja pelo menos 50.000 (cinqüenta mil eleitores), remanescendo o mesmo número naquela que se fez o desmembramento. A principal inovação da Resolução 19.994/1997 foi a numeração, explicitação e novos contingentes populacionais para a criação e remanejamento de zonas eleitorais do norte, parte do nordeste e Mato Grosso.

Entende-se por localidade de difícil acesso uma localidade em que se necessita de mais tempo que o ideal para ser atingida no dia da eleição, em que os eleitores tenham dificuldade para deslocamento; estradas em estado lamentável ou de chão, inviáveis com tempos de chuva, sem sinal digital de comunicação, sem

possibilidade de alcance com as mínimas condições de trânsito sem que um veículo especial precise ser dispensado.

Na nova configuração das zonas eleitorais, cria-se a opção jurídica do remanejamento. Entende-se por Remanejamento a readequação da configuração da Zona Eleitoral à composição do Judiciário Estadual, para que, num entendimento facilitador, o eleitor tenha a mesma jurisdição para assuntos jurídicos, seja eleitoral, cível, criminal, trabalhista.

Nos casos de remanejamento, sem regulamentação pelo TSE, o Tribunal decidiu em casos isolados que ninguém melhor que o Tribunal Regional Eleitoral pode aferir a necessidade de transferência do serviço eleitoral. Entretanto, o que é a transferência de municípios-membros entre zonas eleitorais? Foram colocadas em questões 03 questões: a) preservação do equilíbrio do eleitorado entre as zonas eleitorais; e b) facilidade de deslocamento do eleitor para exercício de suas obrigações eleitorais; e c) despesas de pequeno valor. Em um exemplo, tentaremos explicar. O município de Guairaçá (PR) pertencia até 2005 à 138ª ZE – Paranavaí (PR). Através do remanejamento de 2005 em diante, Guairaçá passou a pertencer à 105ª ZE – Terra Rica (PR).

> Remanejamento. Criação De Nova Zona Eleitoral. Nos termos do art. 23 VIII do CE, homologa-se a decisão regional que visa criar nova zona eleitoral para adequar a distribuição do eleitorado, trazendo, assim, benefícios ao eleitor. (CZER nº 367/SC 2008).

Outra questão interessante da adoção de critérios geográficos foi a preocupação do TSE com os recursos humanos, financeiros e de tecnologia de informação. Enquanto temos no Brasil uma revolução técnico-científica-institucional , informatização da Justiça Eleitoral, por outro lado, há carência da presença do Estado no território. Neste sentido, o TSE corrigiu em parte a radicalidade do coeficiente populacional e na Resolução 20.401/1997 declarou que “em casos excepcionais, poderão ser criadas zonas sem satisfazer o determinado na resolução 19.994/1997, ou seja, o mínimo na zona a ser criada, mantém a zona de origem com 50.000 eleitores”. Abaixo, algumas jurisprudências ilustram o conhecimento sobre o território brasileiro sobre o Espaço.

> CRIAÇÃO DE ZONA ELEITORAL. NÚMERO MÍNIMO DE ELEITORES NÃO ATINGIDO. LOCALIDADE DE DIFÍCIL ACESSO.

> NÃO CARACTERIZAÇÃO. 1. A criação de zonas eleitorais está prevista no art. 30 , inc. IX , do Código Eleitoral e regulamentada pela Resolução TSE nº 19.994 /97, com as alterações da Resolução TSE nº 20.041 98. 2. Para criação de zona eleitoral situada no interior, que não tenha o mínimo de 50.000 eleitores, faz-se necessária a caracterização da localidade como de difícil acesso.
> Ementa: Criação de Zona Eleitoral ou Remanejamento. Pedido de criação de Zona Eleitoral. Requisitos da Resolução TSE nº 19.994 , de 9/10/1997 não atendidos. Pedido indeferido, ressalvada a possibilidade de redistribuição do eleitorado entre as Zonas Eleitorais já existentes. O Tribunal, à unanimidade, indeferiu o pedido com ressalva. Desmembramento e criação. Ano Eleitoral. Impossibilidade. No ano que ocorrem eleições não deve ser submetidas à apreciação do TSE as decisões que versem sobre a criação e desmembramento de Zona Eleitorais (art. 2º da Res. 19.994/1997– CZE 319-PI).

Finalmente, é necessário analisarmos a última década sobre o crescimento das zonas eleitorais em 03 indicadores: a) aspectos demográficos; b)estabilidade territorial e; c) resoluções do TSE. A eles acrescentamos a à missão do TSE, de que todos os esforços do vão encontro de legitimar os processos eleitorais. A síntese de todo isso é a adoção do uso da urna eletrônica na totalização de votos, maior causa denúncia de fraude das eleições. A utilização da tecnologia no processo eleitorais e a manutenção de novos cartórios geram novas despesas.

Sobre os aspectos demográficos, o Censo Demográfico de 2010 do IBGE retratou um país com 190.755.799 habitantes e o TSE alistou 140.260.057 eleitores. Deste total, 72,47% dos brasileiros estão incorporados no sistema político brasileiro. Entre 1989 a 2010, houve um aumento de 58 milhões de eleitores num período de 21 anos. Jacobs (2006, p. 14) analisa que o aumento de 58 milhões eleitores se dá pelo crescimento natural da população com direito ao voto: a) voto obrigatório (maiores de 18 e menores de 70 anos); e b) voto facultativo (jovens entre 16 e 17 anos) e analfabetos. Outro peso significativo é a análise do eleitorado nas unidades de federação. Segundo os relatórios estatísticos da Eleição Municipal de 2012, os Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul, Paraná, Pernambuco, Ceará e Santa Catarina contemplam 75% do eleitorado brasileiro. [8]

A urbanização também provoca uma elevada concentração populacional. O perfil demográfico da população domiciliando na zona urbana, mostra um patamar

[8] Segundo o TSE, São Paulo possui 22%, seguido de Mina Gerais com 11% e Rio de Janeiro com 8,4%. Demais informações estão disponíveis no sítio http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012, acessado dia 30/10/2013.

de 84,4% contra 81,2% identificado no Censo Demográfico de 2000. Na última década, ampliou-se o número de municípios com população superior a 1 milhão de habitantes, de 13, em 2000, para 15 em 2010. Este grupo reunia 40,2 milhões e pessoas em 2010, correspondente a 21,1% da população total do país[9]. Temos no Brasil 46 Áreas de Concentração da População – ACP, na prática aglomerações de natureza metropolitana, que respondem pela absorção de quase metade da população total brasileira (48%) e mais da metade da população urbana (55,3%).

Quanto à estabilidade territorial, os fatos que mais chamaram a atenção foi a realização de plebiscito sobra divisão do estado do Pará em 03 Estados: Pará, Tapajós e Carajás, realizado em 2009. Os resultados das urnas demonstraram que o Estado do Pará não deveria se fragmentar, voltando ao *statuo quo*.

Quanto à emancipação municipal, foram criados 63 novos municípios nos últimos 13 anos. Constata-se que o ritmo de fragmentação territorial reduziu-se substancialmente, quando comparado às décadas de 1980 e 1990, quando foram criados 1516 municípios. A composição político-administrativa do país considerada pelo Censo é de 5.570 municípios, que se distribuem em: 32,2% na região Nordeste; 30,0% na Sudeste; 21,3% na Sul; 8,4% na região Centro-Oeste e região 8,1% na Norte.

Quanto as criações de zonas eleitorais, percebe-se a diminuição do crescimento de zonas eleitorais no Brasil como um todo. Isto não quer dizer que a regra de criação de zonas com número mínimo de eleitores esteja correta.

A diversidade e desigualdade das Unidades da Federação demonstram estabilidade nas zonas eleitorais da região sul e nordeste. Por exemplo, se tivéssemos percentual de eleitores mais apropriado para a região, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná poderia aumentar as suas zonas eleitorais e promover atendimento mais eficiente e equitativo dos serviços eleitorais.

Por outro lado, o TSE acerta em promover nas Unidades da Federação, o salutar exercício da redistribuição das jurisdições eleitorais com o intuito de gerar benefícios para os eleitores. A regra geral regulamentada na petição 387/2003, concedeu liberdade e a faculdade dos Tribunais Regionais promoverem as alterações de municípios-membros das zonas, visto que não serão criadas novas

[9] Para Moura, (2011) “A população concentrava-se em aglomerações metropolitanas, sendo as mais importantes São Paulo (11.253.503 habitantes), Rio de Janeiro (6.320.446) e Salvador (2.675.656) e Brasília, (2.570.160)”.

zonas. Tudo isto é reflexo das emancipações municipais realizadas na década de 1990. Tanto que está na pauta do TSE, nova resolução sobre parâmetros mais regionalizados para criação de zonas eleitorais.

As regras para criação de zonas eleitorais em localidades de baixa densidade demográfica, de difícil acesso, situadas em, região de fronteira são casos excepcionais que autorizam a criação de novas zonas eleitorais, a teor do artigo 1º §4º da Res.-TSE n. 19.994/1997. Esta regra nos parece acertada, pois estão nas fronteiras os maiores desafios da Justiça Eleitoral consolidar a infra-estrutura eleitoral e garantir a legitimidade do processo eleitoral.

Percebe-se duas situações bem distintas nas resoluções do TSE sobre o tema. Criação de zonas eleitorais nas capitais e nos municípios das áreas de concentração de população de um lado e em contra partida criações de zonas eleitorais nos Estados da região norte, Mato Grosso e Maranhão se utilizaram do mecanismo jurídico da exceção, visto que as zonas eleitorais criadas tinham eleitorado baixo, ausência do Estado e falta de infra-estrutura básica. O quadro e a tabela abaixo demonstram a evolução das zonas eleitorais no Brasil na última década.

Tabela 08: Relação de Estados que mais Criaram Zonas Eleitorais Entre 2003 a 2010

Estados	2003	2006	2010	2013
Acre	10	10	10	10
Alagoas	54	54	54	55
Amapá	11	11	13	13
Amazonas	68	69	70	70
Bahia	201	204	205	205
Ceará	111	122	123	123
Distrito Federal	17	17	21	21
Espírito Santo	55	55	55	58
Goiás	128	129	130	130
Maranhão	92	105	111	111
Mato Grosso	60	60	60	60
Mato Grosso do Sul	54	54	54	54
Minas Gerais	325	346	351	351
Pará	89	97	104	104
Paraíba	76	77	77	77
Paraná	206	206	206	206

Pernambuco	147	151	151	151
Piauí	92	97	98	98
Rio de Janeiro	242	248	249	249
Rio Grande do Norte	68	69	69	69
Rondônia	35	35	35	35
Roraima	4	5	5	8
Rio Grande do Sul	173	173	173	173
Santa Catarina	102	102	104	105
São Paulo	398	413	423	425
Sergipe	35	36	36	36
Tocantins	**35**	**35**	**35**	**35**
BRASIL	**2.903**	**3.073**	**2.952**	**3.032**

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil de 2003, 2006, 2010 e 2013

Tabela 09: Relação de Estados que Mais Criaram Zonas Eleitorais Entre 2003 a 2013

Estados	2003	2006	2010	2013	Total
Acre	10	0	0	0	10
Alagoas	54	0	1	0	54
Amapá	11	0	2	0	13
Amazonas	68	1	1	0	70
Bahia	201	3	0	1	205
Ceará	111	1	1	0	113
Distrito Federal	17	0	4	0	21
Espírito Santo	55	0	0	3	58
Goiás	128	0	1	1	130
Maranhão	92	13	0	6	111
Mato Grosso	60	0	0	0	60
Mato Grosso do Sul	54	0	0	0	54
Minas Gerais	325	21	6	0	351
Pará	89	8	7	0	104
Paraíba	76	1	0	0	77
Paraná	206	0	0	0	206
Pernambuco	147	4	0	0	151
Piauí	92	5	0	1	98
Rio de Janeiro	242	6	1	0	249
Rio Grande do Norte	68	1	0	0	69
Rondônia	35	0	0	0	35
Roraima	4	0	1	0	0
Rio Grande do Sul	173	0	0	0	173
Santa Catarina	102	0	1	1	104

São Paulo	398	15	10	2	425
Sergipe	35	0	0	0	35
Tocantins	**35**	**0**	**0**	**0**	**35**
BRASIL	**2903**	**79**	**34**	**14**	**3032**

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil de 2003, 2006, 2010 e 2013.

9 GEOGRAFIA, ZONAS ELEITORAIS E CIDADANIA

Este trabalho trata da geografia das zonas eleitorais. Por ser um estudo muito pontual, com contribuição mais para a Instituição do que a Academia, houve a dificuldade em especializarmos as zonas eleitorais no Brasil. Até o momento, encontramos a iniciativas de alguns Tribunais Regionais Eleitorais de mapeamento sistemático de zonas eleitorais e suas qualidades (locais de votações e seções eleitorais).

Esforçamos-nos em refletir sobre a evolução do eleitorado brasileiro, sua íntima relação com o processo de ocupação do território. O número de zonas aumentou de acordo com a necessidade de alistamento de eleitores, organização de pleitos eleitorais, com a transição de um período ditatorial para um Estado Democrático de Direito. A consolidação da democracia formal e a regularidade das eleições possibilita quantidade satisfatória de informações sobre o eleitorado, resultados das eleições e perfis dos candidatos de forma sistematizados.

Destacamos o trabalho de Jacobs et al, que utilizou banco de dados e a divisão das zonas eleitorais, para desenvolver a geografia do voto nas eleições presidenciais de 1989, 1994, 1998, 2002 e 2006 nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

Demais cientistas políticos, geógrafos, sociólogos aproveitaram a divisão dos médios e grandes centros urbanos em zonas eleitorais para desenvolverem trabalhos de geografia eleitoral sobre o 2º turno das eleições municipais de 2012, Nos médios e grandes municípios, há mais de uma zona no seu território, representando muitas vezes bairros tradicionais, periferias e bairros de classe média. Assim, verifica-se a capilaridade dos partidos políticos e seus candidatos. Por enquanto, nos municípios com menos de 50.000 habitantes, análises sobre geografia eleitoral tem como o escala o município e não a zona eleitoral.

E quanto à geografia das zonas eleitorais? Ela tem muito a apresentar quanto aos novos critérios para a criação de novas zonas eleitorais do século XXI. Para a

Justiça Eleitoral, propomos uma nova resolução, com critérios técnicos geográficos: a) desenvolver estudo de gestão do território para alteração da divisão eleitoral nas circunscrições a partir da expansão do cadastro biométrico; b)dividir os Estados nas Grandes Regiões para análise das particularidades das Zonas Eleitorais e nos processos de alteração de divisão eleitoral; c) adotar o requisito do número mínimo de eleitores nos processos de remanejamento e suprimento de Zonas Eleitorais; d)disponibilizar critérios de compensação, rodízio e entendimento entre os Juizes Eleitorais das Zonas remanejadas ou suprimidas; e) utilizar oficialmente as informações do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE na fundamentação dos processos de criação e aprovação de novas Zonas Eleitorais.

Para a academia e sociedade uma constatação! Há de se interagir o Direito, a Sociologia, a Antropologia, a Geografia na intenção de particularizar e especializar ainda mais a arena eleitoral. A convergência de identidades deve e pode servir de referência para redimensionar os conceitos de Zona Eleitoral.

E para a pauta cidadã? Política se faz todo dia. Política está intimamente ligada á eleição, que nos últimos 20 anos, é realizada sob a égide democrática. Devemos compreender o poder como instrumento de apropriar, produzir espaço territorial. Mas devemos compreender que em tese e um pouco na prática, a sociedade civil organizada pode exercer o poder político de fato. Então, entendemos as regras do jogo. Nisto, as zonas eleitorais tem tudo a ver. A verdadeira identificação do eleitor com a sua origem, seu município, com a sua zona eleitoral gera maior intimidade e mais predisposição em fazer política.

10 CONCLUSÃO

Nossa pesquisa se nutriu das correlações entre o Direito e a Geografia, pautada em 05 alicerces (Sociedade, Estado Nacional, as normas, o território e os municípios) para compreender a gestão do território da Justiça Eleitoral Brasileira. Dentro da hierarquia e gestão, criamos um entendimento de zonas eleitorais.

A Justiça Eleitoral foi criada em 1932, pois a fraude nas eleições e a degradação do sistema político foi uma das maiores causas para a revolução de 1930. Pelo espírito federativo, a organização do território desta justiça especializada

parte de um poder central, federal, caminhando em direção para dimensões do poder regional e local.

A evolução histórica e espacial das Zonas Eleitorais, vista nas resoluções julgadas do TSE, demonstrou que no Brasil a organização eleitoral teve sua gênese na organização judiciária, repousando na divisão política-administrativa dos municípios. Sabe-se que as regras sobre as emancipações municipais foram as mais diversas nos últimos 80 anos e que num país de características continentais, a Justiça Eleitoral possui Zonas com os mais variados tamanhos, desigualdades nos números de eleitores, falta de critérios na agregação de municípios-termos da zona.

Era praxe que a área delimitada da comarca correspondia a uma zona eleitoral. Afinal, ocupar o território era preciso. Abriu-se muitas frentes de colonização nas regiões brasileiras. Grande parte da população sem direitos políticos.

Realmente se criou muitas zonas eleitorais na medida da necessidade, de interesses políticos/econômico. Com o passar dos tempos, essa necessidade então criou uma confusão, principalmente na numeração e na gestão delas pelo Juiz Eleitoral. Entretanto, vale lembrar que do ponto de vista eleitoral e cívico, as eleições se encontraram com a democracia, a partir da promulgação da Constituição Federal 1988 e temos um longo processo pela frente para consolidação da democracia.

Afirmamos que até a década de 1970 a interação das justiças comum e eleitoral expandiu a presença do Poder Judiciário no País. O eleitorado crescia 04 vezes mais que a população. Eram 1574 municípios em 1940. Em 1980, este número saltou para 3.951 municípios e atualmente temos 5.570 municípios.

A partir da década de 1980 as transformações ocorridas no território brasileiro se consolidaram. Nosso país se urbanizou e a população se concentrou nas grandes metrópoles e nos seus polos regionais. A Justiça Eleitoral se deparou com um cenário de complexidade e realidades diferentes, visto que muitos Tribunais Regionais necessitaram aumentar o número de zonas eleitorais na mesma comarca e dobrar a o quantitativo de Zonas nas capitais e municípios limítrofes.

Porém, a limitação das questões orçamentárias, a consolidação de um calendário regular e periódico de eleições introduzido pela Constituição Federal de 1988, a transformação de Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima, criação do Estado de Tocantins e a emancipação de mais 1.000 de municípios entre

1990 a 2000 fizeram a Justiça Eleitoral criar novos critérios, mais técnicos, que frearam consideravelmente a criação e remanejamento de zonas eleitorais.

O município atual demonstra uma decomposição do território, mas não creio que a fragmentações do eleitorado em mais zonas eleitorais deixará o a gestão do território mais desprotegida quanto às fraudes eleitorais. No Brasil existem muitos locais de densidade demográfica baixa, de difícil aceso e em região de fronteira.

Porém, há um exagero em apenas um critério: no número mínimo de 20.000 eleitores na zona a ser criada em 1993, mais que dobrada em 1997, passando para 50.000 eleitores. Este componente é geográfico. A regra de 50.000 eleitores cumpriu em parte seu papel nas regiões sul, sudeste e nordeste, visto que estão nestas regiões a maior parcela de eleitores, residente e zonas eleitorais.

As dificuldades das delimitações geográficas não são empecilhos para a execução do direito ao voto. Elas estão nas metrópoles modernas, nas periferias urbanas e nos grotões organizando as eleições. A análise geográfica de zonas eleitorais, no permite o seguinte questionamento: qual contribuição dará à pesquisa? Partimos de um eleitorado reduzido exclusivamente masculino, discriminatório no Império e evoluímos na igualdade de gêneros, no fim censo literário e econômico e a plenitude do sufrágio eleitoral. Temos um eleitorado que, nas eleições 2012 correspondia a cerca de 70% da população nacional.

Concluímos que elas são espaços geográficos relativamente estáveis do ponto de vista eleitoral. Esta afirmação favorece os estudos em diferentes áreas, que podem utilizar esta escala espacial para refletir sobre o perfil do eleitorado, sua organização territorial, a prática da política e da cidadania.

11 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Roberto Moreira. **Direito Eleitoral.** 2ª Edição, Editora Jus Podum, Salvador, 2009.

ALVES. A. C. O **Processo de Criação de Municípios no Paraná: as Instituições e a Relação entre executivo e legislativo após 1988.** Revista Paranaense de Desenvolvimento / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – n. 082 -, 1994. Curitiba: IPARDES.

AMADEU, Gilberto. **Eleição e Representação**. Brasília: Senado Federal, 1999.

AZAMBUJA, Darci. **Introdução à Ciência Política** – 17. Ed., 2005, São Paulo-SP.

ALMEIDA, Roberto Moreira.. **Direito Eleitoral.** 2ª Edição, Editora Jus Podum, Salvador, 2009

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Código Eleitoral anotado e legislação complementar**. – 12. Ed. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, secretaria de Gestão de Informação.

BOLETIM ELEITORAL de 03/12/1932. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília. Disponibilizado pela Biblioteca do TSE .Arquivo em PDF.

BOLETIM ELEITORAL de 10/12/1932. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília. Disponibilizado pela Biblioteca do TSE .Arquivo em PDF.

BOLETIM ELEITORAL de 14/12/1932. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília. Disponibilizado pela Biblioteca do TSE .Arquivo em PDF.

BOLETIM ELEITORAL de 16/12/1932. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília. Disponibilizado pela Biblioteca do TSE .Arquivo em PDF.

BOLETIM ELEITORAL 01/1933. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília. Disponibilizado pela Biblioteca do TSE .Arquivo em PDF.

BOLETIM ELEITORAL 01/1933. Tribunal Superior Eleitoral. Brasília. Disponibilizado pela Biblioteca do TSE .Arquivo em PDF.

CANDIDO. Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**, 3ª Ed. Bauru: Edipro, 1992 .

COELHO, Marcos Vinícius Figueiredo **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral – Direito Penal Eleitoral e Direito Político** – 2ª ed. Revista, atualizada e ampliada – Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

CORRÊA. Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo, Editora Ática, 1994.

DELBEM, Guilherme Augusto. **O princípio da eficiência e as zonas eleitorais: diagnóstico de volume de trabalho e método para remanejamento de zonas eleitorais**. Resenha Eleitoral - Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, vol. 18, 2010.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**, 2ª ed., Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 2008

GLOSSÁRIO ELEITORAL. Disponível no sítio http://www.tse.jus.br/ eleitor /glossario/ termos-inic ados –com -a-letra-z. Acessado dia 24 de outubro de 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Evolução da Divisão Territorial do Brasil. Documentos para disseminação. Disponível no sítio http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default evolucao.shtm Acessado dia 28 de setembro de 2013

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**/ 7ª ed. – São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

JACOBS, Cesar Romero (et al.) **A Geografia do Voto nas Eleições Presidenciais do Brasil: 1989-2006**. PUC-Rio, Petrópolis: Ed. Vozes, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo, Malheiros Editores, 2001 12ª Edição.

MICHELS, Vera Maria Nunes **Direito Eleitoral – Análise Panorâmica**, Porto Alegre, Porto Alegre, 1ª Edição, 1998

MORAES: Antônio Carlos**. Ordenamento Territorial: uma concentração para o Planejamento Estratégico. Política Nacional de Ordenamento Territorial**, Brasília :2003.

MOREIRA, Roberto **O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa**.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais.** Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

PORTO. Walter Costa. **O voto no Brasil.** TOPBOOKS. 2ª Edição revista. Petrópolis - RJ

PINTAÚDI, Silvana (2003). Espaço e Estado: Políticas urbanas em discussão. In: **Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade.** CARLOS, Ana Fani A.; LEMOS, Amália I. G. (orgs.). São Paulo:Contexto

RAESBART, Rogério. **Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalismo. Política Nacional de Ordenamento Territorial**, Brasília :2003.

REIS, Eustáquio. **Estratos político-eleitorais do Brasil em 1874. Arquivo obtido na Rede mundial de computadores.** Acessado em setembro de 2013. Disponível em http://web.cedeplar.ufmg.br/cedeplar/seminarios/ecn/ecn-mineira/2012/ trabalho/ historia/ estratos-politico-eleitorais-do-brasil-em-1874

RES.TSE – **Criação de Zonas Eleitorais**. Disponibilizado no sítio www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor. Pesquisado entre 1º de julho de 2010 à 24 de outubro de 2013.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 2ª Edição., Rio de Janeiro Ed. Forense. 1986

SANTOS, Milton. **Território, Territórios: Ensaios sobre o ordenamento territorial**/ Milton Santos... (et. al.) – Rio de Janeiro: DP&A, 2006. 2 ed.

SANTOS, Milton**. A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS. Wanderley Guilherme. **Horizonte do Desjo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SAQUET*, Marcos Aurélio.* SPOSITO*, Eliseu Savério. (*org*.).* **Produção do espaço e redefinições regionais*: a construção de uma temática*.** Presidente Prudente*:* UNESP*/*FCT*/*GAsPERR*,* 2005.

SOUZA, Jonas. Dias. **A relação entre o Direito e a Geografia**: Notas Bibliográficas. Disponível no sítio http://citrus.uspnet.usp.br/rdg/ojs/index.php/rdg/article/view/362/505. Acessado em 15 de outubro de 2013.

SPÓSITO, Eliseu Savério, org. **Produção do espaço e redefinições regionais**. Presidente Prudente: UNESP / FCT/ GAsPERR, 2005.

TOMIO, Fabrício. **Federalismo, *municípios* e decisões legislativas: a criação de *municípios* no Rio Grande do Sul**. Revista de Sociologia e Política, 2002, Curitiba-PR.

VIANA, P. D., **Constituição Federal e Constituições dos Estados**, F. Briguier, 2011.