

A LEGISLAÇÃO ELEITORAL DE 1945 E SUAS CONSEQÜÊNCIAS POLÍTICAS.

Ricardo Borges Gama Neto

Este texto é parte integrante da dissertação de mestrado em Ciência Política que defendemos no início deste ano, por esta razão a análise da legislação eleitoral que aqui se encontra não será um estudo profundo sobre o tema e sim uma imersão apenas superficial, mas que ainda assim demonstrará quais as conseqüências políticas as leis eleitorais implementadas pela elite política causaram ao sistema partidário entre 1945 e 1965.

Antes de analisarmos as regras eleitorais é necessário que façamos algumas considerações teóricas acerca da natureza dos sistema eleitorais. A primeira observação a ser feita é que os sistema eleitorais não são meros epifenômenos das forças sociais, as leis destinadas a regular os pleitos não são instituídas simplesmente como um reflexo das clivagens econômicas. Os sistemas eleitorais são quase sempre elaborados tendo em vista a realização de objetivos, são resultado na maioria das vezes de ações intencionais dos atores políticos, que podem ter origem ideal ou instrumental (Mainwaring, 1991). Outra observação a ser feita é que a influência das leis eleitorais sobre as organizações partidárias não se restringe a realização das eleições, suas conseqüências políticas são mais profundas: condicionam o número de partidos do sistema, interferem na competição interpartidária e até na própria organização e funcionamento interno destes (Rae, 1964).

Para que possamos compreender a influência da legislação sobre o desempenho eleitoral das organizações partidárias, e conseqüentemente a própria representação política, devemos considerar dois aspectos: o primeiro refere-se a natureza do sistema de partidos e as restrições impostas à participação do eleitor; o segundo relaciona-se com os elementos distorsivos das leis eleitorais (Kinzo, 1988).

A orientação e funcionamento do sistema partidário e dos pleitos realizados entre 1945 e 1966 foi feito pela legislação eleitoral de 1945 e a Constituição Federal de 1946. As primeiras eleições do período foram regulamentadas inteiramente pelo Decreto-lei nº 7.856, que estabeleceu como parâmetros para o registro dos partidos e as condições para a realização das eleições: 1. a organização partidária em bases nacionais através de subvenções de no mínimo 10.000 eleitores em pelo menos cinco Estados; 2. o

estabelecimento da justiça eleitoral (Supremo Tribunal Eleitoral e Tribunais Regionais) por todo o país; 3. voto obrigatório, universal, secreto e restrito aos indivíduos adultos (mais de 18 anos) e alfabetizados; 4. Adoção de duas fórmulas eleitorais: majoritária, para as eleições de prefeito, governador, senador e presidente da República, e proporcional, para as Câmaras Municipais, Assembléias Legislativas e Câmara Federal.

Dentre os instrumentos institucionais necessários à reconstrução da democracia, que estavam inseridos no Código Eleitoral e na Constituição Federal, a que trouxe as conseqüências políticas mais profundas à vida política do país foi a obrigatoriedade da organização partidária a nível nacional. A nacionalização dos partidos dividiu a elite política do Estado Novo que controlava quase que totalmente o processo de redemocratização, a exceção de Getúlio Vargas, não houveram grandes transformações no comando político até as eleições que elegeram o general Eurico Gaspar Dutra presidente da República. Os políticos de São Paulo e Minas Gerais tentaram que fosse restabelecido o antigo modelo de partidos estaduais que havia reinado durante a República Velha, através do qual a antiga aliança PRP (Partido Republicano Paulista) e PRM (Partido Republicano Mineiro) conseguiu dominar a política brasileira durante várias décadas. No entanto, a maior parte da elite política que controlava o processo conseguiu estabelecer uma estrutura partidária nacional, cuja conseqüência política primeira foi beneficiar os políticos que estavam incrustados no interior do aparelho de estado, especialmente os interventores federais, e prejudicar aos opositores do regime do Estado Novo que não puderam contar com as benesses que a estrutura burocrática centralizada podia fornecer para a organização dos partidos políticos, como ocorreu com o PSD (Partido Social Democrático) que por ter sido fundado pelos políticos e burocratas da administração pública tornou-se o principal beneficiário das novas regras eleitorais e partidárias.

O sistema eleitoral brasileiro possuía dois importantes instrumentos de restrição à participação política: o primeiro era a proibição de voto imposta aos analfabetos. Em 1945 o Brasil possuía uma população de 45.590.000 habitantes, sendo que destes 22 milhões tinham mais de 18 anos, no entanto apenas 7.426.000 eram eleitores, ou seja, apenas 16,8% do total. O processo político do período não se restringiu à luta interpartidária, mas também incorporou a extensão da cidadania a grupos de interesse que buscavam satisfazer suas demandas sociais. Taxa de crescimento da população entre 1945 e 1962 foi de 82,7%, isto quer dizer que dois anos antes do golpe militar o país possuía 85.119.000 habitantes, destes 22.391.000 eram eleitores, o que significa uma taxa de crescimento do eleitorado de mais de 200%.

Soares (1973:59), utilizando-se de uma perspectiva de análise externalista de forte embasamento marxista, argumenta que apesar da maioria das classes trabalhadoras urbana e rural não terem em 1945 participado do processo eleitoral, só vindo a fazê-lo gradualmente e principalmente após 1958, aquela eleição "(...) implicou numa grande diferença em relação a política anterior, pois a partir deste momento, a totalidade das classes médias e dos setores médios, bem como um contingente razoável da classe trabalhadora passaram a ter uma dose razoável de poder sobre os dirigentes políticos: ou teriam seus interesses defendidos no nível das decisões políticas, ou seriam outros os candidatos que receberiam seus votos nas eleições subsequentes. Este poder com base eleitoral funcionou como elemento de barganha nas decisões políticas".

Podemos afirmar que mesmo tendo nascida limitada, a representação política da democracia pós-1945 também caracteriza-se pelo crescimento contínuo da sua base eleitoral, incorporando ao processo político novos grupos de interesse e com estes, novas demandas que tiveram seu ápice quando foram transformadas em propostas de transformação social e foram introduzidas no programa de Reformas de Base do governo João Goulart.

Outro mecanismo legal de restrição à participação e escolha eleitoral era a proibição, pela Constituição Federal, do funcionamento de qualquer partido político que fosse programaticamente contrário aos princípios democráticos e aos direitos fundamentais do homem. Apesar de lógico se observarmos sob quais circunstâncias ocorreram a ascensão do Partido Nazista e a instituição do 3º Reich, este dispositivo somente tinha como objetivo impedir o funcionamento de organizações partidárias ideológicas. Num primeiro momento esta restrição criou problemas para a permissão de registro eleitoral ao Partido Comunista Brasileiro (PCB) e ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), depois foi utilizado pela Procuradoria da República, por ordens do presidente Dutra, para colocar os comunistas na ilegalidade. O Tribunal Superior Eleitoral em setembro de 1945 concedeu ao PC, com muita hesitação, permissão para que participasse do processo eleitoral, isto porque aquela instância jurídica havia aceitado a declaração do partido de que tinha abolido de sua prática política os princípios marxistas-leninistas e adotado os democráticos.

Na competição interpartidária o PCB demonstrou grande potencial eleitoral, na eleição para o legislativo federal em 1945 o partido conseguiu 9,7% da votação total elegendo 15 deputados federais, 48 estaduais e no Distrito Federal fez a maior bancada com 18 vereadores. Desde as primeiras eleições o governo federal havia ficado assustado com a capacidade

eleitoral do PCB, juntando a isto os choques constantes entre a militância comunista e as forças policiais e as críticas constantes a sua administração o presidente Eurico Dutra passou a combater energicamente o partido, primeiro expulsando os comunistas que eram funcionários públicos, depois suspendendo as atividades da União da Juventude Comunista (UJC). Por fim, o governo através do procurador da República Himalaia Virgulino pediu o cancelamento do registro eleitoral baseado no referido dispositivo constitucional. Em 7 de março de 1947, o TSE por dois votos contra um, cassou o registro anteriormente concedido. A cassação dos mandatos parlamentares somente aconteceu em janeiro de 1948 após uma acirrada disputa, tendo sido aprovado por 179 votos dos 243 deputados presentes a secção.

O segundo aspecto a ser observado quanto às conseqüências políticas da legislação eleitoral é o caráter distorcido da representação proporcional. As eleições para o legislativo federal são norteadas por dois mecanismos: no Senado o sistema majoritário, enquanto que para a Câmara dos Deputados é utilizado o proporcional. Apesar de diferentes, estes dois procedimentos baseiam-se no princípio da representação dos Estados da União. O sistema de representação proporcional assenta-se no coeficiente eleitoral e partidário para a distribuição de cadeiras às organizações partidárias. O primeiro é o resultado do numero de votos mais brancos e nulos, dividido pelo número de cadeiras existentes para cada Estado. O segundo é o resultado do número de votos recebidos por cada partido dividido pelo coeficiente eleitoral.

Inicialmente as cadeiras que não eram ocupadas mediante estes critérios foram distribuídas entre os partidos políticos com maior número de votos, depois esta fórmula foi substituída pelo mecanismo das maiores médias. Apesar deste último critério ser mais justo que o primeiro, também não garantia a proporcionalidade que seria desejada já que as cadeiras oferecidas aos partidos não eram necessariamente proporcionais aos votos obtidos na eleição, existia uma distorção a favor dos maiores partidos em detrimento dos menores. O fato era que os pequenos partidos por não conseguirem alcançar as maiores médias eram excluídos da distribuição de sobras, conseqüentemente os maiores partidos recebiam cadeiras adicionais acima da média de votos obtidos.

Apesar desta distorção entre os partidos, a desproporcionalidade do sistema aumentava quando observamos os critérios de distribuição dos mesmos entre os Estados. O artigo 58 da Constituição Federal de 1946 estabelecia que:

O número de deputados será regido por lei, em proporção que não exceda um para cada cento e cinqüenta mil habitantes até vinte deputados e, além desse limite, uma para cada duzentos e cinqüenta mil habitantes.

Cada território um deputado, e será de sete deputados o número mínimo por Estado e pelo distrito federal.

O princípio da representação proporcional afirma teoricamente que o número de deputados por Estado de ser proporcional a sua população. No entanto, o texto constitucional estabelece que esta proporcionalidade somente funcionaria no interior de determinados limites, o resultado foi uma representação desproporcional, penalizando os Estados mais populosos. Por causa destes critérios estabelecidos pela Constituição, Estados como São Paulo e Minas Gerais ficaram subestimados em relação a outros como o Acre. Em 1962, o primeiro possuía 18% da população total do país, mas apenas 14% dos deputados federais, o segundo 14% da população brasileira e 12% dos representantes na Câmara dos Deputados e o último com 0,2% da população tinha 2% dos deputados federais.

A legislação eleitoral teve conseqüências políticas profundas, detiveram em boa medida a decisão do poder dentro do sistema partidário. Primeiro, retirou o partido político com maior definição ideológica da disputa eleitoral; segundo, beneficiou os grandes partidos em detrimento dos pequenos na distribuição da sobras eleitorais; terceiro, impediu que os maiores Estados da Federação, São Paulo e Minas Gerais, pudessem através da sua representação na Câmara dos Deputados reconstruir a antiga aliança da República Velha.

Não foi apenas dentro do sistema partidário que sentiu-se as conseqüências da legislação eleitoral, ela própria foi responsável pela limitação da cidadania ao estabelecer limites de exercício do voto que impediram que mais de 80% dos indivíduos com mais de 18 anos votasse nas eleições de 1945.

Bibliografia

KINZO, Maria D'alva Gil.

1988. **Oposição e Autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966-1979)**. São Paulo: Vértice/IDESP.

MAINWARING, Scott.

1991. **Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: O Brasil numa perspectiva comparada**. In: **Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP. n° 29.

RAE, Douglas W.
1964. **The Political Consequences of Electoral Laws.** New Haven: Yale University Press.

SOARES, Gláucio Ari D.
1973. **Sociedade e Política no Brasil: desenvolvimento e classe política durante a segunda República.** São Paulo: Difusão Européia do Livro.

A legislação eleitoral teve consequências profundas para o desenvolvimento do sistema partidário brasileiro. O sistema eleitoral, baseado no voto direto e universal, favoreceu o crescimento de partidos políticos de massa, em detrimento dos pequenos grupos políticos. A distribuição da população entre os estados e municípios, bem como a distribuição da população entre os estados e municípios, influenciou a formação de partidos políticos. A distribuição da população entre os estados e municípios, bem como a distribuição da população entre os estados e municípios, influenciou a formação de partidos políticos.

Não foi apenas dentro do sistema partidário que ocorreram as mudanças da legislação eleitoral, ela própria foi responsável pelo fortalecimento da cidadania no exercício do voto que implicou em uma mudança de atitude dos indivíduos com mais de 18 anos de idade nas eleições de 1945.

Bibliografia

ALVES, Maria D'Alva Gil.
1988. **Opinião e Autoritarismo: gênero e trajetória da VDB (1988-1979).** São Paulo: Vértice/DEEP.

WILSON, J. Scott.
1991. **Partidos, Partidos e Sistemas Eleitorais: O Brasil, uma perspectiva comparada.** In: *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, 19.