

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LEGISLAÇÃO ELEITORAL E SISTEMA POLÍTICO-PARTIDÁRIO DE 1945 A 1964:
CONTINUIDADES E RUPTURAS

LUCIANA GHIGGI

PORTO ALEGRE, 2014

LUCIANA GHIGGI

LEGISLAÇÃO ELEITORAL E SISTEMA POLÍTICO-PARTIDÁRIO DE 1945 A 1964:
CONTINUIDADES E RUPTURAS

Artigo final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Maria Izabel Noll

PORTO ALEGRE, 2014

LUCIANA GHIGGI

LEGISLAÇÃO ELEITORAL E SISTEMA POLÍTICO-PARTIDÁRIO DE 1945 A 1964:
CONTINUIDADES E RUPTURAS

Artigo final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Prof.^a Dr.^a Maria Izabel Noll – orientadora

Prof. Dr. Maurício Assumpção Moya – PPGPOL (UFRGS)

Prof.^a Dr.^a Silvana Krause – PPGPOL (UFRGS)

Prof. Dr. Luiz Alberto Grijó – PPGH (UFRGS)

PORTO ALEGRE, 2014

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelo ensino público, gratuito e de qualidade.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, pela formação consistente proporcionada.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento desta pesquisa.

Agradeço à minha orientadora, Prof.^a Dra. Maria Izabel Noll, pela paciência, compreensão e dedicação, e pela grande sabedoria transmitida aos alunos.

Agradeço aos colegas Eduardo Schindler e Ana Júlia Possamai, por dividirem comigo as angústias e as alegrias do mestrado. Obrigada pelo companheirismo, pelo incentivo e pela ajuda fundamental na conclusão deste trabalho.

Agradeço ao Boris, pelo carinho e pela companhia.

Agradeço em especial à minha família – meus pais, Marivone e Cesar, e minhas irmãs, Paula e Gisele. Obrigada por estarem sempre presentes na minha vida, com palavras de conforto e tranquilidade, nunca medindo esforços para que eu pudesse realizar meus sonhos. A vocês dedico este trabalho.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo entender as principais alterações na legislação eleitoral do período entre 1946 e 1964 e identificar se essas mudanças representaram ou não os interesses dos grupos condutores do processo político. Como metodologia foi utilizada a revisão bibliográfica e a análise comparativa de documentos. Primeiramente é feita uma análise das rupturas e continuidades entre os textos dos instrumentos reguladores do processo político-partidário: o Código Eleitoral de 1945 e o Código Eleitoral de 1950. Em seguida, é realizada uma avaliação das principais descontinuidades nos dispositivos legais para verificar quais grupos de interesse foram beneficiários dessas mudanças. Conclui-se que os grupos políticos associados ao getulismo conduziram e foram beneficiados com a regulamentação eleitoral apenas em seu princípio, uma vez que a edição de um novo Código Eleitoral em 1950 e seus desdobramentos tornaram o sistema eleitoral mais independente e representativo.

Palavras-chave: sistema eleitoral; sistema político-partidário; experiência democrática de 1945-1946; legislação eleitoral; Getúlio Vargas.

ABSTRACT

This paper intends to understand the main changes in the electoral legislation from 1946 to 1964 and identify whether or not these changes represented the interests of the groups conducting the political process at the time. The methodology used was a literature review and a comparative analysis of documents. Thereby, the paper performs firstly an analysis of the ruptures and continuities between the regulatory instruments of the political party process: the Electoral Code of 1945 and Electoral Code of 1950. Secondly, it is performed an assessment of the major discontinuities to determine which interest groups were beneficiaries of these changes. It is concluded that the political groups associated with Getúlio Vargas guided and benefited from the electoral rules only for a moment, once the enactment of a new Election Code in 1950 and its outcomes established an electoral system more independent and representative.

Key words: electoral system; political party system; democratic experience 1945-1946; electoral legislation; Getúlio Vargas.

1. INTRODUÇÃO	9
2. O ESTADO NOVO E A FORMAÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO-PARTIDÁRIO NACIONAL	12
2.1. FIM DO ESTADO NOVO	13
2.2. PARTIDOS POLÍTICOS	16
3. CÓDIGO ELEITORAL DE 1945	20
3.1. CARACTERÍSTICAS DO CÓDIGO ELEITORAL DE 1945.....	21
3.1.1. REGISTRO DOS PARTIDOS.....	22
3.1.2. MECANISMO DAS SOBRAS.....	23
3.1.3. REGISTROS DE CANDIDATOS	24
3.1.4. ALISTAMENTO ELEITORAL	24
3.2. EMENDAS AO CÓDIGO ELEITORAL DE 1945	25
3.3. CONSTITUIÇÃO DE 1946.....	26
4. CÓDIGO ELEITORAL DE 1950	30
4.1. MUDANÇAS.....	30
4.1.1. ALISTAMENTO <i>EX OFFICIO</i>	30
4.1.2. MECANISMO DAS SOBRAS	31
4.2. INOVAÇÕES	32
4.3. EMENDAS AO CÓDIGO ELEITORAL DE 1950	33
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37

A saúde das democracias, quaisquer que sejam seu tipo e grau, depende de um mínimo detalhe técnico: o processo eleitoral. Tudo o mais é secundário. Se o regime de eleições é acertado, se se ajusta à realidade, tudo vai bem: se não, ainda que o resto marche otimamente, tudo vai mal.

Ortega y Gasset

1. INTRODUÇÃO

No começo da década de 1940, o avanço militar dos países Aliados dava sinais de que o fim da Segunda Guerra Mundial se aproximava. No Brasil, a política autoritária do Estado Novo passava a ser contestada: começaram a vazar vozes de protesto ao governo Vargas, antes silenciadas pela eficiente censura do Estado Novo. Seguindo o exemplo do *Manifesto dos Mineiros* de 1943¹, outros movimentos de oposição vieram a público, defendendo a redemocratização, a organização de eleições livres e o fim da censura. A crescente pressão da opinião pública sobre o presidente Getúlio Vargas para que fosse implementado um governo democrático levou a significativas mudanças institucionais, que sinalizaram para a abertura política. Era o fim do Estado Novo.

Tem início nesse momento uma experiência democrática, que começa em 1945 e termina com a instauração do governo militar, em 1964. Esse período é caracterizado pela implementação de regras do jogo democrático e, mais importante, pelo exercício de direitos políticos e civis após o liberalismo excludente da Primeira República e o autoritarismo dos anos 1930. Pela primeira vez na história brasileira surgem partidos políticos nacionais com programas ideológicos definidos e identificados com o eleitorado, as eleições tornam-se sistemáticas e periódicas, e o sistema partidário-eleitoral nacional se consolida.

A experiência democrática que se inicia com o pleito de 1945 é um marco na história do país, pois colocou o Brasil no rol das democracias de massa². Embora coberto por análises meticulosas (e.g. SOUZA, 1976; SOARES, 1972; LIMA JUNIOR, 1991; BENEVIDES, 1980; HIPPOLITO, 1985), boa parte dos estudos sobre o período 1945-1964 é demasiado descritiva (como estudos sobre a organização interna dos partidos), limitada a interpretações economicistas (como pesquisas sobre os fatores que levaram ao golpe civil-militar de 1964) ou, ainda, baseadas em argumentos que desqualificam o processo democrático brasileiro (como o populismo). Assim, resta espaço para pesquisas que analisem e reflitam criticamente o período elucidado, a partir de uma ótica institucionalista, que relacione a disputa de atores políticos pelas regras eleitorais e seus efeitos sobre a configuração político-partidária brasileira.

Lucilia Delgado (2011, p. 131) afirma que a principal característica desse período é o “paradoxo traduzido pela dicotomia de continuidade na transformação, ou, mais precisamente, de transformação com permanências”. Nesse mesmo sentido, Maria do Carmo Campello de Souza (1976) adverte que os estudos de Ciência Política dão mais ênfase à continuidade entre Estado Novo e a experiência democrática do que à descontinuidade entre os dois regimes, não

¹ O *Manifesto dos Mineiros*, divulgado em 24 de outubro de 1943 por membros da elite liberal de Minas Gerais, foi a primeira demonstração coletiva e aberta de protesto contra o Estado Novo. Seus principais signatários foram Afonso Arinos de Melo Franco, Virgílio Alvim de Melo Franco, Odilon Braga e Dário de Almeida Magalhães. O texto do Manifesto está disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthistbr/estadonovo/mineiros_1943.htm. Acesso em: 23 nov. 2013.

² As eleições de 1933 e 1934 são, igualmente, consideradas democráticas, porém apresentaram pouco comparecimento eleitoral (NICOLAU, 2002).

abordando, portanto, o problema como um todo. As autoras demonstram que é corrente na literatura o fato de Getúlio Vargas ter sido o interlocutor-chave na passagem do Estado Novo para o novo regime, podendo, dessa forma, adotar uma série de medidas para a manutenção de seus grupos de apoio no poder à medida que se processava a abertura política. Assim, a “queda do Estado Novo foi amortecida, e sua estrutura legal aproveitada para a nova armação institucional” (SOUZA, 1976, p. 134), já que, antes de ser deposta, a administração Vargas produziu uma série de instrumentos e instituições ligados à estrutura da ditadura. A queda do Estado Novo não pode, assim, ser vista como um corte abrupto com o getulismo e inauguração de uma etapa imaculadamente democrática em nossa história política.

Embora seja indiscutível a influência de Getúlio Vargas e suas forças políticas no processo de abertura democrática ao final do Estado Novo, é necessário compreender a dimensão da ação de Vargas ao longo do período 1946-1964. Teria o getulismo atuado de forma significativa e orientado as diretrizes em todos os aspectos da administração pública e da burocracia nacional, durante todos os anos da experiência democrática? Ou a influência de Vargas foi relativizada com o passar dos anos? Considerando esses questionamentos, o presente trabalho busca analisar um dos aspectos mais importantes das democracias – a organização do sistema político-partidário – com base na configuração do sistema eleitoral. No período de 1945-1964, a legislação eleitoral foi estabelecida por meio de dois diplomas legais: o Código Eleitoral de 1945 e o Código Eleitoral de 1950. Esses instrumentos, juntamente com emendas, leis e resoluções que os complementam ou regulamentam, serão o objeto de estudo desse artigo.

A pergunta a que a pesquisa busca responder é: as emendas à legislação eleitoral vigente entre 1945 e 1964 representaram interesses de grupos de poder específicos? Ao debater esta questão, o trabalho tem por objetivo (1) compreender as continuidades e as rupturas na organização político-partidária no período de 1945-1964 provocadas por mudanças operadas na legislação eleitoral e (2) identificar se essas alterações representaram interesses de determinados grupos ou não. Assim, o trabalho busca esclarecer pontos sobre a evolução do sistema político-partidário brasileiro ainda sem respostas consistentes na literatura.

A hipótese inicial da pesquisa é que, embora alguns instrumentos políticos e institucionais tenham sido associados pelos grupos ligados ao Estado Novo no processo político-partidário iniciado em 1945, as mudanças operadas na legislação eleitoral ao longo do período analisado se afastaram deste arranjo inicial. Com o passar dos anos, o getulismo deixou de exercer pressão sobre a legislação eleitoral, à medida que esta adquiria uma dinâmica própria e independente.

Essa abordagem, embora focada no período específico de 1945 a 1964, reflete-se nas regras do jogo eleitoral dos dias atuais, justificando a relevância do tema. As características do sistema eleitoral introduzidas pelo Código Eleitoral de 1950, com pouquíssimas alterações, estão presentes na configuração do sistema eleitoral atual. Nota-se, dessa forma, que apesar das mudanças de regime e da edição de novas constituições, é importante entender o sistema eleitoral implementado durante a primeira experiência

democrática do Brasil como forma de compreender também a legislação eleitoral vigente no país.

Para a redação desse artigo, o método comparativo foi utilizado visando estabelecer uma relação entre os instrumentos da legislação eleitoral de 1945 a 1964 e, assim, identificar continuidades e descontinuidades em seus dispositivos. Em seguida, foi utilizada uma revisão bibliográfica para verificar se essas continuidades e descontinuidades nos instrumentos eleitorais eram empregadas como estratégia política para manter grupos de interesse associados ao getulismo no poder. Para isso, foi feita uma análise de conteúdo utilizando fontes de documentação primária (entrevistas, discursos e legislação) e secundária (bibliografia desenvolvida a partir de meados do século XX), resgatando a estratégia e as escolhas políticas dos atores sociais que viveram na época.

Este artigo está dividido em três seções, além da introdução e das considerações finais. A primeira seção faz uma análise teórica do sistema político-partidário, baseada na literatura disponível sobre o tema, e descreve a formação do sistema de partidos nacionais iniciada com o fim do Estado Novo. As demais seções abordam os instrumentos eleitorais estudados – o Código Eleitoral de 1945 e o Código Eleitoral de 1950 –, suas características principais, suas emendas e sua relação com os grupos condutores do processo político.

2. O ESTADO NOVO E A FORMAÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO-PARTIDÁRIO NACIONAL

Previamente ao estudo dos sistemas eleitoral e político-partidário inaugurados em 1945, faz-se necessário compreender o contexto institucional presente naquele momento. O objetivo central dessa seção é fazer uma breve análise sobre eleições e partidos políticos, bem como descrever as variáveis que levaram ao fim do Estado Novo e à formação do sistema partidário nacional.

Partidos políticos podem ser definidos como “grupos sociais, geralmente regulados pelo direito público, vinculando pessoas que, tendo a mesma concepção sobre a forma desejável da sociedade do Estado, se congregam para a conquista do poder político, para realizar um determinado programa” (PINTO FERREIRA *apud* MICHELS, 2006, p. 155). José Afonso da Silva (2006, p. 395), por sua vez, leciona que o partido político “é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentalizar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo”. Os partidos políticos são formados em democracias indiretas, onde o poder é exercido pelos representantes eleitos pelo povo. Um governo é, assim, representativo porque seus funcionários refletem a vontade do eleitorado. Daí surge a importância dos partidos: sem organização política, o povo não encontra meios adequados exprimir sua vontade ou sua desaprovação de forma eficiente. Para Giovanni Sartori (1982) os partidos têm-se transformado em elemento de tal modo essencial ao processo político que é possível chamar a democracia de *partidocracia*, em referência ao fato de que o poder é deslocado do governo para os diretórios partidários. Olavo Brasil de Lima Júnior (1980) aponta que quando dois ou mais partidos apresentam regularmente candidatos para o preenchimento de cargos públicos por meio de eleições, o sistema partidário está configurado.

Quanto à classificação dos sistemas político-partidários, Sartori (1982) mostra que esses não devem ser classificados em função de um critério exclusivamente numérico, considerado por ele insuficiente frente à ausência de regras de contagem nesse tipo de classificação. O autor propõe uma tipologia de sistemas partidários tendo como parâmetro a relevância da posição ideológica dos partidos, ou seja, levando em consideração a real força que o partido tem no campo político. Para ser relevante, um partido deve ter potencial de coalizão (quando tem condições de determinar ao longo do tempo pelo menos uma possível maioria parlamentar) e poder de intimidação (quando tem capacidade de influenciar e modificar a formação das coligações ou a atuação das políticas governamentais). Partindo da classificação do número de partidos relevantes, então, Sartori define sua tipologia dos sistemas políticos-partidários: sistema de partido único, de partido hegemônico, de partido predominante, de dois partidos, de pluralismo moderado (partidos fragmentados, mas não polarizados), de pluralismo polarizado (partidos fragmentados e polarizados), e sistema de partidos atomizados (caráter residual).

Ao final do Estado Novo, o modelo de sistema partidário nacional estabelecido no Brasil seria, de acordo com as orientações de Sartori, de pluralismo polarizado, uma vez que apresentava grande número de partidos e ideologias divergentes entre si. Olavo Brasil de Lima Júnior (1980) apresenta uma hipótese que corrobora e complementa com a tese de Sartori, afirmando que a configuração do sistema partidário varia de acordo com o nível de competição (federal x estadual) e, por isso, o Brasil apresentava graus variados de organização partidária. Para Lima Júnior, então, o Brasil possuía nominalmente um sistema partidário, mas na prática havia vários sub-sistemas fortemente influenciados pela formação de alianças políticas³.

Já os sistemas eleitorais, por sua vez, são os mecanismos responsáveis pela transformação dos votos dados pelos eleitores em mandatos, e dividem-se em dois tipos de acordo com o princípio de representação (a relação pretendida entre os votos e os assentos parlamentares): escrutínios majoritários, de um ou dois turnos, e escrutínios proporcionais (NICOLAU, 2002b). Maurice Duverger (1987), por meio de formulações conhecidas como “leis sociológicas de Duverger” mostra que os sistemas partidários são influenciados pela organização do sistema eleitoral (NICOLAU, 1995).

Segundo Duverger, os escrutínios com representação majoritária garantem a eleição dos candidatos com maior número de votos, induzindo os eleitores a concentrarem seus votos nos candidatos com maior probabilidade de vitória e favorecendo, assim, um sistema com poucos partidos e governos unipartidários. Nos escrutínios de representação proporcional, por sua vez, a distribuição dos votos entre os partidos acontece de maneira mais equilibrada que na representação majoritária, permitindo aos parlamentos refletirem as correntes de opinião de maneira mais adequada. O multipartidarismo assegura, dessa forma, a representação de opiniões diversas e das minorias, impossibilitando ou dificultando a formação de um sistema unipartidário.

2.1. FIM DO ESTADO NOVO

Em 10 de novembro de 1937, o então presidente Getúlio Vargas, eleito constitucionalmente por via indireta, outorgou uma nova Constituição Federal e inaugurou seu governo ditatorial, conhecido como Estado Novo, que se estendeu até 1945⁴. A situação política às vésperas do golpe era favorável a Vargas: os grupos de oposição haviam sido paulatinamente reprimidos pelos Tribunais de Segurança, e o medo ao comunismo, fortalecido

³ Lima Júnior (1980) mostra que nas votações para a Câmara dos Deputados havia apenas dois ou três partidos efetivos, em média, na composição de cada bancada estadual – ou seja, a competição real se restringia em torno de um número pequeno de partidos políticos. Para as Assembleias Estaduais, ao contrário do que ocorria em nível federal, muitos partidos tinham representação política, configurando um multipartidarismo fragmentado de fato.

⁴ A Constituição de 1937 deveria ser submetida a um plebiscito – que nunca ocorreu – dentro de 6 anos. A justificativa de Vargas para a não realização do plebiscito foi a instabilidade política, seja no âmbito interno (suposta ameaça comunista), seja no plano externo (eclosão da Segunda Guerra Mundial).

com a divulgação do Plano Cohen⁵, foi habilmente utilizado para cancelar as eleições de 1937, outorgar a constituição autoritária e legitimar um estado de guerra. Assim, o golpe de Estado concretizou as intenções de Vargas de permanecer no cargo além do mandato legal.

O Estado Novo é um período fortemente marcado pelo nacionalismo – ideia de que a nação é a unidade máxima –, representado na cerimônia de queima das bandeiras estaduais; pelo autoritarismo, com a concentração de poderes no Executivo, que exercia funções legislativas por meio de Decretos-Lei⁶; e pela centralização política. Verifica-se, além disso, a acentuação e a institucionalização da repressão política e social, representada pela criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP)⁷. A Constituição de 1937 previa medidas autoritárias emergenciais e antiliberais para garantir a segurança nacional: é a única Constituição brasileira que prevê textualmente a violação de direitos civis, como o direito à vida (ameaçado pela pena de morte) e a liberdade de expressão (limitada pela censura do DIP), em condições ordinárias. Quanto aos direitos políticos, o funcionamento dos parlamentos foi suspenso pela Constituição (voltariam a funcionar após do plebiscito), e os partidos políticos, embora mantidos no texto constitucional, foram convertidos em associações culturais⁸ em 2 de dezembro de 1937. Nota-se, assim, que “a filosofia e a política do governo estado-novista eram incompatíveis com a prática da democracia eleitoral, competitiva, descentralizada e ancorada em pressupostos liberais, tal qual prevalecera ao longo da República Velha” (DELGADO, 2011, p. 130). Observa-se, porém, que a restrição de direitos políticos foi compensada com a garantia de direitos sociais, como a incorporação, na Constituição, dos direitos trabalhistas promulgados até então. Nos anos seguintes, outras iniciativas significativas ocorreram no campo social e trabalhista: adoção do salário mínimo, estabelecimento da Justiça do Trabalho, e a consolidação das leis trabalhistas (BRASIL, 2009).

O Estado Novo é caracterizado pela construção de uma máquina burocrático-estatal de grande peso (por meio da instituição do Departamento Administrativo de Serviço Público / DASP⁹, das interventorias, da criação de aparatos técnico-econômicos, do crescimento da máquina estatal, do fortalecimento do poder militar central), que ocupava o espaço organizacional e decisório e excluía os partidos ou impedia que eles existissem. Todos estes mecanismos jurídicos, institucionais e políticos tinham por objetivo o controle do poder central sobre as estruturas políticas regionais, fazendo que as oligarquias regionais perdessem seus canais tradicionais de representação e influência (SOUZA, 1976). É nesse sentido que Angela de Castro Gomes (1987, p. 07) afirma que “o poder [de Vargas] não foi decorrência de sua

⁵ O Plano Cohen era uma simulação de levante comunista feita pela Ação Integralista Brasileira (AIB), mas acaba sendo utilizado como prova de que, apesar de toda a repressão, a ameaça comunista persistia.

⁶ Decretos-Lei são decretos emanados do Poder Executivo que possuem força de lei. Estavam previstos na Constituição de 1937 e foram utilizados por Vargas e Dutra até sua extinção pelo texto constitucional de 1946.

⁷ O DIP era o órgão responsável pela censura, pelo culto à personalidade do Vargas e pela propaganda do Estado Novo. Fez ações voltadas para as massas por meio do rádio (Hora do Brasil e Rádio Nacional) e para as elites (criação da Revista Cultura Política).

⁸ A justificativa de Vargas era o fim dos intermediários entre o Estado e o povo no novo regime.

⁹ Criado pelo Decreto-Lei 579, em 30 de julho de 1938, no contexto da reforma na administração pública brasileira. Fornecia elementos para melhoria da máquina pública, prestava assessoria técnica ao presidente e elaborava a proposta orçamentária.

popularidade e carisma, mas, ao contrário, é no exercício do poder que esses atributos são construídos através de uma eficiente campanha política e ideológica".

Duas interpretações são possíveis quando se trata de explicar a crise que levou ao fim do Estado Novo e à queda de Vargas: o esgotamento das instituições internas e o processo externo relacionado com o contexto da Segunda Guerra Mundial. Os primeiros sinais de crise do Estado Novo surgiram em 1943, com o *Manifesto dos Mineiros*, e repetiram-se crescentemente até 1945, por meio de movimentos significativos da oposição como a *Carta aos Brasileiros*¹⁰, o manifesto do I Congresso de Escritores Brasileiros¹¹, e a publicação de uma entrevista de José Américo de Almeida¹² a Carlos Lacerda. Nesse momento havia sinais visíveis de desgaste do regime de Vargas, e “a fala apologética foi substituída pelo discurso de oposição, engavetado desde 1937” (PANDOLFI, 2007, p. 36). Em comum, esses manifestos chamavam a atenção para os problemas políticos, econômicos e sociais domésticos: a não realização do plebiscito, a ausência de um plano econômico, os problemas de infraestrutura nacional, a corrupção nos quadros burocráticos, entre outros fatores que reforçavam a oposição a Vargas.

Quanto às variáveis externas da crise do Estado Novo, o rompimento de relações diplomáticas com a Alemanha e a participação brasileira na guerra ao lado dos Países Aliados evidenciaram a contradição entre um regime fechado (ditadura legitimada por um discurso nacionalista e autoritário) e a defesa da democracia na Europa, “sob a liderança da maior democracia do mundo, cujos oficiais influenciavam diretamente os oficiais brasileiros, crescentemente comprometidos com a democratização e pleiteando-a junto aos seus superiores” (ALMEIDA, 2013, p. 400). Lucilia Delgado (2011, p. 133) afirma, nesse sentido, que “a derrocada dos países do Eixo e iminente vitória dos países Aliados, comprometidos formalmente com os valores da liberal democracia, influenciaram de forma determinante a queda do regime autoritário que vigorava no Brasil”.

Após identificar a queda eminente do Estado Novo, o presidente sinalizou com uma abertura política da qual procurou ser o grande artífice, com o objetivo de não acabar como indesejado obstáculo a ser superado. Entre as iniciativas utilizadas pelo presidente para promover a redemocratização do país destaca-se o Decreto-Lei nº 7.474¹³, editado em 18 de abril de 1945, pelo qual concedeu anistia a cerca de 500 presos políticos (entre eles Luís Carlos Prestes, preso desde 1936 em decorrência do fracassado levante comunista de 1935) e o anúncio de eleições livres para o mesmo ano.

¹⁰ A *Carta aos Brasileiros* foi uma dura crítica de Armando de Sales Oliveira, político exilado, ao Estado Novo e a Vargas.

¹¹ A *Declaração de Princípios do 1º Congresso Brasileiro de Escritores* foi o manifesto de encerramento do encontro organizado pela Associação Brasileira de Escritores, em janeiro de 1945. O encontro reuniu importantes nomes das letras nacionais na defesa da liberdade de expressão, dos direitos autorais, do engajamento político da intelectualidade, da democratização do ensino e da cultura no país e da realização de eleições.

¹² A importância da entrevista de José Américo de Almeida, que contém inúmeras críticas à “ditadura expirante” de Vargas, é a sua publicação a despeito da censura do DIP. Foi publicada em fevereiro de 1945 pelos jornais cariocas *Correio da Manhã* e *O Globo*. Entrevista disponível em:

http://www.fcja.pb.gov.br/arquivos/documentos_importantes_entrevista.html. Acesso em: 12 dez. 2013.

¹³ Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/declei-1940-1949-decreto-lei-7474-18-abril-1945-452115-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 23 nov. 2013.

A restauração democrática de 1945 não produziu uma substituição radical dos grupos no poder nem sepultou a estrutura organizativa do Estado, apesar de ter exigido uma reformulação político institucional. Para Maria do Carmo Campello de Souza (1976) este fato não é surpreendente, já que não havia um movimento contestatório com amplas bases sociais ou inspirado em metas ideológicas capaz de mobilizações mais drásticas. A redemocratização foi conduzida pela elite política que detinha o poder durante o Estado Novo, e sob sua direção promoveram-se a implantação de um sistema pluripartidário de bases nacionais e as primeiras eleições presidenciais do período democrático, bem como a edição da lei eleitoral em 1945 e a redação da Constituição de 1946.

2.2. PARTIDOS POLÍTICOS

À medida que se intensificaram as pressões contra o Estado Novo e o regime autoritário de Vargas, a realização de eleições presidenciais livres mostrava-se cada vez mais irreversível. Impunha-se, à oposição e ao governo, a criação de partidos políticos, estratégicos num quadro que assumia sinais evidentes de abertura à participação política. O debate sobre o nascimento da vida partidária ocorreu, contudo, sob moldes estreitos e condições que a condenaram a uma fragilidade institucional, devido a três fatores:

a concepção da vida parlamentar e partidária mantida pela elite política brasileira; o peso inibidor da estrutura institucional do Estado Novo marcada pela centralização e hipertrofia do poder executivo; e, finalmente, a conjuntura na qual se deu a queda de Vargas, cujas circunstâncias peculiares não amenizaram o efeito atrofiador dos primeiros fatores sobre o nascimento e a evolução do sistema partidário” (SOUZA, 1976, p. 64).

No processo de redemocratização e transformação do sistema político brasileiro ao fim do Estado Novo, Vargas utilizou suas bases de apoio para fomentar a criação de dois partidos em 1945: o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Embora seu projeto inicial fosse organizar um único partido reunindo toda a sua base de apoio, essa ideia foi abandonada diante da impossibilidade de reunir, numa mesma organização, os interesses das lideranças sindicais e das tradicionais elites do país (GOMES, 1987).

O PSD, articulado pela máquina getulista, foi criado de dentro para fora do Estado sob a supervisão pessoal de Vargas. Formou-se por meio da convocação dos interventores estaduais, nomeados pelo presidente durante o Estado Novo, às bases municipais, para que conseguissem arrecadar as assinaturas necessárias para fundar o partido nos termos da nova legislação eleitoral. Ao longo do período analisado, o PSD foi o maior partido, elegendo as maiores bancadas do Congresso Nacional em todos os pleitos. Lúcia Hippolito (1985) apresenta o PSD como o principal negociador político – o fiador da estabilidade – do período, em razão de sua eficiente administração das crises. Seus resultados nas eleições presidenciais, além disso, mostram sua vocação governista: o PSD elegeu Dutra (1945) e

Juscelino Kubitschek (1955), e obteve o segundo lugar nas eleições de 1960 com o General Henrique Teixeira Lott¹⁴.

Já o PTB, inspirado no trabalhismo britânico, foi criado para aglutinar o capital político não aproveitado nas bases do PSD. Miguel Bodea (1992) define o PTB como um partido formado pela confluência de três vertentes, representadas pelos setores populares (corrente sindicalista), pelos intelectuais orgânicos (corrente doutrinária-pasqualinista, em referência a Alberto Pasqualini, um dos líderes fundadores do partido), e pela elite política (corrente pragmático-getulista). Seus quadros foram efetivamente montados a partir da estrutura do Ministério do Trabalho, utilizando as lideranças sindicais. O crescimento do movimento sindicalista apontava para a necessidade de se criar um partido dos trabalhadores, como forma de representar a ampla base de apoio de assalariados conquistada por Vargas por meio de suas políticas públicas (principalmente nos campos da legislação trabalhista, educação e saúde). Para Angela de Castro Gomes (2002, p. 2), o PTB

era claramente a coroação de um longo e cuidadoso esforço de construção de uma ideologia trabalhista no Brasil, que mobilizara muitos recursos humanos, técnicos e financeiros, particularmente no Ministério do Trabalho, desde o ano de 1942, quando Alexandre Marcondes Filho ocupa aquela pasta.

O PTB foi o terceiro maior partido durante quase todo o período estudado. Mostrando o maior crescimento entre todos os partidos, tornou-se, em 1962, o segundo maior partido em número de representantes no Congresso Nacional. Além disso, era do PTB o maior herdeiro de Vargas após o suicídio em 1954 – João Goulart, eleito vice-presidente nos anos de 1955 e 1960.

Foi dentro da estrutura do PTB que surgiram dois importantes movimentos políticos comprometidos com a continuidade do projeto de Vargas: o “Queremismo” e a “Constituinte com Getúlio”. Eram formados por grupos – que não se restringiam ao PTB – beneficiados por conquistas materiais e simbólicas, e que se sentiam ameaçados frente às mudanças que se anunciavam com a queda do Estado Novo. Esses movimentos se inserem em um contexto de dúvida quanto à candidatura de Vargas à presidência, uma vez que os partidos políticos lançavam seus candidatos e Vargas mantinha um discurso ambíguo em relação à possibilidade de candidatar-se. O prestígio que Vargas então desfrutava junto aos trabalhadores urbanos fazia com que seus passos fossem decisivos para os rumos da eleição, que seria realizada em dezembro de 1945.

O “Queremismo”, criado no Rio de Janeiro em maio de 1945, derivava seu nome do slogan *Queremos Getúlio*. Pioneiro na defesa da permanência de Vargas à frente do Catete, queriam principalmente a continuidade das políticas implementadas por Vargas, especialmente nos campos trabalhista e social (DELGADO, 2011). O movimento “Constituinte com Getúlio”, por sua vez, surgiu diante da impossibilidade da candidatura de Vargas após o golpe militar que o depôs. Tinha por objetivo a realização de uma Assembleia Constituinte encabeçada por

¹⁴ Pode-se mencionar, ainda, o apoio dado a Vargas, candidato eleito pelo PTB nas eleições de 1950, mesmo com a indicação de Cristiano Machado pelo PSD.

Vargas, como forma de institucionalizar os direitos de cidadania política dos trabalhadores e os direitos sociais adquiridos até então.

Getúlio Vargas foi o grande incentivador da criação desses dois partidos, tendo por base seus grupos de apoio político. De fato, os principais coordenadores do processo de fundação dos partidos – Benedito Valadares, que articulou a formação do PSD, e Alexandre Marcondes Filho, que articulou a formação do PTB – eram homens intimamente ligados a Vargas. Isabel Lustosa (2008, p. 184) mostra que, no contexto de reabertura política, Vargas

articulava o renascimento da democracia liberal de forma a manter sua presença nas duas frentes da moderna sociedade: as novas elites políticas locais, firmadas sob sua tutela, e a classe trabalhadora, conquistada por intermédio da política trabalhista implementada durante o Estado Novo.

Deve-se destacar, ainda, a criação da União Democrática Nacional (UDN) em 1945 pelas forças políticas de oposição a Vargas, que vinham-se articulando desde 1943. A UDN caracterizou-se por agrupar líderes antivarguistas, ainda que de tendências políticas diversas. Foi, portanto, o único dos grandes partidos que não tinha vínculos com as estruturas remanescentes do Estado Novo, configurando o principal partido de oposição a Vargas durante a experiência democrática. A UDN foi a segunda maior legenda do período, perdendo espaço para o PTB somente em 1962: conseguiu o segundo lugar nas eleições presidenciais de 1945, 1950 e 1955, e levou Jânio Quadros (embora este não fosse filiado ao partido) à presidência em 1960.

Os grandes partidos nasceram sob os estertores da ditadura do Estado Novo e sofreram grande influência de Vargas – seja pela síntese do sindicalismo vinculado ao Estado, pela organização política dos interventores, ou pelo antigetulismo de todos os que se opunham a Vargas. É interessante ressaltar, contudo, que os partidos apresentaram dinâmicas distintas de acordo com o nível de análise, se nacional ou estadual. Para eleições locais, por exemplo, foram formalizadas alianças políticas que não ocorreram ou não foram bem sucedidas no panorama federal (LIMA JUNIOR, 1983; ALMEIDA, 2013).

No período que vai de 1945 a 1964, esses três grandes partidos dominaram a cena política brasileira, mas também conviveram com outras organizações partidárias de menor porte e de importância eleitoral mais regionalizada (GOMES, 1987). Neste período, 32 partidos obtiveram registro legal, definitivo ou provisório¹⁵. Rogério Schmitt (2005) destaca, além dos partidos já citados, mais dez organizações políticas que estavam em funcionamento legal em 1964: Partido Social Progressista (PSP), Partido Republicano (PR), Partido Democrata Cristão (PDC), Partido Trabalhista Nacional (PTN), Partido Libertador (PL), Partido Social Trabalhista (PST), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido de Representação Popular (PRP), Partido Rural Trabalhista (PRT), Movimento Trabalhista Renovador (MTR).

Além desses partidos, Schmitt (2005) faz referência ao Partido Comunista Brasileiro, que, embora estivesse na clandestinidade, tinha atuação relevante e cada vez mais próxima ao PTB. O PCB é a mais antiga organização partidária do país (criado em 1922), mas legalizado

¹⁵ Foi concedido registro a 32 organizações partidárias, 16 cancelados entre 1947 e 1952 devido ao não cumprimento dos requisitos organizacionais para obtenção do registro definitivo.

pela primeira vez em 1945, por Vargas, após perseguição e desarticulação durante o Estado Novo. Para o PCB, a aliança com Vargas após 1945 significava a legalização do partido, enquanto Vargas era beneficiado pela força dos comunistas: era o maior partido comunista da América Latina, fortalecido pela vitória da União Soviética na Segunda Guerra Mundial, e o único partido com organização nacional.

O processo de redemocratização de 1945, é, portanto, expressivo da influência de Vargas. Angela de Castro Gomes (1987, p. 9) afirma que

o sistema partidário surgido nessa época foi concebido dentro do limitado círculo dos arredores do presidente. Se tomarmos os três principais partidos então criados (UDN, PSD e PTB) fica claro que uma de suas diferenças mais marcantes se referia ao julgamento que faziam a respeito da influência do getulismo na política nacional. (...) É importante salientar que o personalismo político oriundo da figura de Vargas foi fundamental na configuração da nova ordem democrática.

Associada à organização do sistema político-partidário, a influência de Getúlio é visível também na formulação inicial das regras do sistema eleitoral, cuja organização e dispositivos serão analisados nas próximas seções.

3. CÓDIGO ELEITORAL DE 1945

Iniciando a análise dos dispositivos que regularam o processo eleitoral ao longo da experiência democrática, essa seção apresenta um estudo sobre o Código Eleitoral de 1945, editado no contexto da crise do Estado Novo, suas principais características e alterações significativas. Os comentários a respeito da Constituição de 1946 encontram-se igualmente nessa seção, uma vez que, como será detalhado adiante, a Constituição de 1946 reproduziu o texto e as emendas do Código Eleitoral quase que em sua totalidade.

Pressionado pela crescente oposição ao seu governo, Getúlio Vargas editou a Lei Constitucional nº 9/1945, em 28 de fevereiro de 1945, alterando artigos da Constituição de 1937 e trazendo importantes disposições sobre a abertura democrática no país. Por meio dessa lei, foram convocadas eleições para presidente, governadores, Congresso Nacional e Assembleias Legislativas; além disso, determinou-se em 90 dias o prazo para fixar a data dessas eleições.

Ao fim dos 90 dias, em 28 de maio de 1945, foi publicado o Decreto nº 7.586/1945 com o objetivo de regulamentar o alistamento eleitoral e a eleições a que se refere o artigo 4º da Lei Constitucional nº 9/1945, configurando o novo Código Eleitoral – em substituição ao de 1935 (Lei nº 48/1935, de 4 de maio de 1935). O novo Código Eleitoral foi elaborado por uma comissão supervisionada pelo ministro da justiça, Agamenon Magalhães, e, por esse motivo, também é chamado de *Lei Agamenon*.

A escolha de Agamenon Magalhães, antigo interventor de Pernambuco, para a elaboração do novo Código Eleitoral deve ser entendida no contexto do fim do Estado Novo e da preservação dos interesses das bases de apoio de Getúlio Vargas. Indicado para a função ainda em 1944, Agamenon substituiu Alexandre Marcondes Filho na condução do processo político. Angela de Castro Gomes (1987, p.13-14) aponta as diferenças de posições entre os dois políticos: enquanto “Marcondes entendia que a mudança de regime deveria ter início com as eleições presidenciais e que a Carta de 1937, devidamente reformada, poderia ser submetida a um plebiscito, não havendo necessidade de se cogitar uma Assembleia Nacional Constituinte, (...) [Agamenon] propunha que o processo tivesse início com a convocação de uma Constituinte”.

Vargas optou pela realização da Constituinte e pela elaboração de um novo Código Eleitoral, que trazia cinco pontos principais: a adoção do alistamento simples e *ex officio*, o voto secreto, a justiça eleitoral, a apuração rápida e imediata, e os partidos nacionais.

Quanto à data de realização das eleições, lê-se no artigo 136 da Lei Agamenon que “as eleições para Presidente da República, Conselho Federal e Câmara dos Deputados realizar-se-ão no dia 2 de dezembro de 1945, e as eleições para Governadores dos Estados e Assembleias Legislativas no dia 6 de maio de 1946”. O Decreto-Lei nº 8.063/1945, de 10 de outubro de 1945, em seu artigo 1º, adianta as eleições para governadores e Assembleias

Legislativas para o dia 2 de dezembro de 1945, a fim de serem realizadas juntamente com as eleições de Presidente da República, Conselho Federal e Câmara dos Deputados.

Com o fim do Estado Novo e a deposição de Vargas, a possibilidade de este candidatar-se à presidência foi afastada. Pela UDN, foi candidato o major-brigadeiro Eduardo Gomes, tenente dos *18 do Forte* e de outros episódios político-militares na década de 1920. Seu nome foi escolhido principalmente pelo passado de lutas democráticas na história política do país (COELHO, 2000). Assim como a oposição, os apoiadores de Vargas também lançaram a candidatura de um militar, o general Eurico Gaspar Dutra, então Ministro da Guerra. A candidatura de Dutra resultou de um acordo entre Benedito Valadares e Fernando Costa (interventores de MG e SP, respectivamente) com o respaldo de Vargas, e seu objetivo era dividir as Forças Armadas ao travar uma disputa entre o brigadeiro e o general.

De São Borja e às vésperas da eleição, Vargas anunciou seu apoio a Dutra, partícipe da conspiração militar que o depusera da presidência da República. A decisão de Vargas se deve ao entendimento de que um governo do PSD era mais vantajoso para os trabalhistas, até mesmo com a possibilidade conquistar maior espaço político¹⁶, do que uma vitória da UDN. O slogan “Ele disse: vote em Dutra!”, divulgado em referência ao apoio de Vargas a Dutra, foi maciçamente veiculado em panfletos políticos e conseguiu reverter o resultado da eleição – que até então apontava uma vitória de Eduardo Gomes. Assim, a mobilização dos trabalhistas em prol da candidatura de Dutra só se concretizou em razão da liderança de Vargas junto às massas, mostrando o peso de sua popularidade. A população mostrou sua aprovação ao legado de Vargas, legitimando sua máquina política como forma de, mesmo que indiretamente, mantê-lo no poder.

3.1. CARACTERÍSTICAS DO CÓDIGO ELEITORAL DE 1945

O texto da Lei Agamenon reproduziu diversos procedimentos do Código Eleitoral de 1932 e de 1935, como o voto obrigatório, adulto, universal, secreto e alfabetizado, e a adoção dos princípios majoritário (nas eleições para presidente, governador e para o Senado Federal) e proporcional (nas eleições para Câmara Federal e Assembleias Estaduais). Essa semelhança nos textos não se verificou, contudo, nas disposições sobre a organização partidária: o Código Eleitoral de 1945 foi bastante fiel aos princípios do Estado Novo no que tange à regulamentação do sistema político-partidário, visto que o sistema em 1932 era considerado *pré-partidário* (partidos regionais, candidatos avulsos e sem filiação etc.).

O Código Eleitoral de 1945 apresenta alguns dispositivos que visam à manutenção dos interesses de grupos apoiadores de Vargas no poder, podendo ser caracterizado como instrumento de continuidade do grupo dirigente do Estado Novo. Maria do Carmo Campello de

¹⁶ Em troca do apoio à candidatura de Dutra, Vargas logrou conseguir a indicação do PTB para a pasta do Ministério do Trabalho.

Souza (1976), ao discorrer sobre a Lei Agamenon, fala que os principais elementos de continuidade são os dispositivos sobre o registro dos partidos e dos candidatos, o mecanismo das sobras e o alistamento eleitoral. A seguir, faremos a análise em cada um deles para verificar como a estratégia política de Vargas se manifestou.

3.1.1. REGISTRO DOS PARTIDOS

Conforme o artigo 109 da lei eleitoral, “toda associação de, pelo menos, dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais, que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil, será considerada partido político nacional”.

Nesse momento os partidos passam a ser considerados pessoas jurídicas de direito público. Além disso, “pela primeira vez na história republicana adotou-se como condição obrigatória para o registro de qualquer agremiação partidária o seu caráter nacional” (DELGADO, 2011, p. 134), rompendo definitivamente com a tradição de estruturação partidária regional. A intenção de Vargas em nacionalizar o sistema partidário fica expressa no Código Eleitoral (Artigo 110, §1º), onde se lê que “só podem ser admitidos a registro os partidos políticos de âmbito nacional”.

A nacionalização dos partidos políticos mostra uma continuidade no pensamento de Vargas, que durante o Estado Novo combateu os regionalismos e os partidos estaduais oriundos da Primeira República. Além disso, cabe observar que a exigência de dez mil assinaturas é uma importante manobra política varguista: suas bases de sustentação já estavam articuladas em âmbito nacional, seja em torno da máquina sindical, seja em torno das elites interventoras dos estados. Assim, os partidos *situacionistas* tinham vantagens em relação à oposição (cujas agremiações eram fragmentadas e restritas a poucos estados). Pode-se afirmar, nesse sentido, que a ampla base organizacional e eleitoral do PSD

deveu-se principalmente ao entrosamento de suas lideranças políticas com as máquinas administrativas estaduais (Interventores, Secretários de Estado etc.) e ao amplo prestígio político-eleitoral adquirido por essas lideranças durante o regime estado-novista (tanto entre os “coronéis” do interior como entre os grupos urbanos das pequenas e médias cidades). Esses fatores (...) fizeram com que o partido fosse bem sucedido eleitoralmente em diversas regiões do País, mormente naquelas onde o fator-chave para o sucesso eleitoral era a capacidade de tecer alianças com os líderes políticos interioranos e, simultaneamente, atender às demandas dos setores urbanos emergentes (tanto empresariais, como de trabalhadores assalariados) nas pequenas e médias cidades do interior (BRAGA, 1998, p. 83).

O PTB foi igualmente favorecido pela mística getulista e pelo voto operário mobilizado pelo Ministério do Trabalho, vinculando-se às práticas clientelísticas dos institutos de previdência – a despeito de ter poucas bases de sustentação nacional. Por outro lado, a UDN, principal partido de oposição, precisou se associar a outras agremiações (algumas facções de caráter socialista que depois iriam se afastar) para reunir as assinaturas necessárias, sofrendo de um amorfismo ideológico e pragmático.

Olavo Brasil de Lima Júnior (1983, p. 127) sinaliza a tendência de “nacionalização da política”, ou seja, de expansão geográfica dos partidos. Em contraposição, Wanderley Guilherme dos Santos (2003) e Jairo Nicolau (2004) consideram que o processo descrito por Lima Júnior teria ocorrido somente com os três maiores partidos, e não com os pequenos, que concentraram sua votação em um número reduzido de estados.

Essa tese é corroborada pelo número elevado de partidos (16 partidos de um total de 32) que tiveram seus registros provisórios cassados. O artigo 114 da Lei Agamenon autorizava o Tribunal Superior Eleitoral a negar registro a partidos “cujo programa contrarie os princípios democráticos, ou os direitos fundamentais do homem; definidos na Constituição” de 1937. Com base nessa justificativa ampla, as cassações tiveram motivações variáveis e atingiram principalmente a organização dos pequenos partidos – apenas uma vez este dispositivo foi utilizado contra um partido detentor de prestígio nacional: o PCB, em 1947. Percebe-se, assim, a utilização da lei eleitoral no esforço de nacionalizar o sistema político-partidário.

3.1.2. MECANISMO DAS SOBRAS

Na legislação eleitoral de 1945, foi mantida a dualidade de princípios para representação política no Congresso Nacional: majoritário, para os cargos do Executivo e para o Senado, e proporcional, para Câmara dos Deputados e para os legislativos estaduais. Em pleitos de princípio proporcional, a representação de cada partido seria obtida dividindo-se a votação partidária pelo quociente eleitoral – aferido dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo número de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral; e os votos em branco seriam considerados válidos para a determinação do quociente eleitoral. Os lugares não preenchidos por esse critério seriam dados ao partido que obtivesse o maior número de votos na eleição, em vez de serem designados aos candidatos mais votados individualmente, como previa o Código Eleitoral de 1932. Este procedimento ficou conhecido como *mecanismo das sobras*, pois os “restos” dos assentos eram destinados ao partido majoritário.

Este mecanismo é um importante instrumento de continuísmo dos interesses getulistas, pois reforça as bancadas dos partidos majoritários em detrimento dos pequenos partidos. Nesse sentido, o partido mais beneficiado é o PSD, em âmbito nacional. Conforme Gláucio Soares (1972, p. 413), sobre a formação do Congresso em 1945,

(...) el PSD obtuvo aproximadamente el 10% más que el total de diputados – entre 28 y 29 diputados – sobre lo que debería tener en base a su votación; la UDN, a su vez, obtuvo entre 5 y 6 diputados adicionales a través de las desigualdades en la representación introducidas por el sistema electoral. El PTB y el PCB, por el contrario, perdieron diputados. El PTB, que obtuvo 22 diputados, hubiera tenido 29 diputados en un sistema efectivamente proporcional; el PCB, el gran perjudicado entre los partidos grandes, obtuvo aproximadamente nueve diputados menos de los que debería tener en base a la votación recibida. (...) Desde el punto de vista de la representación en la Cámara Federal, de la composición ideológica de los electores, vemos que el sistema electoral contribuyó a aumentar artificialmente la representación de los grandes partidos conservadores, el PSD y la UDN, y para disminuir la

representación de los grandes partidos reformistas y revolucionarios, el PTB y el PCB, respectivamente. Encuanto a los dos primeros, ganaron aproximadamente 34 diputados; los últimos perdieron 16.

Embora beneficiada em alguns estados, a UDN defendia o fim do mecanismo das sobras. O deputado Raul Pilla (PL-RS), por exemplo, apresentou emendas para que este dispositivo fosse extinto, mas não teve êxito. Virgílio de Melo Franco (1946) afirmou, a esse respeito, que a lei eleitoral, montada pelo Ministro da Justiça, com desprezo de todas as emendas apresentadas pela UDN, serviu totalmente aos interesses do grupo que governava o país desde 1937.

3.1.3. REGISTROS DE CANDIDATOS

Os artigos 39 a 42 do Código Eleitoral de 1945 regulamentavam o registro dos candidatos para as eleições seguintes. De acordo com esses artigos, apenas candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos poderiam concorrer nas eleições. Ainda, um candidato poderia concorrer por mais de um partido para os cargos regidos pelo princípio majoritário, e apenas por um partido ou coligação partidária para os cargos regidos pelos princípios proporcionais.

Apenas a possibilidade de um candidato concorrer simultaneamente para diferentes cargos e por diversos estados e partidos não representa uma manobra política muito eficaz para preservar os interesses de Vargas, uma vez que o candidato poderia assumir apenas um dos cargos caso fosse eleito em mais de um pleito. Associada ao mecanismo das sobras, contudo, essa possibilidade de registros múltiplos acaba por beneficiar a máquina getulista: a quantidade expressiva de votos recebidos por Vargas nas suas dezesseis candidaturas permitiu que vários candidatos fossem diplomados mesmo sem ter feito uma votação significativa. Vargas foi eleito senador em dois estados e deputado em sete estados.

3.1.4. ALISTAMENTO ELEITORAL

Quanto ao alistamento eleitoral, a Lei Agamenon dispõe sobre duas modalidades de alistamento: o voluntário e o *ex officio*. O alistamento *ex officio* permitiu o registro de blocos de eleitores com base em listas preparadas por empregadores e agências do governo, como forma de driblar a precariedade dos recursos disponíveis e a lentidão do alistamento eleitoral. A falta de eleições por quase dez anos, o desmantelamento do aparato judiciário eleitoral também por longo período e um calendário apertado que culminaria com as eleições em 2 de dezembro de 1945 levaram as autoridades a fazer este alistamento de massa. Estavam autorizados a realizar a qualificação *ex officio* os chefes de entidades da Administração Pública

Direta e Indireta, e os titulares das seções da Ordem dos Advogados e dos conselhos regionais de Engenharia e Arquitetura.

O alistamento *ex officio* pode ser considerado uma estratégia política do continuísmo de Vargas, pois trata-se de um recurso clientelístico e urbano que atinge diretamente o funcionalismo público e os sindicatos. Esse era um recuso eleitoral de grande magnitude: 23% dos alistamentos nas eleições de 1945 foram *ex officio*, sendo 54% no Distrito Federal, 33% em São Paulo, 31% no Rio de Janeiro, 21% no Rio Grande do Sul (FRANCO, 1946; SOUZA, 2006). O alistamento *ex officio* também foi um dos responsáveis pelo grande aumento no número de eleitores registrados em 1945 – 6.168 milhões de eleitores, 329% a mais em relação às eleições de 1933 (NICOLAU, 2002a, p. 43).

3.2. EMENDAS AO CÓDIGO ELEITORAL DE 1945

Para o propósito de Vargas de manter sua influência sobre a política nacional, a sua queda não aconteceu tarde demais – uma vez que a eleição de um novo presidente e a demissão de interventores estaduais não foram suficientes para dismantelar sua máquina política. Diversos instrumentos de poder inseridos no Código Eleitoral de 1945 continuaram gerando benefícios aos grupos comprometidos com o seu projeto político até 1950, quando é instituído um novo Código Eleitoral. O governo Dutra, entretanto, foi marcado por alguns revezes em matéria político-partidária para os interesses dos grupos varguistas: por meio de Decretos-Lei, o novo presidente criou novas disposições em matéria eleitoral que, de forma geral, anunciam um rompimento com projeto de Getúlio Vargas.

Em primeiro lugar, é preciso mencionar as novas disposições enunciadas pelo Decreto-Lei nº 9.258/1946, de 14 de maio de 1946. Segundo esse Decreto-Lei,

Art. 26. Será cancelado o registro de partido político mediante denúncia de qualquer eleitor, de delegado de partido ou representação do Procurador Geral ao Tribunal Superior.

a) quando se provar que recebe de procedência estrangeira orientação político-partidária, contribuição em dinheiro ou qualquer outro auxílio.

b) quando se provar que contrariando o seu programa pratica atos ou desenvolve atividade que colidam com os princípios democráticos ou os direitos fundamentais do homem, definidos na Constituição.

Utilizando essa norma editada por ele, Dutra cancelou o registro do PCB, antigo aliado de Vargas. A justificativa para a cassação foi uma suposta duplicidade de estatutos do PCB: em votação de 3x2 em favor da ilegalidade do partido, o Tribunal Superior Eleitoral concluiu ser o PCB uma agremiação antidemocrática e totalitária, uma vez que marxista-leninista – informação que não constava do estatuto protocolado na Justiça Eleitoral (BRASIL, 2009). Meses depois, em janeiro de 1948, o mandato dos representantes do PCB no Congresso também foi cassado, sob o argumento de que estes parlamentares estavam sem partido, situação proscria pela legislação eleitoral. Para Ferreira Neto (1988), o PCB tinha apelo e importância crescentes, que poderiam ter ameaçado o equilíbrio de interesses

coordenados pelos partidos junto ao poder – UDN, PTB e PSD –, que queriam deter para si ampla margem de representatividade das opiniões nacionais.

A repressão política contra o PCB, com o fim de impedir o crescimento do partido – associada ao sufocamento dos movimentos sociais e sindicais dos trabalhadores –, é um exemplo da mudança de rumos governamental neste período inicial da experiência democrática no Brasil. Para José Murilo de Carvalho (2011, p. 145), este movimento nada mais é do que um “retrocesso democrático”. Não se pode dizer, contudo, que trata-se de uma tentativa de prejudicar os interesses dos grupos getulistas: a cassação do PCB insere-se no contexto de alinhamento da política externa de Dutra com os EUA e do combate ao comunismo em âmbito internacional. Além disso, estima-se que parte da base de apoio do PCB passou a integrar os quadros do PTB, aumentando, assim, a base de apoio do partido varguista.

Pelo mesmo Decreto-Lei, Dutra alterou uma das exigências necessárias para que um partido conseguisse o seu registro: em vez de 10 mil assinaturas, um novo partido político deveria apresentar 50 mil assinaturas para a obtenção de seu registro:

Art. 21. Toda associação de pelo menos, 50 mil eleitores, distribuídos por cinco ou mais circunscrições eleitorais, e a nenhuma podendo pertencer menos de mil que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil será considerada partido político nacional.

Outra medida que visa ao maior controle do governo sobre os novos partidos é a política de não concessão de registros a novos partidos. Esta lei acaba com a possibilidade de concessão de registros provisórios, e, assim, dificulta que novos partidos consigam o seu registro legal.

Estas emendas inibem algumas iniciativas de Vargas introduzidas pela Lei Agamenon, sem, contudo, afetar a continuidade do projeto varguista. Ao contrário, em vez de atingir a imagem de Vargas, é Dutra quem sofre acusações de autoritarismo: em função destas disposições – principalmente da cassação do registro do PCB –, o governo Dutra é frequentemente acusado de desqualificar o caráter democrático do regime instaurado em 1946 (FERREIRA, 2006).

3.3. CONSTITUIÇÃO DE 1946

Conforme disposição legal, as eleições gerais foram realizadas em 2 de dezembro de 1945 e elegeram um Congresso Nacional com poderes de Assembleia Constituinte. Após a aprovação da nova Constituição, o Congresso passaria a desempenhar seus poderes legislativos ordinários. A Constituição de 1946 tem uma importância histórica bastante significativa, pois substitui e é substituída por Constituições autoritárias. Assim, estabeleceu normas e medidas para a instalação de uma estrutura democrática no país, possibilitando uma abertura no processo político que seria mantido pelos próximos 18 anos.

A Constituinte tinha a seguinte formação:

	Senado Federal (%)	Câmara Federal (%)	Assembleia Constituinte (%)
PSD	62,0%	53,0%	54,0%
UDN	24,0%	27,0%	26,0%
PTB	4,7%	7,6%	7,5%
PCB	2,3%	4,9%	4,7%
Outros	7,0%	7,5%	7,3%

Fonte: SOUZA, 1976, p.123.

Como observa Maria do Carmo Campello de Souza (1976, p. 123),

com quase dois terços do Senado, detentor de maioria absoluta na Câmara Federal graças ao mecanismo das sobras, o PSD obtinha, pelo efeito combinado de ambas as coisas, também a maioria absoluta da Constituinte. Sendo o Senado eleito pelo princípio majoritário e baseando-se na representação igual dos estados, o peso aí exercido pelo PSD desequilibrava, é claro, ainda mais acentuadamente, a composição da Assembleia Nacional Constituinte¹⁷.

Embora a Constituinte tivesse uma aparente heterogeneidade político-ideológica, com deputados e senadores eleitos pela legenda de nove partidos, um exame do perfil socioeconômico dos parlamentares mostra que “o cenário político-institucional instaurado no país após as eleições de 1945 não era muito favorável à promoção, a partir do texto Constitucional a cargo da Assembleia Constituinte, de mudanças estruturais mais profundas na organização da sociedade brasileira” (OLIVEIRA, 2010, p. 64). Essa composição social dos constituintes naturalmente se refletiu na Constituição de 1946: demandas da classe trabalhadora, como as propostas do PCB de reforma agrária e direito de greve como direito trabalhista, não tiveram espaço. Assim, mesmo coma a influência do liberalismo no cenário internacional e da forte oposição ao autoritarismo de Vargas, os constituintes mantiveram a centralização política adotada no Estado Novo (como forma de se opor aos regionalismos da Primeira República) e as disposições de proteção aos trabalhadores, à ordem econômica, à educação, à família, etc.

Thomas Skidmore (2012, p. 98) aponta que

como em 1934, esta [Constituição] incorporava as esperanças tanto de constitucionalistas liberais como dos que defendiam um governo federal forte. Como em 1934, minuciosas garantias foram incluídas para garantir eleições livres e liberdades civis, mas não houve retorno ao sistema descentralizado vigente antes de 1930; na realidade, os deputados da Assembleia Constituinte de 1946 não fizeram segredo de sua oposição ao renascimento da velha política dos governadores. O Executivo bastante ampliado, criado por Vargas, ficou praticamente intacto, muito embora a oposição liberal tenha alegado, durante a campanha eleitoral de 1945, que ele foi usado com objetivos eleitorais pelo PSD. A definição do eleitorado excluía analfabetos e homens alistados nas Forças Armadas – ou seja, mais da metade da população estava excluía o exercício político.

Nesse mesmo sentido, o político Álvaro Lins (1963, p. 245-247) relata ter lido várias vezes o projeto da Constituição,

¹⁷ Como exercício para mensurar o impacto do mecanismo das sobras, a autora contabiliza a exata proporção dos assentos com a votação popular na Câmara dos Deputados caso o mecanismo das sobras não existisse. O resultado seria 35 constituintes a menos para o PSD, que aumentariam as fileiras do PC (13), do PTB (8), da UDN (1) e dos partidos menores (13) (SOUZA, 1976, p.124).

sempre com a impressão de que seus dispositivos pouco se ligavam ao espírito de nossa época e às condições do Brasil. (...) Se esse projeto não for profundamente, essencialmente modificado, a Constituição de 1946 levará o Brasil ao marasmo ou à ditadura.

No que tange às regulamentações de matéria eleitoral, é possível identificar algumas modificações em relação à Constituição de 1934. A nova Constituição extinguiu a bancada profissional, presente na Carta de 1934; ampliou a obrigatoriedade do voto feminino, antes restrita às mulheres que exercessem cargo público remunerado; instituiu eleições diretas e o retorno à separação formal dos poderes; definiu com mais exatidão a competência da Justiça Eleitoral, que pela primeira vez chegou ao patamar constitucional; e instituiu o pluripartidarismo (BRASIL, 2009). Essas inovações, contudo, são semelhantes às introduzidas pelo Código Eleitoral de 1945, portanto não alteram significativamente a dinâmica político-partidária no país em relação ao fim do Estado Novo.

Embora semelhantes, a Lei Agamenon e a nova Constituição possuem alguns pontos de divergência. Por exemplo, um instrumento inovador da Constituição de 1946 diz respeito à composição da Câmara dos Deputados. Foi estabelecido, por meio do artigo 58, um critério que beneficiou a representação dos estados de menor população em detrimento dos estados mais populosos:

Art. 58. O número de deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada cento e cinquenta mil habitantes até vinte deputados, e, além desse limite, um para cada duzentos e cinquenta mil habitantes.

§ 1º Cada Território terá um deputado, e será de sete deputados o número mínimo por Estado e pelo Distrito Federal.

§ 2º Não poderá ser reduzida a representação já fixada.

Para Maria do Carmo Campello de Souza (1976, p. 124), trata-se de “um dos mais importantes instrumentos de estruturação política do novo regime, visto que regulamentava a representação dos partidos na Câmara Federal em função da distribuição geográfica da população”. Esta medida acabou fortalecendo os grupos políticos mais atrasados e conservadores, majoritários nos estados menores, em detrimento de agremiações que tinham maior representação em estados mais populosos, aumentando artificialmente a representação política dos primeiros. Isso porque nos estados mais populosos o voto valeria *menos*, desigualdade reforçada pela representação no Senado Federal (que é igual entre os estados, independente da população local). A presença deste artigo no texto constitucional se explica pela inspiração getulista associada às oligarquias dos pequenos estados (voltados para o centralismo autoritário, contra a oligarquia dos maiores estados) (SOUZA, 1976) – mantendo, assim, uma orientação que atendia aos interesses das bases de apoio getulistas. Ao mesmo tempo, é uma medida que beneficia os pequenos partidos com expressão local e, por isso, não favorece os grandes partidos de projeção nacional.

Outra modificação introduzida pelo texto constitucional em matéria eleitoral está disposta no artigo 11 § 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, onde se altera uma das regras estabelecidas pela Lei Agamenon para o registro dos candidatos. Segundo a nova Constituição, não seria permitida a inscrição de um mesmo candidato por mais de um estado.

Observa-se, assim, no começo do governo Dutra, um movimento de continuísmo no arcabouço institucional introduzido por Vargas, apresentando alterações que pouco afetam os interesses dos grupos getulistas. A Constituição de 1946 é, portanto, um instrumento de continuidade das políticas varguistas em termos de legislação eleitoral justamente por não apresentar modificações significativas em relação ao Código Eleitoral de 1945.

4. CÓDIGO ELEITORAL DE 1950

Dando continuidade à análise dos dispositivos reguladores do processo eleitoral no período 1945-1964, essa seção apresenta um estudo sobre o Código Eleitoral de 1950. Serão observadas as principais características do Código, bem como as inovações e as alterações mais significativas em relação aos dispositivos eleitorais anteriores e, finalmente, será debatido se algum grupo político foi beneficiário direto das modificações apresentadas.

O Código Eleitoral de 1945 vigorou, com poucas alterações, até o advento do Código Eleitoral de 1950. O novo Código Eleitoral, decorrente do projeto de lei “PL 1379/1948” apresentado pelo senador Ivo d’Aquino (PSD/SC) em 15 de dezembro de 1948, foi instituído pela lei nº 1.164, de 24 de Julho de 1950. A substituição da Lei Agamenon era considerada necessária visto que não acompanhava a evolução sistema político-partidário nacional inaugurado em 1945. Além disso, a atualização dos dispositivos eleitorais se insere em um contexto de acordo interpartidário entre PSD e UDN, onde os dois partidos – os maiores do Congresso – se aproximaram com o objetivo de aumentar sua base de apoio e enfrentar a possibilidade, que vem a se concretizar, de o PTB lançar candidato próprio nas eleições de 1950¹⁸.

O novo Código Eleitoral acabou por ser uma reforma da legislação eleitoral, dado o número de adições e modificações propostas aos dispositivos existentes. A importância de se estudar as particularidades do Código introduzido em 1950 é, conforme aponta Jairo Nicolau (2002a, p. 48), que

o sistema eleitoral adotado em 1950 continua em vigor até hoje – a única alteração foi feita em 1998, quando os votos em branco deixaram de ser contabilizados no cálculo do quociente eleitoral. De todos os sistemas utilizados na história eleitoral brasileira, esse foi o mais duradouro (mais de 50 anos), sendo empregado em 13 eleições para a Câmara dos Deputados.

A seguir, faremos uma análise das principais modificações e inovações, trazidas pelo novo código, relacionando-as, quando possível, com os interesses dos grupos beneficiados.

4.1. MUDANÇAS

4.1.1. ALISTAMENTO *EX OFFICIO*

A principal modificação introduzida pelo novo Código foi a extinção do processo de alistamento *ex officio*. Conforme o artigo 33,

¹⁸ Com a vitória de Getúlio Vargas nas eleições presidenciais de 1950, a aliança PSD-UDN não foi conservada em âmbito nacional.

Os cidadãos que desejarem inscrever-se eleitores deverão dirigir-se ao juiz eleitoral de seu domicílio, mediante requerimento de próprio punho, no qual declararão nome, idade, estado civil, profissão, lugar de nascimento e residência, sempre que possível.

Ou seja: o sistema de alistamento *ex officio* é extinto e, em seu lugar, passa a ser exigido única e exclusivamente o alistamento individual. Esta é uma importante modificação na legislação eleitoral, pois, como observado na seção 3.1.4., o alistamento *ex officio* foi utilizado por Vargas como instrumento para mobilização de sua base de apoio. A permissão do alistamento *ex officio*, com a justificativa de facilitar e acelerar o alistamento eleitoral, era utilizada como instrumento de controle do eleitorado urbano, atrelando-o ao oficialismo, haja vista que o eleitor considerava-se obrigado a votar com aquele que o alistou. Além do mais, funcionava para aumentar a massa de votos governistas ao alistar indivíduos sem os requisitos exigidos para o alistamento (LIMA, 2004).

4.1.2. MECANISMO DAS SOBRAS

Com o objetivo de tornar a regra da proporcionalidade mais representativa, evitando-se a acumulação das sobras em benefício de um partido, o novo Código Eleitoral extingue a atribuição dos lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários aos partidos que tivessem alcançado as maiores médias. Assim, o sistema consignado no Código de 1935 é retomado, fazendo a distribuição dos assentos com base na maior média. Conforme os artigos 59 e 61 do Código de 1950,

Art. 59. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante a observância das seguintes regras:

1. Dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtidos, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher.

2. Repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos outros lugares.
§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação nominal dos seus candidatos.

§ 2º Só poderão concorrer à distribuição os partidos que tiverem obtido quociente eleitoral.

Art. 61. Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados.

Além disso, o novo texto eleitoral dispõe, no artigo 51, que “salvo para Presidente e Vice-Presidente da República, não é permitido registro de candidato por mais de uma circunscrição”.

Essa regulamentação, associada ao fim do mecanismo das sobras, elimina uma das mais importantes estratégias implementadas com a Lei Agamenon para aumentar a representatividade dos partidos majoritários no Congresso. A extinção do mecanismo das sobras demonstra a intenção dos parlamentares em acabar com as representações artificiais no Congresso. Além disso, existia o temor de que Vargas, se não saísse candidato à presidência em 1950, fosse eleito novamente para o parlamento e elegeisse, pelas sobras, uma série de novos deputados e senadores.

Assim, as principais modificações introduzidas pelo novo Código Eleitoral anulam os mecanismos mais importantes utilizados por Vargas, em matéria eleitoral, para atingir seus interesses e manter suas bases de apoio no poder.

4.2. INOVAÇÕES

O Código Eleitoral de 1950 introduziu, em relação às codificações anteriores, importantes inovações que dizem respeito à dinâmica partidária nacional: pela primeira vez, verifica-se no Código Eleitoral um título¹⁹ especialmente destinado a regular a organização e a atividade dos partidos políticos.

É importante observar, ainda, que, embora mencionadas na legislação anterior²⁰, as alianças de partidos políticos são regulamentadas pela primeira vez em 1950:

Art. 140. É permitida a aliança de dois ou mais partidos políticos, para o fim do registro e da eleição de um ou mais candidatos comuns, no círculo nacional, regional ou municipal.

§ 1º A aliança será promovida, em cada caso, pelos competentes diretórios interessados.

§ 2º A aliança para eleições municipais dependerá da prévia aquiescência dos diretórios regionais.

§ 3º A aliança será representada por uma comissão interpartidária, escolhida pelos diretórios com que se relacione.

§ 4º A aliança, em cada caso, terá denominação própria. Nas eleições a que concorra em aliança, cada partido aliado poderá usar, sob a legenda da aliança, a sua própria legenda.

Essa regulamentação é relevante quando se observa a importância crescente das alianças a partir da década de 1950: houve um aumento significativo no número de alianças e coligações de partidos, bem como de candidatos eleitos por elas. Isso demonstra que o Código Eleitoral de 1950 buscava preencher as lacunas na codificação eleitoral em relação à evolução do sistema político-partidário. Essa proliferação de alianças expressava “tentativas de reorganização do sistema partidário para dar maior consistência aos entendimentos políticos” (NETO, 1988, 42), ou, ainda, significava uma crescente racionalidade eleitoral por parte dos partidos tomados individualmente (SOUZA, 1976). Para Maria do Carmo Campello de Souza, este movimento, que à primeira vista parece irracional ou arbitrário²¹, acontecia porque não

¹⁹ A disposição das normas partidárias se dá sob os seguintes capítulos do **Título II – Dos partidos políticos**:

Capítulo I – da organização e do registro dos partidos políticos

Capítulo II – dos órgãos dos partidos políticos

Capítulo III – da aliança de partidos políticos

Capítulo IV – da violação dos deveres partidários

Capítulo V – da contabilidade e das finanças dos partidos políticos

Capítulo VI – da suspensão de funcionamento e do cancelamento de registro dos partidos políticos

Capítulo VII – da propaganda partidária

²⁰ Em Resolução de 30/06/1945, que será utilizada como base para a Constituição de 1946, o TSE dispõe em seu Art. 8º que “considera-se aliança de partidos o acordo entre dois ou mais partidos para apresentação e eleição da mesma ou das mesmas candidaturas”.

²¹ Maria do Carmo Campello de Souza (1976) mostra que os dirigentes partidários, de posse de informações e estimativas de suas possibilidades eleitorais em cada estado, estabelecem acordos com outras

havia um partido hegemônico no jogo político, e também porque os resultados eleitorais eram bastante incertos. Para a autora, as alianças somente eram possíveis devido à ampla liberdade de coligação prevista na legislação eleitoral, a qual os partidos a utilizavam de maneira racional na disputa da representação (SOUZA, 1976).

Não se pode dizer, contudo, que a regulamentação mais detalhada e específica dos partidos políticos foi uma medida parlamentar com o objetivo de inibir ou alavancar a influência de Vargas, mas, sim, uma inovação que tornava o Código eleitoral mais legítimo, representativo e adaptado à conjuntura da época.

4.3. EMENDAS AO CÓDIGO ELEITORAL DE 1950

Outras medidas foram adotadas até o fim da década de 1950 para aprimorar o processo eleitoral e atualizar o Código de 1950. As leis nº 2.550/1955 (de 25 de julho de 1955) e nº 2.582/1955 (de 30 de agosto de 1955) são as mais significativas no que diz respeito à reforma do Código Eleitoral.

Em primeiro lugar, a lei nº 2.250/1955 alterou diversos dispositivos da legislação em vigor, destacando-se, entre as mudanças, a determinação de novo alistamento eleitoral dos cidadãos e a introdução da folha individual de votação. Conforme o artigo 70 da lei, os títulos eleitorais perderiam sua validade em 1º de julho de 1956, sendo substituídos pelas folhas individuais de votação²². Estas, reguladas pelo artigo 68 da mesma lei, seriam guardadas em cartórios, remetidas às mesas receptoras por ocasião das eleições. O título eleitoral, então, passava a ser nada mais do que um extrato da folha individual de votação, contendo, além dos elementos necessários à identificação do eleitor, a indicação da seção eleitoral em que este tiver sido inscrito. O título eleitoral serviria como prova de que o eleitor estava inscrito (ou não) em determinada seção, e prova de que o eleitor havia votado nas eleições. Estas medidas visavam dar fim a inúmeras fraudes praticadas anteriormente, como o uso do título falso ou de 2ª via, que possibilitava a duplicidade de votos em seções diferentes, e a retenção de títulos por terceiros, como forma de obstar o exercício do voto de adversários (PORTO, 1989). Jairo Nicolau (2002a) aponta que este procedimento reduziu em 8,7% o número de eleitores.

Já a lei nº 2.582/1955 instituiu a cédula única para as eleições de presidente e vice-presidente²³, com o objetivo de garantir a liberdade e o sigilo do voto. Esta inovação tem um significado muito importante porque, neste momento, os eleitores deixam de votar por meio de cédulas pessoais, impressas ou distribuídas pelo candidato, que favoreciam os partidos mais

agregações, de modo a reduzir seus riscos ou maximizar seus ganhos. Não se tratava, portanto, de uma manobra aleatória.

²²Art. 70. Os atuais títulos eleitorais e os expedidos até 31 de dezembro de 1955 perderão sua validade a partir de 1º de julho de 1956, sendo substituídos por folhas individuais de votação, segundo o disposto nos artigos 68 e 69, desta lei, facultado, porém, ao requerente instruir o pedido com o título atual em substituição aos documentos referidos no § 1º do art. 23 do Código Eleitoral.

²³ A Lei nº 2.982, de 30 de novembro de 1956, estendeu a cédula única para as demais eleições majoritárias, e a Lei nº 4.109, de 27 de julho de 1962, para os pleitos proporcionais.

estruturados e capazes de distribuir as cédulas em todos os municípios (LIMA, 2004; NICOLAU, 2002a).

Percebe-se que a tendência ao longo dos anos 1950 é a edição de dispositivos legais com o objetivo de atualizar a legislação eleitoral e tornar o processo político-partidário mais justo e representativo do cenário político nacional, acompanhando as mudanças na organização da sociedade. As forças getulistas não são, portanto, as idealizadoras e beneficiárias dos textos que regulamentam a vida eleitoral no Brasil a partir da década de 1950 – mas, por outro lado, não se pode dizer que passaram a ser prejudicados pelas novas leis, uma vez que, assim como os outros grupos de interesse, foram favorecidas por um processo eleitoral mais independente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por finalidade determinar as mudanças mais significativas nos diplomas legais que regulamentaram o sistema político-partidário no Brasil entre os anos de 1945 e 1964 e identificar, nessas alterações, quais grupos de interesse foram beneficiados. A hipótese inicial do trabalho foi confirmada: embora haja continuidade do pensamento getulista em alguns instrumentos eleitorais, a evolução da legislação aponta para o melhoramento do sistema político-partidário nacional, e não no sentido de atender a interesses específicos de um ou outro grupo político.

Em um cenário de transição do Estado Novo para uma experiência democrática, os principais mecanismos utilizados por Vargas para exercer influência sobre a forma e o desenvolvimento do sistema partidário foram (1) a emergência do getulismo como formação ou movimento político organizado ao nível do simbolismo pessoal, dando forma e suporte às massas até então latentes, (2) articulação de partidos políticos a partir das bases de apoio de Vargas, com a absorção pelo PSD das interventorias e bases municipais, e pelo PTB das clientelas urbanas sindicalizadas ou cobertas pelas instituições previdenciárias, (3) garantia de controle dos remanescentes do Estado Novo sobre a Constituinte por meio da elaboração dos instrumentos de legislação eleitoral introduzidos pelo Código Eleitoral de 1945, e (4) inscrição no texto constitucional de dispositivos que assegurassem a continuidade dos seus interesses, notadamente os referentes à representação e centralização do Executivo.

Até 1950, quando é editado um novo Código Eleitoral, verifica-se uma continuidade dos resultados esperados com os dispositivos introduzidos por Vargas: a transição política preserva o padrão de organização estatal e a máquina burocrática instalada na década de 1930. O governo Dutra, embora apresentasse rupturas com o processo democrático, não utilizou a legislação eleitoral com suficiente intensidade para inibir os interesses políticos dos grupos associados ao getulismo. Não é surpreendente, portanto, que Vargas retorna ao Catete na década de 1950 por meio do voto popular.

É possível observar, a partir da edição do Código Eleitoral de 1950, uma redução da influência das forças getulistas sobre os instrumentos legais de regulamentação eleitoral, à medida que o Parlamento vai adquirindo uma dinâmica própria. De fato, verificou-se que a legislação eleitoral buscou, com o passar dos anos, o preenchimento das lacunas eleitorais para tornar o sistema político-partidário mais justo, representativo e independente. Conclui-se que, mesmo com a forte comoção popular em torno da imagem de Getúlio Vargas, sua influência na elaboração dos instrumentos de regulamentação eleitoral e organização do sistema político-partidário foi pequena, restringindo-se ao período em que elaborou as regras iniciais do jogo eleitoral da experiência democrática. Não foi objetivo de estudo desse artigo a influência exercida por Vargas em outras variáveis e instituições da política interna (como fatores econômicos, trabalhistas e sociais).

Grande parte da literatura estudada aponta a Lei Agamenon de 1945 como importante instrumento do continuísmo varguista em relação ao Estado Novo, de forma a manter suas bases de apoio no poder e facilitar a realização de seus objetivos. Como observado, a legislação eleitoral produzida ao fim do Estado Novo e consolidada na Constituição de 1946 apresentam, de fato, dispositivos que atendem aos interesses das forças getulistas. Entre os recursos mais evidentes do continuísmo varguista estão o alistamento *ex officio* e o mecanismo das sobras, por exemplo. Não se pode afirmar, contudo, que Vargas e seus grupos de apoio continuaram a definir os contornos do sistema político partidário após esses arranjos iniciais, visto que, poucos anos após a edição do Código Eleitoral de 1945, os principais instrumentos de continuidade getulista foram revogados. Da mesma maneira, não se pode dizer que esses instrumentos foram revogados em oposição a Vargas ou como forma de prejudicar os grupos identificados com Vargas, mas sim dentro do contexto de aperfeiçoamento do sistema eleitoral e político partidário.

É importante destacar que os grupos de apoio a Getúlio Vargas e seus interesses não permaneceram imobilizados ao longo do período, mas distanciaram-se por vezes do modelo implementado em 1945, adaptando-se ao contexto de transformações pelo qual o país passava. A essa noção deve-se acrescentar a tese Lima Júnior (1983), segundo a qual os partidos formavam diferentes alianças em âmbito federal e estadual, evidenciando, assim, objetivos diferenciados de acordo com o nível de análise.

Do ponto de vista do sistema eleitoral, a experiência democrática iniciada em 1945 foi bem sucedida: os principais postos de poder político foram ocupados por meio de eleições competitivas, com mais de um candidato apresentando-se para os postos executivos e dezenas para os postos proporcionais. Deve-se ressaltar, contudo, o caráter restritivo do processo, com a proibição do voto para analfabetos, principalmente quando se considera o enorme contingente de analfabetos na população brasileira à época.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, João Daniel Lima de. **História do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.
- BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. **Constituições Brasileiras: 1946**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A UDN e o Udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro, 1945-1965**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- BRAGA, Sérgio Soares. **Quem foi quem na Assembleia Constituinte de 1946: Um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998.
- BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1946. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 20 jan. 2014.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945 (Lei Agamenon). Regula, em todo país, o alistamento eleitoral e a eleições a que se refere o artigo 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Diário Oficial da União - Seção 1 - 28/5/1945, Página 9436. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7586-28-maio-1945-417387-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 21 jan. 2014.
- BRASIL. Decreto-lei nº 8.063, de 10 de outubro de 1945. Dispõe sobre as eleições para Governadores e assembleias legislativas dos Estados e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 10/10/1945, Página 15989. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8063-10-outubro-1945-378633-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 20 jan. 2014.
- BRASIL. Decreto-lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946. Dispõe sobre o alistamento, os partidos políticos e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 16/5/1946, Página 7223. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9258-14-maio-1946-417156-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 20 jan. 2014.
- BRASIL. Lei Constitucional nº 9, de 28 de Fevereiro de 1945. Dá nova redação a artigos da Constituição. Diário Oficial da União - Seção 1 - 1/3/1945, Página 3313. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicon/1940-1949/leiconstitucional-9-28-fevereiro-1945-365005-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 21 jan. 2014.
- BRASIL. Lei nº 1.164, de 24 de Julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União - Seção 1 - 26/7/1950, Página 10987. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1164-24-julho-1950-361738-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 21 jan. 2014.
- BRASIL. Lei nº 2.550, de 25 de julho de 1955. Altera dispositivos do Código Eleitoral e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 28/7/1955, Página 14489. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2550-25-julho-1955-361095-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 20 jan. 2014.
- BRASIL. Lei nº 2.582, de 30 de agosto de 1955. Institui a Cédula Única de votação. Diário Oficial da União - Seção 1 - 31/8/1955, Página 16617. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2582-30-agosto-1955-361123-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 20 jan. 2014.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Secretaria de Gestão da Informação. **Títulos eleitorais: 1881-2008**. Brasília, 2009.
- BODEA, Miguel. **Trabalhismo e Populismo no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1992.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

- COELHO, Marco Antônio Tavares. **Herança de um sonho: as memórias de um comunista**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- DELGADO, Lucília de Almeida Neves. **Partidos políticos e frentes parlamentares: projetos, desafios e conflitos na democracia**. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília (org.). **O Brasil republicano** (volume 3). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.
- FERREIRA, Jorge. **A Democracia no Brasil (1945-1964)**. São Paulo: Atual, 2006.
- FERREIRA, Jorge. **A democratização de 1945 e o movimento queremista**. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília (org.). **O Brasil republicano** (volume 3). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: TSE/SDI, 2005.
- GOMES, Angela de Castro. **A invenção do trabalhismo**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- GOMES, Angela de Castro. **Uma breve história do PTB**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2002.
- GOMES, Angela de Castro. **Getulismo e trabalhismo: tensões e dimensões do Partido Trabalhista Brasileiro**. Rio de Janeiro: CPDOC, 1987.
- HIPPOLITO, Lúcia. **De Raposas e Reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **The Brazilian Multiparty System: A Case for Contextual Political Rationality**. Ann Arbor: University of Michigan, 1980.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **Os Partidos Políticos Brasileiros – A Experiência Federal e Regional: 1945/64**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de (org.). **Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1991.
- LIMA, Eduardo Martins de. **Sistemas multipartidários e eleitorais brasileiros em perspectiva comparada (1945-1964 e 1985-1998)**. São Paulo: Annablume, 2004.
- LINS, Álvaro. **A glória de César e o punhal de Brutus: Ensaio e estudos (1939-1959)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.
- LUSTOSA, Isabel. **Histórias de Presidentes (A República no Catete, 1897-1960)**. Rio de Janeiro: Agir, 2008.
- FRANCO, Virgílio de Melo. **A Campanha da U.D.N.**. Rio de Janeiro: Editora Zélio Valverde, 1946.
- FERREIRA NETO, Edgard Leite. **Os Partidos Políticos no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1988.
- MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito eleitoral: de acordo com a Constituição Federal, LC 64/90, Leis 9.096/95, 9.504/97, 11.399/06, EC 52/06 e resoluções do TSE**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- NICOLAU, Jairo Marconi. **A História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002a.
- NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais: uma introdução**. Rio de Janeiro: FGV, 2002b.
- NICOLAU, Jairo Marconi. **Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados**. Revista Dados vol. 47 nº 1. Rio de Janeiro, 2004.
- NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. **Sistema eleitoral e sistema partidário**. Revista Lua Nova nº 36. São Paulo, 1995.
- OLIVEIRA, André Felipe Vêras de. **A Constituição de 1946: Precedentes e Elaboração**. Revista da EMERJ, v. 13, n. 51, 2010. Disponível em: http://www.emerj.tjri.jus.br/-revistaemerj_online/edicoes/revista51/Revista51_24.pdf. Acesso em 07 jan. 2014.
- PANDOLFI, Dulce. **Os anos 1930: as incertezas do regime**. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (org.). **O Brasil republicano** (volume 2). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O Cálculo do Conflito: Estabilidade e Crise na Política Brasileira**. Belo Horizonte-Rio de Janeiro: UFMG-IUPERJ, 2003.
- SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio a Castello (1930-1964)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SCHMITT, Schmitt. **Partidos Políticos no Brasil (1945 a 2000)**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. **El sistema electoral y la representación de los grupos sociales en Brasil: 1945-1962**. In: VVAA. Teoría, metodología y política del desarrollo de América Latina: segundo seminario latinoamericano para el desarrollo. Santiago de Chile: Ediciones Flacso-UNESCO, 1972.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964)**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, n. 61, Junho de 2006.