

o sistema eleitoral brasileiro

Ao analisar a cidadania eleitoral

estudo sobre a participação da

atinge proporções muito baixas

Recentemente, no entanto, já é

crescimento dessa participação

democrático do pós-1985 e de

etc.

er

da

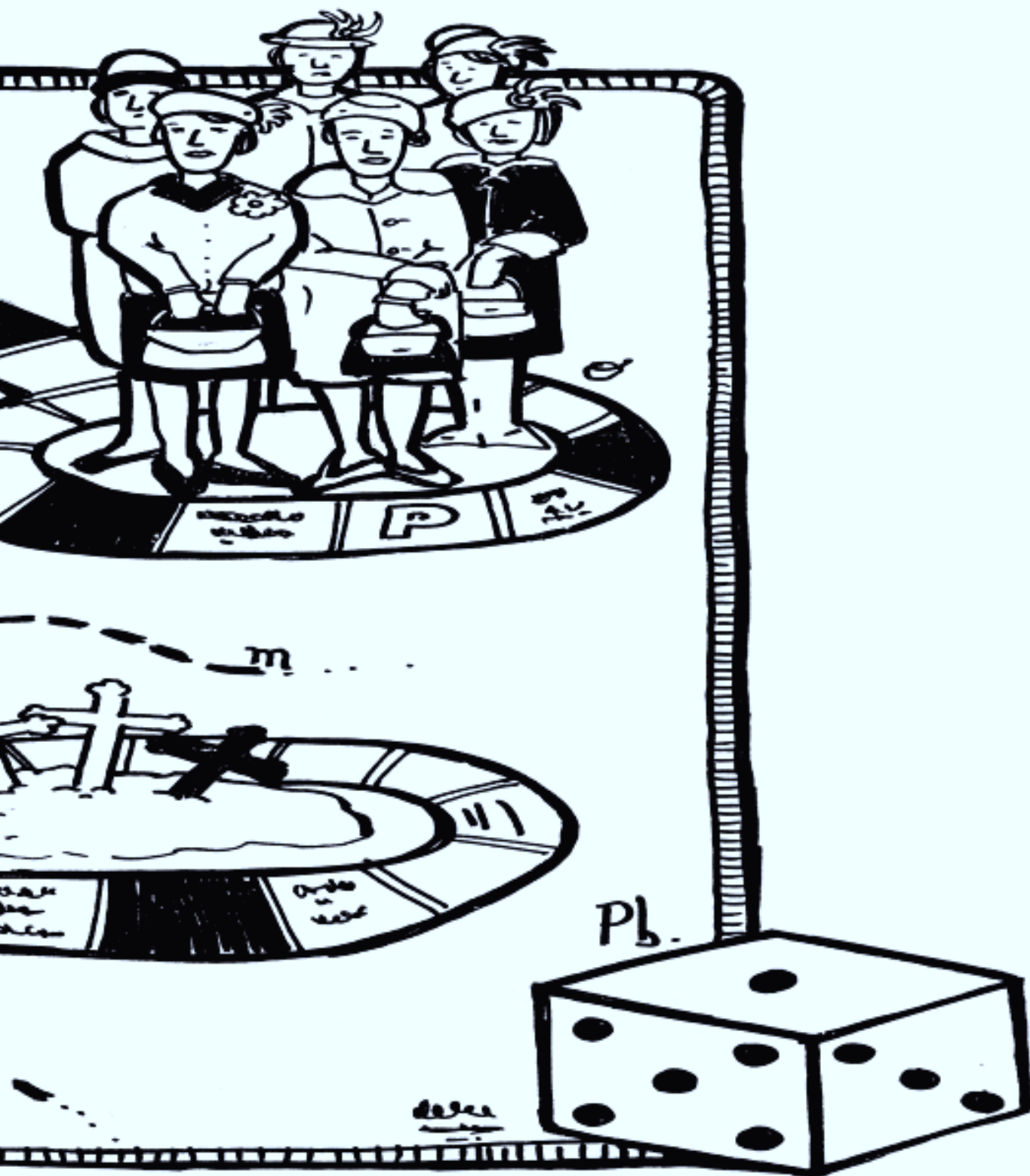
influência de
do período

tuições da re- o- das em



Eduardo Martins de Lima
Mestre em Ciência Política e doutor em
e professor adjunto do Centro Universitário

e as restrições à cidadania



Este artigo pretende analisar a cidadania eleitoral no Brasil republicano, enfocando particularmente a legislação eleitoral, a partir da qual se identifica, ao longo do tempo, quem são os cidadãos e, naturalmente, quem são os excluídos – os analfabetos, as mulheres e uma parte dos militares. Dá-se ênfase especial à participação das mulheres nas eleições, analisando-se tanto as regras do jogo como a sua participação efetiva.

Apoiou-se, principalmente, nas formulações de Robert Dahl (1989 a e 1989 b), que entende a democracia como ideal regulador e a denominada poliarquia como realização empírica possível desse ideal. Adicionalmente, foram adotados tanto a tese de Adam Przeworski (1994), segundo a qual os resultados do processo democrático são determinados em conjunto pelos recursos e pelas instituições, quanto o conceito que George Tsebelis (1998) dá para instituições, afirmando que estas consistem em regras formais de um jogo político ou social recorrente.

Retrospectiva histórica: alguns aspectos da legislação eleitoral brasileira

Falar em participação eleitoral nos marcos da democracia representativa liberal implica falar em cidadania, ou seja, quem, do conjunto da população de um determinado país, é apto a votar e ser votado. No caso do Brasil, tais direitos variaram historicamente. No entanto, a compulsoriedade do registro eleitoral e do voto é uma das principais características da legislação. Uma breve retrospectiva será útil para a análise a ser empreendida.

Durante o Império, de acordo com José Murilo de Carvalho (1990), houve uma involução da legislação do ponto de vista da cidadania política. Segundo ele:

“Verifica-se constante e consistente movimento no sentido de restringir a participação, culminando o processo na lei de Eleição Direta de 1881. Não é difícil demonstrar a tese. As primeiras eleições, feitas para compor as Cortes de 1821 ainda antes da Independência, regeram-se por legislação inspirada na Constituição Espanhola de Cádiz, de 1812, que, por sua vez, baseara-se na Constituição Revolucionária Francesa, de 1791. Adotava-se praticamente o voto universal masculino” (Carvalho, 1990, p. 16).

As eleições para a Constituinte de 1822 foram realizadas exigindo-se a idade mínima de 20 anos, excluídos os assalariados e estrangeiros (Instruções do imperador ao Conselho de Estado). A Constituição outorgada de 1824 ampliou as restrições: a idade mínima passou para 25 anos, foram excluídos os criados e introduziu-se o critério da renda mínima de 100 mil réis anual. Posteriormente, a primeira lei votada em 1846 (Lei nº 387), além de excluir os praças de pré, determinou que o cálculo da renda fosse feito em prata, o que equivalia a dobrar a quantia necessária para o exercício da cidadania (200 mil réis). Por fim, em 1881 (com a Lei nº 3.029, a Lei Saraiva), chegou-se ao auge das restrições, com marcantes exigências para se verificar a renda mínima¹ e com a proibição do voto do analfabeto. Já em 1882, houve uma certa liberalização na lei, ao se

reduzir a idade mínima para o exercício do voto de 25 para 21 anos.

O índice de participação nas eleições primárias anteriores à Lei Saraiva só foi superado em 1945: em 1872, os eleitores eram cerca de 1 milhão – aproximadamente 11% do total da população – e, em 1945, eram cerca de 6 milhões – aproximadamente 14% da população (Carvalho, 1990, p. 17).

Mircea Buescu (1983) observa que, apesar de vários estudos destacarem a renda mínima como mecanismo que limitava marcadamente a cidadania, os efeitos restritivos impostos pelo fato de se ser escravo, mulher ou analfabeto eram ainda maiores. Levantamentos recentes mais sistemáticos ressaltaram que, tanto nos registros eleitorais como em outras fontes de consulta, havia rendimentos anuais de 400, 500 ou até 600 mil réis entre cozinheiros, costureiras, serventes, contínuos ou pedreiros. Valores, portanto, muito acima da renda mínima para o exercício do voto. Nesse sentido, o autor observa que a lei eleitoral era discriminatória, porém de forma limitada; muito mais extensa era a proibição imposta ao escravo, à mulher e ao analfabeto.

Estudar a legislação eleitoral da Primeira República – de 1889 a 1930 –, segundo Aurélio Wander Bastos, “muito mais do que os mecanismos de representação política e filtros de demandas sociais, é estudar as maquinações dos agentes do poder para permanecer no poder” (Bastos, 1990, p. 35). Para o autor, “o casuísmo circunstancial da legislação republicana é um demonstrativo da agilidade e destreza das oligarquias tradicionais em manifestar e utilizar o poder em seu favor” (p. 38).

Pode-se dizer, conforme Bastos, que a República não teve a ousadia de estabelecer o voto secreto e inovou muito pouco em relação aos dispositivos das últimas leis do Império, especialmente a Lei Saraiva. No entanto, a República, no seu nascimento, eliminou o voto censitário: o Decreto 200 A, de 1890, manteve o voto direto e o voto distrital, excluiu a exigência da renda mínima e reconheceu como eleitores os brasileiros natos, no gozo de seus direitos civis e políticos, que soubessem ler e escrever – admitindo também, como direito adquirido, o analfabeto que tivesse votado no Império, com a denominada inclusão *ex officio*². Mais tarde, a Constituição de 1891 eliminou esse último direito. Em 15 de novembro de 1904, a Lei Rosa e Silva instituiu a eleição por escrutínio secreto em todos os níveis, porém permitiu que o eleitor continuasse a “votar a descoberto”, possibilitando as fraudes que estabeleceram maiorias eleitorais.

Da legislação da Primeira República, destacam-se ainda: a eleição direta nos estados e no Distrito Federal, a exigência de 21 anos para alistamento em eleições federais e estaduais e a exclusão de mendigos, analfabetos, praças de pré e religiosos do eleitorado.

O Código Eleitoral de 1932 inovou a legislação, considerando eleitor “o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste código”. A consideração explícita da possibilidade de a mulher votar significou um avanço em relação à legislação anterior; entretanto, o tratamento efetivamente igual para homens e mulheres somente se deu com a regulamentação da matéria, em 1945.

Há dois traços importantes sobre o período de 1945 a 1964 no que se refere ao direito de voto. Ele foi regulado por três diplomas legais – o Decreto-Lei nº 7.586 (o novo Código Eleitoral, conhecido também como Lei Agamenon), a Constituição de 1946 e a Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950 (o Código Eleitoral de 1950) – que, por um lado, estabeleciam o voto direto, secreto e obrigatório para os brasileiros de ambos os sexos, maiores de 18 anos e alfabetizados e, por outro lado, determinavam expressamente restrições ao direito de voto.

Ao assegurar, de maneira genérica, o instituto do voto secreto, o Código de 1945 estava, na prática, estendendo-o para a eleição presidencial, uma vez que o voto secreto já existia para a disputa dos demais cargos eletivos. Sem dúvida, comparativamente ao sistema antes vigente, a nova legislação representou importante conquista democrática. Pela primeira vez na história do País, uma eleição para presidente da República – a de 1945 – se faria de forma secreta³.

Boris Fausto, a esse propósito, comentou:

“Se a fraude não desapareceu, pelo menos reduziu-se consideravelmente. Desse modo, o resultado oficial da votação aproximou-se da realidade, deixando de ser uma caricatura distorcida da vontade popular, como ocorrera na Primeira República” (Fausto, Folha de S. Paulo, 1998, Eleições, p. 2).

Do ponto de vista do alistamento eleitoral, o Decreto-Lei nº 7.586 considerava elei-

tores os brasileiros de um e outro sexo, maiores de 18 anos, alistados em conformidade com essa lei (art. 1º). Além disso, de acordo com os artigos 3º, 4º e 132, o decreto considerava que o alistamento eleitoral e o voto eram obrigatórios, com as seguintes exceções: os inválidos, os maiores de 65 anos, os ausentes do País, os funcionários públicos em gozo de licença ou férias fora de seu domicílio, os magistrados, os oficiais das Forças Armadas em serviço ativo e as mulheres que não exercessem profissão lucrativa.

No entanto, determinava que não podiam alistar-se: os que não sabiam ler e escrever; os militares em serviço ativo, salvo os oficiais; os mendigos e os que estivessem, temporária ou definitivamente, privados dos direitos políticos.

Observe-se que a legislação (a Lei Agamenon, a Constituição de 1946 e a Lei nº 1.164) excluía do direito de voto diversos segmentos sociais. De forma categórica, o artigo 132 da Constituição reafirmou as exclusões ao alistamento e explicitou, também, que não podiam se alistar os que não soubessem exprimir-se na língua nacional e os praças de pré (cabos e soldados), salvo os aspirantes a oficial, os suboficiais, os subtenentes, os sargentos e os alunos das escolas militares de ensino superior⁴.

Do ponto de vista da cidadania, as restrições ao direito de voto – dos analfabetos e praças de pré – devem ser vistas como bastante significativas, especialmente ao se levarem em conta alguns dados estatísticos da época. Hilda Braga informa que, de acordo com os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 1945, para

uma população de 46.215.000 habitantes, o número de eleitores inscritos era de 7.425.825, ou seja, apenas 16,07% da população estava habilitada a votar. Os dados das eleições de 1962 indicavam que a população era de 75.246.000 habitantes e o número de eleitores inscritos era de 18.528.847, ou seja, apenas 24,62% da população participava das eleições (Braga, 1990, p. 102).

As informações disponíveis confirmam a elevada magnitude da exclusão à cidadania política gerada pela proibição do voto dos analfabetos. Uma parcela significativa da população foi excluída do direito de voto. Apesar de os dados não serem estritamente comparáveis, os analfabetos representavam o contingente de 31,2% da população acima de 20 anos em 1940, 29,1% acima de 20 anos em 1950 e 36,1% da população acima de 18 anos em 1960. Assim, durante aquelas três décadas, aproximadamente um terço da população não participava da arena eleitoral – conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censos de 1940, 1950 e 1960.

Além dessas restrições, a Lei Agamenon permitiu a figura do alistamento *ex officio*⁵ (alistamento eleitoral preparado por agências governamentais e autarquias). Esse mecanismo permitia o constrangimento, a manipulação e a pressão de governantes e de patrões sobre os eleitores.

Com o Decreto-Lei nº 7.926, de 3 de setembro de 1945, o governo ampliou ainda mais o leque de cidadãos autorizados a apresentar os requerimentos de alistamento eleitoral perante o juiz competente:

daí em diante, esses requerimentos poderiam ser encaminhados pelo próprio interessado, por delegados de partidos políticos registrados ou, ainda, por terceira pessoa, de acordo com as instruções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Dadas as aberrações, o alistamento *ex officio* foi extinto pela Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950, o novo Código Eleitoral, que determinou que a qualificação se faria única e exclusivamente por inscrição individual, por meio do preenchimento de requerimento de próprio punho por parte do interessado.

Outras medidas foram adotadas nos anos 50 para aprimorar o processo eleitoral. As Leis nºs 2.550, de 25 de julho de 1955, e 2.582, de 20 de agosto de 1955, reformaram o Código Eleitoral. A primeira alterou diversos dispositivos da legislação então em vigor, destacando-se, entre as mudanças, a determinação de novo alistamento eleitoral dos cidadãos e a “introdução da folha individual de votação” (art. 68 da Lei nº 2.550), que visavam dar fim a inúmeras fraudes praticadas anteriormente⁶.

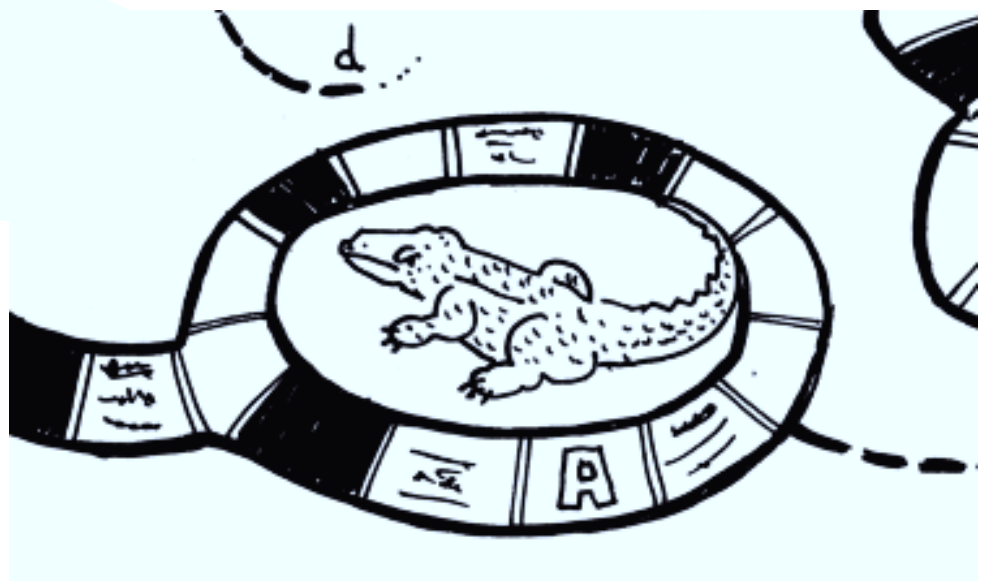
A segunda lei instituiu a cédula única para as eleições de presidente e vice, com o objetivo de garantir a liberdade e o sigilo de voto⁷, além de criar horários gratuitos no rádio e na televisão para os comunicados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral. Ademais, a Lei nº 2.982, de 30 de novembro de 1956, em seu artigo 9º, estendeu a “cédula única de votação” (ou “cédula oficial de votação”) para as demais eleições majoritárias (governador e vice, senador, prefeito e vice-prefeito). Posteriormente, pelo artigo 1º da Lei nº 4.109, de

27 de julho de 1962, a cédula única foi adotada também para os pleitos proporcionais.

Ressalte-se que, durante todo o período autoritário, que se estende de 1964 a 1985, permaneceram restrições ao livre e efetivo exercício da cidadania eleitoral. O Código Eleitoral de 1965 (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965) também estabelecia que não podiam se alistar os analfabetos⁸, os que não soubessem se expressar na língua nacional, os que estivessem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos e os cabos e soldados das Três Armas. Ademais, recorde-se que, durante aquele período, foram mantidas eleições diretas somente para os cargos legislativos, mesmo assim, sob severo controle da liberdade de organização e expressão.

Examinando a legislação do período pós-1985, é fundamental destacar a edição da Emenda Complementar nº 25, de 15 de maio de 1985, que, em seu artigo 147, parágrafo 4º, determinou que a lei disporia sobre a forma pela qual os analfabetos poderiam se alistar e exercer o direito de voto.⁹ Mas, apesar de passarem a exercer facultativamente o direito de voto, os analfabetos continuaram a ser inelegíveis, assim como no período democrático de 1945 a 1964 e durante o regime militar.

Essa primeira inovação foi estabelecida nos pleitos municipais de 1985 – quando foram eleitos os prefeitos e vice-prefeitos das capitais de estados e territórios, dos demais municípios antes considerados de interesse da Segurança Nacional (estâncias hidrominerais, entre outros) e dos mu-



nicipios de territórios –, sendo mantida em todas as eleições posteriores.

A incorporação dos analfabetos permitida pela emenda foi, de fato, significativa, em termos de inclusão desse segmento social na categoria de eleitores. Os dados do TSE indicam que havia 6.740.043 analfabetos inscritos para as eleições de 1986 (o primeiro pleito federal em que poderiam participar), correspondendo a 9,72% do eleitorado nacional – contingente, como se pode perceber, bastante expressivo.

Outras inovações efetivaram-se em 5 de outubro de 1988, com o artigo 14 da nova Constituição Federal: o direito de voto seria universal, direto e secreto, como no período de 1945 a 1964, sendo obrigatório para os maiores de 18 anos e facultativo para os analfabetos, maiores de 16 e menores de 18 anos e maiores de 70 anos. A nova Constituição também esten-

deu o direito de voto aos cabos e soldados, salvo os conscritos (recrutados) durante o serviço militar obrigatório, medida que atingiu cabos e soldados das Três Armas – Exército, Aeronáutica e Marinha – e das Polícias Militares dos estados¹⁰. A incorporação eleitoral foi pequena nas Forças Armadas, na medida em que a maioria dos soldados e cabos era e é formada de homens recrutados apenas para o período obrigatório de um ano, mas foi significativa nas Polícias Militares, que contavam e contam com elevado contingente de soldados e cabos não conscritos, que fazem parte do efetivo policial como opção de trabalho.

Uma observação adicional a respeito dos direitos políticos se faz necessária: o direito de voto dos presos. Tanto a legislação do período de 1945 a 1964 (Lei nº 1.164 e art. 135, § 1º, II, da Constituição de 1946) como a do período de 1985 a

1998 (art. 149, § 2º, “a”, da Constituição Federal de 1969, cujo teor foi mantido pelo art. 15, III, da Constituição de 1988)¹¹ suspendem os direitos políticos – votar e ser votado – dos presos condenados criminalmente em definitivo, enquanto durar a pena arbitrada e seus efeitos. Entretanto, em ambos os períodos, pelo descaso das autoridades e/ou por falta de infra-estrutura adequada, os presos provisórios – aqueles que aguardam julgamento – não exercem o seu direito de voto, legalmente assegurado. Tal fato se constitui, certamente, em uma dupla e flagrante discriminação. Em primeiro lugar, é a antecipação de um resultado condenatório de um processo judicial ainda não consumado; em segundo lugar, a privação efetiva de um direito consagrado constitucionalmente.

Quanto às cédulas eleitorais, o período pós-1985 utilizou única e exclusivamente

cédulas oficiais impressas pelos tribunais regionais eleitorais e pelo Tribunal Superior Eleitoral e distribuídas somente no recinto da seção eleitoral e no dia de votação. Assim, além de não se impor nenhum constrangimento ao eleitor, as eleições ganharam em legitimidade. As cédulas sofreram algumas modificações com o passar dos anos; entretanto, o formato básico permaneceu o mesmo. A cédula para cargos majoritários era distinta daquela usada nas eleições proporcionais e, em algumas situações, usaram-se até cores diferentes para uma e outra.

Ainda no que se refere ao procedimento utilizado para votar, a grande modificação durante o pós-1985 foi a introdução da urna eletrônica nas eleições municipais de 1996 das capitais de estado e dos 31 municípios brasileiros com mais de 200 mil eleitores, envolvendo o contingente de 32.488.153 eleitores, o correspondente a 32,1% do total do eleitorado do País¹². Além do uso da urna eletrônica, é de se destacar a crescente informatização dos vários estágios do processo eleitoral – do recolhimento à apuração e à fiscalização –, o que deve ter colaborado para a lisura do pleito e, conseqüentemente, para a maior legitimidade e autenticidade das eleições, elementos indissociáveis da democratização.

As medidas adotadas com a nova Constituição, em 1988, significaram que não houve mais restrição eleitoral, a não ser o requisito de idade e o fato de o indivíduo estar conscrito ao contingente das Forças Armadas. Dessa forma, o período pós-1985 conseguiu incorporar legalmente um contingente bastante significa-

tivo da população ao processo político: os analfabetos, os jovens entre 16 e 18 anos – ainda que facultativamente – e os praças de pré, que antes não tinham direito de voto.

A mulher e as “regras do jogo”: legislação e participação feminina

Segundo Walter Costa Porto (1995), a tradição “mansa e pacífica” de negativa do voto à mulher no Brasil foi quebrada com o Código Eleitoral de 1932 (Decreto-Lei nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932) e pela Constituição de julho de 1934 (art. 108), efetivamente regulamentados pelo Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, conforme já assinalado. Durante o Brasil Imperial e a Primeira República, houve diversas tentativas para conceder o direito de voto à mulher; no entanto, todas elas foram infrutíferas.

Quanto ao período republicano, Porto relata que, durante a Constituinte de 1890, houve intensa discussão sobre o voto feminino e foram propostas diversas emendas para se conceder o voto às mulheres, mas todas foram rejeitadas – alguns adversários do voto feminino declaravam que ele traria “a dissolução da família brasileira” (Porto, 1995, p. 354). A redação final do texto constitucional considerou eleitores “os cidadãos maiores de 21 anos” que se alistassem na forma da lei. Por diversas vezes, a palavra cidadão foi considerada somente no sentido do direito masculino ao voto, o que permitiu que a polêmica permanecesse e/ou que se aguardasse uma solução mais esclarecedora por parte de leis ordinárias.

Aurélio Wander Bastos chama atenção para o fato de não haver determinação explícita quanto à exclusão da mulher do processo eleitoral, sendo a questão da cidadania feminina tratada como um problema de língua pátria – mais precisamente, como uma questão gramatical. São bastante ilustrativos os pareceres judiciais a esse respeito citados por Bastos. Apon-ta o autor que:

“Contraditoriamente, porém, é a palavra cidadão que serviu de base e justificativa para a ação eleitoral excludente. O Poder Judiciário, em decisões sucessivas, entendia, gramaticalmente, que a palavra não comportava feminino, o que restringia a ação política da mulher. Neste sentido, veja-se, por exemplo, decisão do Juízo de Alistamento Eleitoral de São Paulo, de 12/2/1929: ‘A acepção da palavra cidadão empregada no artigo da Constituição Federal designa o cidadão do sexo masculino.’ [...] Esta mesma orientação prevalece em decisão do Juízo de Direito de Araguari (MG), em 23/10/1928: ‘A lei eleitoral em vigor não reconhece à mulher o direito de voto; aliás, em face do texto constitucional (art. 70), só o cidadão, isto é, o homem brasileiro, dotado de certos requisitos, pode alistar-se eleitor’. [...] Somente com a promulgação do Código Eleitoral de 1932 é que se contemplará com o direito de voto a mulher, sendo que, para a Constituinte de 1933, já se elegeram duas representantes femininas: Fanfa Ribas e Carlota Queirós” (Bastos, 1990, p. 44).

É digna de nota a atitude pioneira de Juvenal Lamartine, então governador do

Tabela 1

**Evolução da participação da mulher nas
Assembléias Legislativas dos estados brasileiros:
1946/2002**

Legislatura	Total de mulheres candidatas	Total de mulheres eleitas
1945/1950	8	5
1950/1954	10	8
1954/1958	16	7
1958/1962	39	2
1962/1966	92	11
1966/1970	39	11
1970/1975	38	8
1975/1979	15	11
1979/1983	-	20
1983/1987	132	28
1987/1991	385	31
1991/1995	-	58
1995/1999	613	93
1999/2003	1.388	107
2003/2007	1.863	132

Fontes: PORTO, Walter Costa e AVELAR, Lúcia. *Mulheres na elite política brasileira*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung/Editora da Unesp, 2001, pp.47-130. Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br).

Rio Grande do Norte, amparado no texto constitucional federal, ao aprovar uma lei eleitoral que permitia à mulher o direito de voto naquele estado: “Art. 17 – No Rio Grande, poderão votar e ser votados, sem distinção de sexos, todos os cidadãos que reunirem as condições exigidas por esta lei” (Porto, 1995, p. 355). Dada a permissão, 20 eleitoras se inscreveram no estado e 15 votaram na eleição de 15 de abril de 1928 para a vaga aberta de senador. No entanto, a Comissão de Poderes do Senado decidiu descontá-los por considerá-los “inapuráveis”.

Poucos anos depois, o Código Eleitoral de 1932, aprovado pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro do mesmo ano, finalmente determinava, no artigo 2º, que: “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código”. Esse dispositivo legal permitiu, pela primeira vez, que a mulher se alistasse e concorresse a cargos públicos eletivos.

A Constituição de 1934, em seu artigo 108, foi mais precisa, ao considerar como eleitores “os brasileiros de um e outro sexo, maiores de 18 anos que se alistassem na forma da lei”. Ao mesmo tempo, estabele-

cia, pelo artigo 109, que “O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e, para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar.” Posteriormente, a Constituição de 1937 repetiria o disposto no artigo 108 da Constituição anterior, mas sem se referir à obrigatoriedade do alistamento e do voto.

Com o jejum eleitoral que perdurou de 1937 a 1945, a discussão da matéria só foi retomada com o fim do Estado Novo, sendo disciplinada pelo novo Código Eleito-

ral, o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, que determinava a obrigatoriedade do alistamento e do voto para os brasileiros de ambos os sexos, salvo algumas exceções, entre elas, as mulheres que não tivessem profissão lucrativa.

O assunto foi finalmente consagrado com a Constituição de 1946, que, por meio de dois artigos, estabelecia:

“Art. 131 – São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos que se alistarem na forma da lei.

–

Art. 133 – O alistamento e o voto são obrigatórios para os **brasileiros de ambos os sexos**, salvo as exceções previstas em lei.” (grifos nossos)

Desde então, não se pode observar diferença substantiva quanto ao tratamento legal dispensado à mulher entre os dois períodos multipartidários em análise – 1945 a 1964 e pós-1985 –, a não ser o estabelecimento de cotas por sexo para as candidaturas aos cargos proporcionais previsto na Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, como se pode ver a seguir:

“Art. 10 – Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

–

§ 3º – Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, **cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máxi-**

mo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”. (grifos nossos)

Lúcia Avelar (1996 e 2000) faz uma interessante retrospectiva da participação política da mulher no mundo e na sociedade brasileira. Conforme a autora, a participação política é um fenômeno amplo, que conta com variadas formas e níveis de intensidades distintos. Os canais para participação são inúmeros e incluem formas que vão desde o mais simples ato de votar até o engajar-se em discussões políticas e em campanhas eleitorais, fazer parte de uma rede de relações políticas, contribuir com dinheiro em campanhas de partidos e candidatos, candidatar-se e eleger-se a cargos públicos, entre outras. Assim, esses canais envolvem, principalmente, os órgãos governamentais, os partidos políticos, os movimentos sociais e as entidades e instituições comunitárias.

Do estudo de Avelar interessa-nos, no momento, destacar a disputa para os cargos eletivos no contexto da esfera pública brasileira, considerando algumas situações ilustrativas. De acordo com ela, a mulher, ao longo dos anos, tem aumentado consideravelmente sua participação nos Poderes Legislativo e Executivo; no entanto, essa participação ainda é muito pequena frente à dos homens, que historicamente controlam o poder político.

No âmbito municipal, pode-se observar que a presença feminina nas disputas eleitorais tem experimentado um relativo incremento. Os dados disponíveis sobre os pleitos ao Executivo municipal brasileiro indicam essa tendência: durante a década de 70, existiam 58 prefeitas; em 1982,

elas passaram para 83; em 1986, eram 107 e, em 1988, aumentaram para 171. Nas recentes eleições de 2000, das 1.139 candidatas, foram eleitas 317, o equivalente a 5,7% do total de prefeitos¹³ (Avelar, 2000, pp.67-69).

A presença das mulheres na disputa por vagas às assembleias legislativas dos estados, por sua vez, também é crescente, conforme a tabela 1, que apresenta algumas informações agregadas a esse respeito. Durante o período democrático de 1946 a 1964, é clara a tendência ao crescimento do número de candidaturas, sendo 8 na primeira eleição daquele período (e, assinala-se, 5 delas foram eleitas) e 92 em 1962, última eleição do período (sendo 11 eleitas). Durante o regime militar, pode-se perceber um declínio numérico das candidaturas femininas em todos os pleitos, com exceção do de 1982. Já no período democrático do pós-1985, é patente a tendência de aumento numérico de candidaturas e de eleitas. Em 1986, eram 385 candidatas, das quais 31 foram eleitas. Em 1990, as eleitas chegaram a 58, não estando disponível o número de candidatas. Em 1994, eram 613 candidatas e 93 foram eleitas. Já em 1998, as candidatas chegaram a 1.388, sendo 107 eleitas e, em 2002, foram 1.863 as candidaturas femininas e 132 as eleitas (Avelar, 2000, p. 64, e Tribunal Superior Eleitoral).

Além disso, observe-se que a proporção de candidaturas femininas é bem maior após a instituição da regra de cotas de 30%, em 1997. Nas eleições de 1994, as mulheres detinham 7,12% do total de vagas no conjunto dos estados brasileiros;

Tabela 2

**Evolução da participação da mulher na Câmara dos Deputados:
1933/2002**

Legislatura	Total de Deputados	Total de mulheres candidatas	Total de mulheres eleitas		
			Nº	%	Estados de Origem
1933/1937	214 ⁶	1	1	0,47	SP
1945/1950	286	18	-	-	-
1950/1954	326	9	1	0,31	SP
1954/1958	326	13	2	0,62	BA, SP
1958/1962	326	8	1	0,31	SP
1962/1966	404	9	1	0,25	SP
1966/1970	404	13	6	1,49	SP, BA, RJ, AC, SC, MG
1970/1975	293	4	1	0,34	BA
1975/1979	364	4	1	0,27	RJ
1979/1983	420	-	2	0,48	PE, MG
1983/1987	479	58	8	1,67	SP(3), PE, MG, PA, RO, ES (1 cada)
1987/1991	487	166	25	5,13	RJ(4), AM(3), SP(3), ES(3), DF(2), BA, PB, GO, AC, RR, PI, CE, AP, RO, RN (1 cada)
1991/1995	503	-	30	5,96	AC(3), SC(2), RJ(7), ES(3), GO(2), DF(2), AM, AP, SP, PB, CE, MS, RO, MA, MG, PA e RR (1 cada)
1995/1999	513	185	38	7,41	RJ(7), SP(4), PA(3), MG(3), GO(3), AC, RS, ES, AP, MS (2 cada); AM, RO, AL, TO, MA, DF, BA, MT (1 cada)
1999/2003	513	352	28	5,45	GO(3), MG(3), RJ(4), SP(4), AL, AP, AM, DF, ES, MA, MT, MS, PA, PR, RN, RS, RO, SC (1 cada)
2003/2007	513	579	43	8,38	RJ e SP (5 cada); BA, MA, MT, PR e RS (3 cada); GO, MG, RN, RR e TO (2 cada); AM, AP, CE, ES, PA, PB, RO e SC (1 cada)

Fontes: PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília/São Paulo: Unb/Imprensa Oficial do Estado, 2000, pp. 434-436. AVELAR, Lúcia. *Mulheres na elite política brasileira*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, Pesquisas, nº 6, 1996, pp. 24-25. AVELAR, Lúcia. *Mulheres na elite política brasileira*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung/Editora da Unesp, 2001, pp.47-130. Tribunal Superior Eleitoral, disponível em www.tse.gov.br, consulta realizada em 9/11/2002.



em 1998, detinham 13,1% e, nas recentes eleições de 2002, obtiveram 14,9%.

Quanto à Câmara dos Deputados, os dados encontram-se na tabela 2 e podem-se notar algumas semelhanças com as disputas legislativas estaduais. Nela percebe-se que, em primeiro lugar, a participação da mulher na política, considerando-se o número de mulheres eleitas, atinge proporções muito baixas ao longo da história política brasileira; em segundo lugar, entretanto, há uma clara tendência de crescimento dessa participação (de 0,47% do total de deputados eleitos em 1932 para 8,38% em 2002); em terceiro lugar, a proporção de eleitas é muito maior e mais significativa durante o período democrático do pós-1985¹⁴ do que no primeiro período democrático (1945/64) e ressalte-se que, ao longo do regime militar de 1964, a proporção de mulheres eleitas diminui.

Os dados da tabela 2 não permitem concluir nada sobre o grau de influência dos estados e das regiões brasileiras na eleição das mulheres.

Ademais, assim como no caso das disputas legislativas estaduais, a proporção das candidaturas femininas aos cargos de deputado federal também cresceram após a instituição da “Lei de Cotas”. Em 1994, as mulheres representavam 6,15% do total de candidaturas no País, enquanto em 1998 a marca foi de 10,3% e, em 2002, passou a 11,81%.

Considerações finais

A partir da retrospectiva e análise da evolução das regras eleitorais brasileiras republicanas definidoras da cidadania, sinteticamente, pode-se concluir que:

- As regras do jogo, ao longo da República, caminharam na direção da maior inclu-

são de atores no processo de tomada de decisão, seja na formação de governos, seja na composição de câmaras legislativas em todos os níveis da Federação. Nesse sentido, pode-se dizer que as instituições se desenvolveram aprofundando o processo democrático (Dahl, 1989a e 1989b).

- Como se viu, os traços sinalizadores desse desenvolvimento foram, em especial, os seguintes aspectos institucionais:
 - Código Eleitoral de 1932: a concepção de que eleitor é o brasileiro maior de 21 anos, **sem distinção de sexo**.
 - Constituição de 1946: definição do eleitor como o brasileiro, de ambos os sexos, maior de 18 anos.
 - Emenda Complementar nº 25, de 15 de maio de 1985: concessão do voto facultativo aos analfabetos.
 - Constituição de 1988: concessão do

voto aos cabos e soldados (salvo os conscritos durante o serviço militar obrigatório) e do voto facultativo aos maiores de 16 e menores de 18 anos.

– Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997: estipulação da cota obrigatória de 30%, para todos os partidos políticos, para as candidaturas femininas aos cargos legislativos.

• Os destaques das inovações institucionais democráticas, portanto, são: o reconhecimento da cidadania feminina e as alterações nas regras do jogo no pós-1985.

Agradeço à acadêmica Rafaela Araújo (estudante de Comunicação Social da Fumec), que auxiliou na atualização dos dados relativos à presença das mulheres nas disputas eleitorais.

Notas

¹ A legislação da época era bastante exigente para a comprovação da renda por parte do eleitor. Demonstrava-se a renda por meio da posse de bens de raiz, de ações e de indústrias, pelo exercício de atividade comercial, pelo pagamento de impostos, pelo exercício de determinados empregos públicos e de algumas profissões, como guarda-livros, administradores de fábricas e cometeiros.

² A restrição ao direito de voto no Brasil variou muito. Ilustrativas a esse respeito são as palavras de Walter Costa Porto: “Quanto ao voto que se diz ‘restrito’ – o que implica em restrições de renda, sexo, religião – o sufrágio foi, no Brasil,

durante toda a fase imperial, negado aos que não provassem certa renda; às mulheres, até a Segunda República.

Aos analfabetos, foi negado durante quase todo o período republicano; mas, no Império, lhes foi permitido o voto, por vezes expressamente, por vezes de modo indireto, quando se permitiam não fossem assinadas as cédulas, ou o fossem por outrem, a rogo do votante” (Porto, 1989, p. 82).

³ Em 1950, de acordo com Porto, a Lei nº 1.164 procurou proteger o sigilo do voto com:

“a) o uso de sobrecartas oficiais uniformes, opacas e rubricadas pelo presidente da mesa receptora, à medida que fossem entregues aos eleitores; b) o isolamento do eleitor em cabine indevassável para o só efeito de introduzir a cédula de sua escolha na sobrecarta e, em seguida, fechá-la; c) a verificação da autenticidade da sobrecarta à vista da rubrica; d) o emprego de urna que assegure a inviolabilidade do sufrágio e seja suficientemente ampla para que não se acumulem as sobrecartas na ordem em que forem introduzidas” (art. 54). (Porto, 1995, pp. 382-383)

⁴ O Código de 1950, em seu artigo 3º, reafirmou a mesma limitação.

A Emenda Constitucional nº 9, de 22 de julho de 1964, deu ao parágrafo único do artigo 132 a seguinte redação:

“Art. 132.

....

Parágrafo único. Os militares são alistáveis, desde que oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinhas, subtenen-

tes ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais.”

Como se pode perceber, a única mudança efetiva trazida por essa emenda, em relação ao artigo 132 da Constituição, foi a inclusão dos guardas-marinhas entre os alistáveis.

⁵ Observe-se que essa lei permitia tanto o alistamento *ex officio* como por requerimento do interessado.

⁶ A esse propósito, Walter Costa Porto comenta: “Como explicava Edgard Costa, fixando o eleitor na mesma seção eleitoral, sendo conservada em cartório, para a remessa oportuna à respectiva Mesa Receptora, a folha individual de votação viria abolir, entre outras fraudes, a do uso do título falso ou de 2ª via, obtida de modo doloso, que possibilitava a duplicidade de votos em seções diferentes, e a retenção do título por terceiros – os chamados ‘cabos eleitorais’ – como modo de obstar o exercício do voto de adversários.

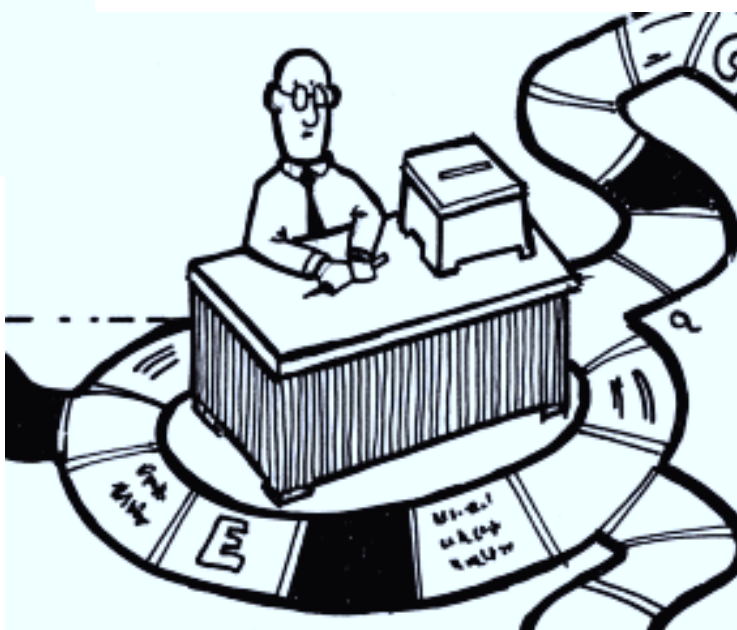
Passava a ‘folha individual de votação’ a ser o verdadeiro e legítimo título eleitoral. O cartão que, a partir da Lei nº 2.550, continuou a merecer a denominação de ‘Título Eleitoral’ se resumiria, então – como explicava Edgard Costa – a um extrato da respectiva folha individual, contendo, a mais, os elementos necessários à identidade de seu portador, inclusive a sua fotografia, restrito, no entanto, a servir de prova de que o eleitor está inscrito na seção em que deveria votar” (Porto, 1989, pp. 273 e 274).

⁷ É ilustrativo fazer referência a comentários de Roberto Rosas a respeito da instituição da cédula única: “É outro ponto fundamental para o sistema eleitoral brasileiro, porque saímos do sistema de cédula pessoal, da cédula impressa e distribuída pelo candidato, para o indivíduo colocar dentro de um envelopezinho e depositar na urna. Isso, posteriormente, foi estendido a todas as eleições – para deputado, senador e vereador, proporcionais e majoritárias. Isso tem um significado, do ponto de vista sociológico e do sistema eleitoral, muito importante, ainda que apareça elementar se vis-

ta, talvez, por um estudioso estrangeiro, que poderia examinar o sistema eleitoral brasileiro e dizer: Olha, a cédula era pessoal, uninominal, enfim, o indivíduo colocava dentro de um envelopezinho e podia votar em qualquer lugar do exterior’. Mas no Brasil tinha um significado muito importante, tanto que há uma história contada por Mário Palmério num de seus romances. O chefe político colocou o envelopezinho com as cédulas no bolso do eleitor, um caboclo, e disse: Olha, o senhor pega este envelopinho e deposita lá na urna’. Então o caboclo disse: ‘Mas não dá nem para abrir e olhar?’ Ele respondeu: ‘Não, de maneira nenhuma.

O senhor não pode mexer nisso, não. O senhor não sabe que há o sigilo do voto? Não pode mexer de maneira alguma” (Rosas, In: Peixoto & Porto, 1987, pp. 39 e 40).

⁸ Os dados também confirmam a exclusão política de parcela significativa da população em condições de usufruir o direito de voto, se considerada apenas a idade mínima, no período pós-1985 (18 anos até 1985 e 16 anos, facultativamente, a partir de 1988): em 1970, 20,9% estavam excluídos porque eram analfabetos e, em 1980, 16,8%. Em contrapartida, em 1990, 14% eram eleitores em poten-



cial, uma vez que os analfabetos passaram a ter o direito facultativo de voto pela nova Constituição (conforme os dados do IBGE, Censos de 1970, 1980 e 1990).

⁹ Posteriormente, a Lei nº 7.332, de 1º de julho de 1985, dispôs sobre o alistamento e o voto do analfabeto.

¹⁰ Outra exceção para o alistamento era a que envolvia os estrangeiros, como estabelecido pelo 2º parágrafo do artigo 14 da Constituição Federal de 1988: “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o serviço militar obrigatório, os conscritos.” Situação idêntica à estipulada pela Constituição de 1946, em seu artigo 131: “**São eleitores os brasileiros** maiores de dezoito anos que se alistarem na forma da lei.” (grifo nosso)

¹¹ Repare-se que a legislação fala em suspensão dos direitos políticos e não em perda. Observe-se, também, que os diversos instrumentos legais, a começar do Código Eleitoral de 1965 (Lei nº 4.737, de 15/7/65), passando pela Constituição de 1967 e a de 1969, até a de 1988, mantiveram a restrição do direito de voto aos **condenados criminalmente, enquanto durarem seus efeitos**. Adicione-se a isso que a mais nova Constituição, a de 1988, é mais precisa, determinando que a restrição ocorrerá quando houver “**condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos**” (art. 15, III, grifos nossos).

¹² Em 1998, com eleições para presidente, senador, governador, deputado fe-

deral e deputado estadual, o uso da urna eletrônica se deu em maior escala, atingindo cerca de 60% dos eleitores do Brasil, correspondendo, assim, a cerca de 63 mil eleitores. A título de exemplo, em Minas Gerais, a urna eletrônica foi utilizada nos 45 maiores colégios eleitorais (acima de 40.500 eleitores), o que significou 46,45% do eleitorado do Estado, o equivalente a 5.341.887 eleitores (de um total de 11.815.219 eleitores no Estado), conforme dados da Assembléia Legislativa (disponíveis na Internet, no **site**: www.almg.gov.br). Por sua vez, as eleições municipais de 2000 e as nacionais e estaduais de 2002 foram totalmente informatizadas.

¹³ De acordo com Avelar (2000), a Região Nordeste conta com a maioria absoluta de prefeituras entre 1972 e 2000.

¹⁴ A partir do período democrático de 1985, somente no pleito de 1998 é que houve redução proporcional de eleitas; curiosamente, é quando se identifica crescimento da proporção de candidaturas.

¹⁵ Segundo Porto (1995), em 1933, na Assembléia Constituinte, existiam, além dos 214 deputados eleitos diretamente, 40 deputados indicados por meio de “representação classista”. Entre esses 40, havia uma mulher indicada pelo Sindicato de Datilógrafos e Taquígrafos do Distrito Federal. Assim, pode-se registrar a presença de duas mulheres na Câmara, uma entre os 214 eleitos por voto direto, e outra entre as 40 “classistas”.

Referências Bibliográficas

- AVELAR, Lúcia. *Mulheres na elite política brasileira: canais de acesso ao poder*. São Paulo: Fundação Konrad-Adeanauer-Stiftung, 1996 (Pesquisas, nº 6).
- _____. *Mulheres na elite política brasileira*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Fundação Konrad Adeanauer/Editora da UNESP, 2002.
- BASTOS, Aurélio Wander. *O poder e as leis: a dominação eleitoral na Primeira República*. In: LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (Org.). *O balanço do poder*. Rio de Janeiro: Rio Fundo/luperj, 1990.
- BRAGA, Hilda Soares. *Sistemas eleitorais do Brasil: 1821/1988*. Brasília: Senado Federal, 1990.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BUESCA, Mircea. *Métodos quantitativos em história*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1983.
- CARVALHO, José Murilo de. *Sistemas eleitorais e partidos no Império*. In: LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Balanço do poder* (Org.). Rio de Janeiro: Rio Fundo/luperj, 1990.
- DAHL, Robert. *La poliarquía: participación y oposición*, Madrid: Tecnos, 1989 a.
- _____. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989 b.
- PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da colônia à 5ª República*. Brasília: Senado, 1989.
- _____. *Dicionário do voto*. São Paulo: Giordano, 1995.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- ROSAS, Roberto. *O sistema eleitoral após 1930*. In: PEIXOTO, João Paulo M.; PORTO, Walter Costa (Org.). *Sistemas eleitorais no Brasil*. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.
- TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp, 1998.