

A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS NO BRASIL

THE CONSTITUTIONALIZATION OF POLITICAL RIGHTS IN BRAZIL

Antonio Kevan Brandão Pereira¹

RESUMO

Este trabalho analisa a consolidação dos direitos políticos ao longo da história constitucional brasileira. Os direitos políticos asseguram aos cidadãos o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais. É através da existência desses direitos que se pode participar ativamente da vida política de uma sociedade. Os direitos políticos positivados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 nem sempre estiveram presentes entre nós. Para entender o processo de constitucionalização desses direitos em nosso país se faz necessário examinar os textos constitucionais anteriores ao de 1988. Por meio de uma pesquisa bibliográfica, a trajetória dos direitos políticos no Brasil será investigada a partir da análise das Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967. Noutro momento, será feita uma exposição dos direitos políticos consagrados na Constituição vigente.

Palavras-chave: Direitos Políticos; Constituição; Participação Política.

ABSTRACT

This paper analyzes the consolidation of political rights along the Brazilian constitutional history. Political rights assure citizens of subjective right to participate in the political process and government agencies. It is through the existence of those rights that can actively participate in the political life of a society. Positivized political rights in the Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988 were not always present among us. To understand the process of constitutionalization of those rights in our country it is necessary to examine pre-1988 constitutions. Through a literature research, the trajectory of political rights in Brazil will be investigated from the analysis of the Constitutions of 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 and 1967. On another occasion, an exhibition of political rights enshrined in the present Constitution will be taken.

Keywords: Political Rights; Constitution; Political Participation.

1. INTRODUÇÃO

¹ Graduado em Ciências Políticas e em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão promulgada na França, em 1789, universalizou a ideia de que todas as pessoas possuem direitos individuais que são inalienáveis e imprescritíveis. Além de proclamar esses direitos, este documento reconheceu também que, como membros de uma coletividade, os homens tinham o direito de participar no exercício do poder político. De acordo com o artigo 6º, todos os cidadãos teriam o direito de concorrer, pessoalmente ou por meio de mandatários, para a formação das leis.²

As ideias contidas na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão influenciou de maneira decisiva o desenvolvimento daquilo que ficou conhecido como “Estado Democrático de Direito”. Esse tipo de Estado fundamenta-se no princípio de “soberania popular”, isto é, de que todo o poder emana do povo. O povo é o titular do poder político, exercendo-o por meio de direitos que são garantidos numa Constituição. (CANOTILHO, 2003). Tais direitos são denominados “direitos políticos”.

De maneira concisa, podemos afirmar que direitos políticos são normas jurídicas que possibilitam o exercício da soberania popular, ou seja, são direitos que conferem aos cidadãos a prerrogativa de participar na formação e no comando do governo do Estado. Essa participação implica num processo em que cada pessoa de uma coletividade dispõe do mesmo poder que as outras para influenciar na tomada de decisões públicas. Nesse sentido, os direitos políticos tornam possível a realização do princípio democrático de que a formação e o comando do governo são produtos da vontade coletiva dos cidadãos. Dessa forma, percebe-se, de imediato, que os direitos políticos são imprescindíveis para o desenvolvimento de um regime democrático.

Neste artigo, nosso intuito é investigar a constitucionalização desses direitos no Brasil. Mais especificamente, pretendemos compreender como se deu a consolidação dos direitos políticos ao longo da história constitucional brasileira. Para isso, se faz necessário examinar além da Constituição Federal de 1988 os textos constitucionais anteriores. Dessa forma, analisaremos a seguir como as Constituições de 1824, 1891, 1934, 1946 e 1967 disciplinaram os direitos políticos.

2. OS DIREITOS POLÍTICOS NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

2.1 Constituição de 1824

² O artigo 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 expressa o seguinte: “A Lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, seja para proteger, seja para punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos e igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos.”

Após o processo de Independência, iniciou-se no Brasil os trabalhos para a elaboração de uma Constituição. A Constituição Imperial de 1824 que, no dizer de Boris Fausto (2008, p. 149) “nasceu de cima para baixo, imposta pelo rei ao povo”, estabeleceu em alguns de seus dispositivos as regras relativas ao exercício dos direitos políticos. O direito de sufrágio foi positivado a partir do artigo 90, com a seguinte redação:

As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia.

Constata-se, desde já, que as eleições eram feitas indiretamente, em “dois graus”, como se dizia na época. No primeiro grau, os votantes (“massa dos cidadãos”) escolhiam os eleitores, e estes, em segundo grau, escolhiam os ocupantes dos cargos públicos.

Podiam votar nas eleições primárias os cidadãos brasileiros no gozo de seus direitos políticos, bem como os estrangeiros naturalizados (Art. 91).³ Era preciso ter pelo menos 25 anos, e possuir renda líquida anual de “cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos” (Art. 92).⁴ Nas eleições de segundo grau, podiam votar todos aqueles que estavam aptos a participar nas eleições de primeiro grau, sendo necessário, todavia, ter o dobro da renda, isto é, “duzentos mil réis” (Art. 94, I).⁵ Estas eram as regras relativas ao direito de voto (capacidade ativa).⁶

O direito de ser votado (capacidade passiva) estava condicionado a outros critérios além destes que já foram mencionados. O artigo 95, por exemplo, disciplinava que para ser nomeado deputado era preciso ter a capacidade de eleitor – entenda-se aqui, de “segundo grau” – e possuir renda igual ou superior a quatrocentos mil réis, na forma dos artigos 92 e 94.⁷ Para ser senador, exigia-se a idade mínima de 40 anos, “educação, capacidades e virtudes”, e um rendimento anual de no mínimo oitocentos mil reis (Art. 45, II, III, IV).

³ A Constituição de 1824 não dizia expressamente que as mulheres estavam proibidas de votar. No entanto, durante todo o período Imperial, somente os homens exerceram o direito de voto.

⁴ O inciso I do artigo 92 apresenta uma exceção no que tange à idade. Os oficiais militares, os bacharéis, os clérigos de ordens sacras e também aqueles que já fossem casados não precisavam ter completado os 25 anos para poder votar.

⁵ A despeito de possuir a renda de duzentos mil réis, os “negros libertos” e também os “criminosos pronunciados em queréla ou devassa” não podiam participar nas eleições de segundo grau, conforme os incisos II e III do artigo 94.

⁶ É importante lembrar que a Constituição não condicionou o direito de voto à alfabetização. Porém, entre 1824 e 1842, a legislação exigia que a cédula fosse assinada, o que limitou na prática o voto dos analfabetos. Entre 1842 e 1881, os analfabetos puderam ser votantes e eleitores (NICOLAU, 2004, p. 11).

⁷ Os estrangeiros naturalizados e todos os que não professavam a religião oficial do Estado não podiam ser deputados, independentemente de ter a renda mínima exigida.

Cientes dessas normas referentes ao direito de sufrágio, é interessante avaliarmos, de maneira geral, o exercício desse direito no Brasil sob a vigência da Constituição de 1824. A partir de uma leitura dos artigos aqui colocados, percebe-se claramente que a Carta Imperial estabeleceu o sufrágio restrito e censitário. É oportuno então perguntar o seguinte: até que ponto as restrições previstas na lei, sobretudo aquelas de natureza econômica, limitaram a aquisição do direito de sufrágio durante esse período? É possível apreender qual foi o impacto dessas restrições? Sem dúvidas, o critério econômico expresso na Constituição constituía um empecilho à participação política do povo, contudo, conforme nos fala José Murilo de Carvalho (2010, p. 30), tal critério não pode ser superestimado. Para ele, essa restrição “não excluía a população pobre do direito de voto”. O valor de cem mil réis – exigência para votar nas eleições de primeiro grau – não era algo tão elevado para os padrões da época.

Opinião semelhante tem Jairo Nicolau (2012, p. 24) ao afirmar que “os valores exigidos para ser votante eram reduzidos e não deveriam ser responsáveis por excluir muitos cidadãos do processo eleitoral”. O fato é que na prática, a legislação possibilitou que a maior parte da população adulta masculina participasse da formação do governo.⁸ Se observarmos os dados relativos à participação eleitoral em alguns países durante século XIX, veremos que o Brasil estava à frente de muitas nações europeias.⁹

Contudo, o ano de 1881 foi decisivo e alterou radicalmente esse quadro. A Câmara dos Deputados aprovou a chamada “Lei Saraiva” que instituiu o voto direto, acabando assim com as eleições de primeiro grau. A partir daí, não existiria mais “votantes”, apenas “eleitores”. A lei também estabeleceu critérios mais rigorosos no que tange à comprovação da renda, o que fez com que muitos eleitores não se habilitassem para votar. Por fim, a Lei Saraiva proibiu o voto dos analfabetos, e isso reduziu drasticamente o número do eleitorado. Na época, somente 20% da população adulta masculina era alfabetizada, ou seja, os 80% restantes foram excluídos do processo eleitoral. As consequências da lei foram imediatas, e “apenas 142 mil inscreveram-se para votar nas eleições de 1881, o que correspondia a cerca de 1% da população do país” (NICOLAU, 2012, p. 33). A Lei Saraiva representou então um retrocesso no que tange à participação eleitoral.

⁸ Sobre a participação política, é importante falar aqui sobre os partidos políticos na época do Império. Apesar da Constituição de 1824 não tratar em nenhum momento sobre o direito de organização partidária, é fato que os partidos políticos atuaram ativamente durante a vigência dessa Carta, interferindo na vida política do país, sobretudo no Segundo Reinado. O Partido Conservador era aliança da burocracia com o grande comércio e a grande lavoura de exportação; o Partido Liberal era aliança de profissionais liberais urbanos com a agricultura de mercados internos e de áreas mais recentes de colonização (CARVALHO, 2006, 408).

⁹ Em meados da década de 1870, 13% da população masculina adulta votava no Brasil. Na Inglaterra, o número era de 7%; na Holanda, de 2,5%, e na Itália, de apenas 2%.

A Constituição de 1824 possibilitou que muitos cidadãos participassem de eleições, entretanto, a participação política na época do Império deve ser questionada e relativizada a partir das informações aqui apresentadas. Numa sociedade escravocrata e profundamente desigual, os direitos políticos estavam concentrados nas mãos de poucos. Como bem lembrou Octaciano Nogueira (2012, p. 48), “a fraude eleitoral foi a norma preponderante sob o regime da Constituição de 1824”.

2.2 Constituição de 1891

Na parte final da década de 1880 o Império brasileiro atravessava um momento de instabilidade política. Devido a uma série de circunstâncias, tais como a abolição da escravatura e a insatisfação dos militares e de setores da Igreja com a política imperial, a monarquia brasileira não resistiu à pressão de grupos civis republicanos que contaram com o apoio decisivo dos militares. O fato é que “civis e militares conspiraram juntos contra o Trono; em 15 de novembro de 1889 a Monarquia era derrubada por golpe militar e proclamava-se a República” (VIOTTI, 2010, p. 491).¹⁰

Após a Proclamação, o Governo Provisório viu a necessidade de dar uma forma constitucional para o país, visando garantir, sobretudo, o reconhecimento da nova República perante os Estados estrangeiros. Com isso, uma comissão de cinco pessoas foi convocada para redigir um projeto de Constituição. Depois de ser revisado por Rui Barbosa, o projeto foi encaminhado para a Assembleia Constituinte, que promulgou o texto a 24 de fevereiro de 1891.

Ao definir as bases institucionais do novo regime – presidencialismo, federalismo e bicameralismo – nossa primeira Constituição republicana alterou o sistema representativo e, conseqüentemente, o processo eleitoral. O líder do executivo passou a ser escolhido pelo voto direto dos eleitores; os presidentes de Províncias, que outrora eram indicados pelo Imperador, passaram também a ser eleitos. Do mesmo modo, o voto direto modificou a eleição para o Senado, pois agora os senadores passavam a ser eleitos para um mandato de nove anos, e não eram mais vitalícios.¹¹

¹⁰ Não se pode desconsiderar o fato de que a Proclamação da República no Brasil foi um evento que não contou com a participação popular. O povo ficou à margem do processo, e a maioria nem mesmo sabia o que estava acontecendo naquele momento no dia 15 de novembro de 1889. Talvez seja por isso que ao analisar o advento da República, José Murilo de Carvalho tenha lembrado uma frase proferida nessa época por Aristides Lobo, de que “o povo assistiu a tudo bestializado” (CARVALHO, 2011, p. 9).

¹¹ Os republicanos mantiveram o voto direto que já estava em prática desde a Lei Saraiva de 1881. A diferença é que eles estenderam o voto direto para os cargos acima mencionados.

Porém, é preciso perguntar nesse momento: quem teria direito a voto? Ampliando a questão: quem poderia gozar do direito de sufrágio? Vejamos inicialmente o que diz o artigo 70 da Constituição em análise.

São eleitores os cidadãos maiores de 21 annos, que se alistarem na fôrma da lei. § 1º Não podem alistar-se eleitores para as eleições federaes, ou para as dos Estados: I – Os mendigos; II – Os analfabetos; III – As praças de pret, exceptuados os alumnos das escolas militares de ensino superior; IV – Os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações, ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra, ou estatuto, que importe a renúncia da liberdade individual.

Analisando o texto da lei, constata-se que o direito de voto não estava mais subordinado a critérios econômicos, como nos tempos do Império. Outra mudança diz respeito à idade mínima para adquirir tal direito, diminuindo de 25 pra 21 anos. Contudo, essas modificações não resultaram numa ampliação do número de eleitores. As mulheres¹² continuavam sem votar, assim como uma boa parte dos militares, os mendigos, e os membros de ordens religiosas. Porém, o grande problema estava no inciso II do artigo 70, que proibia o voto dos analfabetos. Como vimos acima, no final do século IXI a grande maioria da população brasileira era analfabeta, com isso, o número daqueles que podiam votar – isto é, o número de homens adultos – continuou reduzido. Isto pode ser demonstrado a partir do fato de que na primeira eleição popular para presidente da República, em 1894, votaram apenas 2,2% da população (CARVALHO, 2010, p. 40).

E quanto ao direito de ser votado, o que disciplinou a Carta republicana de 1891? De imediato, denota-se que os critérios econômicos exigidos para a ascensão aos cargos públicos foram abolidos. A condição fundamental de elegibilidade era a posse dos direitos do cidadão brasileiro e também a alistabilidade como eleitor (Art. 26, § 1º e Art. 70, § 2º). A Constituição positivou as regras específicas para a candidatura aos diferentes cargos. Por exemplo, para ser nomeado deputado federal, bastava estar alistado e ser maior de 21 anos, conforme o disposto no artigo 70. Já para os cargos de presidente da República (Art. 41, § 3º) e senador (Art. 30), exigia-se a idade mínima de 35 anos.

Cientes de que no plano formal a Constituição de 1891 acabou com alguns obstáculos para a aquisição dos direitos políticos, é interessante averiguar, contudo, como se dava o exercício desses direitos na sociedade brasileira após o advento da República. Vimos

¹² Deve-se mencionar também que, assim como a Constituição do Império, a Constituição republicana não vetou, em nenhum de seus dispositivos, o direito de voto às mulheres. Como bem frisou Jairo Nicolau, “não havia necessidade de fazê-lo, pois a política no século XIX era pensada como uma atividade eminentemente masculina” (NICOLAU, 2012, 53).

que a Lei acabou com as restrições econômicas, todavia, a maioria esmagadora da população – analfabetos¹³, mulheres, dentre outros – não gozava de direitos políticos, estando assim impossibilitada de participar na vida política do país. Uma boa maneira de perceber o exercício dos direitos políticos nessa época é analisar como aconteciam as eleições.

A Primeira República é caracterizada como “república oligárquica”¹⁴ e como “república dos coronéis”. O coronel era aquele que controlava a vida política de uma determinada localidade. Os coronéis recrutavam eleitores e interferiam nas eleições a partir de meios fraudulentos e principalmente através da coação. “Nenhum coronel aceitava perder as eleições; os eleitores continuaram a ser coagidos, comprados, enganados, ou simplesmente excluídos. Os historiadores do período concordam em afirmar que não havia eleição limpa”. (CARVALHO, 2010, p. 42). De acordo com Victor Nunes Leal (2012, p. 43)), o “coronelismo” era um sistema político que sustentava uma complexa rede de relações que se iniciava com o próprio coronel e chegava até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos.

O fato é que as fraudes eleitorais já tão conhecidas foram agravadas dentro do sistema coronelista. Compra de votos, alteração do resultado das eleições, e ameaças físicas, para citar só algumas, eram práticas corriqueiras nesse período. É por isso que não se pode considerar apenas o aspecto formal da lei no que tange à concessão dos direitos políticos. No contexto do coronelismo, por exemplo, o significado desses direitos perdia muito do seu valor.

2.3 Constituição de 1934

No início da década de 1930 várias mudanças aconteceram no cenário político nacional, o que desencadeou na elaboração de uma nova Constituição. A chamada “Revolução de 1930” destituiu do poder o então presidente Washington Luiz, e impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes. Em seguida a esse acontecimentos, uma Junta Militar comandou transitoriamente o país até 3 de maio de 1930, quando instituiu-se um Governo Provisório que ficou sob a liderança do então governador do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas. Visando elaborar uma nova Constituição para o país, o Governo Provisório decidiu

¹³ Fazemos referência aqui aos homens adultos que eram analfabetos, já que somente as pessoas do sexo masculino podiam votar.

¹⁴ A descentralização promovida pelo federalismo ocasionou a formação de verdadeiras oligarquias estaduais. As eleições eram dominadas por esses grupos políticos. Assim como a Carta do Império, a Constituição de 1981 não fez qualquer menção aos partidos, no entanto, estes se fizeram presente, e influenciaram fortemente as decisões políticas. O Partido Republicano Paulista (PRP) e o Partido Republicano Mineiro (PRM) comandaram o governo naquilo que ficou conhecido como a “política do café com leite”.

realizar eleições para a composição da Assembleia Nacional Constituinte. As eleições aconteceram no mês de maio de 1933, e a campanha eleitoral foi marcada por um impulso na participação popular e na organização partidária. Como explicar esse fato?

A ampliação da participação política nas eleições de 1933 deve-se a uma importante legislação que fora aprovada um ano antes, qual seja, o Código Eleitoral de 1932.¹⁵ O novo código ampliou o corpo político da nação na medida em que concedeu o direito de voto a todos os brasileiros maiores de 21 anos, sem distinção de sexo. Um artigo com redação bem simples, mas de extrema importância, estabeleceu que “é eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste código”. O fato é que pela primeira vez “as mulheres conquistavam o exercício da cidadania, o que, além de ter um significado político muito importante, implicava um acréscimo numérico substancial ao corpo de votantes” (GOMES, 1986, p. 16).¹⁶ Porém, é necessário dizer que o Código em comento excluiu do eleitorado os analfabetos, os mendigos, os religiosos de ordens monásticas e aqueles que estivessem servindo como praça em trabalhos militares e policiais. No que tange especificamente à proibição de voto aos analfabetos, esse é um dado relevante, pois segundo as estatísticas da época, a taxa de analfabetismo da população adulta era de 60% (NICOLAU, 2004, p. 36).

Após o pleito de maio de 1933, a Assembleia Constituinte eleita iniciou os trabalhos para a criação do novo texto constitucional. Em 14 de julho de 1934 a Constituinte promulgou aquela que seria a terceira Constituição da nossa história. Sobre os principais aspectos da Constituição de 1934, temos que esta:

Trouxe novidades significativas, que se incorporaram de vez à nossa experiência constitucional e que a credenciam ao respeito da posteridade, como a constitucionalização dos direitos sociais, da Justiça Eleitoral, do sufrágio feminino, do voto secreto, do mandado de segurança, este superlativamente importante, entre outras tantas ‘florações’ demonstrativas de que a Constituição cuidou, em abundância, dos interesses da coletividade (MENDES; COELHO; BRANCO, 2011, p. 167).

Observando essa citação, é possível constatar que a Carta de 1934 inovou principalmente no que tange aos direitos políticos, consagrando assim aquilo que já fora estabelecido pelo Código Eleitoral de 1932. Segundo Ricardo Poletti (2012, p. 36), ao

¹⁵ O Código Eleitoral de 1932 inovou ao criar a Justiça Eleitoral, que passou a ser responsável por todas as fases do processo eleitoral: alistamento dos eleitores, inscrição de partidos e candidatos, organização da logística do pleito, apuração de votos e diplomação de eleitos (NICOLAU, 2010, p. 75). (GOMES, 1986, p. 17).

¹⁶ O Brasil foi o segundo país da América Latina a consagrar o sufrágio feminino, ficando atrás apenas do equador, que estendeu o sufrágio às mulheres em 1929. É interessante perceber, conforme demonstra Jairo Nicolau, que em muitos países importante o sufrágio feminino foi concedido posteriormente: França (1944), Itália e Japão (1946), Argentina e Venezuela (1947), Bélgica (1948), México (1953), Suíça (1971) e Portugal (1974) (NICOLAU, 2004, p. 38).

estabelecer a igualdade perante a lei, a Constituição vedava quaisquer privilégios e distinções, seja por motivo de nascimento, sexo, raça, classe social, crenças religiosas ou ideias políticas. Os direitos políticos foram expressos entre os artigos 106 a 112, que regulavam o direito de sufrágio.¹⁷ De acordo com o artigo 108, “são eleitores os brasileiros de um e outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei”. A Constituição reduziu para 18 anos a idade mínima para votar, já que no Código Eleitoral a idade prevista era de 21 anos, contudo, as proibições referentes à aquisição do direito de voto foram as mesmas que já estavam indicadas na legislação de 1932.

O artigo 109 trouxe a questão da obrigatoriedade tanto do alistamento, quanto do voto. “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”. Nesse ponto, a Constituição seguiu o disposto no Código Eleitoral e leis posteriores regulamentaram sanções para os eleitores que não fossem alistados.

A Constituição de 1934 dispôs que nas eleições para a composição das Casas Legislativas o sufrágio seria universal, igual e direto (Art. 23 e Art. 89) e que nas eleições para a presidência da República, o sufrágio seria universal, igual, direto e secreto (Art. 51, § 1º). No tocante à elegibilidade, a Carta Magna estabeleceu que todos os cidadãos em gozo de seus direitos e que estivessem alistados na forma da lei poderiam concorrer aos cargos públicos. Apenas para exemplificar as regras de elegibilidade, temos que para o cargo de deputado federal, exigia-se a idade mínima de 25 anos (Art. 24), para o Senado (Art. 89) e para a presidência da República (Art. 51, § 5º) a idade era de 35 anos.

Ainda no que tange aos direitos políticos na Constituição de 1934, convém mencionar que esta Lei trouxe em seus artigos 82 e 83 as funções e as atribuições da Justiça Eleitoral que fora idealizada pelo Código de 1932. Buscava-se, com a consolidação desse órgão, acabar, ou pelo menos diminuir as fraudes durante o processo eleitoral. A Justiça Eleitoral ficou responsável por organizar o alistamento, as eleições, a apuração de votos, e o reconhecimento e a proclamação dos eleitos. Não se pode afirmar, é claro, que as fraudes e as incorreções eleitorais acabaram definitivamente após o advento da Justiça Eleitoral, contudo, é inegável que a legislação brasileira avançou com a sua criação.

Dessa forma, a Constituição de 1934 representou um avanço em vários aspectos, principalmente no que tange aos direitos políticos. Todavia, ao não estender o direito de voto

¹⁷ Assim como as anteriores, a Constituição de 1934 não tratou expressamente do direito de organização e atuação partidária. Contudo, o Código Eleitoral de 1932 disciplinou essa matéria, algo que até então ainda não tinha acontecido.

aos analfabetos, a legislação constitucional não permitiu que mais da metade da população adquirissem os direitos políticos. Como veremos a seguir, essa situação permaneceu intacta por muitos anos.

2.4 Constituição de 1937

Um Golpe de Estado pôs fim à incipiente experiência democrática iniciada na década de 1930 a partir do advento do Código Eleitoral de 1932 e da Constituição de 1934. Getúlio Vargas, o comandante do Golpe, anunciou em 10 de novembro de 1937 a entrada em vigor de uma nova Constituição para o país. A Carta de 1937 possuía claramente características autoritárias e antidemocráticas¹⁸. Iniciou-se então um momento da história nacional que ficou conhecido como “Estado Novo”.

O caráter autoritário da Constituição do Estado Novo estava expresso, sobretudo, nos dispositivos elencados na parte das “disposições transitórias e finais”. A Constituição recém-outorgada estabelecia o seguinte em seu artigo 178:

São dissolvidos nesta data a Camara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Camaras Municipaes. As eleições ao Parlamento Nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito a que se refere o art. 187.

É importante frisar que esse plebiscito¹⁹ nunca aconteceu, desse modo, conclui-se que até o final do Estado Novo, em 1945, não ocorreram eleições. Como se não bastasse o fechamento das instituições legislativas, e conseqüentemente o cancelamento das eleições, o artigo 180 possibilitou a concentração do poder político no Executivo, concedendo ao presidente da República a prerrogativa de governar através de “decretos-leis”: “Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União”. Outro dispositivo constitucional que caracteriza a ditadura estadonovista é o artigo 186, que declarava em todo o país o estado de emergência. O fato é que houve a suspensão das liberdades civis e políticas, e também censura aos meios de comunicação, repressão às manifestações sociais, dentre outras medidas.²⁰ Maria Luíza Tucci Carneiro (2014, p. 25) sintetizou de maneira precisa o

¹⁸ A Constituição de 1937 recebeu a alcunha de “Polaca”, pois foi inspirada na Constituição polonesa de 1935, nitidamente antidemocrática. Os estudiosos sustentam que o autor da Carta de 1937, Francisco Campos, também se inspirou nas ideias nazi-fascistas de Hitler e Mussolini.

¹⁹ O artigo 187 da Constituição brasileira de 1937: “Esta constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República”.

²⁰ Edgard Carone ressalta que antes de 1937 as medidas autoritárias já estavam em curso no país. Em março de 1935 foi votada a Lei de Segurança Nacional (LNS), com isso, as restrições aumentaram e a liberdade

significado do Estado Novo na vida política nacional, e nos diz que sob o comando de Getúlio Vargas,

Inaugurou-se um programa político inspirado nos paradigmas do fascismo europeu, oprimindo a população, que perdeu sua representação política. [...]. O Golpe de novembro de 1937 representou o verdadeiro repúdio ao liberalismo político e econômico, consumado com o fechamento do Congresso Nacional, a extinção dos partidos políticos, das eleições e das garantias individuais.

Após essa rápida análise histórica sobre o Estado Novo, fica claro que durante esse período os cidadãos não puderam gozar de direitos políticos. O estado de emergência que foi instaurado coibia, num sentido amplo, a atividade política dos cidadãos. Para completar o quadro, as eleições foram suspensas e os partidos políticos foram extintos. É interessante perceber que a Constituição de 1937 trazia em seu artigo 117 as normas relativas ao direito de voto, repetindo, basicamente, as regras da Constituição anterior. Contudo, essas normas nunca vigoraram, pois o plebiscito nacional previsto para a aprovação da Constituição nunca aconteceu. Outro retrocesso da Carta de 1937 no que tange aos direitos políticos diz respeito à Justiça Eleitoral. De acordo com Walter Costa Porto (2012, p. 24), “é lamentável que uma das maiores conquistas da Revolução de 1930, a Justiça Eleitoral, tenha recebido o repúdio da Constituição de 1937”.

Fundamentado na legalidade de sua Constituição autoritária, o Estado Novo desmoronou as instituições democráticas que foram criadas nos anos anteriores. Dessa forma, não há que se falar em direitos políticos durante esse período, pois, como bem salientou Paulo Bonavides (1991, p. 348), “a Constituição de 1937 desmentiu-se ao afastar-se do estado democrático com o cancelamento das eleições e extinção dos partidos, o fechamento do Congresso e outras medidas marcadamente autoritárias”.

2.5 Constituição de 1946

Em maio de 1945 o presidente Getúlio Vargas emitiu um decreto-lei regulamentando as eleições que estavam marcadas para dezembro do mesmo ano. Esse decreto-lei ficou conhecido como “Lei Agamenon”, pelo fato do então ministro da Justiça, Agamenon Magalhães, ter sido o maior responsável por sua elaboração. Sob a Lei Agamenon, que reestabeleceu a maioria das regras do Código Eleitoral de 1932²¹, os brasileiros foram às

tornou-se cada vez mais diminuta. “A revolução comunista de novembro de 1935 é o pretexto último, que permite a permanente decretação do estado de sítio e, esdruxulamente, o da decretação do estado de guerra em pleno regime de paz” (CARONE, 1977, p. 253).

²¹ Ao reestabelecer as regras do Código Eleitoral de 1932, a Lei Agamenon Magalhães, ou Código Eleitoral de 1945, instituiu a Justiça Eleitoral como organismo responsável por todas as fases do processo eleitoral. Dessa forma, as eleições de 1945 foram reguladas pela Lei Agamenon, que tratava, dentre outras coisas, das formas de alistamento,

urnas para escolher o novo presidente da República, e também os novos componentes do Congresso Nacional. Os eleitos para a Câmara dos Deputados e para o Senado seriam encarregados de elaborar uma nova Constituição para o país.

O Marechal Eurico Gaspar Dutra foi eleito presidente da República por maioria absoluta dos votos, derrotando na ocasião o Brigadeiro Eduardo Gomes. No fim de janeiro de 1946, Dutra tomou posse e logo depois começaram os trabalhos da Assembleia Constituinte, que foi composta por membros de diversos partidos nacionais, com destaque para o PSD, UDN e PTB. Após intensos debates, foi promulgada, em 18 de setembro de 1946, a nova Constituição brasileira.

A Constituição de 1946 consolidou a redemocratização do país. Dentre os principais aspectos do texto, destacam-se a reorganização dos três poderes, definindo as suas competências e atribuições, a recuperação do princípio federativo de autonomia dos estados que, na opinião de Paulo Bonavides (1991, p. 415), “praticamente desaparecera sob a Carta de 1937”, a criação de mecanismos de proteção para que as liberdades e garantias individuais não fossem cerceadas por qualquer expediente autoritário, e a consagração de direitos sociais e políticos.

A Carta de 1946 dedicou especial atenção aos direitos políticos. Com o objetivo de garantir a segurança do regime representativo, o texto constitucional estabeleceu uma série de medidas que visavam assegurar os direitos de participação política aos cidadãos. Para Barbosa Lima Sobrinho (2012, p. 37), “voto secreto, regime de partidos, representação proporcional, instituição da suplência, validade dos diplomas, Justiça Eleitoral para o julgamento de todas as fases do pleito, inclusive a verificação de poderes, são conquistas incorporadas à Carta de 1946”.

O preceito fundamental é o do artigo 134, que diz o seguinte: “O sufrágio é universal e direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer”.

Em relação ao direito de sufrágio, a Constituição expressa em três artigos as regras relativas à alistabilidade (capacidade ativa). Vejamos o que diz a lei:

Art.131: ‘São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos que se alistarem na forma da lei’. Art.132: ‘Não podem alistar-se eleitores: I – os analfabetos; II – os que não saibam exprimir-se na língua nacional; III – os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos. Parágrafo Único: Também não podem alistar-se eleitores os praças de pré, salvo os aspirantes a oficial, os sub-oficiais, os sub-tenentes, os sargentos e os alunos das escolas militares de ensino

a obrigatoriedade do voto, eleições majoritárias para a Presidência da República e para o Senado, e proporcionais para a Câmara dos Deputados. A Lei também definiu a obrigatoriedade do candidato ser registrado em algum partido, não permitindo mais as chamadas candidaturas avulsas do Código Eleitoral de 1932.

superior'. Art.133: 'O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei'.²²

Percebe-se que não há grandes alterações em relação ao texto da Carta de 1934. O sufrágio universal e direto previsto no artigo 134 veio a confirmar o caráter democrático da Constituição. Entretanto, constituinte de 1946 manteve, inclusive, a restrição do direito de voto a alguns setores dos militares e também aos analfabetos, medida esta que retirou os direitos políticos de milhares de pessoas, pois naquela época mais da metade da população brasileira ainda não era alfabetizada. (NICOLAU, 2012, p. 97). No que tange à capacidade ativa, apenas para citar alguns exemplos, as condições de elegibilidade para o Congresso Nacional foram disciplinadas no artigo 38. Era preciso ser brasileiro nato, estar no exercício dos direitos políticos e ser maior de vinte e um anos para a Câmara dos Deputados e de trinta e cinco para o Senado (incisos I, II, III). Para a presidência da República, as condições eram as mesmas requeridas para a função de senador (Art. 80).

Porém, a grande inovação da Constituição de 1946 no que toca aos direitos políticos foi a menção feita aos partidos no caput do artigo 134. Como vimos, os partidos políticos não foram tratados oficialmente em nenhuma das constituições anteriores. A Lei Agamenon, de 1945, conferiu maior importância aos partidos do que o Código Eleitoral de 1932 e introduziu novas diretrizes para a organização e o funcionamento das agremiações partidárias. Dentre outras coisas, a Lei de 1945 proibiu as candidaturas avulsas, instituiu a necessidade de registro partidário junto ao Tribunal Superior Eleitoral, e definiu que, para alcançar esse registro, os partidos deveriam ter abrangência nacional.

Incorporando as regras da Lei Agamenon, a Constituição de 1946 dispôs na parte final do artigo 134 que “fica assegurada a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer”. Foi justamente nesse período que apareceram as legendas partidárias de alcance nacional. Olavo Brasil de Lima Junior (1983, p. 44) destaca que a partir de 1945 vários partidos pleitearam registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral, contudo, a maioria não conseguiu cumprir as exigências da legislação. Dentre os principais partidos de âmbito nacional que foram devidamente registrados e que atuaram ativamente após a Lei Agamenon e o advento da Carta Magna de 1946, podemos destacar o Partido Social Democrático (PSD), a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB).

²² O Código Eleitoral de 1950 regulou esse artigo, e estabeleceu que o alistamento seria facultativo para os inválidos, para os maiores de setenta anos, e para as mulheres que não exercessem profissões lucrativas.

A despeito de algumas limitações do texto, e da instabilidade política que o país atravessou durante o tempo de sua vigência, é inegável que a República inaugurada pela Constituição 1946 representou um divisor de águas na história brasileira, sobretudo no que diz respeito aos direitos políticos do cidadão. Mesmo com a exclusão dos analfabetos, a participação política aumentou nos anos posteriores à promulgação dessa Carta Constitucional. Os partidos políticos se organizaram nacionalmente, as eleições para todos os cargos, tanto no nível federal, como estadual e municipal foram frequentes e diretas, e a Justiça Eleitoral, agora fundamentada na Constituição (Art. 109), contribuiu para moralizar o processo eleitoral. Para concluir, vale a pena observar as palavras de Jairo Nicolau (2012, p. 93):

Entre dezembro de 1945 e março de 1964, o Brasil experimentou uma fase inédita em sua história eleitoral. Em uma série de aspectos, a política nessas duas décadas se distinguiu das fases anteriores. Quatro desses aspectos devem ser considerados: escolha via eleição direta para os principais postos do governo nas três esferas da Federação (União, estados e municípios); organização de um sistema de eleições no qual os partidos eram reconhecidos como unidades fundamentais; eleições limpas, cujos resultados foram apenas marginalmente afetados por fraudes; incorporação de um número expressivo de adultos para votar (mais de um quarto dos adultos).

Percebe-se, portanto, que os direitos políticos avançaram mais uma vez no Brasil. Entretanto, tal realidade proporcionada pela Carta de 1946 seria radicalmente modificada em 1964.

2.6 Constituição de 1967

Em 1º de abril de 1964 um Golpe de Estado promovido pelos militares destituiu do poder o presidente João Goulart²³. Sob o argumento de que a intervenção seria para “restaurar a democracia”, e livrar o país da corrupção e do comunismo, os militares começaram a governar através de decretos, chamados “Atos Institucionais (AI)”, desmoronando assim a ordem democrática iniciada em 1946. Discutiremos a seguir o teor desses decretos, especialmente no tocante aos direitos políticos, objeto de nossa discussão.

Apesar de não ter revogado formalmente a Carta de 1946, poucos dias após o Golpe o regime militar editou o primeiro ato institucional (AI-1). Como lembra Maria Helena Moreira Alves (1985, p. 54), o ato limitou drasticamente os poderes do Congresso Nacional, e os poderes legislativos foram em grande parte transferidos ao Executivo. Foi através do AI-1 que o comando do regime militar começou a suprimir os direitos políticos dos cidadãos, conseqüentemente, muitas pessoas tiveram seus direitos políticos suspensos, e vários

²³ Não se pode esquecer que os militares contaram com o apoio de determinados grupos civis. É por isso que muitos estudiosos classificam o ocorrido em 1964 como Golpe “Civil Militar”.

parlamentares tiveram seus mandatos legislativos cassados²⁴. Como se não bastasse, contrariando mais uma vez os dispositivos da Constituição de 1946, o AI-1 estabeleceu que a eleição para o novo presidente da República seria feita indiretamente pelo Congresso Nacional, com isso, denota-se que depois de quase vinte anos o povo brasileiro não pôde escolher diretamente o chefe do Executivo Federal.

Porém, o êxito de alguns candidatos de oposição nas eleições para o governo dos estados em outubro de 1965 foi determinante para que o regime militar baixasse um segundo Ato Institucional. De acordo com Thomas Skidmore (2007, p. 378), a medida de maior impacto do AI-2 no tocante aos direitos políticos foi a extinção dos partidos. Os partidos políticos estavam em plena atividade, mas, através de um pequeno artigo, o AI-2 acabou com a notável experiência partidária iniciada desde a redemocratização, em 1945²⁵. Novos partidos poderiam ser criados a partir das regras estabelecidas por um Ato Completar, que fora editado em novembro de 1965. Na prática, a legislação partidária foi rigorosa, exigindo o cumprimento de vários critérios para a formação de um partido. A consequência foi que apenas duas legendas, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), conseguiram o registro. Inicia-se então a fase do chamado “bipartidarismo brasileiro”²⁶.

Em fevereiro de 1966 mais um Ato Institucional foi baixado. O AI-3, que também foi uma resposta à derrota dos aliados do governo no pleito de 1965, suspendeu as eleições diretas para outros cargos do Executivo. Os governadores e vice-governadores dos Estados seriam agora eleitos indiretamente pelas Assembleias Legislativas. Para completar, os prefeitos das capitais passariam a ser nomeados pelos governadores. Somente os prefeitos das outras cidades poderiam ser eleitos pelo voto direto²⁷. O objetivo do governo federal com o AI-3 era claro: controlar o poder político em todos os níveis.

Cada vez mais o regime militar ia adotando medidas autoritárias, restringindo os direitos políticos e limitando a representação política de seus opositores. Em 1966, por exemplo, vários parlamentares do MDB tiveram os seus mandatos cassados, e o Congresso

²⁴ No congresso, cinquenta parlamentares tiveram o mandato cassado (FAUSTO, 2008, p. 467). Jairo Nicolau aponta que nos primeiros dias após a Edição do AI-1, 167 cidadãos tiveram seus direitos políticos cassados, entre eles os ex-presidentes Jânio Quadros e João Goulart, o governador de Pernambuco, Miguel Arraes, e o deputado federal Leonel Brizola (NICOLAU, 2012, p. 104).

²⁵ Ato Institucional nº 2, Art. 18: “Ficam extintos os atuais partidos políticos e cancelados os respectivos registros”.

²⁶ Forçar o bipartidarismo foi um meio encontrado pelo Regime Militar para enfraquecer a oposição. Maria D’Alva Gil Kinzo afirma que o bipartidarismo constituía a única alternativa para se evitar a ressurreição dos antigos partidos sob diferentes siglas e, em particular, dos imbatíveis PSD e PTB (KINZO, 1988, p. 28).

²⁷ Havia casos de suspensão das eleições diretas em municípios que não eram capitais, mas que, segundo o governo, eram considerados áreas de “segurança nacional” (NICOLAU, 2012, p. 109).

Nacional ficou fechado por um mês. Nesse ínterim, o governo federal formulou uma nova Constituição para o país. Visando dar legitimidade ao texto, o governo reconvocou o Congresso a partir do ato Institucional nº 4 para “aprovar” a nova Constituição. A aprovação da nova Carta constitucional, a sexta de nossa história, foi uma mera formalidade. A maioria do Congresso era submissa ao regime militar, e a oposição nesse período ainda estava fragilizada.

Ficou evidenciada a submissão do Congresso que aceitou um texto centralizador no plano federal com uma enorme concentração do poder político. Essa tramitação mascarou o projeto oficial, dando-lhe uma aparência de legalidade e de legitimidade. [...] Ridícula a alternativa em que se colocava um Congresso que havia sido escolhido pelo voto popular, obrigado a aprovar uma Constituição que não foi feita por ele e que nem poderia sê-lo porque o eleitorado não havia escolhido constituintes, mas parlamentares para uma legislação ordinária. Era um Congresso mutilado que ia aprovar e promulgar um texto deformado pela pressão do arbítrio oficial (BONAVIDES, 1991, p. 438-439).

A Constituição de 1967 legalizou muitas daquelas medidas de caráter excepcional que estavam positivadas nos Atos Institucionais, as quais, em sua maioria, ampliavam os poderes do Executivo²⁸. Quanto aos direitos políticos, a Constituição os inseriu dentro do da “declaração de direitos”. O artigo 142 trata da capacidade ativa:

São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos, alistados na forma da lei. § 1º - O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei; § 2º - Os militares são alistáveis desde que oficiais, aspirantes a oficiais, guarda-marinha, subtenentes ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para a formação de oficiais; § 3º - Não podem alistar-se eleitores: a) os analfabetos; b) os que não saibam exprimir-se na língua nacional; c) os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.

Em comparação com a Constituição anterior, a principal mudança está no inciso segundo parágrafo, que ampliou o direito de voto aos militares. Nota-se também que os analfabetos continuam excluídos do corpo eleitoral.

O artigo 143 tem significado mais amplo, e expressa o seguinte: “O sufrágio é universal e o voto é direto, salvo nos casos previstos nesta Constituição; fica assegurada a representação proporcional dos partidos políticos, na forma que a lei estabelecer”. A Constituição delimitou o sufrágio universal e o voto direto apenas para alguns cargos eletivos, não estendendo esse direito, por exemplo, para a presidência da República e o governo dos

²⁸ Os artigos 54, 55 e 173, I, da Carta de 1967 exemplificam essa afirmação. O presidente continuava com a prerrogativa de emitir “decretos-lei”. Contudo, Boris Fausto ressalta que a Constituição não manteve os dispositivos excepcionais que permitiriam novas cassações de mandatos, perda de direitos políticos, etc. (FAUSTO, 2008, p. 475).

Estados²⁹. A capacidade passiva era restrita, devendo ser questionada. O artigo também faz menção aos partidos políticos, que foram disciplinados de forma mais detalhada no artigo 149. A Constituição estabeleceu que uma lei federal regularia a organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos.

Após colocarmos os principais dispositivos constitucionais relativos aos direitos políticos, é interessante investigar, ainda que de forma concisa, como esses direitos foram exercidos durante a vigência da Carta de 1967³⁰. É certo que não é tarefa simples analisar a participação política durante esse período, visto que a legislação foi alterada diversas vezes, especialmente a legislação eleitoral. Entretanto, é importante apresentar os exemplos mais relevantes.

Exercer direitos políticos dentro de uma ditadura disfarçada de “democracia” foi um desafio para os cidadãos brasileiros que não concordavam com o regime de 1964. A situação agravou-se quando, no final de 1968, o governo militar baixou o quinto Ato Institucional, o mais autoritário de todos. Ao contrário dos outros atos, este não tinha prazo de vigência determinado, pois não era uma medida excepcional transitória. Com o AI-5, o presidente da República readquiriu poderes para fechar de forma provisória o Congresso Nacional, além de ter a prerrogativa de intervir nos Estados e municípios, nomeando interventores. O fato é que o Executivo federal passou novamente a ter poderes para cassar mandatos e suspender direitos políticos.

A despeito do ambiente autoritário radicalizado pelo AI-5, a oposição conseguiu se organizar dentro do MDB para concorrer nas eleições, e obteve vitórias eleitorais expressivas, sobretudo nos pleitos de 1974 e 1978. A partir de 1979, com o AI-5 já revogado, algumas restrições às liberdades civis acabaram. A imprensa pôde novamente atuar, e a oposição ganhou mais espaço. Em agosto desse mesmo ano, foi aprovada a Lei da Anistia, que possibilitou a volta de exilados, sendo um passo importante na ampliação das liberdades civis e políticas. Temendo o avanço da oposição, visto que as eleições tinham cada vez mais um caráter “plebiscitário”, o governo aprovou no Congresso a Nova Lei Orgânica dos Partidos. A Lei estabeleceu a extinção dos partidos existentes, no caso ARENA e MDB, e definiu prazo de seis meses para a criação de novas legendas. Ao definir a volta do sistema multipartidário o

²⁹ Um reforma na lei eleitoral permitiu que em 1982 o povo escolhesse novamente os governadores dos Estados pelo voto direto.

³⁰ Nesse momento, é importante fazer referência à Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969, que na visão de alguns autores é um “simulacro de Constituição” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2011, p. 179). A Emenda, que alterou vários dispositivos do texto de 1967, teve como objetivo conferir mais poderes ao Executivo. No que diz respeito aos partidos políticos, o texto permaneceu praticamente o mesmo, somente com algumas alterações no que tange à representação dos partidos (Art. 148 e Art. 152).

governo tinha um objetivo claro: fragmentar a oposição. Nesse período, cinco partidos conseguiram o registro definitivo e disputaram as eleições de 1982.³¹

Através desse breve relato histórico, fica claro que durante o regime militar o direito de participação política foi limitado ou mesmo extinto. Os militares insistiam em dizer que o regime era democrático, porém, as liberdades civis foram suspensas, a repressão foi instalada, e oposição fragilizada. Diferentemente de outras épocas, as eleições para os principais postos do Executivo passaram a ser indiretas. Para coibir o avanço da oposição, a legislação foi constantemente alterada, modificando assim os sistemas eleitoral e partidário. Após a discussão realizada, não restam dúvidas de que os direitos políticos retrocederam mais uma vez em nosso país.

3. OS DIREITOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O processo pela redemocratização do país iniciado ainda no final da década de 1970 culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, marcando assim o início de uma nova fase na história política brasileira. Mesmo com algumas limitações e deficiências, é inegável que o texto constitucional de 1988 representa um avanço, reestabelecendo entre nós um Estado Democrático de Direito. Trata-se de uma Constituição moderna, e com inovações relevantes no tocante à ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, sendo por isso mesmo chamada de “Constituição Cidadã”. Especificamente em relação aos direitos políticos, temos que estes receberam uma atenção especial, tendo a Constituição vigente ampliado os direitos de participação política dos cidadãos.

Além de consagrar as diferentes modalidades de direito de sufrágio, tais como o direito de votar e ser votado nas eleições, e o direito de votar em plebiscitos e referendos, a Carta Magna de 1988 estabeleceu outros direitos de participação política como, por exemplo, o direito de iniciativa popular, o direito de propor ação popular, e o direito de organização e atuação partidária. Passaremos agora a analisar cada um desses direitos.

3.1 Alistabilidade e elegibilidade

³¹ Foram criados os seguintes partidos: Partido do Movimento Democrático Nacional (PMDB), Partido Democrático Social (PDS), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT). Sobre as eleições de 1982, é curioso perceber que a legislação adotou o “voto vinculado”, numa manobra de prejudicar os partidos menores recém-criados. Com o voto vinculativo, os eleitores eram obrigados a votar em um único partido para todos os cargos em disputa. Como lembra Jairo Nicolau, “essa foi a primeira e única eleição da história brasileira em que o eleitor teve de votar em nomes do mesmo partido para cargos do Executivo e do Legislativo” (NICOLAU, 2012, p. 117).

O parágrafo único do primeiro artigo da Constituição Federal de 1988 estabelece que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O constituinte originário apresenta as regras relativas ao exercício da soberania a partir do artigo 14, que expressa o seguinte: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III- iniciativa popular”. Inicialmente, vejamos as condições referentes à alistabilidade (capacidade ativa) e à elegibilidade (capacidade passiva). Mais adiante trataremos do plebiscito, do referendo, e do direito de iniciativa popular.

Quem poderá se alistar e conseqüentemente ter direito a voto nos termos da Carta de 1988? Observemos o que diz os parágrafos 1º e 2º do artigo 14.

§ 1º - O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. § 2º - Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

Através da leitura desse dispositivo é possível perceber que a Constituição de 1988 inovou em relação às constituições anteriores. A inovação não está, por exemplo, na obrigatoriedade do alistamento e do voto para os maiores de dezoito anos, que já estava disposta desde a Carta de 1934, mas pela extensão do direito de voto aos analfabetos e também aos maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. Essa foi a grande novidade do texto no que tange à capacidade ativa.

Especificamente em relação ao direito de voto aos analfabetos, vale a pena lembrar que essas pessoas foram excluídas da participação política em eleições desde a Lei Saraiva de 1881, já no final do Império. Vimos no capítulo anterior que isso reduzia fortemente o número de eleitores do país, dado a quantidade de indivíduos não alfabetizados. Analisando o tema da cidadania no Brasil após o regime militar, José Murilo de Carvalho (2010, p. 200) nos diz que “a Constituição de 1988 eliminou o grande obstáculo ainda existente à universalidade do voto, tornando-o facultativo aos analfabetos”. Esse autor ainda enfatiza que a única restrição relativa à aquisição do direito de voto (Art. 14, § 2º) embora injustificada, não pode ser superestimada, pois só atinge uma pequena parcela da população e apenas durante um período curto da vida³² (CARVALHO, 2010, p. 201).

³² Art.14, § 2º: “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período de serviço militar obrigatório, os conscritos” (BRASIL, 1988).

E quanto à elegibilidade, como esta foi tratada pelo texto constitucional de 1988? Quais os critérios relacionados à aquisição da capacidade passiva? O parágrafo 3º do artigo 14 estabelece as condições gerais de elegibilidade³³.

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador.

As regras expostas nesse dispositivo são claras, não havendo necessidade de maiores explicações. Entretanto, apreende-se que a condição principal para a elegibilidade é a alistabilidade³⁴. No Direito pátrio, a alistabilidade é pressuposto da elegibilidade, isto é, ninguém é elegível se não for eleitor. Contudo, além de estar alistado no corpo eleitoral, o cidadão precisa cumprir outros requisitos para concorrer a um mandato eletivo. A filiação partidária e o domicílio eleitoral na circunscrição são indispensáveis; a depender do cargo, existe também o critério da idade³⁵. Já vimos noutro momento que a existência de tais critérios não descaracteriza a universalidade do sufrágio. Nesse sentido, ao comentar as condições de elegibilidade positivadas na Carta de 1988, Jose Afonso da Silva (2010, p. 366) nos fala que:

Tem elegibilidade, portanto, quem preencha as condições exigidas para concorrer a um mandato eletivo. Consiste, pois, a elegibilidade no direito de postular a designação pelos eleitores a um mandato político no Legislativo ou no Executivo. Numa democracia, a elegibilidade deve tender à universalidade, tanto quanto o direito de alistar-se eleitor. Suas limitações não deverão prejudicar a livre escolha dos eleitores, mas ser ditadas apenas por considerações práticas, isentas de qualquer condicionamento político, econômico, social ou cultural.

A seguir, veremos que além das eleições para a escolha de representantes, a Constituição Federal de 1988 consagrou outras formas pelas quais a soberania popular poderá ser exercida.

³³ A partir das regras elencadas no § 3º do Art. 14 percebe-se as diferenças entre a Constituição vigente e as anteriores. A filiação partidária, hoje uma condição de elegibilidade, não era exigida pelas cartas de 1824 e 1891, que permitiam candidaturas avulsas, não havendo a necessidade de vínculo do candidato e o partido político. Da mesma forma, a questão da circunscrição eleitoral. A Carta de 1988 exige que o candidato tenha um domicílio fixo, ao passo que as Cartas de 1824, 1891, 1934 e 1946 permitiam candidaturas em diferentes locais do país.

³⁴ A alistabilidade pressupõem a nacionalidade e o gozo de direitos políticos. Contudo, é preciso dizer que para alguns cargos, como por exemplo, o de presidente da República, exige-se a condição de brasileiro nato (SILVA, 2010, p. 367).

³⁵ É oportuno lembrar que para alguém concorrer a um cargo eletivo, além de cumprir as condições de elegibilidade que são estritamente definidas em lei, é necessário não incidir em nenhuma hipótese de inelegibilidade. Trataremos das inelegibilidades mais a frente, no tópico sobre a privação dos direitos políticos.

3.2 Plebiscito, referendo e iniciativa popular

De acordo com o artigo 14 da Constituição em comento, a soberania popular também será exercida mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. A inserção desses três institutos no texto tem por objetivo garantir a participação popular direta. Para Luiz Pinto Ferreira (1991, p. 188), ao estabelecer o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, a Constituição brasileira de 1988 permitiu uma “pequena infiltração” da democracia direta, avançando assim na técnica da democracia participativa. É interessante analisar, ainda que sucintamente, cada um desses institutos.

Plebiscito é uma consulta popular que visa decidir previamente determinada questão, seja ela política ou institucional. Conforme lembra Maria Victoria de Mesquita Benevides (1998, p. 132), o plebiscito concerne a qualquer tipo de questão de interesse público, e não necessariamente de natureza jurídica. Os cidadãos são convocados a participar, e formalizam suas opiniões através do voto. Noutras palavras, trata-se de uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional. A Carta de 1988 prevê que compete exclusivamente ao Congresso Nacional a convocação de plebiscito (Art. 49, XV), e a Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998 trouxe as regras quem devem ser seguidas. Desde a promulgação da Constituição de 1988 só houve um plebiscito de caráter nacional, que foi realizado em 1993. Nessa ocasião, o povo foi às urnas para decidir sobre a forma de governo (monarquia ou república) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo). Como se sabe, a forma republicana e o sistema presidencialista foram os escolhidos³⁶.

Diferentemente do plebiscito, o referendo é uma consulta posterior, já que os cidadãos são convocados para opinarem sobre uma lei já constituída. Através do referendo, os cidadãos poderão ratificar ou rejeitar determinada proposta que já fora aprovada. Sobre esse aspecto, José Cretella Junior (1994, p. 1096) enfatiza que o referendo “é medida a posteriori, sendo o instituto de direito constitucional, de direito interno, pelo qual as coletividades se pronunciam sobre decisão legislativa”. De acordo com a Carta de 1988, compete exclusivamente ao Congresso Nacional a convocação de referendo (Art. 49, XV), que assim como o plebiscito será regulado nos termos da Lei 9.709/1998. Sob a vigência da Constituição de 1988, tivemos apenas um referendo a nível nacional, que ocorreu no ano de 2005. Os eleitores foram consultados sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições.

³⁶ Esse plebiscito estava previsto na própria Constituição, no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A Constituição vigente também faz referencia ao plebiscito em seu artigo 18, § 3º e § 4º, quando trata da formação de novos estados e municípios.

Na votação, eles deveriam escolher se eram a favor ou contra. Na oportunidade, a maioria do eleitorado foi contrária à proibição.

A iniciativa popular é o terceiro instituto previsto no artigo 14 da nossa atual Constituição que possibilita a participação política direta dos cidadãos. Através dele, o povo poderá apresentar projetos de lei ao Legislativo, desde que atenda aos requisitos exigidos (Art. 61/CRFB). Para Hércio Ribeiro (2011, p. 19, *online*),

A possibilidade do povo interferir diretamente na criação legislativa foi amplamente reconhecida na Constituição brasileira de 1988, através dos mecanismos de democracia semidireta ou democracia participativa. A iniciativa popular legislativa é um destes instrumentos. Por meio deste instituto um grupo de cidadãos pode elaborar um projeto de lei e apresentá-lo ao Poder Legislativo, mediante o cumprimento de certos requisitos.

Na Carta de 1988, a iniciativa popular legislativa está prevista nas esferas municipal (Art. 29, XIII), estadual (Art. 27, § 4º) e federal (Art. 61, § 2º). Apesar das diversas exigências expressas no artigo 13 da Lei 9.709/1998, a iniciativa popular é uma importante inovação da Constituição de 1988. Ao conferir aos cidadãos a possibilidade de apresentar projetos de lei ao Legislativo, o texto constitucional ampliou os mecanismos de participação democrática. Como exemplo de um projeto de iniciativa popular que foi aprovado pelo Legislativo Federal, podemos citar a Lei Complementar nº 135 de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa). Essa lei, que impede o político condenado por órgãos colegiados de disputar cargos eletivos, representa uma conquista da sociedade brasileira.

3.3 Ação popular

O direito de propor ação popular se enquadra na categoria dos direitos políticos, pois também é uma forma de exercício da soberania popular. Através da ação popular, qualquer cidadão é parte legítima para invocar a tutela jurisdicional objetivando defender os interesses da coletividade. A peculiaridade da ação popular reside justamente nesse fato de que ela visa a defesa de direito ou interesse público. Noutras palavras, temos que, mesmo sendo intentada por um particular, tal ação deve, obrigatoriamente, ser em prol dos direitos e interesses coletivos.

A Constituição Federal de 1988 consagra a ação popular no artigo 5º, inciso LXXIII. Por meio dessa ação, o cidadão poderá exercer uma função fiscalizadora, buscando assim proteger os interesses coletivos contra atos lesivos do Poder Público. É justamente por isso que o direito de propor ação popular é também um meio de exercício da cidadania. É importante dizer também que quando o artigo expressa que “qualquer cidadão” pode ajuizar ação popular, deve-se entender que a legitimidade ativa para propor tal ação está restrita ao

brasileiro nato ou naturalizado – incluindo também o português equiparado – no gozo de seus direitos políticos. Com isso, conclui-se que os estrangeiros, as pessoas jurídicas e também aqueles que tiverem seus direitos políticos declarados suspensos ou perdidos não poderão intentar ação popular.

Para finalizar a discussão, vale a pena observar as palavras de José Afonso da Silva (2010, p. 462-463):

Trata-se de um remédio constitucional pelo qual qualquer cidadão fica investido de legitimidade para o exercício de um poder de natureza essencialmente política, e constitui manifestação direta da soberania popular consubstanciada no art.1º, parágrafo único, da Constituição: todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente. Sob esse aspecto é uma garantia constitucional política. Revela-se como uma forma de participação do cidadão na vida pública, no exercício de uma função que lhe pertence primariamente. Ela dá a oportunidade de o cidadão exercer diretamente a função fiscalizadora, que, por regra, é feita por meio de seus representantes nas Casas Legislativas.

Portanto, embora não esteja consagrada entre os dispositivos constitucionais que tratam especificamente dos direitos políticos, a ação popular é sem dúvida alguma um direito de participação política disponível ao cidadão brasileiro.

3.4 Direito de organização e participação partidária

Os partidos políticos são instituições indispensáveis à democracia representativa. A Constituição Federal de 1988 prevê, no artigo 17, o direito de organização e atuação em partidária³⁷. Vejamos então o que diz o texto constitucional:

É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I – caráter nacional; II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III – prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

Observando o caput do artigo, percebe-se que a Constituição adotou o princípio da “liberdade partidária”. Segundo André Ramos Tavares (2013, p. 787), existem duas ordens de liberdades partidárias, a objetiva e a subjetiva. A “liberdade objetiva” diz respeito ao partido enquanto instituição, e não a seus membros. Depreende-se o seguinte do conceito de liberdade partidária objetiva: a) liberdade de criar os partidos; b) liberdade de transformar os partidos pela fusão e pela incorporação; c) liberdade de extinguir os partidos; d) autonomia interna,

³⁷ A Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995 regulamenta o artigo 17 da Constituição Federal, e estabelece o seguinte: Art. 1º: “O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

que consiste na liberdade de definir a estrutura, a organização e o funcionamento da instituição. Por sua vez, a “liberdade subjetiva” diz respeito aos sujeitos que compõem o partido político. Esse conceito implica: a) liberdade de inscrever-se em algum partido político; b) liberdade de retirar-se de determinado partido político.

No entanto, é preciso atentar para o fato de que a liberdade partidária não é absoluta, tendo a própria constituição elencado alguns condicionamentos. No caput do artigo citado acima já está expresso que os partidos possuem a obrigação de resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Isso significa que no Brasil um partido não pode ter como meta programática um regime de governo que não se fundamente no princípio de que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes”; os partidos também não podem pleitear um sistema unipartidário em detrimento do pluripartidarismo, e tampouco adotar uma agenda de atuação que desconsidere os direitos fundamentais da pessoa humana.

Além dessas exigências, a liberdade partidária também é condicionada por aquilo que está disposto nos incisos I, II e III do artigo 17. O “caráter nacional” previsto no inciso I consiste no fato de que não se pode criar partido que atue apenas no âmbito estadual ou local. Com essa regra, a Constituição define que os partidos políticos devem ter abrangência nacional. O inciso II proíbe os partidos de receber recursos financeiros de entidades ou governo estrangeiro ou de subordinação a estes; nota-se que tal interdição relaciona-se com o dever de resguardar a soberania nacional. O inciso III impõe que os partidos devem prestar contas de sua administração financeira à Justiça Eleitoral. Finalmente, o inciso IV dispõe que o funcionamento parlamentar deve acontecer de acordo com a lei, que regulará a atuação partidária³⁸.

Outro princípio adotado pela Carta de 1988 é o da “autonomia partidária”, estando expresso no parágrafo primeiro do artigo 17, que assegura aos partidos, dentre outras coisas, a autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. O princípio da autonomia partidária é importante e necessário dentro de um regime democrático. A autonomia garante a independência, dessa forma, os partidos podem estabelecer regras próprias para tratar de sua estrutura interna, organização e funcionamento. Os partidos também possuem autonomia no que tange aos critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais. A Emenda Constitucional nº 52 modificou esse dispositivo, estabelecendo que não há mais necessidade de vinculação entre as candidaturas em âmbito

³⁸ Lei 9.096/95, artigos 12 e 13.

nacional, estadual, distrital ou municipal³⁹. Finalmente está posto que os partidos devem estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária em seus estatutos. Se determinado membro infringir essas normas estatutárias, ele poderá ser excluído do partido.

O artigo 17 também estabelece em seus três últimos parágrafos as normas relativas ao registro dos partidos, o direito destes aos recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, e por fim, veda a utilização de organização paramilitar. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 19 de setembro de 1995 veio a regular o registro do estatuto (Arts. 8º a 11), o direito a recursos do fundo partidário (Arts. 38 a 44), o acesso gratuito ao rádio e à televisão (Art. 45 a 49), e também a vedação da utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar (Art. 6º).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste trabalho nos propomos a analisar a consolidação dos direitos políticos ao longo da história constitucional brasileira. Vimos que direitos políticos são normas jurídicas que conferem aos cidadãos a prerrogativa de participar na formação e no comando do governo do Estado, possibilitando assim o exercício da soberania popular. Para investigar a institucionalização dos direitos políticos no Brasil, estudamos num segundo momento o texto das constituições que já vigoraram em nosso país.

Constatamos, dentre outras coisas, que a Constituição Imperial de 1824 estabeleceu certos direitos políticos aos cidadãos brasileiros. Essa Carta Política trazia em seu texto o direito de sufrágio, mas não fazia qualquer menção aos partidos políticos. Naquele período histórico o direito de sufrágio era restrito, pois havia uma série de condições que deveriam ser atendidas para se ter o direito de votar e também de ser votado. Tais condições eram essencialmente econômicas, devendo o cidadão possuir determinados bens ou quantias em dinheiro para participar do processo eleitoral como eleitor ou candidato. Até a última década do período imperial, as eleições eram indiretas e marcadas por fraudes de todos os tipos.

Após o advento da República ocorreram mudanças na legislação em relação aos direitos políticos. Abolir qualquer restrição no tocante ao direito de sufrágio foi uma das primeiras atitudes dos constituintes republicanos. A Constituição de 1891 consagrou o

³⁹ O Tribunal Superior Eleitoral tinha estabelecido a vinculação vertical obrigatória, pela qual as coligações partidárias no nível federal vinculavam as coligações na esfera estadual. Com o advento dessa Emenda, não há mais a necessidade dessa vinculação. André Ramos Tavares foi feliz ao criticar a nova regra, pois para ele, esse entendimento privilegia despropositadamente a liberdade partidária, em detrimento da coerência ideológica e do fortalecimento dos partidos no Brasil (TAVARES, 2013, p. 788)

“sufrágio universal”, entretanto, limitou este e outros direitos políticos para determinados cidadãos. Como as mulheres e os analfabetos ainda não podiam votar, a maior parte da população ainda estava excluída da participação eleitoral. Assim como a Carta do Império, nossa primeira Constituição republicana também não tratou oficialmente do direito de organização e atuação partidária. Acabar com o sufrágio censitário foi um avanço significativo, todavia, os direitos políticos ainda continuavam indisponíveis para a maior parte dos brasileiros.

Com a Constituição seguinte, a de 1934, inaugura-se uma nova fase na política nacional, principalmente em relação à consagração dos direitos políticos. Na verdade, a mudança teve início com a aprovação de um Código Eleitoral, em 1932, que ampliou o número daqueles que podiam participar das eleições, na medida em que concedeu o direito de voto às mulheres. O aumento do eleitorado só não foi maior porque os analfabetos continuavam sem o direito de voto; nessa época, o número de pessoas não alfabetizadas no Brasil chegava a 60% da população.

A Constituição de 1934 seguiu as principais diretrizes do Código Eleitoral de 1932, contudo, alterou a legislação em alguns pontos, como por exemplo, a idade para a aquisição do direito de voto, que foi reduzida de vinte e um para dezoito anos, proporcionando assim uma maior participação. Porém, há de se valorizar o fato de que a Carta de 1934 consolidou oficialmente em seu texto o voto feminino, algo importante para os padrões da época, pois muitos países ainda excluía as mulheres da participação eleitoral. O direito de organização e atuação partidária não foi mencionado, contudo, o Código de 1932 disciplinou essa matéria, algo que até então ainda não tinha acontecido. Finalmente, é preciso destacar também que ao institucionalizar a Justiça Eleitoral, a Constituição trouxe novas regras para o exercício dos direitos políticos, contribuindo assim para a diminuição das persistentes fraudes eleitorais.

Em 1937, um Golpe de Estado pôs fim à incipiente experiência democrática iniciada após o advento do Código Eleitoral de 1932, interrompendo assim o avanço dos direitos políticos. Iniciava-se no Brasil uma época de ditatorial, na qual o “estado de emergência” foi instaurado, suspendendo assim as liberdades civis e políticas. Vale lembrar que as agremiações partidárias foram extintas e as eleições foram canceladas. Durante o período autoritário do “Estado Novo”, os cidadãos não puderam gozar de direitos políticos e, conseqüentemente, participar na vida política do país.

A Constituição de 1946 consolidou a redemocratização do Brasil, e dedicou especial atenção aos direitos políticos. Foi reestabelecido o sufrágio universal, e o voto direto e secreto, para todos os brasileiros maiores de dezoito anos. Durante a sua vigência, as eleições

para todos os cargos, tanto no nível federal, como estadual e municipal foram diretas e frequentes. Em verdade, a Carta de 1946 incorporou muitos aspectos da de 1934, com poucas mudanças no tocante aos direitos de participação política. Injustificadamente, os analfabetos continuavam sem o direito de voto, o que deixava de fora das eleições pelo menos metade da população.

A grande inovação da Constituição de 1946 no tocante aos direitos políticos foi a menção feita aos partidos, pois nenhuma das constituições anteriores tinha tratado deles oficialmente. A partir de uma nova legislação o direito de organização e atuação partidária passou a ser uma realidade, o que resultou no surgimento de novas legendas de âmbito nacional. Independente de algumas limitações do texto, é inegável que a República inaugurada pela Constituição de 1946 representou um divisor de águas na história brasileira. Nesse período os direitos políticos avançaram novamente.

Entretanto, uma nova fase de retrocesso teve início em 1964. Mais uma vez, um Golpe de Estado desmoronou as instituições democráticas. Logo no início do regime militar, muitos cidadãos tiveram os seus direitos políticos cassados, as eleições presidenciais passaram a ser realizadas de forma indireta, e os partidos políticos existentes até então foram suprimidos. O “bipartidarismo” criado no contexto autoritário da época comprometeu seriamente o próprio sentido do direito de organização e atuação partidária. Pouco tempo depois ocorreram novas mudanças na legislação e as eleições diretas para outros cargos do Executivo – governadores dos Estados e prefeitos das capitais – também foram suspensas.

Além de restringir a atividade política, o regime suspendeu também as liberdades civis, instaurando no país uma verdadeira ditadura. Para legalizar a nova ordem autoritária, o regime militar aprovou em 1967 uma nova Constituição para o país. O texto constitucional consagrava alguns direitos políticos, como o direito de sufrágio e também o de organização e atuação em partidos políticos, no entanto, o exercício de tais direitos estava comprometido, já que a política de repressão era uma realidade. Portanto, não restam dúvidas de que após a ascensão dos militares ao poder em 1964, os direitos políticos retrocederam mais uma vez no Brasil.

No entanto, observamos no terceiro tópico que as lutas pela redemocratização na década de 1980 resultaram na promulgação de uma nova Constituição. Em 1988 foi promulgada a sétima Constituição de nossa história que, a despeito de suas limitações e deficiências, reestabeleceu o Estado Democrático de Direito entre nós. Além de consagrar o sufrágio universal – possibilitando assim a participação política de novos atores, tais como os analfabetos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos – e o direito de organização e

atuação partidária, a Carta vigente ampliou o rol dos direitos políticos. Foram estabelecidos outros mecanismos de participação direta dos cidadãos, tais como o direito de voto em plebiscitos e referendos, e ainda os direitos de iniciativa popular de leis e o de propor ação popular leis. Com isso, a promulgação da Constituição de 1988 marcou a retomada dos direitos políticos no Brasil.

Após toda a discussão realizada, percebe-se claramente que a trajetória dos direitos políticos no Brasil é marcada por conquistas e tropeços, por avanços e retrocessos. Com a análise das constituições anteriores, constata-se também que sempre houve uma distância muito grande entre o plano formal e o real, isto é, entre o que estava positivado na lei e o que acontecia concretamente na vida política do país. Mesmo com o advento da “Constituição Cidadã”, essa situação não parece ser tão diferente.

5. REFERÊNCIAS

BENEVIDES, M. V. M. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: Senado, 1988.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Lisboa: Almedina, 2003.

CARNEIRO, Maria Luíza Tucci. **Quando um país se apequena**. Revista de História da Biblioteca Nacional, abr. 2014.

CARONE, Edgard. **O estado novo (1937-1945)**. Rio de Janeiro: Difel, 1977.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem - teatro das sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

_____. **Os bestializados**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CRETELLA JUNIOR, José. **Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Forense, 1994.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2008.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1991.

GOMES, A. M. C. O Brasil republicano. In: **História da civilização brasileira**. Rio de Janeiro: Difel, 1986.

KINZO, Maria D'alva Gomes. **Oposição e autoritarismo**: gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2012.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. **Os partidos políticos brasileiros**: 45 a 64. São Paulo: Graal, 1983.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MOREIRA ALVES, Maria Helena. **Estado e oposição no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

_____. **Eleições no Brasil**: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituição brasileira de 1824**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

POLETTI, Ricardo. **Constituição brasileira de 1934**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

RIBEIRO, Hércio. **A iniciativa popular como instrumento da democracia participativa**. 2011. Disponível em: <www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/helcioribeiro.pdf>. Acesso em: 07 maio 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil**: de Getúlio a Castelo. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

SOBRINHO, Barbosa Lima. **Constituição brasileira de 1946**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VIOTTI, Maria Emília. **Da monarquia à república**. São Paulo: Unesp, 2010.