

GENNARO CANNAVACCIUOLO

VOTO OBRIGATÓRIO E DEMOCRACIA

CURITIBA

2003

GENNARO CANNAVACCIUOLO

VOTO OBRIGATÓRIO E DEMOCRACIA

Monografia apresentada para obtenção de título em bacharel em Direito, ao Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, sob orientação do Professor Ricardo Marcelo Fonseca.

CURITIBA

2003

TERMO DE APROVAÇÃO

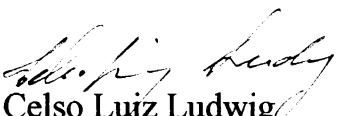
GENNARO CANNAVACCIUOLO


VOTO OBRIGATÓRIO E DEMOCRACIA

MONOGRAFIA APROVADA COM REQUISITO PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE BACHAREL EM DIREITO, NA FACULDADE DE DIREITO, SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, PELA BANCA EXAMINADORA FORMADA PELOS PROFESSORES:

Orientador:


Prof. Dr. Ricardo Marcelo Fonseca
Departamento de Direito Privado, UFPR


Prof. Dr. Celso Luiz Ludwig
Departamento de Direito Privado, UFPR


Prof. Dr. Cesar Serbena
Departamento de Direito Privado, UFPR

Curitiba, 29 outubro de 2003

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 1 |
| 1 DEMOCRACIA DA ANTIGUIDADE AOS TEMPOS ATUAIS | 3 |
| 1.1 Teoria Clássica | 4 |
| 1.2 Tradição Romano-Medieval | 5 |
| 1.3 Tradição Republicana Moderna | 7 |
| 2 BREVE HISTÓRICO DO DIREITO ELEITORAL NO BRASIL | 10 |
| 2.1 Império | 10 |
| 2.2 Período Republicano | 14 |
| 2.3 Do Período Militar a Democracia Atual..... | 18 |
| 3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA | 23 |
| 3.1 A Doutrina Representativa da Duplicidade..... | 24 |
| 3.2 A Doutrina da Identidade | 27 |
| 3.3 Nova Teoria da Representação Política..... | 32 |
| 4 VOTO OBRIGATORIO E VOTO FACULTATIVO | 34 |
| CONCLUSÃO | 43 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 46 |

INTRODUÇÃO

Este trabalho científico pretende demonstrar a importância do voto obrigatório, para a manutenção e desenvolvimento da maturidade política do povo brasileiro.

Maturidade política, neste trabalho, entende-se como a capacidade do povo em discernir o mal político do bom político, através do acompanhamento do mesmo por intermédio dos canais de comunicação. Seria uma virtude que o povo tem de avaliar se os legisladores e membros do executivo estão cumprindo seu papel. Em 1875, o político, Saraiva do período republicano, criador da Lei que receberia seu nome, já tinha idéia do que seria maturidade política de um povo, quando combatia a possibilidade de conceder o direito de voto aos analfabetos, declarando: “Vós que não meditais, vós que não sabeis o que vai pelo mundo político, haveis de ter os mesmos direitos que têm os vossos vizinhos, que lêem jornais, que sabem quais os homens políticos do país, quais são suas idéias, e que estão habilitados para exercer essa função, para a qual vós não tendes a menor aptidão (sessão de 11 de agosto de 1875)”.¹

O autor do discurso, contudo, não pensou na possibilidade de que, em sendo universal o sufrágio, incluindo também os analfabetos, estar-se-ia lhes dando, a oportunidade de se interessar pelo assunto e, até quem sabe vindo a aprender a ler e escrever em virtude da própria política.

A questão é nitidamente de caráter público, porem atinge a esfera privada pois as decisões do governo e as leis apresentadas pelo legislativo alcançam ambas as esferas.

A finalidade deste trabalho é demonstrar que o voto obrigatório deve ser mantido. Da sua manutenção depende algo mais do que a simples participação de todos os estratos sociais, elegendo candidatos com a máxima legitimidade.

Na verdade, o voto obrigatório tem um valor maior, que vai além do voto em si e, este, é justamente a figura do Estado que entende que seu povo ainda não tem maturidade política suficiente e, deseja, que ao longo dos anos ele a adquira, almejando, assim, que no futuro, a nação brasileira, saiba escolher bem dentre os

¹ FAORO, Raymundo, *Os Donos do Poder*, 7 ed., Rio de Janeiro, Globo editora, 1987, p. 376.

candidatos, formando o melhor corpo político possível, na medida em que serão eleitos somente aqueles que realmente merecem ser representantes do povo.

No que concerne aos objetivos, este trabalho científico, pretende dar noções de democracia e representatividade vinculadas ao voto obrigatório, bem como um breve histórico do direito eleitoral no país, tendo como enfoque principal a obrigação de votar.

Ao final, discutir-se-á qual modalidade de voto é a melhor, ou seja, o voto obrigatório ou facultativo. Muitos defendem a segunda opção, com o pretexto de que não há democracia onde se obriga o povo a votar. Por outro, lado o voto obrigatório, deixa o traço marcante da legitimidade numa eleição em que todas as camadas sociais devem se manifestar. Porém são muitos os argumentos que defendem as duas teses. É difícil distinguir qual das duas é a melhor alternativa para o país atualmente. Somente uma análise profunda permite avaliar a superioridade do voto obrigatório frente ao facultativo, haja vista os importantes valores que estão envolvidos e não o simples ato de votar.

1 DEMOCRACIA DA ANTIGUIDADE AOS TEMPOS ATUAIS

É indispensável conceituar o que é democracia, neste trabalho, pois o voto obrigatório somente pode existir num sistema democrático, em que o povo tenha participação na escolha dos representantes da sua vontade. Na verdade, esta modalidade de voto deve existir, justamente como forma de garantia da Democracia.

Variam de maneira considerável as posições doutrinárias acerca do que legitimamente se há de entender por democracia. O autor Vilfredo Pareto reconhece que o termo democracia “é ainda mais indeterminado que o termo completamente indeterminado religião”,² enquanto Bryce chega a defini-la como a forma de governo na qual “o povo impõem sua vontade de todas as questões importantes”.³ Para Kelsen democracia é sobretudo um caminho: o da progressão para a liberdade.⁴

Na teoria contemporânea da democracia confluem três tradições históricas. Existe a teoria clássica, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de governo, segundo a qual a Democracia, como Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como Governo de um só, e da aristocracia, como Governo de poucos. A teoria medieval, de origem romana, apoiada na soberania popular, na base da qual há a contraposição de uma concepção ascendente a uma concepção descendente da soberania conforme o poder supremo, deriva dos povos e esse torna representativo ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior. Já a teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado Moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de Governo são essencialmente duas: a monarquia e a república, e a antiga Democracia nada mais é que uma forma de República, sendo a outra a aristocracia, onde se origina intercâmbio característico do período pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais

² PARETO, Vilfredo, *Sociologia Geral*. Apud: Menotti Del Picchia, *A Crise da Democracia*, p. 45.

³ BRYCE, Emilio, *Moral e Democracia*. Apud: Menotti Del Picchia, ob. Cit., p. 68.

⁴ KELSEN, Hans, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2 ed., pp. 3-13. Apud: BONAVIDES, Paulo, *Ciência Política*, 10 ed., Malheiros, São Paulo, 1999, p. 267.

republicanos e o Governo genuinamente popular é chamado, em vez de Democracia, de república⁵.

O problema da Democracia, das suas características, de sua importância ou desimportância é, como se vê, antigo, tão antigo quanto a reflexão sobre as coisas da política, tendo sido reproposto e reformulado em todas as épocas, de tal maneira isto é verdade, que um exame do debate contemporâneo em torno do conceito e do valor da Democracia não pode prescindir de uma referencia, ainda que rápida, à tradição.

1.1 Teoria Clássica

Das cinco formas de governo descritas na *República*, de Platão: aristocracia, timocracia, oligarquia, Democracia e tirania, só uma delas, a aristocracia, é boa. Da Democracia se diz que “nasce quando os pobres, após haverem conquistado a vitória, matam alguns adversários, mandam outros para o exílio e dividem com os remanescentes, em condições paritárias, o Governo e os cargos públicos, sendo estes determinados, na maioria das vezes, pelo sorteio”⁶ e é caracterizada pela “licença”. O mesmo Platão, além disso, reproduz no político a tradicional tripartição das formas puras e das formas degeneradas e a Democracia é aí definida como o “Governo do numero”, “Governo de muitos” e “Governo da multidão”. Distinguindo as formas boas das formas más de Governo com base no critério da legalidade e da ilegalidade, a Democracia é, nesse sentido, considerada a menos boa das formas boas e a menos má das formas más de Governo. Segundo Platão:

“Sob todo o aspecto é fraca e não traz nem muito benefício nem muito dano, se a compararmos com outras formas porque nela estão pulverizados os poderes em pequenas frações, entre muitos. Por isso, de todas as formas legais, é esta a mais infeliz, enquanto que entre todas as que são contra a lei é a melhor. Se todas forem desenfreadas, é na Democracia que há mais vantagem para viver; por outro lado, se todas forem bem organizadas, é nela que há menor vantagem para viver”.⁷

⁵ BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola e PASQUINI, Gianfranco, **Dicionário de Política**, editora UNB, 11 ed., Brasília, 1998, p. 319.

⁶ Idem, p. 320.

⁷ Idem, p. 320.

Nas Leis, na tripartição clássica entra a bipartição, que depois de Maquiavel nos habituamos a chamar de moderna, entre as duas “matrizes das formas de governo”, que são a monarquia cujo modelo é o Estado persa e a democracia é a cidade de Atenas. Ambas são, se bem que por razões opostas, más; uma, por excesso de autoridade e outra pelo excesso de liberdade. Até na variedade das classificações, a Democracia, uma vez mais, é objurgada como regime da “liberdade bem desenfreada”.⁸

A tradição aristotélica das três formas de governo resume-se em aristocracia, governo de poucos; monarquia, governo de um, onde não cabe prestação de contas perante a lei; Isonomia, governo de todos, onde todos são iguais perante as leis.

Salvo poucas exceções, a tripartição aristotélica foi acolhida em toda a tradição do pensamento ocidental, pelo menos até Hegel, ao qual chega quase extenuada, e tornou-se um dos lugares comuns da tratadística política. Para assinalar algumas etapas deste longo percurso, recordamos Marsílio de Pádua, em *Defesonr pacis*, I, 8; São Tomás de Aquino, em *Summa Theologica*, I-II, qu.105, art. 1; Godin, em *De la republique*, II, 1; Thomas Hobbes, em *Decive*, cap. VII, *Leviathan*, cap. XIX, Locke, em seu *Segundo Tratado sobre o Governo*, cap. X; J.J. Rousseau, em *Cotrato Social*, III, 4, 5, 6; Kant, em *Metafísica dos Costumes, Doutrina do Direito*, parágrafo 51; Hegel, em *Linhas Fundamentais de filosofia do direito*, parágrafo 273.⁹

1.2 Tradição Romano-Medieval

Os juristas medievais elaboraram a teoria da soberania popular, partindo de algumas conhecidas passagens do *Digesto*, tiradas principalmente da obra de Ulpiano, *Democracia*, I, 4,1, que expõem a idéia de que do príncipe tem autoridade porque o ovo lha deu ; e o de Juliano , em *Democracia* I, 3, 32, onde, a propósito do costume, como fonte de direito, se diz que o povo cria o direito não apenas através do voto, dando vida às leis, mas também *rebus ipsis et factis*, dando vida aos costumes. O primeiro passo serviu para demonstrar que, fosse qual fosse o efetivo detentor do poder

⁸ Idem, p. 320.

⁹ Idem, p. 321.

soberano, a fonte originaria deste poder seria sempre o povo e abriu o caminho para a distinção entre a titularidade e o exercício do poder, que teria permitido, no decorrer da longa história do Estado democrático, salvar o princípio democrático não obstante sua corrupção prática.

O segundo passo permitiu verificar que quem outorga a outrem o poder de fazer leis, sempre conservará apesar de tudo o poder de criar direito através da tradição.

Numa das obras principais do pensamento político medieval, o “*Defensor pacis*”, o autor Marsílio de Pádua, se demonstra abertamente que o poder de fazer leis, em que se apóia o poder soberano, diz respeito unicamente ao povo ou a sua parte mais poderosa. De um lado, portanto, “O poder efetivo de instituir ou eleger um Governo diz respeito ao legislador ou a todo o corpo dos cidadãos, assim como lhe diz respeito o poder de fazer leis...Da mesma forma diz respeito ao legislador o poder de corrigir e até de depor o governante, onde houver vantagem comum para isso” (I, 15, 2).¹⁰

Por outro lado, enquanto a *causa prima* do Estado é o legislador, o governante é a *causa secundária* ou “é a causa instrumental e executiva”, no sentido de que quem governa age pela “autoridade que lhe foi outorgada para tal fim pelo legislador e segundo a forma que este lhe indicar”. Esta teoria tão bem elaborada por Marsílio de Pádua, em que há dois poderes fundamentais do Estado – o legislativo e o executivo – sendo o primeiro principal, enquanto o segundo deriva do povo que o delega sob forma de mandato revogável, sendo um poder derivado, foi um dos pontos cardeais das teorias políticas dos séculos XVII e XVIII.

Há uma maneira diferente de conceber o legislativo por Locke e Rousseau, onde para o primeiro deve ser exercido por representantes e o segundo acha que deve ser assumido diretamente pelos cidadãos.

Através da teoria da soberania popular, a teoria do contratualismo entra de pleno direito na tradição do pensamento democrático moderno e torna-se um dos momentos decisivos para a fundação da teoria moderna da democracia. Não se pode confundir as duas teorias, porém elas têm dois pontos em comum: o *populus* concebido como *universitas civium* é ele mesmo, na sua origem, o produto de um acordo, que é o

pactum societatis; uma vez constituído o povo, a instituição do Governo, quaisquer que sejam as modalidades da transmissão de poder, total ou parcial, definitivo ou temporário, irrevogável ou revogável, acontece na própria forma de contrato, o *pactum subjectionis*.

1.3 Tradição Republicana Moderna

Maquiavel se inspirou na história da república romana, unida às considerações da própria época para escrever que: “todos os Estados, todos os domínios que tiveram e tem império sobre os homens, foram e são ou republicas ou principados”.¹¹

A república em contraposição à monarquia não se identifica com a democracia, com o governo popular, até porque existem repúblicas democráticas e aristocráticas. A noção idealizada por Maquiavel passará através de escritores radicais dos séculos XVII e XVIII até a Revolução Francesa, entendida em sua oposição ao governo real, em que o poder não está concentrado nas mãos de um só, mas é distribuído de forma variada entre colegiados, embora, por vezes, contrastando entre si, se acham constantemente alguns traços que contribuíram para formar a Democracia moderna, que hoje, cada vez mais freqüentemente, é definida como regime policrático oposto ao regime monocrático.

“Modelada sobre o exemplo das repúblicas antigas e modernas, é, na realidade uma democracia igualitária, não só formalmente, fundada que sobre a rotatividade das magistraturas que acontece através das eleições livres dos cidadãos mas também, e substancialmente, porque é regida por uma férrea lei agrária, que prevê a distribuição eqüitativa de terras de modo que ninguém seja tão poderoso que possa oprimir o outro. Das três formas de governo descritas por Montesquieu, república, monarquia e despotismo, a forma republicana de Governo compreende tanto a república democrática como a aristocrática, quase sempre tratadas separadamente”.¹²

Cabe ainda salientar a análise da conexão existente entre os partidos políticos e a democracia, na atualidade.

¹⁰ Idem, p. 322.

¹¹ Idem, p. 322.

¹² Idem, p. 323.

Com o advento do século XX, ocorreu uma grande pressão das massas oriundas das camadas economicamente inferiores, produzindo como instrumento de influência, os partidos políticos. Com o crescimento da participação popular no exercício do poder, houve concomitante fortalecimento dos partidos políticos. O Estado consagra a realidade partidária, tanto na democracia como na ditadura, o partido político é hoje o poder institucionalizado das massas. Para Sir Ernest Barker, forma uma ponte através da qual as correntes da opinião afluem das áreas da sociedade para a área do Estado e suas instituições, afetando o curso das decisões políticas.¹³

Porém, na nossa época, não é raro os partidos políticos, que são considerados instrumentos fundamentais da democracia, se corrompam. No seio destes, logo se forma uma vontade infiel e contraditória da vontade do corpo eleitoral. As massas, então, se vêem atraídas por uma vontade que não é delas, que é estranha aos seus interesses, acabando como vítimas de um sistema que elas mesmas ajudaram a construir.

A ditadura invisível dos partidos não se estende apenas às casas legislativas, mas também aos chefes dos executivos, exercendo, assim, um mandato imperativo.

Assim, o partido onipotente, a esta altura, não é mais o povo nem sua vontade geral, mas ínfima minoria que desnaturou toda a verdade democrática. “Nenhuma ameaça do que esta pesa sobre a democracia em suas núpcias com o partido político na idade das massas”.¹⁴

Sobre o “eleitor”, Gilberto Amaro já escrevera: “ Em todos os países o eleitor não vota livre, isto é fora dos partidos. Não é admitido a votar senão em nome dos partidos, no sistema uninominal, nas pessoas que representam esses partidos; no sistema proporcional, nas idéias ou no programa desses partidos”.¹⁵

A influência do partido sob o eleitor é decisiva na sua opinião. O deputado é o homem do partido, não sendo livre para atuar do modo que cuidasse mais do interesse geral. A coação partidária restringe a liberdade do parlamentar.

¹³ Ernest Barker, *Britain and the British People*, 2 ed., p. 41. Apud: BONAVIDES, Paulo, *Ciência Política*, 10 ed., Malheiros, Sao Paulo, 1999, p. 277.

¹⁴ BONAVIDES, Paulo, *Ciência Política*, 10 ed., Malheiros, Sao Paulo, 1999, p. 278

Ainda na opinião de Paulo Bonavides:

“A consciência individual dá lugar à consciência partidária, os interesses tomam passos das idéias, a discussão se faz substituir pela transação, a publicidade pelo silêncio, a convicção pela conveniência, o plenário pelas antecâmaras, a liberdade do deputado pela obediência semi-cega às determinações dos partidos, em suma, as casas legislativas, dantes órgãos de apuração da verdade, se transfazem em meros instrumentos de oficialização vitoriosa de interesses previamente determinados”.¹⁶

Mais uma vez é notável a importância da manutenção do voto obrigatório, na medida em que o povo pode analisar qual partido representa fielmente a sua vontade. A própria lei eleitoral dá condições ao eleitorado de reprovar o governo não o reelegendo para um eventual segundo mandato, caso suas decisões não estejam de acordo com as expectativas do povo.

Basta avaliar se em quatro anos houve melhorias na educação; na saúde ; na segurança; no grau de desemprego; na inflação; no índice de crescimento da economia, em termos de porcentagem de PIB; se houve investimentos nos setores de base da economia como agricultura, siderurgia, construção civil; se ocorreu melhora do comercio exterior, com saldo positivo da balança comercial; se houve melhora na distribuição da renda e aumento do poder aquisitivo real do povo. Tudo isso pode ser analisado através de estatísticas, que embora, muitas vezes são manipuladas pelo próprio governo, dão uma idéia geral de como o país foi dirigido.

Na realidade quatro anos é pouco para mudar um país, porém através de informações é possível verificar se o país está no rumo certo e, então, o eleitorado poderá, conscientemente, delegar seu poder ao mesmo governo por mais um mandato.

¹⁵ AMADO, Gilberto, Eleição e Representação, p. 175, apud, Bonavides, Paulo, **Ciência Política**, 10 ed., Malheiros, Sao Paulo, 1999, p. 279.

¹⁶ BONAVIDES, Paulo, **Ciência Política**, 10 ed., Malheiros, Sao Paulo, 1999, p. 280.

2 BREVE HISTÓRICO DO DIREITO ELEITORAL NO BRASIL

Após ter analisado a democracia, cabe expor um breve histórico do direito eleitoral no Brasil, para a melhor compreensão do voto obrigatório.

A História do direito eleitoral brasileiro é extremamente rica e complexa e, aqui, será analisada em três períodos sucessivos, isto é: império, período republicano e do período militar a democracia atual. O período colonial não vem analisado, pois foge ao tema do trabalho que está relacionado ao voto obrigatório e Democracia no Estado. Este, no Brasil, apenas vem a se formalizar após a independência, tendo seu início no império.

2.1 Império

No império, elegiam-se diversos postos do sistema político. No âmbito local votava-se para juiz de paz e para vereadores, os quais administravam a cidade, pois naquela época não existia prefeito.

No começo do império a qualificação para ser eleitor era feita no dia da eleição, o voto era indireto, existindo a eleição local de primeiro grau organizada pela paróquia da vila ou cidade. Nesta eram escolhidos os eleitores, que votariam para deputados. Após, na eleição de segundo grau, os eleitores escolhidos em cada paróquia escolhiam os deputados para a Câmara dos Deputados.¹⁷

Durante o império foi adotado o sigilo de voto, evitando, em parte, fraudes, onde a cédula era colocada em um envelope.

O sufrágio naquela época não era universal, aliás, somente poderiam votar homens, maiores de 25 anos, 21 anos se casados ou oficiais militares e, independentemente da idade, se clérigo ou bacharel. Mulheres e escravos não tinham direito a voto, embora a Constituição de 1824 não proibisse. Esta limitou o voto dos analfabetos porque exigia a assinatura da cédula de votação.¹⁸

¹⁷ NICOLAU, Jairo Marconi. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editora, 2002, p. 10.

¹⁸ Idem, p. 11.

No início do império o eleitor poderia mandar sua cédula por intermédio de outro, no final era exigida a presença do eleitor no local de votação. Não existia título no início do império, sendo adotado um modelo , neste período. O período foi caracterizado pela não ocorrência de inscrição prévia de partidos e candidatos.

É importante salientar, ainda, outras modificações no sistema eleitoral nas eleições para Câmara dos Deputados, durante o Império.

Em 1824, a Circunscrição eleitoral era a Província, a quantidade de nomes em que o eleitor podia votar eram tantos quantos fossem as cadeiras da província na Câmara do Deputados. O sistema eleitoral adotado era de maioria simples, ou seja, os mais votados da província eram eleitos.¹⁹

Segundo o autor Victor Nunes Leal, para as primeiras eleições pautadas pelo decreto de 26 de marco de 1824, estavam previstas

“mesas eleitorais, compostas do juiz de fora (ou ordinário, ou quem suas vezes fizesse), do pároco, de dois secretários e dois escrutadores. Os quatro últimos eram escolhidos por aclamação da assembléia eleitoral, reunida na igreja, e mediante proposta do juiz, de acordo com o pároco. A mesa tinha poderes amplíssimos, desde a qualificação dos votantes e determinação do prazo para recebimento das cédulas ate a apuração dos votos e fixação do número de eleitores²⁰ da paróquia”.²¹

Segundo Tarquínio de Souza, “Na Câmara de 1826, houve a primeira comissão dos cinco, que se tornou de tão grande importância na nossa tradição parlamentar e a que cabia a incumbência de verificar a legitimidade dos diplomas ou títulos expedidos aos deputados eleitos”.²²

Com o decreto de 4 de maio de 1842, ocorreu a qualificação prévia dos votantes e dos elegíveis por uma junta composta por um juiz de paz, do pároco e da autoridade policial. Enquanto a mesa eleitoral passou a ser nomeada por dezesseis cidadãos escolhidos entre os elegíveis. A influência dos delegados e subdelegados de policia na

¹⁹ Idem, p.17.

²⁰ “Neste Sumario de Legislação Eleitoral, ate a Lei Saraiva, exclusive, empregaremos sempre o termo votante para os eleitores de primeiro grau, reservando o eleitores para os de segundo, conforme se usava nas leis de então”. Segundo o autor Victor Nunes Leal, in **Coronelismo, Enxada e Voto**, p. 220

²¹ LEAL, Victor Nunes, **Coronelismo, Enxada e Voto**, Sao Paulo, 3 ed. , Alfa-Omega Editora, 1976, p. 220.

qualificação dos votantes deu lugar à “mais desembaraçada violência , corrompendo completamente o resultado dos pleitos.”²³

Em 1855, o sistema foi alterado, pela Lei dos Círculos, e a Circunscrição eleitoral passou a ser o Distrito de um Representante, bem como mandou eleger os suplentes de deputados na mesma ocasião, que estes. Os suplentes geralmente eram os imediatos em recebimento de votos e saíam da oposição durante seu mandato, migrando para as correntes governistas; a lei não especificava a quantidade de nomes em que o eleitor podia votar. O sistema eleitoral adotado foi o de maioria absoluta: se nenhum candidato obtivesse mais de 50% dos votos, era realizada nova eleição entre os quatro mais votados, se ainda assim, nenhum obtivesse maioria absoluta, era realizado um novo pleito com os dois mais votados.²⁴

A Lei de 1855 foi alterada para a segunda Lei dos Círculos, em 1860, suprimindo a eleição dos suplentes, mandando se fizesse em caso de vaga. O autor Jairo Nicolau afirma que em 1860, a Circunscrição eleitoral, unidade na qual o eleitor podia escolher seus deputados, passou a ser o Distrito de três representantes. O sistema de maioria simples voltou, e os três nomes mais votados no distrito eram eleitos.²⁵

A Circunscrição passa a ser a Província em 1875, com a Lei do Terço, houve adoção do voto limitado tanto no segundo como no primeiro grau, sendo a quantidade de nomes em que o eleitor poderia votar seria de 2/3 (dois terços) do número de representantes na Câmara do Deputados. “A intenção doutrinária do sistema era garantir a representação das minorias, na suposição de que a terça parte da representação, não sufragada nas cédulas da maiorira, pudesse ser eleita nas correntes minoritárias”.²⁶ O sistema eleitoral permaneceu de maioria simples, em que os mais votados da província eram eleitos.

²² SOUZA, O. Tarquínio de, **Bernardo Pereira de Vasconcelos e seu Tempo**, Rio de Janeiro, 1937, p22. Apud: LEAL, Victor Nunes, **Coronelismo, Enxada e Voto**, Sao Paulo, 3 ed. , Alfa-Omega Editora, 1976, p. 220.

²³ TAVARES de Lira, A. **Organização Política e Administrativa do Brasil**, 2 ed., São Paulo, 1937, p. 337; ° Tarquínio de Souza, ob. cit., p. 245.

²⁴ NICOLAU, Jairo Marconi. **História do Voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editora, 2002, p. 19.

²⁵ Idem, p.20

²⁶ LEAL, Victor Nunes, **Coronelismo, Enxada e Voto**, Sao Paulo, 3 ed. , Alfa-Omega Editora, 1976, p. 222.

Finalmente, em 1881, a Circunscrição eleitoral passa a ser o distrito de um representante. O eleitor poderia votar em apenas um nome para a Câmara dos deputados. O sistema eleitoral voltou a ser o de maioria absoluta. Se nenhum candidato obtivesse mais de 50 % dos votos, era organizada, três dias depois, nova eleição entre os dois candidatos mais votados. Contudo, a Lei Saraiva não admite o, ainda, o voto dos analfabetos, mas consente que assine pelo eleitor, outra pessoa, no ato do recebimento do título, “e na revisão do alistamento incluía apenas o eleitor que soubesse ler e escrever”.²⁷

Para o autor Jairo Nicolau, tantos os estudiosos recentes como os analistas da época tendem a comparar os sistema monárquico brasileiro com o parlamentarismo britânico do século XIX. Na Inglaterra, o partido vitorioso escolhia o primeiro-ministro. A formação do governo dependia das preferências eleitorais, ocorrendo, assim, uma grande pressão para reduzir as fraudes eleitorais e ampliar o eleitorado, onde de 1835 a 1884, houve um aumento de 24% dos adultos que tinham direito de votar.²⁸

Já no Brasil, o sistema funcionava às avessas. O Imperador indicava o partido que chefiaria o gabinete e este, por sua vez, organizava a eleição. Tal partido tinha a missão de garantir a vitória nas urnas. As eleições não geravam um governo legítimo, que representasse a vontade do povo, mas servia exclusivamente para dar sustentação parlamentar ao Gabinete escolhido pelo Imperador. Para tanto era fundamental o papel do presidente de província, o qual, sendo indicado pelo Imperador, tinha a função de garantir a vitória do partido convocado para chefiar o Gabinete. Isto era realizado mediante distribuição de cargos, fraudes eleitorais e uso de violência²⁹.

Cada um dos cinco sistemas eleitorais foram adotados no período imperial foram precedidos de intenso debate parlamentar, tendo sempre como objetivo maior, a garantia dos interesses das minorias, da elite. Havia, sim, uma preocupação, em evitar que os partidos à frente do Gabinete e responsável pela organização das eleições obtivesse a maioria ou todas as cadeiras da Câmara dos Deputados. Contudo, em 16

²⁷ FAORO, Raymundo, *Os Donos do Poder*, 7 ed., Rio de Janeiro, Globo editora, 1987.

²⁸ NICOLAU, Jairo Marconi, op. cit. p 25.

legislaturas do segundo império, cinco foi de câmaras unânimes e apenas uma teve um deputado de oposição.

É importante salientar ainda que nesta época ainda nem se pensava em voto obrigatório, fato que viria a ocorrer mais tarde.

2.2 Período Republicano

Segundo Pinto Ferreira, “O primeiro Código eleitoral do Brasil consta do Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, oriundo da obra conjunta de Assis Brasil, João Cabral e Mario Pinto Serva, que instituiu a Justiça Eleitoral, adotando o voto feminino, o seu sistema de eleição sendo o sufrágio universal, direto e secreto”.³⁰

O que caracterizou este período foi o advento do Código Eleitoral, que após muito debate e consultas a juristas, foi promulgado em 1932. O grande destaque foi a extensão do voto às mulheres. Na França isto somente foi possível em 1944; na Itália e Japão em 1946 e na Suíça em 1971.³¹

O sigilo de voto foi aperfeiçoado com duas medidas. A primeira era a obrigatoriedade do uso da cédula oficial, pois antigamente a cédula era fornecida pelos próprios partidos e, aqueles mais estruturados, tinham condições de distribuir cédulas por mais municípios, facilitando a coação dos eleitores feita pelos cabos eleitorais. Agora, as cédulas passaram a ser todas iguais e fornecidas pela Justiça Eleitoral. A segunda medida foi a introdução, na seção eleitoral, de um lugar indevassável, com uma porta ou cortina, garantindo o sigilo do voto³².

O novo Código permitiu duas formas de alistamento: o por iniciativa do indivíduo e o *ex-officio*, onde os chefes de empresas e repartições públicas eram obrigados a inscrever seus subordinados.

²⁹ Idem, p. 26.

³⁰ FERREIRA, Pinto, **Código Eleitoral Comentado**, São Paulo, Saraiva, 4 ed., 1997, p. 12.

³¹ NICOLAU, Jairo Marconi, op. cit. p 38.

³² O sigilo de voto apesar de proclamado várias vezes na legislação anterior, era burlado de diversos modos. O mais freqüente era a possibilidade dos partidos usarem sobrecarta de cor, tamanho e formato diferentes. Assim, ao ser depositado na urna, o voto era facilmente identificável, conforme atesta Victor Nunes Leal, em **Coronelismo, Enxada e Voto**.

Pela primeira vez passaram a se adotar sanções aos que não se alistavam, em que o funcionário público, por exemplo, deveria apresentar o título para trabalhar e a também a identidade.

A criação da Justiça Eleitoral foi a medida principal para tornar as eleições mais limpas. Tinha e tem até hoje a função de organizar o alistamento, as eleições, a apuração dos votos, o reconhecimento e a proclamação dos eleitos. Os municípios foram divididos em seções eleitorais de no máximo 400 pessoas. Após o término da eleição as urnas eram lacradas, rubricadas e enviadas pelo correio ao Tribunal Regional Eleitoral, onde os votos eram apurados.³³

O novo Código adotou o complexo sistema misto. O proporcional para os cargos do legislativo e o majoritário para eleger os chefes do executivo. A Constituição de 1934 aumentou o contingente de eleitores adultos através de alguns dispositivos legais.

Embora o novo Código tivesse atingido o objetivo de tornar as eleições mais limpas, as fraudes continuavam existindo.

A Constituição de 1934, no que concerne ao aspecto eleitoral, tinha por meta aumentar o contingente de eleitores adultos. Assim, foi reduzido de 21, para 18 anos a idade mínima para o alistamento; estabeleceu o sistema proporcional para eleição de deputados federais; tornou o alistamento e o voto obrigatório para homens e funcionárias públicas.³⁴

Outro aspecto inovador do novo Código foi a exigência do registro prévio dos candidatos antes do pleito. Partidos, coligações, ou grupos de pelo menos cem pessoas deveriam se registrar perante o TRE, pelo menos cinco dias antes do pleito.

Com o Golpe de Estado de 1937 as eleições foram suspensas até 1945 e, em dezembro daquele ano, foram reorganizadas as eleições para presidente, senadores e deputados federais e, assim recompor-se-ia a Assembléia Nacional Constituinte. Em maio de 1945 Getulio Vargas baixou um decreto, regulando as eleições para dezembro daquele ano. A lei Agamenon, nome do então ministro da Justiça e responsável pela

³³ NICOLAU, Jairo Marconi, op. cit. p 39.

redação do decreto, manteve o alistamento por iniciativa e *ex-officio*, tornando bem mais eficiente o alistamento efetuado naquele ano, pois enquanto a população aumentou de 25%, do último alistamento em 1933 até 45, ou seja, em 12 anos, o número de eleitores teve um acréscimo de 325%, subindo para 6,168 milhões. Há que se acrescentar que 21% destes eleitores foram cadastrados pelos interventores de Estados ou por Sindicatos através do alistamento *ex-officio*. Em 1945, o PSD, partido da situação conseguiu eleger 53%, das cadeiras para deputados federais.³⁵

A lei Agamenon também estabeleceu multas para quem não se alistasse ou não votasse. A mesma lei estabeleceu critérios para a organização dos Partidos, exigindo a assinatura de pelo menos 5000 eleitores em estados diferentes para a obtenção do registro. Em 1945, era necessário o registro do candidato com pelo menos 15 dias antes da eleição, não existindo, como hoje, a exigência de um tempo mínimo como candidato ou domicílio eleitoral.³⁶

As eleições de 1945 tiveram uma taxa de comparecimento de 10%, contra 3,3% das eleições de 1933 e 1944.

A Constituição de 1946 confirmou o direito de voto para os alfabetizados maiores de 18 anos e a obrigatoriedade de alistamento e de voto. Determinou o mandato presidencial de cinco anos e, sem direito a reeleição, pelo sistema de maioria simples, em que Presidente e vice eram eleitos de forma independente, ou seja, poderia ocorrer dos mesmos pertencerem a partidos diferentes. Os Senadores eram eleitos por maioria simples para um período de oito anos, onde um era eleito pelo próprio Congresso. Costumava-se chamar o eleito de Senador Bionico. O mandato dos Deputados Federais era de quatro anos e o de governadores variava de quatro a cinco anos, conforme a Constituição do estado, segundo o Prof. Jairo Nicolau, em **História do Voto no Brasil**.

³⁴ Idem, p. 42.

³⁵ O Código de 1932, aperfeiçoado pela Reforma de 1935, apesar dos louvores que mereceu, não punha fim a costumeira coação dos partidos oficiais. Não nos referimos à coação direta no dia do pleito, mas sim à coação difusa, que em muitos lugares precede as eleições no interior do país; ao ambiente de insegurança criado para os eleitores da oposição; à violência preparatória atual ou iminente, segundo V.N. Leal, em **Coronelismo, Enxada e Voto**.

³⁶ NICOLAU, Jairo Marconi, op. cit. p 47.

Em 1950 foi promulgada nova lei eleitoral, que acabou com o alistamento *ex-officio*. Modificou-se também a distribuição de cadeiras entre os partidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, vigorando este sistema até hoje, sofrendo modificação somente em 1988, onde os votos em branco deixaram de ser contabilizados, para o cálculo do quociente eleitoral.

Este é calculado dividindo o total de votos válidos, que são todos os votos recebidos pelos partidos, mais os votos em branco, pelo total de cadeiras, que é definido pela própria Constituição da casa legislativa. Uma vez determinado tal quociente, observam-se quais partidos conseguiram atingi-lo e, assim, é feita a distribuição dos mais votados por partido de maneira proporcional. Este foi o sistema mais duradouro da História do Direito Eleitoral, vigorando em 1950, 1954, 1958, 1962, 1966, 1970, 1974, 1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2000 e 2002, com algumas alterações nos três últimos pleitos, tendo em vista o advento da lei 9.504/98. Na realidade a cada pleito a Justiça Eleitoral, através de Resoluções, modifica detalhes do processo eleitoral a fim de torná-lo mais eficaz.³⁷

As principais modificações no sistema eleitoral neste período foram em 1932, em que os eleitores podiam votar em tantos candidatos quantas fossem as cadeiras do Estado na Câmara dos Deputados. A partir de 1945 podiam votar em apenas um candidato.

Em 1932, foi adotado o sistema misto, sendo parte proporcional e parte majoritário. Em 1945, as cadeiras não alocadas pelo sistema proporcional, iam para o partido maior. Já em 1950 as mesmas eram distribuídas pelo sistema de maiores médias.

A partir de 1955 foi adotada a *folha individual de votação* para evitar que o mesmo eleitor votasse em mais de um local de votação, em cidades diferentes, por exemplo, obrigando-o a votar em uma única seção, conforme atesta o autor Jairo Nicolau.

Um novo recadastramento de eleitores foi feito em 1956, eliminando os falecidos e, gerando um decréscimo de 8,7% no eleitorado que caiu de 15,086 milhões

em 1954, para 13,777 milhões em 1958, enquanto no mesmo período a população cresceu em 11%.

Pode-se dizer que sob o ponto de vista eleitoral a República de 1946 foi bem sucedida, pois os principais postos foram preenchidos via eleições, sendo as mesmas bastante competitivas, haja vista o número de legendas do período, mais de 23, embora o Partido Comunista Brasileiro tenha sido cassado em 1947. O processo eleitoral foi aperfeiçoado com a confecção do novo título eleitoral e da cédula única.

Contudo a restrição do voto para o analfabeto persistiu neste período, o que compromete a legitimidade do processo eleitoral da época, pois em 1950, 48% da população não sabia ler e escrever e em 1960 havia 39% da população de analfabetos.

Houve um crescimento do comparecimento eleitoral ao longo do período: em 1945, 13,4 % da população compareceu para votar, número que cresceria em 20%, até 1962.

Contudo a restrição do voto para o analfabeto persistiu neste período, o que compromete a legitimidade do processo eleitoral da época, pois em 1950, 48% da população não sabia ler e escrever e em 1960 havia 39% da população de analfabetos.

Houve um crescimento do comparecimento eleitoral ao longo do período: em 1945, 13,4 % da população compareceu para votar, número que cresceria em 20%, até 1962.

2.3 Do Período Militar a Democracia Atual

Apenas dois partidos conseguiram se organizar durante o período militar, disputando a preferência do eleitorado. A ARENA e o MDB elegeram candidatos para alguns cargos, que o regime militar preferiu manter o voto direto. Embora o Congresso tenha sido fechado duas vezes e vários parlamentares tenham sido cassados, as eleições proporcionais não foram suspensas e os eleitores escolheram deputados federais, estaduais em 1966, 1970, 1974 e 1978; e vereadores em 1972 e 1976.³⁸

³⁷ Idem, p. 48.

³⁸ Idem, p. 55.

Contudo as eleições majoritárias para Presidente da Republica, Governadores, Prefeitos e Senadores sofreram toda sorte de restrição, ocorrendo sempre voto direto.

Os presidentes Castello Branco, Costa e Silva e Garrastazu Médici foram eleitos pelo Congresso em sessão publica e com votação nominal. Os sucessores, Ernesto Geisel, João Baptista Figueiredo e Tancredo Neves foram eleitos pelo Colégio Eleitoral, composto por deputados federais, senadores e delegados escolhidos pelas assembléias legislativas dos estados.

Quanto às eleições para governadores, o Ato Institucional numero 3 tornou as eleições para tais cargos de diretas para indiretas. Os governadores das eleições de 1967, 1971, 1975, 1979 e 1983 foram escolhidos pelas Assembléias Legislativas.

Em 1977, a emenda constitucional número 8, denominada pacote de abril, instituiu a eleição indireta para Senador. Um seria eleito pelo voto direto e o outro pelo Colégio Eleitoral, que tinha também a função de escolher o governador. Tal senador passaria a ser apelidado de senador biônico. Já em 1978 um senador de cada estado foi eleito indiretamente.³⁹

As eleições do Regime Militar foram reguladas pela lei eleitoral de 1965, cujas principais alterações foram a obrigatoriedade do mesmo eleitor votar em candidato do mesmo partido para deputado estadual e federal; proibição de coligação de partidos nas eleições proporcionais; prazo máximo de seis meses para registro de candidato antes das eleições; multas de 5% a 20% do salário mínimo para eleitores que não se alistassem; multas no mesmo valor para eleitores que não votassem ou não se apresentassem para justificar a ausência de voto. Além das sanções pecuniárias, outras sanções foram adotadas para os eleitores que não votassem, pois sem a prova de ter votado ou justificado o cidadão não poderia obter passaporte ou carteira de identidade, não poderia, também, inscrever-se e nem mesmo fazer prova para concurso publico ou, ainda, obter empréstimo de órgão publico, conforme atesta, Prof. Jairo Nicolau, em sua obra **História do Voto no Brasil**.

³⁹ Idem, p. 56.

Em 1982, últimas eleições do período militar, os governadores passaram a ser eleitos pelo voto direto, ocorrendo à volta do multipartidarismo, com a participação de cinco partidos: PMDB, PDS, PTB, PDT, e PT.

Apesar das legislações casuísticas e as restrições estabelecidas à competição partidária, houve, durante o período militar um contínuo crescimento do número de eleitores. Entre 1966 e 1982 o eleitorado cresceu 162%. O contingente de votantes cresceu, no mesmo período, de 21% para 40%, enquanto a população teve um incremento de apenas 49%. A principal causa deste crescimento foi a adoção, por parte do legislador, da obrigatoriedade para o alistamento e voto, bem como uma série de sanções, já apresentadas anteriormente, para os eleitores que não votassem e, também, a participação imprescindível da Justiça Eleitoral.

O eleitorado, vendo-se obrigado a alistar-se e a votar, é compelido a escolher um candidato e, conseqüentemente, a se aproximar do fenômeno político, aumentando, assim, inconscientemente, sua maturidade política, ao longo dos anos.

A emenda constitucional 25/1985, promulgada pelo então presidente José Sarney, alterou o sistema eleitoral do regime militar através de uma série de medidas, estabelecendo eleições diretas para presidente pelo sistema de maioria absoluta em dois turnos; convocação de eleições diretas para prefeitos de capital e municípios considerados área de segurança nacional, e para prefeitos e vereadores de novos municípios; revogação da fidelidade partidária, em que o parlamentar perdia o mandato se se opusesse às diretrizes do partido e o Distrito Federal passou a ter participação no Congresso Nacional, com oito deputados e três senadores.

Talvés a mais importante medida desta emenda fora a concessão de direito de voto para os analfabetos, medida que derrubou uma restrição que resistiu por mais de cem anos. O voto e o alistamento para eles passou a ser facultativo. Na América Latina a abolição da exigência de alfabetização para o sufrágio ocorreu primeiro no Uruguai, em 1918; na Colômbia em 1936; na Venezuela em 1946; na Bolívia, em 1952; no

Chile, em 1970 e no Peru em 1980. O Brasil foi o último país a permitir o voto para os analfabetos.⁴⁰

Com o recadastramento de eleitores ocorrido em 1986 eliminaram-se as fraudes de cadastramento, evitando eleitores com títulos falsos, permitindo, ainda, a depuração do sistema excluindo os eleitores falecidos. Com o novo recadastramento, constatou-se um crescimento do eleitorado de 58,871, em 1982, para 69,309 milhões em 1986, ou seja, um crescimento de 18%. Este incremento se deve fundamentalmente à obrigatoriedade de alistamento e voto, administrados pela Justiça Eleitoral.

São obrigados a votar os maiores de 18 anos e, tem o direito de optar pela facultatividade, os maiores de 70 anos e os eleitores entre 16 e 18 anos. Os que não votarem nem justificarem são punidos com multa pecuniária de 3% a 10% do valor da UFIR, por pleito não votado. Se, por exemplo, nas eleições de 2002, o eleitor faltou ao primeiro e segundo turnos é obrigado a pagar duas multas, uma para cada pleito, sendo que o Juiz Eleitoral pode aumentar, segundo as condições econômicas do eleitor, a multa em até dez vezes. Além desta sanção pecuniária, o eleitor que não votou nem justificou fica impedido de obter passaporte, inscrever-se em concurso público, receber salários, caso seja funcionário público ou pensionista do estado.⁴¹

Aquele que não votar em três eleições consecutivas tem sua situação eleitoral, automaticamente cancelada, pelo sistema informatizado, devendo, para regularizá-la, pagar as multas em atraso, bem como efetuar requerimento ao Juiz Eleitoral competente, junto ao Cartório eleitoral mais próximo de seu domicílio eleitoral.

Desde à volta do país à Democracia em 1986 foram feitas algumas alterações no sistema eleitoral, em que os Senadores são escolhidos a cada quatro anos, com revezamento de dois e um, mantendo o mandato por oito anos. Para as eleições dos chefes dos executivos, em unidades da federação com pelo menos 200.000 eleitores, foi adotado o sistema majoritário de maioria absoluta em dois turnos, caso nenhum candidato obtivesse aquela no primeiro turno, segundo Prof. Jairo Nicolau.

⁴⁰ Idem, p. 61.

⁴¹ Idem, p. 62.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi adotado o sufrágio universal, o voto direto e secreto, aderindo inclusive ao plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, juntamente à obrigatoriedade de voto e alistamento para os maiores de 18 anos, sendo facultativos para os analfabetos, maiores de setenta, maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

Em 1994, foi sancionada Emenda Constitucional, reduzindo o mandato presidencial para quatro anos. Outra emenda aprovada em 1997, permitiu que o chefe do executivo se recandidatasse por mais um mandato consecutivo.

A lei definitiva que regula atualmente as eleições é a de n 9504/97, que juntamente ao Código Eleitoral, dispões todas as normas e artigos do processo eleitoral, determinando desde a documentação exigida para o alistamento até as regras de propaganda eleitoral e recursos no processo eleitoral contencioso. Até então cada eleição era regulada por lei diferente, o que causava confusão sobre qual lei aplicar em determinados casos. A nova lei homogeneizou as leis anteriores, devendo ser interpretada com auxílio do Código Eleitoral. Como bem já se disse anteriormente, a Justiça Eleitoral, no ano de eleições, cria geralmente no começo do ano, Resoluções para aperfeiçoar detalhes do pleito que ocorrerá em outubro.

A Justiça Eleitoral tem como principal função a execução do processo eletivo, combatendo severamente qualquer tipo de fraude. A garantia de um processo legítimo é dado pela adoção do voto obrigatório, bem como de complexos sistemas de alistamento e apuração, onde a informatização é instrumento fundamental para que se possa obter um grupo de pessoas que possa representar a vontade do povo. Tal grupo, em nome do corpo eleitoral, criará leis e administrará o país, conforme a vontade do povo.

Para melhor compreender a importância do voto obrigatório é indispensável que se apresente noções da evolução do Sistema Representativo.

3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Após compreender as relações entre democracia e voto obrigatório, bem como ter observado um breve histórico sobre o direito eleitoral no Brasil, faz-se necessário abordar o tema da representação política que é bastante pertinente para a melhor compreensão da legitimidade do voto obrigatório no país.

Os autores da área das Ciências Políticas afirmam que o termo “Representação” faz com que “algo que não esteja presente se ache de novo presente”⁴². John A. Fairlie escreve que representar é “apresentar novamente”, chegando-se ao sentido de “apresentar em lugar de outrem”.⁴³ Para o publicista alemão Friedrich Glumm: “A essência da representação consiste antes nisto, em fazer presente através de uma pessoa visível outra pessoa que não se faz concretamente visível perante as demais”. F. Glumm, “Begriff und Wesen der Repraesentation”, in: *Zur Theorie und Geschichte der Repraesentation und Repraesentativverfassung*, p. 105.⁴⁴

Surgem dúvidas quanto ao exercício da representatividade, quando se questiona se há “duplicidade” ou “identidade” na ação do representante, com a interveniência de sua vontade. *Duplicidade e Identidade* serão adotadas neste capítulo como doutrinas políticas de representação e, o estudo destas, ajuda a compreender melhor a evolução e, até mesmo, o moderno sistema representativo.

Na “duplicidade” toma-se o representante político por nova pessoa, portadora de vontade distinta daquela do representado, e do mesmo modo, fértil de vontade criadora para o bem comum, faz-se ele órgão de um corpo político espiritual, a Nação, cujo querer simboliza e interpreta, quando exprime sua vontade pessoal de representante.⁴⁵

Esta entra em contraste com a doutrina da “identidade”, embuida das tendências contemporâneas de massas, que se inclina a cercear as faculdades do representante, jungi-las a organizações partidárias e profissionais ou aos grupos de interesses, fazendo do mandato algo cada vez mais imperativo. Portanto isto retira do representante todo o

⁴² BONAVIDES, Paulo, *Ciência Política*, 10 ed., São Paulo, Malheiros, 1999, p. 202.

⁴³ Idem, p. 202.

⁴⁴ Idem, p. 202.

⁴⁵ Idem, p. 203.

poder próprio de intervenção política animada pelos estímulos de sua vontade autônoma e o acorrenta sem remédio à vontade dos governados, escravizando-o por inteiro a um escrúpulo de fidelidade ao mandante. Um exemplo recente desta situação, ocorreu quando alguns deputados e senadoras do Partido dos Trabalhadores, no Brasil, em maio do corrente ano, não concordaram com alguns pontos da Reforma Previdenciária e, logo, o partido impôs-lhes sanções, chegando até a possibilidade de expulsá-los do partido.

É a vontade do mandante que o representante acaba devendo reproduzir em primeiro lugar, e não a do povo.

3.1 A Doutrina Representativa da Duplicidade

É importante desvelar a doutrina da duplicidade, pois ela contém a origem do conceito de representação política, contendo inclusive as idéias principais que deram forma a nova teoria da representação.

A velha doutrina do sistema representativo tem como idéia capital a independência do representante em face do eleitor. John Milton, um dos primeiros a batalharem por semelhante posição entende que, depois das eleições, os deputados já não são responsáveis perante os eleitores.⁴⁶ Em 1698, Algernon Sidney, na obra, *Discourses on Government*, afirmou que os membros do Parlamento não são simples emissários desta ou daquela circunscrição eleitoral, mas se acham dotados de competência para atuar em nome de todo o reino.⁴⁷

No século XXVIII, pensadores como Blaskstone e Burke, fortaleceram esta idéia. Para Blaskstone⁴⁸, os membros do parlamento representam o reino inteiro e não um distrito eleitoral particular. Burcke⁴⁹ acreditava que havia erro fundamental na Constituição, admitindo que do eleitor derivassem instruções imperativas e mandatos, bastantes para compelir o deputado a segui-los cegamente, dando-lhes obediência, voto

⁴⁶ Idem, p. 204.

⁴⁷ Idem, p. 204.

⁴⁸ Idem, p. 204.

⁴⁹ Idem, p. 204.

e argumento, ainda que contrários as mais claras convicções de seu juízo e consciência. “Vos escolheis um deputado, mas ao escolherdes, deixa ele, de ser o deputado do parlamento”.⁵⁰

Dentre os franceses, foi Montesquieu que apresentou o primeiro modelo continental do sistema representativo, afirmando que os representantes são aptos a discutir, em lugar do povo, os negócios de seu interesse.⁵¹

A incapacidade do povo para debater a coisa pública ou gerir os negócios coletivos, atuando como poder executivo, foi apresentada na obra capital, *Do Espiritio das Leis*. No sistema representativo cabe ao povo somente escolher os representantes, que irão legislar ou governar segundo sua consciência.

Com a Revolução Francesa a doutrina do sistema representativo se aperfeiçoou no que tange a independência política do representado, tendo a capacidade de querer em nome da Nação, mas sem quaisquer outros vínculos ou compromissos com os colégios eleitorais.

Sieyès, na Assembléia Constitutiva de 1791, deu igual seqüência de idéias ao afirmar que “É para utilidade comum que os cidadãos nomeiam representantes, bem mais aptos que eles próprios a conhecerem o interesse geral e a interpretar sua própria vontade”. O que justificaria a adoção das formas representativas, para o mesmo autor, seriam o problema do tempo, na mediada em que seria impossível recolher o voto de todos para cada decisão do governo, bem como o da instrução, em que os parlamentares seriam escolhidos dentre os mais aptos para o exercício da legislatura e governo. Segundo o autor o povo deve apenas delegar os poderes que ele mesmo não é capaz de exercer. Dizendo com convicção a respeito:

“Vincula-se a esse pretenso sistema a salvaguarda da liberdade: é como se se quisesse, por exemplo, provar aos cidadãos que tem necessidade de escrever para Bordéus, que guardariam melhor sua liberdade, se reservassem o direito de levar eles mesmos suas cartas, visto que poderiam fazê-lo, ao invés de comete-las à repartição

⁵⁰ Idem, p. 205.

⁵¹ J. J. Rousseau, *Du Contrat Social*, pp. 280-281. Apud: BONAVIDES, Paulo, *Ciência Política*, 10 ed., São Paulo, Malheiros, 1999, p. 211.

pública competente”⁵², afirmando ainda que “Se os cidadãos ditassem a sua vontade, já não se trataria de Estado representativo, mas de Estado democrático”.⁵³

Após a tormenta revolucionária, no século seguinte, o sistema representativo se institucionaliza. O liberalista, Benjamin Constant, afirma que o sistema representativo nada mais é que uma organização, “mediante a qual a nação incumbe alguns indivíduos de fazerem aquilo que ela não pode ou não quer fazer por si mesma”.⁵⁴ Escreve ainda que, tal sistema “é uma procuração dada a certo numero de pessoas pela massa do povo, que deseja que seus interesses sejam defendidos e que nem sempre tem tempo de defende-los por si mesma”.

De último, Carl Schmitt, em sua obra Teoria da Constituição, defendeu um sistema representativo sem laços com a imperatividade do mandato, nos moldes do Estado Liberal, embora já ultrapassada pela doutrina e pelos fatos. Em *Verfassungslehre*, o autor, ponderou: “Assim é que, de um acordo tão universal e sistemático como a representação, o que enfim parece haver ficado na consciência da Teoria do estado é que o representante não se acha sujeito às instruções e diretrizes de seus eleitores”

Claro está, que pela doutrina da “duplicidade” existem duas vontades no sistema representativo. Uma menor e fugaz do eleitor, limitada ao processo eleitoral, e a vontade autônoma e politicamente criadora do eleito ou representante, oriunda aliás daquela operação. A doutrina dualista tem como conceito chave a independência do representante, em que se fundamenta na publicidade, o livre debate no plenário das assembleias, o bem comum fortalecido pelas inspirações da razão, o culto da verdade, o principio de justiça.

A teoria era adotada pela Franca, onde no artigo 2 do seu Código dispunha: “A Constituição Francesa é representativa e representantes são o corpo legislativo e o rei”. Do mesmo modo na Constituição Belga o artigo 32 apresentava a adoção desta teoria.

⁵² Barnave, in: A Saint Girons, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 3 ed., p.11; Laboulay, *Questions Constitutionnelles*, p. 173. Apud: BONAVIDES, Paulo, *Ciência Política*, 10 ed., São Paulo, Malheiros, 1999, p. 206.

⁵³ Idem, p. 206.

No Estatuto Fundamental Italiano, de 1848, no artigo 41 lê-se: “Os deputados representam a nação em geral, não apenas as províncias pelas quais foram eleitos”.

Ainda no século XX, varias Constituições continuam adotando a doutrina da duplicidade, mediante a vedação constitucional do mandato imperativo.

Foi a Constituição de *Weimar*, que apresentou disposições contraditórias e conflitantes que começaram a debilitar a doutrina dualista. A partir de então, as Constituições começaram a se demonstrar cada vez mais híbridas, demonstrando claros indícios de mudança na essência da representação. A Constituição brasileira de 1967 e sua Emenda de 69, apresentou modificações que deram um revés à tradição representativa das Constituições antecedentes pautadas na doutrina da “duplicidade”. Assim, abriu-se espaço para a adoção do Estado partidário e seus anexos plebiscitários. O princípio da disciplina partidária vinha munido da sanção de perda de mandato do representante, que trãnsfuga, e doutra, o estreitamento das imunidades parlamentares, que retirou ao representante aquela tradicional esfera de autonomia de palavra e expressão no uso das prerrogativas de seu mandato, deixando-o daqui avante à mercê de uma imperatividade, menos dos eleitores talvez do que das organizações partidárias e dos poderes oficiais (o Estado), estes que foram dotados de meios para refrear, segundo seus interesses, o comportamento do representante.

3.2 A Doutrina da Identidade

No que concerne à doutrina da identidade, nela pode-se denotar a verdadeira realidade da representação. O representante passa a votar estritamente vinculado à vontade do partido, deixando a vontade dos seus representados em último plano. Portanto, o voto obrigatório será fundamental para decidir quais partidos realmente defendem a vontade do povo

Para compreender tal doutrina é indispensável a colocação de algumas idéias do autor J. J. Rousseau. Para ele, em sua obra *O Contrato Social*, “A tomar o termo em sua acepção rigorosa jamais houve, e jamais haverá verdadeira democracia”. Afirma

⁵⁴ BONAVIDES, Paulo, *Ciência Política*, 10 ed., São Paulo, Malheiros, 1999, p. 207.

ainda que: “Se houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente. Um governo tão perfeito não convém a seres humanos”.

O autor defendia a tese de que deveria se achar uma forma de associação que defendesse com toda a força coletiva as pessoas e seus bens e, pela qual, cada um, unidos em um só corpo, não devesse obedecer senão a si mesma, dando manutenção a própria liberdade.

Do mesmo pensador:

“A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste ela essencialmente na vontade geral e a vontade não se representa: ou é ela mesma ou algo diferente; não há meio termo. Os deputados do povo não são nem podem se seus representantes, eles não são senão comissários; nada podem concluir em definitivo. Toda lei que o povo não haja pessoalmente retificado é nela; não é lei. O povo inglês cuida que é livre, mas se engana bastante, pois unicamente o é quando elege os membros do parlamento; tanto que os elege, é escravo, ao é nada. Nos breves momentos de liberdade, o emprego que dela faz bem merece que a perca”.⁵⁵

Rousseau estabelece uma distinção entre o poder legislativo e o poder executivo, no que diz respeito à representação. No primeiro afirma que o povo não pode ser representado ao passo que no segundo o povo não pode como deve ser representado.⁵⁶

Do final do século XIX ao século XX, o sistema representativo liberal, foi sendo desestruturado por uma série de conjecturas que podem ser resumidas pelo declínio da soberania nacional, com o amolecimento do poder da burguesia; com a queda de prestígio das instituições parlamentares organizadas em moldes aristocráticos; com a ascensão política e social da classe obreira; a crise cada vez mais intensa entre o Capital e o Trabalho, a propagação paralela e não menos influente das teses do igualitarismo democrático da Revolução Francesa, o ideário novo da participação aberta de todos – fora de quaisquer requisitos de berço, fazenda, capacidade e sexo – a pressão reivindicante das massas operárias, e a expansiva catequese dos ideólogos socialistas⁵⁷.

⁵⁵ J.J. Rousseau, **Du Contrat Social**, pp. 280-281. Apud: BONAVIDES, Paulo, **Ciência Política**, 10 ed., Malheiros editora, 1999, São Paulo, p. 212-213.

⁵⁶ BONAVIDES, Paulo, **Ciência Política**, 10 ed., Malheiros editora, 1999, São Paulo, p. 212.

⁵⁷ Idem, p. 215.

As variações do sistema representativo resumem-se num conjunto de doutrinas cuja base é a identidade entre a vontade dos governados e dos governantes. Desejam também que aquelas vontades sejam o mais concidentes possíveis, apagando qualquer traço distintivo entre o sujeito e o objeto do poder político e entre o povo e o governo.

A transição através da adoção por alguns textos constitucionais que passaram a apresentar formalmente a doutrina da duplicidade, enquanto outros textos de outros países vão enxertando no seu corpo híbrido, os instrumentos plebiscitários que supostamente acarretariam a *identidade*, pela fiscalização severa, pelo mandato representativo, com quase todos os políticos agindo de forma um tanto hipócrita, abraçados a ficção imperante da identidade.

A vontade popular começou a ser valorada em termos absolutos, mas o curioso e irônico é que essa vontade não se impôs a representação como um todo, qual seria de desejar e como ocorreria com a vontade da nação, pelo seu órgão, o representante, nos melhores tempos do liberalismo. A imperatividade do mandante entrou nos seus efeitos em paradoxal contradição com o sufrágio universal. A vontade una e soberana do povo, que deveria resultar de um sistema representativo de índole e inspiração totalmente popular, se desconstituiu em nossos dias na vontade antagônica e disputante de partidos e grupos de pressão. Na sociedade de massas abala-se de maneira violenta a acomodação dos interesses econômicos, políticos e sociais e cada vez menos interesses globais do povo e cada vez mais interesses parcelados de grupos e classes conflitantes. “Por isso mesmo tradutores de um antagonismo que se vai tornando irremediável, sujeitos a um equilíbrio precário que jamais poderá ser adequadamente atendido pelas velhas estruturas do sistema representativo”.⁵⁸

Em suma, o principio da identidade, tão caro a doutrina democrática, foi instrumentalizado, aqui com máxima eficácia, para colher vivos e sem deformações os interesses prevalentes dos grupos que estão governando a chamada sociedade de massas e lhe negam a a vocação democrática. O termo representação passou pois por

⁵⁸ Idem, p. 217.

aquela depravação ideológica a que se refere Hans J. Wolff⁵⁹ e o sistema representativo culmina logicamente numa depreciação progressiva da independência do representante, cada vez mais comissário, cada vez menos representante.

A dialética democracia – representação atravessa agora a fase histórica mais aguda, em que os componentes plebiscitários se introduzem no organismo das instituições representativas e alteram o equilíbrio e o quadro das relações de poder entre o eleito e o eleitor, entendido como eleitor no partido ou no grupo de pressão funcionando como máquina eleitoral. “Daqui resultam todas as variações observadas no mandato quando de representação passa a imperativo e no sufrágio que de restrito passa a universalizar-se irreprimivelmente”.⁶⁰

Hoje o sistema representativo está caracterizado pela forte influência dos chamados grupos de pressão. Acometem eles o sistema representativo tradicional, bem como as casas eletivas, buscando institucionalizar-se através de vias claras que ainda não foram claramente localizadas pela teoria. A decomposição da vontade popular numa vontade de grupos, frustrando a afirmação de uma plena vontade comum, geral a todos e soberana, e em estreita harmonia com os interesses coletivos, experimentou três fases consecutivas: a primeira se revelou como a técnica do sistema de representação proporcional, mediante a qual o Estado partidário da sociedade de massas se apresentou com todo o seu mosaico de tendências políticas fielmente retratadas num espelho verídico.

Existindo os interesses e grupos, fazia-se necessário apelar para sua prevalência. A representação proporcional atada à base geográfica não lhes dava plena satisfação. Passou-se à segunda fase: a da representação profissional. Teoristas ardentes dessa modalidade de representação surgiram com longas e copiosas justificações doutrinárias. A Idade Média, com seu sistema de organização corporativa, se lhes não ofereceria subsídios diretos, mas pelo menos lhes ministrava uma fonte de inspiração, e como fonte de inspiração trazia toda a força que as tradições ressuscitadas podem

⁵⁹ Hans J. Wolff, “Die Repraesentation”, in Zur Theorie und Geschichte der Repraesentation und Repraesentivverfassung, p. 123. Apud: BONAVIDES, Paulo, *Ciência Política*, 10 ed., Malheiros editora, 1999, São Paulo, p. 212-213.

porventura inspirar ou proporcionar. Na verdade o argumento doutrinário afirmava que a divisão geográfica não podia jamais se identificar com uma opinião ou interesse particular (Coker)⁶¹ e, como disse o último autor, a representação acabava sendo de um só ou de alguns dos mais poderosos interesses dentre quantos entravam em competição econômica e social, arvorados pelos distintos grupos minoritários. O descrédito da representação profissional, pondo termo a esta segunda fase, adveio sem dúvida da vinculação ideológica com a doutrina política do fascismo, embora o influxo desta modalidade de representação tenha, nas Constituições do primeiro pós-guerra, tenha se manifestado com intensidade em alguns países.

No Brasil, Constituição de 1934, adotou-se no Congresso a representação profissional, a bancada classista, recrutada nas organizações trabalhista e patronal, fora do critério político tradicional de seleção pelo sufrágio popular.

Na terceira fase a representação profissional foi de todo abandonada, cujo sistema representativo fundamentou-se no liberalismo. Este abandono se deve à mancha de suspeição ideológica em razão da aliança daquela modalidade de representação com o modelo fascista e de sua impiedosa e radical impugnação de todo sistema representativo clássico. Este não poderia prescindir de uma legitimação e autenticação nas fontes profissionais, nas categorias, obreiras e empresariais e padecendo, em conseqüência, a fortíssima pressão das ordens intermediárias, cuja importância acabou cedendo ao influxo cada vez mais decisivo dos distintos grupos de interesses. Chega-se, então, a seguinte fase: a dos grupos de pressão. Acometem eles as casas eletivas e o sistema representativo tradicional, buscando se institucionalizar através de formas que ainda não foram claramente localizadas pela teoria, estando em significativo atraso com esse novo tipo de organização política dos interesses sociais.

⁶⁰ Idem, p. 221.

⁶¹ F. E. Coker, in: *The American Political Science Review*, 15:200, 1915. Apud: BONAVIDES, Paulo, *Ciência Política*, 10 ed., Malheiros editora, 1999, São Paulo, p. 223.

3.3 Nova Teoria da Representação Política.

A nova teoria nos é apresentada por um publicista polonês, Sobolewsky.⁶² Ele reputa as teses dos velhos clássicos do liberalismo, podendo-se citar Burke e Sieyès,⁶³ como insuficientes, embora ainda se mantenham gravadas nas Constituições e na teoria constitucional. Não lhe satisfazem também as correntes contemporâneas, cujas interpretações se prendem as teorias tradicionais, como aquela de Leibholz, que impunham substituir o conceito de representação pelo de governo responsável, nem tampouco aquelas apresentadas por Duverger e Burdeau, de nítido caráter sociológico.

Para o autor a tese sociológica apresenta a noção de representação, cujo objeto básico são as relações entre governantes e governados. Afirmo o autor que para chegar ao sobredito conceito partiu do modelo de Duverger e Burdeau. Para estes representação importa em concordância entre as decisões políticas da elite governante e opinião pública, entendida como as opiniões imperantes na comunidade.

As formas que exprimem as opiniões de governantes e governados são: eleições, referenda, petições, comícios, notas oficiais e declarações de governantes, bem como os meios de comunicação de massa, como Radio, Televisão, Imprensa⁶⁴.

Sua teoria se fundamenta no modelo marxista de Estado classista. Para o autor, cada Estado esta sob o domínio de uma elite e cabe investigar como os cidadãos e as massas podem influir em determinadas decisões estatais.

Segundo o autor, a representação não se define pelo estado de harmonia ou correspondência da opinião com a política governante, mas como processo de assimilação da política governante, mas como processo de assimilação da política e das opiniões, com vistas a mutua aproximação. A representação é fenômeno político e traço característico de um sistema de governo, devendo antes ser definida como

⁶² Marek Sobolewsky, "Politische Repraesentation im Modernem Staat der Buergerlichen Demokratie", in: "Zur Theorie und Geschichte der Repraesentativverfassung", p. 422. Apud: BONAVIDES, Paulo, **Ciência Política**, 10 ed., Malheiros editora, 1999, São Paulo, p. 225.

⁶³ Idem, p. 225.

⁶⁴ Idem, p. 225.

processo que adapta a essência das decisões políticas às opiniões entretidas pelos governantes.

A conclusão derradeira do autor, que abrangem todas suas opiniões, baseia-se em propor a formulação de um único conceito de representação, aplicável tanto às pesquisas ou indagações sociológicas como à teoria constitucional. E esse conceito, fundamentalmente sociológico, se resume em ostentar os traços essenciais acima propostos.⁶⁵

Através do voto obrigatório o povo é capaz de escolher bons ou maus políticos, independentemente da doutrina adotada na Constituição do país ser dualista ou da identidade. Embora haja grupos de pressão e de interesses, bem como os próprios partidos políticos, ao longo do tempo, com a obrigação de votar, o povo brasileiro estará praticando este ato e, com isto, o aperfeiçoará. O fato é que nas assembleias, bem como os chefes dos executivos são caracterizados pela opinião pública como bons ou maus legisladores ou administradores e, cabe ao povo, através de pleitos consecutivos conhecer melhor seus escolhidos, através de um incremento na sua maturidade política, procurando escolher os melhores candidatos.

⁶⁵ BONAVIDES, Paulo, **Ciência Política**, 10 ed., Malheiros editora, 1999, São Paulo, p. 227.

4 VOTO OBRIGATORIO E VOTO FACULTATIVO

Uma vez analisados os tópicos da representação política, da democracia, compreendendo o histórico do direito eleitoral do Brasil, têm-se as ferramentas adequadas para compreender as várias correntes que defendem o voto obrigatório e o facultativo.

Segundo o sociólogo, Emir Sader, professor da UERJ e USP, a não-obrigatoriedade do voto se insere na linha de pensamento da política do voto elitizado e, tem nos Estados Unidos, seu grande exemplo histórico. Ali, sendo o voto estritamente opcional, as eleições se realizam em dias de semana e as pessoas sequer são liberadas dos empregos para exercer o direito de eleger governantes e parlamentares. Como resultado, na nação que mais influencia a vida das pessoas no mundo, terminam votando menos da metade dos norte-americanos. E, mais significativo ainda, costumam deixar de votar justamente os setores mais relegados da sociedade dos EUA: negros, latinos naturalizados, jovens pobres, idosos, isto é, os que mais têm necessidade de mudar a sociedade.⁶⁶

Esse mecanismo favorece assim a elitização da política. Esta já incide fortemente nas possibilidades de candidaturas, pelo custo imenso que significa construir uma candidatura, passando pelas primárias até chegar à campanha nacional propriamente dita. Se o universo dos votantes se circunscreve socialmente, então o círculo mais restrito das elites que decidem se fecha, de tal forma que, cada vez que o Partido Democrata – aquele que agrupa os setores menos conservadores da sociedade norte-americana – ganha as eleições, é porque conseguiu mobilizar setores que não costumam votar, por intermédio de campanhas com um tom social marcado, rompendo em alguma medida o universo usual dos votantes.⁶⁷

No Brasil, a obrigatoriedade do voto pelo menos obriga, uma vez a cada dois anos, a massa da população, alijada da política e desincentivada pelos governos e pela própria grande imprensa, a se interessar pela política, sendo forçada a tomar

⁶⁶ SADER, Emir. De Direito a Dever. *Correio Brasiliense*. Brasília, 28 de maio de 2000.

consciência das alternativas propostas para a sociedade, mesmo nos marcos da marquetização das campanhas eleitorais. Esse momento é de tal forma importante que as elites brasileiras, com suas políticas econômicas antipopulares, sempre entram num certo pânico conforme se aproximam as eleições, porque estão acostumadas a um risco zero na sua trajetória, por governarem na maior parte do tempo por meio de ditaduras, abertas ou disfarçadas.

Há politólogos que chegam a exaltar a abstenção política, considerando-a como fator de “amadurecimento” político de um país. Ela significaria que as pessoas já não se mobilizariam emocionalmente pelo processo político, mas de forma fria e racional, quase considerando os partidos e candidatos propostos como similares. Isso representaria a norte – americanização da política, que acabou, uma vez mais, de ser rejeitada no plebiscito da Itália, pelo desinteresse da população – com partidos que cada vez mais parecem tendências de um mesmo partido e não alternativas diferentes para a sociedade, de forma coerente com o “pensamento único”.⁶⁸

A virada dos partidos, social-democratas de massa para políticas social-democratas e para a correspondente mentalidade de privilegiar o egoísmo mercantil em lugar dos direitos de cidadania contribuiu, segundo o sociólogo, para a desmobilização política que tanto interessa aos setores conservadores, encastelados no poder ao longo dos séculos. O século XX trouxe, como novidade, a participação maciça de grandes setores populares que agora se tenta alijar, para que a privatização do Estado e da política possa consolidar-se sem perturbações.

Houve um momento de reformas no governo Fernando Henrique Cardoso, em que ocorreu grande mobilização, com vultuosa massa de participantes, por parte do Movimento Sem Terra, em Brasília, obrigando o governo a se sentar à mesa para negociar. Isto levou alguns políticos da elite a sugerir que tais reformas fossem suspensas, até que aquele momento de irracionalidade e emocionalidade passasse. Portanto, quando as elites se sentem incomodadas por mobilizações populares, deixam

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ SADER, Emir. De Direito a Dever. **Correio Brasiliense**. Brasília, 28 de maio de 2000.

de se comportar conforme os frios e racionais interesses da pátria, para deixar-se pressionar pelas “populistas” mobilizações populares. O povo seria portador não do país real, daquele que trabalha, que paga impostos, que sofre as graves conseqüências das políticas tecnocráticas e monetaristas, mas da ignorância e da busca de vantagens imediatas e fáceis, compatíveis com as necessidades do grande capital, que norteia a racionalidade tecnocrática.

Este foi um forte argumento para que os pobres e as mulheres só conseguissem ter o direito de voto no mundo na segunda metade do século XX. Porque não são considerados, pelas teorias elitistas da política, como seres portadores de razão, pois votam com emoção. A política estaria assim em boas mãos, monopolizada por homens brancos e ricos.

A não-obrigatoriedade do voto e o parlamentarismo, portanto, são instrumentos para assegurar que a política e o poder não sejam socializados. Ao contrário do que dizia Gramsci, para quem há dois tipos de políticos no mundo, os que desejam perpetuar a divisão entre governantes e governados e os que desejam supera-la.⁶⁹

Na opinião da socióloga, Aspásia Camargo, Coordenadora Geral da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, pelo bom-senso poder-se-ia pensar que o voto é um direito, e não um dever, e que deve depender apenas da vontade livre de cada um, assumida como escolha consciente e responsável. Democracia por decreto e voto como imposição legal não são princípios que possamos defender confortavelmente nos dias de hoje, uma vez que os mesmos se confundem com o velho populismo disfarçado de democracia, que marcou as eleições de 1945 e, que era a expressão eleitoral da luta pela sobrevivência, isto é, as que sucederam.

Naquela época foi criado o voto ex-ofício, manipulado de cima para baixo a partir dos ministérios, através do alistamento profissional em massa, não muito diferente do voto de cabresto, que era a expressão eleitoral da luta pela sobrevivência, isto é, da garantia do emprego. Sob outras modalidades, o “comercio eleitoral”

⁶⁹ SADER, Emir. De Direito a Dever. *Correio Brasiliense*. Brasília, 28 de maio de 2000.

continua mais vivo do que nunca, e é por isto que as eleições são tão caras. É este tipo de anomalia que muitos pretendem resolver flexibilizando o voto.⁷⁰

Há vários perigos que a sociedade corre, adotando o voto facultativo. Em primeiro lugar, existe o risco de se aumentar o “apartheid” dos excluídos da economia de mercado, que hoje estão aprendendo, bem ou mal, a exercer os seus direitos políticos. Estes direitos poderão apressar o processo de distribuição de renda e a equidade social que nossas elites não conseguiram produzir.

Eliminando estes deserdados – em geral os mais desconfiados, os mais apáticos, os mais descrentes da ordem política – a situação pode parecer mais cômoda para a sociedade liberal consumidora e letrada, que se livra de um estorvo, na realidade duplica a exclusão ao invés de reduzi-la mais rapidamente. Estamos criando o campo propício para manifestações pré-políticas ou antipolíticas de caráter místico-religioso, que poderão solapar a racionalidade democrática, agravando a irracionalidade coletiva, da apatia e da ausência para a agressividade e o delírio, basta apenas um passo, segundo a socióloga.

Poderemos, assim agravar a ilegitimidade da ordem política, que estamos com tanto esforço tentando consolidar. Foi com grande satisfação que nos demos conta de que, na rica e democrática Califórnia (EUA), o voto facultativo e a crescente ilegitimidade do poder público produziram um perfil surpreendente de seu corpo político. Os que votam hoje são majoritariamente os de raça branca, os mais idosos e os de alta renda. Os negros, os pobres e os jovens ficam de fora. Trabalhando contra o sistema.

O grande desafio, mesmo para os países ricos, neste século, é devolver aos cidadãos alguma confiança no processo político, cada vez mais desacreditado, o que gera elevado abstencionismo.⁷¹

Para Renato Janine Ribeiro, professor de filosofia na USP, a discussão em favor do voto facultativo está sendo conduzida como elevada facilidade pelos seus

⁷⁰ CAMARGO, Aspásia. O Voto Deve Continuar Obrigatório. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 29 de janeiro de 1994, parte I, paginas 1-3.

⁷¹ Idem.

defensores. Afirmar-se que o voto obrigatório deforma a vontade nacional, introduzindo nela um forte elemento aleatório, a saber, os votos sem convicção, fruto do cabresto, no interior, ou da boca-de-urna, nas grandes cidades. Liberando o voto somente teríamos votos dados com fé, o que eliminaria os elementos deformados, ao mesmo tempo em que se exigiria dos partidos empenho em conquistar a convicção dos eleitores.⁷²

Segundo o autor, a tese é aparentemente sedutora, porém com o fim da lei que obriga a votar, tudo o que desaparece é a obrigação legal do voto. Não terminam outras formas de compulsão ao sufrágio: acaba a boca-de-urna, mas fica o cabresto. Acaba o voto urbano aleatório, sobrevive o voto manipulado rural. A deformação se agrava. A liberdade não avança nada com isso.

Outro argumento seria se vale a pena obrigar alguém a votar? O ato que expressa a nossas liberdades não deveria ser plenamente livre? Não seria que o voto fosse um ato de amor?

Seria. Mas trata-se de uma questão filosófica, pois quando se fala em liberdade, ela inclui o direito de escolha não ser livre? Aparentemente pode parecer que sim, mas se se considerar a liberdade como um valor importante e, a democracia como um valor em si, ocorrem algumas conseqüências. Na realidade tanto a liberdade, como as democracias não são meios ou instrumentos, mas sim fins. É por isso que não se pode renunciar a nenhuma delas. O fato é que se o povo puder abrir mão da liberdade, ou se a maioria puder votar o fim da democracia, seriam ambas consideradas como algo de pequeno valor. Mas se forem consideradas fins ou valores superiores, não se pode abrir mão delas. É neste sentido, que o voto obrigatório na democracia não é apenas um direito, mas também uma obrigação.⁷³

Segundo o mesmo autor, o homem é criador de sua própria identidade, por isso não está preso à natureza, mas abre o mundo da cultura e da história, ou seja o da política democrática. Nenhuma outra forma política expressa tão bem a convicção de

⁷² RIBEIRO, Renato Janine. A Liberdade é o que importa. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 29 de janeiro de 1994, parte II, páginas 1-3.

⁷³ Idem

que não seguimos, como animal, a programação instintiva, mas criamos a nossa rota pelo mundo e não se pode renunciar a esta liberdade e responsabilidade.

Para o jurista Celso A. Bandeira de Mello, o voto obrigatório apresenta dois inconvenientes. Um, o de favorecer ao extremo o uso do poder econômico. Outro, o de incrementar a eleição de oportunistas e demagogos. O voto espontâneo é o de alguém mais interessado; presumivelmente, mais informado sobre política do que o compelido a votar. Quem não tem interesse em exercer este direito fundamental da cidadania, ainda que por forçada marginalização social, é muito mais facilmente aliciável pelo poder econômico, pois não valoriza o voto e dele disporá sem maiores constrangimentos e responsabilidades.⁷⁴

O alheiado a política é manipulável em grau maior, é captável por fisiológicos ou por quem não guarda qualquer identidade com interesses de classe. Donde o voto obrigatório degrada tanto a qualidade quanto a representatividade de efetiva dos eleitos.

Ao contrário do que se apregoa, é inexato que o voto facultativo, entre nós, beneficie os extratos de maior renda, prejudicando as classes sociais mais desfavorecidas. O banimento do voto obrigatório teria efeitos inversos, pois os eleitores de mais baixa renda, certamente não se sentiriam estimulados a votar.

A importância da participação das classes mais baixas, cujo partido principal é o PT, demonstrou participação indispensável em várias Comissões de Inquérito Parlamentares – como a do Orçamento – bem como no afastamento do presidente Collor.

Há, também, quem diga que o absenteísmo resultante do voto facultativo favoreceria “golpes” que seriam desestimulados pela a votação de presidentes eleitos com voto obrigatório. O argumento diz muito e provoca pouco. Golpes surgem por outras razões e não são detidos pelo número de eleitores inconscientes, até porque eles mudam com o soprar dos ventos e passam de um extremo ao outro⁷⁵.

⁷⁴

⁷⁵ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. A Obrigatoriedade Degrada o Voto. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 29 de janeiro de 1994, parte II, páginas 1-3.

Segundo o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, o índice de abstencionismo no Estado ainda é alto, chegando, nas eleições de 1998, a 21,12%; 3,12% a mais que nas últimas eleições, o que representa 1,348 milhões de eleitores.

Um dos motivos deste índice seria a obrigatoriedade do voto. Há duas correntes: uma contrária e outra a favor ao voto obrigatório. A primeira, tem como principal argumento a participação mais consciente, onde vota quem realmente se interessa pela política. Para o Coordenador de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná, Ricardo Costa de Oliveira, o Brasil está preparado para esta Reforma. “A obrigação eleitoral é uma concepção do estado forte que não se aplica mais aos dias atuais. Antigamente o voto era privilégio apenas de uma minoria, mas hoje todos podem participar independentemente de sexo, raça e classe social. Por isso acho necessária uma reforma política que deve começar em 2000”, defende. O autor afirma ainda que “o eleitor de classe social mais simples não vota, não tem cidadania e as penalidades da ausência eleitoral nada o afetam. Para ele não poder tirar passaporte ou documentos pessoais não tem a mínima importância”. Ao mesmo tempo, para o autor, o voto obrigatório favorece os partidos conservadores, que atuam com um marketing muito forte, porque tem poder econômico.

Por outro lado, a doutrina que favorece o voto obrigatório defende que o Brasil ainda não está preparado para o voto facultativo. Segundo Maria Regina Rauen Ribas, professora de realidade sócio-econômica da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, acredita que “o eleitor brasileiro não tem amadurecimento político para isto. O aprendizado do voto se dá ao longo dos anos. É preciso participar para transformar. A democracia não se faz do dia para a noite”⁷⁶. Segundo ela, a consequência do voto facultativo seria o aumento ainda maior das abstenções, em meio aos poucos votos conscientes. “Antes de todas estas alterações, é preciso melhorar o nível escolar da população, para que prepare o cidadão para a vida, de modo que não seja um seguidor de opinião”. Com ou sem imposição, para a professora, sempre haverá a compra de votos. Seja através de propostas concretas ou de pequenos privilégios.

⁷⁶ RIBAS, Maria Regina Rauen. Voto Obrigatório Desmotiva Eleitor. *Gazeta do Povo*. Curitiba, 18/10/98, p.9.

“O descrédito e decepção política são os principais são os principais fatores de abstenção do eleitor as urnas. Por isso ele reclama da participação obrigatória” finaliza Ribas.⁷⁷

Para o colunista Gilberto Dimenstein, o voto obrigatório é melhor. Aparentemente, o facultativo seria melhor, pois votaria quem quisesse, sendo um objetivo a ser perseguido preparando-se a opinião pública a ir às urnas, num esforço que deve envolver educadores, escolas, formadores de opinião, sindicatos, associações de bairros, entidades religiosas, emissoras de TV, rádio e jornais.⁷⁸

A medida, porém, não pode ser aplicada agora, pois colocaria em risco a estabilidade democrática. O descrédito da opinião pública aos políticos é gigantesco, do que se justifica a alta taxa de abstencionismo.

Somando-se o abstencionismo aos votos nulos e brancos teremos como resultado um Presidente da República eleito com a minoria dos votos dos brasileiros. O que é uma tentação de desestabilização em crises políticas. O problema do abstencionismo é a geração de crises de governabilidade. Mas, admitindo que manter a democracia é a maior das prioridades, o colunista, admite que é melhor adotar o voto obrigatório, pois é inviável assumir uma nova crise, no meio de tantas, em que o país já se encontra.

Como já foi exposto, o voto obrigatório foi instituído no país em 1932, sendo que na Grécia Antiga, o legislador Sólon, inventou a punição para os que não se declarassem abertamente por algum partido em tempos de agitação política, segundo, Walter Costa Porto, em seu “Dicionário do Voto”.⁷⁹

⁷⁷ RIBAS, Maria Regina Rauen. Voto Obrigatório Desmotiva Eleitor. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 18/10/98, p.9.

⁷⁸ DIMENSTEIN, Gilberto. O Voto Obrigatório é Melhor. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 28 de janeiro de 1994, p. 1-2.

⁷⁹ DIMENSTEIN, Gilberto. O Voto Obrigatório é Melhor. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 28 de janeiro de 1994, p. 1-2.

Em muitos países como Estados Unidos, França, Espanha, Colômbia ou Venezuela, por exemplo, o voto é facultativo. No Brasil, segundo pesquisa da Datafolha, em 1998, 58% dos eleitores afirmaram ser a favor do fim da obrigatoriedade, com 40% contra e 1% indiferente. Já em 1995, 69% dos eleitores se manifestaram a favor do voto facultativo.

CONCLUSÃO

Existe a necessidade de se adotar o voto obrigatório, porque deve-se estimular o povo, de todas as regiões do Brasil, a se interessar pelos assuntos ligados a administração pública do país, pelo significado do sistema representativo e principalmente por tudo que está relacionado à política, fato que infelizmente não ocorre, embora nas eleições presidenciais de 2002, as estatísticas da Justiça Eleitoral demonstram um interesse maior, ou em outras palavras, um grau de abstenção menor quando comparada a outras eleições.

É necessário adotar-se o voto obrigatório, na medida em que ele contribui para despertar o povo para assuntos que realmente são mais importantes para ele como política. Escolher bem candidatos, votar em pessoas de carreira idônea, compromissadas com os interesses públicos do país e não apenas com os seus, em pessoas que façam algo pelo país por satisfação pessoal, não visando a seus próprios interesses é algo que afeta diretamente os representados, pois são eles que gozarão das boas leis e decisões que os políticos adotarem em benefício do povo.

Poder-se-ia levantar a hipótese de que algo assim é impossível no Brasil. Na verdade esta é a opinião mais difundida na opinião dos brasileiros, que consideram tudo isso como algo impossível.

Fácil é contestar tal colocação, pois, hoje podem ser citados vários casos, tanto no Senado como na Câmara do Deputados Federais de pessoas comprometidas e com carreiras idôneas e que, acompanhando, pelos veículos de comunicação, suas atitudes, votos e projetos de lei, chega-se a conclusão de que são profissionais responsáveis e, que preservam o bom nome das casas e a dignidade que a Constituição Federal lhe confere. E, também, porque não estender tal comparação a muitos profissionais das Assembléias Legislativas de Estados e das Câmaras dos Vereadores de muitos Municípios, pois lá também existem pessoas que fazem jus à função que exercem, ou seja, a de Representante do Povo.

Há que se reconhecer que, infelizmente, a maioria dos políticos ou administradores públicos não são assim, porém existem alguns que são exemplos de

lealdade para com seus representados e, é nestes que o povo deve centrar sua atenção para que possa escolher outros iguais, a fim de se formem casas legislativas e administradores públicos que realmente visem exclusivamente ao interesse público.

Na dúvida do que seria melhor para a Nação brasileira seria oportuno, que o legislador não substituísse tão logo o voto obrigatório pelo facultativo, pois estaria incorrendo no erro de condená-la a arrancar-lhe um importante estímulo para o amadurecimento da consciência política do seu povo.

O voto obrigatório é uma realidade desde o Código Eleitoral da Era Vargas e, de certo modo, funcionou e tem funcionado de maneira eficaz, para o amadurecimento da sua consciência política, pois nos últimos anos tem se assistido a um crescente interesse do povo pelo voto e, conseqüentemente pela política, haja vista o decrescente número de abstenções nas últimas votações. Portanto, se houver dúvida, o legislador deve avaliar com rigor, numa eventual Reforma Política, a manutenção desta modalidade de voto.

Efetivamente pode-se dizer que, hoje, talvez não houvesse grande diferença para a eleição de um candidato, adotando-se o sistema obrigatório ou facultativo. Então seria mais fácil para o povo eleger o voto facultativo, assim votaria só quem quisesse. Porém tal idéia é muito restrita, pois ela exclui a possibilidade de estimular, ao longo dos anos, a consciência políticas de toda uma Nação.

A idéia de que obrigar o povo a votar não condiz com o sistema democrático é retrograda na medida em que o Poder Público tem um objetivo de valor maior, que não é apenas a escolha dos candidatos na eleição, mas também o aumento, ao longo do tempo, diga-se de passagem, 20-30 anos pelo menos, de uma melhora na consciência política do nacional. Entendendo-se por consciência política a capacidade de discernimento que o indivíduo tem de avaliar se as decisões políticas adotadas por um governo são capazes ou não de atender aos interesses públicos, acrescentando, ainda, também a capacidade de distinção do político eficiente para o ineficiente no cumprimento da sua função maior que é representar o povo.

Obrigar o povo a votar com a intenção de fazê-lo obter melhor consciência política é um fim muito maior, é um valor bem mais importante e bem mais

democrático que a própria escolha de um candidato, pois estar-se-á, garantindo para o futuro escolhas cada vez melhores.

Pode-se dizer que o voto facultativo, visa incrementar o modelo democrático no país a longo prazo.

Analisando-se o lado ideológico da situação, quer se difundir o voto facultativo para justificar a democracia, sob uma máscara que na verdade não tem nenhum interesse em ver o povo brasileiro crescer, amadurecer intelectualmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ANTUNES, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992.
2. BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11 ed., Unb, Brasília, 1998.
3. BONAVIDES, PAULO. **Ciência Política**. São Paulo, 10 ed., Malheiros, 1999.
4. CAMARGO, Aspásia. O Voto Deve Continuar Obrigatório. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 29 de janeiro de 1994, parte I, paginas 1-3.
5. CARVALHO, Jose Murilo de, **Cidadania no Brasil: o longo caminho**, 3 ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
6. COKER, F. E. in: “**The American Political Science Review**”, 15:200, 1915.
7. DARNTON, Robert; DUHAMEL, Olivier, **democracia**, tradução Clovis Marques, Rio de Janeiro, 2001.
8. DIMENSTEIN, Gilberto. O Voto Obrigatório é Melhor. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 28 de janeiro de 1994, p. 1-2
9. FAORO, Raymundo, **Os Donos do Poder**, 7 ed., Rio de Janeiro, Globo editora, 1987.
10. FERREIRA, Pinto. **Código Eleitoral Comentado**. São Paulo, Saraiva, 4 ed. , 1997
11. HOLANDA, Sergio Buarque de, **Raízes do Brasil**, 26 ed. , São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
12. IGLESIAS, Francisco, **Trajectoria Política do Brasil: 1500 – 1964**, São Paulo, Companhia das Letras, 1993.
13. LEAL, Victor Nunes, **Coronelismo, Enxada e Voto**, 4 ed., São Paulo, Alfa-Omega editora, 1978.
14. MELLO, Celso Antonio Bandeira de. A Obrigatoriedade Degrada o Voto. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 29 de janeiro de 1994, parte II, paginas 1-3.
15. NICOLAU, Jairo Marconi. **História do Voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editora, 2002.
16. OLIVEIRA, Ricardo Costa de. Voto Obrigatório Desmotiva eleitor. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 18 de outubro de 1998, p. 9.
17. ROUSSEAU, Jean Jack, **Du Contrat Social**.

18. RIBEIRO, Renato Janine. A Liberdade é o que importa. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 29 de janeiro de 1994, parte II, paginas 1-3.
19. SADER, Emir. De Direito a Dever. **Correio Brasiliense**. Brasília, 28 de maio de 2000.
20. SOUZA, O. Tarquinio de, **Bernardo Pereira de Vasconcelos e seu Tempo**, Rio de Janeiro, 1937.
21. TARQUINIO, Otavio de Souza, **Bernardo Pereira de Vasconcelos e Seu Tempo**, Rio de Janeiro, 1937.
22. TAVARES, A de Lira, **Organização Política e Administrativa do Brasil (Colônia, Império e Republica)**, São Paulo, 1941.
23. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Biblioteca Central. **Normas para apresentação de trabalhos**. 6.ed. Curitiba : Ed. UFPR, 1996. 8.v.