

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

CRISTIANO RAFAEL TULIO

**O VOTO OBRIGATÓRIO E SUAS DETERMINAÇÕES SOBRE O PROCESSO
ELEITORAL BRASILEIRO**

**CURITIBA
2009**

CRISTIANO RAFAEL TULIO

**O VOTO OBRIGATÓRIO E SUAS DETERMINAÇÕES SOBRE O PROCESSO
ELEITORAL BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao curso de Bacharelado em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Fabrício Ricardo de Limas Tomio.

Curitiba

2009

TERMO DE APROVAÇÃO

CRISTIANO RAFAEL TULIO

**O Voto Obrigatório E Suas Determinações Sobre O Processo
Eleitoral**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de
Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de
Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte
banca examinadora:



FABRICIO RICARDO TOMIO
Orientador



ENEIDA DESIREE SALGADO
Primeiro Membro



VERA CECÍLIA ABAGGE DE PAULA
Segundo Membro

5/11/2009

*A todos aqueles que, de alguma forma,
me apoiaram e me animaram a prosseguir
por um caminho que eu não pensava ser
possível.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela existência e pela chance de fazer dela algo interessante.

A todos os professores e orientadores que me acompanharam pela vida e que, de alguma forma, ensinaram-me a caminhar pelos meus próprios passos.

Aos meus familiares, por investirem no caminho em que eu escolhi, mesmo que nem sempre nele me imaginassem.

Aos meus amigos de infância e de vizinhança, que toleram meu gênio e me fazem sentir confortável nesse mundo estranho.

Aos meus amigos de escolas, cursos e faculdades, que, pelo interesse em comum da sabedoria, terminaram por auxiliarem em meu crescimento tanto pessoal quanto intelectual.

Aos amigos que granjeei em situações inusitadas e que, mesmo assim, acabaram tomando grande parte em meu viver.

Em especial, aos meus amigos Felipe e Daniela, por me aceitarem do jeito (insano) que eu sou.

E à minha boa estrela, que guia meu andar por noites sem luar, por desertos sem fim e por todas as fases desse longo jogo chamado vida.

““Cheshire Puss, (...) would you tell me, please, which way I ought to go from here?”

“That depends a good deal on where you want to get to” said the Cat.

“I don't much care where - ” said Alice.

“Then it doesn't matter which way you go” said the Cat.

“ - so long as I get *somewhere*” added Alice as an explanation.

“Oh, you're sure to do that,” said the Cat, “if you only walk long enough”.”

Lewis Carroll

“Isto não significa que a liderança política e os parlamentos sejam sempre uma amostra representativa das diversas camadas socioeconômicas, ocupações e outros agrupamentos de uma sociedade. Eles nunca o são.”

Robert Dahl

RESUMO

O voto obrigatório é um tema que divide opiniões e ocasiona grandes debates, tanto nas casas legislativas nacionais – onde tramitam propostas de emendas constitucionais tendentes à eliminação da compulsoriedade do voto – quanto entre todas as camadas da população.

Entretanto, a discussão fundamentada em aspectos práticos tende a resultados completamente imprevisíveis, os quais ora exaltam a necessidade da obrigatoriedade do voto, ora concluem pela sua dispensabilidade.

Considerando tal realidade, o presente estudo procura abordar a conveniência do instituto do voto compulsório em uma democracia, sendo que, para tanto, os pilares da discussão encontram-se em dois princípios jurídicos caros à manutenção desta: a liberdade de expressão e a inclusividade do sufrágio, que terminam por legitimar o regime democrático. Assim, surge a seguinte pergunta: qual desses direitos prevalece sobre o exercício do voto?

PALAVRAS-CHAVE: Voto Obrigatório, Democracia, Princípios Constitucionais, Liberdade de Expressão, Legitimidade, Inclusividade.

SUMÁRIO

RESUMO.....	7
1. INTRODUÇÃO.....	9
2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....	10
2.1. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	11
2.2. LEGITIMAÇÃO DO EXERCÍCIO DO PODER POLÍTICO.....	12
2.3. POVO.....	12
2.4. NAÇÃO E NACIONALIDADE.....	13
2.5. CIDADANIA E CIDADÃO.....	14
2.6. DIREITOS POLÍTICOS.....	14
2.6.1. Sufrágio, Escrutínio e Voto.....	15
2.6.2. Formas de Sufrágio.....	16
2.6.3. Escrutínio e Sistemas Eleitorais.....	17
2.6.4 Formas de Voto.....	19
2.7. PRINCÍPIO DA LIBERDADE.....	20
2.7.1. Liberdade de Manifestação do Pensamento.....	21
2.8. O VOTO COMO “DEVER”.....	23
3. HISTÓRIA DO VOTO NO BRASIL.....	26
3.1. PERÍODOS COLONIAL E IMPERIAL.....	26
3.2. PERÍODO DA VELHA REPÚBLICA.....	30
3.3. A ERA VARGAS.....	32
3.4. PERÍODO DE REDEMOCRATIZAÇÃO.....	34
3.5. PERÍODO DO REGIME MILITAR.....	35
3.6. PERÍODO DA NOVA REPÚBLICA.....	37
4. VOTO OBRIGATÓRIO VERSUS REGIME DEMOCRÁTICO.....	39
4.1. SEÇÃO INTRODUTÓRIA.....	39
4.2. A QUESTÃO DA INCLUSIVIDADE-LEGITIMAÇÃO.....	42
4.3. A QUESTÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO.....	43

4.3. A INCLUSIVIDADE-LEGITIMAÇÃO E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMO FATORES INCONTRASTÁVEIS EM UMA DEMOCRACIA.....	50
5. CONCLUSÃO.....	55
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	57
7. ANEXOS.....	59

1. INTRODUÇÃO

O estudo proposto tem por objeto o voto obrigatório e suas determinações sobre o processo eleitoral. Nesse sentido, visa a análise e a reflexão tanto sobre o confronto entre o voto obrigatório com o Direito Fundamental do indivíduo à livre expressão de pensamento (art. 5º, IV, Constituição Federal), como sobre o impacto proporcionado pela instituição do voto obrigatório em relação a um processo eleitoral e seus resultados - e, conseqüentemente, no método de escolha democrática dos representantes populares e na legitimação conferida ao governo por ele estabelecido.

Os fatores acima relacionados são determinantes na discussão atualmente travada no Direito e nas Ciências Políticas, visto que têm relevância teórica e empírica sobre a legitimidade de um Estado Democrático de Direito como o brasileiro – e mesmo a definição de uma sociedade e um Estado democraticamente estabelecidos.

Para tanto, o primeiro capítulo dissertará sobre os alicerces teóricos que sustentam o Estado Democrático de Direito e seu ordenamento jurídico, bem como os princípios fundamentais constitucionais e demais disposições legais que versem sobre o processo eleitoral, o “direito-dever” de voto e a liberdade de expressão do pensamento do indivíduo.

Em seguida, o segundo capítulo retratará o panorama histórico-político de instituição e evolução do voto obrigatório, sendo vital para este trabalho por conta da relação que a compulsoriedade do voto guarda com a manutenção da estrutura política nacional ao longo da História do Brasil.

A terceira parte tratará da discussão referente à relevância dos direitos da liberdade de expressão e da inclusividade representativa no processo eleitoral, sopesando-os quanto à sua prevalência sobre o direito de voto, o que permitirá a visualização das determinações do voto obrigatório sobre o processo eleitoral por meio de dados e conclusões oriundos de diversos estudos sobre o tema.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Como já inicialmente asseverado, é necessário, antes da construção de uma análise aprofundada das determinações do voto compulsório sobre o processo eleitoral brasileiro, o estudo dos fundamentos teóricos e do arcabouço constitucional/legal que nortearão o presente trabalho, de forma que, posteriormente, seja possível estabelecer e demonstrar com clareza os conflitos que aqui serão apresentados.

Isso posto, e considerando que esta monografia pretende abordar um tema caro à própria legitimação do Estado por meio da eleição de seus dirigentes, bem como o poder que a estes é concedido pela escolha popular para tal finalidade, inicia-se com a abordagem do texto relativo ao art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, o qual assim dispõe:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O conceito de exercício do poder popular não é retratado de forma muito diversa pelo art. 2º de nosso Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65):

Art. 2º Todo poder emana do povo e será exercido em seu nome, por mandatários escolhidos, direta e secretamente, dentre candidatos indicados por partidos políticos nacionais, ressalvada a eleição indireta nos casos previstos na Constituição e leis específicas.

Desta feita, já de saída adquirimos dois conceitos a serem explanados para o correto desenvolvimento deste trabalho: o Estado Democrático de Direito e a legitimação do exercício do poder político, este implícito àquele.

2.1. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A idéia de um Estado Democrático de Direito tem por base, em verdade, duas concepções distintas de Estado: o Estado de Direito, que é aquele que possui uma constituição limitadora do poder através do império do direito – um governo de leis; e o Estado Democrático, o qual assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular¹.

Entretanto, longe de ser uma simples união formal das concepções acima arroladas, o Estado Democrático de Direito pode ser traduzido como o princípio da soberania popular concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados, onde há a legitimação tanto de uma ordem de domínio quanto do direito que a rege². A ordem jurídica torna-se imantada pelos valores democráticos e pelo sentir popular e, portanto, deve ajustar-se ao interesse coletivo.

Para que um Estado seja reconhecido como democrático, existem, na visão de Dahl³, três requisitos que devem ser atendidos: o direito de formulação de preferências por parte dos cidadãos, o direito de expressão destas preferências frente à sociedade e ao governo por meio da ação individual e coletiva e o direito dos cidadãos à igualdade de valorização das suas preferências pelo governo, sem discriminações de conteúdo ou fonte.

Esses pressupostos levariam à implementação de oito garantias vitais à manutenção de um regime democrático: a) a liberdade de formar e aderir a organizações; b) liberdade de expressão; c) direito de voto; d) elegibilidade para cargos públicos; e) direito de líderes políticos disputarem apoio (e votos); f) fontes alternativas de informação; g) eleições livres e idôneas, e; h) instituições que façam com que as políticas governamentais dependam de eleições e/ou outras manifestações de preferência⁴.

Para que isso se efetive, Dahl considera a importância de dois desdobramentos das garantias acima, as quais serão o tema central deste escrito: a oportunidade de contestação pública (liberdade de expressão) e o grau de inclusividade do regime,

¹ CANOTILHO, Joaquim J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Ed.. Coimbra: Ed. Almedina, 2003, pgs. 98-100.

² CANOTILHO, Joaquim J. G. *Op. Cit.*, pg. 100.

³ DAHL, Robert A.. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

⁴ DAHL, Robert A.. *Op. Cit.*, pgs. 26-27.

medido pela extensão da participação popular na decidibilidade das políticas públicas⁵.

Todas essas condições conduzem ao fator mais fundamental existente em um regime democrático: a legitimação do exercício do poder político por parte de representantes/líderes políticos escolhidos e eleitos pelo povo a ser governado.

2.2. LEGITIMAÇÃO DO EXERCÍCIO DO PODER POLÍTICO

Entre os valores democráticos fundamentais ao estabelecimento desse tipo de Estado, o mais relevante para este estudo é aquele atinente ao exercício do poder que emana do povo em proveito deste, o qual pode se dar diretamente (democracia participativa) ou por meio de representantes eleitos (democracia representativa)⁶, sendo que a legitimidade dessa representação decorre da realização de eleições e da diplomação daqueles que nela foram considerados preferidos pela escolha popular, obedecidas as determinações legais afeitas ao tema.

Tecidas essas explanações, observa-se que há uma gama de conceitos e definições a serem desvendados para a adequada compreensão deste tópico. Começamos, dessa forma, pela definição de povo, a qual nos levará, subseqüentemente, a todas as outras idéias a serem desdobradas para o entendimento que ora procuramos.

2.3. POVO

A definição do vocábulo povo, em acepção jurídica, é deveras importante para este escrito, visto que a idéia de povo é mais restrita do que a concepção de população, com ela não se confundindo⁷.

⁵ DAHL, Robert A.. *Op. Cit.*, pg. 27.

⁶ SILVA, José A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21ª Ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, pg. 119.

⁷ "O conceito de povo (...) não se confunde com população nem com habitante. Estes termos referem-se ao conjunto dos residentes no território, quer sejam nacionais, quer sejam estrangeiros. O território do Estado, pois, é ocupado por uma população, que se submete à ordenação jurídico-política respectiva. Essa população compõe-se de pessoas nascidas no território ocupado e de pessoas que para ele imigraram. Poder-se-ia dizer que os nascidos no território provêm da mesma origem, têm a mesma língua, os mesmos costumes e tradições de seus antepassados, formando uma comunidade de base sócio-cultural que denominamos nação. São os nacionais. Os outros são não nacionais, são estrangeiros". In SILVA, José A. da. *Op. Cit.*, pg. 317.

Desta feita, população é um termo com significado econômico, que corresponde ao sentido vulgar, abrangendo o conjunto de pessoas residentes num território quer se trate de nacionais, quer de estrangeiros⁸.

Por outro giro, povo é o conjunto de pessoas que fazem parte de um Estado – é seu elemento humano. O povo está unido ao Estado pelo vínculo jurídico da *nacionalidade*⁹.

Mister definir, neste momento, o que é nação e nacionalidade.

2.4. NAÇÃO E NACIONALIDADE

Para que uma pessoa seja considerada parte integrante do povo de uma nação, é necessário que detenha certas características, cujo conjunto denominamos nacionalidade.

Dito isto, temos que a nação é um agrupamento numeroso, cujos membros, fixados num território, são ligados a ele e entre si por laços históricos, culturais, econômicos e lingüísticos¹⁰. A distinção entre as nações decorre tanto de critérios objetivos - como a etnia, a religião, a língua, os hábitos e costumes – como de fatores subjetivos – a consciência coletiva, o sentimento da comunidade de origem¹¹.

Assim, a nacionalidade é o vínculo jurídico-político de Direito Público interno, que faz da pessoa um dos elementos componentes da dimensão pessoal do Estado. Aplicado tal conceito ao Direito Constitucional brasileiro, detêm nacionalidade brasileira aqueles que, por nascimento ou naturalização, se vincularam ao território brasileiro.

Faz parte do povo, portanto, aquele que é caracterizado como nacional de um país, o que é um requisito para que um indivíduo possa participar da vida do Estado. Entretanto, para que possa fazê-lo de modo pleno, é preciso que, além da nacionalidade, possua outra condição chamada *cidadania*, esta embutida naquela e, do que ela, mais específica.

⁸ CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 2ª Ed.. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 2, pg. 159. *Apud* SILVA, José A. da. *Op. Cit.*, pg. 321.

⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 12ª Ed.. São Paulo, Ed. Atlas, 2002, pg. 213.

¹⁰ MORAES, Alexandre de. *Op. Cit.*, pg. 214.

¹¹ CARVALHO, Aluisio Durdeau de. *Nacionalidade e Cidadania*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956, pg. 11. *Apud* SILVA, José A. da. *Op. Cit.*, pg. 322.

2.5. CIDADANIA E CIDADÃO

A Constituição Federal diferencia a nacionalidade da cidadania, dispondo sobre ambas em capítulos e dispositivos normativos distintos (Capítulo III, art. 12; e Capítulo IV, arts. 14 e 15, respectivamente).

Isto porque, enquanto a nacionalidade é a vinculação jurídico-política de alguém a determinado território, a cidadania qualifica aquele que, além disso, é participante da vida do Estado. É atributo político das pessoas integradas na sociedade estatal, decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política.

Conseqüentemente, cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo a quem seja possível votar e ser votado, bem como a incidência das conseqüências de ambas as ações. Em outras palavras, é cidadão aquele que, além da nacionalidade, seja titular de *direitos políticos*¹².

2.6. DIREITOS POLÍTICOS

Os Direitos Políticos encontram-se coligidos no Capítulo IV, arts. 14 e 15, da Lei Suprema brasileira, os quais se destinam a regular as formas de atuação da soberania popular.¹³

Há várias formas de concretização da soberania popular (art. 15, *caput*, Carta Magna): o sufrágio universal, por meio do voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e/ou iniciativa popular. Pode-se incluir, como exercício da soberania e pertencente aos direitos políticos do cidadão, o aforamento de ação popular e a organização e participação em partidos políticos.

Essas formas de realização da soberania popular pressupõem, por conseguinte, os seguintes direitos políticos: o sufrágio, a alistabilidade, a

¹² SILVA, José A. da. *Op. Cit.*, pgs. 344-345.

¹³ Segundo Pimenta Bueno, são o conjunto de regras que define e disciplina as "prerrogativas, atributos, faculdades, ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos. São o *Jus Civitatis*, os direitos cívicos, que se referem ao Poder Público, que autorizam o cidadão ativo a participar na formação ou exercício da autoridade nacional, a exercer o direito de vontade ou eleitor, o direito de deputado ou senador, a ocupar cargos políticos e a manifestar suas opiniões sobre o governo do Estado" In BUENO, Pimenta. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Nova Edição, 1958, pg. 459. *Apud* SILVA, José A. da. *Op. Cit.*, pg. 322.

elegibilidade, a iniciativa popular de lei, a ação popular e a organização e participação partidária¹⁴.

Todos esses modais de direitos políticos intentam assegurar a participação do indivíduo na formação das vontades do Estado e, por conta disso, tomam a denominação de direitos políticos positivos. De forma oposta, aqueles que tem por meta impedir ou restringir tal faculdade são concebidos como restrições dos direitos políticos, tendo por alicerce as inelegibilidades e a restrição do exercício da cidadania¹⁵.

Visto que este estudo procura analisar, mormente, a forma de exercício concernente ao voto, o qual é um modo de concretização dos direitos políticos positivos, nos aprofundaremos, a partir de agora, somente no estudo da conceituação a estes referente, dando ênfase ao sufrágio, ao voto e ao escrutínio.

2.6.1. Sufrágio, Escrutínio e Voto

O conceito relativo ao direito de sufrágio é tido como a essência do direito político, pois que caracterizado pela capacidade do cidadão de, por meio do escrutínio e do voto, eleger e ser eleito. Estas duas ações representam as duas faces da capacidade eleitoral: a ativa, traduzida no direito de votar (alistabilidade); e a passiva, que se configura no direito de ser votado (elegibilidade)¹⁶.

Contudo, é indispensável a diferenciação entre as noções de sufrágio, escrutínio e voto, mesmo porque esta é efetuada pela Constituição Federal.

Embora esses termos sejam utilizados como se sinônimos fossem, há de se destacar que o sufrágio é o direito político de expressão da vontade de um cidadão por meio do voto; o escrutínio, o modo pelo qual se dá a manifestação da vontade popular, e; o voto, a própria participação do povo na vida do Estado¹⁷.

Postas essas distinções, discorrer-se-á brevemente, a seguir, sobre as formas de sufrágio e de voto, assim como o escrutínio e os sistemas eleitorais a ele relacionados.

¹⁴ MORAES, Alexandre de. *Op. Cit.*, pgs. 232-233.

¹⁵ Tidos por Direitos Políticos Negativos por SILVA, José A. da. *Op. Cit.*, pg. 345.

¹⁶ MORAES, Alexandre de. *Op. Cit.*, pg. 233.

¹⁷ SILVA, José A. da. *Op. Cit.*, pg. 348.

2.6.2. Formas de Sufrágio

Se o sufrágio é o direito tanto de votar quanto de ser votado, pode-se dizer que é uma garantia ao cidadão da possibilidade de sua intervenção nos rumos adotados pelo Estado. Em outras palavras, diz respeito aos aspectos quantitativos e qualitativos da capacidade eleitoral *in latu sensu*.

Dito isso, temos que as formas de sufrágio são consideradas quanto à sua extensão (universal ou restrito, sendo este censitário ou capacitário) e quanto à igualdade de valor do voto (igual ou desigual, podendo o segundo ser plural, múltiplo ou familiar).

Tratemos da primeira distinção. Tem-se por universal o sufrágio que possibilita o direito de manifestação da vontade ao maior número possível de pessoas do povo de uma nação, excluídas quaisquer restrições nocivamente discriminatórias – como qualidades especiais que concedam privilégios a determinados indivíduos.

Isso porque, no direito brasileiro, não são todos os nacionais que são aptos a manifestar sua vontade política, mas somente aqueles que possuem requisitos de ordem técnica, como idade e capacidade para tanto. Ainda, é necessário que sejam alistáveis como eleitores e assim procedam, de sorte que se tornem titulares do direito de sufrágio.

Por isso, o sufrágio universal é característica principal dos regimes chamados democráticos, como o brasileiro.

Diferentemente, o sufrágio restrito permite o exercício do voto apenas àqueles que portem qualificações especiais, principalmente de natureza censitária (um grau mínimo de capacidade econômica para a aquisição do direito de votar) ou capacitária (um nível intelectual básico exigido para que alguém seja considerado eleitor).

Como este segundo tipo de sufrágio limita a capacidade eleitoral a um grupo em especial, é visto como marca de regimes políticos ditatoriais ou oligárquicos.

Quanto à segunda diferenciação, no tocante à igualdade do valor dos votos emitidos, há o sufrágio igual, adotado pelo Brasil, que é aquele onde o voto de cada eleitor é dotado de idêntico peso político (princípio do *one man, one vote*) e destinado à escolha de uma pessoa por cargo político disponível. Denota, também, a igualdade de elegibilidade entre os alistados, bem como de igualdade regional de

representação popular (ou seja, a eleição de candidatos por um número de eleitores equivalente em cada região do país).

De maneira oposta, o sufrágio desigual consiste na concessão de um maior número de votos a pessoas em situações especiais.

No sufrágio cognominado múltiplo, o alistado pode votar (e ser votado) uma vez em diversas circunscrições eleitorais, pois lhe é reconhecido mais de um domicílio eleitoral – *in exempli*, circunscrições onde reside e labora.

Se o direito de sufrágio é plural, ao eleitor e ao elegível é facultado, dentro de uma mesma circunscrição, a emissão e recepção de certa quantidade de votos, respectivamente.

Por derradeiro, o sufrágio familiar é aquele em que o pai de família (na qualidade de cabeça do casal, figura extinta pela Constituição Republicana de 1988) tem o direito de manifestar tantos votos quantos forem equivalentes ao número de pessoas integrantes de sua família¹⁸.

Essas são as principais formas de sufrágio reconhecidas pela doutrina, das quais são adotadas pelo direito brasileiro a universal e a igual.

2.6.3. Escrutínio e Sistemas Eleitorais

Em momento pretérito, definimos o escrutínio como o modo de exercício do voto pelos cidadãos de uma nação.

Com efeito, José Afonso da Silva refere-se ao escrutínio como “o modo pelo qual se recolhem e apuram os votos nas eleições”. Seria a concretização do exercício do voto, conglobando as operações eleitorais de votação propriamente dita (com o depósito e o recolhimento dos votos nas urnas) e de apuração (com a abertura de urnas, a contagem e a determinação do número de indicações recebidas por cada candidato) de votos¹⁹.

Realizado o escrutínio e, posteriormente, fixados os números de votos que recebeu cada um dos candidatos aos cargos eletivos do governo, o próximo passo é proceder com a aplicação de determinadas técnicas e procedimentos que permitam determinar quem, dentre o universo de concorrentes, estará habilitado a ocupar as vagas disputadas por meio da eleição.

¹⁸ SILVA, José A. da. *Op. Cit.*, pgs. 349-353.

¹⁹ SILVA, José A. da. *Op. Cit.*, pg. 382.

Para isso, lançar-se-á mão de métodos que determinarão os ditos “vencedores” da eleição, os quais levam o nome de sistemas eleitorais.

Um sistema eleitoral é “o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições”²⁰, destinado a apontar, dentre diversos candidatos, aqueles que representarão o povo junto ao Estado, e a organizar tal representação no âmbito do território nacional. Este conjunto de métodos, em concomitância com o sistema de partidos, é que originarão os vários tipos de sistemas eleitorais – principalmente o majoritário, o proporcional e o misto.

O sistema majoritário, brevemente definido, é aquele onde a eleição se dá pela obtenção, por um dos candidatos, do maior número de votos válidos depositados nas urnas. Em caso de consideração de escolha por maioria relativa/simples, basta que o escolhido tenha aferido número de votos superior a qualquer dos outros candidatos individualmente considerados. Porém, se utilizado o método da maioria absoluta, apenas será considerado vencedor o concorrente que obtiver mais votos do que a soma de indicações conseguidas por todos os outros candidatos. Ressalte-se que este tipo de sistema tende a caracterizar eleições de cunho bipartidário – visto que o poder político restará concentrado, via de regra, em uma pequena maioria simples, a qual constituirá, sozinha ou por meio de coalizões que lhe concedam uma maioria minimamente necessária à aprovação de suas diretrizes, um gabinete monopartidário (ou com um número mínimo de partidos que façam frente a essa exigência) de maioria mínima.

O sistema proporcional ou consensual funciona de outra maneira. Recebidos e contabilizados os votos, estes serão distribuídos de acordo com um valor chamado quociente eleitoral, formado por meio da divisão de votos válidos pelo número de cadeiras disponíveis. Os partidos que alcançarem esse quociente elegem tantos candidatos quantas vezes a razão se repetir no número de indicações obtidas. É um sistema que costuma designar uma representação multipartidária, pois destinado à representação de minorias e ao compartilhamento, à limitação e à dispersão do poder entre elas. A maioria mínima não é o requisito suficiente, mas, sim, o patamar básico, almejando sempre o crescimento dessa maioria de sorte que esta se afigure representativa do maior número de grupos ou interesses possível²¹.

²⁰ SILVA, José A. da. *Op. Cit.*, pg. 371.

²¹ LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. pg. 18.

Por último, há os sistemas mistos, que combinam ambos os sistemas anteriores, de sorte que os eleitos para determinados cargos são descobertos, em parte, pela eleição majoritária, em parte, pela contagem proporcional²².

No caso brasileiro, o regime é reconhecido como sendo o de uma democracia consensual, tendo em vista a representação proporcional e o multipartidarismo que o compõem, bem como a formação de coalizões e a negociação de acordos e concessões entre os grupos de interesse/partidos representados no governo.

2.6.4 Formas de Voto

O voto, como forma de participação do povo na vida do Estado e nos rumos que este deve adotar para bem servir àquele, é visto como um ato tanto político - pois torna palpável o direito de sufrágio e expressa uma vontade relacionada ao poder - , como jurídico – porquanto a emissão do voto é um direito de índole subjetiva.

Isto porque objetiva a legitimação do mandato político representativo, o qual pressupõe a satisfação de dois princípios: o da representação, pelo qual determinados sujeitos políticos exercem como mandatários, temporariamente, mediante eleições periódicas, o poder popular; e o da autoridade legítima, em que o Estado é dotado de elemento volitivo humano consubstanciado no representante eleito, o qual exprime a vontade estatal por meio de um poder exercido e imposto em acordo com o interesse público/popular²³, este em conformidade com os ditames do ordenamento jurídico em vigor.

Denotada a natureza do voto, atentemos para as formas de seu exercício.

O voto pode ser secreto (quando manifestado de forma sigilosa e sem a identificação de seu emissor) ou público (se concretizado abertamente e de modo a tornar conhecido o votante); facultativo (se o eleitor pode optar por comparecer ou não às urnas) ou obrigatório (quando é compelido, por meio da lei ou da força, a fazê-lo); direto (quando o voto do povo em si é critério para a indicação de agentes políticos) ou indireto (quando representantes do povo escolhem por ele), e; igual (em que o peso do voto de cada um é idêntico) ou desigual (em que o voto de alguns porta mais valor do que de outros, em razão de alguma condição especial). No

²² SILVA, José A. da. *Op. Cit.*, pgs. 373-382.

²³ SILVA, José A. da. *Op. Cit.*, pg. 138.

Brasil, o voto é secreto, direto, igual e obrigatório, admitida a votação em branco (sem que haja a indicação de qualquer candidato para o cargo) ou nula (quando há a indicação de dois candidatos, admitida apenas uma, ou a indicação de um candidato fictício).

2.7. PRINCÍPIO DA LIBERDADE

Se o valor fundamental da legitimação da representação popular por meio do voto direto é fator crucial para o presente estudo, o mesmo se verifica com o princípio constitucional da liberdade, o qual vem enunciado por meio da redação do art. 5º, *caput*, da Constituição da República brasileira:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

O comando normativo supramencionado destina-se à garantia da realização de variados tipos de liberdades havidos como fundamentais para a manutenção de um Estado Democrático de Direito.

Não obstante, uma das principais funções de um Estado é, por meio do império da lei, proporcionar a harmonização²⁴ das liberdades individual e coletiva, possibilitando, desta maneira, o desenvolvimento dos indivíduos - em si - e da sociedade - como um todo - dentro dos limites reservados a cada uma dessas espécies de liberdades²⁵.

²⁴ A liberdade concedida ou reconhecida a cada indivíduo deve ser, além de tudo, o mais igualitária possível (cf. o próprio *caput* do art. 5º), sob risco de que, em caso contrário, “um tal poder, se não tiver freio, [importe] no esmagamento dos fracos pelos fortes e na ausência de toda liberdade dos primeiros.” In MOSSÉ-BASTIDE, Rose-Marie. *La Liberté*. Paris; PUF, 1974. *Apud* SILVA, José A. da. *Op. Cit.*, pg. 235.

²⁵ “La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui: ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société, la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.” (A liberdade consiste em poder fazer tudo o que não prejudique a outrem: assim, o exercício dos direitos naturais do homem não tem outros limites senão os que asseguram aos demais membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Esses limites somente a lei poderá determinar). In FRANÇA. *Déclaration des Droits de L'Homme et du Citoyen de 1789*. Art. IV. Encontrável em <<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp>> Acesso em 21 Out. 2009.

Isto considerado, não há como não ponderar que a(s) liberdade(s) devem ser exercidas em conformidade com os ditames da autoridade legítima oriunda do consentimento popular, pois ambos afiguram-se fatores indissociáveis da ordem social e do desenvolvimento individual²⁶. Conseqüentemente, a proteção da(s) liberdade(s) caracteriza-se não pela ausência de limitação a seu exercício, mas, sim, pela restrição, quando necessário, por meio de lei emanada por autoridades legitimamente eleitas para tanto. Nesta esteira é que se interpreta o inciso II do art. 5º precitado: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”²⁷.

Por outro lado, note-se que, como o objetivo mor do Estado Democrático é a garantia do exercício dos direitos fundamentais, a liberdade deve ser a regra e, as restrições legais, as exceções. Caso isto não seja observado, há grande probabilidade de o/a Estado/sociedade imiscuir-se demasiada e indevidamente na esfera privada da pessoa, restringindo excessivamente as suas liberdades e, por vezes, agindo de forma contrária àquela característica de um regime democrático²⁸.

Exatamente por conta de semelhantes concepções é que Stuart Mill fazia delimitar e diferenciar a liberdade (individual) da autoridade (coletiva), afirmando que “cada uma delas receberá o próprio quinhão, se cada uma tiver aquilo que mais particularmente lhe diz respeito. À individualidade deve pertencer a parte da vida na qual o indivíduo é o principal interessado, à sociedade a que à sociedade primacialmente interessa”²⁹.

Passemos às espécies de liberdade que interessam para o presente estudo.

2.7.1. Liberdade de Manifestação do Pensamento

Entre as várias vertentes do princípio da liberdade encontra-se a da liberdade de manifestação do pensamento, destacada no inciso IV do artigo constitucional em liça, bem como no art. 220, *caput*, da mesma Lei Maior:

²⁶ SILVA, José A. da. *Op. Cit.*. pg. 235/ed. 2000.

²⁷ “(...) a liberdade não é incompatível com um sistema coativo, e até se pode acrescentar que ela pressupõe um sistema dessa ordem, traduzido no ordenamento jurídico. A questão está na legitimidade do sistema coativo do ordenamento jurídico. Desde que a lei, que obrigue a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa, seja legítima, (...) a liberdade não será prejudicada”. In SILVA, José A. da. *Op. Cit.* pgs. 238-239.

²⁸ “A liberdade não é pois exceção, é sim a regra geral, o princípio absoluto, o Direito positivo; a proibição, a restrição, isso sim é que são as exceções, e que por isso mesmo precisam ser provadas, achar-se expressamente pronunciadas pela lei, e não por modo duvidoso, sim formal, positivo; tudo o mais é sofisma.” In BUENO, Pimenta. *Op. Cit.* pgs. 382-383. *Apud* SILVA, José A. da. *Op. Cit.*, pg. 239.

²⁹ MILL, John Stuart. *Sobre A Liberdade*. 2ª Ed.. Petrópolis: Ed. Vozes, 1991, pg.117 .

Art. 5º. (...)

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. (...)

Porém, impera atentarmos para a impossibilidade de qualquer controle em relação às concepções que outrem guarda consigo, sendo este modo de expressão (interno) uma das componentes da liberdade de opinião³⁰. A outra forma – a externa, da qual um dos desdobramentos é a liberdade de manifestação do pensamento - é a que mais nos interessa na prossecução deste estudo.

A liberdade de manifestação do pensamento é vista como concebível entre pessoas ausentes ou presentes, sendo que, neste último caso, pode envolver duas (diálogos) ou mais (reuniões, entre outros) pessoas. Se fizermos uma analogia em relação à matéria eleitoral, a manifestação popular por meio do voto é uma forma de expressão de uma pessoa para outras³¹, de modo a exprimir a sua vontade num processo político decisório, a qual, somada com as outras, definirá aqueles que representarão o indivíduo e o povo.

Não obstante, é salutar lembrarmos que qualquer pessoa tem o direito de conservar suas idéias em segredo, aplicando-se-lha, assim, a escusa de consciência, que seria a impossibilidade de imposição a alguém de uma conduta que incompatível com alguma crença religiosa ou convicção filosófica ou política sua³². Neste caso, é mesmo possível afirmar que esse tipo de omissão seria, também, uma forma de manifestação do pensamento, pois esta compreende, além das palavras, as ações.

Atente-se para o fato de que essa impossibilidade não pode ser invocada para o afastamento de obrigação legal a todos imposta ou da prestação a ela alternativa. Disto é dedutível que, em caso de comportamento compulsório definido por lei, deve

³⁰ “Trata-se da liberdade de o indivíduo adotar a atitude intelectual de sua escolha: quer um pensamento íntimo, quer seja a tomada de posição pública; liberdade de pensar e dizer o que se crê verdadeiro”. In ROBERT, Jacques. *Libertés Publiques*. pg. 302. Apud SILVA, José A. da. *Op. Cit.* pg. 244.

³¹ “...pode verificar-se de pessoa a pessoa (em forma de diálogo, de conversação) ou de uma pessoa para outras (em forma de exposição, de conferência, palestras, discursos, etc.).” In SILVA, José A. da. *Op. Cit.* pg. 247.

³² Cf. Art. 5º, VIII, da Constituição Federal: “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei”.

haver uma forma de prestação que se mostre como opcional àquele que garanta o direito à escusa de consciência. No caso do voto obrigatório, este comportamento se traduziria na multa a ser paga pela ausência às urnas – como definido pelo art. 7º anteriormente invocado.

Por conseqüência, a liberdade da manifestação de pensamento deve ser assegurada em seu sentido mais lato, protegidas tanto a exteriorização (ação) como a reserva (omissão) daquele que o concebe.

2.8. O VOTO COMO “DEVER”

A obrigatoriedade de comparecimento às urnas e de emissão de algum tipo de voto é retirada dos seguintes dispositivos legais, punidos aqueles que deixarem de fazê-lo injustificadamente:

Constituição Federal

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 1º - O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

Código Eleitoral

Art. 6º O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de um e outro sexo, salvo:

(...)

Art. 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após a realização da eleição, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367

Deduz-se, assim, que, ao mesmo tempo que o voto é considerado um direito de manifestação popular direta albergado pela liberdade de expressão – visto que vertente da manifestação da opinião - , alguns tem-no em conta de um dever jurídico, moral e cívico, decorrente de dois fatores principais que estariam intimamente interligados, dentre outros: a legitimidade conferida ao governo eleito e a inclusividade dos cidadãos no processo decisório, dando a estes a sua necessária representação³³.

A idéia acima encontraria guarida no fato de que “o voto obrigatório [aumentaria] a representação de várias características demográficas importantes”³⁴, e de que “sendo necessário que haja governantes designados pelo voto dos cidadãos, como é da essência do regime representativo, o indivíduo tem o dever de manifestar sua vontade pelo voto”³⁵, o que tornaria este um dever sócio-político e, como imposto pela Constituição, um dever jurídico.

Inclusive, defende-se que, embora o voto seja obrigatório, a exigência poderia ser conciliada com a liberdade natural ao instituto, visto que o ato de votar em si aconteceria apenas com a escolha de um representante por parte do eleitor, residindo a compulsoriedade não no ato, mas, sim, no comparecimento às urnas para o exercício do dever jurídico, sendo que aquele estaria deixando de cumprir seus deveres social e político³⁶.

Finda a exposição de todos os fundamentos teóricos pertinentes ao temário, passamos ao histórico do voto obrigatório no Estado brasileiro, capítulo necessário ao entendimento da consolidação da figura do voto obrigatório no ordenamento jurídico pátrio.

³³ In SOARES, Paulo Henrique. *Vantagens e Desvantagens do Voto Obrigatório e do Voto Facultativo*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 41, n. 61, 2004, pg. 108. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_161/R161-13.pdf>. Acesso em 26 Out. 2009.

³⁴ In ELKINS, Zachary. *Quem Iria Votar? Conhecendo as Conseqüências do Voto Obrigatório no Brasil*. Opinião Pública, Campinas, Vol. VI, nº 1, 2000. Encontrável em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762000000100005&script=sci_arttext>. Acesso em 26 Out. 2009.

³⁵ In AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 4ª Ed. Porto Alegre: Ed. Globo, 1963. pg. 336. *Apud* SILVA, José A. da. *Op. Cit.* pg. 361.

³⁶ “Aquelela obrigatoriedade não impõe ao eleitor o dever jurídico de emitir necessariamente o seu voto. Significa apenas que ele deverá comparecer à sua seção eleitoral e depositar sua cédula na urna (...). Pouco importa se ele votou ou não votou, considerado o voto não o simpels depósito da cédula na urna, mas a efetiva escolha de representante, dentre os candidatos registrados. A rigor, o chamado voto em branco não é voto. Mas, com ele, o eleitor cumpre seu dever jurídico, sem cumprir o seu dever social e político, porque não desempenha a função instrumental da soberania popular, que lhe incumbia naquele ato.” In SILVA, José A. da. *Op. Cit.* pg. 361.

3. HISTÓRIA DO VOTO NO BRASIL

3.1. PERÍODOS COLONIAL E IMPERIAL

A cronologia do voto em território brasileiro inicia ainda nos tempos da colonização, pois que a primeira providência adotada pelos portugueses, quando da fundação de um núcleo urbano, era a eleição e nomeação de seus governantes e representantes junto à coroa portuguesa.

A primeira eleição de que se tem notícia foi organizada para escolher os componentes do Conselho Municipal da Vila de São Vicente-SP, ocorrida em 1532. Note-se que, nessa época, bem como durante todo o interregno em que o Brasil esteve ligado a Portugal como mera possessão, as eleições eram realizadas apenas para a composição dos governos locais, isto devendo-se ao fato de que as capitanias perduraram, praticamente, até a emancipação política do Brasil³⁷.

Durante esse período, o voto era, em teoria, livre e aberto a todo o povo. Qualquer um podia se apresentar para votar, obedecidas as disposições emanadas das Ordenações aplicadas pela coroa portuguesa.

Não obstante, por conta do crescimento econômico experimentado pela colônia com a vinda da família real portuguesa ao Brasil – e a conseqüente elevação deste à categoria de Reino – , houve, em 1821, pleito para a escolha de representantes brasileiros junto à corte portuguesa. A votação era indireta e se dava em quatro graus³⁸. Ainda que nem todas as províncias (assim denominadas após a extinção das capitanias, verificada naquele mesmo ano) tenham escolhido seus representantes, foi a primeira eleição de abrangência “nacional”.

Posteriormente, na era imperial, vários cargos políticos eram ocupados por meio de eleições de representantes populares. Em se tratando de cargos locais, como o juiz de paz e os vereadores das cidades ou vilas (nesta época não havia a figura do prefeito, substituída pela do vereador-presidente da Câmara Municipal), a escolha se dava por processo direto. Porém, para determinados cargos de alcance

³⁷ TSE. *História das Eleições no Brasil*. Encontrável em <http://www.tse.gov.br/institucional/biblioteca/site_novo/historia_das_eleicoes/capitulos/eleicoes_brasil/eleicoes.htm>, item “As Primeiras Eleições”. Acesso em 03 Out. 2009.

³⁸ “As votações no Brasil chegaram a ocorrer em até quatro graus: os cidadãos das províncias votavam em outros eleitores, os compromissários, que elegiam os eleitores de paróquia, que por sua vez escolhiam os eleitores de comarca. Estes, finalmente, elegiam os deputados”. TSE. *Op. Cit.*. Encontrável em <http://www.tse.gov.br/institucional/biblioteca/site_novo/historia_das_eleicoes/capitulos/eleicoes_brasil/eleicoes.htm>, item “Eleições em Quatro Graus”. Acesso em 03. Out 2009.

nacional (Assembléias Provinciais, Câmara dos Deputados e Senado – cujo provimento guardava caráter vitalício), no período de 1824 a 1880, as eleições foram esquematizadas de maneira que a escolha se desse indiretamente, em dois graus de votação (art. 90, Constituição Imperial de 1824)³⁹.

O sistema em dois graus de votação contava com a existência de duas classes de eleitores: os votantes (que elegiam aqueles que por eles escolheriam) e os eleitores (que, eleitos pelos votantes, apontariam de fato aqueles que representariam o povo por meio dos cargos eletivos). Apenas com o advento da Lei Saraiva, em 1881, é que a votação passou a ser direta.

A partir de 1828 foram estabelecidos certos requisitos para que alguém do povo se tornasse eleitor/votante: idade mínima de 25 anos (para os oficiais militares e casados, 21 anos; para os membros do clero e bacharéis, não havia idade mínima); determinado grau de poder aquisitivo (100 mil réis para votante, 200 mil réis para eleitor – valores que foram duplicados em 1846); alfabetização (indiretamente, com a exigência de aposição de firma no voto – extirpada apenas em 1842); não-enquadramento no grupo de mulheres, índios ou escravos⁴⁰ (ainda que a Constituição não os privasse explicitamente do voto)⁴¹. Igualmente, para caracterizar-se como elegível: a profissão da fé católica, a percepção de certo numerário mínimo, a origem de tais rendas, entre outros.

Pode-se asseverar que o primeiro “código eleitoral” brasileiro encontrou expressão na Lei Eleitoral do Império, editada em 1824. Esta determinava a compulsoriedade do voto para os eleitores a ele habilitados (porém, sem estabelecer sanções para o caso de inobservância) e, caso este enfrentasse qualquer empecilho quanto ao seu comparecimento, indicava um procurador que depositava o voto em seu nome.

O voto por procuração, bem como o alistamento eleitoral no dia das eleições, foram extintos em 1842 com a criação das juntas paroquiais de alistamento eleitoral (encarregadas do alistamento nos dias anteriores às eleições e da identificação dos eleitores aptos a votar, tarefa antes conferida à mesa eleitoral), as quais, por seu turno, encerraram seus trabalhos em 1881, ano em que a tarefa de alistamento foi atribuída à magistratura comum. Anteriormente, em 1875, por intermédio da Lei dos

³⁹ NICOLAU, Jairo Marconi. *História do Voto no Brasil*. 2ª Ed.. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004, pg.

⁴⁰

Os libertos eram admitidos à votação apenas em primeiro grau.

⁴¹

NICOLAU, Jairo Marconi. *Op. Cit.*, pg. 11.

Terços, à Justiça Comum já havia sido atribuída alguma participação na organização das eleições, além de instituído o título eleitoral, o qual visava a diminuição das fraudes na identificação dos eleitores.

Até a edição da Lei Saraiva, em 1881, o alistamento ocorria *ex-officio* e os eleitores considerados aptos ao voto eram convidados a retirar seu título para que pudessem votar. Ainda nessa fase, foi exigida, pela primeira vez, uma comprovação da renda para aqueles que se identificassem como eleitores/votantes.

No que tange à forma de votação, esta era realizada, entre 1824 e 1842, com a entrega da cédula eleitoral previamente rubricada e preenchida com os nomes dos candidatos escolhidos, medida que impedia o sigilo do voto.

A partir de 1842, a cédula não mais demandava a rubrica do eleitor; no entanto, a cédula era depositada na urna por um membro da mesa. Logo após, em 1846, voltava o eleitor a depositar seu voto na urna. *A posteriori*, em 1875, restou legalmente imposto o sigilo do voto.

Já quanto ao processo de escolha em si, tem-se que, por ser dividido em duas fases (eleitores e representantes), o procedimento era realizado de acordo com as seguintes regras: Inicialmente, fixado o número de eleitores de cada paróquia, os votantes assinalavam quantidade de nomes equivalente àquele número. Apurados os votos, aqueles que lograssem obter a maioria absoluta de votos eram diplomados eleitores (em 1875, a quantidade de nomes foi reduzida para 2/3 do total de eleitores, mantida a fórmula de escolha).

Na segunda fase (o apontamento dos representantes), os eleitores votavam em tantos nomes quantos fossem necessários para preencher as vagas da província na Câmara dos Deputados. Os mais votados eram aclamados como eleitos⁴².

Tal sistema perdurou até o ano de 1855, quando foi instituído o distrito de um representante. A maioria exigida era a absoluta: um dos candidatos deveria atingir mais de 50% dos votos. Em caso de fracasso em tal empreitada, a eleição era repetida com os quatro, três e dois mais votados, respectivamente, até que se obtivesse o pretendido. Como este método favoreceu a eleição de lideranças locais inexpressivas, apesar de garantir alguma representação ao partido minoritário (Liberal), logo foi abandonado em prol de outro sistema.

⁴²NICOLAU, Jairo Marconi. *Op. Cit.*, pgs. 14-16.

Em 1860, os círculos elegiam 3 representantes cada, indicados por votação em maioria simples. Os mais votados provincialmente assumiam as cadeiras.

Adiante, em 1875, retornou o sistema de províncias. Esta divisão, aliada à diminuição de votos (2/3 da quantidade de cadeiras da província) pretendia a garantia de representação à minoria.

Ainda que as constantes alterações objetivassem esse fim – a participação dos grupos minoritários no governo - , cinco legislaturas imperiais foram eleitas com a unanimidade de um partido (quatro delas com o partido Conservador, uma com o partido Liberal). Por conseguinte, a necessidade da instauração de eleições diretas ganhou força como a única forma garantidora de tão pretendida representação.

Por fim, de 1881 a 1889, o clamor pela eleição direta terminou atendido: reestabelecidos os distritos de um representante, os eleitores (aqui tidos em larga aceção) escolhiam apenas um nome, de sorte que os mais votados em cada distrito, após conseguida a maioria absoluta, compunham a representação da província na Câmara.

Nesse ponto, cabe fazer notar que a “representação” (principalmente a das correntes minoritárias) é um conceito de índole duvidosa: o comparecimento da população às urnas, durante a era imperial, nunca ultrapassou a marca de 1% da população brasileira total. O voto era aberto a uma elite muito restrita de indivíduos.

Isso ocorria porque o objetivo do governo imperial não era a legitimação de seu governo (a qual possuía origem e explicação próprias), mas a aprovação do Gabinete liderado pelo partido apontado pelo Imperador. Em outras palavras, as eleições serviam apenas como sustentáculo parlamentar do Gabinete previamente formado⁴³.

Mesmo com todas as mudanças anteriormente relatadas, e exatamente por conta das razões supracitadas, o governo imperial detinha várias possibilidades de intervenção nos resultados eleitorais, como a alteração das regras eleitorais às vésperas de cada pleito e, *a posteriori*, a “degola”, que se traduzia na exclusão, por parte da Comissão de Verificação de Poderes do Congresso, de alguns candidatos opositoristas que conseguiam ser eleitos pelo voto indireto⁴⁴.

⁴³ NICOLAU, Jairo Marconi. *Op. Cit.*, pgs. 19-26.

⁴⁴ TSE. *Op. Cit.*. Encontrável em

http://www.tse.gov.br/institucional/biblioteca/site_novo/historia_das_eleicoes/capitulos/primeiras_eleicoes_regulares/primeiras.htm, item “As Primeiras Eleições”. Acesso em 03 Out. 2009.

Portanto, embora houvesse a preocupação de assegurar a representação das minorias no legislativo nacional, isto nem sempre ocorria. Observe-se que a representação de grupos minoritários era uma questão muito mais política (leia-se minoria partidária, ao invés de minoria popular) que democrática e que, não obstante, este objetivo nem sempre era atingido. Ademais, os sistemas utilizados sempre traziam a marca da escolha majoritária, que muito raramente permitia uma adequada representação do partido minoritário.

3.2. PERÍODO DA VELHA REPÚBLICA

Com a Proclamação da República, em 1889, e a sua respectiva Constituição (1891), foram introduzidas novas regras, tais como a extinção do voto censitário e a eleição direta para os cargos legislativos e executivos (presidente, governadores, prefeitos e seus respectivos vices) da República.

Por outro lado, os analfabetos voltaram a ser proibidos de votar. A idade mínima para o voto diminuiu para 21 anos (exceto para os clérigos, bacharéis, doutores, oficiais militares e casados, os quais votavam com qualquer idade com que contassem). O alistamento e o voto deixaram de ser legalmente obrigatórios.

A Lei Eleitoral de 1892 alterou as normas para o alistamento: este passou a ser feito por uma comissão de cinco eleitores, a qual era responsável por uma seção do Município. Ainda, o Judiciário foi afastado de tal função, o que possibilitou às facções políticas o controle sobre o alistamento e, conseqüentemente, a perpetração de inúmeras fraudes.

Justamente por conta das constantes manipulações, ao Judiciário foi reatribuída pelo então presidente Wenceslau Braz, por meio da Lei nº 3.139/16, a tarefa do alistamento eleitoral⁴⁵. Apesar do aumento das exigências para comprovação da identidade do eleitor (capacidade de subsistência própria, domicílio no Município por mais de dois meses, entre outros), as fraudes continuavam tão abundantes como anteriormente.

Isso porque a Lei Eleitoral anterior, datada de 1904, impôs um método de votação bastante questionável (o qual já havia sido utilizado anteriormente no Rio

⁴⁵ TSE. *Op. Cit.* Encontrável em <http://www.tse.gov.br/institucional/biblioteca/site_novo/historia_das_eleicoes/capitulos/velha_republica/velha.htm>, item "Justiça Eleitoral". Acesso em 03 Out. 2009.

Grande do Sul sob o pretexto de combate às fraudes eleitorais): o voto a descoberto. Esta forma de manifestação popular consistia no registro do nome do votado em duas cédulas datadas e rubricadas, uma das quais era entregue à mesa eleitoral, permanecendo a outra em poder do eleitor⁴⁶.

Esse sistema de votação permitiu o surgimento da “política dos governadores” (onde o presidente apoiava os candidatos indicados pelos governadores em cada Estado e estes, por sua vez, apoiavam o candidato a que o Presidente dava suporte político) e do coronelismo (o controle, por parte de grandes latifundiários, dos chamados “currais eleitorais”, e a fiscalização do voto aberto e da apuração posterior – por meio da exigência das cédulas portadas pelos eleitores), os quais fizeram perdurar o sistema de manutenção das elites no poder durante toda a República Velha⁴⁷.

Ademais, havia fraudes em todas as fases do processo eleitoral, desde o alistamento até a diplomação dos eleitos. A Comissão de Verificação de Poderes do Congresso seguia executando as “degolas” pertinentes à segurança do esquema elaborado pelos personagens políticos elitistas. Os mesários lançavam mão de uma técnica de falsificação chamada bico de pena, que dizia respeito à alteração e/ou inclusão de “eleitores” e seus respectivos “votos” na ata de votação, assim como à manipulação do resultado final das apurações.

Observe-se que as eleições – até mesmo por conta das fraudes concebidas em larga escala – não se afiguravam competitivas. A representação era majoritária (os deputados e senadores que angariassem mais votos eram eleitos e o presidente era escolhido por meio de maioria absoluta que, se não alcançada, dava ao Congresso o direito de escolha entre os dois mais votados) e a função dos processos eleitorais era pura e simplesmente a legitimação do controle governamental imposto pelas elites políticas de cada Estado e, em nível nacional, dos Estados de São Paulo e Minas Gerais.

Não fossem todas essas mazelas suficientes, ainda havia a baixa taxa de comparecimento da população às urnas (que, antes de 1930, nunca ultrapassou

⁴⁶ ARRAES, Virgílio Caixeta. *3º Título eleitoral: 1904*. Brasília, 2008. Encontrável em <http://www.tse.gov.br/internet/institucional/glossario-eleitoral/termos/anexos/textos/html_leis/3_titulo.htm>. Acesso em 03 Out. 2009.

⁴⁷ TSE, *Op. Cit.*. Encontrável em <http://www.tse.gov.br/institucional/biblioteca/site_novo/historia_das_eleicoes/capitulos/primeiras_eleicoes_regulares/primeiras.htm>, item “As Primeiras Eleições Regulares”. Acesso em 03 Out. 2009.

5%), reforçado pela proibição de voto aos analfabetos e às mulheres e pela facultatividade do alistamento e do voto⁴⁸.

3.3. A ERA VARGAS

A grande mudança adveio com o golpe de Estado perpetrado por meio da Revolução de 1930, que colocou no poder Getúlio Vargas, insigne figura da História Política brasileira. Vargas procurava modernizar e dar maiores transparência e moralidade ao sistema eleitoral e, para tanto, fez editar e aprovar o Código Eleitoral de 1932⁴⁹.

Esse Código trouxe diversas inovações, dentre elas: a possibilidade de alistamento *ex officio* (pela qual eram alistados os funcionários públicos, os profissionais liberais e os comerciantes com firma registrada)⁵⁰ ou por iniciativa do eleitor, a criação da Justiça Eleitoral e a sua responsabilização pela organização das eleições como um todo, a introdução do voto secreto (que funcionava com o emprego de um envelope oficial para o acondicionamento do voto e, posteriormente, a deposição deste em uma urna lacrada, a qual situava-se em lugar indevassável), do sufrágio feminino e do sistema representação proporcional (em seu art. 56). Mencionou, também, pela primeira vez, os partidos políticos.

Com a Carta Constitucional de 1934, foi criada a representação classista e o sufrágio profissional, que concedia a certas classes de trabalhadores o direito a eleger indiretamente (por meio de delegados) 40 deputados além daqueles já previstos pelo Código Eleitoral (alcançados “deputados das profissões”)⁵¹. Na prática, significava a implantação do voto múltiplo para alguns privilegiados.

De outra volta, pela primeira vez a obrigatoriedade do voto (então reinstaurada, porém, num primeiro momento, apenas para os funcionários públicos) foi concatenada à aplicação de sanção para os eleitores faltosos, a qual consistia, resumidamente, na perda do cargo público (art. 119, a, do Decreto nº 21.076/32).

⁴⁸ NICOLAU, Jairo Marconi. *Op. Cit.*, pgs. 34-35.

⁴⁹ “As críticas ao Código Eleitoral de 1932 levaram, em 1935, à promulgação de nosso segundo Código, a Lei nº 48, que substituiu o primeiro sem alterar as conquistas de até então.” TSE, *Op. Cit.*. Encontrável em <http://www.tse.gov.br/institucional/biblioteca/site_novo/historia_das_eleicoes/capitulos/criacao_justica/criacao.htm>, item “Voto Secreto”. Acesso em 04 Out. 2009.

⁵⁰ Art. 37, alíneas a e e, do Decreto nº 21.076/32 ou Código Eleitoral de 1932.

⁵¹ Art. 23, §§ 3º a 9º, Constituição de 1934. O número de deputados foi fixado, primeiramente, pelo Decreto nº 22.621/33, que convocou a Assembléia Constituinte para a aprovação da Constituição mencionada.

Relativamente à representação, esta, num primeiro momento, originou-se de um processo de escolha misto em que algumas cadeiras eram eleitas pelo sistema majoritário e, outras (a minoria), pelo método proporcional.

Mesmo com tamanhas alterações, a porcentagem de comparecimento popular às urnas seguiu bastante abaixo do esperado: em 1933, foi de 3,9% da população. Era necessário, destarte, a ampliação do contingente apto ao exercício do voto.

Almejando esse intento, a Constituição de 1934 diminuiu a idade mínima dos eleitores para 18 anos (art. 108) e determinou a compulsoriedade do voto para os homens em geral e para as mulheres que pertencessem ao funcionalismo público (art. 109). Não obstante, o ambiente progressista prevaleceu por pouco tempo.

Em 1937, por intermédio de nova Constituição, Getúlio efetuou mudanças que culminaram no estabelecimento daquilo que se costuma denominar “Estado Novo”. Extinguiu a Justiça Eleitoral, determinou o fechamento do Congresso Nacional, aboliu os partidos e as eleições diretas e confirmou a elegibilidade indireta do presidente, prática que já se adotava desde o início de seu governo⁵².

Essa situação perdurou até os idos de 1945, quando se iniciou o processo de redemocratização do Brasil. A edição da Lei Agamenon (Decreto-Lei nº 7.586/45) ocasionou o retorno de todos os avanços preteritamente conquistados, além de ampliar a obrigatoriedade do voto para ambos os sexos em geral (art. 4º) e o lançamento de candidatura apenas por meio de filiação aos partidos políticos (art. 39). Mais do que isto, definiu sanções pecuniárias entre 100 e 1000 cruzeiros para os que se abstivessem de votar, condição que, adicionada ao alistamento *ex officio*, trouxe um significativo aumento da massa eleitoral (13,4% da população em 1945, atingindo 20% em 1962), este por alguns considerado como um fator demonstrativo da inserção da nação entre as democracias modernas – ainda que os analfabetos seguissem excluídos das eleições.

Naquele ano, à parte a representação senatorial (que se caracterizava pela escolha por maioria simples), o sistema de representação da Câmara dos Deputados foi organizado de forma predominantemente proporcional, embora ainda persistissem algumas iniciativas bizarras, tais como a oportunidade de múltipla concorrência de um candidato (que podia ser votado em várias localidades, fato que refletia na contagem de votos e na atribuição de cadeiras do sistema proporcional) e

⁵² NICOLAU, Jairo Marconi. *Op. Cit.*, pgs. 38-39; 42-43.

o fato de que o PSD tenha acabado sobrerrepresentado (visto que, preenchidas as cadeiras pelo sistema proporcional, as restantes eram endereçadas ao partido mais votado)⁵³.

3.4. PERÍODO DE REDEMOCRATIZAÇÃO

Quando Dutra ascendeu ao poder, em 1946, a Justiça Eleitoral e o regime democrático encontravam-se já recompostos, sendo que a Constituição daquele ano confirmara todas as conquistas tolhidas pelo Estado ditatorial getulista.

O Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164/50) introduziu mais algumas inovações. Primeiro, excluiu o alistamento *ex officio*, mantida a iniciativa de alistamento do próprio eleitor. Ainda, implantou um novo sistema de representação proporcional para a Câmara dos Deputados, o qual continua em vigor até os dias atuais quase inalterado. Resumidamente, funciona da seguinte forma: a) o total de votos válidos é dividido pelo número de vagas disponíveis na Câmara, gerando um quociente eleitoral; b) os partidos que não alcançam votos suficientes para suplantar o quociente são imediatamente desconsiderados; c) o total de votos de cada partido é dividido pelo quociente eleitoral, sendo o resultado o número de cadeiras que o partido em questão ocupará; d) alocadas as cadeiras conseguidas por cada partido, se há lugares restantes, é feita nova divisão, agora do número de votos válidos pelo número de cadeiras já tomadas mais uma cadeira, originando uma nova média (sistema de maior média), de sorte que o partido que atinge a maior média elege mais uma cadeira; e) o processo descrito em d é efetuado até o término do preenchimento de vagas⁵⁴.

Em 1955, a Lei nº 2.550/55 fixou os eleitores em uma mesma seção eleitoral base (art. 68, § 3º), criou a folha individual de votação (art. 68, *caput* - da qual constavam os dados necessários à correta identificação do eleitor), baniu os títulos eleitorais falsos ou dolosamente obtidos em 2ª via (arts. 12 e 13) e, por fim, instituiu a cédula única de votação (*a priori*, cada partido e/ou candidato fornecia a sua cédula aos eleitores), medida esta que favoreceu a liberdade do exercício do voto e o sigilo da manifestação do eleitor, visto que já não havia meio de controle do voto

⁵³ NICOLAU, Jairo Marconi. *Op. Cit.*, pgs. 43-45.

⁵⁴ NICOLAU, Jairo Marconi. *Op. Cit.*, pgs. 49-50.

por parte de terceiros e que a cédula deveria ser completada na própria cabine de votação⁵⁵.

3.5. PERÍODO DO REGIME MILITAR

Nos anos de 1961 a 1964, ambos os presidentes Jânio Quadros e João Goulart procuraram incrementar a política do populismo, a qual se encontrava em alta desde o segundo mandato de Getúlio Vargas. Porém, as elites dominantes temiam a ocorrência de uma revolução comunista e, seguindo tendência verificada em toda a América Latina, as Forças Armadas engendraram um Golpe de Estado, exilando Goulart e instaurando uma ditadura militar.

Uma peculiaridade do regime militar brasileiro foi a manutenção das eleições diretas para os cargos de representação proporcional, ainda que o Congresso tenha sido fechado em três momentos (1966, 1968/69 e 1977). O mesmo não se verificou entre os cargos de representação majoritária, cujos processos de escolha foram tornados indiretos ou severamente restringidos pelo governo “linha dura”.

Em 1965, os partidos políticos de livre formação (ou de massa) foram extintos (art. 18 do AI nº 2/65)⁵⁶. Para os seus lugares, houve a criação de duas organizações com funções partidárias e, em teoria, defendendo ideologias opostas, num modelo bipartidário: a Arena (Aliança Renovadora Nacional, representante da elite e dos militares) e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro, que personificava a oposição)⁵⁷.

A escolha dos chefes do Poder Executivo retornou à forma indireta, exceto para os Municípios que não tidos como de segurança nacional ou em cujos territórios não houvesse estâncias hidrominerais.

⁵⁵ TSE, *Op. Cit.* Encontrável em <http://www.tse.gov.br/institucional/biblioteca/site_novo/historia_das_eleicoes/capitulos/justica_eleitor_al_democracia/justica_eleitoral_demo.htm>, item “Folha Individual de Votações”. Acesso em 04 Out. 2009.

⁵⁶ “Art. 18 - Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros.” Encontrável em <http://www.acervoditadura.rs.gov.br/legislacao_3.htm>. Acesso em 09 Out. 2009.

⁵⁷ “Em 15 de julho de 1965, é aprovada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740). Logo depois, a 27 de outubro, o AI-2 extingue os partidos políticos. Ainda no mesmo ano, o Ato Complementar nº 4 determinou ao Congresso Nacional a criação de organizações com atribuições de partidos políticos, o que deu origem à Arena e ao MDB”. *In* TSE, *op. cit.*. Encontrável em <http://www.tse.gov.br/institucional/biblioteca/site_novo/historia_das_eleicoes/capitulos/regime_militar/regime.htm>, item “Lei Orgânica dos Partidos Políticos”. Acesso em 04 Out. 2009.

Os direitos políticos de opositores do regime foram cassados. Houve a adoção de figuras como o voto vinculado⁵⁸, a candidatura nata, o sistema de sublegendas⁵⁹, o senador biônico (nos anos em que a renovação do Senado se desse na proporção de 2/3, um dos senadores seria eleito indiretamente), dentre outras, figuras estas que visavam garantir às lideranças políticas locais a acomodação em ambos os partidos do sistema. A duração de mandatos findou diminuída, o debate político foi excluído do processo eleitoral⁶⁰, as organizações comunistas (ou concebidas como tal) eram consideradas ilegais e, por isso, duramente reprimidas.

Complementando as alterações supra, o Código Eleitoral de 1965 (Lei nº 4.737/65, hoje vigente) instituiu novas determinações: a) nos cargos de deputado federal e estadual, ambos os nomes deveriam ser do mesmo partido; b) a aliança entre partidos foi vedada nos cargos de representação proporcional; c) o prazo limite para registro de candidatura foi fixado em até 6 meses antes das eleições; d) multa de 5% do salário mínimo a três salários mínimos para os que não se alistassem; e) multa de 5% a 20% do salário mínimo para os eleitores faltosos que não justificassem a ausência, e; f) impossibilidade de emissão de documentos (carteira de identidade e passaporte), inscrição em concurso público e obtenção de empréstimo junto a órgão público.

Os fatores acima citados revelaram-se cruciais no incremento do número de eleitores, que passou de 21% da população, em 1966, para 40% em 1982⁶¹.

O sistema pluripartidário foi reinstalado tão-somente a partir de 1979, sendo que, pouco a pouco, as aberrações políticas instauradas pelo poderio militar caíram por terra.

Ainda assim, no derradeiro pleito realizado no período do regime militar, quando da possibilidade de eleição de governadores pelo voto direto, os partidos foram obrigados a apresentar, individualmente (visto que proibida a coligação), chapas completas no âmbito estadual ou municipal, ordem que favoreceu os

⁵⁸ Consistia na obrigação do candidato de votar em candidatos de um mesmo partido para todos os cargos em disputa.

⁵⁹ Esse sistema permitia a constituição, para determinado cargo, de uma chapa com até três candidatos. Os votos dos três eram somados e, se a soma fosse maior do que a votação do candidato que concorreu isoladamente, aquele que dentre os três obtivesse mais votos era diplomado no cargo.

⁶⁰ Art. 1º da Lei nº 6.339/76, popularmente conhecida como "Lei Falcão".

⁶¹ NICOLAU, Jairo Marconi. *Op. Cit.*, pgs. 58; 60.

maiores partidos. Concomitantemente, foi retirada a possibilidade de voto apenas na legenda⁶².

A última eleição indireta do chefe do Poder Executivo se deu em 1984 (visto que o Projeto de Emenda Constitucional nº 5/83, cognominado “Dante de Oliveira”, que reestabelecia as eleições diretas para os cargos de presidente e vice-presidente da República, foi rechaçado por não alcançar o *quorum* suficiente à sua aprovação)⁶³ e, a partir daquele ano, uma nova era de redemocratização teve lugar em solo brasileiro.

3.6. PERÍODO DA NOVA REPÚBLICA

No ano de 1985, Tancredo Neves foi eleito presidente da República ainda pela via indireta. Como faleceu antes de tomar posse de seu cargo, assumiu o vice-presidente José Sarney.

Ainda naquele mesmo ano, a Emenda Constitucional nº 25 introduziu importantes alterações no processo eleitoral: a) retomada das eleições diretas para os cargos de presidente e vice; b) convocação de eleições para o dia 15 de Novembro daquele ano, objetivando o preenchimento dos cargos executivos e legislativos dos Municípios considerados como de segurança nacional, capitais ou aqueles de criação recente; c) flexibilização das regras para a formação de partidos; d) possibilidade de participação das legendas em constituição nas eleições municipais; e) facultatividade de composição de coligações partidárias e extinção das sublegendas; f) abolição da fidelidade partidária; g) concessão de representação ao Distrito Federal no Congresso Nacional (três senadores e oito deputados federais), e; h) concessão, por meio da alteração do art. 147, § 1º, da CF de 1967/EC de 1969, do direito de exercício do voto aos analfabetos, os quais, não obstante, quedaram inelegíveis.

Em momento posterior, com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, os direitos suprimidos pelo Regime Militar restaram reassegurados. Entretanto, ainda

⁶² NICOLAU, Jairo Marconi. *Op. Cit.*, pg. 59.

⁶³ “A emenda Dante de Oliveira, que prevê eleições diretas já para a Presidência da República, foi rejeitada esta madrugada pela Câmara dos Deputados, embora tivesse recebido maioria de votos a favor (298 a 65), insuficiente, entretanto, para se atingir o quórum de dois terços exigido para alterações da Constituição. Faltaram 22 votos. (...) A rejeição (...) ocorreu em clima de acentuada vergonha, de parte dos pedessistas que votaram não ou ausentaram do plenário (113)”. In ROSSI, Clóvis. *Use Preto pelo Congresso Nacional*. Disponível em <http://almanaque.folha.uol.com.br/brasil_26abr1984.htm>. Acesso em 09 Out. 2009.

que se procurasse amoldar a configuração do Estado brasileiro a uma forma democrática, o alistamento e o voto continuaram compulsórios para cidadãos entre 18 e 70 anos (tradição iniciada por meio da Carta Magna de 1934). Aqueles que não votarem, não justificarem ou não fizerem frente à multa aplicada perdem o direito de inscrição em concursos públicos, de percepção de proventos (se funcionários públicos) e de obtenção de passaporte e identidade. Repetida a desobediência mais duas vezes, o nome do eleitor é retirado do cadastro nacional.

Em 1986, a sublegenda foi utilizada pela última vez nas eleições para os cargos senatoriais, restando abandonada, na eleição seguinte, em prol do sistema de maioria simples.

Com a promulgação da Constituição de 1988, os cargos executivos principiaram a ser preenchidos por meio de um sistema de maioria absoluta executado em, no máximo, dois turnos. As práticas coligatórias foram restauradas (sendo importantes para o alcance do quociente eleitoral, pois os votos recebidos pelos coligados são contados de maneira agregada) e o mandato presidencial foi reduzido para 4 anos⁶⁴, medida que intencionou o estabelecimento de identidade política entre o presidente e os parlamentares eleitos⁶⁵.

Uma novidade tecnológica adotada pela Justiça Eleitoral para a redução/eliminação de fraudes foi a urna eletrônica, implantada em 1996. Desta forma, o voto passou a ser registrado e contado de forma computadorizada, reduzindo drasticamente o número de votos nulos por meio da facilitação do processo de votação.

Em 1997, nova Emenda Constitucional (EC nº 16/97) estabeleceu a possibilidade de uma reeleição para os cargos do Poder Executivo. No mesmo ano, a Lei nº 9.504/97 foi editada como uma espécie de estatuto para aplicação na organização de todas as eleições a ela subseqüentes⁶⁶.

⁶⁴ Art. 1º da ECR nº 5/94, substituída pela EC nº 16/97.

⁶⁵ NICOLAU, Jairo Marconi. *Op. Cit.*, pgs. 60-65.

⁶⁶ NICOLAU, Jairo Marconi. *Op. Cit.*, pgs. 66-68.

4. VOTO OBRIGATÓRIO *VERSUS* REGIME DEMOCRÁTICO

4.1. SEÇÃO INTRODUTÓRIA

Assentadas as explanações dos dois capítulos pretéritos, este se destina à discussão relativa ao cabimento da compulsoriedade do voto dentro de um Estado dito Democrático de Direito como o brasileiro.

Contudo, antes de nos lançarmos em uma abordagem direta do problema, recapitularemos de maneira sucinta e direta a trajetória histórica da legislação sobre o voto obrigatório e suas disposições.

Na época colonial, o voto era livre a todos aqueles que quisessem participar do processo de escolha dos líderes locais, situação que alterada pela fase imperial, com a imposição, por meio da Lei Eleitoral de 1824, da obrigatoriedade do voto e de condições mínimas de idade, renda, escolaridade (até 1842), gênero e etnia. Por outro lado, não havia sanções para os eleitores que se abstivessem de votar (os quais poderiam, até 1842, votar por procuração). O sistema de escolha era sempre majoritário e as fraudes eram constantes, culminando mesmo na “degola” de candidatos eleitos por conta de eventuais idéias opostas às do governo imperial.

Com o advento da República Velha, o voto censitário e compulsório findou extirpado do sistema e a votação foi aberta a todos os tipos de etnia. Entretanto, a Constituição de 1891 confirmou a exclusão do sufrágio feminino e retornou com a proibição de voto aos analfabetos. Ainda, o voto a descoberto era fiscalizado e controlado pelos líderes locais, em apoio à política da alternância presidencial entre São Paulo e Minas Gerais.

Uma tentativa de moralização das eleições ocorreu com a edição da Lei nº 3.139/16, que devolveu a organização dos pleitos ao Judiciário.

Porém, a modernização do sistema eleitoral se verificou apenas em 1932, após o golpe de Estado de Vargas, com a promulgação do Decreto nº 21.076/32 (Código Eleitoral), o qual introduziu diversas mudanças, inclusive no tocante ao voto: este passou a ser secreto e acessível a homens e mulheres (exceto analfabetos), e a idade mínima continuou sendo 21 anos (com a CF de 1934, passou a 18). Em contraponto, voltou a ser obrigatório e, então, foram estabelecidas sanções para aqueles que não votassem ou não comparecessem às urnas sem justificativa plausível.

Os avanços e retrocessos acima perduraram quase sem alterações (exceto, quanto ao voto, pela Lei nº 2.550/55, que instituiu a cédula única de votação, consolidando o sigilo do voto) até o Regime Militar de 1964-1985, cujo Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65) estabeleceu sanções ainda mais duras para os eleitores faltosos (multas que variam entre 3% a 10% do valor do salário mínimo, proibição de assunção de cargos públicos e de percepção de salários a ele relacionados, confecção e retirada de documentos).

Por fim, apenas com a promulgação da Carta Magna de 1988 os analfabetos voltaram a ter direito ao voto e o Estado brasileiro voltou a ser democrático. A representação se tornara proporcional em 1932 e assim continuou até os dias atuais.

Postos esses dados, é interessante e absolutamente relevante observar que, no Brasil, a imposição da compulsoriedade do voto e/ou o aumento de gravidade das sanções para a sua falta sempre se verificaram em momentos de afirmação de governos “revolucionários”/ditatoriais (vide Constituição outorgada de 1824 e governos golpistas de 1930 e 1964)⁶⁷.

Não obstante, os governos e Constituições dos regimes democráticos posteriores aos acima coligidos mantiveram a obrigatoriedade da manifestação do poder popular por meio do voto, exceto pela Constituição de 1891, redigida sob a égide do primeiro período republicano do país, e com suas disposições relativas ao tema em tela vigentes até o ano de 1932, como preteritamente explanado. Ainda assim, durante sua vigência, o voto a descoberto praticamente garantiu a compulsoriedade por meio do controle efetuado pelos líderes locais.

Nesse sentido, o Brasil não é o único na América do Sul ou no mundo a instituir semelhante exigência. Os governos ditatoriais ou totalitários sempre utilizam-se deste expediente sob o pretexto de um dever cívico ou partindo de um conceito organicista, concebendo o indivíduo como um órgão do Estado e existente tão-só para a sobrevivência deste⁶⁸.

⁶⁷ “Os países que adotam o voto compulsório têm sua história associada a intervenções militares, golpes de estado e autoritarismo político, com exceção de Costa Rica; no Brasil, o instituto do voto obrigatório esteve a serviço do autoritarismo político, seja na longa ditadura de Getúlio Vargas, seja no recente ciclo de governos militares que sufocaram as liberdades políticas no Brasil, bem como em quase toda a América Latina.” In SOARES, Paulo Henrique. *Op. Cit.* pg. 112. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/nil/Pdf/pdf_161/R161-13.pdf>. Acesso em 14 Out. 2009.

⁶⁸ “O voto obrigatório não é uma tradição brasileira e latino-americana, mas é mais frequente a sua presença nessa região do mundo. Também não é um instituto que esteja relacionado positivamente com o nível de desenvolvimento socioeconômico das sociedades, nem é um estágio evolutivo dos regimes políticos. (...) A maioria dos países que instituíram a obrigação de votar, o fez na primeira metade do século 20, sob a égide de princípios e ideologias orgânicos, autoritários ou cívicos que estenderam a esfera da tutela do Estado à liberdade de escolha, crença e consciência dos indivíduos”. In TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. *Pela Liberdade de Ir às*

Em verdade, segundo Dahl, esse problema é relativo à manutenção do novo regime de governo imposto abruptamente em contraposição ao sistema antigo, justamente porque aquele carece de legitimidade frente aos indivíduos que continuaram fiéis a este, ou que discordam da imposição do novo regime. Somente com o assentamento das bases do novo sistema é que o regime teria condições de se desenvolver apropriadamente, caminhando, em seu ver, para uma poliarquia inclusiva⁶⁹.

Porém, no Brasil, a lógica foi subvertida para consolidar regimes ditatoriais ou revolucionários, indo na contramão da transição democrática. Sob este ponto de vista é que a imposição do “dever” de votar concederia ao governo subitamente instalado a legitimidade necessária para continuar com a implantação de seus interesses.

Iniciada uma discussão a partir de tais concepções, é mister, necessariamente, abordarmos os dois principais aspectos teóricos⁷⁰ relevantes para o reconhecimento ou não de um Estado Democrático de Direito, segundo Dahl: a legitimação do regime por meio da participação popular inclusiva nas eleições e na representação governamental e a liberdade de formulação e expressão de preferências pelo indivíduo ante o governo, contestando-o⁷¹. Para facilitar o estudo, trabalharemos com essas duas dimensões sob os nomes de “inclusividade-legitimação” e “liberdade de expressão”, respectivamente.

Umas. Encontrável em <http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/opiniao/conteudo.phtml?tl=1&id=896568&tit=Pela-liberdade-de-ir-as-urnas>. Acesso em 15 Out. 2009.

⁶⁹ “Em comparação com o primeiro processo, o segundo – inauguração depois de um colapso abrupto ou de uma derrubada revolucionária do velho regime – é infreqüente: nos três casos mais notáveis - a Revolução Francesa, a Alemanha de Weimar e a República espanhola - à revolução ou ao colapso seguiu-se um regime instável que logo retornou à hegemonia. Esta reversão terá sido acidental? Provavelmente não, pois onde a evolução pacífica não pode acontecer ou não acontece e a revolução ocorre, a legitimidade do novo regime é mais passível de contestação. Um colapso súbito do velho regime deixa o novo sem um legado de legitimidade; uma inauguração revolucionária do novo legitima o uso da revolução contra ele mesmo. Os anos mais críticos, então, são provavelmente os primeiros, quando a legitimidade do novo regime ainda está em questão e as lealdades ao velho regime ainda estão vivas.” In DAHL, Robert A.. *Op. Cit.* pg. 59.

⁷⁰ Embora os aspectos empíricos ou específicos constituam, majoritariamente, a maior parte do debate sobre a aceitabilidade da obrigatoriedade do exercício do voto, tanto as idéias favoráveis quanto as contrárias que sejam destacadas neste sentido não levarão a qualquer conclusão satisfatória, pois podem ser consideradas igualmente válidas. Toma-se mais conveniente estudar a argumentação de base principiológica, pois esta proporciona uma abordagem das características fundamentais de uma democracia em contraponto ao estabelecimento de uma obrigação que atinge uma dessas características de maneira contraditória, como se verá a seguir.

⁷¹ Como já apontado no Capítulo 2.

4.2. A QUESTÃO DA INCLUSIVIDADE-LEGITIMAÇÃO

Começemos pela inclusividade-legitimação. Um dos argumentos mais defendidos por aqueles que dissertam sobre a questão é o de que *“a obrigação de votar geraria maior legitimidade e estabilidade do regime democrático, representação das parcelas da população que não participariam, expansão de direitos e/ou maior educação política do eleitor”*⁷².

Todavia, a variável supra não é determinante, isoladamente, para conferir legitimidade a um Estado democrático ou a ele assegurá-la.

Veja-se que o alto nível de comparecimento da população às urnas e a votação maciça recebida por um determinado partido podem muito bem advir de condições pouco ou nada democráticas, as quais terminarão, caso assim seja, por forjar a aceitação de um governo pela “aprovação” da maioria popular, bem como do regime por ele imposto. Em outros termos, ainda que a aprovação do governo e de seu regime tenham sido alcançadas com a obtenção da maioria dos votos e da ampla participação popular nas eleições, estas não significam que o consentimento do povo tenha sido completamente – ou, talvez, minimamente – espontâneo⁷³.

Daí decorre a possibilidade de que, embora o voto obrigatório tenha o efeito óbvio de aumentar o comparecimento do povo às urnas, não implicará, necessariamente, uma maior inclusividade de diversos grupos de interesse minoritários ou não na representação popular, pois os votos poderão ser dirigidos a um único partido, este representando o interesse de uma minoria ou de apenas um grupo de interesse⁷⁴. Ou seja, o aumento da taxa de comparecimento não significa o aumento da inclusividade da representação popular nem da concessão de

⁷² TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. *Op. Cit.* Encontrável em <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/opiniao/conteudo.phtml?tl=1&id=896568&tit=Pela-liberdade-de-ir-as-urnas>>. Acesso em 15 Out. 2009.

⁷³ “Os países totalitários, no chamado período de guerra fria, exaltavam o seu sistema eletivo por conseguir a participação de praticamente todos os cidadãos, cujas escolhas dos governantes eram feitas unanimemente, haja vista não haver oposição”. In SOARES, Paulo Henrique. *Op. Cit.*, pg. 113. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/rii/Pdf/pdf_161/R161-13.pdf>. Acesso em 16 Out. 2009.

⁷⁴ “Em especial nas sociedades pluralistas – sociedades intensamente compartimentadas quanto a diferenças religiosas, ideológicas, lingüísticas, culturais, étnicas ou raciais, originando subgrupos sociais quase separados, com seus próprios partidos políticos, e grupos de interesse e meios de comunicação – provavelmente estará ausente a flexibilidade necessária para a democracia de modelo majoritário. Sob tais condições, a prevalência da regra da maioria não será apenas antidemocrática, mas também perigosa, uma vez que as minorias que têm seu acesso ao poder sistematicamente negado irão sentir-se excluídas e discriminadas, podendo perder o senso de lealdade ao regime.” In LIJPHART, Arend. *Op. Cit.*, pg. 52.

legitimidade ao governo pela “vontade” popular⁷⁵.

Por outro lado, existem regimes democráticos que encontram legitimação e inclusividade em eleições cujo índice de comparecimento não é muito maior do que a metade do eleitorado registrável. Isto ocorre nos Estados Unidos, onde, por vezes, a democracia permite que os Poderes Executivo e Legislativo sejam eleitos e empossados com a participação de menos da metade da população de votantes⁷⁶.

Mesmo que menos de 50% dos eleitores compareçam às urnas para legitimar seu governo, ainda assim a inclusividade representativa do regime democrático estadunidense apresenta níveis semelhantes àquela verificável no regime brasileiro, onde mais de 80% da população vota⁷⁷.

Ainda, há de se observar que, mesmo que a totalidade dos eleitores comparecesse às urnas e votasse por vontade própria, uma equipe de governo (Poderes Legislativo e Executivo) poderia ser alçada ao poder sem colher o voto da maioria. Um exemplo disso é observável na Venezuela, quando do pleito que elegeu o presidente Rafael Caldera, em 1993. Caldera contou apenas com pouco mais de 30% dos votos válidos para eleger-se, de forma que, em último caso, sagrou-se presidente contra a vontade de 70% dos eleitores venezuelanos. Houve, portanto, a legitimação do governo eleito, mas não a inclusividade representativa, a qual, tratando-se de uma democracia consensual, residiria na escolha de representantes que simbolizassem os interesses de, no mínimo, uma maioria mínima da população governada⁷⁸.

Se considerarmos a situação da representatividade e da legitimação num sistema de democracia majoritária, teremos que a equipe de governo desse regime é monopartidária ou formada por uma coalizão de maioria mínima, e as políticas

⁷⁵ “Ou seja, a presença ou ausência do voto obrigatório, assim como a sua introdução ou retirada, não determina a ocorrência ou não efeitos benéficos na vida política. O único resultado previsível, e óbvio, do voto obrigatório é o aumento na taxa de comparecimento eleitoral. Os outros resultados são contingentes de outras determinações político-institucionais.” In TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. *Op. Cit.* Encontrável em <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/opiniao/conteudo.phtml?tl=1&id=896568&tit=Pela-liberdade-de-ir-as-urnas>>. Acesso em 26 Out. 2009.

⁷⁶ “As nações mais desenvolvidas que adotam o voto facultativo não são consideradas menos perfeitas do que a nossa, por registrarem um comparecimento de 50% ou menos de eleitores. Nos Estados Unidos, já houve eleição com a participação de menos de 50% do eleitorado, é o caso desta última para Presidente da República”. In SOARES, Paulo Henrique. *Op. Cit.*, pg. 115. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/riil/Pdf/pdf_161/R161-13.pdf> Acesso em 17 Out. 2009

⁷⁷ “Primeiro, é claro que o voto obrigatório aumenta a representação de várias características demográficas importantes. Segundo, entretanto, a extensão dessa melhora em equidade não é extraordinariamente ampla, tanto se considerada de forma isolada, quanto com respeito a níveis de representação em outras atividades no Brasil e o voto nos Estados Unidos.” ELKINS, Zachary. *Op. Cit.*. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104_6276200000100005&script=sci_arttext>.

⁷⁸ Cf. estabelecido no Capítulo 2, tendo por base os pressupostos de democracia consensual dados por Arend Lijphart.

públicas são implementadas por meio do alcance de uma maioria simples, o regime termina por ser exclusivo, competitivo e combativo⁷⁹. Em outras palavras: o regime é reconhecido como legítimo, mas não é inclusivamente representativo – antes, é desproporcionalmente representativo, pois os partidos oposicionistas, ainda que eleitos, não têm, em geral, força ou mecanismos para barrar decisões políticas que venham de encontro aos seus interesses - , ainda que toda a população compareça às eleições⁸⁰.

Por conseguinte, torna-se claro que a legitimação de um governo não guarda ligação direta e indissociável com o grau de comparecimento da população às eleições. Pelo contrário: este último fator pode, inclusive, chegar a ser dispensável se garantida a proteção de outras características mais fundamentais ao Estado Democrático⁸¹.

Isso não quer dizer, obviamente, que se esteja desconsiderando a importância do comparecimento do maior número de votantes possível às urnas. Afinal, a alta inclusividade participativa, numa democracia consensual, é desejável para uma maior legitimação do regime. No entanto, procura-se demonstrar que esta variável não influi de maneira inarredável na consolidação de um regime democrático. Ou seja, a participação popular no processo decisório deve guardar caráter qualitativo, e não só quantitativo, pelo que a compulsoriedade do voto não ocasiona diferença relevante com relação a esse objetivo.

Esse caráter qualitativo nos leva à análise do segundo fator para a consolidação de uma democracia (ou de uma poliarquia, como quer Dahl) o grau de contestabilidade pública de um regime – a “liberdade de expressão”.

4.3. A QUESTÃO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Para que um Estado seja considerado democrático, o seu governo deve

⁷⁹ LIJPHART, Arend. *Op. Cit.*. pg. 18.

⁸⁰ Cite-se como exemplo o Reino Unido: “A tendência desse sistema é obter resultados extremamente desproporcionais. Por exemplo, o Partido Trabalhista obteve uma maioria parlamentar absoluta, de 319 das 635 cadeiras, com apenas 39,3 por cento dos votos nas eleições de 1974, enquanto os liberais obtiveram apenas 13 cadeiras, com 18,6 por cento dos votos – quase a metade dos votos trabalhistas”. In LIJPHART, Arend. *Op. Cit.*, pg. 32.

⁸¹ “A legitimidade democrática, proveniente da eleição popular, pode variar segundo as proporções da vitória eleitoral do presidente. É útil eleger-se com 64,7 por cento dos votos, como no caso do presidente José Figueres, na Costa Rica, em 1953; e não é útil numa vitória com 30,5 por cento dos votos, como a do presidente Rafael Caldera em 1993, na Venezuela. Tampouco tem utilidade para um presidente não-eleito, como Gerald R. Ford nos Estados Unidos, de 1974 a 1977”. In LIJPHART, Arend. *Op. Cit.*. pg. 152.

conceder ao seu povo formas de contestação ou de aprovação das políticas que executa e/ou dos princípios que adota.

Em assim agindo, será forçado a garantir as liberdades fundamentais do indivíduo para que este possa concordar ou discordar de suas diretrizes. Este, por sua vez, deverá, certamente, ouvidas as suas opiniões, respeitar a liberdade da maioria de implementar as políticas que entender como melhores para a direção da nação.

Para tanto, o estado dispõe de meios de controle das liberdades individual e coletiva, intervindo tanto em uma como em outra para garantir a isonomia do exercício dessas liberdades pelos indivíduos que formam a sociedade, fazendo com que uma delas prepondere sobre a outra em determinadas ocasiões⁸².

Todavia, em determinados momentos, essa intervenção (e o conseqüente favorecimento de uma das liberdades) é muito difícil de ser corretamente delineada, pelo que surge a seguinte questão: até onde o Estado possui o direito de cercear a liberdade de um indivíduo, considerando-a nociva aos interesses do restante da coletividade?

A resposta mais plausível para esse questionamento é dada por Stuart Mill, quando assevera que:

Nesse caso, o ofensor pode ser justamente punido pela opinião, ainda que não pela lei. Desde que algum setor da conduta de uma pessoa afete de maneira nociva interesses alheios, a jurisdição da sociedade o alcança, e a questão de a interferência nesse setor promover, ou não, o bem-estar geral, torna-se aberta à controvérsia. Tal problema porém não tem lugar quando a conduta de um indivíduo não afeta interesses de outros a seu lado, ou não necessite afetá-los a não ser que esses outros o queiram (...). Em todos esses casos, deve haver perfeita liberdade, legal e social, de praticar a ação e suportar as conseqüências⁸³.

⁸² “Embora a sociedade não se funde num contrato, e embora nenhum proveito se tire da invenção de um contrato de que se deduzam as obrigações sociais, cada beneficiário da proteção da sociedade deve uma paga pelo benefício, e o fato de viver em sociedade torna indispensável que cada um seja obrigado a observar certa linha de conduta para com o resto. Essa conduta consiste, primeiro, em não ofender um os interesses do outro, ou antes certos interesses, que, ou por expressa cláusula legal ou por tácito entendimento, devem ser considerados direitos; e, segundo, em cada um suportar a sua parte (a se fixar segundo algum princípio eqüitativo) nos labores e sacrifícios em que se incorra na defesa da sociedade ou dos seus membros contra danos e incômodos”. In MILL, John Stuart. *Op. Cit.*. pg. 117.

⁸³ MILL, John Stuart. *Op. Cit.*. pg. 118.

Se aplicarmos esse raciocínio à manifestação por meio do voto, teremos que este se traduz em um direito do indivíduo à intervenção no estado por meio da manifestação de suas preferências – ou numa liberdade de expressão quanto às atitudes estatais, da qual surge um ônus para a sociedade – e, ao mesmo tempo, em um direito da coletividade à escolha de representantes dela oriundos que legitimamente a governem – ou numa liberdade de representação coletiva, da qual surge um ônus para a pessoa - . Dito isto, qual dessas suas liberdades seria prevalente sobre a outra?

Parece-nos que, neste caso, a balança pende para o âmbito da liberdade de expressão. O direito ao voto é, antes de tudo, o direito de participar da vida política de um Estado, de manifestar-se sobre ele, apoiando-o ou contestando-o, e que deve ser garantido por um regime que se compreenda democrático.

Tudo o que um Estado democrático pode fazer, nesse sentido, é assegurar a possibilidade de exercício de tal direito, o qual fica ao tirocínio de seu possuidor. O voto é manifestação da opinião, e esta pode ser querida ou não pelo seu concebedor. O contraste entre a obrigatoriedade de emissão de uma opinião e a garantia da liberdade de sua expressão ou não é evidente.

De outra volta, ainda que se defenda que o comparecimento às urnas para o depósito de um voto nulo ou branco não concretize a concessão de uma opinião, isto não é verdadeiro. Como já visto, a opinião pode se traduzir em um comportamento comissivo ou omissivo, e o fato de um indivíduo omitir-se na escolha de algum representante ou de cancelar a escolha de uma equipe de governo é a manifestação de uma opinião, no mínimo, indiferente quanto à sua constituição, opinião esta que uma pessoa não deveria ser coagida a expressar caso não o quisesse.

Abordando um caso extremo, é possível que a pessoa nem possua interesse pela - ou nem queira participar da - vida política de um Estado, pois simplesmente não acredita no sistema político ou a ele seja avessa a tal ponto que dele prefere se abster ou se afastar. Em outras palavras: a abstenção de manifestar-se por meio do exercício do voto pode ser uma questão de ordem política ou filosófica do indivíduo, a qual não pode ser violada, sob risco de, em caso contrário, desconsiderarmos, concomitantemente, a liberdade de opinião em seu estado mais elementar, quer proibindo-a, como no primeiro caso, quer forçando-a, como no segundo.

Ainda que o direito de escolha de representantes populares seja concebido

como uma responsabilidade do indivíduo ante a coletividade, esta não pode se sobrepôr à vontade ou não de omissão de opinião pelo indivíduo. Este seria um problema de consciência daquele que tem o direito de exercê-lo ou não, mas não se pode ir além disso para forçá-lo a “criar” uma consciência que, em último caso, só a ele diz respeito⁸⁴.

Um terceiro aspecto do voto, do ponto de vista da liberdade de expressão/opinião, é que uma omissão do indivíduo quanto ao exercício de seu direito diz respeito apenas a ele mesmo.

Em que pese a afirmação de que a eliminação do voto compulsório poderia prejudicar a representação de um ou de outro grupo, isto não permite à sociedade fazer com que este grupo se faça representar à força, ou seja obrigado a manifestar-se em favor de um governo que tem a probabilidade de não corresponder às suas expectativas. Em suma: se um indivíduo não quer ou não se importa em ser politicamente representado, não será o Estado que tutelará a sua representação *ex officio*⁸⁵.

Se um grupo de pessoas não se faz representar por sua própria falta de interesse, não há que se falar em exclusão de minorias. Ou, ainda, se um grupo de interesse não consegue se fazer representar por conta da ausência de seus membros às urnas, é que as tendências deste grupo de interesse ou não são unânimes, ou não são suficientemente convincentes a ponto de seus integrantes sejam instados a fazê-las valer ante os demais grupos. Ou, em situação extrema, não é de vontade de seus idealizadores defendê-las politicamente.

Seria desejável que todos se interessassem pela vida política do Estado e nela interviessem por meio do processo decisório, pois, desta forma, poderiam conseguir para si mais vantagens ou garantias, desenvolvendo-se tanto individual quanto coletivamente. Entretanto, ao Estado não assiste maior direito do que o de

⁸⁴ “Para quem defende o voto obrigatório, o ato de votar constituiria um dever cívico e sua essência estaria na responsabilidade que cada cidadão tem com a coletividade. Enquanto para quem argumenta favoravelmente à liberdade de voto, esse seria parte dos direitos fundamentais e da liberdade de expressão, que em sua plenitude determinaria tanto o direito de votar segundo a sua consciência, quanto à liberdade de não votar sem sofrer qualquer sanção do Estado.” In TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. *Op. Cit.* Encontrável em <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/opiniaio/conteudo.phtml?tl=1&id=896568&tit=Pela-liberdade-de-ir-as-urnas>>. Acesso em 26 Out. 2009.

⁸⁵ “Não assiste (...) a uma pessoa, ou a qualquer número de pessoas, autoridade alguma para dizer a outra, de idade madura, que não deve da sua vida, em seu próprio benefício, o que decidiu fazer. Ela é a maior interessada no próprio bem-estar: o interesse que outrem, salvo nos casos de forte afeição pessoal, possa ter neste, é frívolo comparado com o dela; e o que a sociedade nutre por ela enquanto indivíduo (exceto no que diz respeito à sua conduta para com os outros) é fragmentário e totalmente indireto”. In MILL, John Stuart. *Op. Cit.* pgs. 118-119.

convidar/permitir os indivíduos a fazerem dita intervenção, assistindo-os com condições que lhes permitam fazer a melhor escolha para si mesmos. Ir além disso é, praticamente, agir *por* eles, e não *para* eles, em campos da liberdade em que apenas a última forma de intervenção estatal se mostra admissível⁸⁶.

Entretanto, apenas a título de argumentação, suponha-se que a liberdade coletiva simbolizada pelo direito de representação de interesses na constituição de um Estado seja tão cara quanto a liberdade individual de manifestação do pensamento e das preferências políticas. Ainda assim, a liberdade de expressão exigirá uma saída alternativa àquele que, decididamente, não quiser participar do processo político decisório, e que se encontra na escusa por imperativo de consciência.

Com efeito, haveria de ser estabelecida uma prestação alternativa ao depósito obrigatório do voto - qualquer que seja ele - e que, como já ilustrado no Capítulo 2, poderia ser encontrada na multa a ser paga pelo que se abstém do exercício de sua liberdade (mesmo que isto pareça completamente contraditório).

Sublinhe-se, no entanto, que, a tal prestação alternativa, deveria ser dado um expresse caráter de opcionalidade, o que não acontece, como se depreende da classificação feita pela Comissão Eleitoral do Reino Unido, quando da análise de diversos sistemas eleitorais usuários do voto obrigatório. O nível de punibilidade de não-votantes no sistema eleitoral brasileiro foi considerado “muito severo” em comparação a outras democracias⁸⁷. Para se ter uma idéia, a segunda nação mais severa abordada no estudo (a Austrália) exige apenas o pagamento de uma multa de pequena monta⁸⁸.

No caso do Brasil (já abordado), a multa (que é calculada com base no salário

⁸⁶ “Pode-se fazer ao indivíduo, mesmo com oposição sua, considerações que auxiliem a sua apreciação, ou exortações que fortaleçam a sua vontade, mas, afinal, é ele próprio quem decide. Todos os erros que é provável que cometa malgrado conselhos e advertências, prejudicam menos do que permitir aos outros coagi-lo ao que julgam ao bem dele.” *In* MILL, John Stuart. *Op. Cit.* pg. 119.

⁸⁷ UK Parliament - Electoral Commission. *Compulsory Voting Around the World*. Londres, 2006. pg. 7. Encontrável em

<http://www.electoralcommission.org.uk/data/assets/electoral_commission_pdf_file/0020/16157/ECCCompVotingFinal_22225-16484_ENSW.pdf>. Acesso em 26 Out. 2009.

⁸⁸ “Inability to provide a sufficient reason for non-attendance triggers a \$20 fine. In the event of court proceedings being required, the fine can be increased to \$50 and the non-voter is liable for court costs. On some occasions, if the fine is still not paid, defaulters have been imprisoned as being in contempt of court.” (A impossibilidade de demonstrar uma razão suficiente para a abstenção gera uma multa de 20 dólares. No caso de necessidade de processamento judicial, a multa pode ser aumentada para 50 dólares e o não votante é responsabilizável pelos custos judiciais. Em alguns casos, se a multa ainda não é paga, os infratores têm sido presos por se configurar o desrespeito à corte). *In* UK Parliament - Electoral Commission. *Op. Cit.* pg. 7. Encontrável em <http://www.electoralcommission.org.uk/data/assets/electoral_commission_pdf_file/0020/16157/ECCCompVotingFinal_22225-16484_ENSW.pdf>

mínimo e se situa, hoje, aproximadamente, entre 15 e 50 reais) corresponde a uma sanção, e não a uma prestação alternativa. Caso não seja paga, várias restrições são aplicadas, entre elas, a proibição de obtenção de carteira de identidade e/ou passaporte e a proibição de participação em concursos públicos ou a investidura em cargos públicos⁸⁹. Aqui, rememore-se que grande parte da população não teria condições econômicas para fazer frente a essa multa sem o prejuízo da sua própria subsistência, pelo que o exercício do “direito-dever” não admitiria prestação alternativa dessa proporção, contrariando disposição da própria Carta Constitucional.

Nesse ponto, surge outra questão difícil: até que ponto é permitido a um Estado punir os seus cidadãos pelo não-exercício de um direito individual e coletivo por ele garantido?

Antes de respondermos a essa pergunta, examinemos as possibilidades de punibilidade por parte do Estado, as quais são elencadas pelo inciso XLVI do quinto artigo de nossa Constituição, nos termos seguintes:

art. 5º (...)

XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

- a) privação ou restrição da liberdade;
- b) perda de bens;
- c) multa;
- d) prestação social alternativa;
- e) suspensão ou interdição de direitos;

Como é visível, o Estado apenas pode punir a conduta de alguém quando ela se caracteriza como ilícita, tanto civil quanto penalmente. Ou, admitindo um outro enfoque, *“se ela infringir as normas necessárias à proteção dos seus semelhantes individual ou coletivamente. As más conseqüências dos seus atos não recaem, então, sobre ela, mas sobre os outros, e a sociedade, como protetora de todos os seus membros, tem direito à represália: deve fazê-la sofrer pela falta, com o propósito expresso de puni-la, cuidando de agir com severidade”*⁹⁰.

⁸⁹ Arts. 7º e 8º do Código Eleitoral vigente.

⁹⁰ MILL, John Stuart. *Op. Cit.*. pg. 122.

Contudo, o Estado comina sanções para quem se abstém do exercício do voto, restringindo, como permitido pela alínea e do dispositivo normativo ora em liça, várias modalidades de direitos a ele inerentes⁹¹.

Lembrando que a principal característica do voto popular é a de direito de manifestação reconhecido ao povo para a legitimação do Estado democrático, estaremos falando, em termos fundamentais, do exercício da cidadania por parte do indivíduo, a qual já admitimos ser opcional ante a proteção do direito à liberdade dessa manifestação.

Dessa feita, terminamos por deduzir que o Estado democrático, ao punir o não-exercício do voto, estará agindo de forma completamente contraditória: terminará por punir aquele que não exerce um direito, restringindo outros direitos para que o faça. Em último caso, retirará a cidadania daquele que optar por não exercê-la, e suprimirá direitos daquele que exercer um de seus direitos!⁹²

Tomado o exposto, a resposta clara e direta à pergunta previamente aventada é totalmente negativa. É questionável que um Estado que se autoproclame democrático puna seus cidadãos pelo fato destes não exercerem o direito de escolha que aquele garanta (ou, o que é mais grave, de *exercerem o direito*), mormente sob o manto da responsabilidade do indivíduo perante a coletividade. O não-exercício de um direito não pode ser considerado um ato ilícito (e restar punido como tal) sem que isso beire as raias do absurdo.

Por fim, patente que o direito ao exercício do voto equivale plenamente ao direito de manifestação da opinião quanto a algum aspecto intrínseco ao Estado, direito esse que é inteiramente subsumível à liberdade de expressão e, portanto, não admite, como até aqui explanado, a violação por qualquer dispositivo que obrigue o seu exercício, ainda que sob a marca do respeito às responsabilidades da pessoa perante à sociedade a que pertence.

⁹¹ “A legislação brasileira, por outro lado, prevê as mais elevadas sanções para os cidadãos refratários ao alistamento e comparecimento eleitoral. O descumprimento do voto obrigatório no Brasil pode implicar na perda de direitos políticos, civis, trabalhistas e sociais”. In TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. *Op. Cit.* Encontrável em <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/opiniao/conteudo.phtml?tl=1&id=896568&tit=Pela-liberdade-de-ir-as-urnas>>. Acesso em 26 Out. 2009.

⁹² “Ou seja, o custo de exercer a liberdade de expressão pode chegar à perda da cidadania.” In TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. *Op. Cit.* Encontrável em <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/opiniao/conteudo.phtml?tl=1&id=896568&tit=Pela-liberdade-de-ir-as-urnas>>. Acesso em 26 Out. 2009.

4.3. A INCLUSIVIDADE-LEGITIMAÇÃO E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO COMO FATORES INCONTRASTÁVEIS EM UMA DEMOCRACIA

Desenvolvidos os dois aspectos anteriores, não há forma de não compreendê-los sob uma junção que garanta a existência de um Estado Democrático.

De fato, Dahl estabelece que, quanto mais os Estados concedem oportunidades de contestação pública a seus governos, e quanto mais inclusivos eles se tornam, mais legitimidade adquire o regime, e mais democrático (ou poliárquico) ele se projeta⁹³.

O autor em questão coloca o direito de voto em eleições livres e idôneas (o que inclui a facultatividade do próprio ato de votar) como determinante crucial para a ampliação dos dois fatores. Apresenta o exemplo de países como o Reino Unido e a Suíça, que mantinham um ótimo sistema de contestação pública mas negavam o sufrágio a boa parcela de suas populações. Por outro lado, aponta a União Soviética como “ícone” de inclusão mas com um mecanismo de contestação praticamente inexistente⁹⁴.

Aponte-se, apenas *en passant*, para o fato de que seria inútil para um Estado a concessão da “participação” popular se a contestabilidade pública não pudesse ser exercida⁹⁵. Conferido o direito de sufrágio ao maior número de indivíduos possível, a contestabilidade também deve ser permitida, mas não obrigada, como já se mostrou no capítulo anterior.

Deve-se entender a contestabilidade pública como direito e sem seu sentido mais amplo: a oportunidade de contestar os atos governamentais manifestando-se favoravelmente a eles através do voto ou, contrariamente, através do voto ou da abstenção do exercício desse direito.

A contestabilidade pública é completamente dependente, portanto, da liberdade de expressão plena, sendo que, se se busca o alcance de poliárquias as mais democráticas possíveis, e se o estabelecimento de eleições totalmente livres e honestas aumenta tanto a contestabilidade quanto a inclusividade-legitimação do regime, a obrigatoriedade do voto apenas faz atentar contra a evolução democrática

⁹³ “Consideremos, então, a democratização como formada por pelo menos duas dimensões: contestação pública e direito de participação. (...) Pois a questão, creio eu, já está colocada: desenvolver um sistema de contestação pública não é necessariamente equivalente à democratização plena.” In DAHL, Robert A.. *Op. Cit.*, pg. 29.

⁹⁴ DAHL, Robert A.. *Op. Cit.*, pg. 28.

⁹⁵ DAHL, Robert A.. *Op. Cit.*, pgs. 28-29.

de um Estado⁹⁶.

Disso decorre o fato irrefutável de que o que legitima um regime democrático é a simples garantia do direito de sufrágio ao maior número de pessoas possível, as quais, a partir daí, poderão expressas as contestações públicas que julgarem necessárias (se julgarem). Em outras palavras, a legitimação de um governo e de um regime decorre da amplitude conferida aos direitos que eles garantem, principalmente o direito à liberdade de expressão.

Isto é confirmado por Dahl quando ele aponta que *“nenhum país precisa tatear no escuro durante séculos de experiência sem qualquer idéia clara sobre as instituições elementares necessárias para um regime altamente liberalizado: partidos competitivos e eleições sem obrigatoriedade de voto não são meramente uma meta, e sim um fato”*⁹⁷.

Sem dúvida, a falta de um desses dois elementos pode levar a dois tipos de Estados: aqueles quem contam com oligarquias competitivas e aqueles que se mostram como hegemonias inclusivas, nenhum deles, porém, caracterizando o tipo mais desejável de democracia – as poliarquias⁹⁸.

A inclusividade, para ser efetiva, deve ser implementada de modo a permitir que o cidadão tenha a faculdade de se manifestar quanto às políticas públicas; ou seja, é a extensão do sufrágio ao maior número possível de integrantes de uma nação. Em assim sendo, o cidadão é que deve procurar se manifestar sobre os assuntos de seu interesse, e não o Estado almejar a obtenção forçada da opinião de seus cidadãos.

Nesse campo, a desobrigação do cidadão de votar seria um primeiro passo na caminhada do modelo democrático brasileiro na direção da construção um Estado “poliárquico”, porque esse tipo de Estado é consolidado a longo prazo. Ou, como em

⁹⁶ “Por exemplo, a expressão “pelo povo” contém implicitamente o sufrágio universal, o acesso aos cargos públicos e eleições livres e honestas. As eleições não podem ser livres e honestas se não houver [plena] liberdade de expressão e de reunião, tanto antes das eleições quanto no período entre as mesmas”. In LJPHART, Arend. *Op. Cit.* pg. 70.

⁹⁷ DAHL, Robert A.. *Op. Cit.* pg. 61.

⁹⁸ “Se um regime hegemônico se desloca para cima, (...) ele estará se deslocando para uma maior contestação pública. Sem esticar demais o assunto, poderíamos dizer que uma mudança nessa direção envolve a liberalização do regime; alternativamente, poderíamos dizer que o regime se torna mais competitivo. Se um regime muda no sentido de proporcionar uma maior participação, (...) poderíamos dizer que ele está mudando para uma maior popularização, ou que está-se tornando inclusivo. Um regime poderia mudar ao longo de uma dimensão e não da outra. Se chamarmos um regime [mais liberalizado, porém menos inclusivo], de oligarquia competitiva, então [essa mudança] representa uma mudança de uma hegemonia fechada para uma oligarquia competitiva. Mas uma hegemonia fechada poderia tornar-se também mais inclusiva sem liberalizar, isto é, sem aumentar as oportunidades de contestação pública (...). Neste caso, o regime muda de uma hegemonia fechada para uma inclusiva.” In DAHL, Robert A.. *Op. Cit.* pg. 10.

uma das transições apontadas por Dahl de um regime homogêneo fechado para um poliárquico: primeiro, se aumentam as possibilidades de contestação pública para, após, haver o crescimento de inclusividade do regime⁹⁹.

No caso do Brasil, o regime se encontra mais ou menos “no meio do caminho”: é inclusivo (pois o sufrágio é bastante amplo) e proporciona algum grau de contestabilidade (limitado pela obrigatoriedade do voto). Porém, em passado relativamente recente, saiu de uma hegemonia inclusiva (representada pela ditadura militar), a qual era dotada de uma inclusividade forçada, não espontânea¹⁰⁰.

Conseqüentemente, uma grande parte da população, marginalizada ao longo da história, terminou rapidamente incluída na arena política. Por não terem conquistado essa inclusividade, mas serem coagidos a dela fazer parte, não contêm uma educação política fortemente arraigada, tornando-se massa de manobra para a aprovação dos interesses das oligarquias nacionais, raramente elegendo representantes que defendam seus interesses de forma verdadeira¹⁰¹.

A inclusividade exige que os cidadãos se interessem pela vida política do Estado de maneira independente¹⁰². Afinal, “*O modo como cada pessoa vê o mundo é muito particular, por conseguinte, o desinteresse em participar do jogo eleitoral diz respeito apenas a sua consciência. Cabe aos partidos políticos cativar essas*

⁹⁹ “Provavelmente, a seqüência mais comum entre as poliarquias mais antigas e mais estáveis tem sido alguma aproximação do primeiro caminho, isto é, a política competitiva precede a expansão da participação” In DAHL, Robert A.. *Op. Cit.*. pg. 53.

¹⁰⁰ “É irreal supor, então, que não haverá qualquer mudança dramática no número de poliarquias em uma geração ou duas. Alguns regimes hegemônicos podem transformar-se em regimes mistos, alguns regimes mistos quase-hegemônicos podem tornar-se quase-poliarquias e algumas quase-poliarquias podem tornar-se poliarquias”. DAHL, Robert A.. *Op. Cit.*. pg. 195.

¹⁰¹ “In her study of modern Brazil, Maria D’Alva Kinzo observes that rapid industrialisation and urbanisation created a situation where a large number of dispossessed people were not entirely integrated into society but because of compulsory voting were part of the electoral arena. Due to the strict enforcement of compulsory voting such a group has, at least potentially, considerable weight in elections”. (Em seu estudo sobre o Brasil moderno, Maria D’Alva Kinzo observa que a rápida industrialização e urbanização criou uma situação onde um grande número de pessoas economicamente desfavorecidas foram integradas à sociedade de forma não-integral mas, por causa do voto compulsório, foram parte do circo eleitoral. Por conta das penalidades severas do voto compulsório esse grupo tem, pelo menos potencialmente, um peso considerável nas eleições). KINZO, M. D’Alva; DUNKERLEY, J. (eds.), *Brazil since 1985 – Economy, polity and society (2003)*. Apud UK Parliament - Electoral Commission. *Op. Cit.* pg. 31. Encontrável em <http://www.electoralcommission.org.uk/data/assets/electoral_commission_pdf_file/0020/16157/ECCompVotingfinal_22225-16484_ENSW.pdf> Acesso em 26 Out. 2009.

¹⁰² A participação eleitoral é um excelente indicador da qualidade democrática por dois motivos. Primeiro, mostra o grau de interesse dos cidadãos em serem representados. Segundo, a participação é fortemente relacionada ao *status* socioeconômico e pode, dessa forma, servir também como indicador indireto da igualdade política: alto índice de comparecimento significa participação mais igualitária e, assim, maior igualdade política. Baixo comparecimento quer dizer participação desigual e, por isso, maior desigualdade. (...) Entretanto, vários controles precisam ser introduzidos. Antes de tudo, o voto obrigatório, que de certa forma é mais comum nas democracias de consenso que nas majoritárias, estimula fortemente a participação. (...) Quando a obrigatoriedade do voto e a frequência das eleições (...), como também o nível de desenvolvimento, são controlados, o efeito da democracia de consenso sobre o comparecimento às urnas se torna muito forte (...). In LIJPHART, Arend. *Op. Cit.*. pgs. 320-321.

*peessoas para suas propostas. Se tais propostas forem sedutoras, os eleitores comparecerão às urnas.*¹⁰³

Os órgãos eleitorais brasileiros – e o governo, em geral – estimulam a escolha de um candidato, conclamando os eleitores a, pelo menos, votar em algum dos concorrentes que se apresentam para preencherem os cargos eletivos. Com isso, o voto em branco ou nulo é visto não como uma faculdade da pessoa, mas, apregoada a idéia de dever cívico que circunda a manifestação popular, como um desperdício ou uma expressão volitiva inválida e, por conseqüência, censurável¹⁰⁴.

Dessa forma, o próprio Estado, ao invés de incentivar o cidadão a participar do processo político decisório, dotando-o de informações e meios para fazê-lo de forma refletida e consciente, votando ou não, induz a escolha de qualquer dos candidatos, censurando os votos nulos e brancos (que, por vezes, são emitidos como uma forma de revolta dos eleitores e, por outras, são expressões da mais pura incapacidade de votar)¹⁰⁵. Ou seja, o Estado joga contra a própria garantia da liberdade de expressão, forçando o indivíduo a escolher um representante de qualquer forma e omitindo o direito que este tem à anulação do seu voto ou ao depósito de um voto em branco.

É mais do que evidente que apenas a implantação do voto facultativo, concretizando a liberdade de expressão/opinião em sua versão mais ampla, aliada à competitividade dos partidos políticos na busca da atenção e da aprovação dos potenciais eleitores, é que impulsionará o país na direção de consolidação como uma poliarquia. Liberdade de expressão e a inclusividade da população, ambas como direitos conferidos em sua amplitude máxima, são as peças-chave para a constituição e a legitimação de um Estado altamente democrático.

¹⁰³ In SOARES, Paulo Henrique. *Op. Cit.*, pg. 110. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/rii/Pdf/pdf_161/R161-13.pdf> Acesso em 26 Out. 2009.

¹⁰⁴ "Vale a pena votar nulo? - O voto nulo (ou em branco) pode representar um protesto do eleitor, mas é um protesto perigoso. Anular o voto significa abdicar do direito de escolher e permitir que outro faça a escolha." Entretanto, já não estaria eu optando por não votar e, assim, fazendo a minha escolha? In AMB – Associação dos Magistrados do Brasil. *Cartilha do Eleitor*. pg. 12. Encontrável em <http://www.amb.com.br/eleicoeslimpas/cartilha_eleitor.pdf>. Acesso em 27 Out. 2009.

¹⁰⁵ In SOARES, Paulo Henrique. *Op. Cit.*, pg. 110. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/rii/Pdf/pdf_161/R161-13.pdf> Acesso em 26 Out. 2009.

5. CONCLUSÃO

Findo o presente estudo, foi possível a discussão acerca do embate entre o “dever” cívico coletivo, consubstanciado na responsabilidade do indivíduo perante seus semelhantes, e o direito à liberdade de expressão, traduzido pela faculdade do eleitor de comparecer às urnas para depositar o seu voto se assim o desejar.

Terminou por prevalecer, em meu ponto de vista, a segunda opção, porque, como justificado, no conflito em tela, a questão individual sofre um prejuízo – ou, antes, uma restrição – muito maior do que o âmbito coletivo, restando a pessoa desrespeitada em seu direito de não exercer um direito, recebendo, inclusive, sanções pesadíssimas pela recusa ao exercício da cidadania, a qual findará perdida.

As determinações do voto obrigatório exercem influência muito mais sobre os fatores principiológicos do processo eleitoral e do regime democrático, atuando de forma a ele negativa e, até mesmo, contraditória, do que sobre os seus aspectos utilitários ou fáticos, cuja influência positiva é definitivamente afastada por meio de conclusões empiricamente obtidas em estudos que não encontraram qualquer conexão entre a compulsoriedade e a melhora relevante desses aspectos¹⁰⁶.

Por conseguinte, estaria mais próximo de um Estado democrático aquele que concedesse aos seus cidadãos a faculdade de voto, instaurando ou ampliando a contestabilidade pública, em detrimento daquele que apenas concedesse a inclusividade no processo decisório, conduzindo a uma legitimidade ilusória do governo eleito e do regime posto, na medida em que “aprovado” por eleitores forçados à comparecer às urnas para reconhecê-lo, ainda que nele não tenham votado (o que é desnecessário, como vimos na seção 4.2, já que legitimidade pode ser conseguida sem a maioria do apoio popular).

Finalmente, quer parecer que apenas a concessão de ambas as garantias em sua máxima amplitude (quais sejam, liberdade de expressão e inclusividade do sufrágio) será realmente relevante para o início do encaminhamento do Estado brasileiro em direção a um aumento do interesse político de seu eleitorado – o qual se exprimirá pelo comparecimento espontâneo deste às urnas, advindo da

¹⁰⁶ “Os argumentos mais sólidos, porque não são empiricamente refutáveis, são de natureza doutrinária. (...) Creio que, na impossibilidade de justificar o voto obrigatório ou facultativo nos outros critérios descritos, somente os argumentos de princípios permitem sustentar a argumentação.” *n* TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. *Op. Cit.* Encontrável em <http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/opiniaio/conteudo.phtml?tl=1&id=896568&tit=Pela-liberdade-de-ir-as-urnas>. Acesso em 26 Out. 2009.

conscientização de quão importante é o instituto do voto - e, por conseqüência, a uma consolidação real da democracia tão recentemente reconquistada pelo nosso país.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMB – Associação dos Magistrados do Brasil. *Cartilha do Eleitor*. Encontrável em <http://www.amb.com.br/eleicoeslimpas/cartilha_eleitor.pdf>.

ARRAES, Virgílio Caixeta. *3º Título eleitoral: 1904*. Brasília, 2008. Encontrável em <http://www.tse.gov.br/internet/institucional/glossario-eleitoral/termos/anexos/textos/html_leis/3_titulo.htm>

BRASIL. *Constituição da República dos E. U. do Brasil de 1891*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>.

BRASIL. *Constituição da República dos E. U. do Brasil de 1934*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1/69*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7aoCompilado.htm>.

BRASIL. *Decreto nº 21.076/32 ou Código Eleitoral de 1932*. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=33626>>.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 7.586/45 ou Lei Agamenon*. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=26767>>.

BRASIL. *Lei nº 2.550/55*. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=83986>>.

BRASIL. *Ato Institucional nº 2/65*. Disponível em <http://www.acervoditadura.rs.gov.br/legislacao_3.htm>.

BRASIL. *Lei nº 4.737/65 ou Código Eleitoral*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737compilado.htm>.

BRASIL. *Lei nº 6.339/76 ou Lei Falcão*. Disponível em <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1976/6339.htm>>. Acesso em 09 Out. 2009.

CANOTILHO, Joaquim J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Ed.. Coimbra: Ed. Almedina, 2003.

DAHL, Robert A.. *Poliarquia - Participação e Oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

ELKINS, Zachary. *Quem Iria Votar? Conhecendo as Conseqüências do Voto Obrigatório no Brasil*. Opinião Pública, Campinas: Volume VI, nº 1, Abril de 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010462762000000100005&script=sci_arttext>.

FRANÇA. *Déclaration des Droits de L'Homme et du Citoyen de 1789*. Art. IV. Disponível em <<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp>>

FREIRE, André; MAGALHÃES, Pedro. *A Abstenção Portuguesa em Perspectiva Comparativa*. Revista de Assuntos Eleitorais, Lisboa, n. 7, 2003. Encontrável em <<http://www.stape.pt/data/pdf/revista7.pdf>>.

LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MILL, John Stuart. *Sobre A Liberdade*. 2ª Ed.. Petrópolis: Vozes, 1991.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 12ª Ed.. São Paulo, Ed. Atlas, 2002.

NICOLAU, Jairo Marconi. *História do Voto no Brasil*. 2ª Ed.. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

ROSSI, Clóvis. *Use Preto pelo Congresso Nacional*. Disponível em <http://almanaque.folha.uol.com.br/brasil_26abr1984.htm>

SILVA, José A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21ª Ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SOARES, Paulo Henrique. *Vantagens e Desvantagens do Voto Obrigatório e do Voto Facultativo*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 41, n. 61, 2004. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_161/R161-13.pdf>.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. *Pela Liberdade de Ir às Umas*. Disponível em <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/opiniao/conteudo.phtml?tl=1&id=896568&tit=Pela-liberdade-de-ir-as-umas>>.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. *História das Eleições no Brasil*. Encontrável em <http://www.tse.gov.br/institucional/biblioteca/site_novo/historia_das_eleicoes/>

UK Parliament - Electoral Commission. *Compulsory Voting Around the World*. Londres, 2006. Disponível em <http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/electoral_commission_pdf_file/0020/16157/ECCompVotingfinal_22225-16484_ENSW.pdf>.

7. ANEXOS

7.1. ARGUMENTOS PRÓ E CONTRA O VOTO COMPULSÓRIO¹⁰⁷

Table 2: Pro- and anti-compulsory voting arguments

Pro-compulsory voting	Anti-compulsory voting
Voting is a duty and not simply a right.	It would run counter to the UK's current political culture.
The legitimacy of a government's mandate is weakened by low turnout.	It would undermine the freedom associated with democracy – some argue that the right to vote implies the right not to.
Unequal turnout among different socio-economic groups risks unequal political influence.	It would be difficult and expensive to enforce.
Political parties and candidates can shift time and resources from mobilising turnout to promoting policies.	Reluctant voters would deliberately spoil their votes or cast ill-considered votes.
Compulsion can increase political awareness and facilitate more informed debate.	
Increased voting can promote participation in other political activities.	
Source: The Electoral Commission, <i>Compulsory voting</i> (factsheet, 2003) available to download at www.electoralcommission.org.uk .	

¹⁰⁷ Observe-se que os primeiros argumentos – os principais - dizem com o direito de votar e com a legitimidade e a inclusividade do processo eleitoral e representativo. In UK Parliament - Electoral Commission. *Compulsory Voting Around the World*. Londres, 2006. pg. 12. Disponível em <http://www.electoralcommission.org.uk/data/assets/electoral_commission_pdf_file/0020/16157/ECCompVotingfinal_22225-16484_ENSW.pdf> Acesso em 30 Out. 2009.

7.2. COMPARAÇÕES ENTRE OS NÍVEIS DE PUNIBILIDADE PELO NÃO-EXERCÍCIO DO VOTO COMPULSÓRIO EM VÁRIOS PAÍSES¹⁰⁸

Table 1: Summary of compulsory voting systems and their sanctions

Level of enforcement/ country	Brief description of sanctions against non-voters
Very strict	
Brazil	Sanctions include a fine corresponding to a small percentage of the minimum wage of the region where the individual was registered to vote. The non-voter is banned from taking professional exams, or from obtaining a loan or a passport. Failure to vote in three consecutive elections, non-payment of fines or failure to justify absence within six months can lead to registration being cancelled.
Australia	Inability to provide a sufficient reason for non-attendance triggers a \$20 fine. In the event of court proceedings being required, the fine can be increased to \$50 and the non-voter is liable for court costs. On some occasions, if the fine is still not paid, defaulters have been imprisoned as being in contempt of court.
Singapore	The names of absent voters are removed from the register of electors. Those who failed to vote without sufficient reason have to make a payment of S\$5 to the Registration Officer for their names to be reinstated on the register.
Peru	According to the Peruvian law, those who do not vote are restricted from making banking or other public administrative transactions and face a financial penalty.
Strict	
Bolivia	Citizens cannot make bank transactions up to three months after polling day if they fail to provide proof of voting. A monetary fine determined by the National Electoral Court at the time of each election may also be applied.
Nauru	A fine is imposed if no legitimate reason can be given.
Thailand	The absent voter may lose certain political rights, e.g. the right to propose legislation, impeach ministers or hold political positions.
Schaffhausen (Swiss canton)	A small fine (3 Swiss francs, approximately equal to £1.40) is payable by non-voters to the police who come to re-collect each citizen's voter legitimization card. Sanctions are enforced against everyone who has not voted, unless they are exempt.

¹⁰⁸ O Brasil é o país que impõe as mais pesadas sanções pela abstenção do direito de votar, chegando à perda da cidadania, como já explicado durante o desenvolvimento do estudo. In UK Parliament - Electoral Commission. *Compulsory Voting Around the World*. Londres, 2006. pgs. 7-8. Disponível em <http://www.electoralcommission.org.uk/data/assets/electoral_commission_pdf_file/0020/16157/EC_CompVotingfinal_22225-16484_ENSW.pdf> Acesso em 30 Out. 2009.

7.3. COMPARAÇÕES ENTRE OS NÍVEIS DE PUNIBILIDADE PELO NÃO-EXERCÍCIO DO VOTO COMPULSÓRIO EM VÁRIOS PAÍSES (CONTINUAÇÃO DA TABELA ANTERIOR)

Table 1 (continued): Summary of compulsory voting systems and their sanctions

Level of enforcement/ country	Brief description of sanctions against non-voters
Moderate	
Belgium	Fines for not voting are up to 50 euros for a first offence and 125 euros for a second offence.
Luxembourg	According to electoral legislation sanctions include fines and imprisonment but none have ever been enforced.
Turkey	A small fine is imposed if no legitimate reason is given.
Cyprus	The punitive sanctions are fines of up to £200 and/or a prison sentence of up to six months for failing to vote or register. There have been very few prosecutions and none since the 2001 general election.
Chile	Registration is voluntary, making compulsory voting difficult to enforce. In theory, a fine is applied to those who do not vote, with names picked at random from a list of people who have not voted. However, in practice very few are fined.
Liechtenstein	Non-voters may be fined if they do not give an approved reason for not voting. As at September 2003 the fine will never exceed 20 Swiss francs (approximately equal to £8–9).
Fiji	No-one has been prosecuted since the introduction of compulsory voting in 1997.
Ecuador	A fine is imposed. Voting is voluntary for those with certified illiteracy and those aged 65+.
Paraguay	A small fine can be imposed on non-voters.
Very moderate	
Panama	There is legal provision for compulsory voting but no penalties are applied.
Greece	There are no specified sanctions enforcing the compulsory system – the relevant passage was omitted from the 2001 revision of the constitution.
Argentina	A small fine is imposed if no legitimate reason is given.
None	
Egypt	There are no penalties.
Honduras	There is no enforcement.
El Salvador	There is no enforcement.
Costa Rica	There are no penalties for non-voting.
Dominican Republic	There is no enforcement.
Venezuela	Although compulsory voting exists in law, it has, in effect, not been implemented. There are no specified sanctions, and thus no prosecutions.
Mexico	Mexican electoral legislation does not establish any sanctions against non-voters.

Notes: This table lists countries and systems we have been able to find material on and information is correct as at the time we undertook our research in February 2006. The 'very strict' – 'very moderate/none' classifications are derived from analysis by International IDEA.

Source: Various, including British embassies, electoral authorities, International IDEA (1997, 2003, 2004 reports).

7.4. O VOTO OBRIGATÓRIO EM DEMOCRACIAS CONSOLIDADAS¹⁰⁹

Apêndice B: Democracias consolidadas com voto obrigatório

Quadro B.1: Voto obrigatório em democracias consolidadas

Países	Sanções	Aplicação das sanções	Ano de Introdução	Particularidades	Ano de Abolição
Austrália	1) 2)	Estrita	1924	-	-
Áustria (Tyrol) ¹¹	1) 2)	Limitada	-	Só aplicável na região do Tyrol	1990 ¹²
Áustria (Vorarlberg)	2) 3)	Limitada	-	Só aplicável na região de Vorarlberg	1990
Bélgica	1) 2) 3) 4) 5)	Estrita	1919 – Homens 1949 – Mulheres	-	-
Grécia	1) 5)	Limitada	-	Só para indivíduos com idades entre 21 e 70 e residindo num raio de 200 milhas face ao seu círculo eleitoral	-
Itália	5)	Limitada	1957 (lei TU 361/1957)	Voto "quase-obrigatório"	1993 (lei 277/1993)
Holanda	-	-	1917	-	1967
Luxemburgo	1) 2)	Estrito	-	Voluntário para indivíduos com mais de 70 anos	-
Suíça (Schaffhausen)	2)	Estrito	1904	Vigora em apenas 1 cantão (17% do eleitorado).	abolido nos restantes cantões em 1974

Fontes: dados elaborados a partir de Rose, 1974; Crewe, 1981; Justel, 1995: 71-78; LeDuc, Niemi e Norris, 1996; Perea, 1999: 140-144; IDEA, 2001; comunicação pessoal com Stefano Bartolini, 2001; União Inter-Parlamentar, 2002. Uma das fontes fundamentais para a construção deste quadro é o sítio da IDEA (2001) onde consta uma tabela idêntica a esta; mas as restantes fontes permitiram-nos também recolher informações complementares/esclarecimentos fundamentais, que em alguns casos (Áustria e Itália) contrariam a informação constante no sítio da IDEA, o qual parece estar desactualizado.

- (11) Em 1981, Crewe referia que na Áustria apenas três regiões tinham voto obrigatório, as quais representavam menos de 10% do eleitorado (1981: 240, nota 16). Assim também Perea (1999: 141) refere que na verdade o voto obrigatório é aplicado em três Lander e não dois. Ou seja, para além das duas regiões mencionadas inclui também Steierenmark. No entanto, ao contrário de Crewe esta autora refere que os três Lander representam cerca de 26% do eleitorado. Por outro lado, LeDuc, Niemi e Norris (1996: 16) referem que nas eleições presidenciais austríacas o voto é obrigatório para o conjunto do país; e ainda que o voto é obrigatório em algumas províncias para outras eleições. Todavia, no sítio da União Inter-Parlamentar (2002: Áustria/Sistema Eleitoral) é referido que o voto neste país não é obrigatório e que houve uma alteração da lei eleitoral em 28/02/1990. Deduzimos pois que o levantamento da obrigatoriedade do voto nas eleições parlamentares Austríacas tenha sido levantado no início da década de 1990, até por causa do significativo crescimento da abstenção das décadas anteriores (1960, 1970 e 1980) para aquela. No caso das eleições presidenciais, não nos foi possível obter dados que nos permitissem confirmar a eventual abolição do voto obrigatório. Todavia, o crescimento da abstenção neste tipo de eleições Austríacas, entre a década de 1970 e a década de 1990 (+159%), leva-nos a pensar que a obrigatoriedade do voto tenha também sido abolida para o caso das eleições presidenciais.
- (12) Segundo o sítio da União Inter-Parlamentar (2002: Áustria/Sistema Eleitoral).

¹⁰⁹ FREIRE, André; MAGALHÃES, Pedro. *A Abstenção Portuguesa em Perspectiva Comparativa*. Revista de Assuntos Eleitorais, Lisboa, n. 7, 2003. pg. 32. Encontrável em <<http://www.stape.pt/data/pdf/revista7.pdf>>. Acesso em 30 Out. 2009.

7.5. EXPLICAÇÃO RELATIVA AOS TIPOS DE SANÇÕES ENUMERADOS NO QUADRO ANTERIOR¹¹⁰

Tipos de Sanções:

1) **Explicação.** O abstencionista tem que fornecer uma razão legítima para o seu comportamento, em ordem a poder evitar a (eventual) sanção.

2) **Multa.** As multas têm uma notável variabilidade em termos da sua importância: por exemplo, na Suíça são de 3 Francos Suíços, enquanto que na Áustria podem atingir valores entre 300 e 3000 ATS.

3) **Prisão.** Não há casos conhecidos. Todavia, em países onde existe uma multa (Austrália, etc.) o abstencionista poderá ser preso se não a pagar, mas não porque se absteve.

4) **Perda de direitos civis; perda de direito de voto.** Na Bélgica, quem não votar em 4 eleições durante um período de 15 anos perde o seu direito de voto. Nalguns países os eleitores abstencionistas têm que fazer prova de que votaram na última eleição para poderem usufruir de determinados serviços públicos, benefícios sociais, etc.

5) **Outras.** Os abstencionistas poderão ter dificuldades em conseguir um emprego no sector público (Bélgica) ou obter uma carta de condução e um passaporte (Grécia). Em certos países, como a Itália e o México, não há sanções formais mas sim arbitrárias ou sociais ("sanções inócuas"). Por exemplo, em Itália podia ser difícil aos abstencionistas conseguirem um infantário para as crianças, mas tal não estava de todo formalizado. Por outro lado, ainda em Itália, se o eleitor se abstinha sem uma justificação este seu comportamento fica registado por cinco anos (artigo 4 da lei TU 361/1957). Ou seja, em documento específico para o efeito ficava registado "Non ha votato" (Não votou). Todavia, a lei Italiana de 277/1993 passou a considerar o voto como "um direito de todos os cidadãos, cujo livre exercício deve ser garantido e estimulado pela República", embora o artigo 4 da Constituição de 1948 (não alterado) ainda defina o voto como um "dever cívico". Por outro lado, com a lei 277/1993 desapareceu a inclusão da menção "não votou", no documento supra-referido, para o caso dos abstencionistas (comunicação pessoal com Stefano Bartolini, 2001).

¹¹⁰ FREIRE, André; MAGALHÃES, Pedro. *A Abstenção Portuguesa em Perspectiva Comparativa*. Revista de Assuntos Eleitorais, Lisboa, n. 7, 2003. pg. 33. Encontrável em <<http://www.stape.pt/data/pdf/revista7.pdf>>. Acesso em 30 Out. 2009.