



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO  
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**

**JOSÉ WILFRIDO GRANGEIRO LEITE JÚNIOR**

**JUSTIFICATIVA ELEITORAL E SUA REPERCUSSÃO NO  
ÂMBITO DAS ELEIÇÕES**

**SOUSA - PB**

**2007**

**JOSÉ WILFRIDO GRANGEIRO LEITE JÚNIOR**

**JUSTIFICATIVA ELEITORAL E SUA REPERCUSSÃO NO  
ÂMBITO DAS ELEIÇÕES**

**Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.**

**Orientador: Professor. Leonardo Figueiredo de Oliveira.**

**SOUSA – PB**

**2007**



L533j      Leite Júnior, José Wilfrido Grangeiro.  
Justificativa eleitoral e sua repercussão no âmbito das eleições. /  
José Wilfrido Grangeiro Leite Júnior. - Sousa - PB: [s.n], 2007.

61 f.

Orientador: Professor Me. Leonardo Figueiredo de Oliveira.

Monografia - Universidade Federal de Campina Grande; Centro  
de Formação de Professores; Curso de Bacharelado em Ciências  
Jurídicas e Sociais - Direito.

1. Direito eleitoral. 2. Justificativa eleitoral. 3. Eleições. 4. Voto  
- justificativa. I. Oliveira, Leonardo Figueiredo de. II. Título.

CDU: 342.8(043.1)

**Elaboração da Ficha Catalográfica:**

Johnny Rodrigues Barbosa  
Bibliotecário-Documentalista  
CRB-15/626



José Wilfrido Grangeiro Leite Júnior

## JUSTIFICATIVA ELEITORAL E SUA REPERCUSSÃO NO ÂMBITO DAS ELEIÇÕES

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento dos requisitos necessários para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 12 de dezembro de 2007.

### COMISSÃO EXAMINADORA

---

Leonardo Figueiredo de Oliveira  
Professor Orientador

---

Nome – Titulação – Instituição  
Professor(a)

---

Nome – Titulação – Instituição  
Professor(a)

Dedico:

Primeiramente a Deus, que é minha fonte de força, paciência e inteligência nos momentos mais difíceis.

À minha Mãe, mulher de fibra e muita Fé. Aos meus irmãos por todo apoio dedicado a mim.

À minha namorada Amanda, por todos os momentos que enfrentamos juntos.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por confortar meu coração, por haver sempre me guiado através dos melhores caminhos e, acima de tudo por me ter feito forte.

A minha Mãe, que sempre lutou para me dar uma boa educação e sempre me passou lições de vida que me servirão por toda essa existência.

Aos meus Amigos(colegas de curso), que a cada dia me surpreendem com atitudes de maior afeto e consideração.

A Amanda meu grande amor, pessoa especial que quando mal me conhecia, foi capaz de me dar guarida e me passar um pouco do seu conhecimento. Te amo, minha Mandinha.

Aos meus irmãos e ao meu Primo-irmão Herly pelas palavras de incentivo.

Aos meus amigos que me ajudam nas horas em que preciso, e me acompanham nos momentos de sucesso e alegria.

Ao meu orientador Leonardo Figueiredo de Oliveira, que com paciência e dedicação, me ajudou na conclusão deste trabalho.

Aos meus familiares, em especial as minhas outras mães: Tia Fransquinha, Madrinha Côca, Vovó Tutu, tia Geyza e Catarina e ao meu Padrinho Zé Valdo, Tio Bamar e Tio Deley, por todo o carinho e confiança depositados em mim.

*“Teu dever é lutar pelo direito. Mas no dia em que encontrares o direito em conflito com a justiça, luta pela justiça”.*  
(Eduardo Couture)

## RESUMO

Desde os primórdios das civilizações, o homem, como componente da sociedade, tenta alcançar uma forma ideal de governo. Foi na Grécia que surgiu o sistema que dava aos seus cidadãos iguais direitos para governar o Estado, a democracia. Embora tenha sofrido modificações para se adequar às exigências e necessidades dos Estados modernos, a democracia preservou sua essência, servindo de modelo ao mundo e se fazendo valer pela representatividade conferida através do voto no sistema eleitoral. Além de indispensável ao desempenho da cidadania, o voto garante às nações a aplicação efetiva da democracia. O sufrágio universal se materializa através do voto. Após breve viagem pela evolução deste instituto em nosso país, chegamos em quais condutas são permitidas hoje para que o indivíduo desempenhe seu papel de cidadão. Entretanto, apesar de obrigatório no Brasil, o voto vem sendo afetado, dentre outros fatores, pela prática reiterada da justificativa eleitoral. Os dados estatísticos revelam que as normas que regulam as eleições acabam por fornecer outra alternativa ao eleitorado, que não o voto válido. Este trabalho monográfico tem por objetivo a análise da justificativa e sua repercussão no âmbito das eleições. Utilizando-se de pesquisas em dados de órgãos oficiais, legislações e em obras bibliográficas, constatou-se, em nome da cidadania e da democracia, a necessidade de trazer a questão da justificativa à tona como forma de remediar as inconveniências havidas em seu contexto.

**Palavras-chave: justificativa. voto. eleições. democracia.**

## ABSTRACT

Since the beginnings of civilization, man, as a component of society, trying to achieve an ideal way of government. It was in Greece that emerged that the system gave its citizens equal rights to govern the state, democracy. Although it has undergone changes to adapt to the demands and needs of modern States, democracy has preserved its essence, serving as a model to the world and is doing enforce the representation given by the vote in the electoral system. Besides essential to the performance of citizenship, the vote ensures the nations to implement effective democracy. The universal suffrage to materialize by the vote. After brief trip by the evolution of this institute in our country, which arrived in pipelines are permitted today for the individual performing its role of citizen. Meanwhile, despite compulsory in Brazil, the vote is being affected, among other factors, by the practice of repeated electoral reasons. Statistical data show that the rules governing the elections ultimately provide another alternative to the electorate, not the vote valid. This work aims to monographic examining the reasons and its impact in the elections. By using data from surveys in official bodies, laws and bibliographical works, it was on behalf of citizenship and democracy, the need to bring the issue of justification afloat as a way to remedy the inconvenience held in context.

**Word-key: reasons. vote. elections. democracy.**

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	09
CAPITULO 1 A DEMOCRACIA .....	11
1.1 Conceito de Democracia .....	11
1.2 Histórico da Democracia Grega .....	12
1.2.1 Surgimento dos legisladores.....	13
1.2.2 Da tirania à democracia.....	14
1.3 Democracia Direta.....	15
1.3.1 Alicerces da democracia grega.....	16
1.4 Democracia Indireta.....	17
1.5 Democracia Semidireta.....	18
1.6 O Modelo de Democracia Constitucional Adotado pelo Brasil.....	19
CAPÍTULO 2 DIREITOS POLÍTICOS.....	23
2.1 Conceito.....	23
2.2 Direitos Políticos.....	24
2.3 Direito de Sufrágio.....	24
2.3.1 Sufrágio.....	25
2.3.2 Natureza jurídica do sufrágio.....	26
2.3.3 Formas de sufrágio.....	27
2.3.3.1 Sufrágio universal.....	27
2.3.3.2 Sufrágio restrito.....	28
2.3.3.3 Sufrágio igual e sufrágio desigual.....	29
2.3.3.4 Sufrágio direto e sufrágio indireto.....	29
2.4 Direito de Voto.....	30
2.4.1 Características do voto.....	30
CAPÍTULO 3 EVOLUÇÃO DO VOTO, O DIREITO DO (NÃO) VOTO E A JUSTIFICATIVA NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO.....	33
3.1 A Evolução do voto no Brasil.....	33
3.1.1 O direito ao voto pela renda.....	34
3.1.2 O direito ao voto pela alfabetização.....	35
3.1.3 O direito ao voto pelo sexo.....	37
3.1.4 O direito ao voto pela idade e outras restrições.....	38
3.2 A evolução da Participação Eleitoral.....	39
3.2.1 O cadastro e o título dos eleitores.....	40
3.2.2 Votos nulos e em branco: evidência de não-participação.....	42
3.2.3 Justificativa Eleitoral.....	44
3.3 Obrigatoriedade do voto.....	47
3.3.1 A importância do voto.....	49
3.3.2 Obrigatoriedade X Justificativa.....	50
3.3.3 Conseqüências de mudança desconhecida.....	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	55
REFERÊNCIAS .....	58

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso tem por objetivo principal discorrer sobre a Justificativa Eleitoral e sua repercussão no âmbito das eleições. Contudo, estabeleceu-se, também, como meta desse estudo versar sobre o contexto e evolução da democracia para chegar ao cerne dessa construção acadêmica: a efetivação do processo eleitoral brasileiro através do sufrágio. Todavia, dando sempre ênfase ao contexto do voto. O sufrágio é um direito universal, mas a supremacia da vontade popular constitui um dos fundamentos do Estado Democrático. Nas democracias diretas, sufrágio significa aprovação ou não de determinado assunto relacionado ao governo, ou seja, o povo decide. Já no sistema democrático indireto, o povo elege seus representantes. Na democracia semidireta, o povo decide através de votação, no sistema indireto, através do instituto da eleição.

O voto é o ato político que materializa o direito público subjetivo compreendido pelo sufrágio, assumindo também aspecto jurídico. Caso não possuísse o voto também natureza jurídica o direito de sufrágio, que se aplica na prática pelo voto, seria puramente abstrato, sem sentido prático. Portanto, é o voto um instrumento essencial à efetivação da prática democrática pelo direito adquirido. A obrigatoriedade do voto e o processo de justificação é um dos temas menos trabalhados por autores que abordam como título principal de sua especialização o direito eleitoral. Em se tratando da obrigatoriedade do voto, se abordada sob o aspecto democrático da sociedade moderna, somente as explicações elitistas acreditam que a obrigatoriedade favorece a dinâmica do processo eleitoral.

Quanto à justificativa, muitas vezes tida como meio de se contornar a obrigatoriedade, sendo neste sentido, realizada como forma de protesto. Constituindo-se em um direito adquirido, porém torna-se uma obrigatoriedade ao eleitor realizá-la caso esteja impossibilitado de efetivar sua participação eleitoral pelo voto. Pelo exposto acima, é que se direciona o contexto deste trabalho monográfico, buscando esclarecer o problema diagnosticado: em face da obrigatoriedade do voto, instituída pelo ordenamento brasileiro, quais as repercussões da justificativa eleitoral no tocante a não-participação no processo eleitoral? Para tanto, se desenvolveu o presente estudo, tentando demonstrar que a obrigatoriedade é parte do processo

que justifica a presença *in loco* do eleitor, todavia, o mesmo pode se abster de participar mediante arcar com sanções previstas em lei (CE/4.737/65).

Para o desenvolvimento desse estudo, utilizou-se como principal vertente metodológica o método dedutivo, vez que se abordou, um contexto histórico da democracia, dos primórdios gregos à atualidade, para em seguida tratar sobre os direitos políticos e seus desdobramentos no âmbito do processo eleitoral brasileiro. No que concerne ao método jurídico desse estudo, ser caracterizado como exegético, que busca descobrir o verdadeiro sentido e alcance da lei. Direcionando-se por uma análise histórica do tema e se fazendo valer dos embasamentos jurídicos e as jurisprudências aplicáveis ao tema estudado. Todavia, quanto aos procedimentos técnicos, a presente pesquisa pode ser classificada como bibliográfica, fundamentada em obras doutrinárias e documentais que abordavam o tema. Já em relação ao objetivo geral do estudo, o presente estudo pode ser identificado como explicativo, porque se abordou o tema, processo eleitoral a obrigatoriedade *versus* a justificativa do voto, tendo como objetivo geral versar sobre a legalidade das imposições.

Na tentativa de melhor estruturar o presente estudo, dividiu-se este trabalho em três capítulos: o primeiro, irá apresentar uma visão histórica e geral sobre Democracia, relatando desde o seu surgimento e suas modalidades, até chegar ao modelo adotado no Brasil; o segundo, irá discorrer sobre os direitos políticos, dando ênfase aos direitos políticos positivos; e o terceiro, e último capítulo, irá abordar a obrigatoriedade do voto e o direito de justificativa.

## CAPÍTULO 1 A DEMOCRACIA

### 1.1 Conceito de Democracia

Na origem da palavra temos que democracia é um termo originário do grego *demos* (povo) com *kratia* (força, poder, soberania, governo), resultando assim em governo do povo. A ciência política, apesar das constantes análises quanto à possibilidade prática de sua aplicação, acaba por aceitar, de grosso modo, democracia como sendo governo do povo, para o povo. Entretanto, variam as disposições doutrinárias quanto ao entendimento legítimo de democracia. De tal monta que Bonavides (2000) conclui ser um dos raros termos da ciência política posto a freqüentes abusos e distorções. Azambuja (1995), após enfatizar a controvérsia existente no termo do vocábulo político, democracia, afirma que tal dificuldade se inicia na própria etimologia da palavra, estendendo-se por regimes que, apesar de se distinguirem entre si, intitulam-se indistintamente democráticos.

A corrente do pensamento político que combate a democracia se serviu de seus adeptos para desestruturar o regime. Neste sentido, Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), filósofo da democracia moderna, na sua obra *O Contrato Social* (1762), desferiu acentuada crítica ao sistema que duvidou servir às conveniências dos homens: "se houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente" (*apud* BONAVIDES, 2000, p. 265). Acrescentou, também, que o grau de perfeição almejado por esse sistema seria inalcançável. Hans Kelsen, em virtude de manifesto, rebateu em discórdia que "a democracia é sobretudo um caminho: o da progressão para a liberdade" (*apud* BONAVIDES, 2000, p. 267). Assim, distante dos maus intentos, o termo ganhou expressão, cativando os discursos políticos a se fixarem em sua órbita e servindo de parâmetro aos governos, sociedades e Estados modernos.

Com sentido mais amplo e ajustado na sua prática, o governo do povo fora moldado à realidade particular de cada sociedade. Nesta vertente, Azambuja (1995, p. 236-237) definiu democracia como sendo "o regime em que o povo se governa a si mesmo, quer diretamente, quer por meio de funcionários eleitos por ele para administrar os negócios públicos e fazer as leis de acordo com a opinião geral". Já

Silva (1998, p. 129-130) afirma ser democracia conceito histórico “não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana”.

A par de qualquer celeuma advinda das especulações de filósofos e cientistas políticos, quanto à existência e aplicação da democracia, não se pode negar que sua essência é das mais brilhantes no seio de uma sociedade. Deve sim servir de exemplo a toda humanidade, não como forma de sistema que um dia prosperou, seja em maior ou menor grau, de ideais perfeitos e inalcançáveis, mas como estímulo ao alcance dos valores mais almejados pelo homem; liberdade e igualdade, na medida da coexistência e da ordem social.

## 1.2 Histórico da Democracia na Grécia

A Grécia surgiu nas proximidades do Monte Olimpo, região próxima ao mar Mediterrâneo, conhecida por *Hélade*. Abrigou diversas cidades independentes, dentre as quais, Atenas, instalada ao sul, numa península do mar Egeu, chamada Ática, que viria ser berço do sistema através do qual o povo participaria diretamente do governo da *pólis* (cidade). A sociedade ateniense era formada pelos eupátridas, cidadãos bem-nascidos, que representavam 10% da população total, os quais dispunham de direitos políticos e participavam do governo da cidade. Mulheres e crianças não eram tidos como cidadãos. Os metecos formavam a segunda categoria desta sociedade, eram os estrangeiros que, apesar de não terem direitos políticos e não poderem adquirir terras, podiam trabalhar no comércio e no artesanato, sempre pagando impostos e prestando serviço militar. Por fim, a última das categorias que compunham a sociedade ateniense, a maior delas, era a dos escravos (VICENTINO; DORIGO, 2006).

No século VIII a.C., o poder monárquico e hereditário de Atenas, era controlado pelos eupátridas, sendo que o rei (*basileus*) era responsável não apenas pela justiça, mas pela chefia militar e pela religião, sendo seu poder limitado por um conselho de aristocratas (*Areópago*). Tempos após, a figura do monarca cedeu lugar à oligarquia, desempenhada pelo Arcontado, formação que, com apoio do *Areópago*,

passou a exercer o poder. Cada arconte ou grupo de arcontes fora responsabilizado por um setor de governo (VICENTINO; DORIGO, 2006).

Por impulso da primeira diáspora grega, estando estrategicamente bem localizada, Atenas tornou-se um importante centro comercial, favorecendo as atividades de artesãos e de negociantes, classes que passaram a reivindicar participação no governo. Por outro lado, pobres exigiam dos eupátridas a abolição da escravidão por dívida e repartição das grandes propriedades. O poder militar ateniense fora minorado. Era notória a instabilidade em Atenas.

### 1.2.1 Surgimento dos legisladores

De acordo com Vicentino e Dorigo, (2006), para remediar a crise emergente, a aristocracia teve que promover reformas sociais, surgindo, para tanto, a figura dos legisladores. Em 621 a.C., Drácon, o primeiro dos legisladores, em atuação na promissora cidade, assumiu o governo se empenhando na elaboração de legislação escrita, superando as leis existentes, de conhecimento apenas dos eupátridas e, até então, orais. Entretanto, apesar de haver instituído penas severas para os crimes e de não ter retirado o controle do poder político dos eupátridas, Drácon conseguiu, através da sua codificação, repassar o controle da justiça ao Estado.

Segundo Vicentino e Dorigo, (2006), em 594 a.C., por não se ter conseguido superar a crise, Sólon fora indicado na sucessão como novo reformador social de Atenas. Dentre seus feitos históricos se destacam: a) eliminação da escravidão por dívidas – decretação da seisachtéia; b) criação da Bulé, Conselho dos Quatrocentos, com representantes de todas as regiões de Atenas. Criação da Eclésia, assembléia popular que aprovava as leis da Bulé. E criação do Helieu, espécie de tribunal aberto aos cidadãos; c) estímulo do desenvolvimento comercial e industrial; fixando um padrão monetário, estabelecendo sistema de pesos e medidas, promovendo a fixação de artesãos estrangeiros e impulsionando a exploração de minas de prata e Laurion;

As medidas adotadas por Sólon não apenas moldaram os excessos legislativos de Drácon, mas reorganizaram a economia, a sociedade e a política

ateniense, atingindo o equilíbrio entre as exigências das classes antagônicas (ARRUDA; PILLETI, 2001).

### 1.2.2 Da tirania à democracia

Os eupátridas não ficaram satisfeitos com as reformas que lhes tiravam o monopólio na gestão da Cidade-Estado, fato que não permitiu plenitude na aplicação das leis de Sólon. Novamente Atenas fora palco de manifestações na busca pelo poder. Nesta reincidente instabilidade social e política, surgiu a figura dos tiranos, governantes que tomavam e exerciam o poder à força (ARRUDA; PILLETI, 2001).

Ainda segundo Arruda e Pilleti (2001), Pisístrato, aristocrata representante das classes populares foi o primeiro deles. Promoveu várias reformas, estimulando o comércio marítimo, construindo portos, templos e bibliotecas e, contrariando os eupátridas latifundiários, efetivou a divisão das grandes propriedades. Seguindo a ordem da sucessão hereditária, após a morte de Pisístrato, governaram seus descendentes; Hiparco e Hípias. Aquele fora morto por um aristocrata anos mais tarde, o que levou Hípias a, interpretando o feito como sendo de natureza política, perseguir a classe dos aristocratas. Estes, em repúdio, expulsaram o tirano de Atenas em 510 a.C.

A aristocracia ainda tentou se restabelecer, nomeando Iságoras arconte, o que não evitou a reação popular. O governante chegou a pedir a intervenção dos aristocratas espartanos em Atenas, contudo, os visitantes foram logo expulsos. Líder da resistência ateniense, o aristocrata Clístenes, entre 508 e 507 a.C., utilizou-se do momento delicado para implantar suas reformas. Dividindo Atenas em *demos*, unidades sociais que compunham as regiões do litoral, cidade e do interior. Cada *demos* era composta por 10 tribos, cada uma elegendo 50 membros para *Bulé*, os quais se revezavam no governo. Composta por aproximadamente 6 mil pessoas, a Eclésia teve seu poder ampliado. A tribo era formada por pessoas de todas as camadas sociais, o que diminuía as possíveis rivalidades e as disputas regionais (ARRUDA; PILLETI, 2001). Ao se inscrever numa *demos*, ato obrigatório a todo cidadão, o ateniense perdia o nome de família e adotava o do próprio *demos*, que, como elemento principal da reforma, originou o novo regime, a democracia.

Cumprir destacar o instituto do ostracismo, também idealizado por Clístenes, através do qual todo aquele que, após o julgamento pela Eclésia, fosse considerado nocivo à democracia, teria seu exílio decretado por um período de dez anos. O exilado, entretanto, não perdia suas propriedades, sendo-lhe apenas suspensos os direitos políticos. Assim se consolidou o sistema de governo de maior participação popular de maneira direta, uma vez que todos os cidadãos tinham mesmos direitos perante a lei. Longe dos inconvenientes alegados pelos estudiosos, sob a justificativa de que 90% da população não participavam da vida política de Atenas, a democracia não teve seus alicerces abalados, servindo de marco referencial a qualquer civilização da modernidade (ARRUDA; PILLETI, 2001).

### 1.3 Democracia Direta

Torres (2005) postula que Democracia Direta é o sistema através do qual o povo exerce direta e imediatamente o poder político, constituindo a espécie mais enxuta e participativa da história. Sob sua égide, os cidadãos se reuniam em assembléias, ocorridas no Ágora, no intuito de resolver sobre as demandas governamentais da cidade. Esta forma de governo democrático surgiu na Grécia, precisamente na mais próspera das cidades-estado da parte ocidental; Atenas. Esta civilização democrática vivia praticamente em função da coisa pública, desconhecendo a vida civil, exercendo com plenitude as soberanias legislativa, executiva e judicial, através de suas assembléias. Todavia, o fato da maior parte da população grega ser, como visto, constituída por escravos, não-cidadãos, sem direito ao voto, forneceu subsídios às críticas sobre esta espécie de governo.

Sob este aspecto, fazendo menção às colocações de outros autores é que Bonavides dispõe que “não houve na Grécia democracia verdadeira, mas aristocracia democrática” (2000, p. 268), termos que se colidem, uma vez que aristocracia é, em simples palavras, o governo dos melhores, enquanto democracia, conforme abordado, constitui governo do povo. E ainda acrescenta o doutrinador, nos remetendo a Francesco Nitti, ou sê-la uma “democracia minoritária”, amparado no fato dos cidadãos gregos significarem minoria da população.

Particularidades condizentes as cidades-estado da Grécia lhes permitiam se utilizar da forma direta de participação do povo no governo, dentre os quais: *Pequena extensão territorial* – facilitando a formação freqüente das assembléias, contando com o maior número de participantes possível; *Pequeno número de cidadãos* – pois a maioria da população grega era escrava; *Maior disponibilidade para dedicação aos negócios públicos* – já que a base social desta civilização era constituída também por escravos, o que permitia ao homem livre, cidadão grego, empenhar-se integralmente nas questões governamentais de seu Estado; *Cotidiano dedicado ao Estado* – aqui o cidadão transpassava as necessidades da sua vida individual para conceder ao Estado mesma visão condicionante de toda sua existência (BONAVIDES, 2000).

### 1.3.1 Alicerces da democracia grega

A democracia entendida e aceita pelo povo helênico era justamente a forma de governo que estendesse a todos os cidadãos a isonomia, a isotimia e a isagoria. A isonomia garantia a igualdade dentre todos os cidadãos perante a lei, independentemente de condições sócio-econômicas. O ordenamento jurídico regea a todos sob iguais direitos, sem o benefício do foro privilegiado. Por ordenamento da isotimia abolia-se assumir título ou função aquele que se valesse do instituto da hereditariedade, permitindo ao cidadão livre acesso ao exercício das funções públicas por seus próprios méritos. Por fim, trata a isagoria do direito de palavra, através do qual todos os cidadãos resguardavam o direito de debater publicamente os negócios do governo. Consistia numa das mais notáveis bases da democracia daquele Estado.

Como bem tece Bonavides (2000, p. 271), “como experiência histórica, a democracia direta dos gregos foi a mais bela lição de moral de civismo que a civilização clássica legou aos povos ocidentais”. De fato, tão bela lição que resistiu e se consolidou no tempo, sendo consagrada por vários Estados modernos, a exemplo do Brasil, que no art. 5º, caput, da sua Constituição Federal de 1988 (ANGHER, 2006, p. 43) refletindo a excelência da isonomia, determinou: “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 [...]”.

O princípio da isotimia também fora codificado pelo ordenamento, sendo, notadamente, regido pela igualdade tratada na isonomia, estando presente no art. 37, incisos I e II, da CF/88, que, ao dispor sobre a administração pública de quaisquer dos Poderes da Federação, dispõe:

**Art. 37 [...]**

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Da isagoria resultaram nossas liberdades de imprensa e de opinião, que, no contexto histórico de nosso país, sofreram violentas represálias em épocas de ditadura, mas que hoje são exercidas com plenitude. Conforme disposição do art. 5º, incisos IV e IX, da CF/88, tanto é livre a manifestação de pensamento, quanto é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independente de censura ou licença.

#### 1.4 Democracia Indireta

Também chamada de democracia representativa, é o sistema comum de governo nos Estados modernos. José Afonso da Silva (1998, p. 140) a define como sendo:

Aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo dos seus representantes, que ele elege periodicamente.

O constitucionalista explora com propriedade a abrangência da democracia representativa com adornos às suas particularidades. Questões de ordem prática elegem o sistema representativo como sendo o mais adequado e essencial ao funcionamento de determinada organização democrática no âmbito de um Estado moderno.

Devido aos fatores fáticos da enorme continentalidade dos países, das explosões demográficas e da complexidade na natureza técnica de seus negócios públicos e sociais, seria humanamente impossível conhecer e debater as colocações e exigências de cada cidadão nos moldes do sistema direto. Além das demais inconveniências, seria um caos social. Ademais, o homem cotidiano, ao contrário do cidadão grego, não é total e integralmente político, e sim mais envolvido por questões sociais alhures das, somente, de cunho político, provendo assim as necessidades de sua existência.

Rousseau também atacou o sistema representativo alegando que “apenas no momento em que vai votar é que o homem da democracia moderna é livre” (*apud* BONAVIDES, 2000, p. 273). Contudo, resta clara a impossibilidade, pelos motivos já dispostos, de se adotar um sistema democrático direto, sendo a representação porto seguro, elo vigente entre o povo e o Estado na prática da democracia moderna. Dallari (1995, p. 129) reconhece que “embora com amplitude bastante reduzida, não desapareceu de todo a prática de pronunciamento direto do povo”. A colocação do doutrinador refere-se a algumas sociedades suíças que ainda utilizam assembleias (*Landsgemeinde*) de cidadãos no intuito de realização de votações. Como na obra de Bonavides (2000), Dallari (1995) cita alguns desses cantões: Glaris, Unterwalde e Appenzells.

### 1.5 Democracia Semi-direta

É uma forma oriunda da fusão entre democracia direta e democracia indireta. Ou, como aludem alguns doutrinadores, é a adequação do sistema representativo na tentativa de aproximar-se do sistema direto. Nesta espécie, não é dado ao povo ampla discussão antes da deliberação. Na democracia representativa presume-se que a vontade dos representantes é legitimamente coincidente com a vontade

popular. Bonavides (2000, p. 275) alega que, nela, “o poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo”. Esta seria, segundo o estudioso, a razão de ser desta forma de governo. Já na democracia semidireta, além do poder, da soberania, o povo participa mais ativamente do governo, lhes sendo garantido uma maior parcela no poder de decisão, seja no âmbito político, seja no âmbito jurídico, elegendo ou legislando.

Alguns institutos que compõe a democracia semidireta são: o referendun (consulta popular à introdução de emenda constitucional ou lei ordinária de relevante interesse público); o plebiscito (consulta prévia a opinião popular); a iniciativa (conferindo aos eleitores propositura de emenda constitucional ou projeto de lei); e o veto popular (poder concedido aos eleitores para que, após aprovação do projeto, requeiram aprovação popular).

#### 1.6 O Modelo de Democracia Constitucional Adotado pelo Brasil

A democracia é um modo de vida, a dizer, ela se realiza além e fora do Estado, antes mesmo de chegar a ele. Expõe-se num conjunto de valores sociais e políticos que se juridicizam quando absorvidos pelo sistema normativo, se transformando em princípios jurídicos. Sistematizados, estes princípios informam às instituições que passam a ter o seu desempenho secundado por eles. Assim, não é apenas o modelo institucional formalizado em determinado ordenamento jurídico que dita a existência de uma democracia. É a vivência do modelo que a torna efetiva, concreta e justa.

Segundo Carvalho (2000, p. 109),

Democracia não se realiza no texto constitucional pendurado em prateleiras de bibliotecas bem organizadas, mas no contexto político que se fez constitucional nas rotas ruas fervilhantes em mosaicos humanos sem forma, livremente informes e coerentes com as cores plurais do povo. Por isso, quando se cogita de valores informadores do sistema democrático, é de se encarecer que a sua transmutação em elementos basilares do sistema jurídico torna-os princípios jurídicos.

Os valores que direcionam os constituintes apresentam-se, por exemplo, no Preâmbulo da Lei Fundamental, e ali apenas erigem em declaração expressa os elementos que conduziram os trabalhos de formalização do sistema normativo, no caso brasileiro, tem-se ali que:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bemestar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...] (*apud* CARVALHO, 2000, p. 112).

A indicação dos valores formatadores do sistema fundamental de um Estado põe em destaque o *animus* constituinte e os objetivos tidos como legítimos pela sociedade representada pelos fatores do texto normativo primário. No caso brasileiro, a razão de ser do ordenamento normativo fundamental, originariamente formulado em 1987/88, foi a instituição de "um Estado Democrático", no qual os valores basilares que lhe possibilitam a concretização se apresentaram, expressamente, desde aquele Preâmbulo e se puseram em explícita dicção no corpo normativo da Constituição da República (LESSA, 1999).

Não bastante a declaração normativa, solene e fundamental contida no art. 1º da Lei Magna da República, no sentido de constituir-se a República Federativa do Brasil em Estado Democrático de Direito, decidiu-se, naquele dispositivo pòrtico da obra constitucional, por ditarem-se os fundamentos nos quais tal figurino sistêmico se firma, a saber, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Destes fundamentos, pelo menos quatro, a saber, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político ditam os tons que tingem o modelo democrático eleito pelo constituinte de 87/88.

Segundo Lessa (1999, p. 86),

Democracia exige, pois, a cidadania ativa, livre, igualmente exercida pelos membros da cidade política e pluralista, a fim de que todos quantos dela participem possam pôr e expor a sua ação, a sua vocação e a sua intenção política e social. Não há Democracia sem povo. Mas não basta o sentido

abstrato e superficial de povo, aquele que se acaba na frase abúlica e fria da letra havida na norma. Para que se possa cogitar da efetividade democrática, há de se pensar na substância que nesta palavra se contém, em sua significação mais própria, direta e revolucionária, do elemento humano que potencializa a ação permanente e diretiva do comportamento do Estado na qual ele se organiza. O povo não se faz substituir. O poder oligárquico o faz. O povo é mutante. O poder antidemocrático é estático interessa-lhe a inércia que mantém o estado que o satisfaz. A soberania de um ou de poucos é potência ilegitimamente exercida. Só a soberania do povo é legítima.

Ou seja, Lessa (1999) define que o exercício da soberania popular exige, contudo, um conjunto de condições materiais, sociais e políticas, sem as quais não se chega à dignidade de cada um, nem à dignidade social e política de toda a sociedade. De resto, a dignidade da pessoa humana não pode ser obtida para poucos ou para alguns. A fome de um homem indigna todos. A dor de uma pessoa adoece a sociedade. A dignidade é de um povo ou é de ninguém. Não há classes ou categorias sociais dignas numa sociedade em que a indignidade de outras prevaleçam. Segundo Carvalho (2000), a democracia é plural. Uniforme e sem imaginação é a ditadura. É que a força, na qual esta se baseia, tem modelo único. É força, e pronto! A democracia é o regime do povo, regime da justiça dos homens. E homens são plurais em sua condição humana única. Pelo que o pluralismo político, constitucionalmente previsto como fundamento da Democracia de Direito instituída na República, é princípio jurídico de acatamento obrigatório.

A forma de participação efetiva do povo no processo político de tomada de decisões fundamentais e de gestão da coisa pública dá o modelo democrático adotado no Estado. Sendo direta a participação do povo, ter-se-á a democracia direta; indireta a participação, o figurino de democracia será indireto ou representativo, pela circunstância de o exercício ser feito em nome do povo e para o povo, mas pelo seu representante; quando á participação indireta, pelos representantes, somarem-se instrumentos de atuação direta do povo no Poder, tem-se a democracia semidireta. Esta a opção constituinte de 1988, tal como posto no art. 1º, parágrafo único, da Lei Fundamental da República, *verbis*: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (*apud* CARVALHO, 2000, p. 121).

Os termos desta Constituição expõem-se no art. 14, no qual se põe que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto,

com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; [...] II - referendo, [...] III - iniciativa popular [...]" (*apud* CARVALHO, 2000, p. 122).

De tal sorte releva a condição essencial da soberania popular, que o voto direto, secreto, universal e periódico, havido constitucionalmente como instrumento de participação excelente do cidadão no processo político e elemento assegurador daquela soberania, é posto como limite material à atuação do constituinte derivado reformador. O voto, em seu esboço constitucional, é posto no sistema vigente como emanção própria e inflexível da cidadania soberana, donde a sua condição de conteúdo de norma dotada de super-rigidez constitucional. Mas o voto não é o único instrumento de participação do cidadão brasileiro, conquanto dotado de vigor incontestado. Na democracia semidireta, ao lado do voto se têm os outros instrumentos previstos para que a voz decisiva do povo se faça ouvir, tais como o referendo e o plebiscito, este cercado de cuidados por conta do uso indevido de que se tem vitimado no curso da história mais recente.

O sistema político brasileiro, conforme o regramento do art. 1º da Carta Magna é considerado Estado Federal, quanto à forma de Estado, República, quanto à forma de governo, presidencialista, quanto ao regime de governo e democrático, no tocante ao regime político. O voto diz diretamente com o processo eleitoral, essencial à democracia. Mas se é exato - e parece que o é - que sem eleições não se tem democracia, também é certo que não basta se garantirem eleições (ou pelo menos quaisquer eleições) para se ter realizada a democracia. Nem qualquer processo eleitoral é democrático, nem a circunstância de se terem eleições garante o livre exercício da cidadania pluralista. Mas se o processo eleitoral pode não ser suficiente, não se há negar que ele é imprescindível à democracia.

## CAPÍTULO 2 DIREITOS POLÍTICOS

### 2.1 Conceito

Na concretização da democracia, foi o regime representativo quem conquistou as formas de governo dos Estados modernos. Assim, um conjunto de normas permanentes passou a ser codificado pelo direito positivo para garantir o direito de atuação democrática do povo nesses governos.

A Constituição Federal de 1988 reservou em seus arts. 14 a 16 o conjunto de regras que regem a atuação da soberania popular. Trata-se de direitos públicos subjetivos, capazes de investir o indivíduo na condição de cidadão, garantindo-lhe livre participação na vida política do Estado. Neste sentido, o art. 14 da Constituição Federal, caput, prescreve que “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 [...]”. Como bem descreve Pimenta Bueno:

[...] 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 (*apud* MORAES, 2005, p. 207).

A própria Constituição Federal, ao declarar, em seu art. 1º, parágrafo único, que o povo exerce o poder que emana de si diretamente ou através dos representantes que elege, fornece o princípio democrático que orienta os direitos políticos. Ademais, destina-se o Código Eleitoral, lei nº. 4.737/65, a assegurar a organização e exercício destes direitos.

## 2.2 Direitos Políticos

É o status de cidadania que qualifica aqueles que da vida do Estado participam. Cidadão é quem, sendo detentor de direitos políticos, possui titularidade para votar e ser votado. Os direitos à cidadania são conseguidos através da devida qualificação e inscrição do eleitor perante a Justiça Eleitoral.

Existem os direitos políticos ativos, caracterizados pela capacidade eleitoral de votar, que reflete a alistabilidade, e os direitos políticos passivos, condizentes ao preenchimento das condições de elegibilidade, para que o cidadão possa ser votado. Entretanto, Silva (1998, p. 347) ressalta que tais direitos políticos diferenciam-se dos direitos políticos positivos e dos direitos políticos negativos. Alega que os primeiros:

[...] dizem respeito às normas que asseguram a participação no processo político eleitoral, votando ou sendo votado, envolvendo, portanto, as modalidades ativas e passivas, referidas acima. O segundo grupo constitui-se de normas que impedem essa atuação e tem seu núcleo nas inelegibilidades.

Como este trabalho destina-se a utilizar dos efeitos dos direitos políticos positivos para alcançar seu intento, apenas a ele se aterá. O art. 14 da Constituição confere, como visto, à soberania popular seu exercício através do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto e também pelas formas previstas em lei: plebiscito, referendo e iniciativa popular, regulamentadas pela lei nº. 9.709/98. Moraes (2005) alude a inclusão de mais formas de exercício dos direitos políticos: ajuizamento de ação popular e organização e participação dos partidos políticos.

## 2.3 Direito de Sufrágio

O direito de sufrágio é a via de acesso à efetivação das capacidades eleitorais ativa e passiva. A palavra sufrágio deriva do latim *suffragium* (aprovação, apoio), que

é “um direito público subjetivo de natureza política [...]” (FAYT *apud* SILVA, 1998. p. 350). Comumente nota-se a utilização dos termos sufrágio, voto e escrutínio indistintamente. O equívoco decorre do fato desses institutos fazerem parte do processo de participação do povo no governo. Porém a semelhança é afastada pela disposição constitucional do próprio art. 14, atribuindo caráter universal ao sufrágio, enquanto o voto é direto, secreto e de valor igualitário para todos. O sufrágio expressa uma forma de direito político, o voto é a efetivação do sufrágio, seu exercício, enquanto o escrutínio é a maneira do exercício desse direito. Ferreira (2006) descreve escrutínio como sendo a votação em urna. Sufrágio é o direito a um processo de escolha que se exterioriza no voto, ato de escolha, implicando em uma declaração de vontade.

### 2.3.1 Sufrágio

A supremacia da vontade popular constitui um dos fundamentos do Estado democrático. Nas democracias diretas, sufrágio significa aprovação ou não de determinado assunto relacionado ao governo, ou seja, o povo decide. Já no sistema democrático indireto, o povo elege seus representantes. Na democracia semidireta, o povo decide através de votação, e elege seus representantes, no sistema indireto, através do instituto da eleição. Quanto à questão, Bonavides (2000, p. 228) diz que “no primeiro caso, o povo pode votar sem eleger; no segundo caso o povo vota para eleger”.

Além de ser direito público subjetivo, Dallari (1995, p. 156) acrescenta corresponder o direito de sufrágio também a uma “função social”, justificando sua imposição como dever. Louvável a colocação do estudioso, vez que o exercício do direito de votar torna-se fundamental ao equilíbrio na vida política e social de um Estado, cabendo a nação determinar regramentos para composição do corpo eleitoral.

### 2.3.2 Natureza jurídica do sufrágio

Questão fervorosa, bastante discutida, que culminou em antagonismo doutrinário foi a de se estabelecer se o sufrágio era direito ou constituía uma função. De um lado a corrente clássica que, baseada na doutrina da soberania popular e da origem contratual do Estado, compreendiam sufrágio como sendo um direito individual, imprescindível e inalienável. Enquanto isso, se opondo à primeira tese, existiam os adeptos a doutrina da soberania nacional, viam no sufrágio uma função social.

A primeira corrente defendera o sufrágio universal, no qual o poder de participação do eleitor é exercício de direito, uma vez que a segunda corrente de doutrinadores pleiteava o sufrágio restrito, meio para que a coletividade política exerça uma função através do voto.

Comentando a respeito da doutrina da soberania nacional, ensina Bonavides (2000, p. 229) que nela “[...] o eleitor é tão somente instrumento ou órgão de que se serve a nação para criar o órgão maior – o corpo representativo – a que delega o poder soberano, do qual todavia se conserva sempre titular”. Portanto, sufrágio, nação e soberania são termos interligados, porém, tendo os outros dois, sempre a nação como base e fonte de competência constitucional. Para doutrina da soberania nacional, a nação, utilizando-se de sua soberania, decide quem seria capaz de exercer da função eleitoral. Desta escola deriva o sufrágio restrito, o princípio da obrigatoriedade do voto e o mandato representativo. Neste intento já defendia Barnave: “a qualidade de eleitor não é senão uma função pública, à qual ninguém tem direito, e que a sociedade dispensa, tão cedo prescreva seu interesse” (*apud* BONAVIDES, 2000, p. 229).

Já para doutrina que defendia a soberania popular, o povo conduzia o sufrágio na perspectiva de sua própria expressão de vontade, devendo assim o voto ser facultativo e o mandato imperativo. Rousseau foi quem, mais uma vez, se destacou afirmando que: “o direito de voto é um direito que ninguém pode tirar aos cidadãos” (*apud* BONAVIDES, 2000, p. 230).

Os antagonismos acerca do tema acabaram por perder a razão de ser, vez que, seja nas doutrinas ou leis, o voto é considerado como direito e que, como tal, possui uma função. Assim, o povo, fazendo jus ao poder que emana de si, possui o

direito de designar através do voto seus governantes, mas também, esse mesmo povo tem o dever de manifestar sua vontade, indispensável à organização do Estado.

### 2.3.3 Formas de sufrágio

Mediante as várias formas de sufrágio, podemos destacar as que mais influenciaram a história dos Estados Modernos:

#### 2.3.3.1 Sufrágio universal

Sufrágio universal é o que outorga direito de votar a todos os cidadãos, sem que lhes sejam impostas restrições derivadas de condições econômicas, de raça, sexo, instrução ou de nascimento. É acolhido pelo art. 14 da Constituição. Contudo, todo sufrágio tem seu caráter restritivo.

É assim, por exemplo, que nosso ordenamento, mesmo se utilizando do sufrágio universal, veda a participação dos estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, dos conscritos no pleito eleitoral. A Carta Magna e o Código Eleitoral estabelecem os critérios para o alistamento necessário à efetivação do sufrágio por parte dos indivíduos, entretanto, fixam, da mesma forma, impedimentos e restrições aos que não atendam a tais exigências legais. Por tanto, o caráter de universalidade atribuído ao sufrágio não pode ser compreendido em termos absolutos.

Cerqueira, em sua obra, conclui ser o sufrágio universal “aquele que busca conferir o direito de voto ao maior número possível de nacionais” (CERQUEIRA, 2004, p. 176) De fato, independente de inconveniências advindas da interpretação do termo, a universalidade não fica prejudicada como qualificadora do sufrágio, pois atinge sua máxima ao abranger a generalidade das pessoas. Não há, portanto, distinção essencial entre sufrágio universal e sufrágio restrito, vez que apenas contam, respectivamente, com menor ou maior grau de restrições.

No Brasil, por ordem de seu sistema normativo, guiado pela luz do art. 14 da Constituição, o sufrágio universal apenas poderá ser praticado por nacionais, ou seja, cidadãos que sejam maiores de dezoito e menores de setenta anos, para alistamento e votação obrigatórios e, maiores de dezesseis e maiores de setenta anos, na sua forma facultativa. Restam impedidos de se alistarem estrangeiros, bem como os conscritos, durante o período do serviço militar obrigatório. Ao analfabeto, por força da Emenda Constitucional 25, de 15 maio de 1985, fora atribuída a faculdade de votar.

### 2.3.3.2 Sufrágio restrito

Sufrágio restrito constitui a forma evolutiva do direito de participação dos cidadãos nos assuntos do governo, o qual a ampliação para sua universalidade veio aprimorar-lhe no exercício da democracia. Compreendido como o governo dos melhores, os quais restam qualificados como detentores de determinados atributos sócio-econômicos (censitário) ou intelectuais (capacitário).

A forma censitária se efetivava pelo cumprimento de disposições normativas, tais como pagamento de imposto direto, como ocorreu na França no século XIX, ou ter posses sobre bens imóveis, conforme exigia o sistema inglês. A expressão censitário surgiu na Roma republicana, do termo censo, consistindo no cálculo do número de pessoas e de suas posses. O sufrágio capacitário baseia-se no caráter especial das capacidades do indivíduo, mais especificamente, refere-se ao quantum intelectual de uma pessoa. Apenas os detentores de certo grau de instrução poderiam votar, caracterizando uma exigência antidemocrática.

Cerqueira (2004) postula ainda a existência de uma terceira modalidade de sufrágio restrito, o de forma sexual, caracterizado pela participação apenas de homens no sistema de votação. Por sólidas evidências históricas, não deixa a vedação participativa das mulheres de caracterizar restrição ao sufrágio, devendo ser interpretada sempre como ofensa ao princípio democrático da igualdade entre os cidadãos.

### 2.3.3.3 Sufrágio igual e sufrágio desigual

No sufrágio igual, como o próprio termo determina, prevalece a igualdade do direito de votar, reconhecendo a cada cidadão um único voto, que possui peso igual entre os participantes do pleito. Todos têm direito de votar sob mesma capacidade decisória, não existindo possibilidade de participação diferenciada. Foi a forma adotada pela Constituição brasileira de 1988, disposta no art. 14, através da qual, cada cidadão possui direito a um único voto por pleito eleitoral para cada tipo de mandato.

Já o sufrágio desigual consiste no poder de participação de determinadas pessoas em votar por mais de uma vez. Consiste em votação inigualitária, com participações de intensidade diferenciada. Esta forma de sufrágio subdivide-se em: voto múltiplo, com o qual o eleitor poderia votar em mais de uma circunscrição eleitoral, sendo diferenciado o peso de sua votação; voto plural, emitindo o eleitor mais de um voto, numa mesma circunscrição; direito de voto familiar, onde o chefe de família recebe direito de votar tantas vezes quantos membros existirem em seu núcleo familiar.

### 2.3.3.4 Sufrágio direto e sufrágio indireto

O sufrágio direto é o sistema através do qual o próprio eleitor elege seu candidato, sem que seja necessário intermédio de outrem. A Constituição brasileira também adotou esta forma para possibilitar amplitude no exercício da democracia. Enquanto isso, o sufrágio indireto implica na eleição de mandatários, que, em nome dos eleitores, escolhem os representantes para o governo de um determinado Estado. Primeiro os eleitores elegem mandatários, delegados ou intermediários, para só então, estes, em nome de quem os elegeram, escolherem os candidatos de sua preferência. É o que acontece nos EUA.

A forma indireta de participação demonstra-se distante dos intentos democráticos do sufrágio universal. Consiste, longe de suas qualificadoras, num sistema bastante criticado pelos doutrinadores, tudo justificado pelo fato de, além de

possuir um menor caráter democrático frente ao sistema direto, ser mais vulnerável à influências capazes de lhe corromper e desvirtuar-lhe das finalidades a que se presta.

Portanto, resta classificar o sufrágio utilizado pelo Brasil, mediante predisposição constitucional dos artigos 14, *caput*, e 60, § 4º, II, como sendo universal, com voto direto, secreto e de valor igual, não havendo possibilidade de deliberação de emenda que tenda a abolir as prerrogativas.

## 2.4 Direito de Voto

Para a efetivação do processo eleitoral, é o voto ato fundamental para o exercício do sufrágio, manifestado no plano prático. Deriva do latim *votu*, referindo-se a voto, oferenda, promessa feita aos deuses. O voto é o ato político que materializa o direito público subjetivo compreendido pelo sufrágio, assumindo também aspecto jurídico. Caso não possuísse o voto também natureza jurídica “o direito de sufrágio, que se aplica na prática pelo voto, seria puramente abstrato, sem sentido prático” (SILVA, 1998, p. 358). Moraes (2005), levando em conta a obrigatoriedade do voto em nosso regime representativo, atribui ainda ao voto a característica de possuir em si dever sócio-político, no cumprimento de função da soberania popular.

### 2.4.1 Características do voto

O voto como ato vital à materialização do direito de sufrágio reveste-se de inúmeras características para efetivação da soberania popular. Meirelles Teixeira alega que para o voto atingir tal intento “deve revestir-se de eficácia política e ainda que represente a vontade real do eleitor, vale dizer, que seja cercado de tais garantias que possa dizer-se sincero e autêntico” (*apud*. SILVA, 1998, p. 359-360). Assim, atribuem-se as seguintes características para o voto: *Personalidade* – como prerrogativa da sinceridade e da autenticidade, resume-se no fato do voto apenas

poder ser exercido pessoalmente, afastando-se a possibilidade de votação através de intermediários; *Obrigatoriedade* – por força do art. 14 da CF/88, § 1º, o voto constitui um dever obrigatório aos cidadãos brasileiros maiores de dezoito anos, salvo os casos previstos nas hipóteses dos incisos do art. 6º do Código Eleitoral. Esta exceção trata dos inválidos, dos maiores de setenta anos, cujo alistamento e voto, assim como para os maiores de dezesseis anos, lhes são facultativos, dos que se encontram fora do país, dos enfermos, daqueles que estejam fora de seu domicílio e dos funcionários civis e militares, que estejam impossibilitados de votar por força do serviço que prestam.

O voto é obrigatório, porém, afora os casos de facultatividade, o eleitor pode se valer do instituto da justificativa eleitoral, previsto no art. 7º do CE, como forma de ausentar-se daquela obrigação; *Liberdade* – consiste não apenas no livre e desimpedido exercício do voto atribuído a determinado candidato, mas na livre atuação do eleitor, conforme sua conveniência, seja votando validamente, seja votando em branco ou em nulo. Tal liberdade acaba por delimitar a obrigatoriedade contida no voto, restringindo-lhe a atuação ao aspecto formal, não se manifestando sobre a vontade do eleitor. Seu comparecimento registrado em folha de votação é que é obrigatório; *Sigiliosidade* – ao eleitor é garantido que seu voto não será revelado, sendo, para tanto, indispensável o uso de cédulas oficiais, o isolamento do eleitor em cabine indevassável para prática de seu voto, verificação da autenticidade das cédulas e a utilização de urnas que assegurem a inviolabilidade do sufrágio, conforme predispõe o art. 103 do Código Eleitoral. Esta norma possibilita também a apresentação de impugnação por motivo de violação da urna, que deverá ocorrer até o momento de sua abertura, art. 165, § 2º, bem como prevê pena de reclusão de três a cinco anos para quem violar ou tentar violar o sigilo das urnas, art. 317. *Direto* – essa característica de cunho constitucional, art. 14 da CF, possui certa proximidade com a personalidade, também atribuída ao voto. A divisão em direto ou indireto é, propriamente, uma característica inerente ao direito de sufrágio, entretanto, como o voto é que configura o exercício, a materialização desse direito, assume também tal prerrogativa.

O voto é direto quando permite ao eleitor escolher seus representantes por si só, sem intermédio de outrem, assegurando o caráter imediato da representação. Contudo, nosso ordenamento prevê um único caso que configura exceção ao voto direto, descrito pelo art. 81 da CF, que, pela interpretação de Alexandre de Moraes,

“vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, nos últimos dois anos do período presidencial, far-se-á nova eleição para ambos os cargos, em 30 dias após a última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei” (MORAES, 2005, p. 211). Neste caso, fica configurada uma espécie de eleição indireta, vez que os Presidente e Vice-Presidente da República serão escolhidos pelos membros do Congresso Nacional, os quais foram eleitos previamente pelos eleitores do país; *Periodicidade* – por força do art. 60, § 4º, II da CF, será sempre garantido o voto direto, secreto, universal e periódico. Assim, resta destacado que os mandatos sempre haverão de possuir prazo determinado, garantindo o voto periódico para suas nomeações; *Igualdade* – é uma característica-princípio, que envolve o voto num universo democrático. Cada eleitor possuirá direito a um voto (*one man, one vote*) de peso igual para todos.

Em suma, resta ao voto garantido ao cidadão brasileiro ser: direto, salvo o caso já exposto, secreto, igual e obrigatório aos eleitores entre 18 e 70 anos, facultativo aos analfabetos, maiores alistados de 16 a 18 anos, e os maiores de 70 anos.

## CAPÍTULO 3 EVOLUÇÃO DO VOTO: O DIREITO DO (NÃO) VOTO E A JUSTIFICATIVA NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

### 3.1 A Evolução do Voto no Brasil

O processo de ampliação do sufrágio nas democracias contemporâneas resulta, sobretudo, de modificações em quatro aspectos: suspensão das exigências de renda e propriedade, fim da restrição para os cidadãos analfabetos ou com baixa escolaridade, concessão de voto para as mulheres e redução da idade para direito ao voto. Todos os países, em algum momento de sua história eleitoral, restringiram o direito de voto a determinados grupos sociais. Mas as mudanças nestes quatro aspectos, que ocorreram paulatinamente desde meados do século XIX, foram as principais responsáveis pela ampliação do contingente de cidadãos incorporados ao processo eleitoral. Nesta seção, analisam-se as principais mudanças da legislação que definiram quais indivíduos poderiam participar do processo eleitoral no Brasil (LESSA, 1999, p. 48).

Até 1880 as eleições para o Senado, para a Câmara dos Deputados e Assembléias Províncias eram feitas indiretamente (em dois graus, como se dizia na época): os votantes (primeiro grau) escolhiam os eleitores (segundo grau) que por sua vez elegiam os ocupantes dos cargos públicos. Os votantes elegiam diretamente seus representantes (vereadores e juiz de paz) nos pleitos locais (CARVALHO, 2000).

Durante todo o Império o direito de voto foi condicionado à obtenção de uma determinada renda anual. A Constituição de 1824 definiu que para ser votante era necessário que se tivesse uma renda líquida anual de 100 mil réis por bem de raiz, comércio e emprego. Para ser eleitor exigia-se uma renda anual de 200 mil réis. Um decreto de 1846 (nº 484) determinou que, em função das modificações sofridas pela moeda, os valores definidos pela Constituição deveriam ser reajustados: 200 mil réis para os votantes e 400 mil réis para os eleitores (LEAL, 1986).

Durante cinquenta anos (1824-1875) coube a mesa eleitoral ou a junta de qualificação definir quais cidadãos tinham a renda para serem qualificados eleitores. Lei de 1875 estabelecia que da qualificação dos votantes deviam constar a renda

conhecida, (declarada ou presumida), devendo a junta declarar os motivos de sua presunção; a seguir, apresentava uma lista de doze condições nas quais a renda era considerada como presumida e quatro nas quais se estabelecia as condições para a prova de renda legal. Por exemplo, "estavam isentos de comprovar a renda, entre outros: oficiais militares, clérigos de ordens sacras, professores e diretores de escola, e os que tinham diploma superior ou secundário" (JOBIM; PORTO, 1996).

### 3.1.1 O direito ao voto pela renda

A partir de 1881, a legislação ficou ainda mais detalhada quanto a exigência para comprovação da renda proveniente de imóveis, indústria e profissão, emprego público, títulos públicos e ações de bancos e companhias. Mas uma série de condições e ofícios continuava isentando alguns eleitores da comprovação da renda. Eram isentos, entre outros: clérigos, oficiais militares, os qualificados jurados para servirem em 1879, diretores de órgãos públicos e parlamentares com mandato. Como a qualificação eleitoral acontecia no âmbito local, não é possível saber até que ponto essas determinações eram seguidas.

Até 1875 a renda parece não ter sido um obstáculo grave à participação eleitoral por duas razões. A primeira é que o patamar de 200 mil réis por ano era muito baixo. A segunda é que não era exigido que o votante apresentasse documentos comprovando a renda. Somente a partir de 1875 é que a comprovação de renda passou a ser exigida. Exigência que ficou mais detalhada a partir de 1881. A exigência de renda e propriedade para ser eleitor é praticamente generalizada na Europa, Estados Unidos e América Latina até meados do século XIX. A partir de então ela vai sendo eliminada paulatinamente.

A França concedeu sufrágio sem restrições para os homens nas eleições de 1792 e 1848, mas o sufrágio universal masculino passou a ser uma regra no país somente na Terceira República (1875). Antes disso, o Uruguai (1830), a Suíça (1848), a Colômbia (1853), a Austrália (1856), a Venezuela (1858), o Equador (1861) e a Alemanha (1867) já haviam eliminado a exigência de propriedade e renda para que adultos masculinos fossem eleitores. Outros países aboliram integralmente a exigência de renda e propriedade nas últimas décadas do Século XIX e primeiras do

Século XX: Chile (1885), Nova Zelândia (1889), Espanha (1890), Grécia (1894), Finlândia (1906), Áustria (1907), Suécia (1909), Portugal (1910), Argentina (1912), Dinamarca (1915), Holanda (1917), Reino Unido (1918), Itália (1919), Noruega (1919), Peru (1920), Bélgica (1920), Canadá (1920), Japão (1925) (KATZ, 1997).

Por esses dados, apresentados por Katz (1997), observa-se que o Brasil eliminou as exigências que condicionavam o direito de voto à renda e propriedade antes mesmo do que diversos países europeus.

### 3.1.2 O direito ao voto pela alfabetização

A Constituição de 1824 não estabeleceu nenhum critério condicionando o direito de voto à alfabetização. Até 1842, exigia-se que a cédula eleitoral fosse assinada, o que foi um obstáculo à participação dos analfabetos. Mas a partir desta data, os analfabetos podiam ser votantes e eleitores. No primeiro título eleitoral criado no país, em 1875 (título de qualificação), havia espaço no qual se declarava se o votante sabia ou não ler.

A Lei Saraiva (1891), que teve como redator final o Deputado Geral Rui Barbosa, garantiu explicitamente, em dois artigos, o direito de voto aos analfabetos (BUESCU, 1981). Novamente, o título eleitoral tinha espaço para que se constasse a informação se o eleitor sabia ler e escrever (art. 6º, § 4º). Para receber o título a opção de alfabetização do eleitor é também apresentada: “os títulos serão entregues aos próprios eleitores, os quais os assinarão à margem perante o juiz municipal ou juiz de direito; e em livro oficial passarão recibo com sua assinatura, sendo admitido assinar pelo eleitor, que não souber ou puder escrever, outro por ele indicado” (*apud* BUESCU, 1981, p. 38).

Porém, o artigo 8º, que trata especificamente das revisões dos alistamentos futuros (a partir de 1882) introduziu como critério a exigência de se saber ler e escrever. Segundo esse artigo, a revisão da lista de eleitores seria feita no mês de setembro de cada ano e teria dois propósitos: a) eliminar os eleitores que faleceram, mudaram de domicílio para fora da comarca, e perderam os direitos políticos; b) incluir “os cidadãos que requererem e provarem ter adquirido as qualidades de eleitor de conformidade com esta lei, e souberem ler e escrever” (art. 8º, inciso II). A

prova de se saber ler e escrever seria dada pela letra e assinatura do requerente, reconhecidas pelo tabelião (BUESCU, 1981, p. 41).

Dessa maneira, o primeiro alistamento realizado após a Lei Saraiva ainda permitiu que os analfabetos continuassem com o direito de voto. Portanto, a legislação deu tratamento diferenciado para os analfabetos: aqueles alistados antes de 1881 poderiam continuar votando até 1889; os cadastrados a partir de 1882 precisavam demonstrar que sabiam, pelo menos, escrever o próprio nome. Infelizmente, não existem dados sobre o contingente de eleitores analfabetos a partir de 1882, mas, tal exigência foi um dos fatores que contribuiu para a redução no número de cidadãos com direito de voto no país.

Por mais de cem anos (1882-1985) as leis eleitorais (Império) e as Constituições (República) negaram o direito de voto aos que não soubessem ler e escrever. Apesar de declinante, o contingente de analfabetos na população adulta brasileira sempre foi muito elevado. Os censos realizados no século XIX (1872 e 1890) não calcularam o percentual de analfabetos sobre a população adulta, mas somente para a população total. Mas os números são impressionantes: 84,2% de analfabetos em 1872 e 85,2% em 1890. A partir de 1900, os censos passaram a apurar o contingente de adultos analfabetos. Nas quatro primeiras décadas do século XX mais da metade dos adultos era analfabeta, com a taxa caindo muito pouco ao longo dos anos: 65% (1900), 65% (1920), 60% (1930), 56% (1940). Somente a partir da década de 1950, o contingente de analfabetos passa a ser inferior a 50% da população adulta: 48% (1950), 39% (1960), 33% (1970), 26% (1980), 20% (1991) e 13% (2000) (IBGE, 2006).

Os efeitos desses números são claros: como o contingente de analfabetos na população adulta sempre foi muito acentuado, provavelmente esse tenha sido o principal obstáculo para ampliação do eleitorado brasileiro. A Emenda Constitucional nº 25, de maio de 1985 concedeu, enfim, o direito de voto aos analfabetos, embora os considera-se inelegíveis para cargos públicos. A legislação que regulou a eleição municipal daquele ano (as primeiras nas quais os analfabetos puderam votar no período republicano) estabeleceu que o requerimento para alistamento eleitoral e a assinatura no dia da eleição seria feito por intermédio da impressão digital do polegar direito. Apenas 65 mil analfabetos (0,3% do total) se cadastraram para votar naquele pleito (ISTO É, 2006).

A Constituição de 1988 confirmou o direito de sufrágio para os analfabetos, mas tornou facultativo tanto o alistamento quanto o sufrágio destes. Os analfabetos continuaram sem poder concorrer para qualquer cargo. Por conta da não obrigatoriedade do registro e do voto para os analfabetos, é razoável imaginar que eles estejam sub-representados no total de eleitores. Infelizmente, não existem dados recentes sobre o perfil educacional do eleitorado brasileiro. A única pesquisa sobre o tema (PNAD), feita em 1988, revelou que 90% dos eleitores brasileiros tinham o título de eleitor. Mas entre os analfabetos o contingente era de 74%. Número que subia para 98% entre os eleitores com curso superior (IBGE, 2006).

As exigências de alfabetização ou de certa escolaridade para ter o direito de voto foram menos freqüentes na história eleitoral de outras democracias. Na Europa, apenas Portugal condicionou o direito de voto à alfabetização, exigência que foi banida em 1974. Já na América Latina, em muitos países os eleitores eram obrigados a saber ler e escrever para poder votar. A abolição da exigência de alfabetização para o sufrágio aconteceu na seguinte ordem: Uruguai (1918), Colômbia (1936), Venezuela (1946), Bolívia (1952), Chile (1970), Peru (1980). Dentre os países analisados, o Brasil (1985) foi o último país a conceder o voto aos analfabetos.

### 3.1.3 O direito ao voto pelo sexo

O texto da Constituição de 1824 não estabelecia, explicitamente, restrição a participação eleitoral das mulheres. Como foi visto, existiam restrições de renda, ofício e idade, mas não por sexo. Mas tanto no Brasil, quanto em outros países, o universo das eleições no século XIX era masculino. A Constituição de 1891, novamente não proibiu explicitamente o voto para mulheres, o que possibilitou que algumas poucas mulheres houvessem requisitado o direito de voto na República Velha (PORTO, 2000).

O Código Eleitoral de 1932, no seu artigo 2º, garantiu explicitamente o direito de voto para as mulheres:

É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste código". A eleição de 1933 foi a primeira no qual as mulheres tiveram o direito de voto. A Constituição de 1934, no artigo 109, confirmou o direito do voto feminino, mas não o tornou obrigatório (salvo para as funcionárias públicas): "o alistamento e o voto são obrigatórios para os homens, e para as mulheres, quando essas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas que a lei determinar (PORTO, 2000, p. 432).

#### 3.1.4 O direito ao voto pela idade e outras restrições

De acordo com Porto (2000) apesar de não haver nenhuma proibição na Constituição de 1824, os escravos não votavam durante o Império. Tinham direito de voto os homens com pelo menos 25 anos - os oficiais militares e os casados podiam votar com 21 anos; para os bacharéis e clérigos de ordem sacra não havia limite de idade. O voto era proibido para alguns grupos específicos: filhos-família que não fossem funcionários públicos, religiosos que vivessem no claustro, criados de servir, praças de pré e marinheiros (desde 1846) e serventes públicos (desde 1881). Até 1881, os libertos podiam votar apenas nas eleições de primeiro grau.

A primeira Constituição Republicana (1891) reduziu para 21 a idade de voto e exclui alguns grupos do direito ao sufrágio: mendigos, praças de pré e religiosos de ordens monásticas. A Constituição de 1934 reduziu a idade de voto para 18 anos e manteve a restrição para mendigos e praças de pré. A Carta de 1946 manteve a idade de voto em 18 anos e continuou excluindo as praças de pré. Esses últimos só obtiveram direito de voto com a Emenda Constitucional nº 25 de 1985 (PORTO, 2000).

A legislação eleitoral, no período compreendido entre a deposição de João Goulart (1964) e a eleição de Tancredo Neves (1985) foi marcada por uma sucessão de atos institucionais e emendas constitucionais, leis e decretos-leis com os quais o Regime Militar conduziu o processo eleitoral de maneira a adequá-lo aos seus interesses, visando ao estabelecimento da ordem preconizada pelo Movimento de 64 e à obtenção de uma maioria favorável ao governo.

Com esse objetivo, o Regime alterou a duração de mandatos, cassou direitos políticos, decretou eleições indiretas para presidente da República, governadores dos estados e dos territórios e para prefeitos dos municípios considerados de

interesse da segurança nacional e das estâncias hidrominerais. Instituiu ainda as candidaturas natas, o voto vinculado, as sublegendas e alterou o cálculo para o número de deputados na Câmara, com base ora na população, ora no eleitorado, privilegiando estados politicamente incipientes, em detrimento daqueles tradicionalmente mais expressivos, reforçando assim o poder discricionário do governo.

A Constituição de 1988 reduziu a idade de voto para 16 anos. Mas para jovens de 16 e 17 anos tanto o alistamento quanto o voto ficaram como facultativos. Em dois aspectos a evolução do sufrágio no Brasil acompanhou a de outros países. O primeiro deles é o fim da restrição de renda, feita ainda no século XIX (1889). Outro é a concessão do direito de voto às mulheres em 1932 – o Brasil foi o primeiro país da América Latina a fazê-lo. Apenas um quesito, a restrição de voto aos analfabetos, foi de fato, um obstáculo à incorporação eleitoral no país. Durante 60 anos (1822-1882) os analfabetos puderam votar. Tal restrição estabelecida em fins do Império (1881) resistiu a diversas mudanças de regime político e foi suprimida mais de cem anos depois em 1985.

### 3.2 A Evolução da Participação Eleitoral

Na seção anterior, abordaram-se as normas que estabeleceram quem podia ou não ser eleitor no Brasil. Resta investigar o impacto dessas normas sobre a incorporação eleitoral. Ou seja, qual foi o contingente de cidadãos que efetivamente se envolveu no processo eleitoral. A estatística eleitoral do Império é bastante precária. Não existem dados nacionais sobre os resultados das eleições anteriores a 1870.

A partir da Lei Saraiva (1881), que extinguiu as eleições em dois níveis, todos os cargos passaram a serem escolhidos diretamente. Como foi visto anteriormente, critérios mais rigorosos para aferição da renda e exigência de saber ler e escrever passaram a vigorar causando forte impacto sobre o número de cidadãos qualificados. O fim da exigência de comprovação da renda (1889) não teve reflexo significativo sobre o aumento do eleitorado.

O Código Eleitoral de 1932 introduziu três medidas que, teoricamente, deveriam aumentar significativamente o número de eleitores inscritos no país: a) extensão do direito de voto às mulheres; b) a obrigatoriedade do voto para homens e funcionárias públicas; c) o alistamento eleitoral *ex officio*. O código permitia duas formas de qualificação: por iniciativa individual ou *ex officio*. Por essa última, diversos profissionais podiam ser registrados pelos seus chefes ou responsáveis (JOBIM; PORTO, 1986).

Segundo Jobim e Porto (1986, p. 125),

Durante onze anos (entre outubro de 1934 e dezembro de 1945), o mais logo interregno da rica experiência eleitoral brasileira, não houve eleições no país. Para as eleições de 1945, o registro de eleitores pôde ser feito novamente de duas maneiras: por iniciativa individual ou via *ex officio*. Neste último caso, os diretores de empresas estatais, presidentes dos Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura, e da Ordem dos Advogados deveriam enviar para o Juiz Eleitoral a lista de funcionários e associados das mesmas.

### 3.2.1 O cadastro e o título dos eleitores

Até 1985, antes da informatização do cadastro eleitoral, era comum a ocorrência de fraudes no cadastramento e a não retirada dos eleitores que morreram da lista, procedimento que aumentava artificialmente o número de eleitores. Com o propósito de eliminar tal problema, dois grandes recadastramentos foram realizados no país, um em 1956/58, e o outro em 1986 (NICOLAU, 1999).

Um novo título eleitoral, com identificação, foi introduzido no país em 1955, dificultando a ocorrência de fraudes. O título vinha com a fotografia e estabelecia que o eleitor deveria votar em uma determinada seção eleitoral. Este último procedimento foi fundamental, pois permitiu o confronto do nome do eleitor com as listas dos eleitores de cada seção (as chamadas folhas individuais de votação). A partir de 1956, os eleitores foram recadastrados segundo essas novas regras. A eliminação dos eleitores mortos ou com mais de um registro produziu um decréscimo de 8,7% no eleitorado brasileiro, que caiu de 15.086.125 em 1954, para 13.774.462 em 1958, apesar do crescimento da população no mesmo período.

Em 1986, um novo título eleitoral foi adotado (agora sem fotografia) e o registro de eleitores foi informatizado, o que praticamente eliminou as fraudes de cadastramento. Mas, a informatização do cadastro eleitoral não agilizou o processo de retirada dos eleitores mortos dos registros, já que essa medida depende, sobretudo, da ação dos cartórios.

O cadastramento de eleitores feito em 1945 foi muito mais eficiente do que o de 1932. Nas eleições de 1933, 1.438.729 eleitores se cadastraram, enquanto para as eleições de 1945 o número passou para 6.168.695 eleitores (crescimento de 329%). No mesmo período a população cresceu num ritmo menos intenso, passando de 36.974.880 para 46.139.770 (crescimento de apenas 25%). Observa-se que o crescimento do eleitorado foi mais de 10 vezes maior do que o crescimento da população no período. O que explicaria esse crescimento eleitoral tão intenso? Duas possíveis explicações podem ser aventadas. A primeira é que o alistamento passou a ser obrigatório para todas as mulheres e não mais apenas para as funcionárias públicas. A outra, é a utilização em larga escala do alistamento *ex officio* pelos interventores dos governos estaduais e pelos sindicatos.

No período 1945-98, o crescimento do número de votantes (1250%) é cinco vezes maior do que o crescimento da população (250%). O mesmo ocorrendo nos três diferentes regimes políticos (1945-64, 1964-85, 1985-98) experimentados no país, embora o ritmo tenha sido mais acentuado durante o Regime Militar. O que explicaria tal crescimento, se as regras que regularam o alistamento e o direito de voto só foram alteradas em 1985 (voto do analfabeto) e em 1988 (redução da idade de voto para 16 anos)? Uma resposta possível é a ampliação do número de adultos alfabetizados – passou de cerca de 48% da população adulta em 1945 para cerca de 82% em 1998 – para os quais foi sempre exigidos o alistamento e o voto obrigatório (JOBIM; PORTO, 1986).

Atualmente, a eleição presidencial de 2006 no Brasil, conforme dados fornecidos pelo TSE, contou com 125.913.134 eleitores aptos, devidamente cadastrados pela Justiça Eleitoral, apresentando considerável índice de comparecimento em seu pleito. Em contrapartida, apesar desse comparecimento, os índices de votos nulos, em branco, e os decorrentes da justificativa eleitoral ainda representam, na visão de alguns estudiosos, um inconveniente para política nacional. A título exemplificativo, passemos a analisar os números desses votos nas três últimas eleições presidenciais do país.

### 3.2.2 Votos nulos e em branco: evidências da não-participação?

Tema freqüentemente associado a participação política é o do percentual de votos inválidos (em branco e nulos). No entender de alguns analistas, os votos não dados a partidos e candidatos devem ser “entendidos como uma forma de não participação, de protesto contra o sistema político ou métrica de credibilidade do processo político” (SANTOS, 1987, p. 45).

Nas eleições de 1945, 1950, 1954 e 1958 os eleitores depositavam nas urnas as cédulas oferecidas pelos partidos, o que diminuía a probabilidade de se votar incorretamente. A cédula oficial, fornecida pela Justiça Eleitoral, foi utilizada pela primeira vez nas eleições presidenciais de 1955. A primeira eleição para o Congresso a utilizá-la foi a de 1962. Desde então, o eleitor passou a ter que escrever o nome (ou número) de seu candidato, ou de seu partido preferido. De acordo com Santos (1987, p. 145):

Durante o período 1946-1964 a taxa de votos inválidos cresceu em todas as eleições, mas teve um salto acentuado na primeira eleição que utilizou a cédula oficial (1962), dobrando de 9,1% para 17,7%. Durante o Regime Militar, os votos em branco e nulos oscilaram em torno de 16%, com a exceção das eleições de 1970, em que atingiu 23,4%. Uma das razões deste crescimento deve-se ao fato de que alguns setores da oposição ao governo militar fizeram campanha favorável à anulação do voto naquele pleito. A volta do país à democracia foi acompanhada por uma explosão dos votos inválidos; nas eleições para a Câmara dos Deputados as taxas são assustadoras: 28,1% (1986), 43,7% (1990) e 41,2% (1994). Em 1998 a urna eletrônica foi utilizada pela primeira vez em eleições nacionais. Em cinco unidades da Federação (Rio de Janeiro, Alagoas, Distrito Federal, Roraima e Amapá) todos os eleitores votaram eletronicamente. Nos outros 22 estados, todos os municípios com mais de 40.500 eleitores votaram na urna eletrônica, enquanto as menores cidades continuaram usando a cédula de papel.

O Brasil ainda é um dos países com maior contingente de votos anulados com uma taxa muito acima da média à de outros países que é de 3,6% (SAVE-SODERBERGH, 1997). Há uma versão corrente que credita ser a alta taxa de votos anulados veiculada em manifesto à obrigatoriedade do voto. Obrigados a comparecerem para votar, os eleitores anulariam ou deixariam o voto em branco como forma de expressar seu descontentamento. De fato, a taxa de votos anulados

é, em média, maior nos países que adotam o voto compulsório (7,4%), do que a dos que utilizam o voto facultativo (2,4%). Mas as taxas conhecidas pelo Brasil, sobretudo nos anos 1990 estão muito acima da de outras democracias. O que sugere que há algo de singular no processo de votação no Brasil. De acordo com Save-Soderbergh (1997, p. 86):

Minha sugestão é que isto era fruto da combinação de uma cédula complexa com altos contingentes de eleitores com baixa escolaridade. Não existem estudos sobre o impacto do formato da cédula sobre a taxa de votos anulados no Brasil. Após analisar a cédula de vários países com altos contingentes de analfabetos, observei que, em geral, havia diversos procedimentos (símbolos, fotos, desenhos) para facilitar o eleitor. A cédula utilizada nas eleições gerais do Brasil, a partir de 1986, era uma das mais complexas do mundo. Além de ter que fazer um número relativamente alto de escolhas, o eleitor para votar em um candidato tinha que escrever o nome ou número deste na cédula. Num país com a taxa de analfabetismo, a complexidade da cédula foi, certamente, responsável por altos contingentes de votos inválidos.

Portanto, os postulados apresentados nesta seção, sugerem que se deve ter muito cuidado ao se analisar os possíveis significados dos votos nulos e brancos no Brasil. É razoável imaginar existir um contingente de eleitores que anulam o voto por protesto. Mas a revolução produzida pela urna eletrônica, ao facilitar a escolha do eleitor, revela que esse contingente praticamente vem sendo mantido, enquanto o número de eleitores cresce a cada dia. Apesar das razões expostas e pelo fato do Brasil ainda ser afetado pela problemática do analfabetismo, não é prudente agregar o percentual dos votos inválidos e interpretar a resultante como evidência de alienação eleitoral.

Verificando-se a quantidade de votos em branco e nulos foi demonstrado, nas três últimas eleições presidenciais no Brasil, levando-se em conta a participação dos eleitores apenas no 1º turno, segundo dados do TSE, os seguintes dados expostos na Tabela 01.

ELEIÇÕES	Nº TOTAL DE ELEITORES	COMPARECIMENTO	VOTOS EM BRANCO	VOTOS NULOS
1998	106.100.596	83.297.773	6.688.379	8.887.091
2002	115.253.816	94.805.583	2.873.753	6.976.685
2006	125.913.134	104.820.459	2.866.205	5.957.521

**Eleições para Presidente: votos brancos e nulos**

Fonte: Dados do TSE, 2007.

Como se observa na Tabela, nas três últimas eleições para presidente da República (1998, 2002, 2006) o número de votos em branco obteve um substancial decréscimo entre as eleições de 1998 e 2002, todavia, praticamente se estabilizou comparando as eleições de 2002 e 2006. Quanto aos votos nulos, também se verifica um notável decréscimo em relação a essas três eleições se comparado ao crescimento do número de eleitores aptos à participarem do pleito em cada ano eleitoral analisado.

Vale salientar que em 1998 o Brasil teve sua primeira eleição presidencial através do sistema de urnas eletrônicas, fato este que, por se tratar de um método inovador, pode justificar os índices mais acentuados de votos brancos e nulos naquele ano. Contudo, enquanto o número de eleitores, e conseqüente comparecimento, crescem assustadoramente a cada eleição do país, os percentuais relativos aos votos brancos e nulos sofrem decréscimos.

### 3.2.3 Justificativa eleitoral

Reza o Código Eleitoral Brasileiro que se o cidadão maior de dezoito e com menos de setenta anos, se encontrar fora do seu domicílio eleitoral (cidade onde vota) no dia da eleição, deve justificar a sua ausência. Para isso, basta comparecer a uma seção eleitoral mais próxima do local onde estiver, no horário de 8 às 17 horas, e apresentar ao mesário o formulário RJE - Requerimento de Justificativa Eleitoral - preenchido, um documento de identidade com foto e o título eleitoral.

Se o eleitor não estiver com o seu título de eleitor e não souber o seu número, ele pode consultar o sistema de informações do TSE e/ou seu cartório eleitoral. Sem o número do título o eleitor não poderá se justificar (TSE, 2006).

O formulário RJE só pode ser utilizado para a justificativa no dia da eleição e seu preenchimento deverá estar correto para que a justificativa seja válida. Esse formulário é gratuito e pode ser encontrado nos cartórios eleitorais, nas seções de votação, através do *site* do TRE de qualquer estado brasileiro e nos postos de distribuição, que serão previamente divulgados pela imprensa, a partir de dez dias antes do dia da eleição. Contudo, a justificativa eleitoral somente poderá ser feita pelo próprio eleitor. Atualmente, não existe mais a justificativa nos Correios.

O eleitor que não votou e nem se justificou no dia da eleição tem o prazo de até 60 dias, a contar da data da votação, para justificar a sua ausência (art.16 da Lei 6.091/74). A justificativa pode ser feita em qualquer cartório eleitoral, mas, para a agilidade do procedimento de justificativa, recomenda-se que o eleitor procure o próprio cartório. O eleitor deverá apresentar um documento de identidade com foto, bem como documentos que comprovem o motivo da sua ausência ao pleito. Ultrapassado o prazo, será cobrada uma multa para que haja a regularização da situação do eleitor.

O eleitor que estiver no exterior no dia da eleição terá o prazo de 30 (trinta) dias contados de sua volta ao País para justificar, em qualquer Cartório Eleitoral, a sua ausência à votação (art. 16, § 2º da Lei 6.091/74). A comprovação deverá ser feita através do passaporte com o carimbo da data de sua entrada no Brasil e/ou ticket de passagem que comprove o retorno.

O eleitor pode se justificar quantas vezes forem necessárias. Porém, aquele que deixar de votar por três eleições consecutivas e não se justificar ou pagar multa terá o seu título cancelado (art. 7º, § 3º do CE). Além disso, o eleitor pode ter sua inscrição cancelada por outros motivos, a saber: por seu falecimento, por decisão judicial e através da revisão eleitoral. Nesses casos, o eleitor deve procurar qualquer cartório eleitoral, portando documento de identificação e o título de eleitor.

A pessoa que tenha perdido ou tenha suspensos seus direitos políticos, que é o direito de votar e ser votado, poderá regularizar sua situação perante a Justiça Eleitoral mediante a comprovação de haver cessado o impedimento. Nos casos de perda (que ocorre quando há o cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado e pela perda voluntária da nacionalidade brasileira) pode ser apresentado um dos seguintes documentos: decreto, portaria ou comunicação do Ministério da Justiça. Nos casos de suspensão dos direitos políticos por: interdição - deverá ser apresentada a decisão judicial; condenação criminal transitada em julgado - deverá ser apresentada certidão da extinção da punibilidade; improbidade administrativa - deverá ser apresentada certidão da extinção da punibilidade; conscrição (aqueles que prestam o serviço militar) deverá ser apresentado o certificado de reservista, de isenção, de dispensa da incorporação, de conclusão do curso de formação de Sargentos ou em órgão de formação da reserva; recusa à prestação do serviço militar obrigatório ou prestação alternativa - deverá ser apresentado certificado de cumprimento de prestação alternativa; opção pelo

Estatuto Especial de Igualdade entre Brasileiros e Portugueses - deverá ser apresentada Portaria do Ministério da Justiça quanto à reaquisição/restabelecimento dos direitos políticos; inelegibilidade - deverá ser apresentada certidão ou outro documento comprobatório que demonstre a cessação do impedimento.

Nesse universo da justificativa, reforça-se a idéia que o voto não é plenamente obrigatório, pois o eleitor pode votar em branco, nulo e até mesmo justificar. Na verdade o comparecimento nas seções de votação ou as justificativas de não comparecimento é que são obrigatórias, caso não queiram os eleitores sofrer penalidades e restrições.

Outra razão para se ter cuidado com as interpretações sobre o significado da taxa de abstenção brasileira decorre da justificada eleitoral. Abstenção nada tem a ver com justificativa eleitoral. O eleitor que se abstém não participa sequer justificando seu voto. Assim, quem justifica está em dia com a justiça eleitoral, mas quem não vota, nem justifica amplia o percentual de abstenções e está vulnerável às sanções previstas pelo ordenamento. Aos eleitores faltosos é dada a oportunidade de se justificar junto a uma seção eleitoral em até 60 dias após a realização da eleição. Aos que se abstiveram de votar, sendo esgotado o prazo para justificar, resta incorrer em multa ou sofrer restrições previstas pelo ordenamento eleitoral brasileiro.

Entretanto, a taxa de eleitores que justificam o voto é inclusa na taxa de abstenção. Utilizando-se como exemplo os números da eleição presidencial de 2002, no primeiro turno, se verificou os seguintes dados:

<b>ELEIÇÕES 2002 (PRESIDENTE – 1º TURNO)</b>	<b>Nº ABSOLUTO</b>
Eleitores aptos	115.253.816
Comparecimento	94.805.583
Abstenção	20.448.233
Votos válidos	84.952.512
Votos em branco	2.873.753
Votos nulos	6.976.685

**Eleições para Presidente de 2002**

Fonte: Dados do TSE, 2007.

O comparecimento ao pleito representou 82,25% do total de eleitores aptos para votar. Já os votos válidos totalizam 89,60% do total de comparecimento nas Eleições de 2002. Mediante dados fornecidos pelo próprio TSE, no ano de 2002 o número de justificativas nas eleições para presidente totalizou 5.928.713. É um

percentual considerado ínfimo se baseado na quantidade de eleitores aptos a votar naquele mesmo ano, fato este que, mais uma vez, afasta a hipótese da utilização maculada do instituto da justificativa para burlar a obrigatoriedade de votar imposta pelas normas brasileiras.

Apenas o número de votos nulos nas eleições de 2002, que foi num total de 6.976.685, já se mostra maior que o próprio percentual das justificativas eleitorais realizadas no mesmo pleito. Voltando-se às especulações quanto à votação em protesto contra a obrigatoriedade, afastado os casos de erros, enganos ou incidente decorrente do analfabetismo, as anulações estariam mais próximas deste fim que a própria justificativa, que socorre o eleitor que se encontra fora de seu domicílio.

Vários e incalculáveis são os fatores que levam um eleitor a justificar seu voto junto à Justiça Eleitoral no cotidiano de uma sociedade moderna. Caso estivesse decidido a protestar contra a obrigatoriedade, seria muito menos dispendioso ao eleitor se dirigir para própria seção eleitoral para anular seu voto que se deslocar para outra comarca a fim de atingir seu propósito.

### 3.3 Obrigatoriedade do Voto

A obrigatoriedade do voto no ordenamento brasileiro não é de hoje. O Código Eleitoral de 1824, o primeiro, que previa o voto censitário, estabelecia punições aos eleitores faltosos. Com a lei Saraiva de 1881, logo depois da proclamação da República, cai a obrigatoriedade, que é retomada com o código de 1932, perdurando até hoje.

Em 1975 o presidente (general) Ernesto Geisel sanciona a seguinte Lei (In: Código Eleitoral, 2006, p. 139).

LEI Nº 6.236, DE 18 DE SETEMBRO DE 1975

Determina providências para cumprimento da Obrigatoriedade do alistamento eleitoral

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art 1º A matrícula, em qualquer estabelecimento de ensino, público ou privado, de maior de dezoito anos alfabetizado, só será concedida ou renovada mediante a apresentação do título de eleitor do interessado.

§ 1º O diretor, professor ou responsável por curso de alfabetização de adolescentes e adultos encaminhará o aluno que o concluir ao competente juiz eleitoral, para obtenção do título de eleitor.

§ 2º A inobservância do disposto no parágrafo anterior sujeitará os responsáveis às penas previstas no artigo 9º do Código Eleitoral.

Art 2º Os eleitores do Distrito Federal, enquanto não se estabelecer o seu direito de voto, ficam dispensados de todas as exigências legais a que se sujeitam os portadores de títulos eleitorais.

Art 3º Os serviços de rádio, televisão e cinema educativos, participantes do Plano de Alfabetização Funcional e Educação Continuada de Adolescentes e Adultos, encarecerão em seus programas as vantagens atribuídas ao cidadão eleitor, no pleno gozo de seus direitos civis e políticos, e informarão da Obrigatoriedade do alistamento e do voto, para os brasileiros de ambos os sexos.

Art 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 18 de setembro de 1975; 154º da Independência e 87º da República.

ERNESTO GEISEL

Armando Falcão

Ney Braga

Este ordenamento de fato concedeu um maior vigor à obrigatoriedade. Conforme determina o art.14, § 1º da CF/88, o voto, bem como o alistamento eleitoral são obrigatórios aos maiores de dezoito anos e aos que tenham menos de setenta anos, sendo facultativo aos analfabetos, aos maiores de setenta anos e sendo também aos maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

Muito se questiona sobre a obrigatoriedade do voto no Brasil. Sendo um Estado Democrático de Direito, afirmam os críticos, o ato de votar deveria pertencer ao livre interesse de cada cidadão. Larga também é a corrente de doutrinadores que alegam que o comparecimento formal a sua seção eleitoral ou a simples justificativa de sua ausência é que são obrigatórios ao eleitor, não sendo exigido deste cidadão o dispêndio obrigatório de voto válido.

Contudo, longe da má-vontade e das ásperas acusações de que o poder no Brasil vem sendo exercido por grupos menores, aos quais não interessa a ascensão do povo à plena e livre titularidade do poder político num sistema representativo, devemos sempre levar em consideração que a consciência de cidadania ainda não se massificou. Desigualdades sociais levam o indivíduo, muitas vezes, à ignorância da própria condição de eleitor. Desta forma, a inércia causada por uma possível facultatividade concedida ao voto, por falta de consciência cívica, prejudicaria em muito o sistema eleitoral de nosso país. Trata-se de evolução.

### 3.3.1 A importância do voto

A consciência do eleitor sobre o valor do seu voto é importante em uma democracia. Se os cidadãos não se importarem com quem estão colocando no poder, serão mais facilmente vítimas de abusos deste mesmo poder. Apesar de no Brasil o voto ser obrigatório, ele deveria ser encarado como um livre direito de todos, e contribuir com o voto nas eleições deveria ser uma escolha individual, calcada no sentimento de responsabilidade, já que o resultado irá afetar a vida de todos. O preço da liberdade é a eterna vigilância.

Porto (2006, p. 342), comenta que:

Entretanto, há uma explicação bastante racional também para a falta de interesse generalizada no voto. Várias pessoas sequer se lembram em quem votaram nas últimas eleições. Isso, apesar de condenável, não é totalmente irracional. O motivo encontra-se no peso de cada voto, do ponto de vista individual. Quando temos algo como 125 milhões de votos, cada um com o mesmo peso, um único voto isolado realmente não move moinhos. O agente racional sabe disso. Ele entende que quando vai gastar o seu dinheiro num mercado, seu "voto" tem total poder na escolha, afinal, é ele mesmo quem decide o que comprar. Mas quando sua escolha é somada às preferências de dezenas de milhões de pessoas, e o resultado final é aquele que a maioria escolhe, sua preferência particular importa pouco.

Todavia, o esforço de conscientização feito pelo TSE com propagandas onde o eleitor aparece como o verdadeiro patrão escolhendo seus funcionários públicos é louvável, mas não tão verossímil assim. Não é que ele não seja de fato o patrão, como afirma Porto acima. Ele é! Mas é que ele divide esse poder com outros milhões e milhões de patrões, cada um com o mesmo peso. Isso pode ser um pouco frustrante pelo prisma individual.

Essa realidade da política gera uma reflexão interessante: quanto mais coisa puder ficar fora do escopo do governo, melhor. O processo de escolha democrática acaba sendo uma espécie de ditadura da maioria. Parece bastante razoável, então, que essa maioria tenha poder somente sobre questões bem abrangentes, deixando as demais escolhas para os próprios indivíduos.

Com isso chega-se ao princípio da subsidiariedade, onde as decisões devem ser mantidas o mais próximo possível do cidadão. O que realmente não couber ao

indivíduo escolher por si só, se eleva para o critério de bairro, depois município, Estado e finalmente país. O governo federal cuidaria somente dos interesses gerais da nação, não interferindo nos detalhes do cotidiano. Dessa forma, o poder de escolha dos indivíduos estaria preservado e alinhado com seus reais interesses. Isso não acontece quando o cidadão deposita um único voto entre vários milhões para escolher governantes que terão poder demasiado sobre suas decisões particulares. Segundo Klein (2005, p. 342):

Resumindo, o voto tem, sim, um papel fundamental na vida democrática. O cidadão deve ter a consciência de sua relevância no processo de escolha dos governantes. Mas precisamos levar em conta também que o poder do governo deve ser o mais descentralizado possível, e sempre reduzido ao máximo para garantir as liberdades individuais. Fora isso, é importante acabar com a obrigatoriedade do voto, pois um direito cívico não pode ser encarado como uma imposição. Juntando essas duas questões – a redução do poder estatal pelo critério da subsidiariedade e o voto livre – creio que os cidadãos terão, naturalmente, maior interesse no seu voto.

O paradoxo é que para se chegar neste ponto, que afirma Klein acima, vai depender justamente do voto, ainda que hoje ele seja obrigatório e deposite poder demais em poucos governantes. Os indivíduos que prezam a liberdade devem aprimorar sua consciência cidadã, reconhecendo seu papel como eleitor, escolhendo os candidatos que melhor defendam e representem os interesses da coletividade no âmbito de uma democracia. E, claro, repudiando a corrupção que atrapalha todo o processo democrático.

### 3.3.2 Obrigatoriedade X Justificativa

Como ficou exposto, anteriormente, no corpo deste trabalho no Brasil, o voto é obrigatório para todos os cidadãos alfabetizados, maiores de dezoito e com menos de 70 anos, exceto os inválidos – Lei Nº 6.236, de 18 de setembro de 1975. Como já ficou registrada, no primeiro capítulo deste estudo, a obrigatoriedade histórica do voto pode ser atribuída ao legislador Sólon, na Grécia antiga, que aprovou uma lei

que obrigava os cidadãos a optarem por uma posição política, sob pena de perderem sua cidadania.

Atualmente, a nação brasileira adota essa modalidade de voto dentro do sistema democrático representativo, em que uma pessoa ou grupo deve ser eleito para representar seu povo. Em muitos países com tradição democrática representativa, o voto é facultativo, ou seja, os cidadãos têm a liberdade, a opção de comparecer ou não às urnas durante as eleições. Nesse caso, os eleitores exercem a atribuição de votar como se tivessem praticando somente um direito seu, sem qualquer imposição para fazê-lo. Entretanto, como visto, devidamente registrado pelos mesários, o comparecimento do eleitor ao local de votação é que é obrigatório. Ele não está obrigado a emitir voto válido, persistindo ainda, como opção à não participação ou o não comparecimento, seja por qual motivo for, o instituto da justificativa eleitoral. Assim, mesmo sendo obrigado a votar, o eleitor poderá se desviar desta prestação, seja anulando seu voto, seja destinando-o em branco ou, simplesmente, por estar ausente do seu domicílio eleitoral, justificando sua falta.

No que concerne a justificativa do voto por parte do eleitor fora de seu domicílio eleitoral, há uma novidade trazida pela Resolução 20.653, de 06 de junho de 2000 – TSE: o sistema de justificativa eleitoral será instalado juntamente com o sistema de voto eletrônico e fará a coleta das justificativas dos eleitores que não comparecerem àquele domicílio eleitoral (*apud* CERQUEIRA, 2004, p. 913).

Cerqueira continua afirmando que:

Assim, o eleitor deveria comparecer a qualquer Seção Eleitoral, evidentemente, diferente da sua, justificando seu voto com dados que a serem conferidos. Corolário, o eleitor que comparecesse à Seção para apresentar a justificativa eleitoral deveria entregar ao mesário formulário próprio, devidamente preenchido e apresentar seu título de eleitor ou documento com identificação (CERQUEIRA, 2004, p. 913).

O art. 7º § 3º do CE dita que se o eleitor não votar por três vezes consecutivas, não pagar a respectiva multa ou não se justificar no prazo de seis meses, a contar da última eleição do triênio que deveria ter comparecido, terá seu título cancelado.

O dispositivo alerta que o não comparecimento do eleitor para o ato da votação será tolerado, sem o cancelamento do título de eleitor, por até três eleições consecutivas. Todavia, no tocante ao número de justificativas que podem ser feitas pelo eleitor, a lei não previu nenhum limite, mesmo porque, se aceita a justificativa, é porque algum motivo levou aquele eleitor a não comparecer no domicílio eleitoral. O importante, portanto, é votar ou justificar a cada eleição, não sofrendo assim nenhuma sanção por abstenção. Ou seja, há no processo eleitoral brasileiro a obrigatoriedade nos dois sentidos: é obrigatório votar, todavia, o é desde que não se proceda com a devida justificativa eleitoral.

No entanto, há países em que, não sendo obrigatório o voto, o debate político não alcança grande parte da população. Por outro lado, no Brasil, mesmo com a obrigatoriedade do voto, ocorre o que se chama de "anistia aos faltosos", ou seja, na prática, essa obrigação de comparecer às urnas tem ocorrido, necessariamente, pois, desde 1992, as sanções previstas para quem deixa de votar sem justificativa, como pagamento de multa e perda de alguns direitos, por exemplo, o de fazer concurso público. Além disso, tem sido cada vez mais fácil justificar a ausência, seja por uma viagem ou por um atestado médico.

De acordo com Cerqueira (2004, p. 917), quando postulado sobre as conseqüências que recairão na pessoa do eleitor que não compareceu no processo eleitoral e nem justificou por três eleições consecutivas, afirma o autor:

- a) seu título eleitoral será cancelado;
  - b) ser-lhe-á cobrada multa nos valores supra mencionados [na atualidade varia entre R\$ 1,00 e R\$ 3,00];
  - c) não poderá tirar o CPF;
  - d) não poderá tirar passaporte;
  - e) não poderá prestar vestibular;
  - d) não poderá prestar concurso público;
- Isso porque com o cancelamento do título de eleitor, a pessoa deixa de ser considerada 'cidadã', já que perde seus direitos políticos (capacidade eleitoral ativa), passando a ser denominada de povo, ou seja, sem o *status* político, salvo se pagar as multas e readquirir sua condição de eleitor(a).

O que ocorre, de fato, é a obrigação de alistamento eleitoral e do conseqüente comparecimento ao local de votação, e não o voto em si. Ademais, a abstenção do eleitorado, quer dizer, quando propositadamente não se vota em

nenhum candidato, optando-se, muitas vezes, pelos votos nulos e brancos, pode refletir uma forma de protesto contra a obrigatoriedade do voto.

Os defensores do voto obrigatório temem que o percentual de abstenção seja ainda bem maior, caso esse direito seja facultado, visto que, por protesto, ou descaso, os eleitores poderiam não comparecer às urnas, colocando, assim, a legitimidade dos eleitos em risco e, dessa forma, a obrigatoriedade do voto seria a forma mais coerente de garantir a participação eficiente de todos ou da maioria dos cidadãos, capazes de eleger, de forma legítima, seus candidatos.

### 3.3.3 Conseqüências de mudança desconhecida

Atualmente, discute-se muito a adoção do voto facultativo no país, contudo, ainda não se sabe o impacto que essa implantação pode causar. Procura-se demonstrar que a idéia de opinião pública autônoma, formada por indivíduos independentes, engajados e dotados de discernimento político não se verifica nem nas maiores democracias do mundo. Sobre este fato Klein (2005, p. 360) afirma que:

Muito pelo contrário, pesquisas realizadas revelaram a média da população com pouca participação nos movimentos e organizações políticas. Essa participação pode variar de uma nação para outra, mas não há registros em que a maioria seja politicamente envolvida, apesar das diferentes oportunidades oferecidas pela sociedade interferirem significativamente nos graus de motivação e interesse. Os que defendem o voto facultativo argumentam ser este um direito do cidadão, de exercício da democracia e, tornando-se obrigatório, deixaria de ser direito para tornar-se uma imposição, forçada, ferindo o princípio fundamental de liberdade. Assim, o voto obrigatório estaria correlacionado ao autoritarismo político, deixando de valorizar, de fato, a vontade do eleitor e a conscientização no voto, o que não aconteceria se fosse adotado o voto facultativo.

Além do que afirma Klein, Ferreira (2005) acredita que com a falta de conscientização provocada pelo voto obrigatório, facilitar-se-ia a “negociação” pelo voto, formando verdadeiros “currais eleitorais”. Com o voto facultativo, então, haveria uma valorização do “voto de qualidade” dado o estímulo motivado pela consciência política do eleitor. Há vários parlamentares a favor da adoção do voto facultativo e,

dessa forma, correm no Congresso Nacional, diversas Propostas de Emendas Constitucionais (PECs 6/93, 6/96, 40/96, 39/98, 31/99, 44/99, 60/99, 14/2003, 65/2003, 39/2004) que visam à modificação do artigo 14 da Constituição Federal (FERREIRA, 2005).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde os primórdios das civilizações que o homem, como integrante de uma sociedade, busca por aprimorar seu convívio perante a coletividade. A forma de governo e a escolha dos governantes se mostraram instrumentos vitais à manutenção e à prosperidade de um Estado. Entretanto, ainda no mundo antigo, margeando o Monte Olimpo, foi que surgiu a sociedade na qual se adotaria o sistema de governo de maior participação popular da história, e que serviria de exemplo a todos os Estados da modernidade.

Como marco das ciências sociais, culturais e política, a Grécia, longe de qualquer déficit participativo na sua forma de governo, se tornou modelo para toda civilização que prezasse pela democracia. Apesar de apenas 10% da população ateniense ser considerada apta a votar no Ágora, o que serviu de críticas aos estudiosos, nunca uma participação de cidadãos foi tão aberta, direta e tão igual no exercício do poder político.

Com o passar dos tempos, e após uma série de revoluções históricas, conforme desenvolvimento dos Estados modernos e de seus ordenamentos, a sede por democracia só aumentou. Contudo, a participação direta do povo nos assuntos de governo, como era praticada no sistema ateniense, se tornou inconveniente. Não porque a soberania popular tenha enfraquecido, mas pelo simples fato das nações terem se desenvolvido tanto, seja em aspectos territoriais ou em aspectos sociais, que o governo de todos, com a participação direta de cada um dos cidadãos decidindo sobre cada negócio público, seria um caos. Assim, a representatividade, garantida pela democracia indireta, na qual o povo outorga as funções de governo aos representantes que elegem, se tornou o sistema comum de governo nos Estados Modernos. Atualmente é o sistema que melhor garante a efetivação da democracia moderna.

O Brasil, Estado Democrático de Direito, também preza pela democracia, garantindo o exercício da soberania popular através do sufrágio universal, direito público subjetivo materializado pelo voto direto e de valor igual. Esse foi o preceito constitucional base de todo esse trabalho, meio pelo qual é concretizada a democracia em nosso país. Mas, dentre todas as características atribuídas ao voto,

ato fundamental ao exercício da soberania popular, a que mais se contrapõe aos princípios democráticos é a da obrigatoriedade.

Correntes de estudiosos se contrapõem a cerca da temática da obrigatoriedade do voto. Uns defendem a compulsoriedade da votação alegando que, não fosse assim, o descaso por parte dos eleitores poderia prejudicar o sistema eleitoral. Já outros, sob o princípio da soberania popular, atestam que para a efetivação de uma democracia o voto jamais poderia ser obrigatório, o que asseguraria sua qualitatividade. Por esta última vertente, apenas participaria do pleito aquele eleitor decididamente capaz e consciente de seus atributos quanto eleitor.

Talvez a obrigatoriedade do voto exista como meio de garantir ao máximo a participação popular nas decisões públicas, uma vez que a conscientização de quão poderoso é o voto ainda não foi plenamente assimilada pelos cidadãos brasileiros, se encontrando em fase nascedoura. Prova disso é o percentual já tratado das abstenções no processo eleitoral. Em contrapartida, ficou comprovado que a obrigatoriedade que afeta os eleitores diz respeito apenas ao seu comparecimento ao local de votação e sua conseqüente assinatura no livro individual da seção onde vota. Ou seja, obrigatoriedade meramente formal, vez que esse mesmo eleitor poderá invalidar seu voto, seja atribuindo-lhe em branco ou em nulo. Pode ainda, se estiver fora de seu domicílio eleitoral, simplesmente justificar sua falta, não emitindo assim voto algum, sem que, com isso, seja caracterizada a abstenção.

O percentual dos votos nulos, brancos e, principalmente o das justificativas não pareceu configurar protesto contrário à obrigatoriedade do voto. Não que isto não possa ocorrer, como de fato existe, derivando-se, por exemplo, de insatisfações políticas. Mas na atualidade estes índices não representam, em sua grande maioria, algo que não sejam as dificuldades do eleitor ou sua real impossibilidade de votar, em estando fora de seu domicílio eleitoral. O número de eleitores no Brasil cresce consideravelmente a cada eleição. Enquanto isso, a quantidade de votos não-válidos ou de justificativas estacionaram no tempo, apresentando inclusive decréscimos.

Nestes termos, conclui-se que o Brasil ainda não vive plenamente uma democracia. O direito ao voto deveria sim ser disponível, livre da obrigatoriedade. Porém, como o nosso ordenamento é taxativo em obrigar seus eleitores à votarem, nada mais justo que, contrário às abstenções, passíveis de penalidades, aos que

não queiram votar, que emitam seus votos em branco ou nulo e, aos que estejam impossibilitados de fazê-lo, por estarem ausentes de seus domicílios eleitorais, que procedam com a devida justificativa eleitoral, sempre se utilizando da boa-fé e da certeza de que assim estarão exercendo democraticamente as prerrogativas que lhes são reservadas neste Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

ANGHER, Anne Joyce. *Vade Mecum: acadêmico de Direito*. 3. ed. São Paulo: Rideel, 2006.

ARRUDA, José Jobson de Andrade; PILLETI, Nelson. *Toda a história: história geral e história do Brasil*. 11. ed. São Paulo: Ática, 2001.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do estado*. 34. ed. São Paulo: Globo, 1995.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BUESCU, Mircea. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, nº 330, 1981.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: O Longo Caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Pequeno dicionário brasileiro da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Gamma, 2006.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2005.

IBGE. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso entre setembro e outubro de 2007.

JOBIM, Nelson e PORTO, Walter Costa. *Legislação Eleitoral no Brasil: do Século XVI a nossos dias*. Brasília: Senado Federal, 1986. VOL. I, II e III.

KATZ, Richard. *Democracia e Eleição*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

KLEIN, Herbert. *A participação política no Brasil do século XX: o poder do voto*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1986.

LESSA, Renato. *A Invenção Republicana*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas. 2005.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais: uma introdução*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do Voto*. Brasília: UNB, 2000.

\_\_\_\_\_. *O Voto No Brasil: da Colônia à Democracia*. Brasília, Gráfica do Senado, 2006.

REVISTA ISTO É. Disponível em: [www.revistaistoe.com.br](http://www.revistaistoe.com.br). Acesso em setembro de 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Crise e Castigo: partidos e generais na política Brasileira*. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1987.

SAVE-SODERBERGH, Bengt. *O direito do voto*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, José Nepomuceno. *Código Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2006.

SOUZA, Francisco Belisário Soares. *O Sistema Eleitoral no Império*. Brasília: UNB, 1999.

TORRES, João Camillo de Oliveira. *A Democracia Coroada*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005.

TSE. Disponível em: [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em outubro de 2007.

VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. *História para o Ensino Médio – História Geral e do Brasil*. São Paulo: Scipione, 2006.