

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS  
POLÍTICOS**

**JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO**

**MATHEUS FELIPE DE CASTRO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização  
CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Matheus Felipe De Castro, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis:  
CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-070-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de  
desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos  
políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



# XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

## TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

---

### **Apresentação**

Em um momento de grave crise política e com uma reforma do sistema eleitoral brasileiro em curso, realizamos o Grupo de Trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, na Universidade Federal de Sergipe, cidade de Aracaju, colaborando para o debate e o amadurecimento de alternativas concretas para o aperfeiçoamento da democracia representativa e sua revitalização com instrumentos de participação efetiva.

Os trabalhos apresentados, no seu conjunto, refletem profundo senso crítico, mas ao mesmo tempo prático, por parte dos pesquisadores e pesquisadoras que participaram do evento e cobrem desde questões de ordem mais técnica quanto de cunho político mais geral. A leitura desses trabalhos é uma excelente oportunidade para conhecer o tipo de pesquisa que vem sendo desenvolvida na área nos mais diversos centros de pesquisa do país. Boa leitura!

Professor Dr. José Filomeno de Moraes Filho

Professor Dr. Matheus Felipe de Castro

## **EM QUE O VOTO FACULTATIVO PODE CONTRIBUIR PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA?**

### **HOW OPTIONAL VOTING CAN CONTRIBUTE TO THE DEMOCRACY IN BRAZIL?**

**Christiane Julia Ferreira Soares  
Marina Cardoso Nascimento Monteiro de Castro**

#### **Resumo**

Este artigo tem como escopo pesquisar acerca da possível contribuição do voto facultativo para a democracia brasileira, realizando-se, para tanto, um estudo aprofundado sobre o instituto do voto. O problema a ser discutido gira em torno da conveniência de se adotar o voto facultativo no Brasil, face ao estágio em que se encontra a democracia brasileira. O estudo do tema justifica-se pela importância que o instituto do voto tem para toda e qualquer democracia e para a definição dos rumos políticos de um país, sobretudo se levarmos em consideração que o voto facultativo é visto como expressão da própria democracia e é um dos temas mais recorrentes no âmbito do Congresso Nacional e da opinião pública, sendo retomado com ênfase sempre após os pleitos eleitorais, em virtude, principalmente, da crescente tendência ao absentismo do eleitor e do aumento dos votos brancos e nulos, conforme será demonstrado adiante. Utilizando-se preponderantemente a pesquisa bibliográfica em fontes doutrinárias nacionais e estrangeiras e em legislações, pretende-se apresentar as atualidades e evoluções históricas do tema e a tendência que se destaca, a fim de demonstrar que os argumentos que determinaram a obrigatoriedade do voto no Brasil merecem uma reavaliação, pois as condições econômicas e políticas do país são bastantes diferentes hoje, no intuito de se concluir que a democracia brasileira deve avançar no sentido de atingir o estágio adequado para a implementação do voto facultativo em nosso país, uma vez que essa modalidade de votação se mostra mais condizente com o Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Democracia, Voto obrigatório, Voto facultativo, Eleições, Participação eleitoral.

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

This paper aims at studying the likely contribution of the optional voting to the democracy in Brazil. To this end, a thorough investigation on the vote as an institute is conducted. The problem revolves around the convenience of adopting the optional voting in Brazil, given the maturity reached by the country as a democracy. The study of this subject can be justified by the relevance that voting has for any democracy as well as for the definition of the political directions of a country. Optional voting not only can be seen as an expression of the democracy itself but also is a recurring theme in Brazilian legislative houses and society as a

whole. It is usually emphatically raised after elections, when high rates of absenteeism and excess of invalid votes (blank or null votes) can be noticed. Based primarily on bibliographic research in national and foreign doctrinal sources and legislation, this study presents the historical evolution and the current status and trends on the subject, to demonstrate that the arguments that led to compulsory voting in Brazil are no longer valid and hence should be reviewed, as political and economic conditions of the country have dramatically changed. The aim is to conclude that the Brazilian democracy must move forward to the stage in which the optional voting can be implemented, as it is more consistent with the Democratic Rule-of-Law State than compulsory voting.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Democracy, Compulsory voting, Optional voting, Elections, Electoral participation.

## 1- INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

O voto obrigatório foi implantado no Brasil com o Código Eleitoral de 1932 e transformado em norma constitucional a partir de 1934.

O Código Eleitoral de 1932 permitiu o alistamento eleitoral de duas formas: por iniciativa do cidadão ou automaticamente (*ex-officio*). Nesta segunda hipótese, os chefes de repartições públicas e de empresas eram obrigados a inscrever seus subordinados, e a legislação eleitoral previa punições administrativas para os eleitores não cadastrados. Além disso, introduziu o direito de voto às mulheres e reduziu a idade para exercício do voto para 18 anos.

Regulamentado em uma época de transformações políticas (era Getúlio Vargas), o voto obrigatório visava garantir a continuidade da evolução e aperfeiçoamento do processo eleitoral. Acreditavam os elaboradores do Código Eleitoral de 1932 que uma maior participação política daria maior credibilidade e legitimidade às eleições.

No entanto, apesar de o Código de 1932 ter ampliado o direito ao voto e estabelecido o voto obrigatório, o Brasil ainda era um país com um grande número de analfabetos (que não votavam) e eminentemente ruralista, o que refletia na pouca participação na vida política do país.

Assim, apesar das potenciais punições para os não cadastrados, do alistamento *ex-officio*, da redução da idade para 18 anos, da extensão do direito ao voto às mulheres, o contingente de adultos cadastrados para votar na primeira eleição de 1933 ainda foi baixo apenas 3,9%, o que correspondia a 1,438 milhão em uma população de 36,974 milhões (NICOLAU, 2002).

Diante disto, em que pese alguns expoentes sobre política considerarem a obrigatoriedade do voto como certo autoritarismo do Estado frente ao cidadão comum<sup>1</sup>, a verdade é que naquele período histórico tal obrigação era necessária para fomentar a participação na vida política do país, que ainda assim se mostrava muito baixa, como demonstrado acima.

Atualmente, diversos países, assim como o Brasil, adotam ainda hoje o voto obrigatório, entre eles se encontram a maioria dos nossos vizinhos na América Latina. Entrementes, a maioria dos países desenvolvidos adotam o voto facultativo. Não se pretende

---

<sup>1</sup> Neste sentido é a posição de Martiniano Borges ao dispor que: “[...]o voto obrigatório é uma mistura de resquícios do autoritarismo entranhado em nossa cultura política embebida pela vigarice de políticos profissionais que apostam na ingenuidade e ignorância de milhões de eleitores Brasil afora”. (BORGES, 2014)

com essa afirmação, dizer que devemos adotar a ideia dos países desenvolvidos, afinal temos nossas próprias peculiaridades. Todavia, temos que considerar que o Brasil de hoje é diferente daquele que deu origem ao voto obrigatório.

Tanto assim o é que para as eleições ocorridas no ano de 1998, foram inscritos 106.076.088 eleitores de um total de 157.070.163 habitantes, ou seja, 67% da população brasileira. (OLIVEIRA, 1999).

O Brasil atualmente é mais industrializado do que ruralizado e mais alfabetizado do que outrora, então porque não alterar as bases do processo eleitoral? Seria o voto facultativo uma forma de contribuir para o aperfeiçoamento da Democracia Brasileira?

Assim, neste contexto, o objetivo do presente trabalho é analisar a conveniência de se adotar o modelo facultativo de voto no Brasil, levando-se em consideração o atual estágio de desenvolvimento da democracia brasileira. Para tanto, será feita a pesquisa aprofundada sobre as atualidades e evoluções do tema, em fontes doutrinárias nacionais e estrangeiras e em legislações, a fim de se demonstrar que os argumentos que determinaram a obrigatoriedade do voto no Brasil merecem uma reavaliação, e que a democracia brasileira deve avançar no sentido de atingir o estágio adequado para a implementação do voto facultativo em nosso país, visto que essa modalidade de votação se mostra mais condizente com o Estado Democrático de Direito propiciando o aperfeiçoamento da democracia brasileira.

O presente tema demonstra-se de grande relevância, visto que o voto é atributo essencial da democracia e a discussão sobre o tema busca esclarecer e contribuir com os debates já existentes sobre a matéria no âmbito político e social.

## **2- HISTÓRIA DO VOTO NO BRASIL**

Durante o período do Império (1824-1889) inicialmente podiam participar das eleições homens com pelos menos 25 anos ou 21 anos, se casados ou oficiais militares, e independentemente da idade, se clérigo ou bacharel. Apesar de a Constituição de 1824 não proibir explicitamente mulheres e escravos não tinham direito a voto.

Até o ano de 1880 as eleições para o Senado, a Câmara dos Deputados e as Assembleias Provinciais (Poder Legislativo das Províncias) foram indiretas, ou realizadas em dois graus, como se dizia na época. Aqueles que podiam votar (chamados de votantes) escolhiam os eleitores (primeiro grau) que, por sua vez, elegiam os ocupantes dos cargos públicos (segundo grau). Não se votava diretamente no ocupante do cargo ao Senado, Câmara ou Assembleia, mas sim em representantes que iriam escolher esses ocupantes. A partir de

1881 todas as eleições do Império passaram a ser diretas.

Exigia-se ainda a obtenção de uma renda anual para se ter direito ao voto (adotava-se, portanto, o voto censitário) e entre os anos de 1824 e 1842 a legislação eleitoral exigia que a cédula fosse assinada, o que limitava o voto dos analfabetos. A partir de 1842 as cédulas passaram a deixar de ser assinadas e, com isso, entre os anos de 1842 e 1881 os analfabetos puderam ser votantes e eleitores.

Neste mesmo ano de 1842 também foi abolido o voto por procuração (que permitia que aquele votante que não comparecesse para votar enviasse seu voto por intermédio de outro). No período de vigência do voto por procuração, não era raro as votações contabilizarem nomes de pessoas mortas, crianças e moradores de outros municípios.

Posteriormente, uma lei criada em 1875 introduziu o sigilo do voto no país, pois a cédula passou a ser fechada por todos os lados e inserida em um envelope. A partir de 1881 os critérios para comprovação de renda ficaram ainda mais rigorosos, com a necessidade de apresentação de diversas certidões. Além disso, o alistamento eleitoral deixou de ser feito automaticamente (*ex-officio*) e passou a depender da iniciativa do eleitor. Tais mudanças visavam diminuir a incidência de fraudes no processo eleitoral e reduzir a influência do governo no pleito.

A estatística eleitoral do Império era muito precária, mas, em geral, estudos de casos feitos em determinadas cidades e províncias revelam que, até 1880, entre 5% e 10% da população estava inscrita para votar, sendo que após a entrada em vigor da Lei Saraiva, promulgada em 1882, observou-se um declínio acentuado do número de eleitores. As causas desse declínio foram, provavelmente, a introdução de critérios muito rigorosos para comprovação de renda, a exigência de se saber ler e escrever para a inscrição de novos eleitores e o fim do alistamento automático. (NICOLAU, 2002).

Na realidade, o que se percebe, é que a ampliação do contingente de eleitores que participavam do processo eleitoral nunca foi um tema fundamental da agenda de reforma do sistema eleitoral durante o Império.

Isto porque, no período Imperial, as eleições não tinham muito importância na definição dos rumos políticos do país, pois o Imperador indicava o partido político que chefiaria o Gabinete e este, por sua vez, organizava a eleição. O partido convocado ao poder garantia a vitória nas urnas, e assim, a formação do governo não dependia das eleições, que serviam apenas para dar sustentação parlamentar ao Gabinete escolhido pelo Imperador. Neste modelo, era fundamental o papel desempenhado pelos Presidentes de Províncias, visto que, como eram indicados pelo Imperador e por homens de confiança do Presidente do



Conselho, utilizavam todos os recursos disponíveis (tais como distribuição de cargos, fraudes eleitorais e uso da violência) para garantir a vitória do partido convocado para chefiar o Gabinete.<sup>2</sup>

Durante o período da Primeira República (1889-1930), uma das primeiras medidas do governo republicano foi abolir a exigência de renda para ser eleitor ou candidato. Por outro lado, os analfabetos foram proibidos de votar, restrição que só seria suspensa quase cem anos depois.

A idade mínima para ter direito de voto foi reduzida para 21 anos (para os casados, oficiais militares, bacharéis formados, doutores e clérigos, o direito de voto independia da idade), mas assegurou-se que os cidadãos já alistados nos termos da última legislação Imperial (Lei Saraiva), mesmo os analfabetos, seriam incluídos *ex-officio*. O alistamento eleitoral e o voto não eram obrigatórios nessa época.

Uma nova lei eleitoral, promulgada em 1892, estabeleceu novas regras para o alistamento eleitoral nas eleições federais que passou a ser feito em cada Município, por diversas comissões de cinco eleitores escolhidos pelos membros do Governo Municipal, e não mais pelo Poder Judiciário. O cadastramento de eleitores para outros cargos locais e estaduais ficava sob a responsabilidade dos Estados e Municípios. Esta nova lei permitiu que as facções majoritárias na política local controlassem o processo de alistamento, o que deu margem a toda sorte de fraudes e manipulações para facilitar a inclusão de correligionários e a exclusão dos adversários.

Em 1904, uma lei mudou a composição da comissão de alistamento que passou a contar com a participação de um juiz de direito, mas a influência da política local sobre o alistamento não foi eliminada. Somente em 1916 o Judiciário voltou a ter responsabilidade exclusiva pela qualificação dos eleitores nas eleições federais e a documentação necessária para o alistamento ficou mais exigente. Mas, ainda assim, as fraudes de qualificação de eleitores, tão comuns nessa época, continuaram existindo.

Neste mesmo ano, passou a se permitir, para as eleições da Câmara dos Deputados, o voto cumulativo, pelo qual o eleitor, ao invés de escolher quatro nomes, poderia votar quatro vezes no mesmo candidato. O objetivo da mudança era assegurar a representação de minorias.

Além disso, a lei de 1904 manteve o voto secreto, mas introduziu o estranho

---

<sup>2</sup> Sobre o assunto, o autor Jairo Marconi Nicolau dispõe que analistas da época e estudiosos recentes comparam o sistema monárquico brasileiro com o parlamentarismo britânico do século XIX, chegando à conclusão que, ao contrário do que ocorria no Brasil, na Inglaterra o partido vitorioso nas urnas escolhia o Primeiro-Ministro. Assim, como a formação do governo dependia das preferências eleitorais, lá houve uma grande pressão para reduzir as fraudes e ampliar o eleitorado (NICOLAU, 2002).

mecanismo do voto a descoberto que, na prática, violava o princípio do sigilo nas votações. O eleitor apresentava duas cédulas, sendo que uma era depositada na urna e a outra ficava em poder do eleitor. Com isso, as lideranças tinham controle sobre os votos dos eleitores, pois poderiam exigir destes a cédula como prova do voto dado. O voto a descoberto foi um dos principais responsáveis pela falta de lisura das eleições ocorridas no período histórico da Primeira República.

As eleições, mais do que expressar as preferências dos eleitores, serviam para legitimar o controle do poder pelas elites políticas que compravam votos e constrangiam empregados a votarem em candidatos da sua preferência, fazendo uso da sistemática conhecida como “voto de cabresto”.

A fraude nas eleições era generalizada, ocorrendo em todas as fases do processo eleitoral (alistamento, votação, apuração e reconhecimento dos eleitos). Os principais instrumentos para a fraude foram o “bico de pena” e a “degola”. Na eleição a “bico de pena” os mesários utilizavam suas penas para adulterar as atas feitas pela mesa eleitoral (que também apurava os votos), inventando-se nomes, ressuscitando-se mortos e registrando o comparecimento de ausentes. Além disso, a Câmara dos Deputados tinha uma comissão responsável por organizar a lista dos deputados considerados legítimos para exercer o cargo na legislatura seguinte (Comissão Verificadora dos Poderes). O controle dessa comissão era exercido por deputados governistas que, frequentemente, não reconheciam a diplomação de parlamentares eleitos pela oposição. Tal estratégia ficou conhecida no meio político como “degola”.

As eleições das quatro primeiras décadas da República também foram marcadas pela baixa taxa de comparecimento. Nas eleições para a Câmara de Deputados de 1912, por exemplo, a taxa de comparecimento foi de apenas 2,6% da população. Nos pleitos para Presidente, somente em 1930 mais de 5% da população foi às urnas. Contribuíram para os baixos índices de participação o voto ser proibido para as mulheres e os analfabetos. Nesta época a taxa de analfabetismo da população adulta era de mais de 50%: 65% (1910), 65% (1920) e 60% (1930). Além disso, como já dito, o alistamento e o voto não eram obrigatórios (NICOLAU, 2002).

Durante o período compreendido entre os anos de 1930 até o Golpe Militar de 1964 algumas medidas de aperfeiçoamento do processo eleitoral foram adotadas. Como já visto, durante o governo do Presidente Getúlio Vargas foi elaborado o Código Eleitoral de 1932 que introduziu uma série de modificações importantes na vida eleitoral brasileira, sendo as principais: o direito de voto às mulheres e a instituição do voto obrigatório.

Além disso, o alistamento eleitoral passou a ser feito por iniciativa do cidadão ou automaticamente (*ex-officio*), estabelecendo-se sanções para eleitores que não se alistassem. Como exemplo, temos que o cidadão alistável que não apresentasse seu título de eleitor não poderia trabalhar como funcionário público.

Porém, como já dito, mesmo após a adoção dessas novas medidas (acima apontadas), o contingente de adultos cadastrados para votar na primeira eleição de 1933 ainda foi muito baixo.

O sigilo do voto também foi aperfeiçoado, com o estabelecimento da obrigatoriedade do uso de envelope (sobrecarta) oficial e uniforme, no qual os eleitores deveriam inserir a cédula eleitoral. Assim, evitava-se a prática comum na Primeira República de os partidos utilizarem envelopes de cores, tamanhos e formatos diferentes para controlar o voto dos eleitores. Além disso, estabeleceu-se um lugar reservado com portas ou cortinas fechadas onde o eleitor pudesse colocar a cédula na sobrecarta oficial sem ser visto.

Mas a medida mais importante para tornar as eleições mais legítimas foi a criação da Justiça Eleitoral, que passou a ter a responsabilidade exclusiva de organizar o alistamento, as eleições, a apuração dos votos e o reconhecimento e proclamação dos eleitos.

Dessa forma, as reformas introduzidas pelo Código de 1932 atingiram o objetivo de tornar as eleições mais limpas. O próximo passo seria ampliar o contingente de eleitores.

Assim, a Constituição de 1934, em consonância com o Código Eleitoral de 1932, trouxe a previsão da redução da idade mínima para o exercício do direito de voto de 21 para 18 anos e a instituição da obrigatoriedade de alistamento e voto para homens e funcionárias públicas (veja-se que para as mulheres que não fossem servidoras públicas o voto era facultativo). O Golpe de Estado de 1937, porém, interrompeu a incipiente experiência democrática dos anos 1930. Os partidos foram proibidos de funcionar, todas as eleições foram suspensas e o Congresso Nacional foi fechado. Por 11 anos (1934 a 1945) não houve eleições no Brasil.

Posteriormente, com a convocação, para dezembro de 1945, de eleições para Presidente, Senadores e Deputados Federais que comporiam a futura Assembleia Nacional Constituinte, houve o efetivo início do processo de redemocratização do país.

Nesse período foi elaborada a Lei Agamenon (nome do então Ministro da Justiça) que manteve as duas formas de alistamento (por iniciativa e *ex-officio*) e ampliou a obrigatoriedade do voto para todas as mulheres (e não só para as mulheres que eram servidoras públicas) e estabeleceu multas (entre 100 e 1000 cruzeiros) para quem não se alistasse ou não comparecesse para votar.

Houve um crescimento acentuado do número de eleitores nesse período, sendo que duas explicações podem ser sugeridas para esse crescimento. A primeira é a obrigatoriedade do alistamento. O Código Eleitoral de 1932 e a Constituição de 1934 já haviam estabelecido a obrigatoriedade do alistamento, mas, como a Carta Constitucional de 1934 foi promulgada poucos meses antes das eleições daquele ano, esta norma teve pouco impacto sobre o registro dos eleitores, pois não houve tempo hábil para a sua implementação. A segunda é que o alistamento *ex-officio* foi utilizado em larga escala pelos interventores dos governos estaduais e pelos sindicatos em 1945.

Com isso, as eleições de 1945 foram as primeiras da história brasileira que foram ao mesmo tempo probas e com uma participação eleitoral mais significativa. Segundo pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral citado por Nicolau (2002) o comparecimento às urnas na eleição foi de 13,4% da população total, enquanto nas eleições de 1933 e 1934 o comparecimento foi de apenas 3,3%.

A Constituição de 1946 manteve o direito de voto para os alfabetizados maiores de 18 anos e a obrigatoriedade do alistamento e do voto. As Constituições Estaduais tinham autonomia para definir se os Prefeitos das Capitais e dos Municípios com estâncias hidrominerais seriam eleitos ou indicados pelos Governadores. Nas cidades consideradas, por lei federal, de excepcional importância para a defesa do país, os prefeitos eram indicados pelo governador.

O novo Código Eleitoral, promulgado em 1950, extinguiu o alistamento *ex-officio*, e assim, todo cidadão, por iniciativa própria, era obrigado a comparecer até o cartório eleitoral para tirar o título de eleitor.

Desde 1932 a legislação eleitoral permitia que partidos e candidatos confeccionassem as cédulas eleitorais (já preenchidas) que ficavam na cabine de votação. Em 1955, uma nova lei instituiu a cédula oficial que passou a ser confeccionada e distribuída pela Justiça Eleitoral. A partir de então, os eleitores passaram a ter que preencher a cédula na seção eleitoral. Mas, uma consequência do uso da cédula oficial foi o crescimento dos votos nulos, em razão dos erros de redação e preenchimento cometidos pelos eleitores não acostumados a preencher cédulas.<sup>3</sup>

A partir de 1955 também foi adotado um novo título eleitoral, com o número de

---

<sup>3</sup> Introduzida nas eleições presidenciais de 1955, ela dobrou a taxa de votos nulos (de 1,8% em 1950 para 3,4% em 1955), mas causou mais problemas nas eleições proporcionais, em 1962. A proporção de nulos nas eleições para a Câmara dos Deputados passou de 1,7% em 1958, para 3,2%. Impacto similar ocorreu na taxa de votos em branco, que passou de 7,5% em 1958 para 14,6% em 1962 - mudança motivada também pela dificuldade em preencher a cédula de papel. (REDAÇÃO, 2006)

inscrição e da seção eleitoral do eleitor, o que inibiu fraudes praticadas anteriormente como a votação com título falso (ou obtido ilegalmente) e a votação de um mesmo eleitor em mais de uma seção eleitoral.

Ao longo de todo esse período histórico (1930 até o Golpe Militar de 1964) houve um crescimento do comparecimento eleitoral (nas eleições de 1945, 13,40% da população compareceu para votar, ao passo que nas eleições de 1964 esse percentual aumentou para 20%), vale frisar que a vedação do voto aos analfabetos foi a principal responsável pelo fato deste crescimento não ter sido ainda maior, visto que o contingente de adultos que não sabiam ler e escrever nesse período era alto (48% em 1950 e 39% em 1960). (NICOLAU, 2002).

Durante o período do Regime Militar de 1964 dezenas de parlamentares foram cassados, o Congresso foi fechado em duas ocasiões e as eleições para os cargos eleitos pelo sistema majoritário (Presidente, Governador, Prefeito, Senador) foram suspensas ou restringidas. Entretanto, as eleições proporcionais foram mantidas e os eleitores escolheram deputados federais, deputados estaduais e vereadores nas eleições ocorridas entre os anos de 1966 e 1976.

A partir de 1967, as eleições presidenciais passaram a ser indiretas e os Presidentes do país foram formalmente eleitos pelo Congresso Nacional ou por um Colégio que era composto por deputados federais, senadores e delegados escolhidos pelas Assembleias Legislativas dos Estados. O Ato Institucional nº 3, de fevereiro de 1966, também transformou as eleições para Governadores em indiretas. Governadores eram eleitos por um Colégio Eleitoral, composto por deputados estaduais e por delegados das Câmaras Municipais. Por este Ato institucional também foi estabelecido que os prefeitos das capitais seriam nomeados pelo Governador, com prévio assentimento das assembleias legislativas.

Em 1977, a Emenda Constitucional nº 08 instituiu a eleição indireta no Senado. Nas eleições em que 2/3 do Senado fossem renovados, um Senador continuaria a ser eleito pelo voto direto e o outro seria eleito pelo mesmo Colégio Eleitoral que escolhia o Governador. Era o chamado “senador biônico”.

As eleições realizadas durante o Regime Militar foram regidas pelo Código Eleitoral de 1965 que introduziu uma série de mudanças no processo eleitoral brasileiro e aumentou as punições para aqueles que não se alistassem ou não votassem e não justificassem sua ausência (como exemplo, cita-se o aumento do valor das multas e a proibição de se obter passaporte e carteira de identidade).

Diante disto, durante o Regime Militar, verificou-se um contínuo crescimento do número de eleitores. Nas eleições de 1966, 21% da população foi às urnas, sendo que nas

eleições de 1982 esse número aumentou para 40%, ou seja, o contingente de eleitores praticamente dobrou. (NICOLAU, 2002)

Poucas semanas após o fim do regime militar, em maio de 1985, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 25 que concedeu o direito de voto aos analfabetos, acabando com uma restrição que se iniciou no Império, em 1882, e permaneceu por mais de 100 anos. Apesar de poderem votar, os analfabetos continuaram inelegíveis, ou seja, não podiam se candidatar nas eleições e, para eles o alistamento e o voto eram facultativos. O Brasil foi o último país da América Latina a permitir o voto aos analfabetos.

Em 1986, com a informatização do cadastro de eleitores feita pela Justiça Eleitoral, a fraude no alistamento dos eleitores ficou quase impossível. O grande número de partidos e candidatos concorrendo e, conseqüentemente, de fiscais nas seções eleitorais tornou muito difíceis as fraudes durante a votação. Mas as fraudes na apuração dos votos continuaram ocorrendo em certas regiões do país, motivo pelo qual adotou-se, em 1996, a urna eletrônica que hoje é utilizada pelos eleitores em todo o território nacional.

A urna eletrônica teve também outro efeito positivo que foi o de facilitar o processo de votação, estimulando, com isso, a participação de mais eleitores, reduzindo os votos em branco e anulados por erro no preenchimento da cédula de papel. Como já dito, nas eleições de 1998, por exemplo, 67% da população brasileira participou do processo eleitoral.

No atual período democrático (a partir do ano 2000), percebe-se que o Brasil tornou-se uma democracia eleitoral com eleições competitivas, legítimas, limpas e com maciça participação (nas eleições ocorridas em 2014, por exemplo, os votos válidos atingiram 70,97%, conforme será visto a seguir).

### **3- O VOTO NO BRASIL ATUAL**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, vigente atualmente, preceitua no seu artigo 14 § 1º a obrigatoriedade do voto:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (...)

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

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II- facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. (BRASIL, 1998)

Já no seu artigo 60, §4º a Constituição atual preceitua que:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
(...) § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
II - o voto direto, secreto, universal e periódico; (BRASIL, 1998)

Assim, atualmente, o voto no Brasil é direto, secreto, universal (extensivo a todos), periódico e igualitário (cada cidadão tem direito a um voto de igual peso e importância para a definição dos rumos políticos do país – um homem, um voto. Não há possibilidade de se votar mais de uma vez ou representando o número de pessoas da família). Estas são as características expressas. E são cláusulas pétreas o voto direto, secreto, universal e periódico, não podendo ser votada emenda constitucional no sentido de restringir ou abolir essas garantias do voto.

Já a obrigatoriedade não é cláusula pétrea, de forma que, é possível, por meio de emenda constitucional tornar o comparecimento às eleições facultativo, a exemplo do que já ocorre na maioria dos países desenvolvidos, sendo que na América do Sul ainda predomina o voto obrigatório (oito países da América do Sul adotam o voto obrigatório: Brasil, Venezuela, Equador, Peru, Bolívia, Chile, Argentina e Uruguai; e 4 países adotam o voto facultativo: Colômbia, Paraguai, Suriname e Guiana).

Em que pese todo o avanço democrático dos últimos anos, verifica-se que a atual Constituição Brasileira ainda mantém a tradição do voto obrigatório, iniciada com o Código Eleitoral de 1932. Foram intensos os debates sobre o voto facultativo durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, prevalecendo, neste aspecto, a visão de que o Estado é o tutor da consciência das pessoas, impondo sua vontade ao cidadão até mesmo para obrigá-lo a exercer a cidadania, não obstante nossa Carta Constitucional consagrar a soberania e supremacia do Povo sobre o Estado.

Porém, questiona-se, qual a vantagem de se continuar adotando o voto obrigatório no Brasil? A fim de tentar elucidar um pouco a questão, serão apresentados a seguir os principais argumentos favoráveis ao voto obrigatório e os principais argumentos favoráveis ao voto facultativo.

#### **4- VOTO OBRIGATÓRIO: ARGUMENTOS FAVORÁVEIS**

a) O voto é um poder-dever: para os defensores do voto obrigatório, o ato de votar constitui um dever e não um direito, fundado na ideia de responsabilidade que cada cidadão

tem para com a coletividade ao escolher seus representantes. Neste sentido, vale frisar a posição de Nelson de Souza Sampaio discorrendo sobre o tema no artigo Eleições e Sistemas Eleitorais, da Revista de Jurisprudência dos Arquivos do Tribunal de Alçada do Estado do Rio de Janeiro, no qual afirmou que o voto tem, primordialmente, o caráter de uma função pública, pois, como componente do órgão eleitoral, o eleitor concorre para compor outros órgãos do Estado, também criados pela Constituição. Sem a obrigatoriedade, o sufrágio seria um simples dever cívico ou moral, ao passo que quando assume o caráter de obrigatório, o voto assume verdadeiro caráter de dever-jurídico (SAMPAIO, 1981).

b) Com a adoção do voto obrigatório a maioria dos eleitores participa do processo eleitoral, o que garante legitimidade aos pleitos eleitorais, sendo que o baixo comparecimento poderia comprometer a credibilidade das instituições políticas nacionais.

c) O exercício do voto proporciona a educação política do eleitor, uma vez que a participação constante do eleitor no processo eleitoral torna-o ativo na determinação do destino da coletividade a que pertence, influenciando nas prioridades da administração, ao sugerir, através do direcionamento do seu voto, aos administradores e parlamentares, quais questões querem ver discutidas e resolvidas, sendo que a omissão do eleitor pode agravar ainda mais o atraso sócio econômico das áreas pobres do país. Além disso, o exercício do voto leva o debate eleitoral para os lares, locais de lazer e de trabalho, envolvendo, inclusive, crianças e adolescentes que serão os eleitores do futuro.

d) O atual estágio da democracia brasileira ainda não permite a adoção do voto facultativo: Diante das desigualdades sociais existentes no país, o voto constitui-se como um forte instrumento para que essa coletividade excluída, menos esclarecida e pouco politizada manifeste sua vontade política. Por outro lado, se o voto fosse facultativo, os eleitores de maior nível de escolaridade e mais politizados, tenderiam a não comparecer às urnas, preferindo aproveitar o fim de semana ou o feriado para viagens de lazer, ausentando-se do domicílio eleitoral, favorecendo, desse modo, o êxito de candidatos com vocação clientelista (populista).

e) O Brasil e a América Latina tradicionalmente adotam o voto obrigatório: Os países da América Latina mais importantes em termos de população e riqueza, em especial os da América do Sul, adotam o voto obrigatório desde que instituíram o voto direto, secreto e universal. No Brasil essa tradição é adotada desde 1932.

f) O voto obrigatório é uma imposição estatal bem assimilada pela população e o seu fim significaria um ganho irrisório de liberdade individual e uma perda substancial do nível



de participação dos cidadãos (o constrangimento ao eleitor é mínimo, comparado aos benefícios que oferece ao processo político-eleitoral).

## **5- VOTO FACULTATIVO: ARGUMENTOS FAVORÁVEIS**

a) O voto é um direito: Caracteriza-se mais como sendo um direito subjetivo do cidadão do que um dever cívico e, para ser pleno e condizente com o propósito democrático, esse direito deve compreender tanto a possibilidade de votar, como a consciência determina, quanto a liberdade de se abster de votar, sem sofrer qualquer sanção do Estado.

b) O voto facultativo é adotado em quase todos os países desenvolvidos e de tradição democrática: O fato de não imporem aos seus eleitores a obrigação de votar, não torna os países desenvolvidos mais frágeis que o nosso quanto ao aspecto democrático. Pelo contrário, a democracia permanece consolidada há anos nesses países.

c) O voto facultativo melhora a qualidade do pleito eleitoral: A não obrigatoriedade do voto favorece à participação de eleitores em sua maioria mais conscientes e motivados pelas propostas apresentadas, reduzindo-se a níveis baixíssimos a quantidade de votos nulos ou brancos, até porque, o eleitor que comparece às urnas contra sua vontade, apenas para evitar sanções previstas em lei, não está praticando um ato de consciência (atributo essencial da cidadania) e tenderá muitas vezes a votar no primeiro nome que lhe sugerirem (votando em candidatos que não conhece) ou a votar em branco ou anular seu voto.

d) É um mito acreditar que o voto obrigatório leva à participação eleitoral da maioria: Trata-se de um engodo, porque a obrigatoriedade do voto deturpa o sentido da participação, pois o fato de o eleitor comparecer a uma seção eleitoral não significa que ele está efetivamente participando do processo de mudança política do país e está interessado nas propostas dos candidatos e partidos, até porque um número elevado de eleitores vota em branco ou anula seu voto deliberadamente e o absenteísmo (hábito de se ausentar) cresce a cada eleição, em razão da desmotivação do eleitor. Conforme dados divulgados pelo Jornal do Brasil online, nas eleições presidenciais de 2014, as abstenções atingiram 19,39%, os votos brancos 3,84% e os votos nulos 5,80%. O total de votos válidos foi de 70,97%. Veja-se que somadas as porcentagens das abstenções, dos votos brancos e nulos, tem-se que 29,3% do eleitorado não se posicionou politicamente, ou seja, um número significativo de pessoas não participou efetivamente do processo de mudança política do país. (FREITAS, 2014)

e) É ilusão acreditar que o exercício do voto possa evoluir politicamente os cidadãos. Esse efeito de gerar uma consciência política não é automático, pois sabemos que os

indivíduos são diferentes entre si e o modo como cada pessoa vê o mundo é muito particular; por conseguinte, o desinteresse em participar do jogo eleitoral diz respeito apenas a sua consciência. Cabe aos partidos políticos cativar essas pessoas para as suas propostas. Se tais propostas forem sedutoras, os eleitores comparecerão às urnas. (SOARES, 2004).

f) O atual estágio político-democrático brasileiro é propício ao voto facultativo: Os adeptos de que o Brasil não se encontra apto a aplicar o voto facultativo alegam que os cidadãos brasileiros ainda não detêm maturidade política suficiente para a adoção do voto facultativo. Todavia, estes adeptos não levam em consideração o atual estágio de progresso social e democrático experimentado pelo Brasil. Neste sentido se posiciona Paulo Henrique Soares:

Desprezam, também, a evidência de que o Brasil tem hoje oitenta por cento de sua população morando nas cidades, sendo significativa sua presença nos grandes centros populacionais e regiões metropolitanas e ainda, que o fácil acesso aos meios de comunicação de massa permitem a todos ter acesso fácil a informações do mundo inteiro, influenciando, assim, na consciência do cidadão mediante o conhecimento sobre a vida de outros povos, ou mesmo de outras regiões brasileiras, mormente sobre os aspectos de liberdade política, marginalidade social, racismo, comportamento sexual, violência urbana, consumo de drogas pelos jovens, desenvolvimento científico e tecnológico e outros temas da atualidade (SOARES, 2004, p. 9).

Trata-se da adoção de um elitismo antidemocrático, incapaz de dissimular o autoritarismo nele embutido, e que demonstra uma desconfiança dos mais letrados em relação às pessoas mais humildes e menos esclarecidas, desprezando o bom senso inerente à maioria dos cidadãos, constituída de pessoas simples, porém sábias, para avaliar as propostas dos partidos e de seus candidatos.

Nas últimas eleições presidenciais, ocorridas em outubro de 2014, foi possível ver de forma clara a presença ainda forte no país desse discurso de elitismo antidemocrático, que se fez presente principalmente nas redes sociais, nas quais não raras vezes se adotou discursos de ódio contra eleitores mais carentes e localizados geograficamente no Nordeste do Brasil, por se acreditar que essas pessoas não sabem votar corretamente e são facilmente manipuladas.

Por fim, registre-se que os países autoritários têm preferência pelo voto obrigatório, porque com a sua adoção o controle exercido pelo Estado sobre os cidadãos é mais forte.

## **6- CONCLUSÃO**

O voto facultativo se mostra como sendo uma opção mais democrática e que garante que o ato de votar seja exercido como um direito do cidadão (autodeterminação de cada

indivíduo) e não como um constrangimento, sujeitando aqueles que se abstêm a sanções legalmente previstas, porque isto deturpa a própria ideia de um Governo Democrático.

Os argumentos que determinaram a obrigatoriedade do voto no Brasil merecem uma reavaliação, pois as condições econômicas e políticas do Brasil são bastante diferentes hoje.

Aquele que vota apenas para evitar complicações legais e burocráticas não está imbuído de nenhum propósito específico quanto aos negócios da *polis*<sup>4</sup> e não há lei que o faça se interessar por um assunto que lhe parece não dizer respeito.

Até a opção de não influir nos rumos políticos de um país deve ser respeitada e garantida pelo Estado.

A facultatividade do voto levaria os candidatos a terem que cativar ainda mais as pessoas (potenciais eleitores) para as suas propostas, sendo que se tais propostas forem sedutoras, eleitores de todas as classes sociais comparecerão às urnas.

Na prática, mesmo diante da obrigatoriedade do voto, muitas pessoas se ausentam (viajam a passeio, não se deslocam até o domicílio eleitoral e justificam a ausência na forma prevista na legislação) ou votam em branco/nulo, também não influenciando no resultado das eleições.

A educação política dos cidadãos depende de políticas públicas e não do estabelecimento da obrigatoriedade do voto. E mais, a obrigatoriedade do voto não garante o avanço político-social de uma nação, pois a simples imposição de votar não tem o condão de gerar a consciência política na esfera íntima e peculiar de cada indivíduo.

Assim, no tocante à conveniência de se adotar o voto facultativo no Brasil, face ao estágio em que se encontra a democracia brasileira, conclui-se que ainda que se entenda que a democracia brasileira precisa se consolidar um pouco mais a fim de adotar o voto facultativo (diminuindo as desigualdades sociais, melhorando a qualidade da educação no país, principalmente a básica: do ensino fundamental e médio, e promovendo políticas públicas para a educação cívica dos cidadãos), é inegável que o Brasil deve caminhar no sentido de alcançar esse estágio de consolidação, a fim de adotar o voto facultativo, pois essa é a opção mais condizente com a própria noção de Democracia.

---

<sup>4</sup> O termo *polis* é adotado em seu original sentido grego, significando a cidade-estado onde se concentrava toda a vida pública de um determinado território. (WIKIPEDIA, 2015)

## REFERÊNCIAS

- BORGES, Martiniano. **Voto obrigatório e a liberdade tutelada** In: Jornal do Brasil, 28 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/sociedade-aberta/noticias/2014/04/28/voto-obrigatorio-e-a-liberdade-tutelada/>> Acesso em: jan. 2015.
- BRASIL. **Constituição da República (1988)**. In: MEDAUAR, Odete (org.) Coletânea de Legislação Administrativa. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 01 de jan 2015.
- ELKINS, Zachary. **Quem iria votar? Conhecendo as consequências do voto obrigatório no Brasil**. Opinião Pública. Campinas, v. VI, nº 1, p. 109-136.
- FREITAS, Cláudio. **Inválidos e abstenções refletem falta de identificação do eleitor com propostas**. Jornal do Brasil, 2014. Disponível em < <http://www.jb.com.br/eleicoes-2014/noticias/2014/10/06/invalidos-e-abstencoes-refletem-falta-de-identificacao-do-eleitor-com-propostas/>>. Acesso em 01 de jan 2015
- NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2002, p.10-72.
- OLIVEIRA, Luzia Helena Hermann de Oliveira. **Voto obrigatório e equidade: um estudo de caso**. São Paulo em Perspectiva, p. 144-152,1999.
- REDAÇÃO, da. **Urna eletrônica reduz votos nulos e analfabetos**. In: Folha de São Paulo on-line, São Paulo, 16 de out. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1610200608.htm>> Acesso em: jan. 2015.
- SAMPAIO, Nelson de Souza. **Eleições e sistemas eleitorais** In: Revista de Jurisprudência – Arquivos do Tribunal de Alçada do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1º trimestre de 1981, p. 66.
- SANTOS, Eurico A. Gonzalez Cursino dos. **Da obrigatoriedade do voto**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 41 n. 161 jan/mar. 2004.
- SOARES, Paulo Henrique. **Vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo**. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: abril/2004, p. 02-19.
- WIKIPÉDIA. A enciclopédia livre. **Pólis**. Atual. 14 fev. 2015. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/P%C3%B3lis>>Acesso em:19 jan. 2015.