

**VOTO FACULTATIVO NO BRASIL: UMA POSSIBILIDADE
ABORDAGEM BRASIL, FRANÇA E ESTADOS UNIDOS**

**OPTIONAL VOTE IN BRAZIL: VIABILITY
APPROACH BRAZIL, FRANCE AND UNITED STATES**

JÉFERSON MOREIRA DE CARVALHO

Desembargador (TJ/SP). Mestre e Doutor pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP). Aperfeiçoado pela École Nationale de La Magistrature (Paris). Professor (FADISP e EJEP). Juiz do TRE/SP (2009-2011).

MARISA AMARO DOS REIS

Advogada (OAB/SP). Consultora Editorial. Especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral (EJEP-TRE/SP). Palestrante do Instituto do Legislativo Paulista (ILP-ALESP). Membro Colaborador do IPAM.

PAULO HAMILTON SIQUEIRA JÚNIOR

Advogado (OAB/SP). Mestre e Doutor pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP). Pós-Doutor pela Universidade de São Paulo (USP). Jornalista. Professor (UNIP e EJEP). Juiz do TRE/SP (2008-2013).

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar a obrigatoriedade do voto no Brasil, com abordagem desse sistema e de dois países onde o exercício do

voto é facultativo – França e Estados Unidos –, de modo a fundamentar a possibilidade e a necessidade de adoção da facultatividade do voto no sistema eleitoral brasileiro. Realizada análise da legislação pertinente e levantamento de dados relativos à participação dos eleitores nos pleitos, bem como análise e desconstrução de argumentos contrários ao voto facultativo. Por fim, a conclusão pela possibilidade de alteração constitucional que torne o exercício desse direito uma escolha do cidadão.

PALAVRAS-CHAVE: voto; facultativo; obrigatório; Brasil; França; Estados Unidos.

ABSTRACT

This study is intended to analyze the system of mandatory voting in Brazil, approaching it to two countries where voting is optional – France and the United States – in order to support the possibility of not mandatory vote in the brazilian electoral system. Conducted analysis of relevant legislation and data collection on the participation of voters in the elections, as well as analysis and deconstruction of arguments against voluntary vote. Finally, the conclusion by the possibility of constitution change that makes the exercise the write a choice of citizen.

KEYWORDS: optional vote; mandatory vote; Brazil; France; United States

VOTO FACULTATIVO NO BRASIL – UMA POSSIBILIDADE

ABORDAGEM BRASIL, FRANÇA E ESTADOS UNIDOS

INTRODUÇÃO

O Brasil experimenta um momento conturbado em que instituições públicas específicas estão envolvidas no árduo trabalho de afastar, ou, ao menos, minimizar os problemas oriundos da corrupção e má-gestão da coisa pública. Por outro lado, observa-se um amadurecimento político da sociedade, que busca maior participação na vida política do país que, lentamente, passa da inércia ao efetivo envolvimento no jogo democrático. O entendimento político que aflora e evolui na sociedade exige que se pense em reforma constitucional direcionada a tornar facultativo o exercício do voto.

Numa democracia o exercício dos direitos de cidadania é viabilizado pelo direito de votar e de ser votado, pelo direito de se manifestar e de não se manifestar. Países com democracia consolidadas, ainda que em constante aprimoramento, como Estados Unidos e França, dentre outros, preveem o direito ao voto como verdadeiramente *um direito*, permitindo ao eleitor optar pelo seu exercício. Essa facultatividade contribui para a maturidade política da sociedade, além de promover o fortalecimento dos partidos políticos que devem atuar não apenas em períodos eleitorais, mas de modo a convencer cada eleitor a comparecer às urnas.

É certo que o voto é também um dever cívico, mas um dever que caminha *a latere* com o direito político de votar, de modo que não deve haver imposição, mas, sim, liberdade, direito de participação. E mais: tornar o voto facultativo não alterará em nada as características – livre, universal e igualitário – que deve ostentar.

1 DIREITO DE SUFRÁGIO E VOTO

A Constituição Federal garante, em seu art. 14, *caput*, que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, nos termos da lei.

Pode-se conceituar o direito de sufrágio como uma das formas de exercício da soberania popular. Direito político por excelência, abrange o direito de votar (eleger representantes e opinar sobre questões relevantes de interesse do país) e de ser votado (ser eleito), participando, assim, da organização e formação da vontade estatal no ambiente de uma democracia representativa.

O sufrágio é, por sua vez, “um poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública”. (BONAVIDES: 2012, p. 156).

É o voto um dos meios de se exercer a cidadania e com ele o cidadão transfere parcela do poder soberano do qual é titular para aquele que, no seu entendimento, deva exercê-lo em seu nome.

E para atender aos princípios de participação popular plena, o direito ao sufrágio deve estar livre de qualquer forma de discriminação. Trata-se, portanto, de direito universal, direito de todos, salvo as exceções de ordem geral que a própria Constituição Federal Estabelece. É o que diferencia o sufrágio universal do sufrágio restrito, com obstáculos como o dever de atendimento a certos requisitos de raça, grau de instrução ou condição socioeconômica, como ocorre nos casos de sufrágio restrito. A não discriminação é, portanto, princípio que se opõe à técnica censitária e, com isso, limita ao mínimo razoável a redução da capacidade eleitoral.¹

¹ O alistamento eleitoral é o procedimento administrativo, instaurado perante os órgãos da Justiça Eleitoral, que propicia a aquisição da cidadania e que viabiliza a qualificação

Englobado pelo sufrágio universal está o sufrágio igualitário, que veda o voto de casta, o voto plural, a territorialização do voto, enfim, o voto discriminatório.

Como forma de exercício do sufrágio o voto deve ser, nos termos do art. 14 da Constituição Federal, direto (sem intermediação), secreto (sigiloso) e, principalmente, com valor igual para todos, sem exceções.²

Pode-se vislumbrar, resumidamente, os atores do direito de sufrágio como sendo o corpo de eleitores, os candidatos e os partidos políticos, sendo estes, também, instrumentos de intermediação entre a vontade popular e o Estado, além de mediadores de candidaturas.

O direito de votar em eleições para escolha de representantes ou em plebiscitos e referendos é o direito de o eleitor escolher,³ é ato de vontade individual que, coletivamente considerado, produz um efeito jurídico.

2 OBRIGATORIEDADE DO VOTO NO BRASIL

A obrigatoriedade do voto sempre esteve presente em nosso sistema e o direito de sufrágio no Brasil passou por diversas etapas, podendo-se enumerar as mais importantes.

- 1821: eleições para escolha dos representantes do Brasil para as Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes de Portugal.

- 1824: primeira Constituição Brasileira (outorgada) e criação da Assembleia Geral (Senado, cujos integrantes eram nomeados pelo imperador, e a Câmara dos Deputados) e, com isso, as primeiras normas específicas sobre o sistema eleitoral. O voto era já obrigatório, mas censitário: excluídas as mulheres, os escravos e os que não alcançassem à renda anual pré-determinada. O voto como exercício do direito de sufrágio

e a integração do indivíduo no cadastro nacional de eleitores para que, preenchidas as condições, possa concorrer a cargo eletivo e votar. O escrutínio é a forma como se pratica o voto e o processo eleitoral, o mecanismo que organiza e rege todos os pleitos.

² “Um homem, um voto,” princípio estrutural das eleições democráticas.

³ “Eleição” vem de “eligo”, que significa “demonstrar preferência”.

ainda era bastante restrito e escalonado e as formas de escalonamento evoluiu até a simplificação em dois graus: os chamados eleitores de paróquia e, acima, os de província.

- 1881: criada a Lei Saraiva, que introduziu o voto direto, embora censitário.⁴

- 1894: primeira eleição para direta para Presidente da República.⁵

- Século XX: ampliação do direito de voto o longo do século 20, como o direito de voto das mulheres, em 1932, exercido pela primeira vez em 1935.⁶

Vale lembrar que a ditadura de Vargas e a dos militares de 64 privaram o eleitorado nacional do voto para presidente por nove vezes e que, em 117 anos de República com 34 presidentes, somente 16 se elegeram pelo voto direto.

O § 1º do art. 14 da Constituição Federal, estabelece, quanto ao corpo de eleitores, que o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de dezoito anos e facultativos para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.⁷ O não exercício do voto implica restrições e sanções aos que são obrigados a votar e injustificadamente não o fizeram.⁸

Em 2012 houve tentativa de instituir o voto facultativo no Brasil com a proposta de Emenda Constitucional nº 55 e, mesmo o projeto não tendo vingado, vale lembrar o parecer da Comissão de Constituição e Justiça:

Os debates sobre o voto facultativo durante os trabalhos da
Assembléia Nacional Constituinte foram intensos,

⁴ Nesse período apenas uma pequena parcela da população brasileira tinha capacidade eleitoral: cerca de 1,5%.

⁵ O presidente eleito naquele ano conquistou votos de cerca de 2% da população à época.

⁶ Com a interrupção do direito de voto durante a ditadura militar (1937 a 1945), as mulheres só votaram novamente em 1946.

⁷ A obrigatoriedade do voto e suas exceções também estão previstas no Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) no art. 6º a Constituição Federal determina que devem votar os cidadãos alfabetizados que forem maiores de 18 e menores de 70 anos de idade.CF, art. 14, § 1º.

⁸ Código Eleitoral, art. 7º.

prevalecendo, no entanto, a *visão paternalista que implica o Estado tutelar o cidadão ao impor-lhe a obrigação de escolher os seus representantes*, em que pese a nossa Carta Política consagrar a soberania e a supremacia do Povo sobre o Estado.

Mesmo sendo o voto um direito em essência, muito mais do que um dever, há penalidade para quem não o usufruir.

3 FACULTATIVIDADE DO VOTO: BREVE ABORDAGEM INTERNACIONAL

A maioria dos países, muito deles de longa tradição democrática, adota o sistema facultativo de voto nas eleições. Já a obrigatoriedade permanece em grande número de países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento, sendo boa parte destes na América do Sul. Por exemplo, mantém a obrigatoriedade: Bolívia, Peru, Equador, Uruguai, Paraguai e, mais distantes do Brasil, Egito, Singapura, República Democrática do Congo.

Se, por um lado, não se pode dizer que todos os países onde o voto é facultativo tem maior índice de desenvolvimento, se pode afirmar que *a maioria daqueles que mantêm a obrigatoriedade* estão econômica e socialmente abaixo da maioria daqueles em que o eleitor vota se assim desejar.

Vale ressaltar que em alguns países como Holanda e Itália, onde o voto passou a ser facultativo em 1970 e em 2000, respectivamente, o comparecimento às urnas sofreu pouca alteração: queda de cerca de 10% no primeiro e 20% no segundo. Na Venezuela, ao contrário, o comparecimento que em 2000, quando o voto era obrigatório, era de cerca de 50%, com o fim da obrigatoriedade, subiu quase 80% em 2010.⁹

⁹ Dados colhidos em países com eleições realizadas até 2010. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/grafico/2016/11/10/O-voto-obrigat%C3%B3rio-e-a-absten%C3%A7%C3%A3o-nas-urnas-nos-EUA-e-no-mundo>>. Acesso em: 09 set.2017.

Há, é evidente, diferenças culturais, sociais, políticas e econômicas a serem consideradas ao interpretar o número de votantes entre países tão diversos. E também por essa razão, se pode considerar que nações com poucos eleitores efetivamente votantes (oscilando entre 30% e 20%) como Sudão, Haiti e Senegal, dentre outros, apresentam esses resultados, em boa parte, por condições políticas e sociais que, felizmente, hoje não mais assolam o Brasil, embora haja muito ainda a ser feito.

O que se pode verificar sem dúvidas é que o comparecimento às urnas não é baixo o suficiente para comprometer a legitimidade dos resultados naqueles em que o exercício do voto é uma opção.

3.1 FRANÇA E ESTADOS UNIDOS

Aqueles que perfilham a obrigatoriedade do voto entendem, basicamente, que a medida conduz ao elevado comparecimento de eleitores às seções eleitorais, evitando que venha a ser alegada a ilegitimidade dos eleitos quando a maioria dos eleitores deixarem de participar da votação.¹⁰

Tal argumento não se mostra muito consistente quando constatamos que os países influentes no panorama mundial que praticam a democracia representativa, e que servem de modelo para os demais, *não têm suas eleições contestadas em razão do número de eleitores que foram às urnas.*

Cabem algumas considerações sobre os sistemas adotados em dois países que, embora não livres de críticas no aspecto político e eleitoral, são, de fato, democracias consolidadas e com histórico considerável de luta – sucesso – pelos ideais democráticos.

¹⁰ . Senado Federal, Gabinete do Senador Pedro Taques.

3.1.1 FRANÇA

A Constituição da França de 1958, nos art. 2 e 3 trata da soberania e, precisamente no art. 3 expressa que a soberania nacional pertence ao povo que o exerce por seus representantes e pela via do referendo.¹¹

O exercício direto pelo povo é pela via do referendo, mas também pelo voto de escolha dos representantes e o mesmo art. 3 prevê que o sufrágio pode ser direto ou indireto, nas condições previstas pela Constituição, consagrando o voto direto, igual e secreto.

São eleitores, nas condições determinadas pela lei, todos os nacionais franceses maiores no exercício de seus direitos civis e políticos.

Cabe observar que apenas dois artigos tratam da soberania popular e nacional, *não expressando alistamento eleitoral ou voto obrigatório*.

Há naquela Constituição o direito ao exercício da soberania através do voto, mas não o dever de exercício e, no pleno gozo dos direitos civis e políticos, cabe ao cidadão optar por exercitar ou não o direito.

O Código Eleitoral Francês prescreve que, “a inscrição nas listas eleitorais é obrigatória”. No entanto, ao contrário da legislação brasileira, a norma não quer dizer que o alistamento é obrigatório, sob pena de sanção. Significa, sim, que, *querendo votar, o cidadão deve obrigatoriamente estar alistado*, deve estar inscrito no cadastro de eleitores.

Na França o voto é, portanto, facultativo e os cidadãos franceses acima de 18 anos de idade devidamente registrados *podem* votar.¹²

¹¹ A doutrina francesa distingue entre soberania popular e soberania nacional: a democracia direta está ligada à soberania popular e a democracia representativa ligada a soberania nacional, leciona Frédéric Rouvillois. “L’opposition entre les deux grands types de démocratie, direct ou représentative, se prolongue par la distinction, presque aussi classique, entre les notions de <souveraineté populaire> liée à la première, et de <souveraineté nationale>, impliquée par la seconde.” (ROUVILLOIS, 2015, p. 231). O texto constitucional expressa inicialmente “soberania nacional” no sentido político da expressão, porque a seguir menciona os modos de exercício, quais sejam, diretamente pelo povo que se mostra como “soberania popular” ou por seus representantes como “soberania nacional”.

Muitos cidadãos franceses optam por não votar, mas apenas uma pequena parcela deixa de se inscrever nas listas, o que parece demonstrar que os franceses, tendo seus nomes devidamente cadastrados, votam numa ou noutra eleição, se assim o desejarem. Olívia Teles leciona, citando Bertrand Pauvert, que o sistema francês “confere ao eleitor não apenas o direito de votar, mas também um verdadeiro direito à abstenção, que tem sido amplamente exercido pelos eleitores”. (TELLES: 2009, p. 466)

Dados mostram que nas eleições presidenciais de 2012 os franceses alcançaram um alto nível de comparecimento às urnas: 70,59% dos eleitores e a participação total no primeiro turno foi, em média, de 83,77% nos últimos anos, segundo o Ministério do Interior daquele país. Nas eleições para o Legislativo e as regionais, o comparecimento é um pouco menor, girando em torno de 10% menos do que as eleições presidenciais.

3.1.2 ESTADOS UNIDOS

Os Estados Unidos da América são, assim como França e Brasil, uma república representativa. A Constituição do país concede autonomia aos estados da Federação Norte-americana para estabelecerem regras relativas às eleições periódicas e divide o governo federal em três instituições: o Poder Legislativo (Congresso Bicameral), o Poder Executivo (Presidente e pelo Vice-presidente da República) e Poder Judiciário (Suprema Corte e demais tribunais federais).

Dentre as principais normas constitucionais relativas ao direito de sufrágio e exercício do direito de voto para escolha de representantes do povo, está a inscrita no art. XV, 1, segundo o qual “o direito de voto dos cidadãos dos Estados Unidos não poderá ser negado ou cerceado pelos Estados Unidos, nem por qualquer Estado, por motivo de raça, cor ou de prévio estado de

¹² Com exceção das eleições para Senado, que são indiretas.

servidão”. O artigo, no item 2, atribui ao Congresso a competência para dar exequibilidade ao princípio nele inscrito, “com legislação apropriada”.

Outra norma importante, relativa à capacidade eleitoral passiva, está inscrita na parte final do art. VI, 3, segundo o qual “nenhum requisito religioso poderá ser erigido como condição para nomeação para cargo público”. A universalização do direito de voto nos Estados Unidos, principalmente a inclusão das mulheres (1920)¹³, dos negros (1870)¹⁴ e das minorias religiosas se deu também ao longo de muitos anos. Inicialmente, além dessas e outras restrições, o voto era censitário e condicionado à prova de propriedade de terras e outros imóveis até 1964.¹⁵

Ainda no sentido de garantir a universalização do sufrágio, outro marco foi definitivo na legislação norte-americana foi à edição da lei federal denominada *Voting Rights Act* (1965), com o objetivo de dar eficácia à 15ª Emenda.

Além da legislação, o sistema norte-americano de garantia ao direito de sufrágio se desenvolveu ao longo dos anos também com base em decisões da Suprema Corte, valendo citar, pela relevância, caso levado a julgamento em 1969, *Kramer versus Union Free School District*.¹⁶ No precedente ficou decidido que, sempre que uma lei estadual concede o direito de voto a alguns residentes de boa fé, idade e cidadania necessárias, e nega a franquia para os outros, deve-se determinar se as exclusões são necessárias para

¹³ A 19ª Emenda à Constituição norte-americana dispôs que “o direito de voto dos cidadãos dos Estados Unidos não será negado ou cerceado em nenhum Estado em razão do sexo”.

¹⁴ A 15ª Emenda à Constituição dos Estados Unidos garantiu que “o direito de voto dos cidadãos dos Estados Unidos não poderia ser negado ou cerceado pelos Estados Unidos, nem por qualquer estado da federação, seja por motivo de raça, cor ou de prévio estado de servidão”, redação do atual art. XV, 1.

¹⁵ A 24ª Emenda à Constituição dos Estados Unidos, datada de 1964, estabeleceu que não pode ser negado ou cerceado pelos Estados Unidos ou qualquer dos estados o direito dos cidadãos de votar em qualquer eleição primária para Presidente ou Vice-Presidente ou para Senador ou Representante no Congresso, em razão de não ter pago qualquer imposto, taxa ou emolumento de natureza eleitoral

¹⁶ *Leading Case. U.S. Supreme Court. Kramer vs Union School District n° 15, Town of Hempstead*, jun/1969. Tradução livre.

promover, de forma convincente, um interesse do Estado. Desse modo, a Corte considerou que, privando Kramer e outros possíveis eleitores o direito de voto com base na sua falta de bens, o estado de Nova Iorque violou a Cláusula de Proteção Igualitária.¹⁷

Quando o Estado concede o direito de votar em uma eleição, limitado a alguns eleitores qualificados e nega aos outros, o Tribunal deve determinar se as exclusões são necessárias para promover um interesse de Estado convincente.¹⁸

A Constituição Norte-Americana atribui autonomia aos estados, pela respectiva Assembleia, para legislar a respeito da época, locais e os processos para realização de realizar eleições para Senadores e Representantes, possibilitando ao Congresso fixar ou alterar essas normas estaduais, por meio da lei, exceto quanto ao local de eleição dos Senadores (art. 1, seção 4, 1). Já o art. 2, seção 1, 3, o autoriza, ainda, o Congresso a pode fixar a época de escolha dos eleitores para a eleição para Presidente da República, e o dia em que deverão votar, data esta válida para todo o país.

Guardadas as peculiaridades de cada estado, *o exercício do direito de voto, assim como na França, é facultativo em todo o país*. Tanto que as Constituições Estaduais, ao tratar do tema, utilizam expressões como “têm permissão para votar” (Constituição Estadual do Texas, art. 6, seção 1), “têm o direito de votar” (Constituição Estadual de Nova York, art. 2, seção 1) e “podem votar” (Constituição Estadual da Califórnia, art. 2, seção 2),

Desse modo, atingida a idade mínima de 18 anos, os cidadãos norte-americanos podem se registrar para votar, bastando, para o alistamento,

¹⁷ No mesmo ano, *Cipriano versus City of Houma*, em cuja decisão foi declarado que a limitação relativa a contribuintes de propriedade é inconstitucional (*U.S. Supreme Court. Cipriano versus City of Houma n° 705, Town of Houma, jun/1969*).

¹⁸ KRAMER, em 395 U.S. 627.

atender às condições de seu estado, como prazos e residência por período pré-determinado.

Quanto ao comparecimento às urnas, nas eleições presidenciais, a participação – 63,6% dos eleitores inscritos (2008) – tem se mostrado maior do que nas eleições parlamentares nas quais, tipicamente, a participação do eleitor é menor, mantendo uma média de cerca de 50% nos últimos anos, segundo o *Bureau* de Recenseamento.¹⁹

Tanto o sistema francês quanto o norte-americano são diferentes do adotado no Brasil e adotam regras distintas, como a realização de eleições indiretas. Nas eleições para presidente da república nos Estados Unidos, por exemplo, os eleitores elegem um colégio eleitoral e estes votam no candidato à presidência da república. Já na França, esse tipo de votação indireta é realizada nas eleições para o Senado.

Apesar de contarem com sistemas eleitorais distintos e características políticas e culturais diversas, são, inegavelmente, países com históricos deveras relevantes na luta pelos ideais democráticos. E com sistemas político-eleitorais cujos resultados tem se mostrado bem sucedidos ao longo do tempo e a facultatividade do voto não interfere negativamente no comparecimento dos eleitores às urnas a ponto de comprometer a legitimidade dos resultados. Por fim, tampouco impossibilita a boa formação de instituições políticas quanto aos dos cargos eletivos.

4 O VOTO: DIREITO OU DEVER?

Em uma democracia são *imprescindíveis*: sufrágio universal com direito a postular cargos eletivos e, para tanto, direito a disputar votos; voto com o mesmo peso e valor para todos; periodicidade das eleições; pessoalidade,

¹⁹ Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/indice-de-comparecimento-as-urnas-ainda-e-alto>>. Acesso em: 29 ago.2017.

sigilo e sigilo do voto. No entanto, isso *não implica, necessariamente*, na obrigatoriedade do voto.

A abolição do voto censitário Brasil em 1891 (1ª Constituição Republicana) e a plena universalização do direito de sufrágio (Constituição Federal de 1988, com a inclusão dos analfabetos e dos jovens de 16 e 17 anos) foram as maiores conquistas alcançadas no sentido de fortalecimento da democracia.²⁰

O art. 60 da Constituição Federal prescreve requisitos rígidos para que seja alterada e a preocupação do legislador constituinte com a manutenção do regime democrático pode ser confirmada pela leitura do § 4º, que traz as denominadas cláusulas pétreas: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir (...) II - *o voto direto, secreto, universal e periódico*; (...) ²¹

Limitações de natureza material ao poder constituinte derivado reformador, as cláusulas pétreas objetivam proteger institutos e valores essenciais e, ainda, manter a identidade constitucional de modo a viabilizar o processo democrático em constante evolução.

Com essa finalidade em mente, note-se que o parágrafo trata de normas de caráter político e institucional imutáveis, *exceto* a obrigatoriedade do voto. *Isso porque é voto é, na essência, um direito e não um dever.*

O histórico de conquistas ocorrido ao longo dos anos no Brasil e demais países, tanto nos mencionados como noutros com democracia já consolidadas ou a consolidar, bem o demonstram. *E não se luta para conquistar deveres, mas direitos.*

²⁰ A Constituição Imperial Brasileira (1824) veiculava o sufrágio indireto e censitário e as demais Constituições foram, ao longo do tempo, evoluindo no sentido de ampliação desse direito.

²¹ *O direito ao voto direto, secreto, universal e periódico não pode ser suprimido por emenda constitucional.* Caso se pensasse em tal alteração *antidemocrática* - com muita dúvida - seria necessária a atuação do poder constituinte originário.

E a liberdade política abrange, dentre outros aspectos, não só o direito de o indivíduo expressar preferência, conceito, entendimento e julgamento a respeito dos políticos e candidatos e dos fatos políticos através do voto, mas também o direito de escolher votar ou não votar.

Reale destaca que, para Bobbio, e é um dos mais relevantes legados de seu fecundo magistério, liberdade e igualdade são valores necessariamente complementares.²² O direito ao voto, ao exercício livre do sufrágio – não o dever – foi alcançado no decorrer da história, se disseminou e ainda se disseminará por todos os países como *direito fundamental de participação*. Extraí-se da obra de Georges Burdeau²³ que em todas as democracias contemporâneas o exercício do direito de voto pode ser regulamentado, mas a regulamentação não pode, em hipótese alguma, se fundar em condição social, na fortuna, na religião, na raça ou hereditariedade do indivíduo. (BURDEAU: 1995, p. 156). Daí a Constituição Federal Brasileira trazer como cláusulas pétreas o voto direto, secreto, universal e periódico, mas não o voto obrigatório.

5 VOTO FACULTATIVO VERSUS VOTO OBRIGATÓRIO NO BRASIL

O sistema eleitoral “tem por função a organização das eleições e a conversão de votos em mandatos políticos. Em outros termos, visa proporcionar a captação eficiente, segura e imparcial da vontade popular democraticamente manifestada, de sorte que os mandatos eletivos sejam conferidos e exercidos com legitimidade”. (GOMES: 2011, p. 143).

A legitimidade que se pretende extrair do sistema eleitoral é fortalecida quando a vontade popular é manifestada livremente, o que não implica,

²² REALE, Miguel. *Os legados de Norberto Bobbio*. São Paulo: Prisma Jurídico, 2004, v. 3, p. 167-172.

²³ “Admis dans toutes les démocraties contemporaines”, significa que “si l’exercice du droit de vote peut être réglementé, la réglementation ne peut, en aucun cas, se fonder sur la condition sociale, la fortune, la religion, la race ou l’héritage de l’individu.”

necessariamente, o comparecimento obrigatório às urnas. Cabe um amplo debate, inclusive com consulta popular para aferir se a vontade popular é para o voto obrigatório ou para o voto facultativo.

É inerente à democracia que haja oportunidade de participação para: 1. formular suas preferências; 2. expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; 3. ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (DAHL: 1997, p. 26).²⁴ É inafastável, portanto, o direito de participação, do qual os cidadãos são titulares. (PORTELLI: 1998, p. 73)

Regulamentação se admite, portanto, inclusive quanto à eliminação da obrigatoriedade. Inadmissível é restringir o direito com fundamento em condições individuais não razoáveis.

As questões e argumentos que envolvem a possibilidade de adoção do voto facultativo no Brasil são os mais variados.

a. Os opositores do voto facultativo veem o exercício do voto como um verdadeiro fator de educação política. No entanto, a obrigatoriedade do voto praticamente nada contribuiu para a educação política dos brasileiros.

Pesquisas apontam que “30% dos eleitores brasileiros já se esqueceram o nome do candidato a deputado federal para o qual deram o voto – a menos de 20 dias”. Matéria veiculada em jornal de grande circulação mostram esses dados colhidos pelo instituto Datafolha realizada em todo o país. No caso do Senado, “28% dos eleitores já não se lembram em quem votaram para pelo menos uma das vagas de senador (havia duas em disputa)”.²⁵

[...] o interesse pela política está circunscrito a um círculo bem limitado de pessoas e, não obstante o relevo dado pela comunicação de massa aos acontecimentos políticos, o grau de informação a tal respeito é ainda baixo: os acontecimentos esportivos, o mundo do espetáculo e outros aspectos da crônica diária são muito mais conhecidos do grande público. (BOBBIO: 2004, p. 889).

²⁴ DAHL, Robert A. Poliarquia: Participação e Oposição. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

²⁵ Disponível em: <<http://direito.folha.uol.com.br/blog/voto-obrigatorio-no-mundo>> Acesso em: 27 jul. 2016.

Mas educação para a cidadania é processo lento, um ideal a ser alcançado e que tem seu alicerce no princípio da liberdade entendido como autodeterminação, ou seja, "o princípio inspirador do pensamento democrático sempre foi a liberdade entendida como autonomia, isto é, como capacidade de dar leis a si própria". (BOBBIO: 2000, p. 38)

Não é razoável, portanto, a obrigatoriedade de votar como meio de politizar a população. A realização de campanhas constantes, informativas e de conscientização política, tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil e partidos políticos tornariam os eleitores menos propensos à ilusão de falsas ou impraticáveis promessas e as propostas e debates seriam enriquecidos.

Destaque-se que a educação e conscientização política da população é uma das atribuições dos partidos políticos. Tanto que é a Lei n° 9.096/1995 determina que parcela do Fundo Partidário seja empregado para esse fim específico,²⁶ o que, na prática, é feito apenas como forma de cumprir a determinação legal, sem empenho efetivo.

Não se aprende ter consciência de seu papel como cidadão só pelo exercício do voto. Sendo opção do eleitor não votar, caberia aos partidos convencê-los, o que, de certa forma, contribuiria também para sua aproximação e fortalecimento perante a população. E, ainda, os candidatos deveriam, necessariamente, se esforçar para atender às expectativas de sua base. Não se pode esquecer, por fim, que, sem direito à abstenção, muitos vão às urnas para anular o voto ou votar em branco.

b. Argumentam os contrários à facultatividade que o pleito é mais legítimo quando o maior número de eleitores dele participa e que a não obrigatoriedade levaria à eleição de candidatos com apoio de pequeníssima parcela dos cidadãos.

²⁶ Lei n° 9.096/1995, art. 44.

Esse entendimento, compreensível em 1932 quando era razoável o receio de que a presença de poucos eleitores tirasse a legitimidade do resultado da eleição e do próprio processo eleitoral, não faz sentido atualmente. O cidadão contemporâneo deve decidir se quer ou não votar.

Ademais, estudos comparados mostram que a participação dos eleitores em países onde o voto é facultativo, inclusive França e Estados Unidos, se mantém suficiente para garantir a legitimidade, sendo, em alguns casos, maior do que nos países em que há obrigatoriedade, se levados em consideração os votos brancos e nulos computados nas eleições brasileiras.

E, ainda, países influentes no cenário mundial não tem sofrido contestação do resultado de suas eleições têm suas eleições contestadas em razão do número de eleitores que foram às urnas. Ou seja, não se tem notícia de alegação de ilegitimidade quando grande parte dos eleitores decidiram não votar.

No Brasil a percentagem de votos em branco tem aumentado nos últimos anos e, juntamente com as abstenções, somam, 29%.²⁷ Se comparados à média de 47% a 69% de votantes nas eleições francesas e norte-americanas, os eleitores brasileiros que votaram ficaram em torno de 70%.

Outros dados informam que, mesmo sendo o voto obrigatório:

Cerca de 20% dos eleitores já não votam e outros cerca de 20% votam em branco e nulo. Portanto, uma participação de cerca de 60% de eleitores com cerca de 40% de abstenções, eliminaria a polêmica sobre o motivo do alto índice de votos em branco e nulo. Seria discutido apenas se o comparecimento foi baixo (faixa de 50%-60%) ou alto (faixa de 70%-80%).²⁸

Segundo a mesma fonte, os resultados eleitorais para cargos no Poder Executivo, cruzados com a preferência pelo voto facultativo não alterariam o ganhador e, portanto, teriam o mesmo resultado. Segundo pesquisa do Data

²⁷ Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-10/abstencao-brancos-nulos-sao-29-dos-votos-eleitor-tem-descrenca-no-candidato>>. Acesso em 22 jul.2016.

²⁸ Disponível em: <<http://www.correiadoestado.com.br/noticias/comparecimento-as-urnas-independe-de-voto-obrigatorio/7207/>> Acesso em: 29 jul.2016.

Senado, 62% dos entrevistados afirmaram que votariam nas eleições presidenciais mesmo que não fossem obrigados.²⁹

Com o fim da obrigatoriedade é provável que o número de abstenções fosse maior mas, mesmo com menos eleitores votando, a maior parte dos presentes votaria de forma mais consciente esse número tenderia a aumentar conforme a conscientização da importância do voto se tornasse mais ampla.

Outro fato que chama atenção é o grande número de países menos desenvolvidos social e economicamente nos quais o voto é obrigatório.

De acordo com dados da Central de Inteligência Americana (CNI), em 205 dos 232 países do mundo o comparecimento às urnas é facultativo. A maioria deles, inclusive, figura na lista das nações mais desenvolvidas. É o caso dos Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Japão, considerados os sete países mais ricos do mundo. Enquanto isso, o voto é obrigatório em 24 nações, sendo que 13 delas são da América Latina, como o Brasil, Argentina, Paraguai, Chile e Uruguai. Na Áustria, o voto é misto: facultativo para todos os cargos políticos, menos para presidente.³⁰

O Brasil figura em 9º lugar dentre as 15 maiores economias do mundo e, dentre elas, é o único país no qual o voto é obrigatório.³¹

Mas não se diga que, “quanto menor o desenvolvimento, maior a necessidade de se obrigar o cidadão a votar”. O contrário parece mais acertado: quanto maior a conscientização, maior o interesse em votar. *Esse interesse pela participação política é fator que contribui para o desenvolvimento democrático, social e econômico de um país e não consequência desse desenvolvimento.* Embora a influência que esses dois

²⁹ Idem.

³⁰ Dados relativos ao ano de 2010. Disponível em: <<http://www.correiadoestado.com.br/noticias/comparecimento-as-urnas-independe-de-voto-obrigatorio/7207/>> Acesso em: 28 jul.2016.

³¹ Disponível em: <<http://direito.folha.uol.com.br/blog/voto-obrigatorio-no-mundo>>. Acesso em: 22 jul.2016.

aspectos exercem um sobre o outro seja bastante complexa, a relação aqui apontada não pode ser negada.

3. Outro argumento contra o fim da obrigatoriedade é que, sendo todos obrigados a votar, todos estarão representados, mesmo as minorias e os menos favorecidos economicamente.

A esse respeito, cabe analisar se o maior interesse da classe política em manter o voto obrigatório não seria, na verdade, garantir o voto justamente na população menos favorecida social e economicamente, boa parte da qual é mais suscetível à manipulação. E mais: a atual crise de representatividade faz questionar se, de fato, o povo está representado pelo simples fato de votar.

Não se pode afirmar que o comparecimento em massa às urnas – motivado pela obrigatoriedade – tem garantido a legitimidade da representação. É imprescindível questionar o que mais serve ao desenvolvimento nacional: Uma representação eleita por menor número de eleitores – que, dentre todos os cidadãos, *escolheram* votar – que com o passar do tempo e maior conscientização e menor suscetibilidade a enganos, façam melhores escolhas em prol de todos? Ou o inverso, uma representação escolhida por muitos, mas que a poucos favorece? A primeira opção parece-nos, de longe, a mais acertada.

Entendemos que a qualidade de uma democracia não se deve, unicamente, à participação quantitativa nas eleições, ainda mais se esta for obtida mediante constrangimento legal. O fato de o eleitor comparecer a uma seção eleitoral não significa que ele está interessado nas propostas dos candidatos e dos partidos políticos. Um número significativo de eleitores vota em branco ou anula seu voto deliberadamente, como protesto. Assim, o sistema político termina por ser levado ao descrédito pela constatação da existência de um número elevado de votos brancos e nulos, para não se mencionar o absenteísmo que cresce a cada eleição pela desmotivação do eleitor.³²

³² Parecer. Comissão de Constituição e Justiça. Disponível em: <legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3396719>. Acesso em 23 set.2017.

Com o voto obrigatório os partidos e candidatos não veem necessidade de fazer campanhas permanentes direcionadas ao esclarecimento quanto à importância da participação política. Com o voto facultativo teriam que convencer o eleitor não só a votar em “A” ou “B”, mas a *votar*, por razões claras e fundamentadas, não por simples dever.

4. A questão do voto útil ou de rejeição é outro ponto considerado. Argumenta-se que a facultatividade do voto aumentaria o número do denominado voto útil ou de rejeição, quando se vota em “A” para não votar em “B”.

Entretanto, a obrigatoriedade do voto não livrou o país desse tipo de problema, aliás, comum, em maior ou menor grau, em todas as democracias. E há que se reconhecer que mesmo o voto de rejeição é exercício de um direito, assim como anular, votar em branco ou se abster. Os que assim não pensam não veem recusa em participar das eleições como uma demonstração válida e significativa de visão política.

5.1 POSSÍVEL ALTERAÇÃO CONSTITUCIONAL

A alteração constitucional para extinguir a obrigatoriedade do voto, tornando-o uma opção do cidadão, é plenamente possível. O que não se pode, repita-se, é retirar do eleitor a possibilidade de votar se assim o desejar. Por ser matéria constitucional, o fim da obrigatoriedade no Brasil exigiria votação em dois turnos por maioria qualificada (3/5 da Câmara dos Deputados em duas votações e 3/5 do Senado Federal).

E note-se que a tendência mundial é dedicar mais atenção à criação e aprimoramento dos meios de inclusão, de universalização do direito de sufrágio e de participação política. É no sentido de, cada vez mais, extinguir obrigatoriedades e limites que em pouco ou em nada contribuem para essa evolução social e política, tanto no que diz respeito ao eleitor quanto às candidaturas aos cargos eletivos.

6 CONCLUSÃO

A soberania expressa nas constituições democráticas, em especial a Francesa e a Norte-Americana expressam com clareza, assim como a Brasileira, que essa soberania só é popular quando há o exercício direto da cidadania através do voto dos nacionais, que não podem ser diferenciados por suas condições pessoais.

Mas não expressam as Constituições desses países que o alistamento e o voto são obrigatórios, como acontece com a Constituição do Brasil. Nelas, o voto é facultativo e, portanto, é um direito do cidadão francês ou norte-americano, e não um direito-dever.

A maturidade política dos cidadãos deve ser reconhecida e o seu processo de desenvolvimento, incentivado. Uma das formas de fazê-lo é lhes dar o direito de escolher votar ou não votar, já que, para muitos, a última opção é uma forma de se expressar politicamente.

Da mesma forma, muitos não o veem como direito puro e simples, mas como uma imposição. Ora, qual o direito que, se não exercido acarreta sanção?

O voto facultativo prestigia o cidadão perante todo o sistema eleitoral, e por consequência o torna mais interessado na participação política, além de estimular a uma mudança de mentalidade nos candidatos e partidos no sentido de, mais do que pura e simplesmente pedir votos, participarem efetivamente da educação política da população, papel que lhes foi atribuído pela própria Constituição Federal e pela Lei nº 9.096/1995.

Vale anotar lição de Dahl, de que *“as evidências indicam que nos Estados Unidos, na Itália e na Alemanha, quando termina sua formação escolar, uma maioria substancial dos jovens concorda em que “democracia é a melhor forma de governo.”*³³

³³ Ob.cit. p.133

E Democracia não se faz com imposições desnecessárias, mas com educação política, com discussão popular e transformação cultural a fim de assegurar um Estado democrático pleno. E impor o dever de votar não é uma das muitas maneiras de se alcançar essas metas.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: UnB, 2004.
_____. *O futuro da democracia*. 7. ed. rev. ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2012.
- CARVALHO, Jeferson Moreira de. Poder Constituinte. Funções e Limites. Ed. Oliveira Mendes. São Paulo. p.8
- BURDEAU, Georges. *Manuel Droit Constitutionnel*. 24^a Édition. L.G.D.J. Paris: 1995.
- DAHL, Robert A. Poliarquia: Participação e Oposição. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- EUA: *Constitution for The United States of America*.
- FRANÇA. *Constitución Française*.
- GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. Atlas. SP. p.105
- PORTELLI, Hugues. *Cours Droit Constitutionnel*. 2^a édition, Paris: Dalloz, 1998.
- REALE, Miguel. *Os legados de Norberto Bobbio*. São Paulo: Prisma Jurídico, 2004, v. 3.
- REIS, Marisa Amaro dos; SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. *Partidos Políticos*. São Paulo: IPAM, 2016.
- ROUVILLOIS, Frédéric. *Droit constitutionnel 1. Fondements et pratiques*. 4^a édition, Paris: Champs Université, 2015.
- TELLES, Olívia Raposa da Silva. *Direito Eleitoral Comparado. Brasil, Estados Unidos, França*. São Paulo: Saraiva, 2009.