

**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

## **O eleitor desejado: uma análise comparada do voto obrigatório no Brasil e na Alemanha**

Julia Stadler PhD

### **Área temática: Cultura Política e Democracia**

Resumo expandido:

Introdução e objetivo:

No presente estudo, que representa uma parte da minha concluída pesquisa de doutorado, discuto algumas questões conceituais no contexto de participação eleitoral obrigatória. Demonstro brevemente que o tópico voto compulsório muitas vezes se perde em discussões exageradamente normativas, tanto nas arenas políticas quanto nas discussões entre cidadãos comuns. Com evidências dos casos Alemanha e Brasil mostro que estas discussões exaltadas ignoram o fato de que uma cultura política de obrigação é perfeitamente compatível com a instituição do voto facultativo e que o voto compulsório por si só não necessariamente significa que o voto, ou mesmo o comparecimento, sejam estritamente obrigatórios. No meu estudo proponho reconhecer que existem diversas instituições que habilitam/inabilitam e mobilizam/desmobilizam os cidadãos para abraçarem o seu status de eleitores empoderados, e que estas instituições definem um dos mais importantes conceitos de regimes eleitorais: o eleitor desejado.

Partindo da premissa de que a cidadania política se desenvolve em vários estágios, proponho um framework simples que difere ligeiramente, porém substancialmente, de categorizações já conhecidas (como por exemplo de Alkmim 1991): o primeiro estágio é o cidadão/estrangeiro não sufragado. O segundo estágio é o cidadão-eleitor, o seja aquele cidadão que cumpre todos os requisitos para alcançar o direito formal do voto. Este estágio representa a esfera de *inclusão* do cidadão no sistema político. O terceiro estágio é o eleitor potencial. Este passo depende não só de instituições formais como por exemplo o voto

obrigatório, mas também de regras informais (sejam estas regras democraticamente aceitáveis ou inaceitáveis). A interação destas variáveis institucionais determina a *integração* do cidadão sufragado (cidadão-eleitor) como eleitor potencial. Só o conjunto destes dois estágios nos indica quem é o eleitor desejado. Vou mostrar que essa análise é capaz de fornecer um leque diversificado de informações sobre a cultura política. Principalmente, nos permite entender melhor sob quais condições institucionais os cidadãos emitem opiniões.

#### Metodologia:

Nos estudos de caso da Alemanha e do Brasil, remonto ao processo evolutivo da *inclusão* e *integração* de cidadãos para eleitores potenciais visando detectar um padrão que consiga explicar porque aqueles grupos que historicamente foram privados de direitos civis e políticos ainda são mais suscetíveis a não usufruir completamente do seu direito de expressar opiniões políticas e conseqüentemente, do seu direito de voto. Isso foi feito através de uma pesquisa detida de documentos históricos como protocolos parlamentares e anais de constituintes, além de outros documentos que ilustram o discurso de épocas passadas como panfletos de propaganda eleitoral e comunicados de partidos políticos. Como fio-condutor usei referências ao *dever* e o *direito* de votar, além das discussões por vezes calorentas sobre a ampliação e a garantia do sufrágio para determinados segmentos da sociedade.

#### Resultados:

Nos dois casos, Alemanha e Brasil, ficou evidente que o voto compulsório (formal e informal) tem sido muito mais uma ferramenta para regular e controlar o eleitorado, do que uma expressão normativa de um conceito que entende o voto como um pilar da democracia.

A evolução histórica do sufrágio no Brasil trouxe consigo uma diferenciação meticulosa dos que tinham que votar e aqueles que poderiam, mas não eram *requisitados* a votar. Conseqüentemente, a análise conduz à interpretação de que o eleitor desejado tem sido e continua sendo um *eleitor segmentado*. Ele tem gênero, idade, grau de formação e, sendo assim, tem um status sócio-econômico e cor de pele. No Brasil, por exemplo, se impõe a comparação com as leis de *disenfranchisement* nos Estados Unidos (Keyssar 2015).

O caso da Alemanha, por outro lado, demonstra dinâmicas inclusivas e integradoras bastante distintas. O sufrágio universal foi cedido de uma vez (em 1918) e os mais diversos meios foram usados para fazer os cidadãos-eleitores comparecerem às urnas. Ao mesmo tempo, um minucioso conjunto de instituições garantiu que o eleitorado potencial fosse sintonizado com o sistema estabelecido. Fica evidente, porém, que a estratégia desta integração se baseou nos partidos políticos como agente principal. Com a crise dos partidos que se iniciou na segunda metade dos anos 90 do século passado, esse agente se mostrou cada vez menos efetivo na integração e mobilização dos cidadãos-eleitores como eleitores potenciais. Ao mesmo tempo parece que as instituições reguladoras historicamente

responsáveis por criar e manter uma cultura de *dever cívico* não conseguiram preencher esse vácuo e apresentarei indicadores que mostram que o comparecimento eleitoral já não tem o mesmo caráter compulsório como nas décadas passadas.

Meu estudo conclui que os dois países precisam reajustar o seu paradigma do eleitor desejado para resolver questões importantes com respeito à quantidade e à qualidade do comparecimento eleitoral. Em ambos países, mesmo com sistemas eleitorais consideravelmente diferentes, os segmentos menos favorecidos da sociedade são menos suscetíveis a usufruir *livremente* dos direitos políticos. Argumento que as raízes desse fenômeno encontramos na cultura dos sistemas políticos.

**Palavras-chaves:** Voto obrigatório. Sufrágio. Cidadania eleitoral. Alemanha. Brasil.

## Introdução

Tem brasileiros que dizem que não se sentem obrigados a votar no Brasil, embora a lei defina que é obrigatório. Muitos alemães dizem que o ato de votar é uma obrigação, embora votar nunca tenha se tornado obrigatório por lei. Os dados sugerem que durante muitas décadas, a participação média eleitoral da Alemanha tem sido maior do que a média do Brasil. Por que alemães têm desenvolvido uma noção mais forte de que votar seja obrigatório do que brasileiros, apesar da ausência do voto obrigatório (VO)? Esta observação mostra um certo dilema e levanta dúvidas. Por exemplo, será que pessoas votam porque *são* obrigadas por lei ou porque *acreditam* que votar seja obrigatório? Neste caso, seria a condição suficiente para uma maior participação eleitoral a legislação obrigatória ou a obrigação em si? Em outras palavras: quão obrigatório é votar num sistema de voto obrigatório formal e quão voluntário é votar num sistema de voto facultativo (VF)? Neste estudo mostrarei que o conjunto de instituições que ativam e mobilizam os cidadãos para abraçar o status como eleitores é muito mais complexo do que o voto obrigatório. Mais ainda, estas instituições definem um dos mais centrais conceitos de regimes eleitorais: o eleitor desejado. Quem queremos que participe e por quais motivos?

Para começar temos que questionar o que acreditamos saber sobre os possíveis *outcomes* do voto obrigatório e do voto facultativo. Eu discutirei que atribuímos peso demais às duas instituições nas democracias modernas. Mais ainda, defendo que a nossa preocupação com elas em discursos acadêmicos e políticos é desproporcional em comparação com outras instituições que influenciam o nosso comportamento eleitoral. Vou mostrar que tais instituições nem sempre são formalizadas, ou seja, manifestas em forma de lei, emendas constitucionais ou quaisquer resoluções comunicados em canais oficiais. Por vezes, elas são informais, isto é, comunicadas fora de canais oficiais. Acontece que às vezes são *simplesmente o que fazemos*. Através de dois casos empíricos, Alemanha e Brasil, mostrarei que a complexidade da participação eleitoral obrigatória vai muito além das instituições formais voto obrigatório e voto facultativo. Antes de mais nada, porém, faz-se necessário discutir brevemente o uso do conceito instituição.

### O que é uma instituição?

No meu trabalho utilizo um conceito sociológico de *instituição*. Isso quer dizer que o conceito instituição não se restringe ao congresso, o governo e o sistema eleitoral e partidário. Instituições políticas são nitidamente costuradas no nosso dia-a-dia. Elas são as regras do nosso jogo e nem sempre aparecem de forma escrita. Para mim, analiticamente, a compra de voto é uma instituição igualmente significativa como a lei contra a corrupção eleitoral. Nesta linha, a minha definição segue a definição clássica de North (1991) que vê instituições

como *limitações* para o comportamento dos atores. Diermeyer e Krehbiel reformularam instituições como “*a set of contextual features in a collective choice setting that defines constraints on, and opportunities for, individual behaviour in the setting*” (2003: 125). É importante destacar que nesta definição instituições não são definidas como regras *formais*, ou seja, pelos canais nas quais são comunicadas. Outro aspecto que é crucial para esta definição é que os indivíduos têm noção de que seguir ou não seguir as regras resulta em alguma forma de sanção ou recompensa (Helmke/Levitsky 2006). Quem não comparece às urnas no Brasil e não justifica no prazo correto, paga uma multa. Esse entendimento é totalmente compatível com um sistema informal.

Diermeyer e Krehbiel ainda abrem uma excelente brecha com respeito à liberdade do pesquisador quando dizem que “*we shall consider as institutions those contextual features of the decision-making setting that the researcher regards as essential to understanding how political actors behave in pursuit of their goals*” (2003: 127). Ou seja, temos que nos permitir procurar as instituições relevantes para os nossos casos, em vez de desenhar os casos em torno das nossas instituições já consagradas. Mais ainda devemos procurar tratar as instituições *a priori* analiticamente neutras e reservar o julgamento para a análise de resultados.

### **O eleitor desejado**

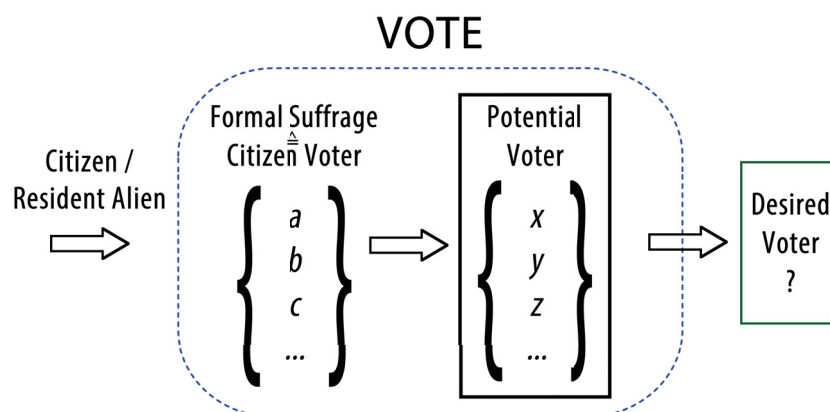
Uma das frases mais comumente repetidas é que em democracias o eleitor, quer dizer, o cidadão, é o *soberano*. Em sistemas representativos os cidadãos elegem os representantes que por sua vez tomam as decisões. Em sistemas diretos, os cidadãos tomam uma boa parte das decisões, mas também delegam outra parte (considerável) aos representantes eleitos. Esta interpretação otimista oculta o fato de que não necessariamente nascemos *soberanos*. Antes de mais nada temos que preencher certos critérios para sermos considerados merecidos do sufrágio e que estes obstáculos são desenhados por decisores com interesses políticos. Eles decidem quem pode e quem não pode votar. Precisamos falar, então, sobre os eleitores e as influências institucionais que estes têm que percorrer até que finalmente possam decidir se querem e/ou se acham que deveriam participar numa eleição.

Há diferentes formas de usar os termos cidadão, eleitor e eleitor potencial, e quanto mais os conceitos divergem, mais confusos ficamos. Pelo ponto de vista da terminologia metodológica da política comparada, uma das categorizações mais úteis é de Reis (1991). Ele diferencia entre quatro segmentos de eleitores: o **eleitorado potencial**, quer dizer o “agregado numeroso formado pelos eleitores cadastrados e por aqueles que potencialmente (ou seja, pelo critério da idade) teriam assegurado este direito, mas que por motivos

diversos não se cadastraram“; o **eleitorado-bruto**, ou seja aqueles que já registraram; o **eleitorado efetivo**, ou seja aqueles que comparecem; e por último o **eleitorado qualificado**, o que é composto por todos aqueles que de fato dão um voto válido (REIS, 1991:17). Outros colegas têm seguido esta linha e se concentrado principalmente nos sufragados registrados (veja a discussão em BORBA, 2008). Borba resume que se “o interesse é saber qual parcela da população está formalmente contemplada pela cidadania eleitoral, o indicador mais preciso é o numero de alistáveis. Se o foco for quem efetiva esta condição, o dado mais qualificado é aquele referente aos inscritos“ (BORBA, 2008: 190). Fica nítido que nesta abordagem o *eleitor* some na multidão do *eleitorado*.

De um ponto de vista conceitual e não-quantitativo, proponho rever o nosso uso dos termos **cidadão** (incluindo estrangeiros residentes), **cidadão-eleitor** e **eleitor potencial**.<sup>1</sup> No Brasil, aparentemente, a diferenciação no uso dos dois últimos termos é marginal, por vezes até inexistente. Eles são utilizados como substitutos naturais e perdem assim a sua significância conceitual. Partindo da premissa de que a cidadania política se desenvolve em vários estágios, proponho um framework simples que difere ligeiramente, porém substancialmente, das categorizações já conhecidas.

**Figura 1: O eleitor desejado**



O primeiro estágio é o cidadão/estrangeiro não sufragado. O segundo estágio é o cidadão-eleitor, ou seja, aquele cidadão que cumpre todos os requisitos para alcançar o direito formal do voto. Este estágio representa a esfera de *inclusão* do cidadão no sistema político. O terceiro estágio é o eleitor potencial. Este passo depende não só de instituições formais como por exemplo o voto obrigatório, mas também de regras informais (sejam estas regras

<sup>1</sup> É importante notar que a minha definição do *eleitor potencial* se distingue da definição proposta por (LIMONGI; CHEIBUB; FIGUEIREDO, 2014). O conceito deles corresponde com o meu conceito de *cidadão-eleitor*.

democraticamente aceitáveis ou inaceitáveis). A interação destas variáveis institucionais determina a *integração* do cidadão sufragado (cidadão-eleitor) para se tornar um eleitor potencial. Só o conjunto destes dois estágios nos indica quem é o eleitor desejado.

Antes de prosseguir, vale esclarecer um pouco mais detalhadamente as diferenças dos conceitos por trás desses termos: *Cidadão* e *estrangeiro residente* são definições jurídicas de membros e visitantes de um estado e assim independem do regime político. Regimes autoritários, por exemplo, não possuem eleições democráticas e conseqüentemente não possuem *eleitores*. No entanto, estes sim possuem *cidadãos* e *estrangeiros residentes*. Nós nascemos cidadãos, ou seja, adquirimos o status de cidadão com o nascimento. Assim que o registro de uma criança seja efetivado, a criança se torna cidadã. Na grande maioria dos casos estrangeiros residentes não são qualificados para votar, mas na União Européia, por exemplo, cidadãos de países membros têm o direito de votar no nível municipal.

O meu conceito do *cidadão-eleitor* corresponde mais ao geralmente chamado *eleitor potencial*, pois no meu fundamento teórico o *cidadão-eleitor* e o *eleitor potencial* são conceitos profundamente diferentes. O meu cidadão-eleitor é aquele cidadão que cumpre todos os requisitos do sufrágio formal, isto é, trata-se de um status outorgado que independe da auto-definição do sujeito. As variáveis clássicas que determinam o sufrágio formal são idade, gênero, etnia, formação, patrimônio e profissão. O sufrágio formal concede um status igualmente jurídico como a cidadania. Mas este cidadão-eleitor, diferente de outras definições, ainda não é um potencial eleitor, ele apenas é uma pessoa física que preenche certos requisitos jurídicos.

O conceito do eleitor-potencial, como eu o proponho, é o resultado da influência de várias instituições formais e informais ao cidadão-eleitor. Uma dessas, por exemplo, é o voto obrigatório ou o registro eleitoral. O registro é voluntário? É automático? Tem que ser renovado? Outra instituição que cabe nesta lista é a educação política. Os cidadãos têm a socialização necessária para entender a importância e o funcionamento de eleições? Outra variável importante, porém muitas vezes negligenciada pelo *mainstream*, é a burocracia da organização de eleições. Isso inclui o voto à distância e por exemplo um prazo maior para dar o voto. É intuitivo pensar que um prazo maior para o cidadão dar um voto aumenta as chances dele participar nas eleições. Pessoas com deficiências físicas que não podem se locomover em locais públicos são fadadas a não votarem se não houver a possibilidade de votar remotamente.

Mas também temos outras instituições, democraticamente menos aceitas, como a compra de voto, clientelismo ou machismo, que determinam a probabilidade de um cidadão-eleitor comparecer nas urnas. Se hoje o gênero parece ser uma variável histórica, vários estudos

mostram como o gênero ainda determina a quantidade e qualidade do voto feminino mundo afora (Schaffer 2014). A interação de todas estas instituições, ou regras sociais como as podemos chamar, leva o cidadão-eleitor a aceitar ou até abraçar o status como eleitor-potencial e determinam as chances dele participar em eleições. Essas instituições também influenciam com que motivação e intenção o eleitor comparece nas urnas. Será que vai lançar um voto válido ou não?

A análise dessa matriz — caso por caso — é capaz de fornecer um leque diversificado de informações sobre a cultura política, em particular a cultura eleitoral. No meu entendimento institucionalista, ***a soma de regras — sejam estas formais ou informais — que influenciam a ação do indivíduo, criam uma determinada cultura política.*** Existe compra de voto em provavelmente cada regime eleitoral do mundo. No entanto, existe uma diferença palpável entre um regime com casos isolados de compra de voto e de um sistema institucionalizado de compra de voto. Além disso devemos procurar melhor as condições nas quais essas regras se constroem. Assim que *violência* — física ou moral — entra na equação, a cultura muda drasticamente. De toda forma, para compreendermos as obrigatoriedades da participação eleitoral, precisamos questionar a *de facto* integração dos cidadãos, ou seja quem é eleitor desejado. Qualquer análise sobre o voto obrigatório que ignora que há *eleitores indesejados*, há de comprometer o próprio potencial explicador.

Neste contexto me apoio nas excelentes contribuições de Letícia Bicalho Canedô (2005) e Alexander Keyssar (2014) sobre o sufrágio universal. Canedô, de forma sucinta, critica “*a abordagem evolucionista, normalmente adotada na interpretação da história do sufrágio durante o fim de século XIX e a primeira metade do século XX. Uma história forjada dentro do pressuposto de uma gradual evolução do processo democrático, caminhando para um resultado final de sucesso*” (2005: 17). O alvo principal da crítica dela é a ignorância do difícil e demorado aprendizado das elites e dos eleitores para “*se apropriar da relação eleitoral para instrumentalizar o ato do voto*” (2005: 17). Eu ousou levar essa crítica um pouco mais adiante: o sufrágio, dentro do conceito do eleitor desejado, não é um processo evolucionista linear, existem vários exemplos de retrocessos. Keyssar, estudioso da integração do sufrágio nos Estados Unidos, comenta que “*the history of the right to vote has also been a history of conflict and struggle, of movements backward as well as forward, of sharply demarcated state and regional variations. It is also the story, more generally, of efforts to transform de United States into a democracy: a form of government in which all adults — regardless of their class, gender, race, ethnicity, or place of birth — would have equal rights. That history took nearly two centuries to unfold, and in key respects, it continues unfolding to the present day*” (2009: 854). Resumindo, o sufrágio universal é reflexo de uma busca por um ideal democrático, não necessariamente um objetivo já alcançado. Keyssar mostra em “O direito de voto” (2015) como vários segmentos da sociedade americana

sistematicamente foram mantidos excluídos do sufrágio supostamente universal. A começar pela população afro-americana, as mulheres, as populações nativas, migrantes e indigentes. A seguir discuto algumas características do voto obrigatório e do voto facultativo que ilustram bem a complexidade do *eleitor desejado* e do *eleitor indesejado*.

### **A obrigatoriedade do voto: voto obrigatório e voto facultativo**

Sem dúvida, hoje em dia, basicamente todos as democracias estabelecidas estão preocupadas com o comparecimento eleitoral e a qualidade das decisões eleitorais. Até os países que não compartilham da necessidade de ter um comparecimento eleitoral alto, no mínimo, estão preocupados com a representatividade do processo eleitoral e assim a performance democrática. Neste contexto, o voto obrigatório tem ganho uma certa popularidade nas discussões, seja por lado de opositores ou por lado de defensores desta instituição eleitoral.

Mas o que, no fundo, significa voto obrigatório? Uma das principais preocupações do meu trabalho tem sido de modificar a nossa lente conceitual quando tratamos do voto obrigatório. Antes de estabelecer se o comparecimento eleitoral deve ser legalmente obrigatório ou voluntário — se o voto é um dever e/ou um direito — sugiro contextualizar estas perguntas em um framework maior. Pois antes de responder, deveríamos responder com autoridade sobre que tipo de direitos em qual contexto institucional estamos falando. Direitos civis e direitos políticos, empiricamente falando, não têm sido direitos naturais. Eles são resultados de conflitos civis e negociações. E eles estão integrados numa matriz de variáveis por vezes contraditória que coloca o cidadão-eleitor numa situação sem saída. Sendo assim, nunca será suficiente para nós analistas focarmos apenas nos aspectos normativos e formais de uma instituição. Sempre devemos considerar quem está *incluído* e *integrado*, quem está *apto* e *empoderado* para usufruir de uma determinada instituição ou não. O voto obrigatório na Alemanha teria os mesmos efeitos como o voto obrigatório na Colombia? O eleitor da Baixada Fluminense do Rio de Janeiro encontra-se na mesma matriz institucional que um eleitor na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro? Certamente a resposta intuitiva é “não”. Mas qual seria uma resposta analítica?

Outro aspecto que é necessário discutir é se a instituição do voto obrigatório por si só é variável suficiente para criar uma *obrigatoriedade do voto*. Como anotei na introdução, Alemanha como estado-nação nunca teve uma experiência com o voto obrigatório, e mesmo assim existia durante décadas a *noção de uma obrigatoriedade do voto*. Isto quer dizer que os eleitores-potenciais se sentiram obrigados a comparecer nas urnas. E, vale a pena destacar, com uma porcentagem insignificante de votos inválidos. No Brasil, no entanto, o voto pode até ser obrigatório, mas será que o brasileiro se sente obrigado a votar? O que a

porcentagem alta de cidadãos não registrados, de cidadãos que justificam e de votos inválidos nos diz sobre a qualidade do voto e sobre a obrigatoriedade do voto? No que segue vou discutir brevemente três aspectos do voto obrigatório: o voto como dever ou direito; VO e comparecimento eleitoral, VO em contextos de corrupção e violência. Os primeiros dois aspectos têm ocupado uma boa parte do discurso acadêmico e público e nem sempre de forma produtiva. O terceiro aspecto é muitas vezes negligenciado, porém de suma importância, em particular para o caso brasileiro.

### O voto como dever ou direito?

Antes que mais nada, ao discutir categoricamente se o direito do voto é apenas um direito ou apenas um dever, nos encontramos numa discussão normativa. Ou seja, provavelmente não chegaremos a um consenso. Podemos expor as nossas opiniões, mas dificilmente encontraremos argumentos apropriados para convencer o outro. De fato, a suposta dicotomia de deveres e direitos com respeito ao voto já foi abandonada há muito tempo e hoje o *“debate centres rather on whether suffrage rights entail obligations, and if so, whether those obligations ought to be made legally binding”* (Birch, 2009: 42) e se *“the right to vote [would] imply the right not to vote”* (Brennan/Hill, 2014: 158). Mas as discussões normativas acadêmicas parecem ter deixado um legado discursivo. Pois percebemos que na cabeça de muitas pessoas essa dicotomia ainda existe. Os discursos políticos são cheios de menções ao direito ou ao dever, vale revisitar as discussões sobre o voto facultativo na última tentativa de Reforma Política na Câmara de Deputados. A mídia utiliza essas expressões com certa frequência e cidadãos emitem a insatisfação com uma instituição ou a outra através de exatamente estes argumentos. O grande problema é que atrás de argumentos normativos históricos facilmente se escondem interesses políticos e sociais. Filosofar sobre direitos e deveres democráticos, por exemplo, é muito mais aceitável do que expor interesses de manutenção e expansão de poder.

### Voto obrigatório e comparecimento eleitoral

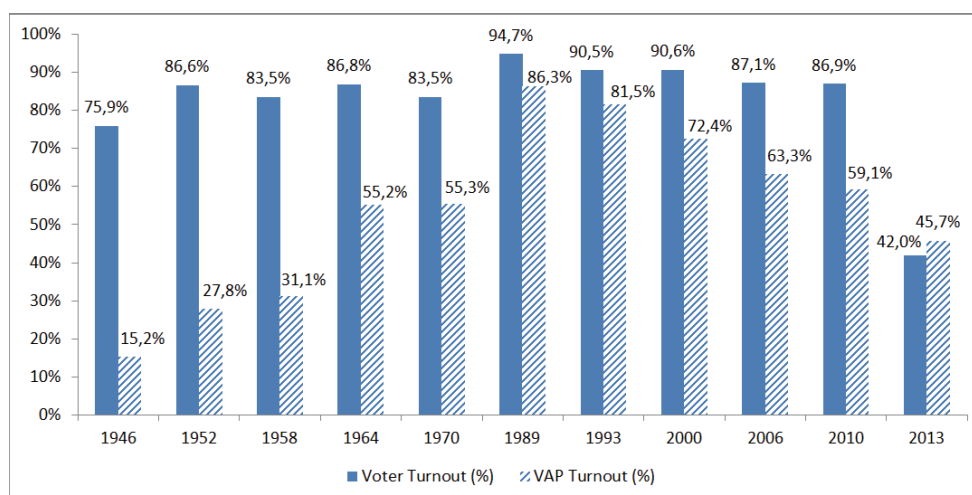
Inúmeros estudos se dedicaram a analisar os possíveis outcomes do voto obrigatório. Geralmente, nesses estudos o VO é operacionalizado como variável independente e correlacionado com variáveis dependentes como preferência para partidos (Selb/Lachat, 2009), comparecimento eleitoral (Jackmann, 1987; Franklin 1999; Kato, 2008; Power, 2009), comparecimento desigual (Gallego, 2007; Power, 2009; Gallego, 2010) e *outcomes* políticos (Birch, 2009).

A hipótese mais estudada é se o voto obrigatório é capaz de garantir um aumento (ou uma estabilização) do comparecimento eleitoral. André Blais mostra num estudo de 2006 que o

VO poderia causar um aumento de alguns poucos pontos percentuais. Schäfer (2011) chega à mesma conclusão e até constata que o voto obrigatório seria *condição suficiente* para um comparecimento maior. No entanto, Altman mostra que a capacidade do voto obrigatório de aumentar o comparecimento é diretamente dependente do sistema de *sanções* para não comparecimento (2008: 5). É curioso constatar que um dos casos exemplares para um sistema eleitoral com voto obrigatório e comparecimento alto, a Bélgica, não aplica sanções na prática (Pilet, 2007: 2). Todos estes estudos são muito meticulosos e bem feitos, porém ousou questionar o valor agregado destes resultados para a nossa busca pela cultura eleitoral. Como disse no início, a matriz institucional de influências para o cidadão-eleitor é tão complexa que quando juntado, é difícil manter a fama do voto obrigatório como remédio instantâneo para comparecimento.

Neste contexto, vale a pena olhar para o caso chileno. Chile tem vivido uma longa fase de crise política com greves e manifestações, principalmente por jovens. Pelas estatísticas, o caso seria uma confirmação da regra. Na primeira eleição depois da mudança do voto obrigatório para o voto facultativo em 2013, Chile registrou o comparecimento mais baixo em décadas. Porém, quando Chile tornou o comparecimento voluntário em 2012, ao mesmo tempo instalou a obrigatoriedade do *registro eleitoral*. Até 2012 o registro era voluntário e o comparecimento eleitoral obrigatório, porém apenas para aqueles que tinham se registrado antes. Poderíamos alegar que votar em Chile nunca foi obrigatório, pois ninguém era obrigado a fazer o registro. Mas, pelo sistema formal, sim era obrigatório e foi tratado assim pelos estudos sobre o voto obrigatório.

**Gráfico 1: Chile — Comparecimento em eleições legislativos de registrados e pessoas com idade de voto 1945 - 2013<sup>2</sup> (fonte: [www.idea.int](http://www.idea.int))**



<sup>2</sup> Os resultados do ano 2013 são corretamente copiados do banco de dados do IDEA, mas certamente contêm erros. A princípio é improvável que tenha tantas pessoas registradas a mais do que pessoas que estão com idade de voto. Os registros foram refeitos no primeiro semestre de 2012 e assim esta discrepância substancial não se explica por registros não atualizados.

O que observamos neste gráfico é que a queda no comparecimento de 2013 foi absolutamente coerente com o declínio constante do comparecimento de pessoas registradas deste o ano 2000. A esperança do então presidente Piñera, que uma alteração do voto fosse suficiente para enfrentar a crise da participação política, em particular com as gerações jovens, parece não ter dado certo. Mais ainda, parece que as pessoas registradas que já estavam desmotivadas com as eleições, se aproveitaram da nova liberdade de não comparecer. Chile é um caso complexo que merece ser discutido em outro ambiente, mas nos ajuda a discutir pelo menos duas afirmações: 1. o declínio de comparecimento eleitoral não é um fenômeno apenas de sistemas com voto facultativo; 2. O voto obrigatório é uma instituição altamente dependente de outras instituições. Para entender o possível impacto do VO, precisa-se analisar instituições que inter-agem diretamente com ele. Já comentei antes a necessidade da aplicação de sanções e agora, a visível importância do sistema de registro eleitoral.

#### Voto obrigatório em contextos de corrupção e violência

O terceiro ponto que quero discutir aqui é o contexto de corrupção e violência. Poderia chamar esse contexto de *desigualdades*, mas quero destacar neste parágrafo o peso da violência no processo eleitoral. Curiosamente, os argumentos sobre o voto obrigatório em ambientes de corrupção eleitoral são um pouco difusos: um grupo alega que o voto obrigatório facilita corrupção. O VO baixaria os custos de mobilização ao passo que o preço do voto subisse. Outros dizem que o preço cairia com a grande oferta de votos e assim a corrupção eleitoral diminuiria naturalmente.

O quê isso tem a ver com o *eleitor desejado*? Idealmente podemos alegar que existe um sistema político só, que a democracia fornece um ambiente em que o estado de direito reina e o cidadão/eleitor são *pares* — *iguais*. Na prática, no entanto, sabemos que isso não é o caso. Sabemos que as obrigações de um cidadão, são diferentes das obrigações do outro. Que o acesso a direitos, mesmo a direitos já conquistados, não é igual para todos. E nessa realidade a violência desenvolve um peso muito grande. O eleitor pode ser desejado pelo sistema formal, mas o que acontece se ele encontra-se também em outro sistema onde instituições competitivas exigem dele um comportamento que viola as regras do sistema formal? Para o cidadão-eleitor em sistemas de violência, a corrupção eleitoral não é necessariamente a violação de leis, e sim a priorização de seguir às regras de um sistema que ameaça a integridade física e moral dele.

Colombia serve como um caso exemplar aqui, mas se a olharmos com mais cuidado para a Baixada Fluminense ou a Zona Oeste do município do Rio, vamos encontrar inúmeros outros exemplos. Colombia é um dos poucos casos na América Latina que nunca instalou

nenhuma forma de voto obrigatório. Historicamente também é um país com baixo comparecimento eleitoral. O que mais uma vez seria um caso forte para o voto obrigatório como remédio para baixo comparecimento, com outro ângulo muda completamente de perfil, pois na Colômbia violência e corrupção têm tido um impacto forte na participação eleitoral. Ungar alerta que *“en países como Colombia, el debate sobre el voto obligatorio no puede sustraerse de una realidad que en los últimos años ha estado marcada por la existencia en muchas regiones del país de coacciones que limitan la libertad del sufragio — desde asesinatos y coacciones físicas o amenazas por parte de actores armados a candidatos, electores y jurados de votación y la presentación de candidatos únicos, pasando por la compra de votos, hasta el clientelismo —, y por dificultades de diversa índole para depositar un voto informado”* (2007: 216).

Se imaginamos uma pessoa de alto status econômico e social e sabemos que ela *vende* o voto a troca de qualquer benefício individual, estamos inclinados a julgar isso como comportamento antidemocrático. No entanto, se nós nos colocamos no lugar de uma pessoa que vive ameaçada por dois ou mais frentes informais e ainda tem que responder às responsabilidades legais de um sistema político, qual seria a nossa avaliação? Ambas se encontram incluídas/integradas em instituições alternativas, mas os motivos para priorizar o sistema informal sobre o sistema formal são bem diferentes.

Agora imaginemos os mesmos perfis de eleitores, mas desta vez sem violência. Os dois abstêm. Mas porque? Tirando todos motivos singulares ocasionais (como um mal-estar súbito ou outra emergência), podemos encontrar motivos totalmente opostos, mas também surpreendentemente parecidos. Um se beneficia do sistema formal sem precisar contribuir, outro não se beneficiaria do sistema formal mesmo se participasse. A motivação dos dois é baixa, mas por razões opostas. A participação eleitoral é tão dinâmica quanto a sociedade. Então por que não dedicamos mais energia a este assunto? Sobre tudo no Brasil o comparecimento eleitoral é uma incógnita. Muito menos sabemos sobre a justificativa. Talvez tenhamos algumas ideias, mas os estudos são escassos.

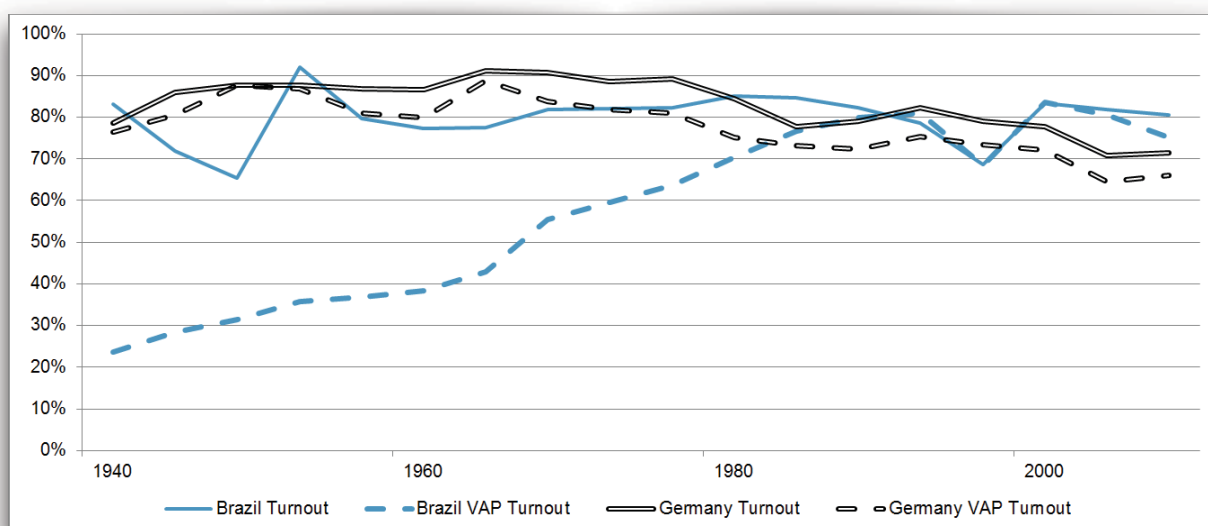
### **Os casos: Alemanha e Brasil**

Brasil é um caso natural para o estudo do voto obrigatório e sem dúvida a grande inspiração para o conceito do *eleitor desejado*. Geralmente, a academia se refere ao Brasil como o caso com o maior eleitorado num sistema de voto obrigatório, com um detalhado sistema de sanções, além de uma longevidade expressiva do sistema eleitoral (Nicolau/Stadler 2016). No entanto, enquanto o processo de *inclusão* do sufrágio tem sido um processo matematicamente quase linear (veja Gráfico 1), a integração do eleitorado tem sido muito menos retilíneo. Vou mostrar nos próximos parágrafos que o fascínio do caso brasileiro se

esconde atrás dessas formalidades e é na comparação com o caso da Alemanha que ele demonstra toda a sua complexidade.

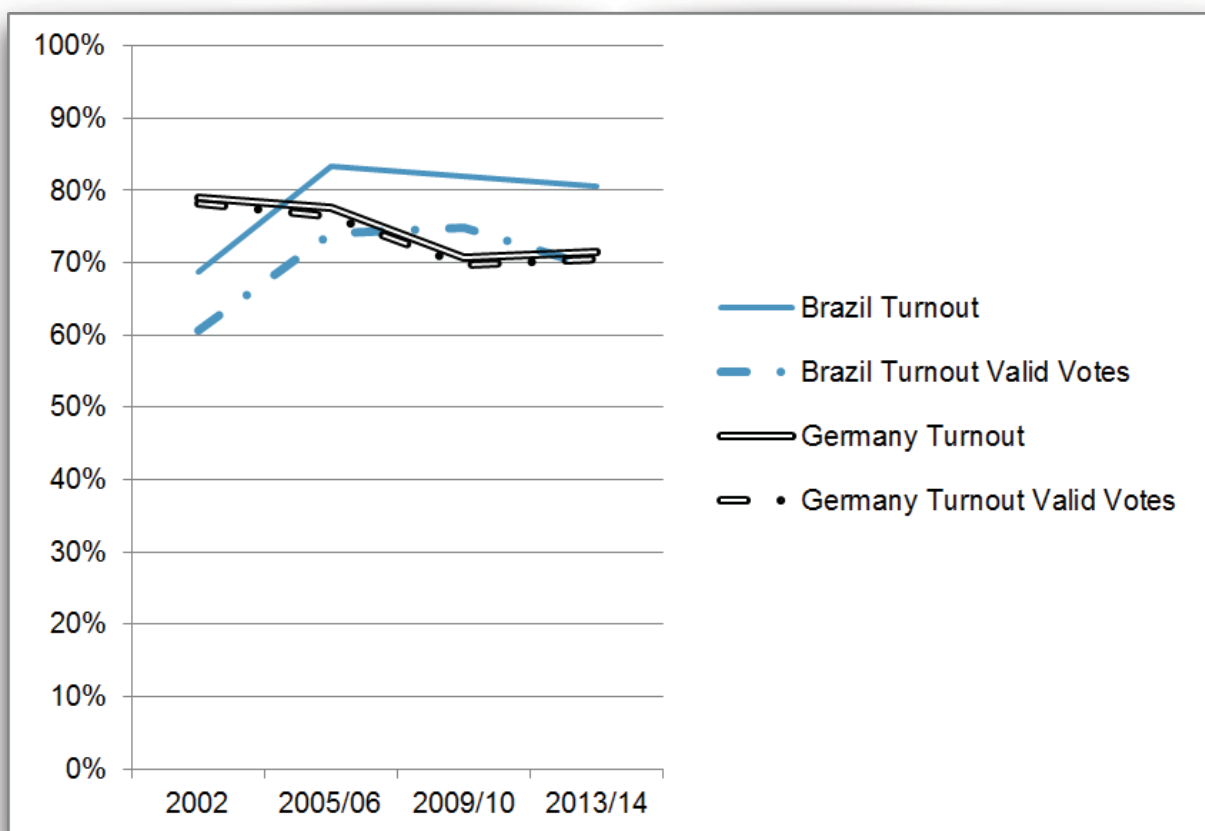
Alemanha, por outro lado, é um caso paradoxo de um sistema formal voluntário com uma história complexa de obrigatoriedades informais. A inclusão do sufrágio se deu de forma súbita e, ignorando algumas modificações ao longo das décadas, quase completa no ano 1918/1919. Pode-se dizer que, tirando a fase totalitária do Nazismo, o processo de integração tem sido bastante linear. Ou não? Como vemos no Gráfico 1, os alemães estão comparecendo cada vez menos na urnas.

**Gráfico 1: Comparecimento Alemanha Brasil 1940-2014 (eleições federais legislativas)**  
(fonte: [www.idea.int](http://www.idea.int))



Os gráficos 1 e 2 ilustram bem como Alemanha, a pesar do voto facultativo, tem tido uma média alta de comparecimento eleitoral ao longo das décadas, com um declínio a partir dos anos 1980. Porém, o gráfico 1 não deve ser entendido como uma comparação do comparecimento *stricto sensu*, e sim como uma visualização dos processos de inclusão do sufrágio (cidadãos-eleitores) e da integração como eleitores potenciais. O processo de inclusão fica bem representado pelo aumento do comparecimento da população em idade de voto (VAP). A integração se esconde em dados sobre a composição do eleitorado potencial, dos registros eleitorais e da parcela de votos inválidos (Gráfico 2).

**Gráfico 2: Comparecimento Alemanha e Brasil 2002-2014: votos válidos (eleições federais legislativas) (fonte: [www.idea.int](http://www.idea.int))**



### Alemanha

De um ponto de vista institucional, na Alemanha todos os cidadãos são eleitores desejados. A única restrição notável se aplica a estrangeiros residentes, mesmo para aqueles que têm vivido no país por décadas. Depois de ter universalizado formalmente o sufrágio em 1918/1919, Alemanha tem costurado uma rede nítida de mobilização eleitoral, simplificação administrativa do acesso ao ato do voto e educação política como matéria obrigatória do ensino médio. Cidadãos que alcançam a idade eleitoral são automaticamente convocados para participar em eleições. Eles podem votar remotamente ou na mesa eleitoral e têm alguns meses para efetuar o voto (assim que recebem a convocação individualizada). Além desta *integração top-down*, o sistema partidário historicamente tem assumido o papel de mobilizador que garante uma *integração bottom-up*. Outros atores que exercem este papel são associações, movimentos, lobbies e igrejas. Os dois processos em conjunto providenciaram um ambiente favorável para um alto comparecimento eleitoral.

Uma análise da evolução histórica da integração do sufrágio reforça a imagem de um país com uma noção forte de que o voto seja obrigatório. No ato da inclusão de um determinado

segmento no sufrágio formal, os cidadãos-eleitores foram chamados para “cumprir com o seu dever”. Todas as adaptações administrativas para facilitar o acesso ao ato do voto foram acompanhados pelo objetivo de todo mundo poder “cumprir com o seu dever”. O termo dever cívico tem sido um *leitmotif* extraordinário em todos estes processos e se tornando um conceito popular. Diferentes *surveys* e as fortes discussões com tom fiscalizador em torno do comparecimento eleitoral comprovam esta observação: você pode não comparecer, mas você tem que se sentir culpado. Em outras palavras, na Alemanha o direito de votar nunca implicou o direito de não votar.

Ao mesmo tempo não tem como ignorar que os alemães têm comparecido cada vez menos nas eleições. Vários estudos mostram que sobre tudo no segmento da população menos instruída e sócio-economicamente menos favorecida, a abstenção tem crescido de forma alarmante (Güllner 2012). A mobilização tradicional não alcança esse segmento. Sobre tudo a comparação do comparecimento dos estados da antiga Alemanha oriental e da antiga Alemanha ocidental reforça o questionamento de como a socialização política influencia a probabilidade de comparecermos nas urnas. Se na antiga Alemanha Ocidental a democracia foi um legado a ser defendido a qualquer custo, para os novos cidadãos-eleitores da extinta República Democrática ela foi um regime que precisava provar a superioridade em fornecer liberdade e bem-estar para os cidadãos. As novas gerações já nem conhecem mais uma alternativa para a democracia. Elas são socializadas dentro deste espírito democrático e isso talvez tenha levado elas a considerar a democracia algo natural.

### Brasil

O meu estudo sugere a interpretação de que no Brasil não tem *um* eleitor desejado, mas um eleitorado desejado *segmentado*. Desde a República Velha a própria constituição federal distingue entre aqueles que são obrigados e aqueles que não são obrigados. A inclusão formal do sufrágio se prolongou até 1985, quando analfabetos pela primeira vez adquirem o direito do voto. Esta inclusão tardia em conjunto com uma fraca integração top-down freou a evolução do eleitorado potencial. O eleitor desejado tinha gênero até 1965, quando o voto obrigatório é ampliado a todas as mulheres brasileiras (independente de idade e profissão), tinha um mínimo grau de desenvoltura cultural até 1985 e até hoje tem uma idade bem especificada. Analfabetos, ainda em torno de 9% da população ativa, não são obrigados a registrar-se e comparecer. Idosos com mais de 70 anos também não são obrigados. Sempre que o país se viu na necessidade de incluir novos segmentos no sufrágio, ao mesmo tempo puxou o *freio de mão*: “Pode votar, mas não precisa”. Isso é uma mensagem muito forte num ambiente que supostamente preza o voto de tal forma que o torna obrigatório com um detido sistema de sanções. O quesito da exclusão histórica de analfabetos impõe a comparação com os Estados Unidos, onde analfabetismo foi usado para excluir a população negra e migrantes pobres através dos famosos leis de *disenfranchisement*. O mesmo aconteceu

no Brasil quando a população negra conquistou a liberdade, sem conquistar o direito do voto. O eleitor desejado, neste contexto, tinha cor e um status sócio-económico elevado. Manter o voto voluntário para este segmento da população pelo menos evoca uma conotação sombria.

Aqui vale uma auto-crítica. De forma geral sabemos muito pouco sobre os efeitos do voto obrigatório na Brasil. Como Gráfico 2 mostra, o número de votos inválidos está crescendo de eleição em eleição, o que leva a supor que de fato muitas pessoas comparecem apenas para evitar sanções. O que podemos afirmar com um certo nível de confiança é que o brasileiro em geral não tem uma forte *noção de que votar seja um dever*. Sabemos que os cidadãos não estão satisfeitos com o voto obrigatório. Em vários *surveys* nos últimos anos mais do que a metade de entrevistados afirma que não iria votar se não fosse obrigatório por lei. Não podemos afirmar que eles de fato deixariam de comparecer sistematicamente ou se sistemas alternativos dariam incentivos suficientes para evitar a abstenção, pois não temos conhecimento suficiente sobre a predisposição do cidadão-eleitor.

Por outro lado temos bastante evidências de que o sistema nunca foi desenhado para criar uma noção de votar como *dever cívico*. O voto obrigatório brasileiro carrega uma forte conotação de um comparecimento obrigatório. Possíveis déficits da qualidade do voto parecem ter sido considerados secundários à inclusão quantitativa do eleitorado. Esse vácuo de integração *top-down* foi facilmente preenchido por instituições informais que se aproveitaram para integrar os cidadãos-eleitores nos sistema deles, sobre tudo em mercados eleitorais informais como Desposato mostrou em 2006. Em outras palavras, existem forças integradoras e mobilizadoras alternativas e a grande maioria dos brasileiros é testemunha dessas dinâmicas. Durante muito tempo os chamamos de *coronéis* tradicionais, mas hoje em dia eles têm inúmeros perfis como líderes religiosos, milicianos, traficantes etc. De certo modo, todos os brasileiros são eleitores desejados, mas possivelmente não pelo sistema formal, e sim por segmentos informais que se aproveitam de dinâmicas informais para estabelecer o seu poder no sistema formal.

## **Resultados**

Nos dois casos, Alemanha e Brasil, ficou evidente que o voto compulsório (formal e informal) tem sido muito mais uma ferramenta para regular e controlar o eleitorado, do que uma expressão normativa de um conceito que entende o voto como um pilar da democracia. A evolução histórica do sufrágio no Brasil trouxe consigo uma diferenciação meticulosa dos que tinham que votar e aqueles que poderiam, mas não eram *requisitados* a votar. Consequentemente, a análise conduz à interpretação de que o eleitor desejado tem sido e continua sendo um *eleitor segmentado*. Ele tem gênero, idade, grau de formação e, sendo

assim, tem um status sócio-econômico e cor de pele. No Brasil, por exemplo, se impõe a comparação com as leis de *disenfranchisement* nos Estados Unidos (Keyssar 2015).

O caso da Alemanha, por outro lado, demonstra dinâmicas inclusivas e integradoras bastante distintas. O sufrágio universal foi cedido de uma vez (em 1918) e os mais diversos meios foram usados para fazer os cidadãos-eleitores comparecerem às urnas. Ao mesmo tempo, um minucioso conjunto de instituições garantiu que o eleitorado potencial fosse sintonizado com o sistema estabelecido. Fica evidente, porém, que a estratégia desta integração se baseou nos partidos políticos como agente principal. Com a crise dos partidos que se iniciou na segunda metade dos anos 90 do século passado, esse agente se mostrou cada vez menos efetivo na integração e mobilização dos cidadãos-eleitores como eleitores potenciais. Ao mesmo tempo parece que as instituições reguladoras historicamente responsáveis por criar e manter uma cultura de *dever cívico* não conseguiram preencher esse vácuo e apresentarei indicadores que mostram que o comparecimento eleitoral já não tem o mesmo caráter compulsório como nas décadas passadas.

Meu estudo conclui que os dois países precisam reajustar o seu paradigma do eleitor desejado para resolver questões importantes com respeito à quantidade e à qualidade do comparecimento eleitoral. Em ambos países, mesmo com sistemas eleitorais consideravelmente diferentes, os segmentos menos favorecidos da sociedade são menos suscetíveis a usufruir *livremente* dos direitos políticos. Argumento que encontramos as raízes desse fenômeno na cultura dos sistemas políticos.

## Referências

ALTMAN, D. Individual, Economic, and Institutional Causes of Electoral Participation in Latin America. [S.l.], 2008.

BIRCH, S. Full participation: a comparative study of compulsory voting. [S.l.]: United Nations University Press, 2009.

BLAIS, A. What affects voter turnout? Annual Review of Political Science, v. 9, p. 111–125, 2006.

BORBA, Á. A. de. O eleitor ausente. O não comparecimento às urnas na discussão das Ciências Sociais. Civitas-Revista de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, v. 8, n. 2, p. 187–206, 2008.

CANÊDO, L. B. O sufrágio universal e a invenção democrática. [S.l.: s.n.], 2005.

DESPOSATO, S. W. How informal electoral institutions shape the Brazilian legislative arena. In: HELMKE, G.; LEVITSKY, S. (Ed.). Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America. Baltimore: JHU Press, 2006. p. 56–68.

DIERMEIER, D.; KREHBIEL, K. Institutionalism as a methodology. Journal of Theoretical Politics, v. 15, n. 2, p. 123–144, 2003.

FRANKLIN, M. N. Electoral engineering and cross-national turnout differences: what role for compulsory voting? *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, v. 29, n. 01, p. 205–216, 1999.

GALLEGO, A. Does compulsory voting reduce inequality in turnout? An examination of its impact on educational biases. In: ECPR Workshop “Compulsory Voting: Principles and Practice,” Helsinki, Finland, May. [S.l.: s.n.], 2007. p. 7–12.

GÜLLNER, M. Nichtwähler in Deutschland. Friedrich Ebert Stiftung, 2012.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. [S.l.]: Johns Hopkins University Press, 2006.

JACKMAN, R. W. Political institutions and voter turnout in the industrial democracies. *American Political Science Review*, Cambridge Univ Press, v. 81, n. 02, p. 405–423, 1987.

KATO, K. Evaluating compulsory voting: Australia in comparative perspective. Tese (Doutorado) — LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE (UNITED KINGDOM), 2008.

KEYSSAR, A. *The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States*. [S.l.]: Basic Books, 2009.

KEYSSAR, A. Voting. In: KAZIN, M.; EDWARDS, R.; ROTHMAN, A. (Ed.). *The Princeton Encyclopedia of American Political History*. (Two Volume Set). [S.l.]: Princeton University Press, 2009. p. 854–863.

NICOLAU, J., STADLER, J. The Brazilian Electoral System. In: *The Political System of Brazil*. Springer Berlin Heidelberg, 2016. p. 103-120.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. [S.l.]: Cambridge University Press, 1990. (Political Economy of Institutions and Decisions).

PILET, J.-B. Choosing compulsory voting in Belgium: strategy and ideas combined. In: ECPR Workshop “Compulsory Voting: Principles and Practice,” Helsinki, Finland, May. [S.l.: s.n.], 2007.

POWER, T. J. Compulsory for whom? mandatory voting and electoral participation in Brazil, 1986-2006. *Journal of Politics in Latin America*, v. 1, n. 1, p. 97–122, 2009.

REIS, A. C. A. dos. A participação eleitoral e seus correlatos socio-econômicos. In: JÚNIOR, O. B. de L. (Ed.). *Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática*. [S.l.]: Rio Fundo Editora, 1991.

SCHÄFER, A. Republican liberty and compulsory voting. MPIfG discussion paper, 2011.

SCHAFFER, F. C. Not-so-individual voting: Patriarchal control and familial hedging in political elections around the world. *Journal of Women, Politics & Policy*, Taylor & Francis, v. 35, n. 4, p. 349–378, 2014.

SELB, P.; LCHAT, R. The more, the better? counterfactual evidence on the effect of compulsory voting on the consistency of party choice. *European Journal of Political Research*, Wiley Online Library, v. 48, n. 5, p. 573–597, 2009.

UNGAR, E. Lo bueno, lo malo y lo feo del voto obligatorio en Colombia: un debate inconcluso. *Centro de Estudios Públicos: Modernización del régimen electoral chileno*, Santiago de Chile, p. 211–217, 2007.