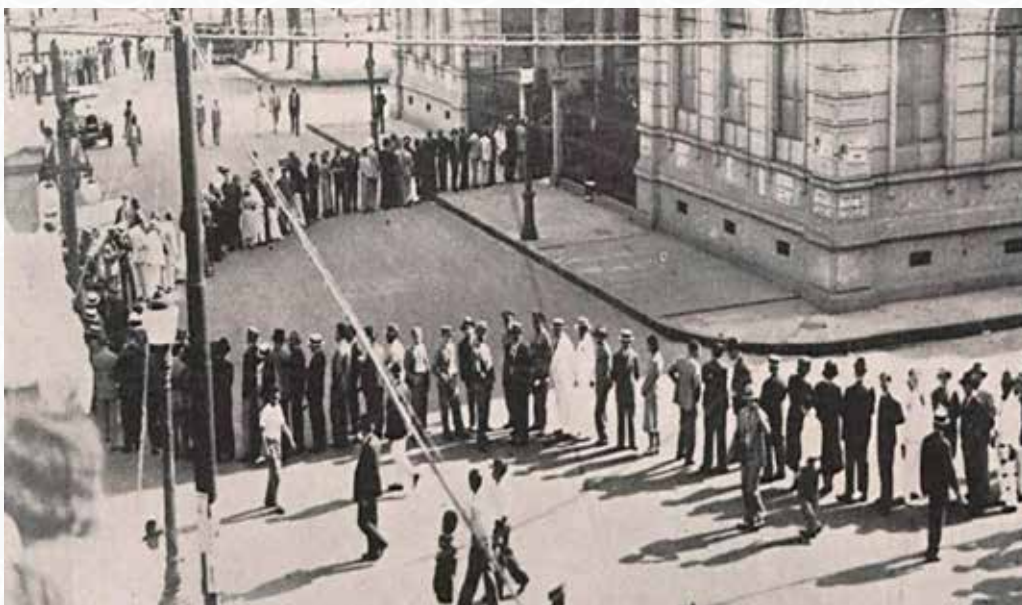




Alistamento ou voto obrigatório?

Paolo Ricci



Fila de eleitores à frente do edifício do Ministério da Viação, no Rio de Janeiro, onde funcionou uma seção eleitoral. A notícia informa que os eleitores esperavam, das oito da manhã até o entardecer, a vez de cumprirem seu dever cívico. **Fonte:** *O Malho: semanário de humor artístico e litterario* (RJ), Ano XXXII, n. 1586, 13 de maio de 1933, p. 6. Acervo da Fundação Biblioteca Nacional – Brasil. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/116300/78203>.

O voto como dever cívico

Vários países possuem normas que obrigam seus cidadãos a votar. Um dos primeiros países a introduzir o voto obrigatório em eleições modernas no século XIX foi a Bélgica, em 1893. Outros países, antes da Segunda Guerra Mundial, adotaram medidas em tal sentido, prevendo penalidades para o cidadão que não comparecesse no dia da eleição. Nas Américas Latina e Central, países como Argentina, Bolívia, Chile, Equador, México, Peru e Panamá já haviam legislado sobre o assunto antes mesmo da inovação prevista pelo Código Eleitoral de 1932.

No entanto, por que o voto obrigatório? Para além das justificativas de caráter moral (reduzir a abstenção eleitoral e garantir a participação ativa de todos), há dois argumentos que são frequentemente lembrados pelos estudiosos. Para os países que introduziram o sufrágio masculino universal, como a Bélgica, o aumento dos eleitores teria impactado diretamente as eleições, tornando-as demasiadamente custosas. Tratava-se de organizar a eleição, promover o alistamento eleitoral, persuadir e mobilizar os eleitores para que votassem. Assim, o voto obrigatório atuaria como uma correção ao sufrágio universal, reduzindo os custos eleitorais. Para outros, as razões político-partidárias seriam mais importantes. Em vários países da Europa, no final do século XIX, havia forte avanço das forças socialistas e comunistas. À medida em que a esquerda ameaçava os partidos conservadores e liberais no poder, o voto obrigatório se tornaria uma estratégia adequada para compelir o comportamento do eleitor conservador, mais moderado, mas menos interessado nas eleições.

Entretanto, tais explicações não se aplicavam ao Brasil. O tema da ampliação do sufrágio universal não estava no horizonte dos políticos brasileiros, sendo majoritária, na época, a ideia de que apenas os mais instruídos pudessem participar ativamente da vida política. Esse sentimento também era dominante entre os três especialistas da comissão encarregada de elaborar o Código Eleitoral. Se, para Assis Brasil, o analfabeto “é um incapaz” (Brasil, 1931: 48) e, para João Cabral, sua exclusão era “óbvia” (Cabral, 1934: 21), para Pinto Serva, tratava-se de “primeiro civilizar o nosso povo, porque onde não há capacidade não adianta proclamar direitos, que ficam existindo apenas no papel” (Serva, 1933: 20). Por outro lado, durante as fases de elaboração do Código Eleitoral, não havia oposições e partidos de esquerda reivindicando participação para as classes subalternas. O próprio Código é outorgado em fevereiro de 1932, sem partidos funcionando legalmente ou minimamente organizados.





Pedro Ernesto e outros na inauguração do posto eleitoral da prefeitura em 10 de fevereiro de 1933.

Fonte: Arquivo Pedro Ernesto Batista, FGV CPDOC, PEB foto 062.

Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/PEB/audiovisual/pedro-ernesto-e-outros-na-inauguracao-do-posto-eleitoral-da-prefeitura>.

Alternativamente, pode-se argumentar que a razão principal para que se adotassem normas em matéria de voto obrigatório reside no interesse do Governo Provisório em organizar o pleito de 1933. Após a Revolução de 1930, anulado o registro dos eleitores da Primeira República, para o Governo Provisório haveria urgência em criar um contingente eleitoral e, para tanto, era fundamental garantir a participação dos eleitores dos centros urbanos e de alguns setores populacionais mais difíceis de serem mobilizados em comparação aos eleitores do interior. Assim fazendo, buscando mobilizar alguns setores populacionais, mas não a população como um todo, as elites revolucionárias estariam preocupadas com a legitimação do novo regime pela via eleitoral. A obrigatoriedade visava alcançar esse objetivo.

O que de fato o Código previa?

Há um aspecto sutil da reforma que frequentemente passa despercebido entre os analistas: a diferenciação entre alistamento e voto obrigatório.

O Código Eleitoral de 1932, que disciplinou as primeiras eleições de 1933, apenas fixava algumas normas em matéria de inscrição no Registro Eleitoral, sem tocar na questão do voto. Uma série de disposições deixava a entender que não se alistar teria consequências para quem exercesse função pública. Assim, o art. 119 estabelecia que:

Art. 119. O cidadão alistável, um ano depois de completar maioridade ou um ano depois de entrar em vigor este código, deverá apresentar seu título de eleitor para poder efetuar os seguintes atos:

- a) desempenhar ou continuar desempenhando funções ou empregos públicos, ou profissões para as quais se exija a nacionalidade brasileira;
- b) provar identidade em todos os casos exigidos por lei, decretos ou regulamentos.

As exceções eram também explicitadas:

Art. 120. [...]

- a) aos cidadãos residentes no estrangeiro, ou domiciliados no Brasil, há menos de um ano;
- b) aos homens maiores de sessenta anos, e às mulheres em qualquer idade.

O art. 121 deixava mais claro ainda quem podia deixar de cuidar do processo eleitoral:

Art. 121. Os homens maiores de sessenta anos e as mulheres em qualquer idade podem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral.

Portanto, o alistamento era indiretamente obrigatório. A prova de que se estava inscrito no Registro Eleitoral era obrigatória para exercer certas funções públicas. O art. 59 deixava claro que essa era a condição para os candidatos,

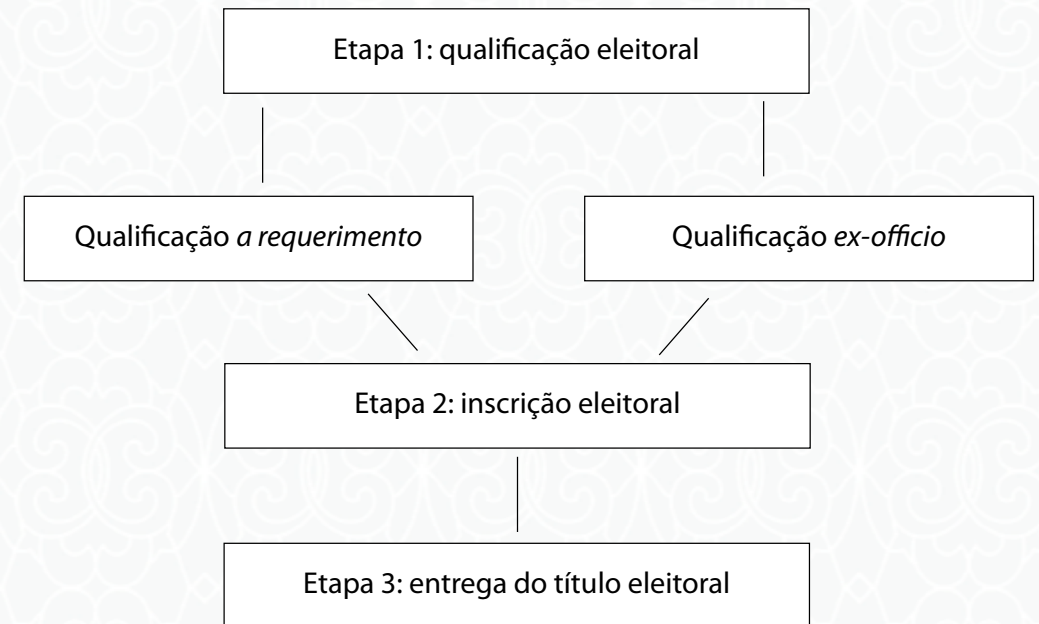
exigindo-se, como condição de elegibilidade, ser eleitor. Parece um dispositivo desnecessário, mas devemos lembrar que, na Primeira República, a legislação eleitoral não obrigava os candidatos a se alistar.



Photo Silva e Serviço Eleitoral, Goiânia. Década de 1930. Fonte: Acervo do Museu da Imagem e do Som de Goiás.

Nesse sentido, pode-se perceber que os dispositivos do Código recaem sobretudo sobre o funcionalismo. A esse respeito, é importante explorar o tema, compreendendo como se dava o alistamento. O Fluxograma 1 tem o propósito de sintetizar esse processo.

Fluxograma 1 – Etapas do alistamento eleitoral



Havia três etapas no alistamento. Na primeira delas, o cidadão tinha que apresentar uma série de documentos para fins de qualificação. Nessa fase, o cidadão podia fazer o pedido individualmente, ou seja, *a requerimento*, como se dizia na época.



Antunes Maciel e outros por ocasião de sua identificação no Tribunal Eleitoral do Distrito Federal, no Palácio Tiradentes, em 16 de novembro de 1932.

Fonte: Arquivo Antunes Maciel, FGV CPDOC, AM foto 010-2.

Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/AM/audiovisual/antunes-maciel-e-outros-por-ocasio-de-sua-identificacao-no-tribunal-eleitoral-do-distrito-federal-no-palacio-tiradentes>.

Alternativamente, o Código inovou ao possibilitar que a qualificação eleitoral fosse feita *ex officio* por parte de atestados preparados pelos chefes trabalhistas, que seriam responsáveis pela autenticidade das listas com nome e prenome, cargo e profissão, nacionalidade, idade e residência do eleitor. Conforme o art. 37, eram alistáveis *ex officio*:

Art. 37. [...]

- a) os magistrados, os militares de terra e mar, os funcionários públicos efetivos;
- b) os professores de estabelecimentos de ensino oficiais ou fiscalizados pelo governo;
- c) as pessoas que exerçam, com diploma científico, profissão liberal;
- d) os comerciantes com firma registrada e os sócios de firma comercial registrada;
- e) os reservistas da 1ª categoria do Exército e da Armada, licenciados nos anos anteriores.

A essas categorias, o Decreto n. 22.168, de 5 de dezembro de 1932, acrescentava os sindicatos das classes patronais e operárias, incorporando na legislação eleitoral o Decreto n. 19.770, de 19 de março de 1931, que organizava os sindicatos sob o controle do Estado. A partir da leitura dessas normas, é possível sustentar que o público-alvo da reforma era o conjunto dos trabalhadores predominantemente não manuais, constituídos por funcionários da administração pública e profissionais do mercado, em sua maioria residentes nas capitais dos estados, alistáveis via *ex officio*.

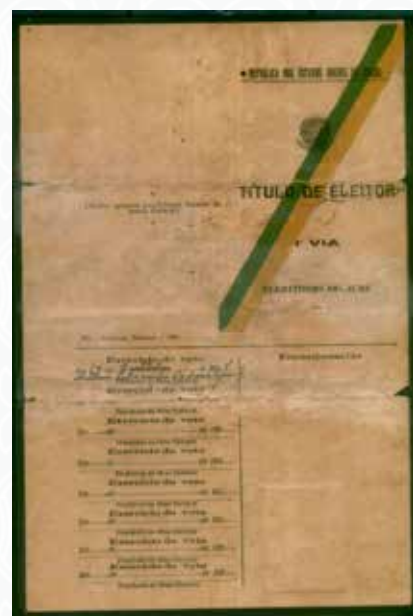
Livro protocolo para os demais Papéis			que derem entrada no cartório	
Número do processo	Data	Especie do processo	Assinatura	Andamento
1	11	1932 Ofício enviado pelo Sr. Thomas Simões de Sousa Brasil Filho Diretor Gerente de T. B. e M. Reg. e T. B. de T. B.		Remessa de lista de nomes de pessoas que se inscreveram para o alistamento eleitoral em 1932, com o fim de serem alistadas no cartório eleitoral de T. B. e M. Reg. e T. B. de T. B.
2	11	1932 Ofício enviado pelo Sr. Raimundo de Paula Ribeiro, encarregado de guarda e manutenção de nome e registro de T. B. e M. Reg. e T. B. de T. B.		Remessa de lista de nomes de pessoas que se inscreveram para o alistamento eleitoral em 1932, com o fim de serem alistadas no cartório eleitoral de T. B. e M. Reg. e T. B. de T. B.
3	18	1932 Ofício enviado pelo Sr. Raimundo de Paula Ribeiro, encarregado de guarda e manutenção de nome e registro de T. B. e M. Reg. e T. B. de T. B.		Remessa de lista de nomes de pessoas que se inscreveram para o alistamento eleitoral em 1932, com o fim de serem alistadas no cartório eleitoral de T. B. e M. Reg. e T. B. de T. B.
4	18	1932 Ofício enviado pelo Sr. Raimundo de Paula Ribeiro, encarregado de guarda e manutenção de nome e registro de T. B. e M. Reg. e T. B. de T. B.		Remessa de lista de nomes de pessoas que se inscreveram para o alistamento eleitoral em 1932, com o fim de serem alistadas no cartório eleitoral de T. B. e M. Reg. e T. B. de T. B.
5	11	1932 Ofício enviado pelo Sr. Raimundo de Paula Ribeiro, encarregado de guarda e manutenção de nome e registro de T. B. e M. Reg. e T. B. de T. B.		Remessa de lista de nomes de pessoas que se inscreveram para o alistamento eleitoral em 1932, com o fim de serem alistadas no cartório eleitoral de T. B. e M. Reg. e T. B. de T. B.

Página do livro de protocolo em que constam as listas dos funcionários enviadas pelos encarregados para o alistamento de 1933.

Fonte: Acervo do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará.



Título eleitoral de 1934, Estado do Maranhão. Fonte: Acervo do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão.



Título eleitoral de 1934, Estado do Acre. Fonte: Acervo do Tribunal Regional Eleitoral do Acre.

O Código Eleitoral, porém, não falava em obrigatoriedade do voto. A decisão em não tornar o voto obrigatório se explica pelo debate recorrente sobre o tema da liberdade individual. Para João Cabral, a obrigatoriedade era “impraticável e contraditória com a sua qualidade essencial, que é a liberdade”. De forma mais enfática, Assis Brasil afirmava que seria um absurdo “arrastar alguém coercitiva e corporalmente ao lugar da eleição, forçando-o a emitir o seu voto, seja em que eleição for”. A admissão de alguma obrigatoriedade para o alistamento era, porém, justificável. De acordo com João Cabral, membro da comissão que redigiu o anteprojeto do Código Eleitoral, essa forma de qualificar o cidadão se devia à urgência “de levantar-se um eleitorado para a escolha dos representantes”. Assis Brasil admitia “certas providências legais”, tendo em vista que a abstenção eleitoral é um “mal que vicia nas próprias fontes a ordem social” e deveria ser evitada. Foi durante o processo constituinte que as normas em matérias de alistamento e voto sofreram mudança importante, explicitando-se a obrigatoriedade. O art. 109 da Constituição de 1934 assim determinava:

Art. 109. O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções, que a lei determinar.

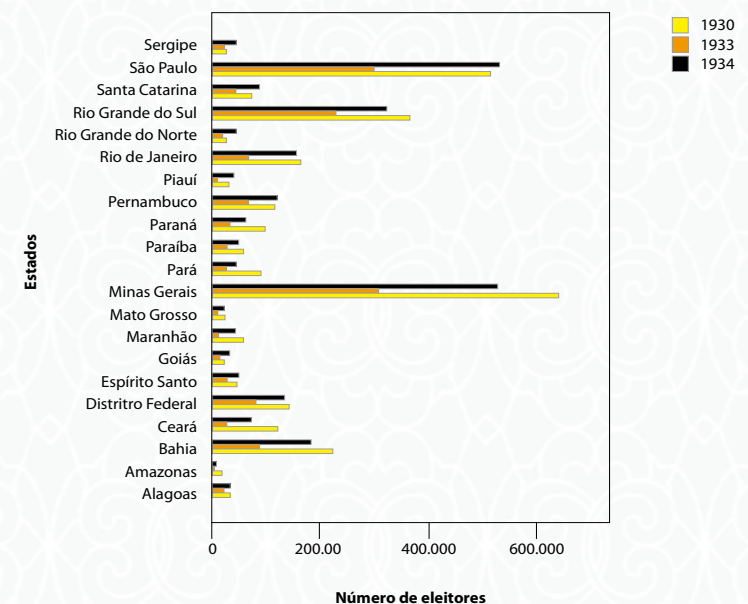
As eleições de 1933 e 1934: os efeitos da obrigatoriedade



Primeira página do *Diário da Manhã*, jornal governista de Pernambuco, retratando o pleito de 1933 e a ampla participação.
Fonte: *Diário da Manhã* (PE), Ano VII, n. 2826, 5 de maio de 1933, p. 1. Acervo da Fundação Biblioteca Nacional – Brasil.
 Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/093262_02/10314.

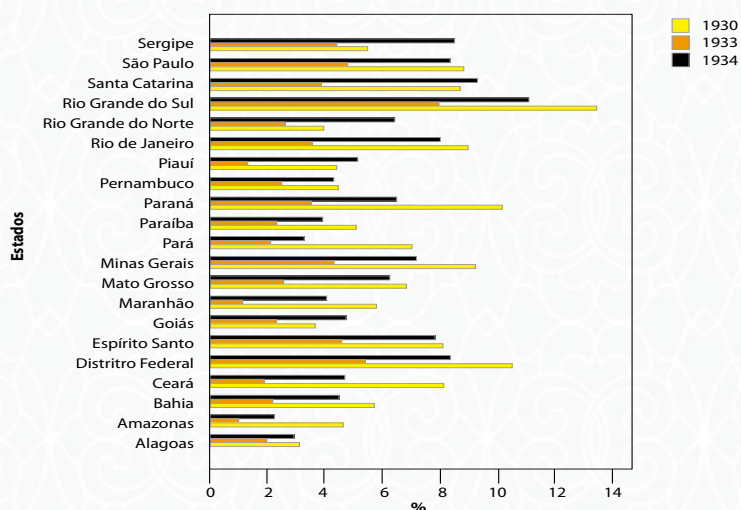
Podemos dizer que a nova regra produziu mudanças significativas a respeito da Primeira República? Os gráficos aqui apresentados ajudam a entender melhor como a nova regra impactou a participação política. Se olharmos o número de eleitores alistados (Gráfico 1), notamos que 1933 e 1934 não produzem uma ruptura em comparação à eleição de 1930, a última da Primeira República. A quantidade de inscritos no Registro Eleitoral é inferior na eleição de 1933 em todos os estados e só aumenta na eleição sucessiva, a de 1934, quando se elegeram os constituintes estaduais e o Congresso ordinário. Esses dados se confirmam quando consideramos a proporção de alistados em relação à população total (Gráfico 2). Há, porém, uma grande mudança se deslocamos o foco para os valores relativos à participação política (Gráfico 3). Note-se que, em quase todos os estados, os votantes são mais numerosos nas eleições de 1933 e 1934. Se em 1930 compareceram 62% dos alistados, em 1933 esse valor sobe para 81% e, em 1934, cai para 75%. São valores expressivos e em linha com os registrados em outros países europeus na mesma época.

Gráfico 1 – Número de eleitores alistados por estado, em 1930, 1933 e 1934



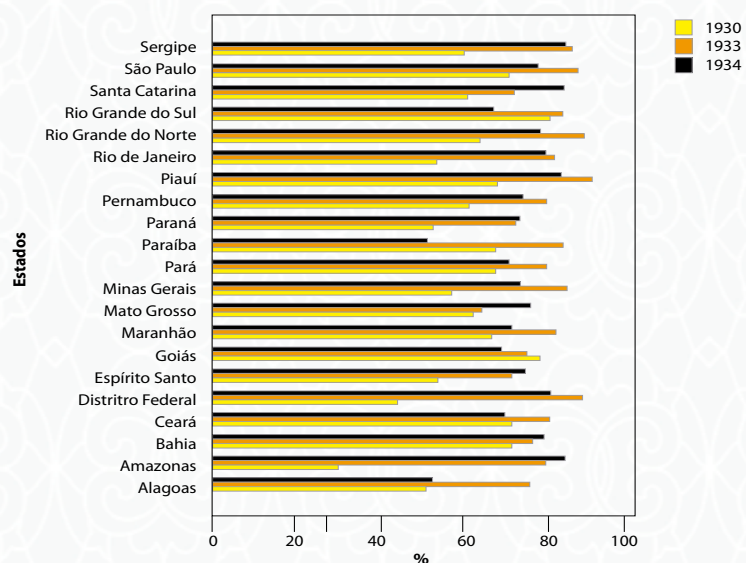
Fonte: elaboração própria.

Gráfico 2 – Proporção de alistados por estado, em 1930, 1933 e 1934



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 3 – Comparecimento eleitoral por estado, em 1930, 1933 e 1934



Fonte: elaboração própria.

Os níveis elevados de participação eleitoral são imputáveis à forte mobilização eleitoral promovida por candidatos e, sobretudo, por partidos. Não foi apenas o novo cenário político que produziu um nível maior de competição e mobilização política nos pleitos dos anos 1930: duas inovações institucionais devem ser lembradas. Por um lado, a mudança do sistema eleitoral, que passou a eleger deputados federais por meio de sistema quase-proporcional, incentivando os políticos a competir e estimulando a formação de novas forças políticas. O *Jornal do Brasil* noticiava, em 23 novembro de 1932, que “não há dia em que não surjam várias notícias, anunciando novos grupos que se agremiam para o pleito da Constituinte”. Por outro lado, precisamos entender que as regras relativas ao alistamento eram extremamente complexas e custosas para o indivíduo. Uma delas merece menção: trazer três fotografias para preparar três vias do título eleitoral. Conforme se lê no relatório apresentado pelo presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (cuja primeira página é aqui reproduzida), era sobretudo no interior do estado que as dificuldades eram maiores, onde “quase todos os municípios são desprovidos de fotógrafos”. É justamente nesse momento que entram em cena os cabos eleitorais e demais responsáveis para auxiliar o eleitor na preparação do material fotográfico.

RELATORIO

DO TRIBUNAL REGIONAL DE JUSTIÇA ELEITORAL NO MARANHÃO, REFERENTE AO ANO DE 1932.

S. Luís, 21 de janeiro de 1933.

EXM.^o Sr. Ministro Hermenegildo de Barros, M. Digno Presidente do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral.

INTRODUÇÃO

Na qualidade de presidente do Tribunal Regional de Justiça Eleitoral neste Estado, tenho a honra de passar às mãos de V. Exc.^a o relatório dos trabalhos efetuados no curto período de suas atividades, durante os últimos meses do ano de 1932.

A necessidade de colher maior número de dados para a confecção deste relatório e, de outro lado a circunstância de estar a Secretaria totalmente ocupada com a contagem, separação, embalagem e remessa dos livros e formulários para as sedes das zonas eleitorais, obrigaram esta presidência a aguardar mais alguns dias, além do prazo marcado até 15 de janeiro, para a remessa desta exposição, sem prejuízo de sua chegada ao Rio de Janeiro, dentro do limite de tempo exigido. E, que segue ela por via aérea compensando o justificado atraso, para sua melhor organização, pois, remetida por via marítima, naquela data, não teriam chegado às mãos de V. Exc.^a antes do dia em que será recebida.

INSTALAÇÃO DO TRIBUNAL

Em virtude do Decreto n. 21.365, de 5 de maio de 1932, que tornou insubsistentes todas as modificações feitas sobre a magistratura, a partir de 1930, e por não terem sido nomeados pelo Chefe do Governo Provisório os três suplentes, dentre os doze cidadãos indicados pelo Tribunal de Justiça constituído antes daquele Decreto, não se instalou logo neste Estado o Tribunal Eleitoral.

Em 23 de setembro, organizado o novo Tribunal pela reintegração da maioria dos desembargadores que tinham sido destituídos de seus cargos por anteriores governos revolucionários, pôde ele cumprir o que dispõe o art. 21 do Código Eleitoral.

Recebida a comunicação de terem sido nomeados os três suplentes escolhidos pelo Chefe do Governo Provisório, realizou-se, com toda solenidade, a 21 de outubro, a instalação do Tribunal Eleitoral do Maranhão, prestando, na ocasião, os dois os juizes e suplentes o compromisso legal.

DIVISÃO EM ZONAS E ABERTURA DO ALISTAMENTO

Logo na sua primeira sessão ordinária, a 25 daquele mês, foi designada a comissão para elaborar o plano da divisão do Estado em zonas eleitorais, de acordo com o art. 24 do Código Eleitoral e as instruções do art. 119 do Regulamento Interno dos Tribunais Regionais. Em sessão extraordinária,

realizada no dia seguinte, foi aprovado o plano organizado pela comissão, o qual, a 27 do mesmo mês, começou a ser publicado no "Diário Oficial". Depois das publicações necessárias, foi remetido em avião, a 8 de novembro, a essa egregia Corte, com uma exposição preliminar desta presidência. Por acórdão unânime de 12 de novembro foi aprovado sem alterações. Recebida a 25 de novembro a comunicação telegráfica da aprovação do plano, enviou logo ao "Diário Oficial" o edital respectivo, publicado pela primeira vez em 29 de novembro. A 30 do mesmo mês expediu circulares telegráficas a todos os juizes eleitores e preparadores, determinando a posse dos mesmos e a dos escrivães e a nomeação dos identificadores.

MATERIAL

Só a 25 de novembro recebemos a primeira remessa de material padronizado da Imprensa Nacional, consistente, porém, apenas em livros, fichas e inscrições para cinco cartórios, não tendo vindo, porém, os títulos eleitorais. Em princípios de janeiro do corrente ano chegaram outros materiais, desta vez acompanhados de títulos, mas os livros não chegaram senão para 18 sedes de comarca, faltando para cinco sedes e trinta e um termos, servidos estes por juizes preparadores. Por conta do "Expediente" da Secretaria do Tribunal, providenciou-se para fornecimento de livros às cinco restantes sedes de comarca.

Os escrivães dos outros cartórios desprovidos não estão em condições de fornecer livros à sua custa. Só o expediente comum para o serviço eleitoral lhes absorverá, nos primeiros tempos a gratificação a que têm direito, semia a exceder. Além do mais, precisam eles de livros para registro de eleitores, capas para autos, papel para ofícios e outros mistérios, tinta, penas, carimbos especiais, etc. Para apressar o serviço nesta capital, a Secretaria supriu da necessário nos seis dois cartórios eleitorais. Não lhe foi possível, porém, em virtude de carencia de numerário, tornar extensivo o mesmo auxílio nos outros 32 cartórios espalhados no Estado.

Ha dias seguiram os primeiros livros e formulários para o interior do Estado. Embora alguns juizes tenham tomado providencias de emergencia para iniciar efetivamente o alistamento, favorecido com o Decreto n. 22.168, de 5 de dezembro ultimo, pode-se dizer que praticamente a qualificação eleitoral só agora vai all começar.

A ordem de V. Exc.^a para receber da Delegacia Fiscal o material restante do antigo alistamento, não pôde ser cumprida. Naquela repartição se encontram apenas poucos livros em mau estado de conservação, com termos de abertura já lavrados e folhas rubricadas, contendo cada um somente 25 folhas. Nada mais ha. De modo que não se pôde aproveitar coisa alguma.

QUALIFICAÇÃO

Quanto a esta capital, a qualificação teve início justamente no dia da abertura do alistamento, isto é, a 1.^o de dezembro passado, sendo qualificados naquele dia, no piteo da 1.^o zona, 6 eleitores, sendo um do sexo feminino. Pela falta de ti-

O Código Eleitoral também favorecia a centralidade dos partidos na última etapa do alistamento, isto é, na entrega dos títulos eleitorais. Conforme a lei, o título podia ser entregue não apenas individualmente ao eleitor, mas também a quem apresentasse e restituísse o recibo entregue no ato da inscrição, com a assinatura do eleitor no verso (art. 45). Dessa forma, os agentes dos partidos podiam cumular títulos eleitorais, distribuindo-os apenas no dia da eleição, na boca da urna.

Em síntese, o alistamento (em 1932) e voto obrigatório (em 1934) faziam parte de um projeto do Governo Provisório em que a questão-chave não era aumentar o contingente eleitoral, mas garantir a participação dos poucos que já gozavam dos direitos políticos, sobretudo dos funcionários da administração pública. Se, de fato, houve envolvimento dessas categorias, caberá às novas pesquisas determinar.

Sugestões de leitura

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 4. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.

BRAGA, Socorro; AFLALO, Hannah. *Origens do voto obrigatório no Brasil*. In: RICCI, Paolo (org.). *O autoritarismo eleitoral dos anos trinta e o Código Eleitoral*. Curitiba: Appris, 2019. p. 139-161.

CABRAL, João. *Código eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil: decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, do chefe do governo provisório*. Rio de Janeiro: Liv. Ed. Freitas Bastos, 1932.

SERVA, Pinto Mario. *Diretrizes constitucionais*. São Paulo: Graphica A Capital, 1933.