



Revista do TRE/RS

Ano V - Número 10 - Janeiro a Junho de 2000

Considerações sobre o Voto Facultativo

Des. TUPINAMBÁ MIGUEL
CASTRO DO NASCIMENTO

Sumário: 1. Observações Iniciais; 2. Direito Comparado; 3. Obrigatoriedade ou Facultatividade; 4. Eleitor Politizado

1. Observações Iniciais - A necessidade e oportunidade de uma Reforma Eleitoral passa necessariamente, entre outros temas importantes, pelo estudo do voto facultativo, não como exceção ao voto obrigatório mas, numa alteração radical à legislação brasileira, na adoção do voto facultativo como regra geral. A questão sempre esteve em debate, com posicionamentos definidos e conflitantes. Não nos interessa, como questionamento, a existência de eleitores com a capacidade ativa de votar e, de outro lado, outros excluídos do direito de votar. Nesta matéria, a solução brasileira, que se contém em todos os textos constitucionais aborígenes, é suficientemente aceita. A temática moderna é a do voto facultativo com maior extensão do que atualmente.

Temos como conveniente ao exame da facultatividade do voto, isto é, o sufrágio visto como exclusivamente um direito e não um direito/dever, a pesquisa de todos os textos constitucionais brasileiros, desde a Constituição do Império até hoje, de como a matéria respeitante ao exercício do voto era e é tratada nas diversas Cartas Magnas. Talvez, resultante deste enfrentamento, se possa alcançar uma orientação normativa e uma tendência que sirvam para justificar, ou apoiar, uma compreensão moderna que signifique, como desenvolvimento, o progresso de nossas instituições

político-eleitorais. As Cartas constitucionais do País sempre representam, referenciadas a um determinado momento, a organização sócio-política com suas idéias, soluções, interações e harmonização sociais.

Voto facultativo é a antinomia do voto obrigatório. Indaga-se em que se distinguem, objetivamente. Em ambas as situações, o voto exercido é válido e eficaz e, quanto a este efeito, não há como os diferenciar na prática. A diferença, como consequência, é percebida caso o eleitor não vote. O voto facultativo, pelo simples fato de haver liberdade em exercer o direito de votar, não leva a qualquer sanção. Ao contrário, não se votando em situação em que o voto era obrigatório e não havendo motivo justificado para o descumprimento do ato de votar, o eleitor é apenado com multa administrativa. Num, por haver facultatividade, não se sanciona o inadimplemento; noutro, há a punição.

Como enfatizado por A. DE SAMPAIO DÓRIA (Comentários à Constituição de 1946, Vol. III, pág. 559, Max Limonad. 1960), "o que caracteriza a obrigatoriedade, são as sanções da lei. Nega-se ao cidadão o direito de não votar nas eleições para as quais seja chamado". No voto obrigatório, há dúplici configuração. O direito subjetivo que se integra na esfera jurídica do eleitor, que é a emanção da vontade de votar. Mas há também o dever, ou obrigação, de colocar o voto na urna, mesmo que o anule ou vote em branco. O incumprimento deste dever de cidadania, ou obrigação cívica, é que vai se desenhar como infração e justificar a punição.

Na verdade, porém, numa visão mais técnica e menos prática, a diferença não está na sanção, porque esta

só aparece depois de se definir a diferença entre voto facultativo e o obrigatório. A distinção ontológica está no fato de, no voto obrigatório, haver o elemento *dever jurídico, ou cívico*, inexistente no voto facultativo. Este dever jurídico é que desenvolve toda uma diferença que transforma o que poderia ser simples emanção de um direito subjetivo de ordem constitucional numa obrigação pública. O dever jurídico não há no voto facultativo. A única coisa que existe é o direito do eleitor. Por isso, ele não está obrigado a votar. Esta compreensão é necessária ser posta porque pode haver voto obrigatório sem sanção pelo descumprimento (J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, pág. 549, Livraria Almedina, 6ª edição, Coimbra, 1996).

Brasil independente em 1822, já a 5 de março de 1824 é promulgada nossa 1ª Constituição, a denominada Carta Política do Império. A matéria relativa ao voto obrigatório/facultativo é encontrada em seus artigos 91/97. Da leitura das normas constitucionais, indaga-se se o fato de *poder votar* envolvia uma significação de *obrigatoriedade* ou de *facultatividade*. O texto constitucional do Império não respondia. Era matéria a ser solucionada por lei infraconstitucional pertinente. Inclusive, o artigo 97 da dita Constituição tinha a seguinte norma: “Uma *lei regulamentar* marcará o modo prático das eleições...” Na área constitucional, tudo era silêncio ou omissão. A lacuna deveria ser preenchida por lei subconstitucional.

A Constituição de 1891, que se assentou em idéias federativas e na proclamação da República, também se omitiu quanto à obrigatoriedade ou facultatividade do voto. Como consequência, as mesmas dúvidas e inda-

gações produzidas pela Carta de 1824 se fizeram presentes em 1891. A prática que vigorou durante o Império se refletiu além de seu texto constitucional e foi, provavelmente, a causa que deixou tão importante pergunta sem resposta já na vigência da Constituição de 1891. O texto constitucional *em branco* deve ter sido preenchido, na época, por legislação infraconstitucional. Constitucionalmente, o silêncio e a omissão de mantiveram.

A Carta de 1934 foi que, pela primeira vez, fez constar de seu texto uma norma que enfrentou a questão de ser o voto obrigatório ou facultativo. Com efeito, regravou seu artigo 109 que o “alistamento e o voto são *obrigatórios* para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada...” A obrigatoriedade do alistamento e do voto era explicitada no texto constitucional, não possibilitando qualquer dúvida a respeito. As mulheres, porém, só tinham o dever de votar, se exercessem função pública contraprestacionada. Caso contrário, o voto para elas não era obrigatório.

E, aqui, a segunda regra extraída do texto por simples interpretação. A mulher, que fosse de afazeres domésticos, por exemplo, não votava obrigatoriamente mas não estava impedida de votar. Nenhum artigo ou inciso a excluía do direito subjetivo de votar. Não tinha o dever mas tinha o direito. A isto se denomina de voto facultativo. Assim entendido, a Constituição de 1934 foi a primeira que enfrentou a caracterização do voto como obrigatório, de forma explícita e indiscutível, fazendo uma única exceção para o voto facultativo conforme explicitado acima. Este dado histórico necessita de registro.

A Constituição estadonovista de 1937, ou *polaca* como a denomina-

vam, voltou à dualidade normativa – dizia no artigo 117 quem era eleitor, isto é, aquele subjetivado no direito de votar, e quem era excluído, no parágrafo único – sem ingressar, porém, na definição do voto quanto a ser obrigatório ou facultativo. Esta lacuna existia no texto constitucional de 1937. Mesmo a Emenda Constitucional nº 9/45, que alterou a redação do artigo 117, persistiu silente quanto à imposibilidade ou ampla liberdade no votar. A omissão se manteve. Qualquer discussão a respeito é bizantina porque, na prática, todo povo brasileiro, durante a vigência da Constituição *polaca*, não teve direito de votar.

A Carta de 1946 categorizou, expressamente, o voto como obrigatório. Com efeito, no artigo 133 regrou que “o alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, *salvo as exceções previstas em lei*” (os grifos são nossos). Idênticas normas passaram a constar da Constituição de 1967 (art. 142, § 1º) e da Emenda Constitucional nº 1/69 (art. 147, § 1º). A interpretação de tais textos era tranqüila. Havia explicitude normativa quanto à obrigatoriedade do voto. Porém, como exceção, o voto poderia ser facultativo, desde que lei *infraconstitucional* tipificasse as exceções. Assim, as hipóteses de voto facultativo seguiam o princípio da reserva legal subconstitucional. O texto da Constituição de 1988 alterou, profundamente, a previsão das hipóteses de facultatividade do voto.

Com efeito, não é mais incumbência da lei infraconstitucional a indicação de casos em que o voto é facultativo. Na matéria, atualmente, se segue o princípio da *reserva constitucional*. A Constituição, que instituiu o voto obrigatório, é o mesmo diploma auto-

rizado - e só ele - a indicar as situações de facultatividade do voto. Assim, o artigo 14, parágrafo 1º, inciso II, da CF, diz serem facultativos o alistamento e o voto para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. O que a lei ordinária pode dispor é acerca dos motivos justificados para o não comparecimento nas urnas, como a enfermidade.

Centrando-se no voto facultativo do ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, na visão histórica que se apresentou, conclui-se que seu ingresso se deu, *timidamente*, na Carta Política de 1934, como exceção para um único e exclusivo caso. A Constituição de 1946, a de 1967 e a resultante da Emenda Constitucional nº 1/69, *evoluíram* no sentido do voto facultativo desde que houvesse previsão das exceções em lei infraconstitucional. A atual Constituição deu uma *maior amplitude* mas criou uma regra taxativa: só o texto constitucional é que pode prever as exceções.

2. Direito Comparado - Embora compreendamos que os diversos Países possuem realidades sócio-políticas diferenciadas, com maior ou menor sensibilidade eleitoral, e seus eleitorados com consciência cívica diversificada, a pesquisa do tema *obrigatoriedade/facultatividade* do voto é importante porque serve de elemento de ajuda para o estudioso enfrentar o problema. De logo se afasta, na pesquisa e exame, qualquer relevância que se possa dar ao aspecto *quantitativo* das eleições. O mais conveniente não está, necessariamente, no aspecto numeral. Com esta observação e se atentando para a circunstância de que a pesquisa que fizemos foi em textos constitucionais que te-

mos em nossa biblioteca, em regular quantidade mas longe de estar completa, é que apresentamos o resultado do pesquisado.

Começamos com Portugal e a sua Constituição de 2 de abril de 1976. No artigo 10º/1, é regrado que “através do sufrágio universal, igual, direto, secreto e periódico” é que o povo exerce o poder político. Fosse o voto *livre* estaria por significar a *liberdade em quem votar* e, identicamente, em *votar* e não *votar*. Daí dizer J. J. GOMES CANOTILHO (Opus cit., pág. 434) que “deste princípio da liberdade do voto deriva a ilegitimidade da imposição legal do voto *obrigatório*”. Entretanto, a Constituição lusitana, além de não qualificar o voto como livre, diz no artigo 49º/2 que “o exercício do direito de sufrágio é pessoal e constitui um *dever cívico*” (os grifos são nossos). O ser *dever* se coaduna com obrigatoriedade mesmo que simplesmente cívico.

Na lição citada acima de CANOTILHO de que “a liberdade do voto abrange, assim, o se e o como: a *liberdade de votar ou não votar* e a *liberdade no votar*” (pág. 434), o voto na Constituição de Cuba é facultativo, face à regra de seu artigo 131, ao dispor “serán de voto libre, igual y secreto. Cada elector tiene derecho a un solo voto”. O mesmo e por idênticas razões, estará ocorrendo nas Constituições de Nicarágua (art. 2º - “sufrágio ... libre...”) e de Suriname (art 52, 2 - “votação geral, livre e secreta”). Por simples interpretação, *sem interessar o que ocorre na prática*, chega-se à conclusão de que, nestes dois países, também o voto é facultativo.

Nenhuma dúvida, outrossim, quanto à não facultatividade do voto nas Constituições da Costa Rica e da Argentina. A Carta Magna de Costa Rica,

que é de novembro de 1949 e com diversas alterações, regra que “el sufrágio és función cívica primordial y *obligatorio*” (o grifo é nosso). A explicitude derrota qualquer argumento em sentido contrário. A Constituição argentina é de 1º de maio de 1853 e nada falava acerca da obrigatoriedade/facultatividade do voto. Todavia, a reforma operada em Santa Fé, Panamá, em 1994, acrescentou novos direitos e garantias, entre os quais o de que “el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio” (o grifo é nosso).

Nos Estados Unidos, como é consabido e não há necessidade de maior explicitação, o voto é facultativo. Na Constituição do México, diz o artigo 35, I, ser *prerrogativa* do cidadão votar nas eleições populares. Tal norma pode levar a um equívoco. Certo de que *prerrogativa* tem o significado de privilégio, regalia ou faculdade, o voto seria facultativo. Incompatíveis prerrogativa e obrigatoriedade. No entanto, o artigo 36, I, da mesma Constituição, diz ser *dever* do cidadão votar nas eleições populares. O sufrágio mexicano, portanto, é um direito/dever. No direito, a prerrogativa, e, no dever, a obrigação. Deste modo, a conclusão tranqüila é que, no texto constitucional do México, o voto é obrigatório.

Ingressando no mundo jurídico do continente africano, tivemos oportunidade de examinar sete Constituições - Angola, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Argélia, Guiné-Bissau e Senegal. Uma observação inicial se faz necessária. Nenhuma delas utiliza, ao falar em voto ou sufrágio, palavras como *obrigatório* ou *facultativo*. Os critérios usados para pesquisa da existência de voto impositivo ou entregue à liberdade, ou ao talante, do eleitor, podem ser aqueles

já utilizados anteriormente para caracterização do voto em Cuba, Nicarágua e Suriname ou em Portugal. É o que iremos verificar a partir de agora.

Alinham-se como adotando voto obrigatório as Constituições de Angola (art. 20 - o cidadão angolano tem “o *direito* e o *dever* de participar ativamente na vida pública, votando...”), Moçambique (art. 30 - “A participação ativa na defesa do País e da Revolução é o *direito* e o *dever* mais alto de cada cidadão e cidadã...”), São Tomé e Príncipe (art. 12 - “Todo o cidadão tem o *dever* e o *direito* de contribuir para a realização dos objetivos da presente Constituição, participando da vida do Estado e da sociedade...”) e Argélia (art. 27 - “A participação do povo... na direção e no controle da administração do Estado é um *imperativo* da Revolução”).

O argumento que leva, em todas as Constituições em exame, à conclusão de que o voto é *obrigatório* se prende à circunstância de que a participação do cidadão na vida do Estado não é só um direito mas um *dever* do eleitor, ou um *imperativo* imposto pelo Estado. Em todos os casos, o voto se afigura como um *direito/dever*. E onde houver *dever*, seja cívico, seja jurídico, não se pode concluir que o voto seja facultativo. Identicamente, o voto é obrigatório em Senegal (art. 49 - *suffrage universelle ou direct*), mesmo porque não há nenhum dado que leve à facultatividade.

As Constituições de Cabo Verde (art. 48, I) e de Guiné-Bissau (art. 47) falam em “sufrágio livre, universal, igual, direto e secreto”. A qualificação do sufrágio como *livre*, conforme já tivemos ocasião de enfatizar com apoio em GOMES CANOTILHO, significa não só haver liberdade, sem coações ou

pressões, de optar em quem votar bem como o eleitor ser livre de ir às urnas para depositar seu voto ou deixar de fazê-lo. Assim, a liberdade de sufrágio levaria, necessariamente, ao voto *facultativo*. Dentro desta compreensão, o voto nas Constituições de Cabo Verde e Guiné-Bissau teria esta natureza

Entretanto, tanto uma como outra Constituição tem um artigo, com a seguinte redação: “Todo o cidadão tem o *direito* e o *dever* de participar na vida política... do país” (o grifo é nosso). Explica-se, inclusive, esta igual orientação normativa - art. 42,1, da de Cabo Verde, e art. 43, 1, da de Guiné-Bissau -, porque os dois Estados soberanos têm origem comum no Partido Africano de Independência de Guiné-Bissau e Cabo Verde (PAIGC), sendo a independência de Guiné-Bissau em 24 de setembro de 1973 e a de Cabo Verde, em 5 de julho de 1975. A normatividade de ambas as Constituições permite a conclusão de que o voto é obrigatório e o qualificativo de livre se prende à circunstância de que o ato de optar por um candidato não sofre, em seu exercício, qualquer coação ou pressão. Assim, concluímos que, nestes dois países, o voto é obrigatório, a despeito de se qualificar de livre.

Do continente europeu, analisamos três Constituições - França, Espanha e Itália - para, através de nossa interpretação, retratar a questão *obrigatoriedade/facultatividade* do voto. Inicialmente, o texto constitucional da França, que é de 5 de outubro de 1958. No artigo 3º, diz-se que o sufrágio *pode ser* direto ou indireto mas “é sempre universal, igual e secreto”. No artigo 24, os deputados à Assembléia Nacional se elegerão “por sufrágio direto”, enquanto o Senado o

será “por sufrágio indireto”. Nenhuma das características do voto - universal, igual e secreto - leva, outrossim, à conclusão de se tratar de voto facultativo. Há perfeita consonância, entre as expressas características e ser o voto exercido *obrigatoriamente*. Na França, portanto, e esta é a exegese que fazemos, o voto é obrigatório, por se tratar de *direito/dever*.

Na Espanha, a Constituição que é de 1978, tem as Cortes Gerais que representam o povo, havendo bicameralidade: Congresso de Deputados e Senado. O Congresso dos Deputados é eleito por quatro anos “por sufrágio universal, igual, direto e secreto” (art. 61, 1 e 4). Pelas mesmas razões expostas *retro*, nesta eleição o voto é *obrigatório*. Já o Senado tem seus senadores eleitos também por quatro anos através do sufrágio universal, livre, igual, direto e secreto” (art. 69, 2 - o grifo é nosso). O se qualificar de livre se incompatibiliza com a eleição obrigatória. A liberdade do voto tem o significado de, querendo o eleitor, votará ou não votará a seu talante. Para esta espécie de eleição, o voto é *facultativo*.

Por fim, a Constituição da Itália, que é de 27 de dezembro de 1947. Diz seu artigo 4º que “o voto é pessoal e igual, livre e secreto. O seu exercício constitui *dever* cívico” (os grifos são nossos). Neste artigo, com rara felicidade, se qualifica o voto em sua natureza material, como direito subjetivo, distinguindo-o de seu exercício. O voto, como conteúdo subjetivado, é sem sanções e pressões. Há ampla liberdade no optar pelo candidato a sufragar. Esta compreensão advém do fato de ser o voto livre. Entretanto, como ato de exteriorização da escolha, a ida às urnas para colocar o voto, o exercí-

cio do direito de votar, há dever cívico. Obviamente, trata-se, como exercício, de voto *obrigatório*”.

3. Obrigatoriedade ou Facultatividade - Numa observação simplesmente numérica, a maior quantidade de Países adota o voto obrigatório. O voto facultativo é exceção. Esta verificação não leva a nenhuma conclusão, porque seria precipitada. Nunca e jamais o argumento quantitativo tem embasamento técnico. Por isso, tem que se buscar, para melhor compreensão do problema, a razão ou as razões pelas quais o legislador constituinte tem dado preferência ao voto obrigatório. O exame destas causas ou motivos pode ser esclarecedor. Iniciamos pela razão mais simples e que se extrai mais facilmente dos fatos. A obrigatoriedade do voto é solução encontrada para evitar que, sendo facultativo, haja uma enorme abstenção de votantes em qualquer pleito eleitoral. A obrigatoriedade teria esta objetiva e prática finalidade. Garantir que o eleitorado, em grande número, acorra às urnas para votar.

A. DE SAMPAIO DÓRIA (Opus cit., Vol. III, pág. 560) argumenta: “A razão doutrinária é que, sendo facultativo o voto (direito de votar ou de abster-se), o regime representativo teria seus dias contados. Porque, se um cidadão pode não votar, razão não há para que também possam não votar dois, três, os demais, pois todos são iguais perante a lei. A abstenção geral ou total é consectário lógico do direito de não votar, ou abster-se de votar. E a abstenção total é a extinção do regime democrático”. O argumento é simplesmente *ad terrorem*, porque é impensável, mesmo o voto sendo facultativo, que todos os eleitores, o eleitorado em geral, deixem de compare-

cer às urnas. O argumento passa a ter alguma realidade, porém, quando se sabe que o Poder Público se apóia na soberania popular e esta tem representação diminuída.

O argumento de abstenção dos votantes que seria resultante da adoção do voto facultativo, embora aparentemente seja forte, não tem a relevância que dele se pretende extrair. Existem, no processo eleitoral brasileiro, o voto conscientemente anulado pelo eleitor e o voto em branco. O eleitor vai às urnas para manifestar a sua vontade de ampla desconformidade. Esta abstenção de optar entre um e outro candidato também tem aspectos negativos no dimensionamento da soberania popular. O adequado exame que se faça do voto anulado e do voto em branco resulta na certeza de que os que o anularam ou votaram em branco não compõem a força do eleitorado da soberania popular.

A norma do parágrafo 2º do artigo 77 da nossa Constituição, ao regram que “será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, *não computados os em branco e os nulos* “ (os grifos são nossos), é demonstrativa de que, pelo menos constitucionalmente, os votos nulos e brancos não prejudicam a soberania popular. Ora, há fundada *suspeita* de que os votos anulados e os em branco, se o voto fosse facultativo, passariam para os que se abstiveram de votar. O argumento para levar à obrigatoriedade do voto, assim, passa, a nosso sentir, a se minimizar. Existe regime representativo com votos anulados e em branco, mesmo porque se um pode tal fazer, “dois ou três, os demais”, poderiam fazê-lo. Mas o argumento seria simplesmente *ad terrorem*.

A esta altura, a indagação percuente é outra. Quais as profundas razões que fazem com que um potencial eleitor anule seu voto ou vote em branco e, no caso de voto facultativo, deixaria de votar? Esta é a questão a ser enfrentada para, superando-a, diminuir o índice de abstenção, os votos anulados e os em branco. Alguns dados, a respeito, são impressionantes. Nas últimas eleições para Presidente da República, considerando a votação somente no Rio Grande do Sul, o número de eleitores inscritos era de 6.846.077 e não votaram, entre votos nulos, brancos e os que se abstiveram de ir às urnas, 1.829.171 eleitores. Em percentual, mais de 26%. Isto é, mais de um quarto do total de eleitores. Qual a causa ou causas que levaram a este percentual?

A pergunta se justifica porque esta abstenção, englobando votos nulos e em branco, ocorreu em situação em que o voto é obrigatório. O que se quer salientar é que o voto por ser obrigatório não impede o eleitor de deixar de votar. Fosse facultativo, a abstenção, pelo menos em nosso entender, ficaria aproximada a este percentual. O eleitor deixa de votar por outro ou outros motivos que nada têm a ver se o voto fosse facultativo. Em outras palavras, não seria o voto facultativo que resultaria na preocupante abstenção. O enfoque do problema passa a ser bem outro. A indagação objetiva diz respeito a quais as causas que produzem a espantosa abstenção?

O objetivo do presente estudo não é o exame da causalidade da abstenção no votar. Parece, todavia, que uma verdade deve ser acentuada. Há alguma correspondência entre a abstenção, como efeito, e a falta de *credibilidade* do povo no homem público, como cau-

sa. As pesquisas populares têm demonstrado os pequenos índices de aprovação da classe política. Pensamos que o aumento destas credibilidade e aprovação diminuirão o ato de se abster de votar. O cientista político especializado é que dirá das medidas para os índices de aprovação se elevarem. O que queremos ressaltar é que não há causa e efeito entre uma possível abstenção e o voto facultativo. Conseqüentemente, a obrigatoriedade do voto nada melhora.

Afastada a necessidade do voto obrigatório, o exame se centraliza na natureza jurídica do voto. O voto e o seu uso emanam do fato de ser o eleitor portador de direitos políticos. O votar, capacidade eleitoral ativa, é *facultas agendi*, manifestação de vontade que se integra na esfera jurídica de todo cidadão. Origina-se, como se vê, da cidadania. Em tese, todo e qualquer direito - e o voto é um direito que se qualifica de cívico - é *poder* de fazer alguma coisa. O ato de votar, portanto, é se inserir no comportamento do cidadão o direito de manifestar sua preferência por este ou aquele candidato ou, em juízo crítico, não se manifestar. O voto, assim, cria direito e não obrigação. A norma constitucional ou infraconstitucional, pode criar, a partir do voto, um dever de exercício. Se não criar, nada de equivocado existe.

Deste modo, o voto como conteúdo material preenchendo o direito subjetivado na pessoa do eleitor, é direto, secreto, universal e periódico. Esta caracterização do voto, no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, se configura, inclusive, como cláusula pétrea. Nenhuma emenda constitucional pode desqualificar o voto, fazendo desaparecer sua imediatez, sigiloidade, universalidade e com manifes-

tação periódica. O sufrágio com estes qualificativos tem a estabilidade que os direitos, acobertados por cláusula pétrea, têm. Basta ler o que rege o artigo 60, parágrafo 4º, II, da CF.

O artigo 14 do texto constitucional de 1988 caracterizou o voto, ainda, como sendo de *valor igual para todos*, seguindo o princípio da igual ponderação a que nos referimos em outro local (n/Lineamentos de Direito Eleitoral, págs. 37/38, Editora Síntese Ltda, 1996). Não lhe deu, porém, a força de cláusula pétrea, visto que qualquer emenda constitucional pode afigurar o voto diferentemente, alterando a força de cada sufrágio. O que se quer dizer é que o voto, como direito material do eleitor, está assim delineado: quatro características *petrificadas* e outra suscetível de ser modificada por emenda constitucional. A obrigatoriedade ou facultatividade do voto diz respeito somente a seu exercício e não ao conteúdo material do voto.

Com esta configuração como direito, está insito no voto que ele deve ser livre. Inconciliável com o ser direito e secreto seria o voto que não fosse livre. Em outros termos, o voto para ter a qualificação que tem deve caracterizar-se também como contendo a liberdade de optar entre os candidatos existentes e optar, inclusive, entre votar e não votar. Esta liberdade é consequência natural de sua caracterização e petrificação. Só não haverá a ampla liberdade, consequência do homem ser livre para pensar, de ter a liberdade de consciência (art. 5º, IV e VI, da CF) e de agir como queira (art. 5º, II, da CF), se o próprio texto constitucional defini-lo como obrigatório, minimizando a liberdade. Configurada a desnecessidade do voto ser imposto quanto a seu exercício, perde

todo sentido afirmar que a manifestação do eleitor deve ser obrigatória.

A partir daí pode se realizar um confronto. De um lado, a *obrigatoriedade* - que não é cláusula pétrea e cuja previsão contrasta com a liberdade do voto, sustentáculo democrático, e não tem motivação suficiente para sua adoção - e, de outro lado, a *facultatividade* - que se harmoniza com a liberdade do voto, com a filosofia democrática e com o direito de cidadania. A preponderância desta última é indiscutível, mesmo porque consequência natural da caracterização do voto, como direito material, no direito eleitoral brasileiro. O argumento dos que pensam em sentido contrário é facilmente percebível. O voto facultativo possibilitaria uma maior abstenção do ato de votar.

Este argumento já foi, anteriormente, debatido e contestado. A abstenção que existe se vincula a um sistema em que o voto é obrigatório. E as causas para que tal aconteça não dizem respeito à forma do exercício do voto. Razões de descrença do ato de votar e outras é que explicam a abstenção, à qual se somam os votos conscientemente anulados pelo eleitor e os em branco. Se assim é, corrigidas as causas, afastada a sua influência, a abstenção será diminuída drasticamente, inclusive os votos anulados e em branco. Neste quadro, a adoção do voto facultativo é a consequência de sermos uma democracia.

4. Eleitor Politizado - Embora se estime que, no que concerne à abstenção, pouca influência negativa terá a adoção do voto facultativo, visto que as causas que geram a preocupante abstenção nada têm a ver com o modo e sistema do exercício do ato de votar, sustenta-se que algumas medidas de-

vem ser tomadas para que haja uma melhor participação, no sentido quantitativo, do eleitorado. Costuma-se dizer que o eleitorado brasileiro não é politizado. A afirmação parece ter um cunho de verdade e é esta falta de politização que justifica o não comparecimento às urnas. A solução para o problema configura o óbvio. Se a abstenção vem da falta de politização, por que não politizar o eleitorado, educando-o?

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) prevê a propaganda partidária gratuita, inconfundível com a propaganda político-eleitoral que antecede a qualquer eleição. No artigo 45 da referida Lei, se qualifica a propaganda partidária como “efetuada mediante transmissão por rádio e televisão” com o objetivo de, *com exclusividade*, “I- difundir os programas partidários; II- transmitir programas aos filiados sobre a execução de programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido; III- divulgar a posição do partido em relação a temas políticos-comunitários”. Acrescenta-se que, nesta propaganda partidária, obsta-se a divulgação propagandística “de candidato a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos” (art. 45, § 1º, II).

Esta propaganda partidária gratuita tem o objetivo de *educar* o eleitorado e, mais do que isto, politizá-lo. Leva a ele, sem polêmica ou discussão, em cadeia nacional e estadual, transmissão em blocos e em inserções de trinta segundos e um minuto, a serem transmitidas nos intervalos da programação normal das emissoras, dados de conhecimento necessários à politização. Chama-se a atenção para a natureza jurídica desta propaganda e o seu exclusivo

objetivo. Dentro de um campo unicamente ideológico, o objetivo é ensinar o eleitorado, aumentando o interesse dele para as questões político-partidárias. Daí obstar-se a propaganda direcionada a candidatos a cargos eletivos, mesmo subliminarmente, excluindo-lhe a finalidade de propaganda eleitoral.

É bem verdade, pelo que se tem notado, que as transmissões da propaganda partidária gratuita não têm alcançado com êxito o eleitorado. Pensamos que a falta de efetiva *comunicação* está não no desvalor do meio empregado mas no modo como ele é utilizado. Os partidos, reformulando o modo de apresentação de transmissões - que sempre se resumem em cansativos monólogos - e seguindo técnicas mais modernas de comunicação, certamente alcançarão o objetivo pretendido pela lei, que é o interesse do eleitorado. Esta medida servirá, a médio prazo, ao êxito do objetivo legal.

Outra medida que se pode tomar para o maior interesse do eleitor é cumprir, com razoabilidade, a garantia constitucional do pluripartidarismo. O pluralismo político garantido no artigo 1º, inciso V, da Constituição Federal, que consoa com a sociedade pluralista, não deve levar, como se constata nas eleições brasileiras, à existência de partidos *nanicos*, partidos de ocasião, que não oferecem um mínimo de representatividade popular. A proliferação de partidos, que representam, às vezes, simples interesses pessoais e eleitoreiros, desservem à politização. O pluralismo partidário é democrático desde que com limites lógicos. Uma democracia não convive com proliferação desmedida. O excesso obstrui.

No momento em que o povo-eleitorado recepcionar a idéia que o exercício da política com P maiúsculo é uma necessidade, o ato de votar comparecendo às urnas se direciona à solução do problema social do País e que a opção por este ou aquele candidato é uma escolha objetivada em busca do engrandecimento social do próprio Estado, é porque o povo está se politizando. E a necessidade que o povo sentirá de votar por ser ele, povo, a soberania popular e o principal fator no exercício do Estado, fará da ida às urnas, periodicamente, uma necessidade e o seu controle das políticas sociais, notadamente as desconformes com as promessas dos palanques. Deve haver uma certeza que o candidato eleito é representante do povo e não o seu substituto.

Então, o voto facultativo estará compatibilizado com a democracia. Nela, o cidadão é livre mas não está conforme com esta liberdade o ser coagido, pressionado, a ir às urnas sob pena de punições. A liberdade do eleitor deve ser ampla: liberdade de escolher votar no candidato que quer e ir votar por necessidade pessoal e coletiva e não para se livrar de multas. O voto obrigatório agride a liberdade do eleitor e o voto facultativo engrandece esta liberdade.

Temos, em conclusão, que um povo politizado não se absterá de ir às urnas, porque sabe da importância do ato de votar. E os eleitos também saberão deste controle popular periódico e pensarão mais nos desígnios do Estado e de suas finalidades coletivas, e não nos eventuais êxitos partidários. Nesta nova situação de facultatividade do voto somada à politização popular, a abstenção certamente regredirá.