

TRÊS DÉCADAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

ONDE E COMO O CONGRESSO NACIONAL
PROCUROU MODIFICAR A CONSTITUIÇÃO DE 1988

ORGANIZAÇÃO

Pablo Cerdeira

Fábio Vasconcellos

Rogerio Sganzerla

Entre o Direito e o Dever de Votar: uma Análise das PECs sobre Alistamento Eleitoral e Voto Compulsório

Isabel Cristina Veloso de Oliveira

Michael Freitas Mohallem

Matheus Rodrigues S. de Castro

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II - facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

(...)

Este artigo analisa as 51 Propostas de Emenda à Constituição (PECs) apresentadas desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) até o final de 2017, cujo objeto seja alterar ou acrescentar ao art. 14, § 1º da Constituição Federal. O dispositivo constitucional em questão é a regra matriz no sistema político brasileiro sobre o alistamento eleitoral e o voto.

No Brasil, o voto obrigatório foi introduzido em 1932, com o início da vigência do primeiro Código Eleitoral (Decreto nº 21.076/1932) e convertido em norma constitucional em 1934. Posteriormente, em 1937, durante o Estado Novo, regime político brasileiro instaurado por Getúlio Vargas que, dentre as ações, suspendeu as eleições livres, o Código Eleitoral perdeu sua eficácia. Um novo código eleitoral foi promulgado em 1945 (Decreto-Lei nº 7.58/1945) e a norma do voto obrigatório foi reafirmada pela Constituição de 1946. Por fim, em 1965, no período inicial do Regime Militar, foi criado o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), que vigora até os dias atuais, em que a obrigatoriedade do voto, nos casos em que especifica, foi mantida¹ (Tribunal Superior Eleitoral – TSE, 2013).

Em seu regramento original, conforme aponta Glaucio Soares,² o voto obrigatório foi instituído para evitar que uma participação diminuta reti-

1 Desde sua promulgação, a redação original do art. 14, § 1º e incisos se mantém inalterada.

2 SOARES, Glaucio Ary Dillon. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo: Difel, 1974.

rasse a legitimidade do processo eleitoral. Como sinaliza o autor, à época, em razão dos impedimentos legais para o voto de analfabetos e devido às condições históricas características de um país eminentemente rural, o eleitorado correspondia a aproximadamente 10% da população adulta. No entanto, o sufrágio universal foi instituído em 1985. Ainda que o voto seja obrigatório, a abstenção no Brasil é bastante elevada. No primeiro turno das eleições presidenciais de 2014, por exemplo, 19,4% dos eleitores não compareceram às urnas, o que corresponde a 27,7 milhões dos 142,8 milhões de eleitores (TSE, 2014). Nas eleições municipais de 2016, a abstenção chegou a 17,58% no primeiro turno, o que correspondia, à época, a 25 milhões de eleitores (TSE, 2016). Já nas eleições gerais de 2018, no segundo turno, 21,3% do total de eleitores não compareceram para votar. As consequências do não comparecimento às urnas estão previstas nos arts. 7º a 11 do Código Eleitoral, no entanto, podem ser evitadas por meio da justificação da ausência ou pagamento de multa que varia de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral. O volume de votos brancos e nulos também é elevado no Brasil e totalizou cerca de 11 milhões no primeiro turno do pleito presidencial de 2014 e 10,3 milhões no primeiro turno em 2018. Nos dois últimos pleitos, portanto, cerca de 30% dos eleitores se ausentaram, votaram em branco ou anularam seu voto. Ressalta-se que a possibilidade de não comparecimento não onera significativamente, apresentando-se como uma opção viável ao eleitor.

Sobre essa questão, Fernando Fontainha³ destaca alguns pontos importantes. O primeiro deles é que, na prática, a punição para o ato de não votar no Brasil resume-se ao que chama de “aborrecimentos com a burocracia”, tendo em vista que o valor da multa é irrisório. Ademais, outras sanções relacionadas à contratação com a Administração Pública, propriedade de imóveis, emprego com carteira assinada e emissão de passaporte não fazem parte do horizonte de preocupações de boa parte do eleitorado, que não possui um alto grau de institucionalização de suas vidas. Dessa forma, a afirmativa de que o voto é obrigatório no Brasil é passível de questionamento. Inclusive, nossos índices de abstenção assemelham-

3 FONTAINHA, Fernando. Pelo fim (ou início) do voto obrigatório no Brasil. In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma Eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

-se, por exemplo, aos da França, onde o ato de não votar não resulta em qualquer sanção legal. Em segundo lugar, o autor questiona a finalidade de sancionar a abstenção eleitoral no Brasil. O questionamento deriva do fato de que, no atual quadro jurídico, votar é visto como ônus, uma obrigação enfadonha e uma forma de evitar a burocracia. Se, no entanto, o voto fosse facultativo, na visão do autor, passaria a ser visto como uma possibilidade voluntária de manifestar a opinião, ou seja, como forma de exercer um direito e não um dever.

A orientação majoritária das PECs sobre essa matéria reflete em certa medida o anseio absenteísta que vem marcando o eleitorado nos ciclos eleitorais mais recentes. Diversas iniciativas de PEC buscam a modificação no texto constitucional à respeito da compulsoriedade do voto. Segundo o levantamento realizado pelo Projeto Congresso em Números, vinculado à FGV Direito Rio, um total de 51 PECs já tramitaram no Congresso Nacional, sendo 32 com origem na Câmara dos Deputados e 19 no Senado Federal. Desse total, 34 encontram-se atualmente arquivadas e 15 seguem em tramitação. Entre as arquivadas, duas (PECs nº 314/2003 e 546/2006) não obtiveram total mínimo de assinaturas, ou seja, o apoio de um terço dos parlamentares da Casa Legislativa, conforme prevê o artigo 60, I da Constituição Federal⁴. A tabela 1 sintetiza o teor das propostas apresentadas:

Tabela 01 - Propostas de alteração do Art. 14, § 1º

Proposta	Quantidade
Torna o voto e o alistamento eleitoral facultativos	15
Torna o voto facultativo e mantém a obrigatoriedade do alistamento	19
Amplia o rol de voto e alistamento eleitoral facultativos	11
Voto e alistamento obrigatórios para maiores de 16 anos	3
Voto e alistamento serão regulamentados por lei ordinária	3

4 “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Nota-se que as propostas mais recorrentes são: tornar o direito ao voto facultativo (19 PECs) e tornar o direito ao voto e alistamento eleitoral facultativos (15 PECs). Dada a maior recorrência e indiscutível importância do tema, focaremos a análise nos argumentos ressaltados no debate sobre a compulsoriedade do voto.

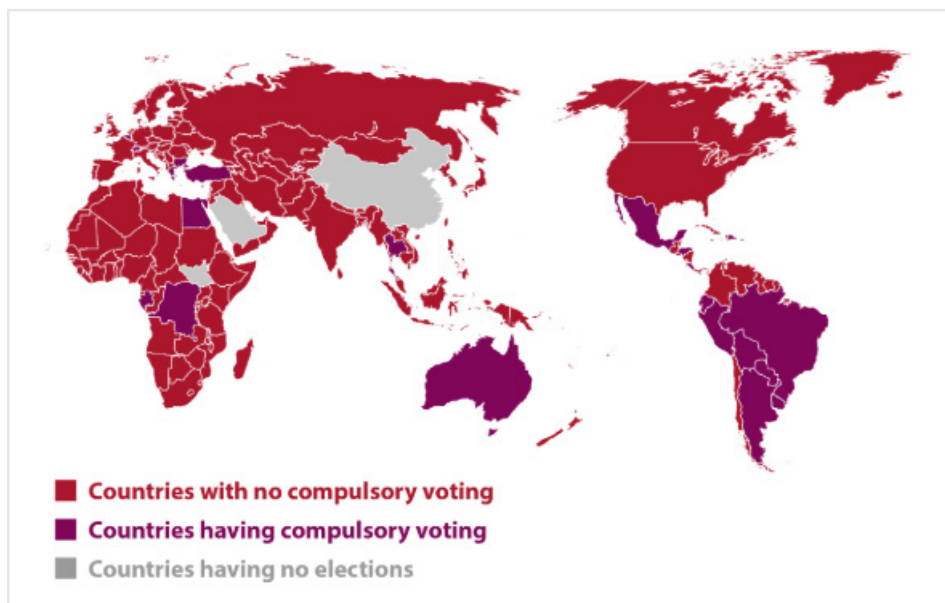
Um dos argumentos utilizados por aqueles que sustentam a facultatividade do exercício do voto, visto em propostas como as PECs nº 430/2005 e 159/2012, consiste na mobilização, quase exclusiva, de eleitores com “consciência política” – ressaltando a característica do voto como um “direito” sobrepondo a sua característica de “dever cívico”. Na primeira proposição citada, o autor Moreira Franco (PMDB/RJ) atesta que: “Com o voto facultativo, apenas os eleitores que efetivamente se sentirem motivados, informados e conscientes das opções eleitorais em disputa terão incentivo para participar do processo eleitoral. Cairão decerto, de forma drástica, os percentuais de votos não válidos.” Na segunda, o autor Filipe Pereira (PSC/RJ) é ainda mais enfático:

É evidente que, em um regime de livre sufrágio, o número de eleitores interessados em participar do processo eleitoral para a escolha dos seus representantes sempre será bem menor do que em um sistema de obrigatoriedade do voto, que inclusive ameaça os que deixam de votar com multas e outras penalidades. Entretanto, o número de votantes será diretamente proporcional ao nível de conscientização política desenvolvido pela população. **Serão esses, porém, votos de qualidade e de consciência, e cada candidato terá que convencer as pessoas a nele votarem com argumentos consistentes e programas de governo factíveis de serem realizados.** A credibilidade pública do candidato valerá muito e será decisiva. (Grifo nosso.)

No entanto, tal argumento não aprofunda as possíveis consequências do voto facultativo para a democracia. A primeira possível consequência a ser ponderada, que embasa todos os argumentos, diz respeito à participação eleitoral. Conforme informado pela justificativa da PEC nº 159/2012, haveria uma queda significativa no número de votantes?

Para entendermos esse cenário, é necessário esclarecer que, como demonstra o mapa 1, a maior parte dos países do mundo (236 países) optam, atualmente, pelo voto facultativo, enquanto 31 optam pelo voto obrigatório. Entre os países que migraram do voto obrigatório para o voto facultativo, como a Holanda, a perspectiva de diminuição na participação eleitoral se concretizou⁵. No Brasil, a perspectiva é plausível: em 2014, o Datafolha realizou uma pesquisa sobre o tema e apurou que, caso o voto não fosse obrigatório, 57% dos eleitores não compareceriam às urnas.⁶

Mapa 01 - Países com voto obrigatório e facultativo



Fonte: IDEA (2018).

5 IRWIN, Galen. Compulsory voting legislation: impact on voter turnout in the Netherlands. *Comparative Political Studies*, v. 7, n. 3, out. 1974, p.292-315.

6 DATAFOLHA. *Voto obrigatório* - Maio de 2014. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2014/05/12/voto-obrigatorio-site.pdf>> Acesso em: 14 set. 2018.

No campo da participação política, alguns autores clássicos da Ciência Política levantaram pontos interessantes sobre a questão: Robert Dahl (1989)⁷ assinala que “transformando ‘o mais preferido’ no equivalente ao ‘preferido pela maioria’ ladeamos deliberadamente um problema crucial: o que acontecerá se a minoria preferir sua alternativa muito mais ardentemente do que a maioria prefere a alternativa contrária?”. Dessa forma, o autor questiona se o cerne do princípio da maioria continuaria sendo válido. Sartori,⁸ por sua vez, sinaliza que o papel dos grandes grupos não militantes é imprimir um caráter de comedimento ao processo político. Para o autor, a variedade de motivações ajuda a alcançar a centralidade democrática e um “consenso pluralista”, visto que o indivíduo politicamente engajado tende a ser mais apaixonado do que reflexivo.

Feitas essas considerações, verifica-se que, no contexto brasileiro, uma parcela significativa da população, provavelmente, seria definitivamente excluídas do processo eleitoral por dispor de baixos índices de escolaridade e renda e, conseqüentemente, menor acesso à informação.⁹ Por outro lado, a opção pela abstenção não acarreta ao eleitor conseqüências verdadeiramente incômodas. A multa irrisória sequer chega a impor pena de fato a quem opta pelo não voto.

Embora o número de PECs historicamente apresentado seja relativamente alto – mais de uma por ano, em média, desde 1988 – o fato de que nenhuma jamais prosperou é indicativo de que o sistema de voto obrigatório vem recebendo apoio constante das inúmeras legislaturas desde a Constituinte. O tema tem baixa complexidade, é de fácil compreensão pela população e tem apelo, como se viu, para os defensores do voto de qualidade. Entretanto, a conjugação de obrigatoriedade e sanção irrisória aparentemente levou o sistema à acomodação. Ao manter-se obrigatório, o eleitor médio preserva um resquício de sentimento de dever cívico em relação ao voto e assim o país preserva os percentuais de presença na casa de 80% -- um número que causa

7 DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

8 SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.

9 LIPSET, Seymour Martin. *O homem político*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

inveja em outras democracias. Ao mesmo tempo, ao manter-se a multa pela abstenção injustificada em valor correspondente a uma viagem de transporte público, permite-se que o ausente por convicção arque com o pequeno custo da multa e postergue o alto custo de mobilização pela mudança constitucional.