

**VALDA DE SOUZA MENDONÇA**

**O EXERCÍCIO DA SOBERANIA POPULAR PELO  
VOTO NÃO-OBRIGATÓRIO: ATO DE CIDADANIA  
POLÍTICA CONSCIENTE**

**FLORIANÓPOLIS**  
**Junho/2002**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO – INSTITUIÇÕES JURÍDICO-POLÍTICAS**

**O EXERCÍCIO DA SOBERANIA POPULAR PELO VOTO  
NÃO-OBRIGATÓRIO: ATO DE CIDADANIA POLÍTICA  
CONSCIENTE**

**Valda de Souza Mendonça**

**Orientador: Professor Doutor Volnei Ivo Carlin**

**Florianópolis  
Junho/2002**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO – INSTITUIÇÕES JURÍDICO-POLÍTICAS**

**O EXERCÍCIO DA SOBERANIA POPULAR PELO VOTO  
NÃO-OBRIGATÓRIO: ATO DE CIDADANIA POLÍTICA  
CONSCIENTE**

**Dissertação submetida à Universidade  
Federal de Santa Catarina para a obtenção do  
grau de mestre em direito sob a orientação do  
Prof. Dr. Volnei Ivo Carlin.**

**Valda de Souza Mendonça**

**Orientador: Professor Doutor Volnei Ivo Carlin**

**FLORIANÓPOLIS  
Junho/2002**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO – INSTITUIÇÕES JURÍDICO-POLÍTICAS**

**O EXERCÍCIO DA SOBERANIA POPULAR PELO VOTO  
NÃO-OBRIGATÓRIO: ATO DE CIDADANIA POLÍTICA  
CONSCIENTE**

Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do grau de mestre em direito com a seguinte banca examinadora:

---

**Prof. Dr. Volnei Ivo Carlin**  
**Presidente**

---

**Prof. Dr. Paulo de Tarso Brandão**  
**Membro**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dra. Vera Regina Pereira de Andrade**  
**Membro**

---

**Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer**  
**Suplente**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dra. Olga Maria B. Aguiar de Oliveira**  
**Coordenadora do CPGD/UFSC**

**Florianópolis**  
**Junho/2002**

## **AGRADECIMENTOS**

**A Deus**, por nunca ter me deixado nos momentos difíceis, permitido-me chegar até aqui.

**Ao Orientador deste trabalho, Professor Doutor Volnei Ivo Carlin**, por sua sabedoria, pelos seus ensinamentos e incentivo à pesquisa e pelo carinho com que sempre me acolheu. Muito obrigada.

**Aos Professores Doutores Paulo de Tarso Brandão e Vera Regina Pereira de Andrade**, por terem gentilmente aceitado o convite para participar da Banca de Exame deste trabalho, bem como pela amizade que se aflorou no caminho da vida acadêmica.

**Aos funcionários do CPGD/UFSC, em especial a Giovana**, pelo profissionalismo e carinho com que sempre me receberam na Secretaria.

**Aos Professores do Centro de Pós-Graduação em Direito**, que me transmitiram seus conhecimentos e me fizeram despertar para a busca do saber.

**Aos meus pais Antônio Ferminio Mendonça e Maria de Souza Mendonça**, que mesmo à distância sempre foram expressão de amor profundo em minha vida

**Ao meu esposo Sinézio Vieira**, meu amor, por estar sempre ao meu lado apoiando-me, ajudando-me a cuidar de nossos filhos e incentivando-me a prosseguir com os estudos jurídicos.

**À minha irmã Celi Mendonça Hasse**, pelo companheirismo, pela força, pela paciência e disponibilidade em ajudar a cuidar de meus filhos e do meu lar. Obrigada!

**À Minha sogra Osnilda Maria Vieira**, pelo apoio em ajudar-me a cuidar de meus filhos e por sua por suas orações. Obrigada!

**Às minhas colegas e amigas Denise Galardo Dutra e Jane Maschio**, por terem me auxiliado na árdua tarefa de revisar os textos deste trabalho. Obrigada!

**À minha colega e amiga Maria Cecy Ferreira Arrospide**, por ter realizado o duro trabalho metodológico de correção das notas de rodapé e referências bibliográficas. Obrigada!

**À minha colega e amiga Ilenia Schffer Sell**, que sempre esteve ao meu lado, no ambiente de trabalho, acompanhando e apoiando-me nos momentos felizes e difíceis de minha vida nos últimos 8 anos. Obrigada!

**Às minhas colegas e amigas Josiane Aparecida Corrêa e Larissa Solek Teixeira**, pela linda amizade que nasceu no decorrer do Mestrado, bem como pelas palavras de incentivo que me transmitiram nos momentos de desânimo e cansaço no decorrer deste trabalho. Obrigada!

**À minha amiga Leilane Zavarizi Rosa**, que, com sua forma doce de ser, me incentivou a concluir esta jornada acadêmica. Obrigada!

A todos que acreditaram em mim e de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho, meu muito obrigada!

*O voto facultativo é a escolha livre, a opção consciente por excelência. Ninguém vai à Seção Eleitoral para anular seu voto ou votar em branco. Já o voto obrigatório é um retrocesso democrático que só interessa aos mercadores da consciência, aos que aviltam a liberdade, valor maior do ser humano.*

Francisco Xavier Medeiros Vieira

# SUMÁRIO

**RESUMO, X**

**RESUMEN, XI**

**INTRODUÇÃO, 1**

## **CAPÍTULO 1**

### **PONDERAÇÕES TEÓRICAS REFERENTES AO ESTADO, À SOBERANIA E À SOCIEDADE CIVIL, 5**

1.1 Teorias sobre a origem do Estado, 6

1.2 O surgimento da Sociedade civil, 16

1.3 Conceito de Estado e Nação, 19

1.4 Conceito de soberania, 28

1.4.1 Soberania popular, 32

1.4.2 Soberania nacional, 34

1.4.3 Soberania do Estado, 35

1.5 O papel do Estado neoliberal, 37

1.6 O contexto político em que a Sociedade civil está inserida diante do mundo globalizado, 44

## **CAPÍTULO 2**

### **REPRESENTAÇÃO POLÍTICA MODERNA, 50**

2.1 Origem histórica e definições da democracia representativa, 51

2.2 Condições de existência da democracia, 56

2.3 Significado da igualdade e da liberdade no regime democrático, 60

2.4 O princípio da regra da maioria e seus limites, 68

2.5 Democracia liberal, social e os efeitos da globalização sobre o regime democrático, 73

2.6 Representação política e o processo de democratização, 79

## **CAPÍTULO 3**

### **O EXERCÍCIO DA CIDADANIA POLÍTICA NA REPÚBLICA, 88**

#### **3.1 Direitos políticos, 88**

##### **3.1.1 Capacidade política, 94**

#### **3.2 Sufrágio, 99**

##### **3.2.1 A natureza jurídica do sufrágio, 100**

##### **3.2.2 Formas de sufrágio, 105**

#### **3.3 Voto, 111**

##### **3.3.1 Voto como direito ou dever, 112**

#### **3.4 Partidos políticos: origem, evolução e sua importância para a democracia, 118**

#### **3.5 Cidadania política, 127**

## **CAPÍTULO 4**

### **O VOTO NÃO-OBRIGATÓRIO COMO FORMA DE EFETIVAR O EXERCÍCIO DA SOBERANIA POPULAR, 138**

#### **4.1 O perfil do eleitorado brasileiro, 139**

#### **4.2 Justificativas para que o ato de votar deixe de ser uma obrigação jurídica, 144**

#### **4.3 Conseqüências do voto não-obrigatório, 160**

#### **4.4 Necessárias alterações no ordenamento jurídico brasileiro quanto à forma de exercer o direito de votar, 164**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS, 175**

### **REFERÊNCIAS, 180**

### **ANEXO 1, 186**

### **ANEXO 2, 189**

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo propor alteração do dispositivo constitucional que dispõe sobre o voto obrigatório, para que o exercício da soberania popular, por meio do voto, deixe de ser uma obrigação jurídica por imposição do Estado para tornar-se ato de manifestação política decorrente da vontade soberana do eleitor, de forma livre e espontânea.

O trabalho está dividido em quatro capítulos dando os seguintes enfoques: o primeiro aborda questões teóricas referentes ao Estado e à Sociedade Civil levando em conta que a finalidade do Estado é propor bem-estar dos indivíduos que compõem a Sociedade; o segundo aponta tópicos relacionados à democracia representativa; o terceiro empenha-se em focalizar a cidadania política, propondo uma cidadania participativa na atividade do próprio Estado, em busca do fortalecimento do regime democrático; o quarto busca justificar a necessária alteração no ordenamento jurídico que disciplina o voto obrigatório, bem como enumera as consequências imediatas decorrente da extinção do voto obrigatório.

A idéia de afastar a obrigatoriedade do voto ampara-se na assertiva de que: o povo é o titular da soberania; o voto é um direito sagrado para os cidadãos exercerem o poder diretamente ou por meio de seus mandatários, e não deve ser obrigatório; o que caracteriza o regime democrático não é o comparecimento do maior número de eleitores nas urnas sob pena de receber punições, mas a existência de liberdade para os cidadãos manifestarem sua vontade política de forma consciente e espontânea; a legitimidade do pleito se ampara no resultado da verdadeira manifestação popular de forma espontânea e não decorrente do voto obrigatório.

## RESUMEN

Este trabajo tiene el objetivo de proponer alteración de las disposiciones constitucionales que disponen el voto obligatorio, para que el ejercicio de la soberanía popular, a través del voto, ya no sea una obligación jurídica por una imposición del Estado y, ya sí, el acto de manifestación política transcurrida de la voluntad soberana del elector, libre y espontánea.

El trabajo tiene cuatro divisiones por capítulos con los enfoques que siguen: el primero aborda cuestiones teóricas referentes al Estado y a la Sociedad Civil levando en cuenta que la finalidad del Estado es proponer bien-estar de los individuos que componen la Sociedad; el segundo indica tópicos relacionados a la democracia representativa; El tercer preocupase a focalizar la ciudadanía política, proponiendo una ciudadanía participativa en la actividad del propio Estado, en la búsqueda del fortalecimiento del régimen democrático; el cuarto busca justificar la necesaria alteración en el ordenamiento jurídico que doctrina el voto obligatorio, bien como enumera las consecuencias inmediatas que provienen de la extinción del voto obligatorio.

La idea de rechazar la obligatoriedad del voto amparase en la certeza de que: el pueblo es el titular de la soberanía; el voto es el derecho sagrado para los ciudadanos ejercieren el poder de manera directa o por sus mandatarios, y no ser obligatorio; lo que caracteriza el régimen democrático no es la presencia del mayor número de electores en las urnas so pena de puniciones, pero la existencia de libertad a los ciudadanos a manifestación de su voluntad política de manera conciente y espontánea; La legitimidad del pleito amparase en el resultado de la verdadera manifestación popular en su forma espontánea y no de la manera proveniente del voto obligatorio.

## INTRODUÇÃO

O exercício da soberania popular pelo voto obrigatório, conforme hoje é previsto na Constituição Federal<sup>1</sup> e no Código Eleitoral<sup>2</sup>, sob pena de punições<sup>3</sup>, tem sido objeto de discussões tanto no meio jurídico<sup>4</sup> quanto no meio político<sup>5</sup>, tendo em vista que a obrigatoriedade do voto vem causando desconforto aos cidadãos, que têm consciência da importância do voto sufragado de forma livre e espontânea.

A discussão sobre a idéia de voto livre e espontâneo, ou seja, a extinção do voto obrigatório, vem ganhando muitos adeptos<sup>6</sup> depois da promulgação da Constituição Federal, de 1988, porque essa assegurou, logo

---

<sup>1</sup> “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, como igual valor para todos e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular. § 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 dezesesseis e menores de dezoito anos.”

<sup>2</sup> “Art. 6º O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de um e outro sexo, salvo: I – quanto ao alistamento: a) os inválidos; b) os maiores de setenta anos; c) os que se encontrarem fora do País; II – quanto ao voto: a) os enfermos; b) os que se encontrarem fora de seu domicílio; c) os funcionários civis e os militares, em serviço que os impossibilite de votar.”

<sup>3</sup> Ver na p. 166 o inteiro teor das punições e restrições de direito, consoante dispõe o art. 7º do Código Eleitoral.

<sup>4</sup> Em 5 de março de 1999, na reunião realizada pelo Colégio de Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, por unanimidade dos 25 Desembargadores presentes, foram aprovadas várias sugestões de alteração da legislação eleitoral e encaminhadas ao Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, a serem posteriormente encaminhadas ao Congresso Nacional. Naquela ocasião, foi sugerida “implantação do voto facultativo, por mais livre e consciente”. (STEFANELLO, Osvaldo. *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro, 1. sem. 1999, p. 168-169.)

<sup>5</sup> Até abril de 1997, tramitavam no Congresso Nacional 8 (oito) propostas de emendas constitucionais propondo a extinção do voto obrigatório. As propostas são: PEC 006/96, da autoria do Senador Carlos Patrocínio; PEC 040/96, da autoria do Senador José Serra; PEC 025/96, da autoria do Senador Sebastião Rocha; PEC 057/95, da autoria do Deputado Emerson Olavo Pires; PEC 190/94, da autoria Pedro Irujo; PEC 191/94, da autoria do Deputado Valdemar Costa Neto; PEC 211/95, da autoria do Deputado José Jatene e PEC 191/95, da autoria do Deputado Osvaldo Reis.

<sup>6</sup> Aqui, alguns nomes de juristas e políticos que se posicionam em favor da extinção do voto obrigatório citados neste trabalho: Celso Antônio Bandeira de Mello, Francisco Xavier Medeiros Vieira, Geraldo Magela, Idalmir Feitosa, Joel José Cândido, José Fogaça, Leomar Quitanilha, Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, Valdemar Costa Neto.

no seu art. 1º, entre os fundamentos da República Federativa do Brasil, a soberania, a cidadania e a dignidade do ser humano.

Assim, a defesa da liberdade para o exercício da cidadania política para o eleitor manifestar sua vontade nas urnas de forma livre e espontânea, e não por obrigação jurídica, é o objetivo central deste trabalho.

Por outro lado, considerando que o vocábulo “cidadão”, numa visão sociológica, engloba todos os seres humanos – independente de idade, raça ou classe social –, cabe esclarecer, desde agora, que, para efeito deste trabalho, levando-se em conta que a Constituição Federal delimitou quem são os portadores de direitos políticos com capacidade para o exercício da soberania popular<sup>7</sup>, cidadãos nesta abordagem significa indivíduos com capacidade política.

Este trabalho, sem pretender exaurir as razões que justificam a extinção do voto obrigatório para torná-lo um ato de cidadania política consciente, tem por finalidade fundamentar a necessidade de alterar-se a Constituição Federal no que se refere à obrigatoriedade do voto, a fim de tornar o ato de votar um ato de pleno exercício de democracia, visando consolidar o sistema democrático, tornando a presença dos eleitores junto às urnas sinônimo de consciência política, pois só quando o povo exerce sua soberania por livre iniciativa é que a democracia tende a se fortalecer. Ademais, sendo o povo detentor do poder político, que exerce por meio de seus representantes

---

<sup>7</sup> Ver sobre direitos políticos e capacidade política no capítulo 3.

eleitos ou diretamente, conforme disposto na Constituição Federal<sup>8</sup>, a obrigatoriedade do voto apresenta-se em conflito com a soberania emanada do povo.

O primeiro capítulo aborda questões concernentes ao Estado (origem, definições, soberania, neoliberalismo) e à Sociedade civil (surgimento e o contexto político em que ela está inserida) considerando que, no caso concreto, o exercício da soberania popular requer a existência do Estado constituído.

O segundo capítulo focaliza questões relacionadas com a representação política – tais como: sua origem; definição; condições mínimas para sua existência; princípios da igualdade, da liberdade e da regra da maioria; efeitos da globalização sobre o regime democrático e o processo de democratização –, tendo em vista que o exercício da soberania popular no regime democrático requer a presença de determinadas condições para sua existência, não bastando seja concedido o direito de sufrágio universal, porque a realização de eleições periódicas, por si só, não significa que exista uma real democracia.

O terceiro capítulo aborda questões relacionadas à cidadania política nos termos da Constituição Federal (direitos políticos; capacidade política; sufrágio; natureza jurídica do sufrágio; sufrágio feminino; formas de sufrágio; voto; partidos políticos e cidadania participativa), bem como aponta argumentos teóricos no sentido de afastar a obrigação jurídica para o exercício da

---

<sup>8</sup> Art. 1.º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

soberania popular.

O quarto e último capítulo, após sintetizar o perfil do eleitorado brasileiro, procura justificar a necessária alteração no ordenamento jurídico no que se refere à obrigatoriedade do voto, apontando as reais conseqüências para o eleitorado brasileiro, para a classe política e para o fortalecimento do Estado Democrático, caso o voto deixe de ser obrigatório para ser um ato de cidadania política consciente no exercício do poder público.

Trazer à reflexão argumentos sobre o exercício da soberania popular, o qual se materializa no ato de votar, significa empenho para consolidar a democracia do século XXI.

É oportuno esclarecer que a aprovação do presente trabalho acadêmico não significa o endosso do Professor Orientador, nem da Banca, nem do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

**CAPÍTULO 1****PONDERAÇÕES TEÓRICAS REFERENTES AO ESTADO, À SOBERANIA E À SOCIEDADE CIVIL**

**1.1 Teorias sobre a origem do Estado. 1.2 O surgimento da Sociedade civil. 1.3 Conceito de Estado e Nação. 1.4 Conceito de Soberania. 1.4.1 Soberania popular. 1.4.2 Soberania nacional. 1.4.3 Soberania do Estado. 1.5 O papel do Estado neoliberal. 1.6 O contexto político em que a Sociedade está inserida diante do mundo globalizado.**

Considerando que o exercício da soberania popular, por meio do sufrágio<sup>9</sup> e do voto,<sup>10</sup> está diretamente ligado ao Estado, à soberania e à Sociedade civil – pois é em decorrência da necessidade de organização do Estado que os eleitores integrantes da Sociedade civil se reúnem, periodicamente, para exercer o poder público, escolhendo os dirigentes do Estado –, o primeiro capítulo deste trabalho tem por finalidade trazer à colação as várias teorias que tentam explicar a origem do Estado; definições teóricas sobre o Estado e a soberania; o papel do Estado neoliberal; as principais teorias que procuram explicar o surgimento da Sociedade civil, bem como abordar questões sobre o contexto político em que a Sociedade está inserida diante dos efeitos do mundo globalizado, tendo em vista que falar em

---

<sup>9</sup> “Sufrágio é participação para aclamar ou proclamar uma vontade, a qual se emite por meio do voto. Sufraga-se uma opinião mediante o voto, vale dizer, esse é o veículo de manifestação daquele”. (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 133.)<sup>9</sup> “Voto é o instrumento jurídico pelo qual se declara, solene e formalmente, a opção por alguém (candidato) ou alguma coisa (instituição, regime, etc.)” (ROCHA, C. L. A. *Loc. cit.*)

<sup>10</sup> “Voto é o instrumento jurídico pelo qual se declara, solene e formalmente, a opção por alguém (candidato) ou alguma coisa (instituição, regime, etc.)” (*Loc. cit.*)

Democracia, Estado e Sociedade, no dias de hoje, implica falar também da política neoliberal e dos efeitos da globalização de mercado sobre a Sociedade.

### 1.1 Teorias sobre a origem do Estado

Várias são as teorias que procuram explicar a origem do Estado, porém a ciência não dispõe de elementos seguros para reconstituir a história e gerar certeza quanto às primeiras associações humanas. Portanto, as teorias sobre a origem do Estado, do ponto de vista histórico-sociológico, são baseadas em meras hipóteses, ou seja, resultantes de raciocínio hipotético.<sup>11</sup>

As principais teorias que tentam explicar a origem do Estado do ponto de vista histórico-sociológico são: teorias da origem familiar, teorias da origem patrimonial e teorias da força.

A teoria da origem familiar apóia-se na derivação da humanidade de um casal originário. Por sua vez, a teoria familiar subdivide-se em patriarcal e matriarcal.

Segundo Maluf, a teoria patriarcal sustenta que o Estado deriva de um núcleo familiar, cuja autoridade pertenceria ao ascendente varão, mais velho.<sup>12</sup>

Por outro lado, dentre as diversas correntes teóricas da origem familiar do Estado, destaca-se a teoria matriarcal em oposição ao patriarcalismo.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 24. ed. ver. atual. pelo Prof. Miguel Alfredo Maluf Neto. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 53.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 55.

Nesse sentido, Sahid Maluf diz que autores como Bachofen, Morgan, Crosse, Kohler e Durkheim consideram que:

[...] a primeira organização familiar teria sido baseada na autoridade da mãe. De uma primitiva convivência em estado de completa promiscuidade, teria surgido a família matrilinea, naturalmente, por razões de natureza fisiológica – *mater semper certa*. Assim, como era geralmente incerta a paternidade, teria sido a mãe a dirigente e autoridade suprema das primitivas famílias.<sup>14</sup>

Todavia, foi a família patriarcal a que exerceu maior influência na evolução histórica dos povos.

Para quem defende a teoria familiar, “cada família primitiva se ampliou e deu origem a um Estado”<sup>15, 16</sup>.

Darcy Azambuja, ao tratar da formação natural do Estado, preleciona:

Quando as sociedades primitivas, compostas de inúmeras famílias, possuindo uma autoridade própria que as dirigia, se fixaram num território determinado, passaram a constituir um Estado. Esta nasce, portanto, com o estabelecimento de relações permanentes e orgânicas entre os três elementos: a população, a autoridade ou o poder político e o território.<sup>17</sup>

No que se refere à *teoria patrimonial*, o Estado teria sido formado para os homens se aproveitarem dos benefícios da divisão do trabalho, integrando-se as diferentes atividades profissionais, ou seja, por motivo econômico.

---

<sup>14</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 55.

<sup>15</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 46.

<sup>16</sup> Segundo Dalmo de Abreu Dallari, essa explicação é defendida principalmente por Robert Filmer.

<sup>17</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 38. ed. São Paulo: Globo, 1998. p. 107.

Para Dalmo de Abreu Dallari, entre as teorias que sustentam a origem do Estado por motivos econômicos, a de maior repercussão prática foi e continua sendo a de Engels.

O argumento de Engels de que o Estado se originou em decorrência de motivos econômicos, em síntese, é o seguinte:

Quando da decadência da antiga organização gentílica da Grécia, o direito paterno facilitou a acumulação de riquezas na família e tornou-a um poder contrário à *gens*<sup>18</sup>; a diferenciação de riquezas repercutiu sobre a constituição social pela formação de uma nobreza hereditária e de uma monarquia; a escravidão, que no início era restrita aos prisioneiros de guerra, desenvolveu-se para os membros da própria tribo e até da própria *gens*; a degeneração da velha guerra entre tribos na busca sistemática de gado, escravos e bens que podiam ser capturados, ou seja, a riqueza passou a ser valorizada e respeitada como bem supremo. Naquela ocasião, as antigas instituições da *gens* foram pervertidas para que a aquisição de riquezas pelo roubo e pela violência fossem justificadas.<sup>19</sup> Todavia, ele afirma que, naquele momento, faltava apenas uma instituição que, hoje, se chama Estado, conforme transcrito:

Faltava apenas uma coisa: uma instituição que não só assegurasse as novas riquezas individuais contra as tradições comunistas da constituição gentílica, que não só consagrasse a

---

<sup>18</sup> A palavra *gens* é usada pelo autor para designar grupo de consangüíneos e procede como palavra grega de idêntico significado *genos*. Contudo, *gens* em latim e *genos* em grego empregam-se especialmente para designar grupo que se constitui de uma descendência comum, ou seja, do pai comum da tribo, e que está unido por certas instituições sociais e religiosas, formando uma comunidade particular, cuja origem e natureza permanecem obscuras para os historiadores. (ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Trad. Leandro Konder. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 92.)

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 119.

propriedade privada, antes tão pouco estimada, e fizesse dessa consagração santificadora o objetivo mais elevado da comunidade humana, mas também imprimisse o selo geral do reconhecimento da sociedade às novas formas de aquisição da propriedade, que se desenvolviam umas sobre as outras –; uma instituição que, em uma palavra, não só se perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora explorar a não-possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda.  
E essa instituição nasceu. Inventou-se o Estado.<sup>20</sup>

Portanto, Engels, além de negar que o Estado tenha nascido com a Sociedade, afirma que é um produto desta.<sup>21</sup>

Quanto à *teoria da força*, Maluf defende a idéia de que a origem do Estado resultou do poder de dominação dos mais fortes sobre os mais fracos.<sup>22</sup>

Thomas Hobbes afirma que os homens, no Estado de natureza, eram inimigos uns dos outros e viviam em guerra permanente. Se não fosse instituído um poder suficientemente grande para nossa segurança, apenas a força e a capacidade de cada um serviria de proteção contra todos os outros.<sup>23</sup>

E mais adiante, Hobbes conclui:

Mesmo que haja uma grande multidão, se as ações de cada um dos que a compõem forem determinadas segundo o juízo individual e os apetites individuais de cada um, não poderá esperar-se que ela seja capaz de dar defesa e proteção a ninguém, seja contra o inimigo comum, seja contra as injúrias feitas uns aos outros. Porque divergindo em opinião quanto ao melhor uso e aplicação de sua força, em vez de se ajudarem só se atrapalham uns aos outros, e devido a essa oposição mútua reduzem a nada sua força.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> ENGELS, *op. cit.*, p. 120.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>22</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 56.

<sup>23</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Abril Cultural, 1974. p. 107. (Os Pensadores)

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 108.

Para Hobbes, a única maneira de instituir um poder comum, capaz de defender os homens das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, é conferir toda sua força e poder a um homem ou assembléia de homens que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade, isto é, à vontade do representante.<sup>25</sup>

Por outro lado, Hobbes distinguiu duas categorias de Estado: o *real* e o *racional*. Quando a multidão transfere seu direito de autogovernar-se a uma só pessoa ou a assembléias de homens, a multidão unida numa só pessoa se chama Estado. Aqui prevalece a razão. Todavia, o Estado que se forma por imposição da força é o Estado real, porque o Estado racional provém da razão, segundo a fórmula contratualista.<sup>26</sup>

Bobbio, ao escrever sobre o nascimento do Estado, conclui que:

O Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa). Enquanto que para alguns historiadores contemporâneos [...], o nascimento do Estado assinala o início da era moderna, segundo esta mais antiga e mais comum interpretação o nascimento do Estado representa o ponto de passagem da idade primitiva, gradativamente diferenciada em selvagem e bárbara à idade civil, onde 'civil' está ao mesmo tempo para 'cidadão' e 'civilizado'.<sup>27</sup>

As ponderações até aqui expostas a respeito da origem do Estado levaram em conta aspectos histórico-sociológicos.

---

<sup>25</sup> HOBBS, *op. cit.*, p. 109.

<sup>26</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 56.

<sup>27</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 8. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 73.

A seguir, a origem do Estado será abordada sob o ponto de vista social, político ou jurídico.

Para Maluf, o poder de governo, sob a perspectiva social, política ou jurídica, sempre precisou de crenças ou doutrinas que justificassem sua existência, tanto para legitimar o comando quanto a obediência.<sup>28</sup>

Assim, a *teoria do direito divino sobrenatural* advoga a idéia de que o Estado foi fundado por Deus por meio de um ato concreto de manifestação da sua vontade. O rei era ao mesmo tempo sumo sacerdote, representante de Deus na ordem temporal e governador civil.<sup>29</sup>

Segundo Maluf, “nas remotas civilizações da Índia e da Pérsia [...] se acreditava que os soberanos haviam recebido o poder diretamente de Deus, por uma manifestação sobrenatural da sua vontade”<sup>30</sup>.

Maluf escreve que nas monarquias orientais, fundadas no direito divino sobrenatural, o Estado não é apenas de fundamento teológico, mas de concepção teocrática do poder. Essa concepção teocrática que dominou o cenário político da antiguidade, não resistiu à influência do cristianismo no mundo medieval, porém ressurgiu no fim da Idade Média com o absolutismo monárquico. A obediência ao rei era devida incondicionalmente ainda que o rei fosse injusto ou infiel. A pessoa do rei era sagrada, e mesmo em caso de suas violências, os súditos deviam respeito, orando pela sua conversão.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 59.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>30</sup> *Id.*

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 61.

Por outro lado, a *teoria do direito divino providencial* é mais racional. Deus dirige o mundo providencialmente, guiando a vida dos povos e determinando os acontecimentos históricos. Foi a teoria dominante na Idade Média e nos tempos modernos. A teoria do direito divino providencial defende a idéia de que “somente as instituições que repousem sobre uma base histórica legítima e respeitem as leis incontingentes do direito natural são harmoniosas com a ordem estabelecida por Deus e devem ser acatados pelo homem”<sup>32</sup>.

Já as *teorias racionalistas* (jusnaturalismo) justificam o Estado como de origem convencional, ou seja, como produto da razão humana. Concluem que o Estado nasceu de um acordo utilitário e consciente entre os indivíduos.<sup>33</sup>

As teorias racionalistas ganharam maior evidência com a Reforma religiosa, a qual foi uma autêntica rebelião contra a Igreja Romana. Pois o racionalismo religioso, após ter influenciado as ciências econômicas, passou a orientar as ciências do Direito e do Estado. Para as teorias racionalistas o homem “deveria duvidar de tudo, para reconstruir a verdade, liberada dos dogmas, valendo-se para isso da razão, da liberdade de consciência e da sua inteligência livre”<sup>34</sup>.

Maluf pondera que Thomas Hobbes foi o primeiro a sistematizar o contratualismo como teoria justificativa do Estado. Por outro lado, também é considerado o teórico do absolutismo racional. Para justificar o poder absoluto, Hobbes parte da descrição do estado de natureza, porque entendia que os

---

<sup>32</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 63.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>34</sup> *Id.*

homens no estado de natureza eram inimigos uns dos outros e viviam em estado de guerra permanente.<sup>35</sup>

Por outro lado, Maluf salienta que John Locke, opondo-se ao contratualismo de Hobbes, desenvolveu o contratualismo em bases liberais defendendo, em síntese, os seguintes argumentos: a) o homem não delegou ao Estado senão os poderes de regulamentação das relações externas na vida social, pois reservou para si uma parte de direitos que são indelegáveis; b) as liberdades fundamentais, o direito à vida, como todos os direitos inerentes à personalidade humana, são anteriores e superiores ao Estado.<sup>36</sup>

Jean-Jacques Rousseau dedicou-se à teoria contratualista afirmando que o Estado é convencional, tendo em vista resultar da vontade geral, que é a soma da vontade manifestada pela maioria dos indivíduos.<sup>37</sup>

Rousseau assevera que o governo é instituído para promover o bem comum, e só é suportável enquanto justo. Caso o governo não corresponda aos anseios populares que determinaram a sua organização, o povo tem o direito de substituí-lo.

Portanto, uma das maiores preocupações demonstrada por Rousseau é a preservação da liberdade. Nesse sentido afirma que: “Renunciar à liberdade, é renunciar ao que mais qualifica o homem aos direitos da humanidade, os próprios deveres. Para quem renuncia a tudo não há qualquer

---

<sup>35</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 67.

<sup>36</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 69.

<sup>37</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Trad. Mário Franco Nogueira. Lisboa: Presença; Brasil: Martins Fontes, 1979. p. 20.

compensação. Tal renúncia é incompatível com a natureza do homem”<sup>38</sup>.

E Rousseau concluiu o primeiro livro do *Contrato Social* fazendo a seguinte observação:

[...] é que o pacto social, em vez de destruir a igualdade natural, concede-lhe, pelo contrário, uma igualdade moral e legítima onde a natureza tinha criado uma desigualdade física, e os homens que na força e no gênio são desiguais, tornam-se iguais pela convenção e pelo direito.<sup>39</sup>

Mas, segundo Maluf, a teoria contratualista de Rousseau foi alvo de muitas críticas formuladas por escritores positivistas<sup>40</sup>, embora tenha sido o primeiro alicerce do Estado liberal e a base filosófica da Revolução Francesa que proclamou: “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”<sup>41</sup>.

Após a exposição de uma síntese das principais teorias que procuram explicar a origem do Estado de forma originária, procurar-se-á abordar a origem do Estado de forma derivada, isto é, a formação do Estado a partir de Estados preexistentes.

Segundo Dalmo de Abreu Dallari, há dois processos típicos opostos que dão origem a novos Estados: o *fracionamento* e a *união* dos Estados.

---

<sup>38</sup> ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 15.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>40</sup> No entendimento de Ataliba Nogueira, a teoria de Rousseau reduziu o homem à condição de escravo da coletividade, justificando toda espécie de opressão; Queiroz de Lima considera que a teoria de Rousseau serviu de alvo fácil às arremetidas do ecletismo oportunista e inconseqüente; Duguit afirma que o pensamento de Rousseau inspirou a filosofia panteísta de Hegel, a qual os juristas germânicos se inspiraram para pregarem doutrina de absolutismo e violências (MALUF, *op. cit.*, p. 74).

<sup>41</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 74.

O *fracionamento* ocorre quando uma parte do território de um Estado se desmembra e passa a constituir um novo Estado. Nesses casos, o Estado que teve seu território diminuído pelo fracionamento continua a existir com alteração da extensão territorial e o número de habitantes, uma vez que uma parcela da população se integra ao Estado recém-formado.<sup>42</sup>

A formação derivada de novos Estados pelo processo de *união* se dá pela adoção de uma Constituição comum, desaparecendo os Estados preexistentes que aderirem à união. Os Estados que fizerem parte da união perdem sua condição de Estado a partir do momento em que se completar a união, surgindo em seu lugar uma nova entidade.

Assim, de forma resumida, foram elencadas algumas teorias que versam sobre a origem do Estado.

Todavia, embora os autores que se dedicaram a escrever sobre a origem do Estado, na sua maioria, tenham opiniões divergentes, até porque como foi dito inicialmente, a ciência não dispõe de elementos seguros para reconstituir a história e gerar certeza quanto às primeiras associações humanas, respeitando as opiniões dos renomados autores aqui referidos, no caso concreto, para fundamentar o presente trabalho, adotar-se-á a teoria contratualista defendida por Rousseau, no sentido de que o Estado resulta da soma da vontade manifestada pela maioria dos indivíduos, para se afirmar que o povo é o titular da soberania.

---

<sup>42</sup> DALLARI, *op. cit.*, p. 48.

## 1.2. O surgimento da Sociedade civil

A noção da primeira Sociedade civil, segundo Locke, partiu da união entre um homem e uma mulher, que deu origem a de pais e filhos, e posteriormente veio juntar-se a de senhor e servo.<sup>43</sup>

Giovani Sartori, ao escrever sobre a descoberta da Sociedade, dispõe que é uma tarefa difícil diferenciar o Estado da Sociedade, considerando que a existência desta está ligada ao momento em que se liberta dos múltiplos vínculos que a prendem ao Estado, para afirmar-se como algo independente e auto-suficiente.

Giovani Sartori concorda que tenha sido Locke o primeiro a formular a idéia de Sociedade no final do século XVII, mas não nega que Montesquieu também merece o título de precursor da descoberta da Sociedade, embora precedido por Locke e pelo constitucionalismo liberal. Argumenta que tanto Locke quanto Montesquieu posicionaram-se de forma indireta e inconclusiva a respeito da Sociedade. No entendimento de Sartori, a Sociedade só aparece na ótica dos economistas do século XVIII e do século XIX, que defendiam uma sociedade livre das interferências da política e dos impactos do direito.

Para Giovani Sartori, “A sociedade não é um ‘sistema social’ distinto, independente e auto-suficiente com relação ao ‘sistema político’. É mais: é um sistema social que gera o sistema político”<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o Governo*. Trad. de Anuar Aiex. São Paulo: Abril Cultural, 1973. p. 70. (Os pensadores).

<sup>44</sup> SARTORI, Giovani. *A política: lógica e método nas ciência sociais*. Trad. de Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997. p. 166-167.

Mas, dando ênfase à idéia de Sociedade civil no final do século XX, Norberto Bobbio, assevera que a expressão Sociedade civil, em seu significado hodierno, nasceu da contraposição entre a esfera política e a esfera não política, resultando como conjunto de relações não reguladas pelo Estado. Por outro lado, “podem-se distinguir diversas acepções conforme prevaleça a identificação do não-estatal com o pré-estatal, com o anti-estatal ou inclusive com o pós-estatal”<sup>45</sup>.

Bobbio pondera que, na primeira acepção, ou seja, não-estatal, significa dizer que, antes do Estado, existem várias formas de associação de indivíduos para satisfação dos seus interesses. Na segunda acepção, a Sociedade civil adquire uma conotação positiva e passa a indicar o espaço onde se manifestam as instâncias de modificação das relações de dominação, surgindo daí os grupos que lutam pela emancipação do poder político. Por outro lado, na acepção pós-estatal, a Sociedade civil tem significado de uma Sociedade sem Estado.<sup>46</sup> Mas Bobbio, procurando definir o que seja Sociedade civil diz que: numa primeira aproximação pode-se dizer que a Sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver, ou seja, por meio da mediação ou da repressão. E que os sujeitos desses conflitos são as classes sociais, os movimentos, as associações, as organizações que as representam, etc.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> BOBBIO, *Estado, governo, sociedade ...*, p. 34.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 36.

Para Leonardo Avritzer, o ressurgimento da Sociedade civil, no final do século XX, está associado a três fenômenos, quais sejam: a) o esgotamento das formas de organização política baseadas na tradição marxista; b) o fortalecimento, nos países do Ocidente, da crítica ao desempenho do Estado do bem-estar social, pelo reconhecimento de que as formas estatais de implementação de políticas públicas não são neutras; c) os processos de democratização na América Latina e na Europa do Leste.<sup>48</sup>

Todavia, Avritzer salienta que as sociedades da Europa do Leste se diferenciam do caso latino-americano, tendo em vista ter ocorrido na Europa uma experiência de implementação de uma forma de fusão entre Sociedade civil, mercado e Estado, enquanto que, na América Latina, o surgimento da Sociedade civil apresenta-se como fenômeno completamente novo.

O ressurgimento do conceito de Sociedade civil, no entendimento de Leonardo Avritzer, apresenta-se associado aos processos que conduziram à chamada modernidade ocidental, modernidade essa ligada à capacidade de lidar com processos cognitivos, culturais e morais. Mas, segundo ele “a modernidade pressupõe o processo de diferenciação de meios de controle em subsistemas nos quais a racionalidade se implementa pela coordenação da ação regida por resultados”, ou seja, a modernidade está ligada à racionalidade prática, que se reduz ao cálculo de meios eficientes de lidar com as dificuldades do dia-a-dia.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: \_\_\_\_\_. *Sociedade civil e democratização*. São Paulo: Del Rey, 1996. p. 271.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 274-275.

Assim, para Leonardo Avritzer, “o conceito de sociedade civil liga-se, desde a sua origem, com a idéia de limitação e de regulamentação das estruturas sistêmicas e não com a sua abolição”, porque o sistema legal moderno tem o papel de conectar indivíduos sem intermediação da autoridade política.<sup>50</sup>

Portanto, não é difícil perceber que o conceito de Sociedade civil encontra-se no cerne dos processos que levaram à emergência da modernidade. O conceito está associado à incapacidade de se desenvolver formas de solidariedade a partir de estruturas de coordenação impessoal da ação.<sup>51</sup>

### **1.3 Conceito de Estado e Nação**

Dalmo de Abreu Dallari afirma que é absolutamente impossível encontrar um conceito de Estado que satisfaça todas as correntes doutrinárias, tendo em vista que o Estado é um ente complexo, que pode ser abordado sob diversos pontos de vista, bem como variável quanto à forma por sua própria natureza.<sup>52</sup> Para ele, diante de grande variedade de conceitos, ou se realça a natureza jurídica, tomando como referência a noção de ordem, ou se dá mais ênfase a um elemento concreto ligado à noção de força. Pois, mesmo as

---

<sup>50</sup> AVRITZER, *op. cit.*, p.277.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p 276.

<sup>52</sup> DALLARI, *op. cit.*, p. 98.

teorias que se podem denominar de jurídicas não ignoram a presença da força no Estado, nem que este seja uma sociedade política.<sup>53</sup>

Darcy Azambuja preleciona que o Estado é uma Sociedade por se constituir essencialmente de um grupo de indivíduos unidos e organizados permanentemente para realizar um objetivo comum. Assevera que o Estado “será uma sociedade tanto mais perfeita quanto sua organização for mais adequada ao fim visado e quanto mais nítida for, na consciência dos indivíduos, a representação desse objetivo, a energia e sinceridade com que a ele se dedicarem”<sup>54</sup>. Azambuja, conceitua o Estado “como a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em um determinado território”<sup>55</sup>.

Jacques Maritain, ao definir o que seja Estado, afirma:

O Estado é unicamente a parte do corpo político<sup>56</sup> que se refere especialmente à manutenção da lei, ao fomento do bem comum e da ordem pública e à administração dos negócios públicos. O Estado é uma parte que se *especializa* no interesse do *todo*. Não é um homem ou um grupo de homens; é um conjunto de instituições combinadas em uma máquina altamente aperfeiçoada. Tal obra de arte foi construída pelo homem e serve-se dos cérebros e das energias humanas e nada é sem o homem; constitui, todavia, uma encarnação superior da razão, uma superestrutura impessoal e duradoura, cujo funcionamento pode ser considerado racional em segundo

<sup>53</sup> DALLARI, *op. cit.*, p. 99.

<sup>54</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 38. ed. São Paulo: Globo, 1998. p. 2.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>56</sup> Jacques Maritain distingue Estado de Corpo Político nos seguintes termos: “O Corpo Político ou a Sociedade Política é o todo. O Estado é uma parte – a parte principal do todo. [...] O corpo político tem carne e sangue, instintos, paixões, reflexos, estruturas psicológicas inconscientes e dinamismo, - tudo isso sujeito, se necessário sob coação legal, ao comando de uma idéia e de decisões racionais. A Justiça é uma condição primordial para a existência do corpo político, mas a Amizade é a própria forma que lhe dá a vida. Esse corpo tende para uma verdadeira comunhão humana, livremente realizada; vive em virtude do devotamento de pessoas humanas e a sua honra para o bem desse corpo político. O sentimento cívico é, todo ele, instituído por esse sentimento de devoção e de amor mútuo, bem como pelo sentimento da justiça e da lei.” (MARITAIN, Jacques. *O homem e o Estado*. Trad. Alceu Moroso Lima. 3. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1959. p.19-20.)

grau, na medida em que a atividade racional nele envolvida, articulada pela lei e por um sistema de normas universais, é mais abstrata [...].<sup>57</sup>

No entender de Jacques Maritain o Estado “não é uma espécie de super-homem coletivo”, mas apenas uma instituição autorizada a usar do poder e da coação, e constituída por técnicos e especialistas em questões de ordem e bem estar-público. Ele resume que o Estado é um instrumento a serviço do homem. Maritain pondera:

“Colocar o homem a serviço desse instrumento é uma perversão política. A pessoa humana como indivíduo existe para o corpo político, mas o corpo político existe para a pessoa humana como pessoa. Mas o homem, de maneira alguma, existe para o Estado. O Estado é que existe para o homem”<sup>58</sup>.

Por outro lado, quando se afirma ser o Estado parte superior do corpo político, significa dizer que o Estado é superior aos outros órgãos ou partes coletivas desse corpo, mas não superior ao corpo político, porque o Estado é inferior ao corpo político como um todo. O autor esclarece que a teoria que considera o Estado como uma parte ou instrumento do corpo político pode ser designada de teoria “instrumentalista”, porque considera o Estado um instrumento do corpo político.<sup>59</sup>

Contrário *sensu*, a noção *despótica* de Estado baseada na teoria “substancialista” ou “absolutista” considera o Estado um sujeito de direitos, uma pessoa moral, um todo, e, por essa razão, se sobrepõe ao corpo político

---

<sup>57</sup> MARITAIN, *op. cit.*, p. 22.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>59</sup> *Id.*

desfrutando do poder supremo, tendo em vista única e exclusivamente seu próprio bem.<sup>60</sup>

Maritain revela, ainda, que o desenvolvimento da teoria substancialista ou absolutista de Estado só pode ser compreendida na perspectiva da história moderna e como consequência das estruturas e concepções ligadas ao Império Medieval, à monarquia da idade clássica em França, e ao governo absoluto dos Stuarts na Inglaterra. Esclarece, ainda, que a palavra Estado somente aparece no decorrer da história moderna. Segundo Maritain, a noção de Estado, no antigo conceito de cidade (*polis, civitas*), significava essencialmente corpo político.<sup>61</sup> Por ocasião da Revolução Francesa, o conceito do Estado como um todo foi conservado, deslocando-se, entretanto, do Rei para a Nação, assimilada, erroneamente, como corpo político. Daí, o motivo de haver confusão de conceitos entre Nação, Corpo Político e Estado.<sup>62</sup>

Maritain assevera que o conceito de Estado, considerado como um valor absoluto, arrastou as democracias a intoleráveis contradições, “manifestou a tendência de se substituir ao povo, deixando-o assim afastado de certo modo da vida política”, porque este conceito não faz parte dos autênticos princípios da democracia.<sup>63</sup>

Dessa forma, Maritain diz ser preciso reformular o conceito de Estado em conformidade com os verdadeiros princípios democráticos, de maneira que

---

<sup>60</sup> MARITAIN, *op. cit.*, p. 23-24.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 25-26.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 28.

o povo se prepare de modo mais efetivo para o exercício da liberdade e o Estado venha a ser um real instrumento do bem comum de todos.

Antonio Carlos Wolkmer, ao questionar a relação entre o indivíduo, a Sociedade e o Estado, preleciona:

A tendência natural e espontânea do homem – associar-se a outros seres humanos – parece ser uma condição fundamental na consideração de toda relação entre indivíduo, sociedade e Estado. [...] O homem, por natureza será bom, social e racional, ou mau, egoísta e destruidor. E a sociedade? Expressa uma realidade racional, fruto da cooperação natural dos homens que buscam a realização de fins que satisfazem suas necessidades, ou uma realidade artificial e fictícia, resultado, não de uma associação natural, mas do acordo de vontades. [...]

O Estado pode ser compreendido ora como um jogo de papéis e funções que se interligam e se completam na esfera de uma estrutura sistêmica, ora como um aparelho repressivo que tende a defender os interesses das classes dominantes no bloco hegemônico de forças. A primeira concepção se aproxima das teses liberais que encaram o Estado como um órgão acima dos conflitos, responsável pela manutenção da ordem, do bem-estar, do consenso e da justiça social. Já a segunda orientação perfila-se na tradição do marxismo ortodoxo que concebe o Estado como superestrutura do modo de produção capitalista.<sup>64</sup>

Todavia, não há como negar que a definição conceitual de Estado não é tarefa fácil, considerando a complexidade dos fatos sociais.

No que tange ao conceito de Nação, a palavra deriva do latim *nasci*, ou seja, da noção de nascimento, mas não tem nada haver com raça.

Para Jacques Maritain, Nação é:

[...] uma comunidade humana baseada no fato do nascimento e da descendência, mas com todas as conotações morais desses termos: elevação à vida da razão e das atividades da civilização, descendência em tradições familiares, formação

---

<sup>64</sup> WOLKMER. Antonio Carlos. *Ideologia, Estado e Direito*. 2. ed. ver. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 62.

social e jurídica, herança cultural, concepções e maneiras comuns, recordações históricas, sofrimentos, reivindicações, preconceitos e ressentimentos.<sup>65</sup>

No entender de Maritain, uma Nação “é uma comunidade de pessoas que se tornaram conscientes de si mesmas, à medida que a história as foi formando, que preservam como tesouro seu próprio passado, que se unem a si mesmas segundo crêem ou imaginam ser, com certa introversão inevitável”.<sup>66</sup>

A Nação possui certas qualificações tais como: ela tem, ou teve um solo, uma terra, o que não significa uma área territorial de poder e administração, mas um berço de trabalho, sofrimento e sonhos; tem uma língua, embora grupos lingüísticos nem sempre correspondam aos grupos nacionais; a Nação progride através de instituições, cuja criação depende mais da pessoa humana do que da própria Nação; têm direitos, os quais não são mais do que direitos de pessoas humanas, de participarem de valores concernentes a uma herança nacional; tem uma vocação histórica que não é a sua própria vocação, mas uma particularização histórica.

Por outro lado, Maritain entende que a Nação não pode ser considerada uma Sociedade, mas é, sim “uma comunidade de comunidades, uma trama consciente de sentimentos e representações comuns, que a natureza é o instinto humano fizeram pulular em torno de certos dados físicos, históricos e sociais”<sup>67</sup>. Ele enfatiza que, como toda e qualquer comunidade, a Nação possui elites e centros de influência, porém não possui uma autoridade

---

<sup>65</sup> MARITAIN, *op. cit.*, p. 14.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>67</sup> *Ibid.*, 15

dirigente; possui estruturas, mas não uma organização jurídica; possui solidariedade entre seus membros, fidelidade e honra, não uma amizade cívica; possui modos de ser e costumes, mas não uma ordem formal própria.<sup>68</sup> Também salienta que a “Nação não apela para a liberdade e a responsabilidade da consciência pessoal, limita-se a infundir em pessoas humanas uma segunda natureza. É um padrão geral no domínio da vida privada, mas ignora qualquer princípio de ordem pública”<sup>69</sup>.

No entender de Sahid Maluf, Nação é “um conjunto homogêneo de pessoas ligadas entre si por vínculos permanentes de sangue, idioma, religião, cultura e ideais”<sup>70</sup>.

Para Darcy Azambuja “Nação é um grupo de indivíduos que se sentem unidos pela origem comum, pelos interesses comuns e, principalmente, por ideais e aspirações comuns”<sup>71</sup>. É uma comunidade de consciências, unidas por um sentimento de patriotismo.

José Joaquim Gomes Canotilho define o que seja Nação nos seguintes termos:

A Nação é um *elemento mediador* das relações governantes/governados, permitindo construir a idéia de representação legítima. Os governantes aparecem como portadores da vontade dos governados unidos pela pertença a uma mesma comunidade social. O Estado, esse, situa-se, na cadeia das significações simbólicas, na posição de detentor do ‘poder legítimo de coerção’, mas através da *mediação* da Nação. O desdobramento de sociedade/Nação e Nação/Estado permite, por um lado, afirmar a existência de diversidades sociais e o caráter derivado do poder estadual; por outro lado,

---

<sup>68</sup> MARITAIN, *op. cit.*, p. 15.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>70</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 16.

<sup>71</sup> AZAMBUJA, *op. cit.*, p. 19.

é através da Nação que os antagonismos pré-existentes se reduzem e o Estado encontra o seu título de legitimidade.<sup>72</sup>

Canotilho entende que a Nação não se resume apenas ao presente, mas também ao passado e ao futuro das gerações.<sup>73</sup>

Azambuja pondera que há Nações que se apresentam divididas entre mais de um Estado, bem como há Estados que abrangem várias nações diferentes e até inimigas, tomando como exemplo o império austro-húngaro que, até o ano de 1918, possuía uma população com origens e aspirações diversas, não havendo união por laços morais que dão à população fisionomia peculiar que a distingue dos outros agrupamentos humanos.<sup>74</sup>

Dalmo Dallari salienta que o conceito de Nação recebeu uma forte conotação emocional, no momento em que o povo europeu buscava, por meio de constituição de unidades políticas sólidas e estáveis, se livrar das incertezas de um estado de guerra. Assim surgiu o conceito de Nação, que seria explorado no século XVIII para levar a burguesia à conquista do poder político. Era em nome da Nação que se lutava contra a monarquia absoluta.<sup>75</sup>

Segundo Dallari, com a Revolução Americana e a Revolução Francesa, a Nação passa a ser identificada com o próprio Estado. Este conceito era mais difícil de ser compreendido pelo povo, enquanto que o termo Nação, já utilizado com êxito como símbolo de reivindicações populares, prestava-se para

---

<sup>72</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1995. p. 105.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>74</sup> AZAMBUJA, *op. cit.*, p. 19.

<sup>75</sup> DALLARI, *op. cit.*, p. 112.

despertar reações emocionais.<sup>76</sup> O século XIX, em nome da grandeza das Nações, assistiu-se a uma intensa corrida imperialista, voltada principalmente contra os territórios da África e da Ásia. No século XX, em nome da exploração dos chamados sentimentos nacionais, no desejo de afirmar a existência de Nações superiores, explodem duas guerras mundiais baseadas no pretexto de reunir numa só unidade política os componentes de mesma Nação.<sup>77</sup>

Por outro lado, Maluf fazendo comparação entre Estado e Nação, escreve que o conceito de Estado é necessariamente objetivo, enquanto que o conceito de Nação é essencialmente de ordem subjetiva, considerando que a Nação é uma realidade sociológica e o Estado é uma realidade jurídica.<sup>78</sup>

Maluf afirma que a Nação é anterior ao Estado, podendo existir perfeitamente sem a existência do Estado, considerando a hipótese de que várias Nações podem reunir-se em um só Estado, assim como também uma só Nação pode dividir-se em vários Estados.<sup>79</sup>

Para diferenciar o Estado da Nação, Dallari reconhece no Estado uma Sociedade, enquanto que na Nação uma comunidade, dispondo que as sociedades se formam por atos de vontade, não se exigindo que os seus membros tenham afinidades espirituais ou psicológicas. Por outro lado, na Sociedade, seus membros ligam-se reciprocamente por vínculos jurídicos sem que desapareçam as diferenças culturais existentes. A comunidade se coloca

---

<sup>76</sup> DALLARI, *op. cit.*, p. 112.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 113.

<sup>78</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 15.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 16.

em outro plano, existindo como fato antes mesmo que seus membros tomam consciência da existência do Estado.<sup>80</sup>

Assim, confrontando-se a Sociedade e a comunidade, constata-se que: a existência da Sociedade pressupõe a ocorrência de manifestações em conjunto, juridicamente ordenadas, ligando os seus membros por vínculos jurídicos, enquanto que na comunidade não existe relação jurídica, os comportamentos comuns de seus membros são determinados pelos sentimentos comuns.<sup>81</sup>

Segundo Dallari, não se pode dizer, com propriedade, que o Estado é uma Nação ou que é um produto da evolução desta. Os Estados, para obterem maior integração de seu povo, procuram criar uma imagem nacional, de efeitos emocionais, a fim de tornar os componentes da Sociedade política mais solidários.<sup>82</sup>

Desta forma o Estado democraticamente considerado é apenas uma instituição nacional, é criação da vontade humana, é um meio destinado à realização dos fins da comunidade, porque o Estado democrático não tem finalidade própria, é criação da vontade humana.

#### **1.4 Conceito de soberania**

O conceito de soberania é complexo e tem variado no tempo e no

---

<sup>80</sup> DALLARI, *op. cit.*, p. 113.

<sup>81</sup> DALLARI, *op. cit.*, p. 113-114.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 116.

espaço<sup>83</sup>, porém, não obstante a imprecisão e as controvérsias, a expressão soberania vem sendo empregada na teoria e na prática, até mesmo para justificar posições opostas num conflito.<sup>84</sup>

No Estado Antigo não se encontra qualquer noção que se assemelhe à soberania. Talvez porque não houvesse oposição entre o poder do Estado e outros poderes.

Nesse sentido Paulo Bonavides ensina que o Estado representava para os antigos gregos “aquela ambiência social onde todas as necessidades humanas se pudessem prover ou satisfazer plenamente, aquela esfera dotada, em suma, de indispensável auto-suficiência na qual se desenrolava o plano de vida do cidadão grego”<sup>85</sup>.

O Estado-cidade desconhecia o conflito interno dos poderes sociais, a rivalidade entre grupos, facções ou partidos políticos, tamanha era a homogeneidade da *polis*.

Foi durante a Idade Média que a soberania ganhou importância, tendo em vista a ocorrência de conflitos ligados às atividades de segurança e tributação.<sup>86</sup> A luta entre o rei e os senhores feudais obrigou os senhores mais fracos a se tornarem vassalos e tributários da coroa. Aos poucos, o conceito de soberania, que no começo estava ligado à posse das terras, transferiu-se para a pessoa do rei.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> AZAMBUJA, *op. cit.*, p. 49.

<sup>84</sup> DALLARI, *op. cit.*, p. 63.

<sup>85</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 123-124.

<sup>86</sup> DALLARI, *op. cit.*, 64.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 64.

Por outro lado, a Igreja romana posiciona-se contra o Império e lutam entre si pela supremacia do poder político, pois, somente o rei não ficava sujeito a nenhuma jurisdição.

A soberania, no período medieval, ganha supremacia contra aqueles que lhe disputavam o poder. Nesse sentido Bonavides ensina:

O princípio da soberania começa historicamente por exprimir a superioridade de um poder, desembaraçado de quaisquer laços de sujeição. Tomava-se a soberania pelo mais alto poder, a *supremitas*, que constava já na linguagem latina da Idade Média, por traço essencial com que distinguir o Estado dos demais poderes rivais, que disputavam a supremacia no curso do período medievo.<sup>88</sup>

No final da Idade Média, os romanos já tinham supremacia do poder. Mas foi a partir da Revolução Francesa que se firmou o conceito de poder político e jurídico, emanado da vontade geral da Nação.

No final de século XVI, o conceito de soberania aparece amadurecido, recebendo um tratamento teórico sistemático. Mas, o que se pode constatar das razões que deram origem à soberania é que esta sempre esteve ligada a uma concepção de poder.

Nesse sentido, Maluf preleciona:

Para as teorias carismáticas do direito divino (sobrenatural ou providencial) dos reis, o poder vem de Deus e se concentra na pessoa sagrada do soberano. Para as correntes de fundo democrático, a soberania provém da vontade do povo (teoria da soberania popular) ou da Nação propriamente dita (teoria da soberania nacional). Para as escolas alemã e vienense, a soberania provém do Estado, como entidade jurídica dotada de vontade própria (teoria da soberania estatal).<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> BONAVIDES, *op. cit.*, p. 124.

<sup>89</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 31.

Para Darcy Azambuja, “a soberania designa, não o poder, mas uma qualidade do poder do Estado. A soberania é o grau supremo a que pode atingir esse poder, supremo de não reconhecer outro poder juridicamente superior a ele, nem igual a ele dentro do mesmo Estado”<sup>90</sup>.

No entendimento de Miguel Reale, soberania é tanto força quanto expressão jurídica, conforme segue:

Soberania é tanto a força ou sistema de forças que decide o destino dos povos, que dá nascimento ao Estado Moderno e preside ao seu desenvolvimento, quanto a expressão jurídica dessa força no Estado constituído segundo imperativos éticos, econômicos, religiosos etc., da comunidade nacional, mas não é nenhum desses elementos separadamente: a soberania é sempre sócio-jurídico-política, ou não é soberania. É esta necessidade de considerar concomitantemente os elementos da soberania que nos permite distingui-la como uma forma de *poder peculiar* ao Estado Moderno.

Quando dizemos geralmente que a vontade do povo se faz vontade do Estado, não fazemos senão dar uma feição racional e simples a um fenômeno complexo e profundamente intrincado, o da progressiva atualização das forças sociais no plano do Direito.<sup>91</sup>

Jacques Maritain afirma que, em face de uma sã filosofia política, “não existe soberania, isto é, não existe nenhum direito natural e inalienável a um supremo poder *transcendente* ou *separado* na sociedade política”. Para ele, só Deus é soberano.<sup>92</sup> Define que soberania é uma propriedade de caráter absoluto e indivisível de que não se pode participar. Não admite graus de diferenciação porque pertence ao soberano de modo independente do todo político, com um direito que lhe é próprio. Segundo Maritain, essa é a soberania que os reis absolutos acreditavam possuir.

---

<sup>90</sup> AZAMBUJA, *op. cit.*, p. 49-50.

<sup>91</sup> REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 139.

<sup>92</sup> MARITAIN, *op. cit.*, p. 35.

Portanto, como já foi mencionado, o conceito de soberania genericamente considerado é bastante polêmico, pois embora seja pacífico que ela esteja ligada à concepção de poder, este, por sua vez, encontra-se caracterizado conforme a teoria adotada, ou seja: para as teorias carismáticas, o poder vem de Deus; segundo as teorias democráticas, (teoria da soberania popular por exemplo) o poder provém do povo; por outro lado, as teorias que consideram o Estado dotado de vontade própria, o poder está no Estado.

A seguir, apresentar-se-ão sucintas ponderações sobre soberania popular, nacional e do Estado, salientando-se, desde já, que este trabalho inclina-se pela supremacia da soberania popular por considerar que o poder emana do povo, conforme está previsto no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal.<sup>93</sup>

#### 1.4.1 Soberania popular

As teorias da *soberania popular* apresentam três fases sucessivas e distintas. Na primeira, o povo<sup>94</sup> aparece como titular da soberania, situado fora do Estado. Na segunda fase, a titularidade da soberania é atribuída à Nação e o povo é concebido numa ordem integrante. Finalmente, na última fase, chega-se à afirmação de que o titular da soberania é o Estado, o que começou a ser

---

<sup>93</sup> Parágrafo único do art. 1º da CF/88: "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição."

<sup>94</sup> "O povo é elemento que dá condições ao Estado para formar e externar uma vontade. Deve-se compreender como povo o conjunto dos indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano." (DALLARI, *op. cit.*, p. 85.)

aceito na segunda metade do século XIX e ganhou grande prestígio no século XX.<sup>95</sup>

No entendimento de Paulo Bonavides, a soberania popular foi a primeira e inconfundivelmente a mais democrática das doutrinas. Segundo ele, “Essa doutrina funda o processo democrático sobre a igualdade política dos cidadãos e o sufrágio universal, conseqüência necessária a que chega Rousseau”<sup>96</sup>.

Rousseau, ao escrever o Contrato Social, assevera que somente a vontade geral pode dirigir as forças do Estado, porque a vontade geral é a manifestação da soberania. Argumenta, ainda, que os eleitos para governar são apenas comissários para executarem a vontade geral.<sup>97</sup> No seu entender, caso o Estado fosse composto por 10.000 cidadãos, cada membro do Estado teria uma décima-milésima parte da autoridade soberana.<sup>98</sup>

José Joaquim Gomes Canotilho também considera que a teoria da soberania popular é a mais democrática porque “concebe a titularidade da soberania como pertencendo a todos os componentes do povo, atribuindo a cada cidadão uma parcela de soberania”<sup>99</sup>.

Nesse mesmo sentido, Pinto Ferreira pondera: “A soberania representa o poder do povo, expresso pelo eleitorado, de eleger os seus principais

---

<sup>95</sup> DALLARI, *op. cit.*, p. 70.

<sup>96</sup> BONAVIDES, *op. cit.*, p. 130-131.

<sup>97</sup> ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 33.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>99</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 100.

representantes, que é a cidadania ativa, ou de ser eleito (direito de elegibilidade), que é a cidadania passiva”<sup>100</sup>.

Dessa forma, soberania popular, nos termos da Constituição brasileira, significa que o povo é titular do poder supremo para decidir em matéria política. Nessa hipótese, o povo constitui substância viva que está acima do Estado, isto é, o povo não existe para o Estado, mas este existe para o povo.

#### 1.4.2 Soberania nacional

No que tange à teoria da *soberania nacional*, essa ganhou força com as idéias político-filosóficas que fomentaram o liberalismo e inspiraram a Revolução Francesa (1789-1791). Segundo Bonavides, a “doutrina democrática da soberania que os poderes da Revolução fundaram e fizeram prevalecer na Assembléia Constituinte foi a da soberania nacional”<sup>101</sup>.

Para a teoria nacionalista, a soberania é originária da Nação. Esta surge como depositária única e exclusiva da autoridade soberana. Nessa concepção, a imagem do indivíduo, titular de uma fração da soberania, cede lugar à Nação. Povo e Nação formam uma só entidade, distinta e abstratamente personificada, dotada de vontade superior às vontades individuais que a compõe. A Nação se apresenta, na doutrina da soberania nacional, como um corpo político vivo e real.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 75.

<sup>101</sup> BONAVIDES, *op. cit.*, p. 131.

<sup>102</sup> *Ibid.* p. 131-132.

Exercem a soberania apenas os nacionais ou nacionalizados, no gozo de seus direitos de cidadania, na forma da lei.<sup>103</sup>

Segundo a teoria da Nação, poder-se-ia dizer que o povo possui o Estado. Contrário *sensu*, na teoria do Estado, seria o Estado a possuir o povo.<sup>104</sup>

### 1.4.3 Soberania do Estado

Para a teoria da *soberania do Estado*, o povo é apenas um elemento, um órgão do Estado. Este não depende da vontade dos homens nem do povo.

Wolkmer, ao expor sobre a concepção doutrinária da supremacia estatal, preleciona que:

As doutrinas coletivistas consideram a normalidade da subordinação do indivíduo ao poder exclusivo e total do Estado. O indivíduo perde sua identidade real em função da universalidade ético-política em progressão. O coletivismo, em seu aspecto genérico, tende a compartilhar da concepção hegeliana de que o Estado está acima do indivíduo e da sociedade. A mundialidade hegeliana assume um caráter conservador, na medida em que considera o Estado como razão absoluta, distante da apreciação feita pela tradição de identificar Estado com a totalidade do social.<sup>105</sup>

Aqui, a soberania aparece como um poder de direito proveniente do Estado. As doutrinas ligadas à supremacia estatal levam à conclusão de que o poder de soberania é ilimitado e absoluto.

---

<sup>103</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 33.

<sup>104</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 100.

<sup>105</sup> WOLKMER, *op. cit.*, p. 65.

Todavia, Maluf entende que o Estado não pode criar o direito arbitrariamente. O Estado é apenas um meio para a revelação das normas jurídicas. As leis, que partem do Estado, devem corporificar o direito justo como condição de legitimidade. O Estado é apenas um meio pelo qual o homem tende a realizar o seu fim próprio, como demonstram as teorias liberais e humanistas.<sup>106</sup>

Mas, infelizmente, as teorias da soberania absoluta do Estado tiveram ampla repercussão no pensamento político universal. Justificaram os Estados nazistas, fascistas e todos os totalitarismos, que por duas vezes provocaram estado de guerra no mundo, mas foram contidos pela força do humanismo liberal.<sup>107</sup>

Por outro lado, faz-se necessário salientar que a soberania do Estado é considerada sob dois aspectos: *interno e externo*.

A soberania interna significa que o poder do Estado não pode ser limitado por nenhum outro poder nas leis e ordens que edita para os indivíduos, habitantes no seu território.

No que se refere à soberania externa, significa que nas relações recíprocas entre Estados, não há subordinação e sim igualdade.<sup>108</sup>

Joel José Cândido pondera no sentido de que, “na ordem internacional, soberania é poder de auto-imposição do Estado no concerto das nações, em pé de igualdade e no mesmo nível de representação entre elas”<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 34-35.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>108</sup> AZAMBUJA, *op. cit.*, p. 50.

<sup>109</sup> CÂNDIDO, Joel José. *Inelegibilidades no Direito brasileiro*. Bauru: Edipro, 1999. p. 24.

## 1.5 O papel do Estado neoliberal

O Estado, nos dias de hoje, se transformou em um dos eixos principais do debate que agita as ciências sociais e a vida política das sociedades,<sup>110</sup> tendo em vista que o retorno ao liberalismo ou “neoliberalismo” pretende afirmar sua superioridade sobre exclusiva base de cálculo custo/benefícios, com posturas rígidas de liberação de preços, redução da intervenção pública, abrandamento das regulações estatais, numa política de economia globalizada.

Primeiramente, observando o Estado sob seu aspecto histórico nos dois últimos séculos, verifica-se que as aspirações do homem no início do século XIX eram a realização de seus valores individuais. Para isso considerava-se indispensável conter o poder político do Estado absolutista, deixando aos próprios indivíduos a tarefa de promoção de seus interesses. Assim, numa concepção de liberalismo econômico, o Estado assumiu uma função puramente negativa, considerando ser mais conveniente para alcançar o progresso individual.<sup>111</sup>

Mas o tempo e a experiência, posteriormente, mostraram que as leis econômicas, por si sós, eram insuficientes e incapazes de manterem o equilíbrio e a racionalidade da economia.

O industrialismo promoveu a concentração de grandes massas de trabalhadores em núcleos urbanos e os exageros do capitalismo levaram essas

---

<sup>110</sup> BORON, Atílio A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 243.

<sup>111</sup> SOUZA, Neomésio José de. *Intervencionismo e Direito: uma abordagem das repercussões*. Rio de Janeiro: Aide, 1984. p. 31.

massas ao desespero, que deu origem aos movimentos de proletariados. Pois, embora o Estado defendesse a liberdade individual, na realidade, só assegurava a liberdade para os que participassem do poder econômico. As injustiças profundas, considerando as desigualdades do ponto de vista econômico, eram interpretadas como conseqüências de falhas na organização social.<sup>112</sup>

O Direito mostrou-se ineficiente para oferecer uma contribuição corretiva aos graves problemas da Sociedade, frente a uma ordem jurídica voltada para a garantia da propriedade e da liberdade dos indivíduos. O Direito estava mais voltado para os comerciantes e detentores dos meios de produção.<sup>113</sup>

Tendo em vista que o Estado liberal não conseguiu realizar a tarefa estabelecida, anteriormente, que era promover a mudança estrutural, não só acelerando a industrialização, mas também desempenhando a modernização da agricultura, bem como fornecendo infra-estrutura à urbanização, a imagem do Estado refletiu-se como fracasso.<sup>114</sup>

Isso gerou a crise do Estado democrático, levando os pessimistas à conclusão de que a democracia é utópica, porque na prática encontra obstáculos intransponíveis. Dessa forma, o povo deveria ficar afastado das decisões, haja vista sua incapacidade de escolher de forma consciente e racional o que mais lhe conviesse. Houve quem defendesse que a liberdade

---

<sup>112</sup> DALLARI, *op. cit.*, p. 255.

<sup>113</sup> SOUZA, Neomézio José de. *Op. cit.*, p. 35.

<sup>114</sup> EVANS, Peter. *O Estado como problema e solução*. São Paulo: Lua Nova, 1993. p. 108. CEDEC, n. 28.

deveria ser restringida, em favor da ordem e da paz social.<sup>115</sup> Nesse clima de pessimismo, ocorreram períodos de ditadura. A democracia apresentava-se apenas formalmente.

Mas, diante de profundas contradições e desigualdades verificadas no seio da Sociedade capitalista, surgiu uma poderosa reação às concepções liberais, trazendo novas reflexões sobre o papel do Estado liberal.

No final do século XIX surge o que Pierre Rosanvallon chama de Estado-providência.<sup>116</sup>

O Estado assume a responsabilidade pela condução do processo econômico, planos econômicos e políticos se correlacionam. O Estado passa a desenvolver novas formas de atuação, fazendo uso do direito positivo para implementar políticas públicas, ou seja, surge o chamado Estado do bem-estar social.

Para Eros Roberto Grau, o Estado passa ser, fundamentalmente, implementador de políticas públicas porque atua intervindo na ordem social. A mera produção do direito, a simples definição das esferas do privado e do público, consubstanciam expressões de atuação interventiva estatal.<sup>117</sup>

Contudo, embora a mudança de um Estado liberal para o Estado social tenha ocorrido, inicialmente, de forma lenta e gradual, foi a partir da I Guerra Mundial (1914 – 1918), em decorrência dos problemas surgidos na

---

<sup>115</sup> DALLARI, *op. cit.*, p. 256-257.

<sup>116</sup> ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Trad. Joel Pimentel de Ulhoa, Goiânia: UFMG; Brasília: UnB, 1997. p. 37.

<sup>117</sup> GRAU, Eros Roberto. O Estado do pós-bem estar e o discurso neoliberal. *Revista Alter Agora*, Florianópolis, n. 1, 1994, p. 9.

órbita econômica, que o Estado obrigou-se a ordenar recursos como um esforço de sobrevivência.

A consolidação da política intervencionista se deu com a II Guerra Mundial (1939 – 1945), tendo em vista que o Estado ocupou-se diretamente com distribuição de alimentos, controle da utilização da mão-de-obra, dos recursos disponíveis, etc. Foi a chamada “planificação econômica de guerra”<sup>118</sup>.

Todavia, no início dos anos oitenta, o Estado do bem-estar social entra em declínio. A crise das finanças públicas desencadeia a crítica ao Estado. Naquela ocasião, o desafio a ser enfrentado para sua modernização passa pela modernidade do direito, que constitui uma instância da realidade social.

Por outro lado, o neoliberalismo reputa toda intervenção estatal como nefasta. É vendida aos cidadãos da América Latina a idéia da necessidade de um mercado livre da intervenção estatal. Esquece-se que a intervenção do Estado responde a uma vontade majoritária, que é o critério legítimo da ação política na democracia.

Segundo o entendimento de Norbert Lechner, em vez da ofensiva neoliberal redefinir o modelo de desenvolvimento e privilegiar as demandas sociais, o novo modelo põe toda ênfase no lado da oferta produtiva. A imposição de uma economia de mercado tanto interna (liberação de preços e mercados), como externa (abertura comercial e financeira) alcança resultados positivos em termos macroeconômicos, diminuindo o déficit fiscal e a inflação,

---

<sup>118</sup> SOUZA, Neomésio José de. *Op. cit.*, p. 41-42.

porém, para ele, não são apenas esses critérios a ser considerados para medir a eficiência econômica.<sup>119</sup>

O Estado neoliberal tem um novo papel.

De um lado deve assumir o custo financeiro da reconversão, ou seja, pagamento da dívida externa e saneamento de empresas públicas para sua privatização, assumindo também o custo político de redução dos serviços públicos. Por outro lado, supõe uma forte intervenção para reprimir as reivindicações sociais.

Na visão de Norbert Lechner, a transformação das estruturas econômicas é levada a cabo sob os regimes presidencialistas com traços autoritários que, por sua vez, essas experiências se refletem, infelizmente, nos países latino-americanos.<sup>120</sup> Assevera que o objetivo da política neoliberal “consiste em propor um ajuste estrutural que responda às novas tendências da economia capitalista, como a globalização acelerada, a flexibilidade dos processos produtivos, a independência dos circuitos monetários e creditícios, a incorporação de inovações tecnológicas”<sup>121</sup>.

O final do século XX o Estado foi marcado pelo processo de globalização e fragmentação. De um lado, assistimos à grande internacionalização de mercados, numa complexa rede planetária de circuitos produtivos, comerciais, financeiros e tecnológicos. Globalizam-se também os padrões e expectativas de consumo, e sobretudo, forma-se um consenso

---

<sup>119</sup> LECHNER, Norbert. *Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina*. São Paulo: Lua Nova, 1993. CEDEC, 28/29. p. 241.

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 240.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 240.

global sobre o quadro normativo da ação política, tais como, a defesa do meio ambiente, a luta contra a pobreza extrema, direitos humanos e a democracia.

Por outro lado, Norbert Lechner observa uma acelerada desintegração no interior de cada país, sendo que para a abertura de mercado não basta exportar, é indispensável incrementar o fator tecnológico dos bens e serviços exportados. A abertura ao exterior, com a necessária diferenciação do produto a ser exportado, segundo ele, está a agravar as desigualdades sociais no interior da Sociedade latino-americana, porque um terço da população está excluída do desenvolvimento e relegada a situações de extrema pobreza. “Na Europa Central isso assume forma de um ressurgimento nacionalista; na América Latina acentua-se a fragmentação social”<sup>122</sup>.

Todavia, é preciso que o Estado compatibilize integração na economia mundial com integração social. Hoje, a economia mundial exige uma inserção da Sociedade em seu conjunto que não pode ser assegurada pelo mercado. Ela requer medidas que não são rentáveis individualmente, como investimento na educação e na infra-estrutura, bem como medidas de regulação da iniciativa estatal. O mercado, por si só, é insuficiente para a inserção econômica internacional.

Portanto, o desafio a ser enfrentado para a modernização do Estado e da economia passa pela modernidade do direito, que constitui uma instância da realidade social. Faz-se necessário salientar que os mercados jamais

---

<sup>122</sup> LECHNER, *op. cit.*, p. 243.

funcionam livremente, pois precisam de normas jurídicas com a função de viabilizar a circulação de mercadorias, bem como de políticas voltadas à superação das crises e à preservação de mercados.

É preciso criar condições para que o mercado opere dentro de uma racionalidade. Essa racionalidade de mercado supõe igualdade de oportunidades para competir. Todavia, o próprio mercado não gera esse pressuposto.

Assim sendo, Norbert Lechner argumenta se fazer necessário criar um quadro legal que:

[...] inclui tanto o direito positivo como a ciência jurídica. Ao lado das normas legais, a dinâmica do mercado acha-se condicionada pelas normas morais da sociedade, que motivam a tolerância das pessoas perante as forças inovadoras ou destrutivas do mercado.<sup>123</sup>

Hoje, não se pode focar o desenvolvimento de um país senão no contexto global. A ação do Estado encontra-se condicionada em todas as matérias consideradas relevantes pela agenda mundial. As instâncias internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, restringem a autonomia estatal de tal modo que instrumentos como a política monetária e o gasto fiscal, que antes estavam à disposição do Estado, hoje transformaram-se em parâmetros externos.

O Estado encontra-se em grandes dificuldades, tanto para dar conta da complexidade da globalização, como para assumir a coesão social, ou seja,

---

<sup>123</sup> LECHNER, *op. cit.*, p. 245.

cumprir os pressupostos fundamentais do Estado democrático, integrando, efetivamente, todos os cidadãos.

Mas, diante do que aqui foi exposto, embora de forma sucinta, não há como negar que o Estado neoliberal precisa redefinir o seu papel. Talvez o desafio fundamental seja repensar o conceito de Estado, mas para isso, faz-se necessário redefinir as fronteiras de relações entre Estado e Sociedade.

### **1.6 O contexto político em que a Sociedade civil está inserida diante do mundo globalizado**

Octavio Ianni, ao discorrer sobre Sociedade civil, ultrapassou a esfera dos conceitos e foi mais longe, afirmando que, no final do século XX, em vez de sociedades nacionais, tem-se sociedade global. Assevera que, a partir da Segunda Guerra Mundial, desenvolveu-se um amplo processo de mundialização de relações, sendo que, aos poucos, todas as esferas da vida social, coletiva e individual, foram alcançadas pelos dilemas da globalização.<sup>124</sup>

As Sociedades hoje estão articuladas numa Sociedade global. Global “no sentido de que compreende relações, processos e estruturas sociais, econômicas, políticas e culturais, ainda que operando de modo desigual e contraditório”<sup>125</sup>.

Octavio Ianni entende que o dinamismo das forças que operam no mercado mundial afastam várias características da sociedade nacional, seja de

---

<sup>124</sup> IANNI, Octavio. *A sociedade global*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p.

36.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 39.

países pobres, dependentes, seja de países ricos, desenvolvidos e dominantes. A reprodução do capital, na medida em que se intensifica, é capaz de interferir nas causas de fronteiras, tais como moedas, estilo de gestão econômica, práticas de planejamento governamental e empresarial, projetos de desenvolvimento. A centralização internacional do capital também pode trazer, como consequência, o desmantelamento do poder de Estados nacionais e fazer surgir um “Estado burguês supranacional”<sup>126</sup>.

E mais, que o surgimento de um Estado supranacional “pode ser apenas uma metáfora”, alertando que não se pode esquecer que “o Estado é também um produto histórico, criação da sociedade civil, do jogo das forças sociais no interior da sociedade nacional”. Assim, segundo ele, o que parece ser apenas uma hipótese remota, pode transformar-se em realidade. Alerta, ainda, que o Estado-Nação perde a cada dia algumas das suas prerrogativas econômicas, políticas, culturais e sociais. Aos poucos, algumas dessas prerrogativas aparecem nas decisões de empresas multinacionais. O que era reconhecidamente localizado em países, desterritorializa-se.

Portanto, no âmbito da sociedade global, há organizações públicas e privadas que, além de produzirem e atuarem, estão tomando decisões. São organizações que exercem missões, tais como corte de ajuda financeira para os países que violam direitos humanos.

---

<sup>126</sup> IANNI, *op. cit.*, p. 40-41.

Atualmente, a “sociedade global envolve direitos humanos, narcotráfico, proteção do meio ambiente, dívida externa, saúde, educação”, entre outros assuntos. Assim, o Estado-Nação apresenta-se debilitado. Os movimentos do capital em escala mundial transformaram as sociedades nacionais em dependências da Sociedade global. As organizações multinacionais desenvolvem seus próprios desenhos, elaboram parâmetros rigorosos, técnicos, fundados nos princípios do mercado, da livre iniciativa, da liberdade econômica e sugerem ou impõem aos governos que pretendem ou precisam beneficiar-se de sua assistência financeira.

Ianni assevera que a capacidade de atuação prática dos Estados pobres é limitada, praticamente nula. A intervenção de um Estado pobre só pode tornar-se real, ou seja, só surte efeito prático, caso as Nações mais poderosas estejam de acordo. Pois, mesmo quando a maioria dos países periféricos toma decisões, estas não serão colocadas em prática se as Nações mais fortes não concordarem.<sup>127</sup>

Assim, o alcance da globalização do capital tem sido tão forte, no final do século XX e início deste século, que os projetos de desenvolvimento nacional têm sido frustrados. Nos últimos anos, parece não haver possibilidade de desenvolvimento econômico-social, político e cultural, nacional, independente e soberano. A reprodução ampliada de capital reduz drasticamente qualquer possibilidade de projetos nacionais.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> IANNI, *op. cit.*, p. 45.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 47.

Para Octávio Ianni, “sociedade global já é uma realidade, não só em termos econômicos, mas também políticos, sociais e culturais”<sup>129</sup>.

A formação da sociedade global modifica as condições de vida dos indivíduos do planeta, modificando a maneira de ser, sentir, pensar e imaginar, bem como modifica as condições de alienação e as possibilidades de emancipação de indivíduos, classes e sociedades. Tal situação mudou o conjunto das relações intersubjetivas na Sociedade.

Portanto, diante dos efeitos da globalização, principalmente com o enfraquecimento do Estado-Nação, a Sociedade civil tem hoje uma grande missão, que é saber usar de meios eficientes para lidar com as dificuldades sociais do dia-a-dia.

Vera Telles pondera que neste início de século, vive-se o paradoxo de uma Sociedade que tem esperanças em seu horizonte, mas também pesadelos, tendo em vista que as promessas dos tempos modernos ainda não se concretizaram. As aspirações por uma Sociedade mais justa e igualitária ganham forma de reivindicação de direitos diversos, porém convive lado a lado “com incivilidade cotidiana feita de violência, discriminações e preconceitos”<sup>130</sup>.

Nas Sociedades atuais, a exclusão não é novidade. E problema que ganha nova dimensão diante de transformação em curso, que aponta o risco de uma dualização da Sociedade, dividida entre uma minoria na ilha da modernidade e a maioria sem lugar algum, isto é, excluída. Em face da

---

<sup>129</sup> IANNI, *op. cit.*, p. 47.

<sup>130</sup> TELLES, Vera. Sociedade civil, Direito e espaços públicos. In: VILLAS-BOAS, Renata (org.). *Participação popular em governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994, p. 44.

impotência do Estado para prover-se de um estoque de capitais capazes de responder a investimentos básicos que melhorem a vida cada vez mais sufocante nas grandes cidades, a cidadania torna-se cada vez mais formal. O Estado reduz sua função pública destinada a responder às demandas de grupos e indivíduos. O cotidiano do cidadão torna-se cada vez mais inseguro, imprevisível e vinculado a um processo mundial aparentemente sem rumo.

Porém, se de um lado a Sociedade atual apresenta-se apática e alienada quanto à realidade em que vive, do outro lado está a exigir mecanismo de afirmação democrática para gerar um outro tipo de cidadania, mais plena e participativa. Pois, diante do contexto atual em que a Sociedade está inserida, a criação de um novo modo de vida, consciente e orientado, só poderá ocorrer pelo processo democrático, com a participação ativa dos cidadãos em busca de novas alternativas.

Assim, todas as discussões políticas e jurídicas importantes da atualidade partem da questão fundamental do regime político democrático, pensando e desejando a Sociedade em sua convivência diária. Pois a democracia reside na experiência cotidiana, na relação familiar, na relação profissional, na relação político governamental, enfim, em todas as formas de convivência humana.

Neste primeiro capítulo, como se viu, ainda que de forma sucinta, foram abordadas as principais teorias sobre a origem do Estado e o surgimento da Sociedade; o conceito de Estado e Nação; definições de soberania; o papel

do Estado nos dias hoje; ponderações sobre a sociedade civil no contexto político em que ela está inserida diante do mundo globalizado.

Assim, o presente capítulo teve por meta preparar o caminho para seguinte capítulo que terá por objetivo dissertar sobre representação política no século XXI, ou seja – sobre democracia representativa, apontando entre outros tópicos, seus aspectos históricos; as condições necessárias para sua existência; a diferença entre democracia e a regra da maioria; os efeitos da globalização sobre o regime democrático; o que significa o processo de democratização – que terá por finalidade demonstrar, posteriormente, que o regime democrático representativo não precisa da existência do voto obrigatório para sua sobrevivência, pelo contrário, precisa seja garantido o direito do cidadão expressar sua vontade política com absoluta liberdade, livre de qualquer espécie de pressão por parte do Estado, porque este, em matéria política, deve ficar subordinado à vontade dos sujeitos que o compõem.

**CAPÍTULO 2****REPRESENTAÇÃO POLÍTICA MODERNA<sup>131</sup>**

**2.1 Origem histórica e definições da democracia representativa. 2.2 Condições de existência da democracia. 2.3 Significado da igualdade e da liberdade no regime democrático. 2.4 O princípio da regra da maioria e seus limites. 2.5 Democracia liberal, social e os efeitos da globalização sobre o regime democrático. 2.6 Representação política e o processo de democratização.**

No que concerne à idéia de *representação política*, sua formação é de épocas remotas, assim como a idéia de soberania do povo. O princípio da representação política já se praticava na Grécia antiga no período clássico, nas eleições por *demos*, em Atenas e em outros Estados-Cidades,<sup>132</sup> porém, foi o direito germânico que deu incremento ao princípio da representação política, que, posteriormente, desapareceu no mundo feudal para ressurgir no século XX.

Tendo em vista que o Estado brasileiro adota como regime político a democracia, este segundo capítulo tratará de questões relacionadas à representação política, abordando os aspectos históricos da democracia, bem como procurando situá-la dentro do contexto sociológico em que se encontra a Sociedade brasileira nos tempos de globalização.

---

<sup>131</sup> A palavra *moderna*, neste caso, significa que pertence ao tempo presente, atual.

<sup>132</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 227.

## 2.1 Origem histórica e definições da democracia representativa

A palavra democracia veio da Grécia, especificamente de Atenas e significa literalmente “poder do povo”<sup>133</sup>. Porém, a definição de democracia é dotada de relatividade e ambigüidade, isto é, “nenhuma definição da democracia compreende seu vasto desenvolvimento histórico”<sup>134</sup>.

Neste mesmo sentido, Pinto Ferreira preleciona:

A democracia não é uma doutrina imobilizada, petrificada em um dogma eterno, nem tampouco uma forma histórica imutável, porém um sistema de idéias e uma instituição que se retificam constantemente com o progresso ético e científico da humanidade.<sup>135</sup>

Mas foram nas antigas repúblicas gregas e romanas onde ocorreram as primeiras manifestações concretas de governo democrático. Aquelas experiências foram a semente da democracia, idealizada e praticada sob forma direta, ou seja, o povo governava-se por si mesmo em assembléias realizadas nas praças públicas. Tal sistema foi possível porque o Estado-cidade era pequeno.<sup>136</sup>

Por outro lado, Maluf assevera que mesmo a antiga democracia, vivida nas cidades gregas e romanas, há mais de vinte e cinco séculos passados, era considerada como governo da maioria e não da totalidade do povo, pois nem todas as pessoas possuíam direitos cívicos. O corpo eleitoral era formado por

---

<sup>133</sup> AZAMBUJA, *op. cit.*, p. 216.

<sup>134</sup> VERDÚ, Pablo Lucas. *Curso de Derecho político*. Madrid: Tecnos, 1986. 2 v., p. 241.

<sup>135</sup> PINTO FERREIRA, Luiz. *Princípios gerais do Direito Constitucional moderno*. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 195.

<sup>136</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 279.

aqueles que reuniam as qualidades exigidas pela lei.<sup>137</sup>

Considerando que a vontade eleitoral era apurada pela maioria relativa, ou seja, pela maioria daqueles que participavam do pleito, Maluf, conclui que o governo da maioria é um conceito legal e não real.<sup>138</sup>

No século XVIII, a democracia surgiu sob forma indireta ou representativa. A complexidade das sociedades modernas, a começar pelas dimensões territoriais dos Estados, não possibilita o exercício da democracia direta. Portanto, democracia e representação política, nos dias de hoje, tornaram-se idéias equivalentes.

Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, a democracia representativa acabou por impor-se no final do século XIX e início do século XX, quando o sufrágio passou a ser praticamente universal.<sup>139</sup>

Sobre a adoção do regime democrático representativo, Paulo Bonavides preleciona que:

O homem moderno, via de regra, 'homem massa', precisa de prover, de imediato, às necessidades materiais de sua existência. Ao contrário do cidadão livre ateniense, não se pode volver ele de todo para a análise dos problemas de governo, para a faina penosa das questões administrativas, para o exame e interpretação dos complicados temas relativos à organização política e jurídica e econômica da sociedade. Evidentemente, só há pois uma saída possível, solução única para o poder consentido, dentro no Estado moderno: um governo democrático de bases representativas.<sup>140</sup>

Hoje, não há onde não se invoque a democracia, sendo que o substantivo democracia vem sempre acompanhado de adjetivo que o faz

---

<sup>137</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 280.

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 280.

<sup>139</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 402.

<sup>140</sup> BONAVIDES, *op. cit.*, p. 273.

expressar significado distinto, tais como: democracia liberal, democracia pluralista, democracia aberta, democracia social. Diversas são as maneiras de entender a democracia.

Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho pondera:

O mundo é hoje unanimemente democrático. Todos os governos e todos os povos pretendem ser democráticos. Todos se declaram pela democracia e, não raro, se entredevoram pela democracia.

Essa unanimidade releva, sem dúvida, que só se aceita como legítimo o governo que provém do povo e que visa ao interesse social. Entretanto, muito contribui para essa unanimidade a obscuridade inerente ao termo democracia. Muitas são as maneiras de se entender a democracia. Por isso, raramente se emprega a termo desacompanhado de um qualitativo. Contudo, a qualificação freqüentemente acentua a obscuridade.<sup>141</sup>

Bobbio também afirma que, atualmente, “Não há regime, mesmo o mais autocrático, que não goste de ser chamado de democrático. A julgar pelo modo através do qual hoje qualquer regime se autodefine, poderíamos dizer que já não existem no mundo regimes não-democráticos”<sup>142</sup>.

Paulo Bonavides assevera que a palavra democracia, nos dias correntes, domina com tal força a linguagem política, que raro governo, Sociedade ou Estado que não se proclamam democráticos. No entanto, conclui que “raros termos de ciência política vêm sendo objeto de tão freqüentes abusos e distorções quanto a democracia”<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 84.

<sup>142</sup> BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política: In: BOVERO, Michelangelo (org.). *Afilosofia política e as lições dos clássicos*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 375.

<sup>143</sup> BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 267.

Darcy Azambuja preleciona que o conceito atual de democracia está ainda em elaboração, tendo em vista que, diante da “profunda e extensa crise moral e intelectual que a humanidade atravessa, seria prematuro afirmar que ela se fixou neste ou naquele conceito”, mas concorda que é possível assinalar algumas tendências, tais como, que “a democracia não deve ser apenas político, e sim político e social”<sup>144</sup>.

J. J. Canotilho, ao tratar sobre democracia, também ensina que o conceito de democracia bem cedo passou de um conceito literário para um conceito político-social, verdadeiro indicador de movimentos sociais, em busca de justiça social e igualdade.<sup>145</sup>

Nesta mesma esteira doutrinária, Touraine pondera que, “a democracia tem como objetivo principal criar uma sociedade política cujo princípio central deveria ser a igualdade”<sup>146</sup>. Afirma ainda:

Enquanto a sociedade civil [...] é dominada pela desigualdade e pelos conflitos de interesses, a sociedade política deve ser o espaço da igualdade; portanto, a democracia tem como objetivo principal garantir a igualdade não só dos direitos, mas também das oportunidades e limitar o quanto possível a desigualdade dos recursos.<sup>147</sup>

Segundo Norberto Bobbio, são muitas as definições de democracia, mas, entre todas as definições, prefere aquela que apresenta a democracia como o “poder em público”. Poder em público, para ele, é uma expressão

---

<sup>144</sup> AZAMBUJA, *op. cit.*, p. 219-220.

<sup>145</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 408.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>147</sup> *Id.*

sintética que serve para indicar os “expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras”<sup>148</sup>.

Bobbio concorda que a democracia como poder em público pode ser caracterizada de outras maneiras, mas essa definição capta um aspecto pelo qual a democracia representa uma antítese de todas as formas autocráticas de poder, porque o poder tem uma irresistível tendência de esconder-se do olhar do público, e “continua sendo verdade que saber é poder, que quanto mais uma pessoa sabe, mais pode”<sup>149</sup>.

Assim, segundo o entendimento de Bobbio, se os governantes tomarem as suas decisões às claras, para o povo tomar conhecimento, conseqüentemente, o povo exercerá o poder e estará caracterizada a democracia, porque uma das principais regras do regime democrático atribui o direito do conjunto de indivíduos de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas.

Jair Eduardo Santana diz que a representação política apresenta um processo lento em sua evolução e ainda não cumpriu com os seus propósitos teóricos, considerando que a maioria do eleitorado sequer se aproxima do núcleo das decisões do poder político.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> BOBBIO, Teoria..., p. 386.

<sup>149</sup> BOBBIO, Teoria... p. 390.

<sup>150</sup> SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e cidadania: o referendo com instrumento de participação política*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 41.

No caso brasileiro, mesmo existindo mecanismos constitucionais de participação direta do eleitor na gestão da coisa pública, como o plebiscito<sup>151</sup>, o referendo<sup>152</sup> e a iniciativa popular<sup>153</sup>, ainda assim, nos dias atuais, prevalece a democracia representativa, considerando que é bastante restrito o rol de matérias que podem ser decididas pelo povo de forma direta.

## 2.2 Condições de existência da democracia

No entendimento de Norberto Bobbio, o único modo de se chegar a um acordo quanto à existência da democracia, entendida como oposição a todas as formas de governo autocrático, é considerá-la caracterizada por um conjunto de regras que estabeleçam quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. Pois, segundo ele, as decisões de grupo social são tomadas por indivíduos e, para que decisões tomadas por indivíduos sejam aceitas é preciso que sejam tomadas com base em regras que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões

---

<sup>151</sup> Paulo Bonavides preleciona que o plebiscito, ao contrário do referendo que está circunscrito às leis, é um ato extraordinário e excepcional. Tem por objeto medidas políticas, matéria constitucional, tudo quanto se refere à estrutura essencial do Estado ou de governo, à modificação ou conservação das formas política. (BONAVIDES, *op. cit.*, p. 288).

<sup>152</sup> Cármen Lúcia Antunes Rocha ensina que: “No Direito Constitucional, referendo significa o processo pelo qual o povo é provocado para sufragar proposta, em geral normativa, a ser debatida ou já discutida e votada favoravelmente pelos órgãos estatais competentes. Através dessa situação, o titular da soberania, que é o povo, faz-se autor da própria decisão, influenciando diretamente em sua eficácia, pela manifestação sancionada da proposta ou do pronunciamento do órgão estatal competente”. (ROCHA, C.L.A., *op. cit.*, p. 139).

<sup>153</sup> Na iniciativa popular, “o povo exerce apenas um direito de petição vinculante ou ‘reforçado’, graças ao qual obriga o parlamento a preparar um projeto de lei sobre determinado assunto, bem como discuti-lo e votá-lo. Votada a lei, exaure-se o processo. Mas se a assembléia se recusa a pôr em pauta a matéria ou rejeita o projeto, a questão volta ao povo, que, por sua vez, poderá devolvê-lo à assembléia, ficando esta obrigada a elaborar a lei, a qual eventualmente será ainda objeto de *referendum*”. (BONAVIDES, *op. cit.*, p. 290-291.)

vinculatórias para todos os membros do grupo.<sup>154</sup> É preciso também estabelecer o número dos que têm direito ao voto, bem como é indispensável definir que, tanto aqueles que deverão decidir ou eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postas em condições de escolher,<sup>155</sup> porque eleição supõe que haja liberdade para escolha dos governantes, periodicamente, por sufrágio universal e livre.

Para Darcy Azambuja, as condições de existência da democracia são aquelas sem as quais nenhum regime seria considerado democrático na teoria política.

A primeira condição para a existência do sistema democrático é que haja uma *Constituição* com normas explícitas, permanentes, conhecidas e observadas pelos governantes, bem como a existência de um poder judiciário independente e idôneo para a guarda e interpretação da lei fundamental.<sup>156</sup>

A segunda condição de permanência e autenticidade do regime democrático é a *garantia do gozo dos direitos individuais*, pois seria inadmissível imaginar democracia, “se o povo não tivesse liberdade para manifestar sua vontade e sua opinião pela palavra, pela imprensa, pelas associações, pelos partidos, pela eleição”<sup>157</sup>.

---

<sup>154</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 30-31.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>156</sup> AZAMBUJA, *op. cit.* p. 321.

<sup>157</sup> *Ibid.*, p. 322.

A existência da democracia também supõe que haja *limitações de poderes*, pois os governantes terão que respeitar os direitos individuais dos cidadãos, que são inalienáveis.<sup>158</sup>

A *pluralidade dos partidos políticos* também é uma das condições de existência do regime democrático, pois “não há democracia sem pluralidade de partidos”<sup>159</sup> considerando que a oposição é elemento salutar para o fortalecimento do regime, tendo em vista que opiniões de partidos diversos evita que a democracia torne-se uma cômoda mediocracia<sup>160</sup> de usuários do poder ou uma ditadura disfarçada.

Azambuja também considera que a democracia para existir precisa do *consentimento do povo*, pelo menos da maioria considerável do povo, pois faz-se necessário que o povo queira viver no regime democrático com convicção e sentimentos que lhe sejam favoráveis, isto é, requer a existência de mentalidade democrática.<sup>161</sup>

No entendimento de Azambuja, a *opinião pública* também é um pressuposto para a existência da democracia, mas a opinião precisa da liberdade de imprensa e da palavra para os indivíduos selecionarem as informações, pois onde não existe liberdade, não haverá opinião pública nem democracia.

Outra condição para a existência da democracia, suscitada por Azambuja, é que *haja um mínimo de bem-estar econômico*, porque “o homem

---

<sup>158</sup> AZAMBUJA, *op. cit.* p. 324.

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 325.

<sup>160</sup> Democracia medíocre, sem grande valor.

<sup>161</sup> AZAMBUJA, *op. cit.*, p. 326.

submetido à miséria não tem condições para exercer efetivamente os direitos e cumprir os deveres que a democracia assegura e exige”<sup>162</sup>.

Sobre a existência da democracia, Alain Touraine posiciona-se no seguinte sentido:

A democracia existe realmente quando a distância que separa o Estado da vida privada é reconhecida e garantida por instituições políticas e pela lei. Ela não se reduz a procedimentos porque representa um conjunto de mediações entre a unidade do Estado e a multiplicidade dos atores sociais. É preciso que sejam garantidos os direitos fundamentais dos indivíduos; é preciso também que antes se sintam cidadãos e participem da construção da vida coletiva. Portanto, é preciso que os dois mundos – o Estado e a sociedade civil – que devem permanecer separados, fiquem também ligados um a outro pela representatividade dos dirigentes políticos. Essas três dimensões da democracia – respeito pelos direitos fundamentais, cidadania e representatividade dos dirigentes – completam-se; é a sua interdependência que constitui a democracia.<sup>163</sup>

Por outro lado, cabe salientar que José Afonso da Silva preleciona que, para existir democracia, basta existir uma sociedade com governo escolhido pelo povo, ou seja, para ele “a democracia não precisa de pressupostos especiais”<sup>164</sup> para sua existência. O que precisa, segundo seu ponto de vista, é que haja luta incessante pela justiça social.<sup>165</sup>

Todavia, a prevalecer o entendimento de que para caracterizar um Estado democrático basta que seu governo seja escolhido pelo povo, sem considerar as condições mínimas para se dizer que existe de fato democracia,

---

<sup>162</sup> AZAMBUJA, *op. cit.* p. 328.

<sup>163</sup> TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?* Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 43.

<sup>164</sup> SILVA, José Afonso. *Direito Constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 116.

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 116-117.

esta não passará de ficção. Pois, nas sociedades em que não há pelo menos Constituição que garanta direitos, Poder Judiciário independente, liberdade de opinião e de associação, pluralidade partidária, meios legais que possam limitar os poderes dos governantes, haverá uma ditadura disfarçada de democracia.

Embora a luta incessante da consolidação de direitos seja uma das características das sociedades democráticas, é preciso que haja condições mínimas para que a luta popular seja viável, caso contrário haverá apenas uma democracia de aparência.

### 2.3 Significado da igualdade e da liberdade no regime democrático

A igualdade e a liberdade são as pedras que sustentam o arcabouço doutrinário da democracia. Marilena Chauí, ao escrever sobre igualdade e liberdade, pondera:

Quando a democracia foi inventada pelos atenienses, criou-se a tradição democrática como instituição de três direitos fundamentais que definiam o cidadão: igualdade, liberdade e participação no poder. Igualdade significava: perante as leis e os costumes da *polis*, todos os cidadãos possuem os mesmos direitos e devem ser tratados da mesma maneira. Por esse motivo, Aristóteles afirma que a primeira tarefa da justiça era igualar os desiguais, seja pela redistribuição da riqueza social, seja pela garantia de participação no governo. [...]. Liberdade significava: todo cidadão tem o direito de expor em público seus interesses e suas opiniões, vê-los debatidos pelos demais e aprovados ou rejeitados pela maioria, devendo acatar a decisão tomada publicamente.<sup>166</sup>

---

<sup>166</sup> CHAUI, Marilena. *Convite à Filosofia*. 8. ed. São Paulo: Ática, 1997. p. 432.

Na Idade Média, o princípio da igualdade teve ampla divulgação por meio dos doutores da Igreja, porém o Estado medieval foi baseado nas desigualdades sociais.

Somente a Revolução Francesa, no século XVIII, fez erigir os princípios da igualdade e da liberdade.<sup>167</sup> Todavia, a igualdade defendida pelos teóricos da Revolução Francesa era formulada em sentido negativo, ou seja, dirigida contra os privilégios medievais que haviam assumido proporções incompatíveis com a dignidade natural da pessoa humana.

Segundo Marilena Chauí, a partir da Revolução Francesa, o direito à liberdade ampliou-se no seguinte sentido:

Além da liberdade de pensamento e de expressão, passou a significar o direito à independência para escolher o ofício, o local de moradia, o tipo de educação, o cônjuge, em suma, a recusa das hierarquias fixas, supostamente divinas ou naturais.<sup>168</sup>

Assim, foi o liberalismo dos séculos XVIII e XIX que deu um sentido formal à igualdade, isto é, igualdade perante a lei, significando que a lei será a mesma para a nobreza, o clero e o povo, não permitindo que houvesse “normas especiais que façam discriminações entre pessoas de diferentes raças, religiões ou ideologias”<sup>169</sup>, nem escravidão ou prerrogativas que negassem a dignidade da pessoa humana.

---

<sup>167</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 285-286.

<sup>168</sup> CHAUI, *op. cit.*, p. 432.

<sup>169</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 287.

Mas, no entendimento de Sahid Maluf, o conceito individualista da igualdade, “estritamente jurídico e formal, fazendo abstração das desigualdades humanas e orientando a atitude de neutralidade do Estado em face dos problemas sociais e econômicos, revelou-se inconsistente e falho, criando uma ordem materialista que levou o Estado liberal à decadência e a ruína completa”<sup>170</sup>.

Por outro lado, o regime social-democrático adota um conceito racional da igualdade, dividindo-a em quatro categorias: *igualdade jurídica*, no sentido de afastar o tratamento discriminatório que possa afetar a dignidade da pessoa humana; *igualdade de sufrágio*, que se traduz no valor do voto igual para todos, seja do pobre ou do rico, do letrado ou do ignorante, do patrão ou do operário; *igualdade de oportunidade*, ou seja, todos poderão ter acesso à cultura universitária, às funções públicas, às conquistas, etc.; *igualdade econômica*, que consiste no estabelecimento de um padrão mínimo de vida que possa satisfazer as necessidades normais do homem.<sup>171</sup>

Todavia, a igualdade jurídica, a igualdade de sufrágio e a igualdade de oportunidade estão estritamente ligadas à igualdade econômica, porque não basta que exista direitos políticos iguais, é indispensável que haja condições materiais favoráveis para que o homem possa exercer os direitos de igualdade, pois o maior direito do homem é o direito à sobrevivência. Portanto, o homem economicamente miserável não tem como fazer valer todos os direitos de igualdade.

---

<sup>170</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 287.

<sup>171</sup> *Ibid.*, p. 288.

Cármem Lúcia Antunes Rocha, ao expor sobre o princípio da igualdade numa democracia republicana, afirma:

Na cidade política, todos os cidadãos são igualmente livres; todos são igualmente participantes da composição e da gestão da coisa pública; todos são moral, política e civilmente responsáveis pelo todo; todos são titulares do poder único e indivisível do Estado, que não é mais que o conjunto de todos os cidadãos.

A ruptura ou transgressão ao princípio constitucional da igualdade inviabiliza a forma republicana de governo.

[...].

A igualdade republicana é também a igualdade material minimamente assegurada pelo Estado a todos os cidadãos.

[...]. Ao Estado compete a promoção das condições socioeconômicas efetivas e eficientes, garantidoras da liberdade e da igualdade da pessoa humana.

A simples formalização constitucional da igualdade não basta a assegurar a igualdade, conquanto seja imprescindível a sua explicitação no sistema normativo para que o seu exercício imponha-se eficazmente.<sup>172</sup>

E, mais adiante, referindo-se ao princípio da igualdade explícito na Constituição Federal vigente no Brasil, Cármem Lúcia pondera que se chegou a alterar a tradição redacional do dispositivo que trata dos direitos e garantias constitucionais, para iniciar o discurso normativo asseverando, no art. 5º da Constituição Federal, que: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”.

---

<sup>172</sup> ROCHA, C.L.A., *op. cit.*, p. 100-101.

Segundo a autora, talvez isso se explique pela história republicana brasileira, “plena de desigualdade sociais e econômicas, em que a miséria habita à porta de mansões, a fome brota ao lado de lixos milionários”<sup>173</sup>.

No entendimento de Bobbio, historicamente, “uma doutrina igualitária pode ser definida como aquela que exige a igualdade do maior número de indivíduos para maior número de bens”<sup>174</sup>.

Por outro lado, salienta que, em uma doutrina igualitária, não significa que o critério da necessidade seja o único critério admitido, pois, no programa social dos iguais, o critério da capacidade também é acolhido, não para distribuição dos bens, mas dos ônus para repartição dos diferentes trabalhos, ou seja, todos devem trabalhar, mas isso não significa que todos devam fazer o mesmo tipo de trabalho. “A igualdade deve ser medida pela capacidade do trabalhador e pelas necessidades do consumidor”<sup>175</sup>.

No mesmo sentido, Canotilho preleciona que o princípio democrático da igualdade tem conexão estreita com o princípio da democracia econômica e social, porque não se pode interpretar o princípio da igualdade como um princípio estático e indiferente à eliminação das desigualdades, assim como também não se pode interpretar o princípio da democracia econômica como um princípio dinâmico e impositivo de uma igualdade material, pois, “a igualdade material postulada pelo princípio da igualdade é também a igualdade real veiculada pelo princípio da democracia econômica e social”<sup>176</sup>.

---

<sup>173</sup> ROCHA, C.L.A., *op. cit.*, p. 103.

<sup>174</sup> BOBBIO, Teoria..., p. 299.

<sup>175</sup> BOBBIO, Teoria..., p. 301.

<sup>176</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 480.

Vislumbra-se que a igualdade defendida pela doutrina igualitária, que busca a igualdade em relação ao maior número de bens, é a igualdade econômica, igualdade esta, como já foi dito, ligada à igualdade de oportunidade. Assim, o princípio da igualdade e o princípio da democracia econômica e social aglutinam-se reciprocamente.

No que concerne à *liberdade*, esta apresenta-se, inicialmente, sob dois conceitos diversos, um *positivo* e outro *negativo*.

No conceito *positivo*, a liberdade significa faculdade individual de auto-determinação, que o Estado deve proteger e garantir. No conceito *negativo*, a liberdade consiste na ausência de impedimentos externos ou limitações oriundas do poder público.<sup>177</sup>

Assim, o direito de liberdade é positivo quando requer a ação do poder público para regular e garantir a sua efetivação, isto é, para garantir a liberdade de reunião, de associação, por exemplo. Por outro lado, o direito de liberdade é negativo quando depende da não-intervenção do Estado, como por exemplo, liberdade de pensamento.

A liberdade também classifica-se à luz dos direitos *civis* ou *políticos*. O primeiro diz respeito às relações entre indivíduos, o segundo refere-se às relações dos indivíduos com o Estado.

José Joaquim Gomes Canotilho, ao expor a distinção entre direitos civis e direitos políticos, assevera que, “os direitos civis são reconhecidos pelo

---

<sup>177</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 293.

direito positivo, a todos os homens que vivem em sociedade”, enquanto que, “os direitos políticos só são atribuídos aos cidadãos *activos*”<sup>178</sup>.

Alain Touraine coloca o problema que se apresenta quanto à questão da liberdade: de um lado o Estado deve respeitar o máximo possível as liberdades individuais (liberdade negativa), por outro, precisa organizar uma sociedade que seja considerada como justa pela maioria (liberdade positiva). Mas Touraine entende que a ligação entre liberdade negativa e liberdade positiva é feita pela “vontade democrática de fornecer àqueles que estão sob tutela e são dependentes a capacidade de agirem livremente e discutirem de igual para igual, a respeito de direitos e garantias, com os detentores dos recursos econômicos, políticos e culturais”<sup>179</sup>. Assim, conclui que, “o espírito democrático pode responder às duas exigências que à primeira vista, pareciam ser contraditórias: limitar o poder e responder às demandas da maioria”<sup>180</sup>. Pois, “o regime democrático é a forma de vida política que dá maior liberdade ao maior número de pessoas, que protege e reconhece a maior diversidade possível”<sup>181</sup>.

Canotilho afirma: liberdade no sentido constitucional de direito de liberdade “significa direito à liberdade física, à liberdade de movimentos, ou seja, o direito de não ser detido ou aprisionado, ou de qualquer modo

---

<sup>178</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 518-519.

<sup>179</sup> TOURAINE, *op. cit.*, p. 22.

<sup>180</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>181</sup> *Ibid.*, p. 25.

fisicamente condicionado a um espaço, ou impedido de se movimentar. Trata-se de liberdade pessoal”<sup>182</sup>.

Mais adiante, Canotilho preleciona que as liberdades, tais como liberdade de expressão, de informação, de consciência, religião e culto, criação cultural, de associação, costumam ser caracterizadas como posições fundamentais subjetivas de natureza defensiva. E que, nesse sentido, as liberdades identificam-se como direitos de ações negativas, isto é, seriam direitos de defesa.<sup>183</sup>

Nessa linha de raciocínio, Canotilho entende que:

[...] distinguindo-se ‘entre direitos, liberdades e garantias’, tem de haver algum traço específico das posições subjetivas identificadas como liberdades. Esse traço específico é o da *alternativa de comportamento*, ou seja, a possibilidade de escolha de um comportamento. Assim, [...], o direito à vida é um direito (de natureza defensiva perante o Estado) mas não é uma liberdade (titular não pode escolher entre ‘viver ou morrer’). A componente negativa das liberdades constitui também uma dimensão fundamental (ex. ter ou não ter religião, fazer ou não fazer parte de uma associação, escolher uma ou outra profissão).<sup>184</sup>

Quanto ao conceito de liberdade como não-coerção, Norberto Bobbio argumenta: “É conhecida a razão histórica pela qual o conceito de liberdade como não-coerção acabou prevalecendo sobre o conceito de liberdade como não-impedimento, até se tornar, para a escola democrática radical, exclusivo”<sup>185</sup>.

<sup>182</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 538-539.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 539.

<sup>184</sup> *Ibid.*, p. 539.

<sup>185</sup> BOBBIO, *Teoria...*, p. 281.

Sendo que o conceito de liberdade como não-coerção prescrevia o seguinte remédio: “se o Estado se torna cada vez mais invasivo e esta invasão é inevitável, faça-se de modo tal que os limites se tornem, o mais possível, autolimites, no sentido de que os limites à liberdade sejam colocados por aqueles mesmos que o deverão suportar”<sup>186</sup>.

Dessa forma “as normas reguladoras das ações dos cidadãos devem estar em conformidade, ao máximo possível, com os desejos dos cidadãos”<sup>187</sup>.

Mas os desejos dos cidadãos só serão conhecidos se o maior número possível deles puder se expressar com liberdade.

## 2.4 O princípio da regra da maioria e seus limites

Bobbio, ao escrever sobre o *princípio da regra da maioria*, diz que, embora a opinião comum seja de que um sistema democrático deva ser caracterizado pela regra da maioria – como se democracia e princípio majoritário fossem conceitos da mesma extensão e portanto coincidentes –, na verdade, democracia e regra da maioria, em vez de serem conceitos de igual extensão, têm apenas uma parte da sua extensão em comum, porque podem ocorrer decisões coletivas de sistemas democráticos tomadas não com base na regra da maioria, assim como sistemas não-democráticos poderão conhecer a regra da maioria. Isso quer dizer que é equivocada a afirmação que a democracia é, em absoluto, “governo da maioria”, pois democracia significa

---

<sup>186</sup> BOBBIO, Teoria..., p. 281.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 283.

poder político nas mãos de muitos em oposição ao poder de um só ou de poucos, porém, nem sempre é aplicada a regra da maioria, sem que por isso tais decisões tomadas deixem de ser incluídas entre os sistemas democráticos.<sup>188</sup> O que caracteriza a democracia não é o consenso do maior número.

Bobbio entende que:

[...] para se afirmar que um sistema é democrático não basta saber que o princípio de maioria maximiza a autodeterminação e portanto o consenso, mas precisa saber quantos são aqueles que se beneficiam dessas vantagens (posto que sejam vantagens embora possamos admitir que não sejam) do princípio de maioria.<sup>189</sup>

Para ele, o que caracteriza o sistema democrático não é o princípio da maioria, mas o sufrágio universal.

Aliás, a regra da maioria, como expediente técnico, não se preocupa com a hipótese de que os votos a serem computados tenham sido depositados com liberdade ou não, por convicção ou por medo, por vontade ou pela força. Portanto, uma decisão coletiva tomada por maioria, por si só, não prova absolutamente nada a respeito da maior ou menor liberdade com que essa decisão foi tomada.<sup>190</sup> Na verdade, infelizmente, na maior parte das vezes, “as maiorias são formadas não pelos mais livres, mas pelos mais conformistas”<sup>191</sup>. Como regra, quanto maior é a maioria, principalmente aquelas que se

---

<sup>188</sup> BOBBIO, Teoria..., p. 429.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 435.

<sup>190</sup> *Ibid.*, p. 436.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 436.

aproximam da unanimidade, maior é a suspeita de que a expressão do voto não tenha sido livre.

Portanto, resultados de decisões coletivas baseadas no princípio majoritário não significam que partiram de uma Sociedade livre, ou seja, o que caracteriza o sistema democrático não é a regra da maioria. O sistema majoritário é apenas um elemento para o bom funcionamento do sistema.

Ademais, faz-se necessário salientar que o princípio da regra da maioria, suporte do regime democrático, enfrenta limites.

Canotilho, ao analisar o assunto, afirma:

A maioria não pode dispor de toda a 'legalidade', ou seja, não lhe é facultado, pelo simples *facto* de ser maioria, tornar disponível o que é indisponível, como acontece, por ex., com os direitos, liberdades e garantias e, em geral, com toda a disciplina constitucionalmente fixada (o princípio constitucional sobrepõe-se ao princípio majoritário). Por vezes a importância do assunto exige maiorias qualificadas não só para se garantir a bondade intrínseca da decisão mas também para a proteção das minorias. Por último, devem referir-se os *limites internos* do princípio majoritário: se ele tem a seu favor a possibilidade de as suas decisões se tornarem vinculativas por serem sufragadas por um maior número de cidadãos, isso não significa que a solução maioritária seja materialmente mais justa nem a única verdadeira. O princípio majoritário não exclui, antes respeita, 'o pensar de outra maneira', o 'o pensamento alternativo'. Noutros termos: o princípio majoritário assenta politicamente num 'relativismo pragmático' e não num 'fundamentalismo de maiorias'.<sup>192</sup>

Bobbio analisa outras espécies de limites que vão contra a regra da maioria, quais sejam: *validade, aplicação e eficácia*.

Quanto ao primeiro limite suscitado, isto é, o da *validade*, ele faz a seguinte indagação:

---

<sup>192</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 456-457.

O princípio da maioria tem uma validade absoluta [...] ou a própria regra da maioria está submetida a uma outra regra superior que impede que se tome, por maioria, a decisão de abolir o princípio de maioria, e dessa maneira a sua validade não é absoluta?<sup>193</sup>

Bobbio procura responder a questão da seguinte forma:

Trata-se de fato de colocar na balança os inconvenientes que podem derivar do ato de excluir dos benefícios do princípio de maioria cidadãos dos quais se suspeita que não o respeitariam caso se tornassem maioria, e os inconvenientes que uma liberdade ilimitada pode causar à sobrevivência da liberdade.<sup>194</sup>

Assim, Bobbio entende que a maioria não pode abolir o princípio majoritário, mas somente a unanimidade, ou seja, a regra da maioria não tem validade absoluta.

No que se refere ao segundo limite por ele apontado, o da *aplicação* da regra da maioria, enfoca que determinadas matérias não podem ser confiadas à regra do maior número por tornar-se inoportuna ou até injusta. Os direitos do homem e do cidadão, por exemplo, considerados “invioláveis”, não podem ser limitados e muito menos suprimidos por uma decisão coletiva tomada por maioria.<sup>195</sup>

Ao lado dos princípios e dos direitos fundamentais que não são opináveis, tampouco negociáveis, há matérias impossíveis de serem decididas com o critério da maioria por razões objetivas e por razões subjetivas.

Por razões objetivas, não podem ser decididas com o critério da maioria questões científicas ou técnicas. A decisão em favor de uma tese

---

<sup>193</sup> BOBBIO, Teoria..., p. 442.

<sup>194</sup> *Ibid.*, p. 442.

<sup>195</sup> *Ibid.*, p. 444.

científica ou de outra, por exemplo, não pode ser submetida à regra da maioria, pois depende de conhecimentos complexos. Da mesma maneira, as decisões que dizem respeito a matérias técnicas, tais como política econômica e financeira.

Por razões subjetivas, não podem ser decididas pelo critério da maioria as questões de consciência, sendo que consciência o mesmo autor define como aquilo que se costuma chamar de “foro íntimo”.

No que tange ao terceiro limite, o de *eficácia*, significa dizer que o princípio da maioria não manteve todas as promessas que nasceram com o regime democrático, que era “o de transformar radicalmente as relações entre as classes sociais”<sup>196</sup>.

Bobbio afirma que o princípio majoritário não é completamente eficaz por que não tem o poder de reverter situações fáticas criadas pela ordem precedente ou por normas aprovadas anteriormente. São dificilmente reversíveis, por exemplo, as situações criadas por grandes reformas, tais como a divisão de latifúndios ou nacionalização de uma indústria.<sup>197</sup>

Embora o regime democrático enfrente limites, tendo em vista que a regra da maioria não é absoluta, considerando que “o direito da maioria é sempre um direito em concorrência com o direito das minorias com o conseqüente reconhecimento de que estas podem se tornar maiorias”<sup>198</sup>, cabe

---

<sup>196</sup> BOBBIO, Teoria..., p. 446.

<sup>197</sup> *Ibid.*, p. 447.

<sup>198</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 456.

salientar que não se descobriu nada melhor do que a regra da maioria para se aplicar nos regimes democráticos.

## **2.5 Democracia liberal, social e os efeitos da globalização sobre o regime democrático**

Touraine escreve que o pensamento liberal baseia-se na desconfiança em relação aos valores e formas de autoridade que os fazem respeitar.<sup>199</sup> Segundo o autor, esta forma de pensar: Não acredita na existência de atores sociais definidos, simultaneamente, por valores e relações sociais. Mas acredita nos interesses e preferências privadas e procura deixar-lhes o maior espaço possível.<sup>200</sup>

Mais adiante, Touraine assevera que “A concepção liberal da democracia se limita a garantir a livre escolha dos governantes, sem preocupar-se com o conteúdo da ação destes”<sup>201</sup>. Por outro lado, no seu entender, o pensamento liberal, ao recusar a existência de um domínio social, condenou-se a ter sua importância política bastante limitada, enquanto sua importância crítica foi e permanece considerável para o pensamento democrático.<sup>202</sup>

Maluf pondera que a *democracia liberal* do tipo clássico fechou seu ciclo depois da Primeira Guerra Mundial, pois o Estado liberal atuou estritamente no plano jurídico-político, sem ter se preocupado em disciplinar a

---

<sup>199</sup> TOURAINE, *op. cit.* p. 68.

<sup>200</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>201</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 70.

ordem sócio-econômica, bem como por desconhecer os direitos da sociedade.<sup>203</sup>

O Estado liberal, profundamente libertário e igualitário, declarou que todos os indivíduos possuíam os mesmos direitos e as mesmas possibilidades, porém, a vida social e econômica deveria desenvolver-se de conformidade com as leis do liberalismo econômico, a lei da oferta e da procura, a da livre concorrência, sem qualquer interferência estatal. Essa atitude do Estado, indiferente aos problemas sócio-ético-econômicos, acarretou o desequilíbrio social e desencadeou atos de violência das massas proletárias.<sup>204</sup>

Sahid Maluf escreve: “A riqueza acumulou-se em proporções astronômicas nas mãos de uma minoria privilegiada, enquanto a imensa maioria do povo era escravizada pelo domínio capitalista”<sup>205</sup>.

Por outro lado, Marilena Chauí salienta que diante da crise econômica gerada pela Segunda Guerra Mundial, das críticas nazifascista e socialista ao liberalismo, da imagem da Sociedade socialista em construção na União Soviética e na China, fazendo com que os trabalhadores encontrassem nelas um contraponto para as desigualdades e injustiças do capitalismo, tudo isso, levou os países capitalistas avançados a procurarem colocar em prática uma política que corrigisse os problemas econômicos e sociais.<sup>206</sup>

---

<sup>203</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 305

<sup>204</sup> *Ibid.*, p. 305.

<sup>205</sup> *Ibid.*, p. 306.

<sup>206</sup> CHAUI, *op. cit.*, p. 429.

Marilena Chauí escreve que, com o enfraquecimento do Estado liberal, instalou-se o Estado do bem-estar social (*Welfare State*) atuando da seguinte forma:

O Estado passa a intervir na economia, investindo em indústrias estatais, substituindo empresas privadas na indústria, na agricultura e no comércio, exercendo controle sobre preços, salários e taxas de juros. Assume para si um conjunto de encargos sociais ou serviços públicos sociais: saúde, educação, moradia, transporte, previdência social, seguro-desemprego. Atende demandas de cidadania política, como o sufrágio universal.

Sob os efeitos da guerra fria e do Estado do bem-estar social, o bloco capitalista procurou impedir, nos países economicamente subdesenvolvidos ou do Terceiro Mundo (América Latina, África, Oriente Médio), rebeliões populares que desemboquem em revoluções socialistas. [...].

Os países mais fortes do bloco capitalista adotaram duas medidas: através do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), fizeram empréstimos aos Estados do Terceiro Mundo para investir nos serviços sociais e em empresas estatais; e, através dos serviços de espionagem e das forças armadas, ofereceram 'ajuda' militar para reprimir revoltas e revoluções.<sup>207</sup>

Maluf também escreve que o Estado social tinha por finalidade estabilizar a harmonia entre o capital e o trabalho, entre as classes patronais e obreiras. A democracia social "promove a revisão das leis; cria o ministério do trabalho e demais departamentos; regulamenta o direito de greve; institui a justiça social trabalhista de representação paritária"<sup>208</sup>; fixa bases salariais mínimas e impõe contratos coletivos de trabalho. Assim, sobre as ruínas do Estado liberal, ergueu-se a *democracia social*, alicerçada nos princípios da justiça social, que deveria substituir aquele quadro real de "imensa riqueza se ostentando no meio da fome"<sup>209</sup>, ou seja, escassez para uns e opulência para

<sup>207</sup> CHAUI, *op. cit.*, p. 429.

<sup>208</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 306.

<sup>209</sup> *Id.*

outros. Segundo Sahid Maluf, mesmo no Brasil, “onde a ordem individualista estruturada pelos constituintes republicanos de 1891 permanecia emperrada, fez-se a revolução de 1930, que estabeleceu a ordem social-democrática consolidada na Constituição de 1934”<sup>210</sup>. Para ele “O Estado social democrático é necessariamente flexível, permanentemente evolucionista, para acompanhar o dinamismo do mundo [...] e fazer face aos novos problemas que surgem a cada passo no panorama social”<sup>211</sup>.

José Joaquim Gomes Canotilho ensina que a extensão da idéia de democracia social é histórica e politicamente ininteligível se não for relacionada com a questão social do século XIX, que tinha por finalidade ir contra “a unidimensionalização individualista, egoísta e proprietária do liberalismo, contra a proletarização crescente das classes trabalhadoras, o movimento operário reclama justiça social e igualdade: segurança social, fim da exploração do homem pelo homem”<sup>212</sup>.

Para Alain Touraine, assim como o “pensamento liberal enriqueceu-se em seu combate contra a monarquia absoluta; da mesma forma, a idéia de democracia social foi sustentada pela luta contra o poder da burguesia”<sup>213</sup>. Entretanto, no entendimento de Touraine, “tanto um como a outra voltaram-se contra a democracia, desde o momento em que não respeitaram a combinação dos três componentes que é indispensável para sua existência”<sup>214</sup>, que são: o

---

<sup>210</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 307.

<sup>211</sup> *Id.*

<sup>212</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 408.

<sup>213</sup> TOURAINE, *op. cit.*, p. 162.

<sup>214</sup> *Id.*

respeito aos direitos fundamentais dos indivíduos; o exercício da cidadania na construção da vida coletiva e a representatividade dos dirigentes coletivos.<sup>215</sup>

Por outro lado, faz-se necessário ressaltar que o liberalismo, após sua decadência depois da Primeira Guerra Mundial, ressurgiu de modo claro nas duas últimas décadas, com o nome de “neoliberalismo”, que pressupõe a não interferência do Estado na economia tornada transnacional, a chamada *globalização*, que se apresenta como um fenômeno inevitável, com resultados benéficos para a humanidade ainda não comprovados, porém com riscos maléficos para o regime democrático.

Marilena Chauí, ao escrever sobre a situação da democracia nos dias atuais, diante da política neoliberal, posiciona-se:

A situação do direito de igualdade e de liberdade é também muito frágil nos dias atuais, porque o modo de produção capitalista passa por uma mudança profunda para resolver a recessão mundial. Essa mudança, conhecida com o nome de neoliberalismo, implicou o abandono da política do Estado do Bem-Estar social (políticas de garantia dos direitos sociais) e o retorno à idéia liberal de autocontrole da economia pelo mercado capitalista, afastando, portanto, a interferência do Estado no planejamento econômico.

O abandono das políticas sociais chama-se *privatização*, e o do planejamento econômico, *desregulação*. Ambas significam: o capital é racional e pode, por si mesmo, resolver os problemas econômicos e sociais. Além disso, o desenvolvimento espantoso das novas tecnologias eletrônicas trouxe a velocidade da comunicação e da informação e a automação da produção e distribuição dos produtos.

Essa mudança nas forças produtivas (pois a tecnologia alterou o processo social do trabalho) vem causando o desemprego em massa nos países de capitalismo avançado, movimentos racistas contra imigrantes e migrantes, exclusão social, política e cultural de grandes massa da população. Esse fenômeno começa também a atingir alguns países do Terceiro Mundo, como o Brasil.

---

<sup>215</sup> TOURAINE, *op. cit.*, p. 43.

Em outras palavras, os direitos econômicos e sociais conquistados pelas lutas populares estão em perigo porque o capitalismo está passando por uma mudança profunda. De fato, tradicionalmente, o capital se acumulava, se ampliava e se reproduzia pela absorção crescente de pessoas no mercado de mão-de-obra (ou mercado de trabalho) e no mercado de consumo dos produtos. Hoje, porém, com a presença da tecnologia de ponta como força produtiva, o capital pode acumular-se e reproduzir-se excluindo cada vez mais as pessoas do mercado de trabalho e de consumo. Não precisa mais de grandes massas trabalhadoras e consumidoras, pode ampliar-se graças ao desemprego em massa e não necessita de seus trabalhos e serviços.<sup>216</sup>

Verifica-se que a globalização dos mercados retirou do sistema político grande parte de sua capacidade de decisão, pois o cenário internacional tornou-se cada vez mais competitivo e perigoso para a defesa de interesses nacionais.

Diante da globalização de mercado, dois são os riscos para o regime democrático, apontados por Alain Touraine:

O primeiro é a desagregação da Sociedade política e da Sociedade civil, reduzidas ao estado de mercados, pois a população pode vir a renunciar aos encargos da cidadania e contentar-se com os prazeres do consumo de massa, “pedindo ao Estado para servir de policial benevolente que distribua socorros aos excluídos da mudança econômica e garanta a segurança das pessoas de bem”<sup>217</sup>.

O segundo é a Sociedade fechar-se em comunidade e exigir a formação de Estado comunitário. Segundo Touraine, nos dois casos, a democracia desaparece.

---

<sup>216</sup> CHAUI, *op. cit.*, p. 434.

<sup>217</sup> TOURAINE, *op. cit.* p. 266.

No primeiro, o desaparecimento é lento e dissimulado pela sensibilidade dos decisores às reações da opinião; no segundo, o desaparecimento é brutal, porque “o Estado comunitário define-se pela supressão do sistema político e pela busca de uma homogeneidade cultural e política que rejeita os direitos das minorias e a própria idéia de cidadania”<sup>218</sup>.

Diante do livre-cambismo mundial, ou seja, pela chamada “globalização econômica”, em que a Sociedade civil está inserida, o regime democrático está ameaçado, pois os regimes autoritários utilizam-se do liberalismo econômico para prolongar seu próprio poder de dominação. As Sociedades políticas democráticas reagem sem vigor, porque os cidadãos estão mais preocupados com o consumo ou emprego do que com a política.

Portanto, é preciso que os intelectuais participem, de forma mais ativa, da luta pelo reconhecimento de novos espaços em defesa da democracia, pois esta muitas vezes tem sido reduzida, tão-somente, à abertura de mercado e à tolerância cultural.

## **2.6 Representação política e o processo de democratização**

O liberalismo inglês – fonte de inspiração da filosofia da independência dos Estados Unidos e da revolução francesa – foi a matriz em que se configurou o sistema representativo democrático como se apresenta hoje.

---

<sup>218</sup> TOURAINE, *op. cit.* p. 266.

O instrumento da representação política reúne três elementos: o *mandante*, o *mandatário* e o *mandato*.<sup>219</sup>

Quem elege as pessoas para o exercício do poder de governar é o *mandante*, sendo que, na democracia, o mandante é o povo, este constituído por habitantes que exercem os direitos de cidadania nos termos da Constituição.<sup>220</sup>

*Mandatário*, no Brasil, é o detentor de cargo eletivo e o possuidor de capacidade eleitoral ativa e passiva, isto é, com direito de votar e ser votado, eleito para o exercício do poder de governo.<sup>221</sup>

*Mandato* é uma espécie de representação. É o meio pelo qual uma pessoa, em nome de outra, pratica atos jurídicos cujos efeitos se produzem imediatamente em relação à pessoa representada.<sup>222</sup>

Darcy Azambuja escreve que, em se tratando de representação política, “os eleitos são portadores de mandato, não legal, mas político, que os liga efetivamente à nação”<sup>223</sup>. Os eleitos ligam-se à nação porque deliberam em nome desta, e não com relação àqueles que os elegeram, apenas, porque os eleitos atuam com completa independência em relação aos seus eleitores. Mas os mandantes, por sua vez, deverão fiscalizar o desempenho dos mandatários para poder repudiar ou aplaudir a atuação destes e decidir se os eleitos, anteriormente, merecem um novo mandato ou não.

---

<sup>219</sup> MALUF, *op. cit.* p. 230.

<sup>220</sup> *Id.*

<sup>221</sup> *Ibid.*, p. 231.

<sup>222</sup> *Ibid.*, p. 231.

<sup>223</sup> AZAMBUJA, *op. cit.*, p. 277.

Por outro lado, Hans Kelsen, ao escrever sobre representação política, assevera:

Para se estabelecer uma verdadeira relação de representação, não basta que o representante seja nomeado ou eleito pelos representados. É necessário que o representante seja juridicamente obrigado a executar a vontade dos representados, e que o cumprimento dessa obrigação seja juridicamente garantido. A garantia típica é o poder dos representados de cassar o mandato do representante caso a atividade deste não se conforme aos seus desejos. As constituições das democracias modernas, porém, apenas excepcionalmente conferem ao eleitorado o poder de cassar o mandato de funcionários eleitos.<sup>224</sup>

Mas considerando que a cassação de mandatos eletivos pelo eleitorado, por motivo do representante não executar a vontade do eleitorado, não é a regra na democracia representativa, o que possibilita o representante realizar aquilo que lhe parece melhor, independente da aspiração do povo, o que se pode dizer que “o exercício da representação afasta a participação direta do titular do poder, que é o conjunto dos cidadãos”<sup>225</sup> participar da decisões de governar, foi adotado nos sistemas constitucionais mais recentes, instrumentos de atuação direta do cidadão na formação da vontade a ser cumprida pelo Poder Público, tais como o plebiscito e o referendo.<sup>226</sup> Porém, como já foi salientado, a prática desses mecanismos constitucionais, ainda, são bastante restritos.

José Joaquim Gomes Canotilho, ao escrever sobre representação, como componente do princípio democrático, diz que a representação não se

---

<sup>224</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes. 1990, p. 283.

<sup>225</sup> ROCHA, C.L.A., *op. cit.*, p. 138-139.

<sup>226</sup> *Ibid.*, p. 138-139.

reduz a uma simples delegação de vontade do povo, mas que a força do órgão representativo assenta também no conteúdo de seus atos, pois só quando os cidadãos podem se reencontrar nos atos dos representantes em virtude do conteúdo justo destes atos, é que é possível afirmar a existência e a realização de uma representação democrática.<sup>227</sup>

No mesmo sentido, José Néri da Silveira,<sup>228</sup> ao falar sobre democracia, asseverou que ela “não pode ser entendida, apenas, como uma fórmula política, restrita, tão-só, à escolha de governantes por governados, para mandatos temporários, com limites e responsabilidades no exercício do Poder, mas antes, há de conceber-se como uma forma de convívio social”<sup>229</sup>.

Como forma de convivência social, Néri da Silveira faz as seguintes considerações:

[...] compreendem-se as dificuldades do estabelecimento real da democracia, da compatibilidade de seu espírito com princípios normativos. Na indagação do consenso dos valores a inspirarem o traçado definitivo, para nossa época, dos caminhos da democracia, é certo desde logo, que não pode haver espaço a concepções ou soluções, com base no obscurantismo, na opressão e na violência, na injustiça e na insinceridade, na intransigência, ou em qualquer expressão de abuso de poder econômico ou de autoridade, porque, simplesmente, todos esses característicos são desvalores do convívio social. A instauração de uma duradoura ordem de liberdade pressupõe se constitua, simultaneamente, uma ordem de justiça, ou na consecução efetiva dessa finalidade se desenvolvam os esforços públicos e privados, com resultados concretos. À ordem democrática, a par das garantias e direitos dos cidadãos, cabe criar ou consolidar instrumentos eficientes que assegurem a efetiva participação de todos nos bens e

<sup>227</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 420.

<sup>228</sup> Ministro do Supremo Tribunal Federal, em palestra proferida no foro Interamericano de Instituições Electorales y Políticas, a 27 de abril de 2000, em Florianópolis, Santa Catarina, ocasião em que exercia a Presidência do Tribunal Superior Eleitoral. (*Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 36, abr./jun. 2000.)

<sup>229</sup> SILVEIRA, José Néri da. Democracia e processo eleitoral. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 36, abr./jun. 2000, p. 13.

benefícios sociais, estimulando-se, ademais, por mecanismos adequados, a fé nos valores da solidariedade e da cooperação.<sup>230</sup>

Conforme Alain Touraine:

A democracia terá possibilidades de se desenvolver plenamente quando os atores sociais e atores políticos estiverem ligados uns aos outros e, portanto, quando a representatividade social dos governantes estiver garantida, com a condição de que essa representatividade esteja associada à limitação dos poderes e à consciência de cidadania.<sup>231</sup>

Dessa forma, consciência de cidadania significa que os cidadãos que compõem a Sociedade se sentem responsáveis pela administração de seu país. Caso estes não se sintam responsáveis pelo seu governo, pela coisa pública, não haverá representatividade política ou livre escolha dos seus dirigentes pelos eleitores.

Em contrapartida, há quem entenda que a democracia está passando por um *processo de democratização*, ou seja, está se estendendo da esfera das relações políticas para a esfera das relações sociais, onde o indivíduo é considerado na variedade de seus papéis específicos, tais como, de pai e de filho, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado, de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor, etc.<sup>232</sup>

Bobbio define o processo de democratização da seguinte maneira:

---

<sup>230</sup> SILVEIRA, *op. cit.*, p. 13-14.

<sup>231</sup> TOURAINE, *op. cit.*, p. 92.

<sup>232</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 67.

[...] se hoje se pode falar de processo de democratização, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente, que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política [...], para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações, da escola à fábrica [...].

Em outras palavras, podemos dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático. Deste ponto de vista, creio que se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa fórmula do seguinte tipo: da democratização do Estado à democratização da sociedade.<sup>233</sup>

Bobbio, sem pretender limitar a participação do povo ao voto, pondera que, se hoje “se deseja apontar um indicador do desenvolvimento democrático, este não pode mais ser o número de pessoas que têm direito de votar, mas o número de locais, diferentes dos locais políticos, nos quais se exerce o direito de voto”<sup>234</sup>, ou seja, o critério sobre o Estado de democratização num dado país não deve ser o de *quem* vota, mas *onde* se vota.

Democratização da Sociedade significa dizer que aumentou o espaço onde o cidadão pode exercer seu poder de eleitor. Portanto, a democracia passa por instituições particulares como: a família, a escola, a fábrica, o serviço público, etc.

<sup>233</sup> BOBBIO, Norberto. O futuro ..., p. 67.

<sup>234</sup> *Ibid.*, p. 68.

Todavia, afirma que, enquanto os dois grandes blocos de poder ascendente e hierárquico das sociedades complexas, a grande empresa privada e a administração pública, resistirem à agressão das forças que pressionam a partir de baixo, a transformação democrática da Sociedade não pode ser dada por completa.

Pelo contrário, não se pode sequer dizer que esta transformação é realmente possível.

Bobbio pondera:

[...] se o avanço da democracia for de agora em diante medido pela conquista de espaços até então ocupados por centros de poder não-democrático, tantos e tão importantes ainda são estes espaços que a democracia integral (posto que seja meta desejável e possível) ainda está distante e é incerta.<sup>235</sup>

José Joaquim Gomes Canotilho se refere ao processo de democratização como “democracia participativa”. Esta tem como ponto de partida fundamental o interesse dos indivíduos na autodeterminação política e na abolição do domínio dos homens sobre os homens, ou seja, a democracia participativa baseia-se na formação da vontade política de baixo para cima, num processo de estrutura de decisões com a participação de todos os cidadãos. A democracia como processo de democratização, no entendimento de Canotilho, “é um processo dinâmico inerente a uma sociedade *aberta e activa*, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação crítica no processo político, condições de igualdade econômica, política e social”<sup>236</sup>.

---

<sup>235</sup> BOBBIO, Norberto. O futuro ..., p. 70.

<sup>236</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 416.

Paulo de Tarso Brandão exemplifica que uma forma de participação política na democracia é a efetivação das Ações Constitucionais<sup>237</sup>. O autor salienta que essas ações se constituem em poderoso instrumento de participação política da Sociedade.<sup>238</sup>

Alain Touraine, ao tratar sobre a democracia na América Latina, afirma que “a democratização impõe uma intervenção política, uma gestão negociada das mudanças econômicas e sociais e, sobretudo uma vontade firme de dar a prioridade à luta contra as desigualdades que destroem a sociedade nacional”<sup>239</sup>.

Analisando a democracia na América Latina, Touraine considera que no Brasil, por ser um país onde os atores sociais estão mais bem constituídos, provavelmente o processo de democratização se consolidará com maior vigor.<sup>240</sup> Mesmo existindo grandes desigualdade sociais neste País, no período entre 1992 a 1999, segundo informações publicadas pelo Instituto de Geografia e Estatísticas – IBGE<sup>241</sup>, o Brasil alcançou uma pequena taxa de desenvolvimento.

---

<sup>237</sup> Ações Constitucionais: Ação Civil Pública, Mandado de Segurança, Mandado de Segurança Coletivo, Habeas Data, Mandado de Injunção, Ação Popular.

<sup>238</sup> BRANDÃO, Paulo de Tarso. *A tutela judicial dos “novos” direitos: em busca de uma efetividade para os direitos típicos da cidadania*. 2000. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 53.

<sup>239</sup> TOURAINE, *op. cit.*, p. 249.

<sup>240</sup> *Id.*

<sup>241</sup> IBGE. *Síntese de indicadores sociais 2000*. Rio de Janeiro, 2001 (Estudos e pesquisas. Informações demográfica e socioeconômica).

O desenvolvimento na área social ocorreu em relação à saúde<sup>242</sup>; à educação<sup>243</sup>; à distribuição de rendimento<sup>244</sup> e à expectativa de vida<sup>245</sup>.

Embora os indicadores sociais confirmem que a situação para os 40% mais pobres da população ainda é assustadora, não se pode negar que o Brasil caminha em um processo de democratização no que se refere ao acesso a determinados serviços, contribuindo, desta forma, para o fortalecimento do sistema democrático brasileiro.

Após terem sido abordadas questões ligadas à representação política, no capítulo seguinte, abordar-se-ão questões concernentes ao exercício da cidadania política na República Federativa do Brasil.

---

<sup>242</sup> Segundo pesquisa publicada pelo IBGE, “Durante a década de 90, foram relevantes as transformações que ocorreram nos padrões de saúde da população brasileira. A mortalidade vem mantendo a tendência de queda, particularmente a mortalidade infantil e de menores de 5 anos.[...] A mortalidade infantil tem sido historicamente utilizada como um bom indicador de avaliação das condições de saúde e de vida das populações. Durante o período considerado nesta análise (1992/1999), a mortalidade infantil no Brasil passa de 43% para 34,6%, ou seja, um decréscimo de aproximadamente 20%.[...] Cabe observar, ainda, que vem ocorrendo, no País, um desenvolvimento da oferta dos serviços de saúde, principalmente em regiões e áreas antes desprovidas de qualquer serviço, situadas, principalmente, nas regiões do Norte e Nordeste. Segundo a Assistência Médica Sanitária, o número de estabelecimento teve um crescimento de 25% nessas duas regiões durante o período de 1992 a 1999”. (IBGE, *op. cit.*, p. 47).

<sup>243</sup> “A Análise das informações da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), referentes ao período de 1992 a 1999, permite verificar que a situação educacional brasileira apresentou melhorias significativas: houve queda substancial nas taxas de analfabetismo e, ao mesmo tempo, aumento regular da escolaridade média e da taxa de escolarização da população”. (IBGE, *op. cit.*, p. 79).

<sup>244</sup> “O rendimento médio dos ocupados com remuneração cresceu substancialmente de 1992 para 1999, de R\$ 402,45 para R\$ 525,10, com flutuações durante o período. Este indicador reflete o comportamento mais geral da economia estando, geralmente, associado a crescimento e a produtividade [...] Quando se analisa o rendimento médio dos 10% mais ricos da distribuição da renda (medidos em salários mínimos) verifica-se um crescimento substancial no período, passando de 13,33 salários mínimos a 17,63 salários mínimo, enquanto, aqueles que se encontram no 40% mais pobres, não chegaram ultrapassar sequer 1 salário mínimo de rendimento médio (0,94 salário mínimo), em 1999, embora em 1992, tivessem apenas 0,70 salário mínimo”. (IBGE, *op. cit.*, p. 117-118).

<sup>245</sup> No período entre 1992 a 1999 “o número de idosos aumentou em 3 milhões de pessoas, fruto do crescimento vegetativo e do aumento gradual da esperança média de vida. Estimativas para os próximos 25 anos indicam que esta população poderá ser superior a 30 milhões, ao final deste período.” (IBGE, *op. cit.*, p. 271).

## **CAPÍTULO 3**

### **O EXERCÍCIO DA CIDADANIA POLÍTICA NA REPÚBLICA**

**3.1 Direitos políticos. 3.1.1 Capacidade política. 3.2 Sufrágio. 3.2.1 A natureza jurídica do sufrágio. 3.2.2 Formas de sufrágio. 3.3 Voto. 3.3.1 Voto como direito ou dever. 3.4 Partidos políticos: origem, evolução e sua importância para a democracia. 3.5 Cidadania política**

Levando-se em conta que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado democrático de direito e que todo o poder do Estado emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (art. 1º e parágrafo único da Constituição Federal), ou seja, considerando que o Estado brasileiro está fundado no princípio da soberania popular, o terceiro capítulo deste trabalho abordará questões relacionadas ao exercício da cidadania política, com finalidade de apontar sugestões para o fortalecimento da democracia, no que tange à forma de efetivar o exercício do poder político.

#### **3.1 Direitos políticos**

Quanto aos aspectos normativos, compreendem-se direitos políticos como o conjunto sistemático de normas que disciplinam os direitos e deveres peculiares ao cidadão para o exercício da soberania popular, ou seja, para o cidadão participar da administração pública, pelos processos de eleição, representação ou nomeação.

Pedro Henrique Távora Niess preleciona: “Dentre os direitos fundamentais dos brasileiros acham-se aqueles que lhes permitem participar da vida política do seu Município, do seu Estado e do seu País”<sup>246</sup>.

Pinto Ferreira define direitos políticos como sendo “aquelas prerrogativas que permitem ao cidadão participar na formação e comando do governo”<sup>247</sup>.

Joel José Cândido conceitua direitos político como sendo:

[...] a faculdade ou a garantia que tem o cidadão de integrar ou participar, direta ou indiretamente, da organização administrativa do Estado, pela via eletiva ou de nomeação, do modo como previsto em lei. São os primeiros direitos assegurados aos indivíduos, deles decorrendo todos os demais. É pelos direitos políticos que se unem sociedade e Estado. [...]. Passa a ser ele, assim, o maior bem objeto das preocupações e do exercício da atividade estatal.<sup>248</sup>

No entendimento de Hans Kelsen os direitos políticos são formados por uma categoria especial e costumam ser definidos “como a capacidade ou poder de influir na formação da vontade do Estado”<sup>249</sup>, sendo que essa influência na vontade do Estado acontece pela participação de forma direta ou indiretamente na produção da ordem jurídica personificada. Kelsen pondera que a participação do povo na produção de normas jurídicas gerais é característica essencial do regime democrático.<sup>250</sup>

<sup>246</sup> NIESS, Pedro Henrique Távora. *Direito políticos: Elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais*. 2. ed. ver. atual. São Paulo: Edipro, 2000. p. 19.

<sup>247</sup> PINTO FERREIRA, Luiz. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 288.

<sup>248</sup> CÂNDIDO, *op. cit.*, p. 24.

<sup>249</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. Trad. João Batista Machad. 4. ed. São Paulo; Martins Fontes, 1994. p. 155.

<sup>250</sup> *Ibid.*, p. 155.

Kelsen preleciona que, na democracia representativa, o processo de formação legislativa decompõe-se em dois estágios: primeiramente, um círculo mais ou menos vasto de indivíduos portadores de direitos políticos positivos, os quais escolhem os parlamentares que irão aprovar as leis e, posteriormente, os poucos parlamentares eleitos aprovam as normas jurídicas. Assim, por meio desse processo de formação das normas jurídicas, o cidadão é capaz de participar da formação da vontade do Estado.<sup>251</sup>

Na Constituição Federal de 1988, os direitos políticos são tratados no capítulo IV, arts. 14, 15 e 16.<sup>252</sup> Esses dispositivos estabelecem regras concernentes à aquisição, ao exercício, às restrições, à suspensão e à perda do direito de eleger e de ser eleito.

No que tange ao preceito constitucional disposto no capítulo IV da Constituição Federal, José Afonso da Silva refere-se ao seu conteúdo como “conjunto de normas que regula a atuação da soberania popular”<sup>253</sup>, sendo que, no seu entendimento, a expressão “direitos políticos” está empregada na Constituição no sentido estrito, “como conjunto de regras que regula os problemas eleitorais”, ou seja, para ele, o núcleo fundamental dos direitos políticos está no direito de votar e ser votado, embora entenda que não se reduza a esses atos.<sup>254</sup>

Pedro Henrique Távora Niess também entende que, embora a Constituição Federal trate sobre os direitos políticos em sentido estrito, eles

---

<sup>251</sup> KELSEN, *op. cit.*, p. 155.

<sup>252</sup> Vide anexo 1, transcrição dos arts. 14, 15 e 16 da Constituição Federal.

<sup>253</sup> SILVA, J.A., *op. cit.*, p. 304.

<sup>254</sup> *Id.*

são bem mais amplos, “indo além do direito de sufrágio para alcançar o direito de propor ação popular e o direito de organizar partidos políticos e deles participar”<sup>255</sup>.

De fato, vislumbra-se que o conteúdo dos dispositivos constitucionais que tratam dos direitos políticos apresenta-se voltado, na sua maior parte, para o procedimento eleitoral, principalmente quanto às regras de elegibilidade. Todavia, não se pode esquecer de frisar a importância do *caput* do art. 14 da Constituição Federal ao dispor que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal. Segundo os ensinamentos de Cármen Lúcia Antunes Rocha a expressão *soberania popular* significa dizer:

Não apenas o seu titular é o povo, mas é esse que detém a soberania, o que significa afirmar-se, juridicamente, que a sua decisão é soberana, não a do seu representante, que apenas exerce em seu nome as competência pelas quais se cumprem as funções estatais.<sup>256</sup>

Na concepção das escolas doutrinárias da soberania popular, sendo o povo soberano, o sufrágio é um direito do cidadão. Assim, sendo cada indivíduo membro da coletividade política, cada um é titular de parte ou fração da soberania. Nesse caso, o sufrágio apresenta-se como a expressão da vontade autônoma de cada indivíduo componente do colégio eleitoral. No entendimento de Paulo Bonavides, nessa hipótese, sendo o sufrágio um direito, seu exercício não deve ser obrigatório.<sup>257</sup>

---

<sup>255</sup> NIESS, *op. cit.*, p. 19.

<sup>256</sup> ROCHA, C.L.A, *op. cit.*, p. 132.

<sup>257</sup> BONAVIDES, *op. cit.*, p. 229.

Por outro lado, Paulo Bonavides ensina que a doutrina da soberania nacional considera o eleitor tão-somente como instrumento ou órgão que serve à nação para criar o corpo representativo. Conseqüência dessa doutrina, do ponto de vista lógico, é apresentar limitações ao exercício do sufrágio, mediante exigência de preenchimento de vários requisitos de capacidade, bem como considerar que o sufrágio não é um direito, mas uma função eletiva.

Portanto, para a doutrina da soberania nacional, não é a vontade autônoma do eleitor que intervém na eleição, mas a vontade da nação. Dessa doutrina decorre o princípio da obrigatoriedade do voto.<sup>258</sup>

Porém, considerando que o exercício da soberania popular se materializa pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (*caput* do art. 14 da CF), subtende-se que o povo brasileiro é soberano e o sufrágio é a expressão da vontade de cada eleitor. Por outro lado, tendo em vista que o inciso I do § 1º do art. 14 da Constituição Federal de 1988 determina a obrigatoriedade do voto, faz-se necessário que essa obrigação seja afastada por meio de Emenda Constitucional, para que o exercício da cidadania seja pleno.

Segundo José Néri da Silveira, não se pode ver a cidadania realizada, tão-somente, “na asseguração do exercício de direitos políticos, no periódico participar dos cidadãos na eleição de seus representantes, ou na possibilidade de merecerem o sufrágio dos demais”<sup>259</sup>. O exercício do direito do voto, no seu

---

<sup>258</sup> BONAVIDES, *op. cit.*, p. 229.

<sup>259</sup> SILVEIRA, José Néri. Democracia e processo eleitoral. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, abril/jun. 2000, p. 14.

entender, “é dimensão significativa da cidadania, sem a qual não resta espaço, desde logo, a falar-se em convívio democrático”<sup>260</sup>.

Néri da Silveira considera a “liberdade de expressão das tendências políticas” como pressuposto essencial da ordem democrática, de que o processo eleitoral é uma manifestação. “Dentre os direitos políticos, o do sufrágio, talvez, seja o mais eminente em relação ao ser humano e à comunidade ao seu redor”<sup>261</sup>.

Cármem Lúcia Antunes Rocha assevera que o direito político traz em sua essência a natureza também de dever político, ao argumento de que não se trata de mera faculdade posta ao sabor instantâneo do indivíduo, considerando que o cidadão tem o dever de cuidar dos negócios da cidade.<sup>262</sup> Com esse argumento, de início, poder-se-ia justificar a obrigatoriedade do voto. Todavia, embora não se possa negar que a democracia requer a participação efetiva dos cidadãos na gestão da coisa de todos, por outro lado, faz-se indispensável que essa participação decorra do desejo do eleitor em participar da vida pública, porque só quando o homem age com consciência contribui para o regime democrático.

Assim, o exercício dos direitos políticos deve partir de um ato de consciência de cidadania, de uma vontade espontânea de cada cidadão, e não ser decorrente de uma imposição de lei, pois, quando o cidadão vota por ser obrigado, a soberania popular apresenta-se suprimida pela força coercitiva do

---

<sup>260</sup> SILVEIRA, *op. cit.*, p. 14.

<sup>261</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>262</sup> ROCHA, C.L.A., *op. cit.*, p. 128.

Estado e o povo não poderá ser considerado soberano, mas tão-somente instrumento que serve à nação para escolher o corpo de dirigentes do Estado.

Entretanto, não se pode imaginar que a Assembléia Nacional Constituinte, ao promulgar a Constituição Federal, de 1988, com característica eminentemente democrática – por dispor no seu art. 5º e respectivos incisos das garantias e dos direitos individuais e coletivos, resguardando tais direitos individuais no § 4º do art. 60 (as denominadas cláusulas *pétreas*), que não permitem que sejam abolidos, sequer, por emendas constitucionais – possa ter desejado que o cidadão ao votar seja tão-somente instrumento do Estado para escolher os seus representantes.

### 3.1.1 Capacidade política

Capacidade política, no entendimento de Fávila Ribeiro, é a aptidão pública reconhecida ao indivíduo, pela ordem jurídica, para integrá-lo ao poder de sufrágio nacional, adquirindo a cidadania e ficando habilitado para exercê-la.<sup>263</sup>

No Brasil, o indivíduo adquire capacidade política ao inscrever-se como eleitor, preenchendo certos requisitos. As condições exigidas pelo art. 14 da Constituição Federal para uma pessoa tornar-se eleitor são: *a)* nacionalidade brasileira; *b)* alistamento eleitoral na forma da lei; *c)* idade mínima de 16 anos.

---

<sup>263</sup> RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 189.

Após preencher os requisitos supramencionados, se o indivíduo não for conscrito<sup>264</sup> em serviço militar, tornar-se-á titular de direitos políticos ativos (direito de votar), cuja perda ou suspensão só se dará nos termos da art. 15, incisos I a V, da Constituição Federal de 1988.<sup>265</sup>

Por outro lado, para que o indivíduo possa ser titular de capacidade política passiva (direito de ser votado), faz-se necessário que preencha as condições de elegibilidade, ou seja, além de preencher as condições para ser eleitor e encontrar-se em pleno gozo de seus direitos políticos, é necessário também que tenha domicílio eleitoral na circunscrição há pelo menos um ano antes do pleito; que comprove filiação partidária na agremiação em que pretende concorrer há pelo menos um ano antes do pleito; que possua a idade mínima, conforme o cargo eletivo a preencher, nos termos do art. 14, § 3º, inciso VI, alíneas *a, b, c, d*, Constituição Federal de 1988.<sup>266</sup>

A aquisição da capacidade política, no Brasil, dar-se-á em etapas, sucessivas, da seguintes forma:

O indivíduo com idade entre 16 (dezesseis) e 18 (dezoito) anos adquire capacidade política apenas para exercer o sufrágio, ou seja, tem direito de votar, mas não poderá disputar cargo eletivo.

---

<sup>264</sup> *Conscrito* significa recruta, pessoa convocada para prestar serviço militar.

<sup>265</sup> Vide anexo 1, transcrição do inteiro teor do art. 15 da CF/1988.

<sup>266</sup> Vide anexo 1, transcrição do teor dos referidos dispositivos constitucionais

Aos 18 (dezoito) anos de idade o cidadão possui capacidade para votar e disputar apenas ao cargo de vereador na circunscrição em que estiver inscrito como eleitor, caso preencha todos os requisitos legais de elegibilidade para concorrer.

Aos 21 (vinte e um) anos de idade o indivíduo, além de votar e concorrer ao cargo de vereador, adquire capacidade política para concorrer aos cargos de Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e Juiz de Paz.

Aos 30 (trinta) anos de idade o indivíduo, além de ser eleitor e titular de capacidade para disputar aos cargos eletivos supramencionados, poderá também concorrer ao cargo de Governador e Vice-Governador do Estado e do Distrito Federal.

Somente aos 35 (trinta e cinco) anos de idade o indivíduo adquire capacidade para concorrer ao cargo de Presidente e Vice-Presidente da República. Portanto, consoante o que dispõe a Constituição Federal de 1988, a capacidade política inicia-se com 16 (dezesesseis) anos de idade, quando o indivíduo adquire o direito de votar, e completa-se aos 35 (trinta e cinco) anos de idade, quando o indivíduo poderá votar e ser votado para qualquer cargo eletivo.

Assim, os cidadãos brasileiros somente serão titulares de capacidade política plena aos 35 (trinta e cinco) anos de idade, quando poderão, além de votar, concorrer a qualquer cargo eletivo, caso preencham os demais requisitos legais de elegibilidade. Saliencia-se, ainda, que embora não possa haver

distinção legal entre brasileiros natos<sup>267</sup> e naturalizados<sup>268</sup>, nossa Constituição dispõe, no inciso I do § 3º do art. 12, que o cargo de Presidente e Vice-Presidente da República é privativo de brasileiro nato.

Por outro lado, a capacidade política poderá ser perdida ou suspensa, consoante o disposto no art. 15, incisos I a V, da Constituição Federal.

A perda dos direitos políticos em decorrência de cancelamento da naturalização por sentença judicial transitada em julgado, jamais serão recuperados, perdendo-os definitivamente.<sup>269</sup>

As pessoas absolutamente incapazes para exercerem os atos da vida civil (os menores de dezesseis anos, os doentes mentais submetidos a regular processo de interdição, os surdos-mudos que não possam exprimir sua vontade), também não serão detentores de capacidade política.

Os que sofreram condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, não serão detentores de capacidade política. Porém, cumprida a pena fixada na decisão condenatória ou reconhecida a sua prescrição, a capacidade política será automaticamente restabelecida, sendo desnecessária a reabilitação ou prova de reparação de danos.<sup>270</sup>

---

<sup>267</sup> Art. 12 da CF: São brasileiros: "I – natos: a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país; b) os nascidos no estrangeiro, de pai ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil; c) os nascidos no estrangeiro, de pai ou mãe brasileira, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira".

<sup>268</sup> Art. 12 CF: São brasileiros: "II – naturalizados: a) os que, na forma da lei, adquiriram a nacionalidade brasileira, exigida aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral; b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira".

<sup>269</sup> NIESS, *op. cit.*, p. 38.

<sup>270</sup> Súmula n. 9 do Tribunal Superior Eleitoral.

No que tange à suspensão da capacidade política em decorrência da “recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa”<sup>271</sup>, embora se trate de uma imposição generalizada, segundo Pedro Henrique Távora Niess deve ser entendida como no caso o serviço militar.

Távora Niess pondera:

[...] sendo certo que o eleitor que deixar de votar, não pagar a multa respectiva ou não apresentar justificativa da sua omissão, ficará impedido de praticar, dentre outros, qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou imposto de renda, conforme disposto no art. 7º, inciso VII, do Código Eleitoral.<sup>272</sup>

Também terá sua capacidade política suspensa quem for condenado por atos de improbidade administrativa<sup>273</sup>, nos termos do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, porque aquele que não age com retidão de caráter e honradez não pode administrar a coisa pública, direta ou indiretamente.<sup>274</sup>

Assim, considerando os aspectos jurídico-formais, pode-se dizer que é possuidor de capacidade política o detentor de direitos políticos. Porém, a capacidade política é adquirida em etapas, tornando-se plena somente aos trinta e cinco anos de idade, após preencher os requisitos supramencionados.

---

<sup>271</sup> Causa de suspensão de direitos políticos prevista no art. 15, inciso IV, da Constituição Federal.

<sup>272</sup> NIESS, *op. cit.*, p. 38

<sup>273</sup> Pratica ato de improbidade administrativa “aquele age desonestamente; que não pauta seu comportamento pelos ditames da honra; o que atua por determinada finalidade estranha à idéia de servir, servindo-se, ao contrário, do cargo, para obter vantagens que este lhe possa ilicitamente fornecer”.(NIESS, *op. cit.*, p. 44).

<sup>274</sup> Ver também hipóteses de inelegibilidade no art. 1.º, inciso I, alíneas *b, c, d, e, f, g, h, i*, da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990.

### 3.2 Sufrágio

O sufrágio é o poder que se reconhece a certo número de pessoas, qualificadas na Constituição como politicamente aptas, para participar na gerência da vida pública.<sup>275</sup>

No entendimento de Sahid Maluf, “o sufrágio é o meio pelo qual se manifesta a vontade do povo na formação do governo democrático. É o processo legal de escolha das pessoas que irão representar o povo no exercício das funções eletivas”<sup>276</sup>.

José Afonso da Silva define o sufrágio nos seguintes termos:

É o direito que decorre diretamente do princípio de que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Constitui a instituição fundamental da democracia representativa e é pelo seu exercício que o eleitorado, instrumento técnico do povo, outorga legitimidade aos governantes. Por ele também se exerce diretamente o poder em alguns casos: plebiscito e referendo. Nele consubstancia-se o consentimento do povo que legitima o exercício do poder.<sup>277</sup>

Segundo Joel José Cândido, sufrágio é poder de decisão. Em sentido eleitoral específico, ele considera que o sufrágio é o direito de escolher um candidato ou de se escolher candidato (direito de concorrer aos cargos eletivos). Por outro lado, o voto é o modo ou instrumento pelo qual se exerce esse poder ou esse direito.<sup>278</sup>

Na definição de José Joaquim Gomes Canotilho, o sufrágio é:

---

<sup>275</sup> BONAVIDES, *op. cit.*, p. 228.

<sup>276</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 219.

<sup>277</sup> SILVA, J.A., *op. cit.*, p. 309.

<sup>278</sup> CÂNDIDO, *op. cit.*, p. 25.

[...] um instrumento fundamental de realização do princípio democrático: através dele, legitima-se democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder e domínio, estabelece-se a organização legitimante de distribuição dos poderes, procede-se à criação do pessoal político e marca-se o ritmo da vida política de um país. Daí a importância do *direito de voto* como direito estruturante do próprio princípio democrático e a relevância do *procedimento eleitoral justo* para a garantia da autenticidade do sufrágio.<sup>279</sup>

Considerando que no regime democrático o poder político reside no povo, o sufrágio é o meio necessário para esse poder manifestar-se na organização e direção do Estado. Portanto, o sufrágio é o meio pelo qual o povo politicamente organizado manifesta sua opinião.

### 3.2.1 A natureza jurídica do sufrágio

A natureza jurídica do sufrágio tem suscitado polêmica entre os autores que se debruçaram sobre o assunto.

Segundo Azambuja, para os que se baseavam na doutrina da soberania popular e da origem contratual do Estado, o voto era considerado “um direito individual, imprescritível e inalienável, que pertencia a todos os membros da comunidade nacional. Essa corrente, revigorada pelas conquistas e franquias obtidas contra o absolutismo, pleiteava a extensão do voto e via nele o símbolo da luta contra os antigos privilégios da nobreza”<sup>280</sup>.

---

<sup>279</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 432.

<sup>280</sup> AZAMBUJA, *op. cit.*, p. 337.

Azambuja preleciona que “Entre os adversários do regime democrático e mesmo entre alguns que o aceitam, têm surgido críticas acerbas contra o sufrágio, mostrado-lhe os vícios e os defeitos”<sup>281</sup>. Viam no sufrágio, não um direito individual, mas apenas uma função de escolha dos representantes para governar.<sup>282</sup> Azambuja, embora considere que o sufrágio não seja um meio infalível para designar os representantes, concorda que, “de todos os meios para designar os homens mais capazes para o governo, o sufrágio é o menos defeituoso”<sup>283</sup>, sob os seguintes argumentos: entre a eleição, a hereditariedade e a força, como meio para preenchimento de cargos de governo, a eleição pelo sufrágio é o mais aceitável, além de ser o único meio realmente democrático.<sup>284</sup>

Quanto à natureza jurídica do sufrágio, embora tenha havido grandes discussões a respeito, autores como Fávila Ribeiro, Darcy Azambuja, entre outros, passaram a considerar o sufrágio um *direito* – de designar as pessoas que devem exercer os cargos eletivos – e ao mesmo tempo *função*, levando em conta o dever do cidadão de manifestar sua vontade pelo voto para escolher seus governantes no regime representativo.<sup>285</sup>

Fávila Ribeiro assevera: “A obrigatoriedade afirma-se no dever político de participar das atividades exercidas mediante o sufrágio popular, para que a aritmética eleitoral possa exprimir autêntica vontade coletiva”<sup>286</sup>.

---

<sup>281</sup> AZAMBUJA, *op. cit.*, p. 335.

<sup>282</sup> *Ibid.*, p. 337.

<sup>283</sup> AZAMBUJA, *op. cit.*, p. 335.

<sup>284</sup> *Ibid.*, p. 335-336.

<sup>285</sup> DALLARI, *op. cit.*, p. 155.

<sup>286</sup> RIBEIRO, *op. cit.*, p. 191.

Ocorre que, com a obrigatoriedade do exercício do sufrágio, respeitando o entendimento de Fávila Ribeiro, o resultado do pleito somente representará a autêntica vontade coletiva quando o voto for depositado na urna com consciência de cidadania política e com absoluta liberdade, ou seja, quando o cidadão desejar participar da vida política do Estado, e não enquanto for obrigado a fazê-lo de forma coercitiva sob pena de sofrer punições.

José Afonso da Silva ao escrever sobre a natureza do sufrágio posicionou-se no seguinte sentido:

O sufrágio é um *Direito Público subjetivo democrático*, que cabe ao povo nos limites técnicos do princípio da universalidade e da igualdade de voto e de elegibilidade. É um direito que se fundamenta [...] no princípio da soberania popular e no seu exercício por meio de representantes.

A distinção entre o direito de sufrágio e o voto, que encontra apoio na Constituição (art. 14 e seu § 1º), mostra que não tem cabimento discutir se o sufrágio é direito, função ou dever, porque ele é apenas direito, de que o voto é tão-só uma manifestação no plano prático, um dos atos de seu exercício.<sup>287</sup>

Para Darcy Azambuja, pouco importa a natureza jurídica do sufrágio, porque ele considera que:

Se é direito, é um direito que deve ser exercido; se é uma função, é uma função que deve caber a todos os cidadãos capazes de validamente manifestar sua opinião, pois o poder repousa no consentimento dos indivíduos, ou pelo menos da maioria deles.<sup>288</sup>

O que se constata é que os autores que se dedicaram a escrever sobre a natureza jurídica do sufrágio trataram do tema com uma certa indiferença e passaram a aceitar o sufrágio tanto como um direito, uma função ou dever, ao argumento de que o povo tem a obrigação de designar as pessoas que devem

---

<sup>287</sup> SILVA, J.A., *op. cit.*, p. 314.

<sup>288</sup> AZAMBUJA, *op. cit.*, 1998, p. 337.

exercer os cargos eletivos, sem considerar que é o povo o detentor do poder, ou seja, o titular da soberania.

Talvez o motivo pelo qual, no Brasil, adotou-se a obrigatoriedade do voto foi o fato de que nossos direitos políticos não foram objeto de conquista efetiva da sociedade civil. Enquanto na Inglaterra, a liberdade civil e política foram conquistadas simultaneamente, resultado de lutas vividas pela Sociedade que se arriscava, nos comícios e nas revoluções, contra o absolutismo, no Brasil, os direitos políticos foram concedidos na Constituição de 1824, sem que houvesse uma ativa vontade para reivindicá-los, o que prejudicou a consolidação da consciência de cidadania.<sup>289</sup>

Nesse sentido, Oliveira Vianna posicionou-se:

Os ingleses conquistaram estas liberdades, vivendo-as, nos comícios, nos motins, nas revoluções, nos cadafalsos, jogando a vida, ora com a espada na mão, ora com o mosquete de pederneira e a pólvora seca de Cromwell. Já o nosso método caboclo foi outro, menos trabalhoso, sem dúvida: estas garantias e liberdades sempre as tivemos *on paper* e 'por cópia uniforme'. Toda diferença – imensurável diferença – entre eles e nós está nisto: – e, entretanto, isto é insuperável [...].<sup>290</sup>

Portanto, no Brasil, ocorreu um processo histórico atípico no que se refere à construção da cidadania, pois os direitos políticos foram concedidos num processo de cima para baixo, antes mesmo que os brasileiros tivessem adquirido os direitos civis.

---

<sup>289</sup> CASTRO JR., Osvaldo Agripino de. *Guia da cidadania: teoria, prática e legislação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998. p. 14.

<sup>290</sup> VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1955. p. 633-634.

Assim, considerando que o direito dos brasileiros em participar da vida política do Estado não foi resultado de luta, mas uma concessão do próprio Estado, acabou ocorrendo uma espécie de retardamento no que tange à consciência de cidadania política, razão pela qual a obrigatoriedade do exercício do sufrágio foi passando de Constituição a Constituição, sem que houvesse maior questionamento pela Sociedade.

Todavia, hoje, diante da evolução dos direitos civis e sociais garantidos pela própria Constituição Federal, os direitos políticos devem ser exercidos por ato de consciência dos cidadãos, e não por obrigação. Para isso, o que se faz necessário é que o povo seja educado para o exercício de seu *status* de cidadania .

Sobre a educação do povo para a democracia Néri da Silveira ponderou:

[...] se na ordem democrática, importa assegurar as liberdades civis e individuais, não menos exato é que o povo há de se preparar, conseqüentemente, para o efetivo e correto exercício das liberdades políticas. A democracia, enquanto forma de convivência social, é um valor, realizável e inexaurível. Assegurada, nas instituições, a universalidade do sufrágio, tarefa da maior importância com vistas a consolidar esse regime, impende ocorrer, qual seja, a de educação do povo para a democracia. [...] A educação para a democracia não pode, ademais ser obra, apenas, das campanhas eleitorais. Iniciada no lar, continuada na escola, desenvolvida no cotidiano das leituras e das informações, a cultura política levará o cidadão ao partido, à candidatura, ao sufrágio consciente e livre.<sup>291</sup> [Grifei].

---

<sup>291</sup> SILVEIRA, *op. cit.*, p. 16.

Desta forma, o sufrágio como *função* ou *dever* não se coaduna com o princípio basilar da democracia, que é a liberdade, devendo ser considerado pelo processo democrático da gerência da coisa pública.

### 3.2.2 Formas de sufrágio

Em regra o regime político condiciona a forma de sufrágio. No regime democrático adota-se o sufrágio universal, embora possa existir sufrágio universal fora do regime democrático.

José Afonso da Silva ensina que as formas de sufrágio classificam-se quanto à *extensão* e quanto à *igualdade*. No que concerne à extensão, o sufrágio pode ser *universal* ou *restrito* e quanto à igualdade, pode ser *igual* ou *desigual*.<sup>292</sup>

O *sufrágio universal* é um princípio da democracia política. No exato sentido do termo, dever-se-ia entender como a participação ativa da totalidade dos habitantes do país nas eleições. Porém, o eleitorado é sempre uma minoria, pois, a extensão do direito de voto à universalidade dos cidadãos habilitados para o seu exercício, nos termos legais de cada país, corresponde a uma universalidade de competências.<sup>293</sup>

No sistema eleitoral brasileiro, por exemplo, o indivíduo precisa preencher certos requisitos como a nacionalidade, idade e capacidade para ser eleitor. Portanto, no Brasil, estão excluídos dessa universalidade os

---

<sup>292</sup> SILVA, J.A, *op. cit.*, p. 310.

<sup>293</sup> MALUF, *op. cit.*, , p. 219.

estrangeiros, enquanto não naturalizados, os brasileiros menores de 16 anos e os conscritos durante o serviço militar obrigatório, os que estiverem com seus direitos políticos suspensos nos termos da lei.

Paulo Bonavides assevera:

[...] a rigor todo sufrágio é restrito. Não há sufrágio completamente universal. Relativa pois é a distinção que se estabelece entre o sufrágio universal e o sufrágio restrito. Ambos comportam restrições: o sufrágio restrito em grau maior; o sufrágio universal em grau menor.<sup>294</sup>

O vocábulo universal significa que o sufrágio não será restringido por motivos de fortuna ou de nascimento. As restrições emitidas dentro do princípio da universalidade do sufrágio só poderão ser puramente técnicas e não discriminatórias decorrentes de condições de nascimento, de fortuna ou de capacidade especial.

Ao contrário do universal, o *sufrágio restrito* ou de *qualidade* fica caracterizado quando o exercício do voto é conferido a indivíduos qualificados por condições econômicas ou por possuir capacidades especiais.<sup>295</sup>

O sufrágio restrito é discriminatório e antidemocrático, tendo em vista que a massa do povo que não possua qualificações fortuitas e circunstanciais fica excluída do direito de participar do processo político.

Quando a restrição referir-se à qualificação econômica, isto é, à posse de bens imóveis ou de determinada renda, por exemplo, chama-se de *sufrágio censitário*. Esse tipo de restrição vigorou na Inglaterra, durante vários séculos, onde só podiam ser eleitores proprietários de terras.

---

<sup>294</sup> BONAVIDES, *op. cit.*, p. 233.

<sup>295</sup> SILVA, J.A., *op. cit.*, p. 311.

No Brasil-Império também vigorou o *sufrágio censitário* com a exigência de uma renda mínima anual.

Leonel Severo Rocha, ao tratar do sistema eleitoral adotado pelo Império brasileiro, escreve que o sistema era baseado em dois níveis diferentes de eleitores. O primeiro nível, chamado de “cidadão ativo”, participava somente da eleição primária, ou seja, o eleitor do primeiro nível apenas escolhia aqueles que iriam votar efetivamente no representante da província e da nação. Estavam excluídos da eleição primária aqueles que não preenchessem as exigências mínimas previstas no art. 92, incisos I, II, III, IV, V, da Constituição de 1824. O inciso V do referido dispositivo legal tratava de excluir “os que não tivessem de renda líquida anual cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio, ou remuneração”.

O segundo nível de eleitores, os que de fato iriam escolher os representantes nas Câmaras do Império, além de preencher os requisitos para ser cidadão ativo, precisavam apresentar uma renda líquida anual de duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio, ou remuneração.<sup>296</sup>

Por outro lado, tendo em vista que as mulheres até o início do século XX ainda não tinham alcançado sua independência econômica, ou seja, estavam submetida à dependência econômica em relação aos pais, cônjuges ou irmãos, Fávila Ribeiro salienta que a mulher era marginalizada do processo político.<sup>297</sup> O movimento de reivindicação dos direitos políticos para ambos os

---

<sup>296</sup> ROCHA, Leonel Severo. A democracia racial: a teoria do sufrágio em Rui Barbosa. In: BORGES FILHO, Nilson (org.). *Direito, Estado, política e sociedade em transformação*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris; CPGD-UFSC, 1995. p. 77-78.

<sup>297</sup> RIBEIRO, *op. cit.*, p. 60.

sexos assumiu maiores proporções nos Estados Unidos da América do Norte, no ano de 1869, mas foi na Inglaterra, em fevereiro de 1918, que teve seu primeiro êxito, ocasião em que foi estendido o direito de voto às mulheres a partir dos 30 anos de idade, sendo que os homens votavam desde os 21 anos de idade.

Sahid Maluf preleciona que a equiparação da capacidade eleitoral ativa entre os dois sexos foi consagrada pelos “Estados Unidos da América do Norte, e a seguir pela Noruega, Dinamarca, Suécia, Luxemburgo e Holanda. A Inglaterra retificou a sua lei de 1918, suprimindo as restrições, a partir de 1928”<sup>298</sup>.

Mas no decorrer do século XX, com crescente absorção da mão-de-obra feminina nas empresas industriais, progressivamente, foram demolidas as barreiras segregacionistas existentes, generalizando-se o reconhecimento de igualdade entre sexos quanto aos direitos políticos.

No Brasil, o sufrágio feminino passou a vigorar no Código Eleitoral, editado com o Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Naquela ocasião, o exercício do sufrágio feminino era facultativo. Em seguida, a Constituição Federal de 1934 reconheceu o direito de sufrágio às mulheres, porém, tornou o voto obrigatório para as que ocupassem funções públicas remuneradas.<sup>299</sup> A Lei n. 48, de 4 de maio de 1935, regulamentou o dispositivo constitucional e manteve o voto facultativo para as demais mulheres. Com o advento da

---

<sup>298</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 221.

<sup>299</sup> RIBEIRO, *op. cit.*, p. 60.

Constituição de 18 de setembro de 1946, a obrigatoriedade do voto, no Brasil, passou a vigorar para ambos os sexos.<sup>300</sup>

Por outro lado, caso a restrição se baseie em capacidades especiais, notadamente de natureza intelectual, o sufrágio é chamado de *capacitário*. O direito de voto nessa hipótese dá-se apenas aos eleitores que possuem certo grau de instrução.

No Brasil, quando os analfabetos não podiam votar, vigorou uma espécie de restrição por extensão. A adoção de sufrágio capacitário também caracteriza discriminação antidemocrática, considerando que o sufrágio é um direito e não um privilégio concedido a certos indivíduos.<sup>301</sup>

O sufrágio classifica-se em suas formas também quanto à *igualdade*. O *sufrágio igualitário* significa que cada eleitor tem o mesmo peso político e a mesma influência no resultado do pleito, qualquer que seja seu papel na sociedade, sua instrução ou sua idade. Ou seja, no regime democrático, no qual vigora o princípio da igualdade, significa atribuir a todos iguais pressupostos para ser eleitor e para elegibilidade.<sup>302</sup>

Segundo Sahid Maluf, “por sufrágio igualitário entende-se o mesmo valor unitário do voto”<sup>303</sup>, seja o votante um simples operário ou um cidadão de renome na sociedade.

---

<sup>300</sup> RIBEIRO, *op. cit.*, p. 60.

<sup>301</sup> SILVA, J.A., *op. cit.*, p. 311.

<sup>302</sup> *Ibid.*, p. 312.

<sup>303</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 221.

O *sufrágio desigual* “consiste basicamente em outorgar a determinados eleitores, por circunstância especial, o direito de votar mais de uma vez ou de dispor de mais de um voto para prover um mesmo cargo”<sup>304</sup>.

Maluf afirma que grandes democracias, nos tempos passados, já adotaram o sistema de voto plural ou voto de qualidade. Os votos dos eleitores eram computados dependendo do seu *status* social, isto é, o voto tinha seu valor levando-se em conta as posses territoriais, encargos de família ou grau de instrução. O sistema de voto de qualidade de valor múltiplo é originário da Inglaterra. O cidadão possuidor de um certo nível de cultura, considerado eleitor de universidade, por exemplo, tinha direito ao voto duplo.<sup>305</sup>

Em 1948, a reforma trabalhista extinguiu definitivamente o colégio múltiplo na Inglaterra, “desaparecendo as últimas franquias relativas ao voto adicional dos titulares de um grau acadêmico conferido por determinadas universidades inglesas, que até então constituíam colégios eleitorais independentes”<sup>306</sup>.

O sufrágio desigual, assim como sufrágio restrito constituem meios de propiciar regimes elitistas, antidemocráticos, para deixar os homens menos instruídos ou menos afortunados fora do exercício do poder político.

O sufrágio “universal”, embora apresente seus inconvenientes e suas imperfeições, é o único democrático.

---

<sup>304</sup> SILVA, J.A., *op. cit.*, p. 312.

<sup>305</sup> MALUF, *op. cit.*, p. 221.

<sup>306</sup> BONAVIDES, *op. cit.*, p. 241.

### 3.3 Voto

O voto<sup>307</sup> é um ato político pelo qual se materializa a vontade popular, ou seja, coloca no plano prático o direito de sufrágio. É pelo voto que o cidadão emite sua opinião, escolhe seus representantes e exerce o poder estatal direta ou indiretamente na forma da Constituição.

Nesse sentido, José Afonso da Silva, ao escrever sobre a natureza do voto, preleciona:

O voto é o ato político que materializa, na prática, o direito subjetivo público de sufrágio. É o exercício deste, como dissemos. Mas sendo ato político, porque contém decisão de poder, nem por isso se lhe há de negar natureza jurídica. É ato também jurídico. Portanto, a ação de emití-lo é também um direito, e direito subjetivo. Não fosse assim, o direito de sufrágio, que se aplica na prática pelo voto, seria puramente abstrato, sem sentido prático.<sup>308</sup>

Embora seja comum as pessoas fazerem referência ao sufrágio como sinônimo de voto, faz-se necessário enfatizar que os vocábulos *voto* e *sufrágio* têm definições distintas. No que se refere à semelhança referida, Cármen Lúcia Antunes Rocha faz a seguinte distinção:

Voto é o instrumento jurídico pelo qual se declara, solene e formalmente, a opção por alguém (candidato) ou alguma coisa (instituição, regime, etc.). Sufrágio é participação para aclamar ou proclamar uma vontade, a qual se emite por meio do voto. Sufraga-se uma opinião mediante o voto, vale dizer, esse é o veículo de manifestação daquele.<sup>309</sup>

<sup>307</sup> No dicionário Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, *voto* significa: "Maneira de expressar a vontade ou opinião num ato eleitoral ou numa assembléia", (1. ed., 15. impressão, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 1473). No dicionário Koogan/Houaiss, *voto* quer dizer: "*Manifestação de vontade ou preferência que fazem os participantes de um eleição ou assembléia.*" (Rio de Janeiro: Delta, 1995, p. 887).

<sup>308</sup> SILVA, J.A., *op. cit.*, p. 316.

<sup>309</sup> ROCHA, C.L.A., *op. cit.*, p. 133.

Voto é o instrumento pelo qual o cidadão exerce seu direito político, manifestando solenemente a sua opção, fazendo valer a sua vontade soberana.

Carlos Ayres Brito, levando em conta o teor do parágrafo único da art. 1º da Constituição Federal, que afirma todo o poder emanar do povo, pondera:

Desse entendimento de que a soberania popular tem no voto uma de suas formas de manifestação, parte-se, obviamente, para a formulação do juízo elementar de que soberania vem do latim *super omnia* e significa estar acima de tudo, estar acima de todos. Logo o voto é expressão de uma vontade *imperial* do eleitor, no sentido de que há de ser livremente manifestada e integralmente respeitada [...].<sup>310</sup>

Por outro lado, embora haja distinção entre os vocábulos *sufrágio* e *voto*, de nada adiante falar-se em direito de sufrágio se o seu exercício, que se materializa pelo voto, for considerado função ou dever que implique em obrigação, pois o voto é um direito assegurado para o eleitor manifestar o seu desejo, a sua vontade política com absoluta liberdade. Portanto, voto além de ato político é também um direito do cidadão de participar da vida política do Estado.

### 3.3.1 Voto como direito ou dever

Já se levantou neste trabalho a discussão doutrinária quanto à natureza jurídica do sufrágio. Nesta oportunidade, considerando que o sufrágio é distinto do voto, a questão volta à ser discutida em decorrência do comando

---

<sup>310</sup> BRITO, Carlos Ayres. O aproveitamento do voto em branco para o fim de determinação de quociente eleitoral: inconstitucionalidade. In: ROCHA, C. L. A.; VELLOSO, C. M. S. (Orgs.) *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 126.

constitucional (art. 14, § 1º, inciso I, da Constituição Federal de 1988) que obriga os cidadãos maiores de 18 anos e menores de 70 anos de idade a votarem sob as penas da lei.

A obrigatoriedade do voto no Brasil tem ensejado intermináveis polêmicas desde que foi instituída até os dias presentes, dividindo opiniões.

Almino Affonso, defensor da continuidade do voto obrigatório, considera que a supressão da obrigatoriedade do voto seria um retrocesso em nossa história constitucional e política, por entender que o voto obrigatório representou uma conquista da Sociedade.<sup>311</sup> Nesse sentido, ele é a favor do voto obrigatório sob os seguintes argumentos:

É uma larga tradição de obrigatoriedade do voto, de mais de meio século. Os que propugnam pela adoção do voto facultativo espelham-se na experiência dos povos europeus e, em especial, dos Estados Unidos. Prefiro referir-me às nações da América Latina, cuja evolução econômica e social mais se assemelha à nossa realidade, projetando-se em nossas instituições políticas.<sup>312</sup>

Por outro lado, com argumento mais convincente diante do real estágio em que se encontra a sociedade política brasileira, Orlando Soares defende que o exercício do voto de forma não-obrigatória significa reconhecer o direito democrático de votar por consciência, e não por obrigação. “A cidadania está no comparecimento voluntário e refletido para votar, mas nunca em fazê-lo compulsoriamente”<sup>313</sup>.

---

<sup>311</sup> AFFONSO, Almino. Voto obrigatório. *Revista Jurídica de Osasco*, v. 3, 1996, p. 107.

<sup>312</sup> *Id.*

<sup>313</sup> SOARES, Orlando. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 74.

Porém, é preciso lembrar que o discurso daqueles defendem a obrigatoriedade do voto, no Brasil, ao argumento de que o eleitorado brasileiro é ignorante, incapaz e submisso, vale lembrar que de fato o grau de instrução da população brasileira, infelizmente, por ora, é baixíssimo, todavia, considerando que o analfabeto brasileiro já exerce o direito de sufrágio de forma facultativa, para os demais eleitores, não há justificativa para manter-se a obrigatoriedade do voto.

Ademais, hoje, mesmo diante da norma jurídica que obriga o eleitor a votar, tem-se constatado alto índice de abstenção nos pleitos eleitorais.

Na verdade, embora os Estados que apresentem maior índice de abstenção sejam aqueles mais atrasados no que se refere às taxas de escolarização, o aparente desinteresse dos eleitores pela política agrava-se com a constante desilusão da atuação dos políticos brasileiros (detentores de cargos eletivos), em decorrência da corrupção<sup>314</sup> e do descaso pelos problemas sociais, razão pela qual, o eleitor, vulgarmente, diz não gostar de política.

Nara Maria Emanuelli Magalhães, após pesquisa realizada em alguns grupos populares não-políticos na Cidade de Porto Alegre, afirma que, na verdade, o que acontece é uma apatia pela política, tendo em vista que os candidatos depois de eleitos, em regra, perdem todas as características de proximidade com os eleitores, “passam a fazer parte do mundo de lá”,

---

<sup>314</sup> “A corrupção é sempre obra de poucos, para poucos, subvertendo a concepção republicana de modo de vida política na qual se governa, voltando-se para a universalidade dos cidadãos.” (ROCHA, C. L. A., *op. cit.*, p. 103.)

contagiam-se com o poder, ficam vaidosos e esquecem as promessas de campanhas.<sup>315</sup> Segundo o resultado da pesquisa, ainda assim, diante do desrespeito com que os detentores de cargo eletivo têm se comportado, os eleitores, no período eleitoral, demonstram gosto pela política, o que contraria a expressão genérica de que não gostam de política.<sup>316</sup>

Mas, mesmo diante da falta de ética<sup>317</sup> e de consciência moral<sup>318</sup> por parte de alguns representantes políticos e de todos os atropelos que a democracia brasileira sofreu no decorrer de sua história, a cidadania política vai evoluindo e ganhando outras dimensões.

Lucília de Almeida Neves Delgado, analisando a história da cidadania brasileira, escreveu:

Do ponto de vista de exercício dos direitos civis e políticos, a primeira fase dos governos republicanos apresentou como características expressivas a exclusão e o exercício restrito e discriminatório. Naqueles anos, por exemplo, o direito elementar do voto, que por si só não é condição de efetivação prática democrática, não era extensivo à mulheres, analfabetos e, por relação com essa segunda exclusão, também os negros há pouco tempo libertos e em sua maioria destituídos de conhecimentos elementares proporcionados pela escolaridade formal. Além disso, as práticas coronelistas e de mandonismo local funcionavam permeadas por um forte paternalismo autoritário, fator natural de exclusão de expressivos segmentos sociais e também de controle de vontades políticas.<sup>319</sup>

<sup>315</sup> MAGALHÃES, Nara Maria Emanuelli. *O povo sabe votar: uma visão antropológica*. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 126.

<sup>316</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>317</sup> A ética “expõe e fundamenta princípios universais sobre a moralidade dos atos humanos [...] traduzindo-se, enfim, no respeito a regras de conduta não sancionadas por outras normas”. (CARLIN, Volnei Ivo. *Deontologia jurídica: ética e justiça*. Florianópolis: Obra Jurídica, 1997 p. 33-34 e 37).

<sup>318</sup> A moral “tem por objeto o comportamento em sociedade, as relações entre pessoas e, ao final das contas, a maneira como um indivíduo trata o outro[ ..]” (*Ibid.*, p. 36).

<sup>319</sup> DELGADO, Lucília de Almeida Neves. 1930: história e cidadania. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 78-79, 1994, p. 107.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao tratar dos princípios fundamentais, dispõe no parágrafo único do artigo 1º: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Todavia, quando o Estado obriga o cidadão a votar ocorre uma inversão de direitos, pois ao invés de soberania popular no exercício do poder estatal, o que existe é a força do Estado sobre os indivíduos para legitimar o poder dos governantes, mas não existe democracia nesse ato de escolha. O voto como *função* ou *dever* descaracteriza o regime democrático, que é escolher seus representantes com absoluta liberdade.

Nesse sentido, Francisco Xavier Medeiros Vieira<sup>320</sup>, ao tratar do voto facultativo, asseverou:

O voto facultativo é a escolha livre, a opção consciente por excelência. Ninguém vai à Seção Eleitoral para anular seu voto ou votar em branco. Já o voto obrigatório é um retrocesso democrático que só interessa aos mercadores da consciência, aos que aviltam a liberdade, valor maior do ser humano.<sup>321</sup>

José Joaquim Gomes Canotilho, ao escrever sobre o princípio da liberdade de voto, preleciona:

O *princípio da liberdade de voto* significa garantir ao eleitor um voto formado sem qualquer coação física ou psicológica exterior de entidade públicas ou de entidades privadas. Deste princípio da liberdade de voto deriva a doutrina a ilegitimidade da imposição legal do *voto obrigatório*. A liberdade de voto abrange, assim, o se e o como: *a liberdade de votar ou não votar e a liberdade no votar*. Desta forma, independentemente

---

<sup>320</sup> O Desembargador Francisco Xavier Medeiros Vieira posicionou-se em favor da voto facultativo quando ocupava o cargo de Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, no ano de 1994.

<sup>321</sup> VIEIRA, Francisco Xavier Medeiros. A experiência do voto facultativo como expressão da cidadania. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 1, n. 1, 1994, p. 12.

da sua caracterização jurídica – direito de liberdade, direito subjetivo –, o direito de voto livre é mais extenso que a proteção do voto livre.<sup>322</sup>

Portanto, a liberdade no exercício do sufrágio não deve se restringir ao ato de escolha entre os candidatos ao pleito ou partido político – liberdade para o eleitor votar no candidato “A” ou “B” ou no partido político “C” ou “D”, mas para exercer o direito de votar ou não, inclusive.

Portanto, ainda que a democracia, para sua existência, precise do consentimento do povo, é necessário que a participação do povo no pleito eleitoral seja por convicção e desejo de viver no regime democrático, e não por obrigação. Caso os eleitores não se sintam responsáveis pelo seu governo, não haverá representatividade política ou livre escolha dos seus dirigentes.

Portanto, o dever do exercício de cidadania política importa em um dever de consciência de cidadania, e não um dever jurídico sob pena de receber punições.

Só a título de ilustração: toda mãe tem o dever moral de amamentar seu filho nos primeiros meses de vida do bebê, tendo em vista que o leite materno contribui para o desenvolvimento saudável da criança, porém não faz sentido que haja imposição legal para que esse ato de amor e de consciência seja cumprido.<sup>323</sup>

---

<sup>322</sup> CANOTILHO, *op. cit.*, p. 434.

<sup>323</sup> O motivo pelo qual foi exemplificada a amamentação com leite materno, como ato de consciência e amor e não em decorrência de obrigação legal, partiu de uma reflexão, enquanto amamentava o meu filho Thiago, tendo em vista que esta dissertação foi escrita no período de licença maternidade, nos intervalos entre mamadas, fraldas e canções de ninar.

Ante as considerações expostas, pode-se observar que o voto é um *ato político* e um *direito* para levar o povo ao exercício do poder político, devendo ser exercido por eleitores com consciência de cidadania política, com absoluta liberdade para votar ou não, inclusive.

### **3.4 Partidos políticos: origem, evolução e sua importância para a democracia**

O vocábulo “partido”, segundo os ensinamentos de Daniel-Louis Seiler, designou inicialmente um grupo armado, precisamente uma tropa de militares agindo à margem do grosso das forças armadas ou em ruptura com elas. Era uma espécie de corpo independente. Com o tempo, a palavra veio a significar uma facção armada organicamente constituída, para, em seguida, tornar-se o sinônimo de facção política antes de adquirir sua acepção atual.<sup>324</sup>

Talvez essa etimologia explique a conotação pejorativa que faz com que a opinião pública esteja sempre inclinada a censurar os partidos políticos.

José Afonso da Silva salienta que, inicialmente, “as formações partidárias constituíam meras facções em favor de uma situação ou força política, como os Guefos e Gibelinos, agrupamentos rivais italianos do séc. XII ao séc. XV, partidários respectivamente do Papa e dos imperadores germânicos na Itália”<sup>325</sup>.

---

<sup>324</sup> SEILER, Daniel-Louis. *Os partidos políticos*. Trad. Renata Maria Parreira Cordeiro. Brasília: UnB, 2000. p. 9-10.

<sup>325</sup> SILVA, J. A., *op. cit.*, 1992, p. 345.

Mas, quanto à origem dos partidos políticos propriamente dita, Afonso da Silva pondera que eles se originaram, primeiramente, da criação de grupos parlamentares; depois, da aparição dos comitês eleitorais; finalmente, do estabelecimento da ligação permanente entre esses dois elementos.

Para Afonso da Silva, foi a partir da universalização do sufrágio, tendo em vista a necessidade de organização e coordenação da vontade popular de forma permanente, que os partidos foram-se firmando como instituições políticas indispensáveis à estrutura do Estado.<sup>326</sup>

Dalmo Dallari, ao escrever sobre a origem dos partidos políticos, afirma:

Na realidade, pode-se dizer que houve um período de maturação durante o qual prevaleceram organizações mais ou menos clandestinas, como os clubes políticos, na França, os *caucus*, na Inglaterra e nos Estados Unidos, até que fossem claramente definidos e incorporados à vida constitucional os partidos políticos. Isso só viria a ocorrer, de fato, no século XIX, havendo, no entanto, trabalhos doutrinários fazendo referências mais ou menos precisas aos partidos já no século XVIII, numa primeira tentativa de sistematização doutrinária.<sup>327</sup>

No que tange ao surgimento dos partidos políticos no Brasil, verifica-se que as formações partidárias também iniciaram em forma de facções ainda no Império. Naquela época, havia facções que objetivavam a independência, outras separatistas e outras, ainda, não separatistas.

José Afonso da Silva preleciona que os partidários da Independência distribuíram-se em quatro grupos: os *corcundas*; os *monarquicos-constitucionalistas*; os *republicanos* e os *federalistas*. Sendo que os *corcundas*

---

<sup>326</sup> SILVA, J. A., *op. cit.*, 1992, p. 345.

<sup>327</sup> DALLARI, *op. cit.*, p.137.

queriam a independência, mas não queriam liberdade; os *monárquicos-constitucionalistas* não queriam a democracia, nem o despotismo, mas queriam liberdade com estabilidade; os *republicanos* tinham pouca expressão; os *federalistas* queriam ser republicanos de várias repúblicas.<sup>328</sup>

Em 1826, convocada a Assembléia Geral, nos termos da Constituição de 1824, as forças em choque pretenderam fazer-se representar, organizadas em grupos e facções: os *exaltados* (o povo em luta por suas reivindicações), os *moderados* (conservadores) e os *restauradores*. Os *exaltados* uniram-se aos *revolucionários* e aos *republicanos* e, entre 1834 a 1838, formaram o Partido Liberal. Na mesma época, uniram-se os moderados e os restauradores formando o Partido Conservador. Portanto, no Brasil, essas duas foram as primeiras agremiações partidárias, as quais se revezaram no poder durante o Segundo Império.<sup>329</sup>

Porém, do Império até 1932, os grupos políticos que se revezavam no poder não eram partidos devidamente estruturados. Eram apenas facções políticas carentes de um programa determinado. Essa ausência de partidos políticos, no Brasil, favoreceu o surgimento de lideranças individuais que eram eleitos para defender interesses individuais apenas.

Nesse sentido, Ourides Mezzaroba escreveu:

Com efeito, em hipótese alguma as ações mediatas dos grupos políticos daquela época poderiam ser equiparadas aos propósitos mediatos de *Partidos* estruturados doutrinaria e politicamente. Com organizações políticas arcaicas, carentes de um programa determinado, a *representação política*

---

<sup>328</sup> SILVA, J. A., *op. cit.*, 1992, p. 345

<sup>329</sup> *Ibid.*, p. 346.

brasileira da primeira República favoreceu o surgimento de lideranças individuais.<sup>330</sup>

Segundo os ensinamentos de Fávila Ribeiro, os partidos políticos, no Brasil, somente adquiriram dimensão nacional e receberam tratamento jurídico no Código Eleitoral de 1932, estreando no âmbito constitucional na Constituição de 1934. Extintos pela Constituição de 1937, os partidos somente ressurgiram em 1945 com o processo de redemocratização da época. Em 27 de outubro de 1965, foram extintos pelo Ato Institucional n. 2 e, posteriormente, foram reorganizados na condição de pessoa jurídica de direito público.<sup>331</sup>

Mas, constatando-se que o partido “não pode ser considerado como órgão estatal, por ser um sujeito próprio de direito e obrigações, em decorrência de sua personificação jurídica”, ou seja, age em seu próprio nome no exercício de atividades políticas, a Constituição Federal de 1988 reconheceu ao partido político personalidade jurídica de natureza privada e assegurou-lhe autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, bem como dando-lhe liberdade para criação, fusão, incorporação e extinção.<sup>332</sup>

Diante dessa inovação constitucional, os partidos políticos no Brasil, a partir de 1988, multiplicaram-se vertiginosamente, apresentando as mais variadas características. Antes da Constituição Federal de 1988, existiam

---

<sup>330</sup> MEZZAROBA, Ourides. *Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária: o impasse constitucional da democracia representativa brasileira*. 2000. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 318.

<sup>331</sup> RIBEIRO, *op. cit.*, p. 288-289.

<sup>332</sup> Art. 17, § 1.º, da Constituição Federal de 1988.

apenas 7 (sete) partidos políticos com Estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral. Em 29 de setembro de 2001, consoante informações dessa Corte Eleitoral, constam 30 (trinta) partidos políticos com seus Estatutos nela registrados.<sup>333</sup>

Dallari preleciona que a existência de três ou mais partidos políticos igualmente com possibilidade de predominar sobre os demais, isto é, com efetiva capacidade de representação política, chama-se sistema *pluripartidário*. Atualmente, a maioria dos sistemas são pluripartidários.<sup>334</sup>

No entender de Dallari, das várias causas do pluripartidarismo, as duas mais importantes são: o fracionamento interior das correntes de opinião e a superposição de dualismo. O fracionamento ocorre porque, em relação a muitos assuntos, as opiniões divergem, chegando-se ao ponto em que não há mais possibilidade de convivência, dando origem a um novo partido. O dualismo dá-se quando existem, dentro de uma mesma Sociedade, várias opiniões concomitantes quanto ao fator social. Por exemplo: para uns o mais importante é o fator econômico, para outros, a questão religiosa ou social, sendo que, referente a cada um dos temas existe um dualismo, havendo sempre duas posições fundamentais e opostas quanto a cada assunto. Portanto, cada fator sociológico dá origem a dois novos partidos.<sup>335</sup>

No entendimento de Fávila Ribeiro, o partido político, diante do sistema competitivo a que está inserido, procura esforçar-se para “apresentar

---

<sup>333</sup> Ver tabela em anexo com a relação de agremiações partidárias com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>334</sup> DALLARI, *op. cit.*, p. 140.

<sup>335</sup> *Id.*

renovadas e acessíveis mensagens e demonstrar eficiente e dedicado trabalho de seus representantes em prol das causas populares, uma vez que a sua força aumenta proporcionalmente em razão do apoio recebido do eleitorado”<sup>336</sup>.

Portanto, nos sistemas pluripartidários, a luta entre agremiações partidárias apresenta-se como resultante da evolução política, decorrente do estágio civilizatório democrático, tornando possível ao homem expandir as suas idéias em ordenada competição com grupos rivais, visando à conquista ou à manutenção do poder.<sup>337</sup>

Ademais, o regime político democrático requer o pluripartidarismo para que possam ocorrer periódicos revezamentos de governantes, sem que se coloquem em riscos as suas instituições essenciais.

No que concerne à função dos partidos políticos, José Afonso da Silva considera que se trata de uma forma de agremiação de grupo de indivíduos com finalidade de organizar e coordenar a vontade dos cidadãos, objetivando assumir o poder com o intuito de colocar em prática seu programa de governo. São associações de pessoas com ideologias e interesses comuns visando exercer influência política no país.<sup>338</sup>

Daniel-Louis Seiler preleciona que a maioria dos cientistas políticos adere a definição enunciada por Max Weber, qual seja: “os partidos políticos são os filhos da democracia e do sufrágio universal”<sup>339</sup>.

---

<sup>336</sup> RIBEIRO, *op. cit.*, p. 273.

<sup>337</sup> *Ibid.*, p. 273.

<sup>338</sup> SILVA, J. A., *op. cit.*, p. 344.

<sup>339</sup> SEILER, Daniel-Louis. *Os partidos políticos*. Trad. Renata Maria Parreira Cordeiro. Brasília: Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 10.

Mas Seiler pondera que a maioria dos cientistas políticos, ao escolher ligar os partidos políticos ao sufrágio universal e à democracia, tropeça no problema do partido único.<sup>340</sup> Pois, no seu entendimento, o vocábulo “partido” significa “parte”, resultante da divisão de uma totalidade política. Porém, “se o todo é diferente da *soma* das partes, não deixa de ser menos verdadeiro que, se as partes desaparecem, exceto uma única, a totalidade não existirá mais; ou melhor, a parte restante constituirá daqui para a frente a nova totalidade”.<sup>341</sup>

Assim, para Seiler, “a partir do momento em que não tem mais rivais, ele muda de natureza”<sup>342</sup>. Salaria que, aquilo que se convencionou chamar de “partido-Estado” representa uma força política encarnando-se numa instituição e não numa organização.

Na definição de Seiler partidos políticos são:

[...] organizações visando mobilizar indivíduos numa ação coletiva conduzida contra outros, paralelamente mobilizados, a fim de alcançar, sozinhos ou em coalizão, o exercício das funções de governo. Essa ação coletiva e essa pretensão de conduzir a marcha dos negócios públicos são justificadas por uma concepção particular de interesse geral.<sup>343</sup>

No mesmo sentido, Darcy Azambuja define partidos políticos como:

Sociedades permanentes, que agrupam os indivíduos que pensam do mesmo modo sobre os problemas de governo e os assuntos políticos em geral [...]. Contendo em seus programas indicações de solução e métodos de solução para aqueles assuntos e problemas, atraem os homens que aceitam os seus pontos de vista e concorrem, pela larga propaganda que fazem, para criar opinião política no povo.<sup>344</sup>

<sup>340</sup> SEILER, Daniel-Louis, *op. cit.*, p. 17.

<sup>341</sup> *Ibid.*, p. 21-22.

<sup>342</sup> *Ibid.*, p. 22

<sup>343</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>344</sup> AZAMBUJA, *op. cit.*, 98, pp. 290-291.

Sob a ótica da Ciência Política, Orlando Soares preleciona que, “partido político é a união de muitas pessoas, que têm as mesmas idéias ou seguem os mesmos princípios ou teorias”<sup>345</sup>.

Fávila Ribeiro define partido político como sendo “um grupo social de relevante amplitude destinado à arregimentação coletiva, em torno de idéias e de interesses, para levar seus membros a compartilharem do poder decisório nas instâncias governativas”<sup>346</sup>.

Quanto à importância dos partidos políticos para a democracia, Darcy Azambuja preleciona que entre todos os órgãos que servem para exprimir o pensamento, o partido político é o mais importante, haja vista servir para formar e manifestar opinião pública. Salieta, porém, que uma das falhas dos partidos é que, às vezes, seus dirigentes falseiam a opinião, colocando mal as questões, silenciando o que não lhes convém e, em nome da disciplina, obrigam seus adeptos a votar contra os próprios pontos de vista.<sup>347</sup>

Mas considerando que, atualmente, os meios de comunicação são capazes de fazer com que cada cidadão possa verificar e controlar a atuação de cada partido político, esse vício apresenta-se sanável.<sup>348</sup>

Na verdade, o objetivo principal de determinadas agremiações partidárias é o de angariar votos para seus candidatos a fim de ocupar cargos eletivos, muitas vezes sem levar em conta a vontade de seus filiados.

---

<sup>345</sup> SOARES, Orlando. *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil: (promulgada em 5.10.1988)*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p.192.

<sup>346</sup> RIBEIRO, *op. cit.*, p. 267.

<sup>347</sup> AZAMBUJA, *op. cit.*, p. 291.

<sup>348</sup> *Ibid.*, p. 291.

Nesse sentido, Max Weber, ao escrever sobre os partidos políticos, pondera:

Atualmente, seu objetivo é continuamente o de angariar votos para seus candidatos em eleições ou em colégios eleitorais. Num núcleo permanente e coeso de integrantes partidários sob direção de um líder ou de um corpo dirigente, hoje freqüentemente com um aparato burocrático desenvolvido, cuida do financiamento com a ajuda de patrocinadores do partido ou interessados do mundo econômico ou interessados do sistema de apadrinhamento de cargos ou através das contribuições dos filiados, freqüentemente de mais de uma dessas fontes. Esse núcleo decide sobre o respectivo programa, a maneira de proceder e sobre os candidatos. Mesmo numa organização partidária de massas muito democrática, que terá sempre um corpo de funcionários profissionais e especializados, pelo menos a massa dos eleitores e, numa certa medida também, os simples 'filiados' não participam (ou o fazem somente formalmente) da determinação do programa e da escolha dos candidatos. De fato, os eleitores somente participam pelo fato de os candidatos serem escolhidos e o programa ser feito levando-se em conta a necessidade de ganhar seus votos<sup>349</sup>.

Porém, mais adiante, Weber salienta: mesmo que se lastime o método de atuação dos partidos políticos – considerando que a elaboração dos programas e as listas de candidatos saiam do bolso do colete de seus dirigentes –, é importante a existência da luta partidária sob pena de tornar inviável o processo de representação popular.<sup>350</sup>

Por outro lado, os defeitos dos partidos são, pois, os defeitos dos homens, devendo ser corrigidos por meio da educação política. Pois a existência dos partidos é necessária para a existência da democracia, tendo em vista que eles evitam a tirania dos governos, interferem diretamente no

---

<sup>349</sup> WEBER, Max. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Trad. Karin Bakker de Araújo. Petrópolis: Vozes, 1993. p. 44-45.

<sup>350</sup> *Ibid.*, p. 45.

governo, fiscalizam e controlam a administração e a política. Assim, os benefícios superam os defeitos que apresentam.<sup>351</sup>

### 3.5 Cidadania política

A palavra *cidadania*, de uns tempos para cá, parece que virou moda e está na boca do povo com os mais diferentes significados.<sup>352</sup> Esta variedade, do ponto de vista da liberdade do pensamento, da diversidade de opiniões e do pluralismo, não enseja maiores problemas. Todavia, quando se tem em mente focalizar a cidadania para o exercício da soberania popular, é preciso que se conheça o seu aspecto político.

T. H. Marshall, analisando o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, até o fim do século XIX, dividiu o conceito de cidadania em três partes ou elementos, quais sejam: civil, político e social.<sup>353</sup>

O *elemento civil*, segundo o autor, “é composto dos direitos necessários à liberdade individual”, tais como liberdade de ir e vir, de imprensa, de pensamento e fé, o direito a propriedade e de o celebrar contratos válidos e o direito à justiça.<sup>354</sup> Por *elemento político* deve-se considerar “o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de

---

<sup>351</sup> AZAMBUJA, *op. cit.*, p. 292.

<sup>352</sup> BENEVIDES, Maria Vitória. Democracia e cidadania. *In*: VILLAS-BOAS, Renata (org.) *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994, p. 13.

<sup>353</sup> MARSHALL, T. H. *cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 63.

<sup>354</sup> *Id.*

tal organismo<sup>355</sup>. No que tange ao *elemento social*, este “se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”<sup>356</sup>.

No entender de Marshall, da divisão do conceito de cidadania surgiram duas importantes conseqüências. A primeira foi tornar possível para cada elemento da cidadania seguir seu próprio caminho, numa velocidade própria sob a direção de seus princípios peculiares.<sup>357</sup> A segunda conseqüência a ser apontada é a seguinte:

[...] as instituições que eram de caráter nacional e especializado não podiam pertencer tão intimamente à vida dos grupos sociais que elas serviam como aquelas que eram locais ou de um caráter geral. A distância do parlamento era devida ao tamanho de sua assembléia; a distância dos tribunais era devida aos tecnicismos do direito.<sup>358</sup>

Ainda, segundo os escritos de Marshall, a separação entre os três elementos da cidadania (civil, político e social) deu-se de forma tão completa que é possível atribuir o período da formação de cada um deles, isto é, os direitos civis no século XVIII, os políticos no século XIX e os sociais no século XX.<sup>359</sup>

Quanto ao surgimento dos direitos civis no século XVIII, o marco histórico inicial foi a inclusão do *habeas corpus* e a abolição da censura de imprensa, estendendo-se para o futuro a fim de incluir a emancipação católica

---

<sup>355</sup> MARSHALL, *op. cit.*, p. 63.

<sup>356</sup> *Id.*

<sup>357</sup> *libid.*, p. 65.

<sup>358</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>359</sup> *Ibid.*, p. 66.

e o bem sucedido final da batalha pela liberdade de imprensa. Salienta que no campo econômico, o direito civil que se destacou foi o direito a trabalhar, ou seja, o de seguir a ocupação de seu gosto no lugar de escolha. A liberdade de escolha quanto à passagem do trabalho servil para o trabalho livre foi uma mudança salutar tanto da sociedade econômica quanto na política.<sup>360</sup>

Assim, a história dos direitos políticos difere dos direitos civis. O período de formação dos direitos políticos começou no século XIX quando os direitos civis, no que concerne à liberdade, já estavam assegurados.

No século XIX, a cidadania na forma de direitos civis era universal, enquanto os direitos políticos constituíam um privilégio da classe econômica limitada.<sup>361</sup>

Quanto aos direitos sociais sua fonte original constitui-se na participação nas comunidades locais e associações funcionais.<sup>362</sup>

T. H. Marshall, após elucidar questões concernentes ao surgimento dos direitos civis, políticos e sociais, conceitua cidadania nos seguintes termos:

A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria prima do *status* e uma aumento no número daqueles a quem é conferido o *status*.<sup>363</sup>

---

<sup>360</sup> MARSHALL, *op. cit.*, p. 66.

<sup>361</sup> *Ibid.*, p.70.

<sup>362</sup> *Id.*

<sup>363</sup> *Ibid.*, p. 76.

Sob o prisma constitucional, a palavra cidadania recebe de Orlando

Soares a seguinte definição:

Cidadania é o conjunto de condições jurídicas da pessoa natural, que se acha no gozo de seus direitos civis e políticos, outorgados e assegurados pela Constituição e pelas leis pertinentes à matéria (exercício do direito de voto e de ser votado; desempenho de funções públicas; atividades profissionais em geral, comerciais, empresariais, e assim por diante).<sup>364</sup>

Mas o próprio Orlando Soares afirma:

Mesmo nos dias atuais, o conceito de cidadania continua sendo manipulado pelos juristas conservadores, ao sabor dos interesses dos seus amos capitalistas, posto que isso serve como instrumento de perseguição e opressão política, nos regimes totalitários, como ocorreu no Brasil, pós-1964.<sup>365</sup>

Porém, embora os vocábulos cidadania e cidadão, no modelo democrático venham adquirindo particularidades, que não se esgotam na compreensão de ser cidadão aquele que participa dos negócios da cidade,<sup>366</sup> o indivíduo passou a ser o centro da Sociedade, levando-se em conta que a Constituição Federal delimitou quem são os portadores de direitos políticos com capacidade para o exercício da soberania popular, cidadãos nesta abordagem restringem-se aos indivíduos eleitores.

Assim, sob o aspecto jurídico-formal, Paulo Bonavides conceitua:

A cidadania é a prova de identidade que mostra a relação ou vínculo do indivíduo com o Estado. É mediante essa relação que uma pessoa constitui fração ou parte de um povo.

<sup>364</sup> SOARES, *op. cit.*, p.180.

<sup>365</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>366</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 1.

O *status* de cidadania, segundo Chiarelli, implica numa situação jurídica subjetiva, consistente num complexo de direitos e deveres de caráter público.

O *status civitatis* ou estado de cidadania define basicamente a capacidade pública do indivíduo, a soma dos direitos políticos e deveres que ele tem perante o Estado. [...].

Da cidadania, que é uma esfera de capacidade, derivam direitos, quais o direito de votar e ser votado (*status activae civitatis*) ou deveres, como os de fidelidade à Pátria, prestação de serviço militar e obediência das leis do Estado. Sendo a cidadania um círculo de capacidade conferido pelo Estado aos cidadãos, este poderá traçar-lhe limites, caso em que o *status civitatis* apresentará no seu exercício certa variação ou mudança de grau. Da qualquer maneira é um *status* que define o vínculo nacional de pessoa, os seus direitos e deveres em presença do Estado e que normalmente acompanha cada indivíduo por toda a vida.<sup>367</sup>

Bonavides salienta ainda que, na terminologia do direito constitucional brasileiro, ao invés da palavra cidadania, emprega-se com o mesmo sentido o vocábulo nacionalidade.<sup>368</sup>

Tal colocação não é despropositada, considerando o teor do texto constitucional republicano de 1891, que, no seu art. 69, assim dispunha: “São cidadãos brasileiros<sup>369</sup>: 1º Os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiros, não residindo este a serviço de sua nação”<sup>370</sup>.

Ocorre que, os vocábulos *cidadania* e *nacionalidade* não são sinônimos sob o prisma da Constituição Federal de 1988, consoante o que dispõe o art. 12 (requisitos para obter a nacionalidade brasileira) combinado com o teor do art. 14 (requisitos para obter o *status* de cidadania política). Assim, nem todo

---

<sup>367</sup> BONAVIDES, *op. cit.*, p. 77.

<sup>368</sup> *Id.*

<sup>369</sup> Faz-se necessário esclarecer que o vocábulo “brasileiros”, na Constituição de 1891, era grafado com “z” como está transcrito.

<sup>370</sup> SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e cidadania: o referendo como instrumento de participação política*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 69.

indivíduo com nacionalidade brasileira é titular de cidadania política, porém, todo indivíduo titular de cidadania política (eleitor) possui nacionalidade brasileira.

Todavia, Vera Regina Pereira de Andrade, em pesquisa sobre cidadania, referindo-se à cidadania na Sociedade brasileira, afirma:

[...] não é mais possível dissociar ou abstrair o discurso da cidadania das condições materiais de produção e existência em que os indivíduos se inserem. Em outras palavras, trata-se de pensar a cidadania de indivíduos histórica e socialmente situados – pois é desse *locus* que se engendram as identidades e os conflitos e se criam as condições para a emergência de sujeitos políticos. É desse *locus*, enfim, que advém o sentido da cidadania.<sup>371</sup>

E, mais adiante, a autora adverte:

E, se é verossímil a idéia de que na base da democracia encontra-se a preocupação em realizar direitos (a democracia liberal é tida como existente, entre outros fatores, onde o direito de sufrágio é universalmente reconhecido e exercitado) e que a cidadania é o espaço político pelo qual a reivindicação e o exercício dos direitos se exteriorizam, a construção da democracia, onde ela inexistente, passa, fundamentalmente, pela realização da cidadania.<sup>372</sup>

O que se pode constatar é que o conceito de cidadania de acordo com o aspecto jurídico formal, não abrange todos os indivíduos com a mesma igualdade, tendo em vista que o *status* de cidadão, em termos de legalidade, está diretamente ligado aos direitos políticos (votar e ser votado).

---

<sup>371</sup> ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Cidadania: do direito aos direitos humanos*. São Paulo: Acadêmica, 199. p. 130.

<sup>372</sup> *Ibid.*, p. 131.

Ademais, direitos políticos nem todos os indivíduos possuem, sem falar que os cidadãos não são iguais em termos de direitos políticos, variando conforme o grau de capacidade política.

Sob uma visão sociológica, Maria Vitória Benevides abordou a questão da cidadania nos seguintes termos:

Histórica e etimologicamente, cidadania é uma palavra que vem de cidade, sendo esta compreendida no sentido clássico de sociedade política (*civitas*, para os antigos romanos, ou *polis*, para os gregos antigos), na qual os cidadãos, ou seja, os membros livres daquela sociedade, se articulavam e participavam da vida pública, visando o interesse coletivo.

Dessa forma, as palavras *cidadania* e *cidadão*, referem-se, necessariamente, a participação na vida política da cidade, entendida como o espaço público para decisões coletivas. Nessa democracia antiga havia clareza do termo cidadania, porque só se admitia como cidadão o membro ativo, que participava da vida pública. Aquele que não era ativo (o escravo, a mulher, o estrangeiro por exemplo), simplesmente não era considerado cidadão.

A concepção de cidadania como participação ressurgiu com muita força na Revolução Francesa. Para Rousseau, cujo pensamento muito influenciou os revolucionários, a principal diferença entre o cidadão passivo e ativo era justamente a participação em todos os assuntos que diziam respeito ao interesse comum. Este, aliás, foi um dos grandes debates da revolução, quando a idéia concreta da soberania popular, ou a participação direta do povo, acabou sendo derrotada e predominou uma idéia de democracia estritamente ligada à representação da nação. A Assembléia passou a encarnar a vontade de nação. Venceu a proposta mais conservadora e é também por isso que, apesar de todas as conquistas inestimáveis do ponto de vista de democracia e dos direitos, a Revolução Francesa passou para a história como uma revolução burguesa.

Para procurarmos entender o significado de se falar, hoje, em cidadania, vale lembrar que, ao contrário da cidadania participante da *polis*, atualmente há uma ambigüidade no uso do termo que percorre o campo político tanto da direita como da esquerda.

No campo da direita, a ambigüidade aparece com mais evidência. A idéia da cidadania traz em si o germe da igualdade, em que seja uma igualdade meramente jurídica: o do acesso às oportunidades, garantida por uma sociedade política. E a simples idéia de igualdade horroriza os setores identificados com o pensamento arcaico no sentido do

conservadorismo, pois, a idéia de igualdade significa basicamente, a perda de privilégios, entendidos como direitos naturais de uma determinada classe, grupo, casta ou posição social.

Por outro lado, as classes privilegiadas não têm medo da cidadania quando ela está restrita aos direitos do cidadão como eleitor. Pelo contrário, elas desejam este cidadão. Temem apenas a cidadania democrática, a cidadania ativa. Há um grande salto qualitativo entre o cidadão meramente eleitor, contribuinte e obediente às leis, e o cidadão que exige a igualdade através da participação, da criação de novos direitos, novos espaços e da possibilidade de novos sujeitos políticos, novos cidadãos ativos.

Para a esquerda, a ambigüidade no termo cidadania é bem mais sutil. Durante um certo tempo a cidadania esteve fora do debate teórico de esquerda, justamente porque era identificada com as chamadas 'liberdades burguesas', com uma simples aparência de democracia.<sup>373</sup>

Maria Vitória Benevides conclui seu pensamento asseverando que, o conceito de cidadania hoje não precisa se restringir àquela visão juridicamente correta e politicamente consistente. Pois, embora havendo uma variedade de cidadãos e uma deturpação da cidadania, sempre houve, na luta dos povos, a possibilidade da cidadania ativa, com vista ao aperfeiçoamento dos direitos políticos dos cidadãos.<sup>374</sup>

Cármem Lúcia Antunes Rocha, ao expor sobre direito fundamental e participação política, pondera:

A cidadania repensada e revivida nos dias atuais não mais se expressa na fórmula do poder apenas, 'exercício em nome do povo'. Ele é hoje cada vez mais exercido pelo próprio povo. A organização política amadurecida na cidadania participativa direta e permanente assegura o exercício do poder pelo próprio povo. Este o retoma, determina que o Estado se abra à sua presença, afirma uma imperiosa reestruturação da entidade política, pois essa passa a ser conduzida efetivamente pelo povo: o governo ou o governante que não se afeiçoar a essa condição não pode permanecer no cargo de poder, salvo pela

---

<sup>373</sup> BENEVIDES, *op. cit.*, p. 13-15.

<sup>374</sup> *Ibid.*, p. 15.

força, que, como a história vem ensinando, tem prazo curto, pois a força não dispõe de alimento que se baste por muito tempo.

A cidadania é, pois, fruto de uma mudança na raiz do conceito e do exercício do poder político. Os pólos de poder multiplicaram-se na sociedade política. A demonstração mais condizente dessa nova fórmula de convivência democrática do exercício do poder público e da participação cidadã no poder político é a mudança da forma de desempenho da função administrativa da *res publica*, mais socializada que jamais fora. O cidadão integra essa atividade, quer na fase de prestação de atividade, quer na fase de formulação e escolha pelo serviço a ser prestado, sua prioridade, a modalidade de sua prestação, ou ainda na fase do controle do quanto realizado.<sup>375</sup>

A cidadania hoje concebida requer maior participação dos indivíduos que compõem a cidade nas atividades do próprio Estado. Pois este, para mostrar aos cidadãos os reais interesses dos diferentes grupos da Sociedade, precisa da presença de todos os membros da sociedade política, tendo em vista que os papéis nos quais se escrevem as leis não é suficiente para garantir a legitimidade das ações do poder, nem mesmo a legitimidade do próprio poder.<sup>376</sup>

Nesse sentido Pedro Demo escreve:

O Estado não pode ser levado a assumir a realização de todos os direitos possíveis, por muitas razões, sendo a principal o fato histórico de que direitos precisam ser conquistados, no decurso da elaboração da cidadania popular. Não podem ser outorgados ou concedidos. Cada sociedade demarca, no processo de formação da cidadania, o que o Estado é obrigado a cumprir, de acordo também com o estágio de desenvolvimento econômico e social.<sup>377</sup>

---

<sup>375</sup> ROCHA, C. L. A., *op. cit.*, p. 124.

<sup>376</sup> *Ibid.*, p. 125.

<sup>377</sup> DEMO, Pedro. *Participação comunitária e Constituição: avanços e ambigüidades*. São Paulo: PLANPEA, 1989. p. 73 (Caderno de Pesquisa, 71)

Pedro Demo, referindo-se a importância de uma cidadania participativa, pondera: “Não é o Estado que emancipa a comunidade. É a comunidade que, emancipando-se, faz do Estado instrumento de sua emancipação”<sup>378</sup>.

É preciso, portanto, que os cidadãos tenham convivência diária com as questões relacionadas à coisa pública, porque cada cidadão é responsável pelo seu próprio bem-estar.

Fábio Konder Comparato ao escrever sobre a participação popular na administração pública posiciona-se no sentido de que a legislação devesse admitir maior participação do povo nas questões do Estado, a fim de introduzir uma linha de ação mais democrática na administração da coisa pública, principalmente no setor que toca diretamente com a garantia das liberdades individuais, ou seja, a segurança pública.<sup>379</sup>

Mas, a passagem de uma cidadania estática (cidadãos sem vontade própria, que agem por obrigação legal) para uma cidadania política participativa (cidadãos motivados, conscientes de seus direitos e obrigações) precisa do empenho dos partidos políticos, de entidades não-governamentais, bem como do próprio Estado, para que o povo adquira a necessária educação política, para que o exercício da soberania popular aconteça calcada nos princípios da liberdade e da igualdade.

Neste capítulo, o exercício da cidadania política dos brasileiros foi analisado sob seu aspecto histórico e formal, objetivando elucidar as razões

---

<sup>378</sup> DEMO, *op. cit.*, p. 74.

<sup>379</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. *Revista de Cultura e Política*: Lua Nova, 1993. 28/29.

que ensejaram o exercício do sufrágio de forma obrigatória. O capítulo seguinte, tem como principal objetivo apresentar justificativas para que o ato de votar deixe de ser uma obrigação jurídica para tornar-se um ato de cidadania política livre e espontânea, objetivando alcançar a tão sonhada consolidação da democracia, ou seja, uma Sociedade em que seus cidadãos participem das questões públicas de forma direta ou indireta de maneira responsável.

**CAPÍTULO 4****O VOTO NÃO-OBRIGATÓRIO COMO FORMA DE EFETIVAR O EXERCÍCIO  
DA SOBERANIA  
POPULAR**

**4.1 O perfil do eleitorado brasileiro. 4.2 Justificativas para que o ato de votar deixe de ser uma obrigação jurídica. 4.3 Conseqüências imediatas do voto não-obrigatório. 4.4 Necessárias alterações no ordenamento jurídico brasileiro quanto à forma de exercer o direito de votar.**

Neste último capítulo, com base nos dados estatísticos da Justiça Eleitoral e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística—IBGE, inicialmente, demonstrar-se-á o perfil do eleitorado brasileiro no final do século XX, quanto à faixa etária e ao gênero, bem como informar-se-á o percentual de analfabetismo, a fim de demonstrar que o alto índice de abstenção em determinados Estados brasileiros e a maior participação em outros Estados, no mesmo pleito, não decorre da força da norma jurídica diretamente, mas sim, de fatores como a educação que, por sua vez, influencia no grau de consciência política.

No segundo momento, apresentar-se-á argumentos a justificar alteração na Constituição Federal de 1988, por Emenda Constitucional, no sentido de afastar a obrigatoriedade do voto para torná-lo um ato de cidadania política consciente em consonância com o regime democrático.

Em terceiro lugar, apontar-se-á algumas conseqüências imediatas que a extinção da obrigatoriedade do voto trará para os cidadãos brasileiros.

Por último, este capítulo enumerará necessárias alterações no ordenamento jurídico brasileiro quanto à forma de exercer o direito político de votar.

#### **4.1 O perfil do eleitorado brasileiro**

Consoante batimento realizado pelo Tribunal Superior Eleitoral em setembro de 2000, o número total do eleitorado brasileiro soma 109.826.263 (cento e nove milhões, oitocentos e vinte e seis mil, duzentos e sessenta e três) eleitores.<sup>380</sup>

Por outro lado, tendo em vista que a população brasileira soma um total de 169.544.443 (cento e sessenta e nove milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e três) habitantes<sup>381</sup>, consta-se que o eleitorado brasileiro representa 64,777% da população.

Quanto ao gênero, 50,48% do eleitorado é do sexo feminino e 49,31% do sexo masculino, sendo que 0,22% não informou o sexo. Isto é, 55.437.428 (cinquenta e cinco milhões, quatrocentos e trinta e sete mil, quatrocentos e vinte e oito) eleitores são mulheres e 54.152.464 (cinquenta e quatro milhões, cento e cinquenta e dois mil, quatrocentos e sessenta e quatro) eleitores são homens.

---

<sup>380</sup> Informação obtida na *Internet*, a 7 de novembro de 2001, no site [www.tse.gov.br/eleicoes/estatistica/cand](http://www.tse.gov.br/eleicoes/estatistica/cand)).

<sup>381</sup> Informações divulgadas pelo IBGE a 21 de dezembro de 2000, no site ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)) .

No que se refere à idade e ao sexo dos eleitores, em setembro de 2000, portanto no final do século XX, o eleitorado brasileiro apresentava-se distribuído conforme o quadro abaixo:

<b>Idade</b>	<b>Feminino</b>	<b>% Brasil</b>	<b>Masculino</b>	<b>% Brasil</b>	<b>Não informado</b>	<b>% Brasil</b>	<b>Total</b>
Com 16 anos	570.391	0,52	591.958	0,54	0	0,00	<b>1.162.349</b>
Com 17 anos	970.064	0,88	1.024.522	0,93	0	0,00	<b>1.994.586</b>
De 18 a 24	10.518.109	9,58	10.854.734	9,88	342	0,00	<b>21.373.185</b>
De 25 a 34	13.491.745	12,28	13.305.397	12,11	26.650	0,02	<b>26.823.792</b>
De 35 a 44	11.740.757	10,69	11.240.302	10,23	73.090	0,07	<b>23.054.968</b>
De 45 a 59	10.941.064	9,96	10.342.334	9,42	77.775	0,07	<b>21.361.173</b>
De 60 a 69	4.162.757	3,79	3.805.083	3,46	30.886	0,03	<b>7.998.726</b>
Com 70 ou mais	3.038.510	2,77	2.984.392	2,72	26.797	0,02	<b>6.049.699</b>
Com data não informada	4.031	0,00	3.742	0,00	12	0,00	<b>7.785</b>
<b>Total</b>	<b>55.437.428</b>	<b>50,48</b>	<b>54.152.464</b>	<b>49,31</b>	<b>236.371</b>	<b>0,22</b>	<b>109.826.263</b>

Por outro lado, tendo em vista que a população brasileira, na sua maioria, reside nas áreas urbanas, isto é, 137.696,970 (centro e trinta e sete milhões, seiscentos e noventa seis mil, novecentos e setenta) pessoas habitam nos centros urbanos e periferias, sendo que apenas 31.847,473 (trinta e um milhões, oitocentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e setenta e três) pessoas residem nas áreas rurais, está claro que os eleitores brasileiros, na sua maior parte, residem nas cidades. Portanto, a alta taxa de abstenção apresentada em certos Estados, que se demonstrará neste trabalho, não

decorre da precariedade do meio de transporte do meio rural, considerando que poucos eleitores residem na área rural<sup>382</sup>

Quanto ao grau de instrução, considerando que os dados armazenados na Justiça Eleitoral referem-se a informações contidas nos formulários de inscrições eleitorais, informações essas desatualizadas, pois muitos eleitores continuaram seus estudos ou voltaram a estudar, progredindo assim na escala de grau de instrução sem a respectiva atualização no cadastro eleitoral, o eleitorado brasileiro quanto à escolaridade somente pode ser visto segundo as informações apresentadas pelo IBGE.

Ademais, a Justiça Eleitoral considera analfabeto, para efeito de dispensa da obrigatoriedade do voto, apenas o eleitor que não sabe assinar o próprio nome, ou seja, aquele que se vale da impressão digital em substituição à assinatura. Por esse motivo, o índice de eleitores analfabetos estatisticamente apresenta-se baixo<sup>383</sup>.

Feitas essas considerações, salienta-se que a taxa de analfabetismo da população brasileira no período de 1992 a 1999, embora o IBGE tenha constatado uma redução de 7.5 pontos percentuais, passando de 36,9% em 1992 para 29,4% em 1999, ainda são consideradas alarmantes as proporções de analfabetos funcionais<sup>384</sup> existentes no País.

---

<sup>382</sup> Dados fornecidos pelo IBGE senso 2000.

<sup>383</sup> O percentual de eleitores analfabetos, no país, nas eleições gerais de 1998, foi de 4,1%. Informação obtida no site [www.tse.gov.br/eleicoes98/estatistica\\_eleitorado/estatistica\\_br.html](http://www.tse.gov.br/eleicoes98/estatistica_eleitorado/estatistica_br.html).

<sup>384</sup> Analfabetismo funcional, para efeito da pesquisa realizada pelo IBGE, refere-se a pessoa com menos de 4 anos de estudo (IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2000: Estudos e pesquisas, informação demográfica esocioeconômica*, n. 5, Rio de Janeiro, 2001. p. 80).

No que se refere ao perfil do eleitorado brasileiro, considerando o Brasil é muito extenso territorialmente, com regiões muito diversas umas das outras, com profundos contrastes entre Estados, divergindo não apenas quanto ao clima, mas também quanto ao desenvolvimento industrial, renda per capita<sup>385</sup>, educação, etc., cabe salientar que somados os eleitores que vivem nas Regiões Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), Sudeste (Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo) e Centro-Oeste (Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal) totalizam a maioria do eleitorado brasileiro. Isso significa dizer que o eleitorado brasileiro, na sua maior parte, não só reside nas áreas urbanas, como também reside nas regiões com menores índices de analfabetismo.<sup>386</sup>

---

<sup>385</sup> Consoante informações divulgadas pelo IBGE, a distribuição percentual das classes de renda domiciliar per capita em salários mínimos, no ano de 1999, varia muito entre as regiões do país. Na Região Nordeste, por exemplo, 31,6% dos domicílios têm renda inferior a ½ salário mínimo e 28,8% possuem renda entre ½ a 1 salário mínimo, isto é, 60,4% dos domicílios têm, no máximo, 1 salário mínimo de renda per capita domiciliar e apenas 5,8% têm renda superior a 5 salários mínimos. Acrescenta-se, ainda, que nos Estados como Maranhão e Alagoas esta situação é mais grave. No Estado do Maranhão, por exemplo, 41,8% dos domicílios têm renda até ½ salário mínimo e 30,0% possuem renda domiciliar entre ½ a 1 salário mínimo, sendo que apenas 1,5% dos domicílios têm renda superior a 5 salários mínimos. Em Alagoas, 37% apresentam renda domiciliar até ½ salário mínimo e 27,8% possuem renda domiciliar entre ½ a 1 salário mínimo. Com mais de 5 salários mínimos de renda per capita estão 5% dos domicílios alagoanos. Por outro lado, as Regiões Sul e Sudeste apresentam melhor distribuição percentual das classes de renda domiciliar per capita em salários mínimos no país, considerando que nas Regiões Sul e Sudeste, a renda domiciliar per capita de até ½ salário mínimo é 10,6% e 8,6% respectivamente. Essa condição apresenta-se um pouco melhor nos Estados de Santa Catarina e São Paulo, que apenas 6,7% e 6,1% dos domicílios têm renda domiciliar inferior a um salário mínimo e com renda superior a de 5 salários mínimos 13,3% em Santa Catarina e 15,8% em São Paulo.

<sup>386</sup> Para efeito da pesquisa realizada pelo IBGE, é considerada analfabeta a pessoa que declarou não saber escrever um bilhete simples no idioma que conhece.

No que se refere ao analfabetismo no Brasil, “Na região Nordeste a situação é mais dramática: a taxa observada é o dobro da encontrada nas Regiões Sudeste e Sul 46,2% contra 22,3% e 21,8%, respectivamente”<sup>387</sup>.

Quanto aos níveis de escolaridade da população brasileira entre os jovens de 15 e 24 anos de idade evidencia-se uma melhora no período entre 1992/1999, sendo que, entre as regiões, “os resultados apresentam disparidades marcantes, com o sudeste e o sul se destacando com os melhores níveis de escolaridade”<sup>388</sup>.

Em 1999, enquanto nas Regiões Sul e Sudeste, os jovens entre 18 e 19 anos alcançaram, em média, 8.2 anos de estudo, no Nordeste, os jovens entre 18 e 19 anos alcançaram apenas 5.7 anos de estudo.<sup>389</sup>

Segundo as informações apresentadas pelo IBGE, também constatou-se que o percentual de estudante de nível superior, no Brasil, é muito desigual entre as classes sociais, ou seja, nos 10% mais ricos verificou-se um percentual de 21,0% dos estudantes de nível superior de 20 a 24 anos, enquanto nos 40% mais pobres essa proporção é de apenas 2,6%<sup>390</sup>.

Essa situação é ainda mais grave nas Regiões Norte e Nordeste. Naquelas Regiões, os estudantes jovens com idade entre 20 e 24 anos, entre a população dos 40% mais pobres, apenas 1,7% e 0,9%, respectivamente, são de nível superior.<sup>391</sup> Por outro lado, nas Regiões Sul e Sudeste, esse

---

<sup>387</sup> IBGE, *op. cit.*, p. 80.

<sup>388</sup> *Id.*

<sup>389</sup> *Id.*

<sup>390</sup> *Ibid.*, p. 170.

<sup>391</sup> *Ibid.*, p. 80.

percentual melhora, passando a 6,1% e 4,4% respectivamente. Sendo que, no Estado de São Paulo e de Santa Catarina, essa taxa é, respectivamente, de 6,7% e 6,8%.<sup>392</sup>

Portanto, diante das informações publicadas pelo IBGE, constata-se que o perfil do eleitorado brasileiro, no que concerne à educação, diverge muito entre os eleitores que residem nas Regiões Norte e Nordeste comparados com os que residem nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país.

O baixo grau de escolaridade dos eleitores das regiões Norte e Nordeste influencia no resultado das eleições quanto à participação do eleitorado nas urnas, isto é, quanto menor for o grau de instrução, maior é o índice de abstenção, como será demonstrado no item 4.2 a seguir.

#### **4.2 Justificativas para que o ato de votar deixe de ser uma obrigação jurídica**

Muitas são as justificativas para que o ato de votar deixe de ser uma obrigação em decorrência de norma jurídica para tornar-se um ato de consciência de cidadania política.

O primeiro argumento a justificar a alteração no dispositivo constitucional (art. 14, inciso I, § 1º, da CF, de 1988) decorre do fato de que o sufrágio é um direito, e que, por sua vez, o seu exercício, que se materializa com o voto, é incompatível com a obrigação jurídica de votar. Pois, como já foi salientado neste trabalho, quando o cidadão vota por ser obrigado, a soberania

---

<sup>392</sup> *Id.*

popular apresenta-se suprimida pela força coercitiva do Estado e o povo não pode ser considerado soberano, mas tão-somente instrumento do Estado para escolher o respectivo corpo de dirigentes.

Valdemar da Costa Neto, ao manifestar-se pela não-obrigatoriedade do voto, justificou:

O sufrágio é um direito do cidadão, que se funda no princípio da soberania popular e no seu exercício, por meio do voto. O voto é, pois, o ato fundamental do exercício do direito de sufrágio, que se manifesta também como ato de função participativa, v.g., o plebiscito e o referendo. Constituindo um direito, não pode ser o voto obrigatório, vez que não se pode obrigar o cidadão a exercer um direito.<sup>393</sup>

No mesmo sentido, Geraldo Magela manifestou-se na Câmara dos Deputados:

O ato de votar é tão democrático que, pela própria essência da democracia, deve ser um direito e não uma imposição ou dever. O voto deve ser dado com convicção pelo eleitor que quer participar do cenário político da comunidade, do Estado e do país. O eleitor precisa querer contribuir para o crescimento da Nação, não deve votar apenas por temer punições. Onde o voto facultativo já foi adotado, os direitos dos cidadãos são mais respeitados e a democracia é mais forte. O voto facultativo leva a uma maior identificação entre eleitor e eleito, já que a livre escolha cria uma relação mais forte entre os dois. Ao decidir que vai votar e em quem votar, o eleitor assume mais responsabilidade e um papel de agente político ativo. Com a liberdade de escolha, o eleitor participará de verdade da vida política e só assim, de livre e espontânea vontade, poderá ajudar a construir uma Nação mais forte e democrática, formada por cidadãos conscientes. **Votar é um direito, e não uma obrigação.**<sup>394</sup> [Grifei].

---

<sup>393</sup> COSTA NETO, Valdemar da. *Justificativas para instituir o voto facultativo no Brasil no relatório final da proposta de Emenda Constitucional n. 191/94*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/web/HPRFinal/relat09.htm>>. Acesso em 9 abr. 2001.

<sup>394</sup> MAGELA, Geraldo. Deputado Federal pelo PT-DF e defensor da extinção do voto obrigatório.

Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, ao tratar da natureza jurídica do voto, asseverou:

O votar, capacidade eleitoral ativa, é *facultas agendi*, manifestação de vontade que se integra na esfera jurídica de todo o 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 o 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 por aquele candidato ou, em juízo crítico, não se manifestar. **O voto, assim, cria direito e não obrigação.**<sup>395</sup> [Grifei].

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao posicionar-se contra a obrigatoriedade de voto, justifica: o eleitor que precisa ser ameaçado de sanções para votar, ou arrastado às urnas pelos candidatos, dada a falta de interesse em fazê-lo espontaneamente, demonstra de modo evidente que não valoriza o próprio voto e que não possui consciência alguma de sua importância.<sup>396</sup>

Por essa razão, Celso Antônio Bandeira de Mello considera que o voto obrigatório é o melhor aliado da utilização do poder econômico como recurso eleitoral, pois o eleitor que não valoriza seu voto, sem resistência ou constrangimento, trocará o voto por benefícios ou comodidades materiais, os quais tanto mais facilmente ofertáveis quanto maiores forem os recursos econômicos que o candidato possa mobilizar para tal fim.

Segundo Bandeira de Melo, o voto obrigatório, além de favorecer a eleição de oportunistas e demagogos, posto o eleitor que não se sente

<sup>395</sup> NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro. Considerações sobre o voto facultativo. *Revista do TRE/RS*, Porto Alegre, RS, v. 5, n. 10, jan./jun. 2000, p. 40.

<sup>396</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Representatividade e democracia. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELOSO, Carlos Mário da Silva (Coords.). *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 43.

anteriormente estimulado para escolher um mandatário, não atribui significado político a esse ato ou sequer tem consciência do ato de votar, razão por que, obrigado a votar, com maior facilidade do que outros, escolherá qualquer pessoa de notoriedade, sem que seu sufrágio esteja a exprimir o correlato gesto de cidadania.<sup>397</sup>

O voto obrigatório, no entender de Celso Antônio Bandeira de Mello, degrada tanto a qualidade quanto a representatividade efetiva dos eleitos.<sup>398</sup>

Joel José Cândido também manifestou-se pela extinção da obrigatoriedade do voto nos seguintes termos:

A partir da Revolução de 1930, todas as Constituições brasileiras, com exceção da de 1937, que se omitiu, tiveram regra estipulando o voto obrigatório. O voto facultativo, porém, é mais compatível com a democracia; é próprio dela. À medida em que o exercício do sufrágio fica ao alvedrio do eleitor, passa a existir a valorização da vontade e o direito de opção do eleitorado, situações mais condizentes com os regimes de liberdade. Nesse sistema, há plena representatividade do mandato outorgado aos eleitos, porquanto estão sendo eles guindados aos cargos eletivos por pensada e voluntária escolha. As grandes legendas eleitorais escolhidas mediante sanção não são mais legítimas do que as eleitas livremente, mesmo com menos quantidade de votos.<sup>399</sup>

No entender de Joel José Cândido, a facultatividade estimula a consciência política, não havendo promessas oficiais que possa vencê-la e nem coação que amedronte o eleitor.<sup>400</sup> E na defesa da mudança constitucional quanto à forma de votar, o autor assevera:

[...] não se diga que 'ainda não estamos preparados' para essa inovação constitucional, óbice que se costuma antepor quando estão iminentes as grandes mudanças e conquistas da vida

---

<sup>397</sup> MELLO, *op. cit.*, p. 43

<sup>398</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>399</sup> CÂNDIDO, *op. cit.*, p. 35.

<sup>400</sup> *Ibid.*, p. 36.

nacional. Já é tempo de dar ao povo o direito de ele mesmo construir e fortificar as instituições políticas da nação.

Por último, se o povo é o titular da soberania e se em nome dele o poder é exercido, a facultatividade do voto se mostra muito mais coerente.<sup>401</sup>

Portanto, o voto quando exercido por obrigação jurídica, por imposição do Estado, deixa de ser a livre manifestação do desejo do eleitor para transformar-se em manifestação forçada que, por sua vez, caracteriza a ausência de liberdade, contrariando o maior princípio da democracia.

Em segundo lugar, cabe salientar que, embora o voto, no Brasil, seja uma imposição jurídica, levando-se em conta o alto índice de abstenção nas eleições de 1998<sup>402</sup>, em determinados Estados da Federação, vislumbra-se que a norma possui eficácia bastante relativa. Senão vejamos:

Nos Estados como o Maranhão e a Bahia, por exemplo, o índice de abstenção para Presidência da República no pleito de 1998, foi superior a 30%, conforme quadro abaixo:

#### **Eleições de 1998 para Presidência da República – Maranhão**

Total de votos apurados:	2.059.544	68,94% de 2.987.233 eleitores
Total de votos brancos:	284.601	13,82% de 2.059.544 votos apurados
Total de votos nulos:	261.234	12,68% de 2.059.544 votos apurados
Total de votos válidos:	1.513.709	73,50% de 2.059.544 votos apurados
<b>Abstenção e votos não totalizados:</b>	<b>927.834</b>	<b>31,06% de 2.987.233 eleitores</b>

**Somados votos brancos, nulos e abstenção, 57,50% do eleitorado não votou para Presidente da República no pleito de 1998.**

#### **Eleições de 1998 para Presidência da República – Bahia**

Total de votos apurados:	5.406.422	68,16% de 7.932.228 eleitores
Total de votos brancos:	767.304	14,19% de 5.406.422 votos apurados
Total de votos nulos:	754.938	13,96% de 5.406.422 votos apurados
Total de votos válidos:	3.884.180	71,84% de 5.406.422 votos apurados
<b>Abstenção e votos não totalizados:</b>	<b>2.525.806</b>	<b>31,84% de 7.932.228 eleitores</b>

**Somados votos brancos, nulos e abstenção, 59,99% do eleitorado não votou para Presidente da República no pleito de 1998.**

<sup>401</sup> CÂNDIDO, *op. cit.*, p. 36.

<sup>402</sup> Fonte: Dados estatísticos do Tribunal Superior Eleitoral, eleições 1998.

Nos Estados como Alagoas e Amazonas o índice de abstenção para Presidência da República, no pleito de 1998, foi de 28,22% e 29,12% dos eleitores, respectivamente, conforme segue:

#### **Eleições de 1998 para Presidência da República – Alagoas**

Total de votos apurados:	993.135	71,78% de 1.383.600 eleitores
Total de votos brancos:	62.821	6,33% de 993.135 votos apurados
Total de votos nulos:	209.661	21,11% de 993.135 votos apurados
Total de votos válidos:	720.653	72,56% de 993.135 votos apurados
<b>Abstenção e votos não totalizados:</b>	<b>390.465</b>	<b>28,22% de 1.383.600 eleitores</b>

**Somados votos brancos, nulos e abstenção, 55,66% do eleitorado não votou para Presidente da República no pleito de 1998.**

#### **Eleições de 1998 para Presidência da República – Amazonas**

Total de votos apurados :	969.648	70,88% de 1.368.084 eleitores
Total de votos brancos :	49.378	5,09% de 969.648 votos apurados
Total de votos nulos :	93.460	9,64% de 969.648 votos apurados
Total de votos válidos:	826.810	85,27% de 969.648 votos apurados
<b>Abstenção e votos não totalizados:</b>	<b>398.436</b>	<b>(29,12% de 1.368.084 eleitores</b>

**Somados votos brancos, nulos e abstenção, 43,85% do eleitorado não votou para Presidente da República no pleito de 1998.**

O Estado do Pará chegou a alcançar um índice de abstenção de 33,32% do eleitorado, como se vê:

#### **Eleições de 1998 para Presidência da República – Pará**

Total de votos apurados :	2.147.683	66,68% de 3.220.778 eleitores
Total de votos brancos :	150.452	7,01% de 2.147.683 votos apurados
Total de votos nulos :	200.393	9,33% de 2.147.683 votos apurados
Total de votos válidos:	1.796.838	83,66% de 2.147.683 votos apurados
<b>Abstenção e votos não totalizados:</b>	<b>1.073.095</b>	<b>33,32% de 3.220.778 eleitores</b>

**Somados votos brancos, nulos e abstenção, 49,66% do eleitorado não votou para Presidente da República no pleito de 1998.**

Portanto, como se pode constar das tabelas acima, no pleito de 1998, nos Estados do Maranhão, da Bahia e de Alagoas, por exemplo, do total de eleitores de cada Estado, somando os votos brancos, nulos com o índice de abstenção apurado, verifica-se que menos de 50% do eleitorado daqueles Estados votaram para Presidência da República no pleito de 1998.

Por outro lado, Estados como São Paulo e Santa Catarina tiveram índice de abstenção bastante inferior em relação aos Estados supramencionados, isto é, São Paulo apresentou 16,51% e em Santa Catarina 16,30%, conforme constata-se a seguir:

#### **Eleições de 1998 para Presidência da República – São Paulo**

Total de votos apurados :	19.470.537	83,49% de 23.321.034 eleitores
Total de votos brancos :	1.229.016	6,31% de 19.470.537 votos apurados
Total de votos nulos :	1.982.703	10,18% de 19.470.537 votos apurados
Total de votos válidos:	16.258.818	83,50% de 19.470.537 votos apurados
<b>Abstenção e votos não totalizados:</b>	<b>3.850.497</b>	<b>16,51% de 23.321.034 eleitores</b>

**Somados votos brancos, nulos e abstenção, 33,00% do eleitorado não votou para Presidente da República no pleito de 1998.**

#### **Eleições de 1998 para Presidência da República – Santa Catarina**

Total de votos apurados :	2.943.703	83,70% de 3.516.811 eleitores
Total de votos brancos :	190.390	6,47% de 2.943.703 votos apurados
Total de votos nulos :	213.721	7,26% de 2.943.703 votos apurados
Total de votos válidos:	2.539.592	86,27% de 2.943.703 votos apurados
<b>Abstenção e votos não totalizados:</b>	<b>573.108</b>	<b>16,30% de 3.516.811 eleitores</b>

**Somados votos brancos, nulos e abstenção, 30,03% do eleitorado não votou para Presidente da República no pleito de 1998.**

Portanto, embora a obrigação de votar decorra da mesma norma jurídica em todo o território nacional, o que se percebe é que fatores sociais, como a educação do povo, influenciam diretamente na participação dos eleitores no processo de escolha de seus representantes políticos, pois os Estados acima apresentados com alto índice de abstenção, no pleito de 1998, para Presidência da República, apresentam baixo nível de escolaridade da população. Por outro lado, os Estados como São Paulo e Santa Catarina, que tiveram maior participação do eleitorado nas urnas naquele mesmo pleito, são Estados que apresentam melhor taxa de escolaridade da população.

Segundo informações divulgadas pelo IBGE, a taxa de pessoas analfabetas com 15 ou mais anos de idade, no ano de 1999, nos Estados acima referidos, é a seguinte:

Maranhão: homens, 31%; mulheres, 26,6; total: 28,8%;

Bahia: homens 25,4%; mulheres, 24,1%; total: 24,7%;

Alagoas: homens, 35,5%; mulheres, 30,4%; total: 32,8%;

Amazonas: homens, 18,0%; mulheres, 13,3%; total: 15,5%;

Pará: homens, 12,5%; mulheres, 12,4%; total: 12,4%;

São Paulo: homens, 5,1%; mulheres, 7,2%; total: 6,2%;

Santa Catarina: homens, 6,5%; mulheres, 7,1%; total: 6,8%.

Dessa forma, verifica-se que, embora a norma que obriga os cidadãos a votar seja a mesma em todo território nacional, a eficácia do dispositivo que determina a obrigatoriedade do voto é relativa quanto ao resultado. Significa dizer que a determinação jurídica que dispõe sobre o voto obrigatório, além de ferir o princípio da liberdade do sufrágio, não garante a participação do eleitorado nas eleições, tendo em vista que a norma jurídica não tem o condão de obrigar o cidadão a votar e nem tem função de educar os eleitores.

A respeito da obrigatoriedade do voto, Joel José Cândido manifestou-se: "Tanto a multa como as restrições impostas a quem não votar não têm hoje uma função social: não intimidam, não previnem, não educam e muito pouco retribuem"<sup>403</sup>.

---

<sup>403</sup> CÂNDIDO, *op. cit.*, p. 35.

Valdemar Costa Neto, ao justificar a proposta de Emenda Constitucional n. 191/94 e referindo-se ao alto índice de abstenções nas eleições brasileiras, afirmou:

Pode-se esperar que com a redefinição do voto, como um direito do cidadão, exercido facultativamente por aqueles que se dispõem a participar responsabilmente do processo político e do debate implícito em cada eleição, o número de votos nulos e brancos venha a revelar-se praticamente inexistente, desaparecendo, portanto, a voluntariedade que se lhes quer atribuir, de protesto político.

Em benefício do aprimoramento de nossa democracia, da ascensão de nível do debate político e das próprias classes políticas, o voto facultativo vem se impor como um claro sinal de maturidade política de nosso eleitorado, valorizando a escolha daqueles que se dirigem às cabines eleitorais para exercer o seu direito de escolha e intervenção nos destinos da nação, e excluindo do processo aqueles que dele já não participam por consciência de livre e espontânea vontade. Só a liberdade pode gerar a verdade e eliminar as distorções do presente processo eleitoral.

Acresce ainda que o voto facultativo é meio eficaz, no sentido de propiciar a participação responsável do eleitor no processo político-eleitoral, até porque a voluntariedade que se pretende atribuir ao exercício de um direito, estimula e valoriza o ato do cidadão que se dirige à cabine eleitoral para escolher as pessoas que irão dirigir os destinos do País.<sup>404</sup>

Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, em considerações sobre o voto facultativo, escreveu:

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

---

<sup>404</sup> COSTA NETO, Valdemar. *Justificativas ao Projeto de Emenda Constitucional n. 191/94* visando afastar a obrigatoriedade do voto. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/web/HORFinal/relat09.htm>>. Acesso em 9 abr. 2001.

certeza de que os que anularam ou votaram em branco não compõem a força do eleitorado da soberania popular.<sup>405</sup>

E mais adiante o mesmo autor pondera:

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 por 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 que queremos ressaltar é que não há causa e efeito entre uma possível abstenção e o voto facultativo. Consequentemente, a obrigatoriedade do voto nada melhora.<sup>406</sup>

Portanto, o que a população precisa é ser conscientizada da importância de participar do processo decisório e não deixar que as outras pessoas decidam por ela. A partir do momento em que o cidadão entender que o voto é um direito de escolher os seus representantes, é bem provável que tenhamos até uma inversão do quadro a que estamos assistindo hoje, quanto ao percentual de abstenção, de votos em branco e nulos.

Nesse sentido, Leomar Quintanilha, assim se expressou no Senado Federal:

Na verdade a população precisa, cada dia mais, ser conscientizada da importância de participar do processo decisório e não deixar que outras pessoas decidam. A partir do instante em que o cidadão entender - da forma como inteligentemente o Relator colocou aqui - que o voto deve ser o exercício de um direito e não um dever e procurar defender os seus interesses, escolher os seus representantes, aí sim, é bem provável que tenhamos até uma inversão do quadro a que estamos assistindo hoje, em que o nível de abstenção é elevadíssimo e os votos em branco também vêm acompanhando esse índice de forma assustadora.

---

<sup>405</sup> NASCIMENTO, *op. cit.*, p. 39.

<sup>406</sup> *Ibid.*, p. 39-40.

Entendo que o processo de conscientização e o de permissão - fazer com que seja facultativo o voto - vão realmente contribuir para a ampliação do processo democrático. A conscientização da população vai fazer com que o cidadão sinta interesse em participar do processo eleitoral e não compungido, obrigado, sujeito a essa participação.<sup>407</sup>

Outra justificativa a favor da não obrigatoriedade do voto é o desejo da população brasileira nesse sentido, pois, a obrigatoriedade do voto em nada adianta para o fortalecimento da democracia. Na verdade, o que é obrigatório é o comparecimento do eleitor nas urnas, mas isso não significa que o cidadão vote. Às vezes, o eleitor chega na seção eleitoral e deixa de votar colocando a cédula em branco na urna, ou anula o voto, ou seja, não exercita efetivamente seu direito de votar, contrariado pela obrigatoriedade.

Consoante pesquisa realizada em 1995 pelo instituto de pesquisa Vox Populi, 67% dos consultados opinaram no sentido de que o voto deixasse de ser obrigatório, sendo que 60% dos entrevistados votariam ainda que não fosse obrigatório.<sup>408</sup>

Em 1996, segundo pesquisa elaborada pelo IBOPE, 64% dos entrevistados foram favoráveis ao voto facultativo.<sup>409</sup>

A respeito da extinção do voto obrigatório, José Fogaça manifestou-se no Senado Federal, nos seguintes termos:

---

<sup>407</sup> QUINTANILHA, Leomar. *Discurso* proferido na reunião do Senado, em 3 de abril de 1997, disponível em <<http://www.senado.gov.br/web/HPRFinal/realatop.htm>>. Acesso em 9 de abril de 2001.

<sup>408</sup> Informação passada pelo Senador José Fogaça na reunião realizada no Senado em 3 de abril de 1997, ao acolher o relatório preliminar da Emenda Constitucional que visa extinguir o voto obrigatório. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/web/HPRFinal/relat09.htm>>. Acesso em 9 de abril de 2001.

<sup>409</sup> *Id.*

O voto obrigatório é uma tendência ao retrocesso, ao atraso, porque podemos obrigar um cidadão a votar, mas não há quem o obrigue a se deter, a estudar, a analisar, a avaliar um assunto complexo, como é o sistema de governo, por exemplo. Certas pessoas se interessam e outras não. Aliás, é um direito institucional do cidadão não se interessar por determinado assunto. Digo isso, Sr. Presidente, Sr. Relator, porque entendo que o voto facultativo tem outra qualidade que deveria ser ressaltada: quando houver voto facultativo, estados, municípios e o próprio país poderão fazer com muito maior liberalidade, em número muito maior, plebiscitos e referendos. Há países, como a Suíça, que fazem plebiscito para tudo - para criar um imposto há plebiscito, para entrar ou não na União Econômica Européia há plebiscito, ou seja, há plebiscito para tudo na Suíça -, mas o voto não é obrigatório.

Então se pode fazer até dois plebiscitos em um dia porque votarão as pessoas interessadas, as pessoas que estudaram o assunto. Da mesma forma, a experiência vale nos Estados Unidos e em outros países europeus. De modo que o voto facultativo vai aperfeiçoar essa democracia participativa popular, vai permitir que ela seja mais ampla, mais abrangente do que é hoje.<sup>410</sup>

Ademais, “em todas as grandes democracias do mundo – Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha, países nórdicos, entre outros – o voto é facultativo”<sup>411</sup>, portanto, não tem fundamento lógico permanecer a obrigatoriedade do exercício do voto.

Nabor Júnior discursou no Senado Federal posicionando-se pela “continuidade do voto obrigatório, porque o Brasil é um país que ainda não tem uma sociedade devidamente politizada, onde a democracia ainda é uma planta tenra”<sup>412</sup>.

<sup>410</sup> FOGAÇA, José. *Relatório final do Senado Federal favorável à extinção do voto obrigatório*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/web/HPRFINAL/relat09.htm>>. José Fogaça é Senador da República e, em reunião realizada em 3 de abril de 1997, manifestou-se pela extinção do voto obrigatório.

<sup>411</sup> WEIS, Luiz. Artigo disponível em <<http://www.jt.estado.com.br/noticias/98/09/05/artigos.htm>>, Acesso em 8 de dezembro de 2001.

<sup>412</sup> JÚNIOR, Nabor. Senador da República - discurso publicado no Diário do Senado Federal em 15.6.1996. Disponível em <<http://www.gov.br/web/senado/naborjr/discurso/d19960614.htm>>, Acesso em 8 de dezembro de 2001.

Todavia, respeitando seu entendimento, se os eleitores brasileiros ainda não são devidamente politizados para exercerem o direito de escolher seus representantes de forma livre e espontânea, não é um dispositivo de lei que trará essa tão desejada consciência política, mas sim um trabalho de educação para o livre exercício do sufrágio.

Nabor Júnior argumenta que a adoção do voto facultativo provocaria o desinteresse dos eleitores, fazendo com que desinteressados dêem preferência à praia, ao futebol e a outras atividades no dia das eleições e não procurarão as urnas para votarem.<sup>413</sup> Mas, esse receio não tem o menor sentido para quem acredita na democracia, pois, o efeito previsto é exatamente o contrário.

Com a finalidade de enfatizar que não há motivo para acreditar que a adoção do voto livre e espontâneo possa, por si só, causar desinteresse no eleitorado brasileiro a provocar aumento no índice de abstenção já existente, buscou-se analisar os dados estatísticos informatizados pela Justiça Eleitoral<sup>414</sup>, referente à participação do eleitorado, no pleito de 2000, no Estado de Santa Catarina, com idade maior de 16 anos e menor de 18 anos, bem como do eleitorado com idade igual ou superior a 70 anos, considerando que esses eleitores já exercem o direito de votar facultativamente. O resultado constatado, foi o seguinte:

---

<sup>413</sup> JÚNIOR, Nabor. *Ibid.*

<sup>414</sup> Dados obtidos diretamente na Secretaria de Informática do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina.

Faixa etária	Votaram no pleito municipal 2000 em SC	Não votaram	Não votaram em relação ao n. de aptos a votar em SC (%)	Total de eleitores aptos a votar no pleito municipal 2000 em SC
> 16 anos	6.120	9	0,15	6.129
= 16 anos	44.042	1.380	3,03	45.422
17 anos	66.464	3.179	4,56	69.643
> ou = 70 anos	85.270	89.746	51,28	175.000
TOTAL	201.896	94.314	31,84	296.194

Diante do resultado constatado, verifica-se que de um universo de 121.194 (cento e vinte um mil, cento e noventa e quatro) eleitores com idade entre 16 e 18 anos aptos a votar, 116.626 (cento e dezesseis mil, seiscentos e vinte e seis) eleitores participaram do referido pleito.

Portanto, no Estado de Santa Catarina, a participação do eleitorado jovem, no pleito de 2000, foi de 96,23% dos eleitores aptos a exercerem o direito de votar de forma livre e espontânea, nos termos do art. 14, § 1º, inciso II, *alínea c*, da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, o resultado demonstra que a participação dos eleitores na escolha dos representantes políticos não depende de imposição jurídica, razão pela qual não se justifica que o exercício do voto seja obrigatório.

No que se refere à participação do eleitorado com idade igual ou superior a 70 anos, verifica-se que a participação ficou em apenas 48,72% do eleitorado apto a votar. Todavia, no contexto sociológico é possível se visualizar alguns fatores que influenciaram diretamente no resultado obtido. Primeiro fator, leva em conta que, os eleitores analfabetos estão concentrados, nessa faixa etária, em maior número. Assim, o resultado encontrado quanto à participação dos idosos com idade igual ou superior a 70 (setenta) anos, no

referido pleito, não é surpresa e vai ao encontro da afirmativa de que a participação do eleitorado nas urnas está diretamente ligado à respectiva educação do eleitorado.

O segundo fator a ser considerado é que os idosos com idade igual ou superior a 70 (setenta) anos tem maiores dificuldades em se locomoverem, muitos deles, inclusive, vivem internados em casa de repouso. Dessa forma, a ausência dos idosos, no caso concreto, não é motivo para preocupação.

Por outro lado, verifica-se que percentual de participação dos eleitores que têm o direito de votar facultativamente, nas referidas faixas etárias, foi de 68,16%, ou seja, de um total de 296.194 (duzentos e noventa e seis mil, cento e noventa e quatro) eleitores aptos a votar, 201.896 (duzentos e um mil, oitocentos e noventa e seis) eleitores exerceram o direito de sufrágio de forma livre e espontânea. Portanto, não há razão para temer a adoção do voto livre para todos.

Ademais, Idalmir Feitosa, ao posicionar-se contra o voto obrigatório, escreveu que a Constituição Federal de 1988, ao determinar a obrigatoriedade do voto para os maiores de 18 anos e menores de 70 anos de idade, viola de forma gritante um dos fundamentos essenciais da formação de um real Estado Democrático de Direito, que é a cidadania.<sup>415</sup>

No entendimento de Idalmir Feitosa, prevalecendo a atual situação jurídica que determina a obrigatoriedade do voto, “estaremos dando um

---

<sup>415</sup> FEITOSA, Idalmir. *Voto consciente*. Artigo, acessado em 8 de dezembro de 2001, disponível em < <http://www.secret.com.br/uvr/inforpag4.htm> >.a O autor é advogado e vereador em Fortaleza.

atestado de hipocrisia cívica e, conseqüentemente, alimentando o nosso povo a não encontrar os caminhos verdadeiros de nível de politização que desejamos, que é a liberdade consciente de saber escolher os nossos representantes”<sup>416</sup>.

Feitosa defende a extinção do voto obrigatório afirmando:

O voto facultativo vai celebrar em nossos meios a liberdade legítima de escolha e através do voto consciente o povo brasileiro vai ser muito mais cidadão, porque vai votar com consciência e responsabilidade. O Brasil terá muito mais ordem e progresso com o voto facultativo, para todos os cidadãos brasileiros, que devem ser iguais perante a Lei, sem nenhuma distinção e sem nenhuma hipocrisia dos falsos políticos, que desejam sempre explorar uma parcela do nosso povo. O famigerado voto obrigatório deve ser enterrado pela liberdade do voto consciente e facultativo em todo território Nacional.<sup>417</sup>

Marco Aurélio Mendes de Farias Mello<sup>418</sup>, ao defender a liberdade de votar justificou a necessidade da extinção do voto obrigatório com os seguintes argumentos:

Há não muito tempo, o trabalho escravo no Brasil era legal, não causando estranheza às autoridades locais se o senhor se excedesse nas punições levando à morte do servo. Há menos tempo ainda, a tortura era meio institucional de obtenção da verdade, os castigos físicos eram permitidos e até recomendados como método eficiente de administração da disciplina, o voto era prerrogativa restrita ao mundo masculino. Ainda bem que muita coisa mudou, e para melhor! Tanto e tão rapidamente que se tem a errônea impressão de que tudo isso faz parte de um passado remotíssimo. Todavia, vale lembrar que a nossa festejada democracia é bem jovem, embora já se mostre forte o suficiente para não permitir retrocessos. Talvez por isso a discussão sobre a obrigatoriedade do voto esteja na pauta do dia, o brasileiro já não admite qualquer tipo de tutela sobre sua consciência política, nem aceita a menor dúvida para exercer plenamente o seu natural direito de

---

<sup>416</sup> *Loc. cit.*

<sup>417</sup> *Loc. cit.*

<sup>418</sup> Ministro do Supremo Tribunal Federal posicionou-se pela extinção do voto obrigatório quando estava na presidência do Tribunal Superior Eleitoral.

cidadania já que ambos os procedimentos no mínimo colocam-no como cidadão de segunda classe.

Ao reverso, como acontece em todas as sociedades modernas, é preciso que se dê cada vez mais ênfase ao fortalecimento da autonomia da vontade, deixando-se que o cidadão se posicione da maneira que lhe aprouver. Manobras que de um maneira ou de outra objetivem direcioná-lo discrepam do almejado clima democrático. O voto obrigatório possibilita distorções, haja vista o grande percentual de eleitores que a mercê de dádivas, promessas e demais manipulações, acaba agindo em desacordo com a própria convicção.

[...] Ademais, parece-nos irrefutável a conclusão de que, sendo um direito cívico, não há como transmudá-lo em odiosa obrigação, cujo descumprimento acarreta punições das mais variadas, a ponto de impedir a percepção de verbas de caráter alimentício. Como os salários.

Realmente, foge a lógica querer transformar o que pode ser absoluto prazer em desnecessária dor. Imaginem a chatice de uma festa em que todos tivessem sido forçados a comparecer. Sem a espontaneidade, o que comemorar? Pois bem, já é tempo de admitir-se que a nossa festa cívica merece mais crédito de confiança. Convidados, os brasileiros participarão, porque conscientes do valor do próprio voto. Democracia forte, sim até na liberdade de votar ou deixar de fazê-lo.<sup>419</sup>

Ademais, se a democracia é uma pluralidade de interesses e convicções, nada mais coerente para consolidar o regime democrático do que garantir ao eleitor o direito de expressar sua vontade de participar da vida política de forma espontânea ou deixá-lo na sua inércia, caso ainda lhe falte consciência de cidadania política.

#### **4.3 Conseqüências imediatas do voto não-obrigatório**

Após ter apresentado algumas justificativas para afastar a obrigatoriedade do voto, cabe salientar que tal medida trará, de imediato,

---

<sup>419</sup> MELLO, Marco Aurélio Mendes de Farias. Voto: direito ou obrigação? Liberdade de votar ou deixar de fazê-lo. *Advocacia Dinâmica*: Informativo semanal n. 35, ano 16, 1996, p. 578.

conseqüências benéficas, que muito facilitarão a vida dos cidadãos brasileiros, pelos motivos expostos a seguir.

*Primeiro*, se o eleitor exercer seu direito político de votar, não mais precisará comprovar que votou. Por conseqüência, a Justiça Eleitoral não emitirá o respectivo comprovante de votação no dia do pleito, bem como o eleitor ficará livre da obrigação de guardar o comprovante de votação para provar que cumpriu com a obrigação jurídica de votar, pois o voto passando a ser um direito a ser exercido por livre e espontânea vontade pelo eleitor, não haverá necessidade de comprovação quanto ao exercício desse direito político.

*Segundo*, caso o eleitor não possa ou não tenha interesse em exercer o direito de votar, não será necessário justificar sua ausência.<sup>420</sup> Por sua vez, acabará com as filas nos serviços de correios e telégrafos no dia da eleição para proceder ao chamado “voto em trânsito”<sup>421</sup>. Também não haverá necessidade de convocar pessoas para trabalharem com justificativas.

*Terceiro*, a falta do eleitor nas urnas, por 3 (três) vezes consecutivas, não acarretará cancelamento da inscrição eleitoral.<sup>422</sup>

*Quarto*, o eleitor não mais será punido a pagar multa administrativa em decorrência de abstenção, nem receberá qualquer outra punição administrativa por parte do Estado ao deixar de comparecer às urnas no dia do pleito. Hoje, o

---

<sup>420</sup> Na legislação em vigor “O eleitor ausente de seu domicílio que não se justificou, bem assim aquele que, mesmo presente, não compareceu à eleição, deverá justificar a sua falta mediante requerimento dirigido ao Juiz da Zona Eleitoral de sua circunscrição, ou pagar a respectiva multa.” (Art. 11 do Código Eleitoral – Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965).

<sup>421</sup> Vulgarmente, voto em trânsito é a justificativa feita pelo eleitor, no dia das eleições, quando ele se encontra fora de sua circunscrição eleitoral.

<sup>422</sup> Art. 71, inciso V, do Código Eleitoral dispõe: São causas de cancelamento: V – deixar de votar em 3 (três) eleições consecutivas.

eleitor que deixar de votar e não se justificar até 60 (sessenta) dias após a realização da eleição incorrerá em multa.<sup>423</sup> Embora o valor da multa possa ser considerado irrisório<sup>424</sup>, a efetivação do pagamento traz transtornos para o cotidiano do cidadão.

*Quinto*, o voto não sendo obrigatório, os eleitores que se dirigirem à seção eleitoral estarão demonstrando um ato de consciência política, o que será motivo de orgulho participar do processo de escolha dos representantes políticos.

*Sexto*, tendo em vista o voto não mais se tratar de ato obrigatório, mas sim de ato espontâneo e consciente, não haverá eleitor descontente nas filas das seções eleitorais para exercer seu direito de votar,. “A espontaneidade do comparecimento às urnas, a par de conferir maior legitimidade ao processo eleitoral, consistirá ato de vontade participativa, de prática de cidadania”<sup>425</sup>.

*Sétimo*, é bem provável que ocorra redução dos votos brancos e nulos, com tendência a desaparecer dos resultados dos pleitos futuros. Tudo leva a crer que somente anulará o voto o eleitor que, no momento de digitar

---

<sup>423</sup> Conforme determina o art. 7.º do Código Eleitoral, Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965.

<sup>424</sup> O valor da multa administrativa em decorrência de abstenção não justificada perante à Justiça Eleitoral, segundo instruções normativas do Tribunal Superior Eleitoral, Resolução n. 14.301, de 1994 e Resolução n. 20.132, de 1998, é o seguinte: Para eleitor faltoso o valor mínimo é 3% do valor de referência o valor de referência, que representa R\$ 1,05 (um real e cinco centavos) e valor máximo 10% do valor de referência, que é igual a R\$ 3,51 (três reais e cinquenta e um centavos). Cabe frisar que, consoante o teor do art. 367, § 2º, do Código Eleitoral, a multa pode ser aumentada até dez vezes se o Juiz, ou Tribunal, considerar que, em virtude da situação econômica do infrator, é ineficaz, embora aplicada no máximo, que ficará, atualmente, no montante de R\$ 35,14 (trinta e cinco reais e quatorze centavos). Quanto ao valor de referência, considerando Medida Provisória n. 1.973-67, de 26.10.2000, publicada no *Diário Oficial da União* de 27.10.2000, extinguiu a UFIR, que serve de base para o cálculo das multas eleitorais, deverá ser observado o valor da UFIR igual a R\$ 1,0641.

<sup>425</sup> BOFFIM, Benedito Calheiros. A obrigatoriedade do voto. *Correio Brasiliense*, Brasília, caderno Direito e Justiça, 27 de julho de 1998, p. 2.

seu voto, venha digitar um número que não corresponda a candidato registrado, sem que corrija a tempo. Porém, não se imagina voto nulo por protesto como tem ocorrido, até então, nas eleições brasileiras.

*Oitavo*, o eleitor que deixar de votar continuará sendo detentor de direitos políticos e serão afastadas as atuais restrições previstos no art. 7º, § 1º, incisos I a VII, do Código Eleitoral.

*Nono*, trocar dádiva por voto, aparentemente, ficará mais difícil, considerando que o eleitor, não sendo obrigado a votar, em tese, somente votará o cidadão consciente. Hoje, os eleitores que votam somente porque são obrigados, sem se dar conta da importância de sua manifestação política, costumam procurar alguma vantagem imediata em troca do voto, ou seja, negociam o seu voto ao argumento: já que são obrigados a comparecer na seção eleitoral, devem ser favorecidos por isso. Por conseqüência, os partidos políticos dimensionariam seus estatutos e protocolos para torná-los instrumentos pragmáticos de convencimento dos eleitores acerca de suas intenções ou propostas, motivando-os não somente a votar, mas também a participar da vida política.

*Décimo*, o resultado do pleito melhor representará a vontade do eleitor, porque os votos serão sufragados, por certo, com a liberdade requerida pelo regime democrático.

Enfim, o exercício do voto livre e espontâneo resultará em conquista do direito de cidadania política e melhor se coaduna com o Estado Democrático de

---

Direito. Já é tempo do Brasil deixar para trás o conhecido “voto de cabresto”<sup>426</sup>. Quando o povo escolhe seus representantes por obrigação, a liberdade democrática apresenta-se ofuscada. Manifestar-se nas urnas sob pena de sofrer punições, não resulta de um ato de liberdade. O que se constata é uma “livre e espontânea pressão”, ou seja, uma falsa liberdade, por conseqüência, uma mediocracia.

Assim sendo, quando o exercício da soberania popular, no que concerne ao voto, deixar de ser uma obrigação jurídica, para tornar-se sinônimo de manifestação política, tudo indica que se terá uma democracia um pouco mais fortalecida.

#### **4.4 Necessárias alterações no ordenamento jurídico brasileiro quanto à forma de exercer o direito de votar**

Para que haja mudança quanto à forma de exercer o direito de votar no sistema democrático brasileiro, isto é, para que o ato de votar deixe de ser uma obrigação jurídica para se tornar sinônimo de livre manifestação política do desejo do eleitor na escolha de seus representantes políticos, primeiramente, faz-se indispensável seja alterado parte da redação do *caput* do art. 14 e do seu § 1º, da Constituição Federal de 1988, que determina a obrigatoriedade do voto nos seguintes termos:

---

<sup>426</sup> Eleitor que, nos tempos do Império, era dirigido à seção eleitoral, por policial, para votar em determinado candidato. Não havia liberdade de escolha, pois “a organização policial no Império, foi deplorável e esteve sempre dominada pelo espírito partidário” (LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 4. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978 p. 197).

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:

- I – plebiscito;
- II – referendo;
- III – iniciativa popular;

**§ 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.**

A redação do *caput* do art. 14 da Constituição Federal e do seu § 1º, após Emenda Constitucional visando extinguir o voto obrigatório – considerando que a finalidade da mudança no texto constitucional em vigor é a participação dos eleitores nas urnas amparada no princípio da liberdade –, deverá dispor sobre o exercício do sufrágio, em busca da consolidação da soberania popular, da seguinte forma:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto, secreto, livre e espontâneo, com valor igual para todos os brasileiros maiores de dezesseis anos de idade, e, nos termos da lei, mediante:

- I – plebiscito;
- II – referendo;
- III – iniciativa popular.

§ 1º O alistamento eleitoral é obrigatório para os brasileiros maiores de dezoito e menores de setenta anos de idade que não sejam analfabetos.

Da redação do *caput* do art. 14 da Constituição Federal, observa-se que se optou pela adoção dos vocábulos **livre** e **espontâneo** para dizer que o voto não é obrigatório.

Observa-se, ainda, que se optou por manter a obrigatoriedade do alistamento eleitoral para os maiores de dezoito anos e menores de setenta

anos de idade, alfabetizados, para que a Justiça Eleitoral possa aferir o real índice de abstenção nos pleitos eleitorais, bem como para que a Justiça Especializada possa programar-se com a antecedência necessária quanto à necessidade de pessoal e de custos financeiros para a realização das eleições com o êxito que lhe é peculiar, a fim de evitar transtornos nos anos eleitorais, tanto para a Sociedade quanto para o poder público.

Por outro lado, no que concerne aos os eleitores com idade entre 16 e 18 anos e os com idade igual ou maior de 70 anos, bem como os de qualquer idade analfabetos, salienta-se que se optou por não sugerir alteração nesse aspecto, ou seja, continuar o atual alistamento facultativo, pelos seguintes motivos:

Quanto aos jovens com idade entre 16 e 18 anos, embora eles tenham adquirido o direito de participar do processo de escolha dos representantes políticos, considerando que: não podem concorrer a qualquer cargo eletivo; não são responsabilizados criminalmente; não possuem capacidade civil, ou seja, para praticar qualquer ato da vida civil precisão ser representados por seus representantes legal, a obrigação jurídica para o alistamento eleitoral, nesse caso, parece não encontrar amparo.

No que se refere aos idosos com idade igual ou superior a 70 anos, parece desumano que uma norma possa obrigar pessoas com idade avançada a sair de seus lares para alistar-se como eleitores. Em regra, pessoas com 70 anos ou mais já estão alistadas e continuam no cadastro eleitoral até o fim de suas vidas, tendo em vista que, nessa faixa etária, a mudança de domicílio

apresenta-se mais estabilizada. Porém, na hipótese de alistamento obrigatório, embora o eleitor não seja obrigado a votar, será necessário requerer transferência de domicílio eleitoral em caso de mudança para outra zona eleitoral. Mas considerando que, em regra, os idosos têm dificuldades em se locomoverem sozinhos, procurou-se não dificultar a vida desses eleitores.

No que tange aos analfabetos, compeli-los a alistarem-se como eleitores seria de todo desproporcional. Analfabetos, em tese, não possuem consciência política para escolher seus representantes. Porém caso os analfabetos ficassem excluídos do direito de exercer a soberania popular, não se poderia falar em sufrágio universal por haver uma espécie de restrição. Assim sendo, pelas razões expostas, os analfabetos também não serão obrigados a alistar-se eleitor.

Assim, com a nova redação do § 1º do art. 14 da Constituição Federal o alistamento eleitoral será obrigatório apenas para os brasileiros maiores de dezoito e menores de setenta anos de idade, que não sejam analfabetos. Portanto, considerando os eleitores que ainda não tenham alcançado dezoito anos de idade ou que já tenham completado setenta anos de idade ou, ainda, os brasileiros de qualquer idade que sejam analfabetos não ficam obrigados a se alistarem, a redação atual dos incisos I e II do § 1º do art. 14 da Constituição Federal de 1988, tornar-se-á dispensável.

Ademais, com a adoção do exercício do voto livre e espontâneo para todos os eleitores, não será necessário falar em voto facultativo previsto no inciso II, alínea “a” e “b”, do § 1º do art. 14 da Constituição Federal. Salienta-

se, ainda, que ficará expresso no *caput* do art. 14 da Constituição Federal que a partir de dezesseis anos de idade todos os brasileiros, salvo aqueles que estiverem com seus direitos políticos suspensos na forma da lei, poderão exercer o direito de votar com igualdade, ou seja, sem a atual distinção, facultatividade para uns e obrigação para outros.

Por outro lado, faz-se necessário salientar que, no caso, optou-se por não usar a expressão **facultativo** no novo texto constitucional para dizer que o exercício do voto não é obrigatório, bastando retirar do atual texto constitucional a palavra **obrigatório** no que concerne ao exercício do voto. Não há razão para usar o vocábulo **facultativo**. O voto sendo livre e espontâneo, a facultatividade estará clara na letra da norma.

Salienta-se, ainda, que, no Brasil, a expressão “voto facultativo” ao longo dos anos, desde que foi introduzido no nosso ordenamento jurídico, tem trazido consigo uma conotação pejorativa. Senão vejamos:

Quando foi estendido às mulheres o direito de votar<sup>427</sup>, no início, as mulheres votavam facultativamente, conforme já foi abordado neste trabalho. A Constituição Federal de 1934 tornou o voto obrigatório para as mulheres que ocupassem funções públicas remuneradas.<sup>428</sup>

Foi a Constituição Federal de 18 de setembro de 1946 que impôs a obrigatoriedade do voto, no Brasil, para ambos os sexos.<sup>429</sup>

---

<sup>427</sup> No Brasil, o sufrágio feminino passou a vigorar no Código Eleitoral, editado com o Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Naquela ocasião, o exercício do sufrágio feminino era facultativo.

<sup>428</sup> RIBEIRO, *op. cit.*, p. 60.

<sup>429</sup> *Ibid.*, p. 60.

Hoje, os idosos com mais de setenta anos de idade e os jovens com idade entre dezesseis e dezoito anos também exercem o direito de votar facultativamente. Ademais, o vocábulo “facultativo” passa uma errônea idéia de que a participação desses eleitores no pleito é indiferente.

Assim, diante da história do voto facultativo no Brasil, melhor será não usar a expressão facultativo. Esse vocábulo passa a impressão de que votar não é importante, porém, não é essa a conotação que se deseja passar para o eleitor; pelo contrário, pretende-se que os cidadãos tenham consciência da importância do exercício do sufrágio e participem ativamente das atividades políticas da República.

Por outro lado, o exercício do sufrágio pelo voto livre e espontâneo implica em alteração não só da norma constitucional, mas também das leis infraconstitucionais que disciplinam providências a serem tomadas pela Justiça Eleitoral no que concerne aos eleitores que, por alguma razão, deixam de comparecer às urnas no dia das eleições.

Assim, depois da necessária alteração do art. 14 da Constituição Federal de 1988, a principal lei a ser alterada é a Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965, o Código Eleitoral. Esta norma, em síntese, disciplina as regras quanto ao alistamento dos eleitores, ou seja, as transferências de domicílio eleitoral; o cancelamento e a exclusão das inscrições eleitorais; os procedimentos a serem adotados antes e depois das eleições; as sanções criminais e administrativas concernentes a ações ilícitas de eleitores; fixa as

providências a serem tomadas no que tange aos eleitores faltosos no dia das eleições.

Relativamente à obrigatoriedade do voto, os dispositivos do Código Eleitoral que dispõem sobre a matéria são: os arts. 6º; 7º; 9º; 10 e 11; inciso XVIII do art. 35; parágrafo único do art. 54; art. 61, §§ 2º, 3º e 4º; inciso V do art. 71; arts. 82 e 231.

Esses dispositivos, atualmente, tem a seguinte redação:

**Art. 6º** O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de um e outro sexo, salvo<sup>430</sup>:

I – quanto ao alistamento:

- a) os inválidos;
- b) os maiores de setenta anos;
- c) os que se encontrem fora do País;

II – quanto ao voto.<sup>431</sup>

- a) os enfermos;
- b) os que se encontrem fora do seu domicílio;

**Art. 7º** O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o Juiz Eleitoral até 30 (trinta) dias<sup>432</sup> após a realização da eleição incorrerá na multa de três a dez por cento sobre o salário mínimo<sup>433</sup> da região, imposta pelo Juiz Eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367.

§ 1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor:

<sup>430</sup> CF/1988, art. 14, § 1.º, I: alistamento e o voto obrigatório para os maiores de dezoito anos; II: alistamento e voto facultativos para os analfabetos, para os maiores de setenta anos e para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

<sup>431</sup> A Lei n. 6.091/1974, art. 16 e parágrafos, dispõe sobre a necessidade de justificação.

<sup>432</sup> A Lei n. 6.091/1974, art. 16, § 7.º, ampliou o prazo de justificação para 60 (sessenta) dias.

<sup>433</sup> O inciso IV do art. 7.º da Constituição Federal veda a vinculação do salário mínimo para qualquer fim. A Resolução TSE n. 20.132/1998, art. 84, fixou o valor de 33,02 Ufirs para base de cálculo das multas previstas pelo Código Eleitoral e leis conexas. O art. § 4.º do art. 80 da Resolução TSE n. 20.132/1998 estabelece o percentual mínimo de 3% e o máximo de 10% desse valor para o arbitramento da multa pelo não-exercício do voto. A Ufir (Unidade Fiscal de Referência) foi instituída pela Lei n. 8.383/1991 como medida de valor e parâmetro de atualização monetária.

- I – inscrever-se em concurso ou prova para cargo ou função pública, investir-se ou empossar-se neles;
- II – receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou paraestatal, bem como fundações governamentais, empresas, institutos e sociedades de qualquer natureza, mantidas ou subvencionadas pelo governo ou que exerçam serviço público delegado, correspondentes ao segundo mês subsequente ao da eleição;
- III – participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos Estados, dos Territórios, do Distrito Federal ou dos Municípios, ou das respectivas autarquias;
- IV – obter empréstimos nas autarquias, sociedades de economia mista, caixas econômicas federais ou estatais, nos institutos e caixas de previdência social, bem como em qualquer estabelecimento de crédito mantido pelo governo, ou de cuja administração este participe, e com essas entidades celebrar contratos;
- V – obter passaporte ou carteira de identidade;
- VI – renovar matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo;<sup>434</sup>
- VII- praticar qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou imposto de renda.

§ 2º [...].

§ 3º Realizado o alistamento eleitoral pelo processo eletrônico de dados, será cancelada a inscrição do eleitor que não votar em 3 (três) eleições consecutivas, não pagar multa ou não justificar no prazo de 6 (seis) meses, a contar da data da última eleição a que deveria ter comparecido.<sup>435</sup>

**Art. 9º** Os responsáveis pela inobservância do disposto nos arts. 7º e 8º incorrerão na multa de 1 (um) a 3 (três) *salários mínimos vigentes*<sup>436</sup> na Zona eleitoral ou de suspensão disciplinar até 30 (trinta) dias. (Grifei).

**Art. 10.** O Juiz Eleitoral fornecerá aos que não votarem por meio justificado e aos não-alistados nos termos dos arts. 5º e 6º, n. I, documento que os isente das sanções legais.

**Art. 11.** O eleitor que não votar e não pagar a multa, se se encontrar fora de sua Zona e necessitar de documento de quitação com a Justiça Eleitoral, poderá efetuar o pagamento perante o Juízo da Zona em que estiver.

§1º A multa será cobrada no máximo previsto, salvo se o eleitor quiser aguardar que o Juiz da Zona em que se encontrar solicite informações sobre o arbitramento ao Juízo da inscrição.

<sup>434</sup> A Lei n. 6.236/1975 dispõe sobre matrícula de estudante.

<sup>435</sup> Parágrafo acrescido pelo art. 1.º da Lei n. 7.663, de 27.5.1988.

<sup>436</sup> Ver nota n. 427.

§ 2º Em qualquer das hipóteses, efetuado o pagamento através de *selos federais*<sup>437</sup>, inutilizados no próprio requerimento, o Juiz que recolheu a multa comunicará o fato ao da Zona de inscrição e fornecerá ao requerente comprovante do pagamento. [Grifei].

**Art. 35.** Compete aos Juízes:

[...];

XVIII – fornecer aos que não votaram por motivo justificado e aos não-alistados, por dispensados do alistamento, um certificado que os isente das sanções legais;

XIX – [...].

**Art. 54.** [...].

Parágrafo único. Somente será expedida segunda via ao eleitor que estiver quite com a Justiça Eleitoral, exigindo-se, para o que foi multado e ainda não liquidou a dívida, o prévio pagamento, através de *selo federal* inutilizado no autos.

**Art. 61.** Somente será concedida transferência ao eleitor que estiver quite com a Justiça Eleitoral.

§1º Se o requerente não instruir o pedido de transferência com o título anterior, o Juiz do novo domicílio, ao solicitar informação ao da Zona de origem, indagará se o eleitor está quite com a Justiça eleitoral, ou, não o estando, qual a importância da multa imposta e não paga.

§2º Instruído o pedido com o título, e verificado que o eleitor não votou em eleição anterior, o Juiz do novo domicílio solicitará informações sobre o valor da multa arbitrada na Zona de origem, salvo se o eleitor não quiser aguardar a resposta, hipótese em que pagará o máximo previsto.

§3º O pagamento da multa, em qualquer das hipóteses dos parágrafos anteriores, será comunicado ao Juízo de origem para as necessárias anotações.

**Art. 71.** São causas de cancelamento:

[...];

V – deixar de votar em 3 (três) eleições consecutivas.

**Art. 82.** O sufrágio é universal e direto; o voto, obrigatório e secreto. [Grifei].

<sup>437</sup> A Lei n. 5.143, de 20.10.66, em seu art. 15, aboliu o imposto do selo. A Instrução Normativa n. 36, de 21.6.1996, da Secretaria da Receita Federal, que dispõe sobre arrecadação das multas do Código Eleitoral e leis conexas, prescreve, no art. 1.º: “As multas previstas no Código Eleitoral e leis conexas serão recolhidas ao Tesouro Nacional por intermédio das agências bancárias integrantes da rede arrecadadora de receitas federais, mediante preenchimento de Documentação de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), preenchida de acordo com as instruções anexas”.

**Art. 231.** Todo aquele que, estando obrigado a votar, não o fizer fica sujeito, além das penalidades previstas para o eleitor que não votar no território nacional, à proibição de requerer qualquer documento perante a repartição diplomática a que estiver subordinado, enquanto não se justificar.<sup>438</sup>

Os dispositivos supratranscritos, por se reportarem sobre a obrigatoriedade do voto, quando o exercício do sufrágio deixar de ser obrigatório, necessitarão ser alterados, porquanto, com a adoção do voto livre e espontâneo, o eleitor não terá que provar que votou, tampouco precisará justificar sua abstenção ou pagar multa para o Estado, nem sofrerá qualquer restrição de direitos.

Assim, o voto deixando de ser obrigatório, mesmo que, por alguma razão, o eleitor não exerça seu direito político de votar, terá os mesmos direitos daqueles que, espontaneamente, tenham participado do pleito eleitoral por meio do voto.

Portanto, as sanções previstas no Código Eleitoral, no que se refere à obrigatoriedade do voto, serão revogadas, isto é, a coação hoje existente por parte do Estado deixará de existir no mundo jurídico.

Dessa forma, ante as considerações expostas neste trabalho, o exercício da soberania popular pelo voto não-obrigatório fará com que os cidadãos brasileiros, possuidores de consciência política, se sintam mais livres e soberanos para participar dos pleitos eleitorais, porque o voto, em princípio, decorrerá da livre iniciativa do eleitor.

---

<sup>438</sup> O eleitor que estiver no exterior no dia das eleições, consoante o disposto no art. 80, § 2.º, da Resolução n. 20.132/1998, terá 30 (trinta) dias contados da sua entrada no País para justificar a sua abstenção.

O resultado apurado nas urnas representará, em regra, o desejo do eleitorado manifestado nas urnas de forma espontânea e não em decorrência de uma imposição jurídica como é atualmente.

Assim é possível vislumbra-se, desde agora, que a espontaneidade do eleitor no comparecimento às urnas para participar da festa democrática, conferirá maior legitimidade ao processo eleitoral, por constituir ato de vontade para o exercício de cidadania e representará uma evolução de nossa cultura jurídica.<sup>439</sup>

---

<sup>439</sup> BOFFIM, Benedito Calheiros. *A obrigatoriedade do voto: a facultatividade traduz o reconhecimento do direito democrático de votar por consciência, e não por obrigação.* *Revista Consulex*, v. II, n. 20, agosto 1998.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste último momento discursivo, cabe enfatizar que a possibilidade de tornar o voto um ato de manifestação da vontade do eleitor de forma livre e espontânea, ou seja, a extinção do voto obrigatório, encanta qualquer um que e deseje uma verdadeira democracia e nela acredite.

A obrigatoriedade do voto tira o brilho da festa democrática, que é a participação dos cidadãos, portadores de direitos políticos, na escolha de seus mandatários para o exercício do poder público.

Nesta oportunidade, procurar-se-á apontar, de forma sucinta: a) os desajustes encontrados entre o exercício da soberania popular e a obrigatoriedade do voto para os brasileiros maiores de dezoito e menores de setenta anos de idade; b) o exercício do sufrágio, que se materializa com o voto, é um direito decorrente da teoria da soberania popular, motivo pelo qual votar não deve ser uma obrigação; c) os índices de participação e abstenção do eleitorado nas urnas não estão diretamente ligados à eficácia da norma jurídica que obriga os eleitores maiores de dezoito e menores de setenta anos a votarem, mas são diretamente influenciáveis por fatores sociais, como o grau de escolaridade da população; d) democracia não significa, em absoluto, governo da maioria, porque o que caracteriza um sistema democrático não é o consenso do maior número, mas o sufrágio universal.

a) No decorrer deste trabalho, toda a pesquisa literária foi ao encontro da idéia de que a soberania popular exercida pelo sufrágio universal e pelo

voto direto e secreto, de forma livre e espontânea para todos os eleitores brasileiros, melhor se coaduna com o teor do art. 1º da Constituição Federal, que assevera ser a República Federativa do Brasil constituída em Estado Democrático de Direito, tendo entre seus fundamentos a soberania e a cidadania. Constata-se, inclusive, que a Assembléia Nacional Constituinte de 1988 resguardou o voto direto, secreto, universal e periódico entre as cláusulas *petreas*, ou seja, o voto não poderá, sequer, ser objeto de deliberação de Emenda Constitucional tendente a aboli-lo.<sup>440</sup> Portanto, o voto é um direito a ser exercido de forma livre e espontânea.

A extinção do voto obrigatório fortalecerá o Estado Democrático de Direito, considerando que a *soberania popular*, exercida por meio do voto, de forma espontânea e livre de qualquer pressão por parte do Estado, decorrerá de um ato de consciência e desejo de cada cidadão que, por sua vez, trará motivação para a consolidação do processo de democratização. Ademais, somente pelo exercício do voto espontâneo e livre de qualquer pressão, seja esta jurídica ou não, é que se pode falar em verdadeira liberdade para o exercício do sufrágio.

b) A soberania popular quando exercida de forma obrigatória, sob pena de receber punições, fere o princípio fundamental da Constituição que afirma: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente”<sup>441</sup>.

---

<sup>440</sup> Art. 60 da CF: “[...] § 4.º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir; [...] II – o voto direto, secreto, universal e periódico; [...]”.

<sup>441</sup> Parágrafo único do art. 1.º da Constituição Federal de 1988.

Ademais, a expressão *soberania popular* inserida no art. 14 da Constituição Federal significa dizer que o povo é detentor da soberania, razão pela qual se pode afirmar com convicção que o ato de votar decorre de um direito e não de uma obrigação. Nesta oportunidade, vale lembrar que a tese defendida pela teoria da soberania nacional é a de que o ato de votar não decorre apenas de um direito, mas também de uma obrigação de eleger o corpo representativo. Todavia, para aceitar-se essa idéia, haver-se-ia de considerar o cidadão um mero instrumento do Estado, ou seja, votar seria uma função eletiva e não um direito. Nesse caso, o cidadão perde por completo sua vontade autônoma e passa a ser um mero instrumento do Estado. Porém é o povo que é o titular do poder, e não o Estado. Assim, o ato de votar é um direito para a concretização da soberania popular, pois considerar o voto como função ou dever contraria o princípio da liberdade do sufrágio, tendo em vista que este se materializa pelo voto.

c) Vislumbra-se que os altos índices de abstenção em determinadas regiões do país, principalmente nos Estados nordestinos, estão diretamente ligados a fatores sociais como a taxa de escolaridade da população. Nos Estados das Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, os quais apresentam melhores condições sociais no que se refere à educação, comparados com as taxas apresentadas nos Estados das Regiões Norte e Nordeste, apresentam menor índice de abstenção. Portanto, a presença do eleitorado nas urnas não depende, diretamente, da força normativa da Constituição que obriga o eleitor a votar, isto é, caso o voto deixe de ser obrigatório, passando a ser um ato de

manifestação de cidadania política consciente, a tendência é que melhore a participação dos eleitores nas urnas, principalmente nas regiões do país que apresentam melhor taxa de escolaridade. Na pior das hipóteses, o índice de abstenção ficará em torno das taxas apresentadas atualmente.

d) Um dos argumentos apresentados por políticos e juristas que se manifestam contrariamente à extinção do voto obrigatório é que a adoção do voto livre para todos os eleitores poderá ocasionar aumento do índice de abstenção o que, por sua vez, no entender desses defensores do voto obrigatório, colocaria em risco o sistema democrático. Porém, como já foi abordado no decorrer deste trabalho, o que caracteriza a democracia não é o consenso do maior número, mas o sufrágio universal, porque a regra da maioria não se preocupa com a hipótese de que os votos tenham sido sufragados com liberdade ou não, por medo ou por convicção, por vontade ou pela força. Dessa forma, resultados de eleições com a presença da maioria do eleitorado nas urnas não quer dizer que emanaram de uma Sociedade livre e que, de fato, exista democracia, pois esta requer liberdade para os cidadãos exercerem ou não o direito de escolha, isto é, o voto obrigatório se contrapõe ao sistema democrático.

Diante dessas considerações finais, pode-se dizer que a hipótese central deste trabalho confirmou-se, já que, não obstante a constatação de opiniões contrárias à extinção do voto obrigatório, o voto sufragado por convicção e espontânea vontade popular melhor se compatibiliza com a República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito.

Portanto é possível e viável substituir o voto obrigatório, hoje existente, por um voto livre e espontâneo. Com isso, a história política do Brasil estará tomando o caminho do ideal republicano, colocando o cidadão no exercício do poder político com a tarefa de tornar o seu dia mais feliz.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Cidadania: do direito aos direitos humanos*. São Paulo: Acadêmica, 1993.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: \_\_\_\_\_. *Sociedade civil e democratização*. São Paulo: Del Rey, 1996.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 39. ed. São Paulo: Globo, 1998.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais*. São Paulo: Saraiva, 1995.

BENEVIDES, Maria Vitória. Democracia e cidadania. In: VILLAS BÔAS, renata (Org.) *Participação popular nos governos locais*. São Paulo, Pólis, 1994, n. 14.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. Teoria geral da política. In: BOVERO, Michelangelo (Org.) *A filosofia política e as lições dos clássicos*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia*. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

BOFFIM, Benedito Calheiros. A obrigatoriedade do voto. *Correio Brasiliense*, Brasília, caderno Direito e Justiça, 27 jul. 1998.

BORON, Atílio A. *O Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BRANDÃO, Paulo de Tarso. *A tutela judicial dos "novos" direitos: em busca de uma efetividade para os direitos típicos da cidadania*. 2000. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

BRITO, Carlos Ayres. O aproveitamento do voto em branco para o fim de determinação de quociente eleitoral: inconstitucionalidade. In: ROCHA, C. L. A.; VELLOSO, C. M. S. (Orgs.) *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

CÂNDIDO, Joel José. *Inelegibilidades no Direito brasileiro*. Bauru: Edipro, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

CARLIN, Volnei Ivo. *Deontologia jurídica: ética e justiça*. Florianópolis: Obra Jurídica, 1997.

\_\_\_\_\_. *Ética & bioética*. Florianópolis: Terceiro Milênio, 1998.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Trad. pela equipe da PUCCAMP. Campinas: Papyrus, 1986.

CASTRO, Geralda Rabello de. *Voto "boi de piranha"*. Rio de Janeiro: Edipro, 1998.

CASTRO JR., Osvaldo Agripino de. *Guia da cidadania: teoria, prática e legislação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998. p. 14.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. 8. ed. São Paulo: Ática, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. Nova cidadania. *Revista de Cultura e Política, Cidade*, n. 28/29. 1993.

COSTA NETO, Valdemar da. *Relatório final sobre a proposta de emenda Constitucional n. 191/94*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/web/HPRFinal/relat09htm>>. Acesso em 9 abr. 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. 1930: história e cidadania. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte: UFMG, n. 78-79, 1994.

DEMO, Pedro. *Participação comunitária e constituição: avanços e ambigüidades*. São Paulo: Planpea, 1989. (Caderno de Pesquisa, 71)

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Trad. Leandro Konder. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

EVANS, Peter. *O Estado como problema e solução*. São Paulo: Lua Nova, 1993. CEDEC, n. 28/29

FAGUNDES, Antônio. *O poder da participação*. São Paulo: Cortez, 1993.

FEITOSA, Idalmir. *Voto consciente*. Disponível em <<http://www.secret.com.br/uvr/inforpag4.htm>>. Acesso em 8 dez. 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FOGAÇA, José. *Informação*, a 3 abr. 1997, quando da apresentação do Relatório final do Senado Federal favorável à extinção do voto obrigatório. Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/HPRFinal/relat09.htm>. Acesso em 9 abr. 2001.

GRAU, Eros Roberto. O Estado do pós-bem estar e o discurso neoliberal. *Revista Alter Agora*, Florianópolis, n. 1, 1994.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Abril Cultural, 1974. (Os Pensadores.)

IBGE. *Síntese de indicadores sociais 2000*. Rio de Janeiro, 2001.

IANNI, Octavio. *A sociedade global*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

JÚNIOR, Nabor. *Informação* disponível em <[www.gov.br/web/senado/naborjr/discurso/d19960614.htm](http://www.gov.br/web/senado/naborjr/discurso/d19960614.htm)>. Acesso em 8 dez. 2001.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

\_\_\_\_\_. *Teoria geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 4. ed. São Paulo: Alfa-omega, 1978.

LECHNER, Norbert. *Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina*. São Paulo: Luz Nova, 1993. CEDEC, n. 28/29.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências. 1982-94*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o Governo*. São Paulo: Abril cultural, 1973. (Os Pensadores)

MACIEL, Marco. Lei e Democracia, Direito e Justiça. In: *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 15-19, jan/mar. 1996.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MAGALHÃES, Nara Maria Emanuelli. *O povo sabe votar. uma visão antropológica*. Petrópolis: Vozes, 1998.

MARITAIN, Jacques. *O homem e o Estado*. Trad. Alceu Amoroso Lima. 3. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1959.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 63.

MARTINEZ, Paulo. *Poder e cidadania*. Campinas: Papyrus, 1997.

MELLO, Marco Aurélio Mendes Farias. Voto: direito ou obrigação? Liberdade de votar ou deixar de fazê-lo. *Advocacia Dinâmica*: boletim informativo semanal, v. 16, n. 35, 1996.

MEZZAROBA, Ourides. *Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária: o impasse constitucional da democracia representativa brasileira*. 2000. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MILL, John Stuart. *O utilitarismo*. Trad. Alexandre Braga Massella. São Paulo: Iluminuras, 2000.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. Considerações sobre o voto facultativo. *Revista TRE/RS*, Porto Alegre, v. 5, n. 10, p. 33-42, jan./jun. 2000.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

NISS, Pedro Henrique Távora. *Direitos políticos: elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais*. 2. ed. ver. e atual. Bauru: Edipro, 2000.

OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. *Monografia jurídica: orientações metodológicas para o trabalho de conclusão de curso*. Porto Alegre: Síntese, 1999.

PINTO FERREIRA, Luiz. *Princípios gerais do Direito Constitucional moderno*. São Paulo: Saraiva, 1993.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989.

QUITANILHA, Leomar. *Manifestação do Senador na reunião realizada no Senado Federal, em 3 de abril de 1997*. Disponível em < [www.senado.gov.br/web/HPRFinal/relat09htm](http://www.senado.gov.br/web/HPRFinal/relat09htm)>. Acesso em 9 abr. 2001.

REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000.

RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

ROCHA, C. L. A.; VELOSO, CMS (Coords.) *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

ROCHA, Leonel Severo. A democracia racial: a teoria do sufrágio em Rui Barbosa, In: BORGES FILHO, Nilson (Org.) *Direito, Estado, política e sociedade em transformação*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris; CPGD-UFSC, 1995.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Trad. de Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Trad. Mário Franco Nogueira. Lisboa: Presença; Brasil: Livraria Martins Fontes, 1979.

SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e cidadania: o referendo como instrumento de participação política*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SANTOS, Boaventura de Souza. Subjetividade, cidadania e emancipação. In: \_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

SARTORI, Giovanni. *A política: lógica e método nas ciências sociais*. Trad. de Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: UnB, 1997.

SEILER, Daniel-Louis. *Os partidos políticos*. Trad. Renata Maria Parreira Cordeiro. Brasília: UnB, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, Clovis Pires da. *Participação popular e cultura política: as emendas populares na Assembléia Constituinte de 1989, em Santa Catarina*. Florianópolis: UFSC, 1999.

SILVEIRA, José Néri da. Democracia e processo eleitoral. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 36, abr./jun. 2000, p. 13-25.

SOARES, Orlando. *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil* (promulgada em 5.10.1988). Rio de Janeiro: Forense, 1999.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SOUZA, Neomésio José de. *Intervencionismo e Direito: uma abordagem das repercussões*. Rio de Janeiro: Aide, 1984.

STEFANELLO, Osvaldo. A arte de governar. *Revista Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro, 1. sem. 1999, p. 162-169.

TELLES, Vera. Sociedade civil: Direito e espaços públicos. In: VILLASBOAS, Renata (org.). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994.

TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia?* Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996.

VERDÚ, Pablo Lucas. *Curso de Derecho Político*. Madrid: Tecnos, 1986, 2 v.

VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio, 1955. 2 v.

VIEIRA, Francisco Xavier Medeiros. A experiência do voto facultativo como expressão da cidadania. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 1, n. 1, 1994.

WEBER, Max. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Trad. de Karin Bakker de Araújo. Petrópolis: Vozes, 1993.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Ideologia, Estado e Direito*. 2. ed. ver. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

WEIS, Luiz. Texto disponível em [www.jt.estado.com.br/noticias/98/op/05.artigos.htm](http://www.jt.estado.com.br/noticias/98/op/05.artigos.htm). Acesso em 8 dez. 2001.

## ANEXO 1

### Capítulo IV da Constituição Federal, que trata sobre os direitos políticos:

**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:

- I – plebiscito;
- II – referendo;
- III – iniciativa popular.

**Obs: Incisos I a III regulamentados pela Lei n. 9.709, de 18.11.1998.**

§ 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.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I – a nacionalidade brasileira;
- II – o pleno exercício dos direitos políticos;
- III – o alistamento eleitoral;
- IV – o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V – a filiação partidária;

**[Obs: A Lei n. 9.096, de 19.09.1995, regulamenta este inciso.]**

VI – a idade mínima de:

- a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
- b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
- c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para vereador.

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

**[Obs: Redação dada a este parágrafo pela Emenda Constitucional n. 16, de 1997].**

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I – se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II – se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a propriedade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra influência do poder econômico ou abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

**[Redação dada ao parágrafo pela Emenda Constitucional de Revisão n. 04, de 1994].**

**Obs: A Lei Complementar n. 64, de 18.05.1990, regulamentou este dispositivo. Vale lembrar que a referida lei teve seu art. 1º, inciso I, alínea “b” alterado pela lei complementar n. 81, de 13.04.1994.**

§ 10 O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

**Obs:**

**Ver art. 22 e segs. da LC n. 64/1990.**

**Ver Lei Federal n. 8.137, de 27.12.1990.**

**Ver Lei Federal n. 8.429, de 02.06.1992.**

**Ver Lei Federal n. 8.884, de 11.06.1994.**

§ 11 A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça. Respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má fé.

**[Obs: Ver o art. 25 da LC n. 64, de 18.05.1990].**

**Art. 15.** É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I – cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II – incapacidade civil absoluta;

III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV – recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

**Obs: Ver lei Federal n. 8.429, de 02.06.1992.**

**Art. 16.** *A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.*

## ANEXO 2

**Partidos com estatutos registrados – Lei nº 5682/71 - adaptados à Lei n. 9.096/95:**

SIGLA	NOME	Data	Nº
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	30.06.81	15
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	03.11.81	14
PDT	Partido Democrática Trabalhista	10.11.81	12
PT	Partido dos Trabalhadores	11.02.82	13
PFL	Partido da Frente Liberal	11.09.86	25
PL	Partido Liberal	25.02.88	22
PC do B	Partido Comunista do Brasil	23.06.88	65
PSB	Partido Socialista Brasileiro	01.07.88	40
PSDB	Partido Da Social Democracia Brasileira	24.08.89	45
PTC	Partido Trabalhista Cristão (Antigo PH)	22.02.90	36
PSD	Partido Social Democrático	16.03.90	41
PSC	Partido Social Cristão	29.03.90	20
PMN	Partido da Mobilização Nacional	25.10.90	33
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional	30.10.90	56
PRP	Partido Republicano Progressista	29.10.91	44
PPS	Partido Popular Socialista- (Antigo PCB)	19.03.92	23
PV	Partido Verde	30.09.93	43
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil	11.10.94	70
PPB	Partido Progressista Brasileiro (PPR+PP)	16.11.95	11
PSTU	Partido Socialista Dos Trabalhadores Unificado – Ant. PRT	19.12.95	16
PCB	Partido Comunista Brasileiro	09.05.96	21
PST	Partido Social Trabalhista	28.08.96	18
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	18.02.97	28
PHS	Partido Humanista da Solidariedade - (Antigo PSN)	20.03.97	31
PSDC	Partido Social Democrata Cristão - Ant. PDC	05.08.97	27
PCO	Partido Da Causa Operária	30.09.97	29
PTN	Partido Trabalhista Nacional	02.10.97	19
PAN	Partido Dos Aposentados Da Nação	19.02.98	26
PSL	Partido Social Liberal	02.06.98	17
PGT	Partido Geral Dos Trabalhadores	02.09.99	30

Atualizada em 06.09.2001.

