



Este item está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 3.0 Brasil

Você tem o direito de:

- **Compartilhar** — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato
- **Adaptar** — remixar, transformar, e criar a partir do material

O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

De acordo com os termos seguintes:

- **Atribuição** — Você deve dar o **crédito apropriado**, prover um link para a licença **e indicar se mudanças foram feitas**. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de maneira alguma que sugira ao licenciante a apoiar você ou o seu uso.
- **NãoComercial** — Você não pode usar o material para **fins comerciais**.
- **Compartilhalgual** — Se você remixar, transformar, ou criar a partir do material, tem de distribuir as suas contribuições sob a **mesma licença** que o original.

Sem restrições adicionais — Você não pode aplicar termos jurídicos ou **medidas de caráter tecnológico** que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.



This item is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Brazil License.

You are free to:

- **Share** — copy and redistribute the material in any medium or format.
- **Adapt** — remix, transform, and build upon the material.

The licensor cannot revoke these freedoms as long as you follow the license terms.

Under the following terms:

- **Attribution** — You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.
- **NonCommercial** — You may not use the material for commercial purposes.
- **ShareAlike** — If you remix, transform, or build upon the material, you must distribute your contributions under the same license as the original.

No additional restrictions — You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

O CIDADÃO E O DIREITO DE SUFRÁGIO

- 1 — O indivíduo e o sistema normativo.
- 2 — O Estado de Direito e o cidadão.
- 3 — Direitos do indivíduo e direitos do cidadão.
- 4 — Estatuto do indivíduo e Estatuto do cidadão.
- 5 — Direito de sufrágio e sua importância.
- 6 — Controvérsia sôbre o Direito de sufrágio.
- 7 — Sufrágio e voto.
- 8 — Evolução do sufrágio e do voto.
- 9 — O regime brasileiro.
- 10 — Deformações do regime.
- 11 — Opressão e resistência.
- 12 — Voto e liberdade.

Josephat Marinho
Senador Federal — Prof.
da Faculdade de Direito
da Universidade da Bahia

1. Em tôda sociedade o homem é um centro de ações diversificadas. Trabalha, reivindica, apóia, concede. Age em função de si mesmo ou no interêsse da vida associada, do grupo a que pertence. Procede em harmonia com os costumes e as regras dominantes ou se rebela, em nome e em defesa de novas práticas e aspirações.

Nas sociedades evoluídas e politicamente organizadas, um sistema normativo impositivo e permanente regula o procedimento dos indivíduos, para que os conflitos não perturbem a continuidade da vida em co-

mum. As convenções das primeiras formas de organização social são substituídas por princípios criados, impostos e garantidos pelo poder político. Tanto mais se apura esse fenômeno quanto maior a transformação do poder individualizado — autocrático ou monocrático — em poder institucionalizado. Vale dizer: o indivíduo torna-se, crescentemente, um estuário de direitos e obrigações à medida que o poder político se converte, de atributo ou propriedade de pessoas, em processo de distribuição de tarefas definidas, por órgãos certos, segundo um ordenamento geral.

Esse ordenamento geral, consubstanciado nas constituições e nas leis, é superior à vontade de governantes e governados. *Protege e limita o comportamento de uns e outros. Reduzindo-lhes o arbítrio, em benefício do progresso social, a ordem jurídica proporciona a dirigentes e dirigidos condições estáveis de exercício de suas prerrogativas e de seus deveres.*

2. Quando as sociedades atingem essa fase de aprimoramento das instituições políticas e jurídicas, configura-se o Estado de Direito. A observação ajusta-se ao conceito de *Loewenstein*: "Uma comunidade política será qualificada como Estado de direito quando as normas estabelecidas pela Constituição para o desenvolvimento do processo político obriguem e vinculem, igualmente, tanto os órgãos estatais — detentores do poder — quanto os cidadãos — destinatários do poder." (1)

Destinatários do poder, para que este sobre eles exerça a autoridade e o comando asseguradores do equilíbrio social, os cidadãos não se equiparam, entretanto, a agentes passivos das relações criadas. São titulares, também, de franquias que se ampliam com a humanização das instituições.

3. É esta, aliás, a condição dos indivíduos no quadro do Estado. Daí a diversidade de direitos que lhes reconhece a legislação, de acordo com sua situação na sociedade. Direitos civis, direitos políticos, direitos sociais e econômicos formam, gradualmente, o patrimônio jurídico dos indivíduos, em densidade variável com as contingências históricas, gerais ou peculiares a determinados povos.

Numa visão de conjunto, *Schmitt* (2) sugere a seguinte classificação dos direitos da pessoa humana:

— direitos de liberdade do indivíduo isolado: liberdade de consciência, liberdade pessoal, propriedade privada, inviolabilidade do domicílio;

— direitos de liberdade do indivíduo em relação com outros: livre manifestação de pensamento, liberdade de palavra, liberdade de imprensa, liberdade de cultos, liberdade de reunião, liberdade de associação;

— direitos do indivíduo no Estado, como cidadão: igualdade perante a lei, direito de petição, sufrágio igual, acesso igual aos cargos públicos;

— direitos do indivíduo a prestações do Estado: direito ao trabalho, direito à assistência e ao socorro, direito à educação, formação e instrução.

Dessas categorias, considera as duas primeiras "garantias da esfera liberal — individualista", a terceira, "direitos políticos democráticos do cidadão", e, a última, "direitos e prestações socialistas ou sociais".

4. Em consequência, é lógico admitir que há um *estatuto de indivíduo*, em que se definem os direitos gerais da pessoa e os limites e modos de seu exercício, e um *estatuto de cidadão*, como corpo de princípios reguladores dos direitos políticos, ou cívicos. Estes direitos caracterizam o *status político* do indivíduo, ou seja, a cidadania.

5. Dos direitos políticos é o de sufrágio o mais eminente, em relação ao homem e à comunidade. Propicia ao cidadão eleger e ser eleito para os cargos de representação política. Assegura-lhe, pois, participar na formação das assembleias e na escolha dos dirigentes. Ora, de uma boa representação parlamentar decorre a segurança de leis adequadas e justas. De um governo competente e lúcido resulta a realização do bem-estar coletivo. Do critério de legislar e de executar as leis, consequentemente, depende o tratamento a ser dado aos direitos do in-

(1) *Loewenstein, Karl — Teoría de la Constitución, Trad. de Alfredo G. Anabitarte, Ediciones Ariel, Barcelona, 1965, pág. 163.*

(2) *Schmitt, Carl — Teoría de la Constitución, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid (Reimbresion), pág. 197.*

divíduo e das pessoas jurídicas. Logo, o exercício seguro do direito de sufrágio é pressuposto e garantia do respeito e da grandeza dos direitos em geral.

Mesmo os demais direitos políticos, senão êsses principalmente — o de igualdade perante a lei, o de petição, o de acesso aos cargos públicos — têm sua perspectiva condicionada à segurança e ao bom uso da prerrogativa de votar. Onde o poder político é estranha às fontes de consentimento popular, ou se ergue fundado na contrafação delas, não há aprêço, mas desprêzo, pelos privilégios da cidadania. Tôdas as espécies de tirania, as **ditaduras sociológicas** — correspondentes a uma crise de estrutura e de crenças — e as **ditaduras técnicas** — originárias de fatos exteriores à sociedade ou isolados no interior dela, segundo a classificação e a doutrina de **Duverger** ⁽³⁾ —, tôdas elas representam um poder adverso ao fortalecimento da personalidade humana e ao reconhecimento de direitos iguais.

Por isso, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, imprimiu às garantias do cidadão, se não a força — que os organismos internacionais ainda não puderam afirmar —, o sentido de postulados gerais. Proclamou, em seu art. 21, que a vontade do povo é a base da autoridade do poder público e se expressará em eleições legítimas e periódicas, por sufrágio universal e igual e por voto secreto, ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

6. No plano jurídico, porém, não há conceitos lineares ou imutáveis, sobretudo na esfera da direita pública. Se o dado jurídico é sempre controverso, enriquece-se de dúvidas quando encravado no fato político. Em razão disso, e ainda por sua relevância, o direito de sufrágio havia de tornar-se necessariamente polêmico.

Direito ou função, direito individual ou função pública ou social, privilégio da pessoa ou atributo da cidadania, direito natural do indivíduo ou compensação que lhe

dá o Estado por ser contribuinte e prestador de serviço militar, poder de assentimento e poder de clientela, essas e outras concepções tentam fixar a noção do sufrágio.

Mas **Carlos Fayt**, que as resume em excelente monografia, observa, acertadamente, que as diversas concepções se aproximam ao considerar o sufrágio como um direito ou uma função. E, definindo-o como um direito político, "um direito público subjetivo de natureza política", acrescenta, esclarecedor: "Os direitos políticos se caracterizam por objetivar-se em várias funções relacionadas com a organização e, em essência, com o poder da comunidade sobre si mesma." "O sufrágio não pode ser isolada de sua significação política, de sua conexão com o poder, com a organização política e o ordenamento da comunidade." ⁽⁴⁾

Assim, e visto que o indivíduo concorre, pelo voto, para integrar e exprimir a vontade coletiva — local, regional ou nacional — na escolha dos representantes e dirigentes, é lógico asseverar que o sufrágio constitui um **direito-função**. É uma prerrogativa do cidadão subordinada, no seu exercício, a fatores transpessoais, de ordem pública. Daí a obrigatoriedade do voto, prescrita em tantos sistemas normativos, entre os quais o nosso, sem ofensa à liberdade de decisão ou de escolha que o direito de sufrágio envolve, nos regimes democráticos. Obrigada a votar, o cidadão não é compelido, entretanto, ao ato de escolher. Pode comparecer à eleição, obediente ao imperativo constitucional ou legal, e votar em branco, recusando-se, legitimamente, à manifestação de preferência.

7. Cumpre assinalar, por isso mesmo, que, embora as duas expressões sejam empregadas, de regra, como equivalentes, há, em rigor, na teoria e na prática, diferença entre sufrágio e voto. Sufrágio é o direito;

(3) Duverger, Maurice — *De la Dictature*, René Julliard, Paris, 1961, págs. 17 — 19, notadamente.

(4) Fayt, Carlos S — *Sufragio y Representación Política*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963, páginas 7 — 24.

voto, a forma de exercê-lo. Um é a garantia, o outro o instrumento que a efetiva. A propósito, é de irrecusável clareza a reflexão de Feryt: "O voto é uma determinação de vontade que compreende outras espécies além do sufrágio político. Vota-se nas assembleias legislativas, nos tribunais, nos corpos diretivos, nos órgãos de direção e deliberação de todo tipo de instituições, públicas ou privadas. Constitui uma forma de expressão da vontade. Com relação ao sufrágio político, o voto representa o fato de seu exercício, vinculado à eleição e à participação no governo. A atividade que o eleitor desenvolve quando vota, a ação de emitir o voto, configura um ato político, e não um direito político." (8)

Quando a Constituição brasileira se refere a sufrágio universal e direto e a voto secreto (art. 134), e preceitua que este e o alistamento são obrigatórios (art. 133), consigna, indistintamente, a diferença apreciada. E tanto o voto, em si mesmo, não é o direito, que será nulo se o votante não for eleitor, ou seja, titular reconhecido do poder de sufrágio, segundo regimes eleitorais, como o nosso, de qualificação especial do quadro deliberante.

Do ponto de vista sociológico, porém, importa, antes de tudo, garantir e ampliar o sufrágio e sua expressão objetiva.

§. Para que as manifestações do sufrágio sejam livres e legítimas, os sistemas legislativos democráticos aperfeiçoam, continuamente, os processos de formação do corpo eleitoral, de garantia e de prática do voto, e de realização e apuração das eleições. As medidas adotadas visam, sobretudo, a coibir o abuso do poder político, do poder econômico e do poder da vontade dos indivíduos. Garantem e disciplinam o voto como instrumento de grave decisão pessoal e coletiva. Tendem a suprimir as discriminações, em benefício da igualdade dos cidadãos.

O sufrágio qualificado ou restrito, baseado na fortuna, no grau de instrução, ou em privilégios pessoais, é substituído pelo su-

frágio universal, extensivo às mulheres. Ao sufrágio reforçado ou privilegiado, atributivo de voto múltiplo a certos eleitores, como, por exemplo, os chefes de família, sucede, progressivamente, o sufrágio igual ou único. Ao sufrágio corporativo, que valoriza os grupos profissionais, antepõe-se, com vantagem, o sufrágio individual, próprio do homem e não do tipo de ocupação. O sufrágio indireto, ou de dois graus, cede lugar ao sufrágio direto, pelo qual o cidadão escolhe os representantes de sua preferência, sem participação de vontades interpostas. O voto público não resiste à superioridade do voto secreto, como garantia da liberdade e da independência do eleitor, numa sociedade ainda marcada, na maioria dos povos, por diferenças de classes e de força econômica. O voto facultativo, peculiar à concepção de exagerada autonomia do indivíduo, é superado pelo voto obrigatório, que impõe ao cidadão o dever de exercitar sua liberdade política.

Outras fórmulas de aperfeiçoamento dos regimes políticos adotam os legisladores, de acordo com particularidades variáveis. Preferem o sufrágio uninominal ou plurinominal ou por lista de candidatos. Consagram o princípio majoritário ou o critério democrático da proporcionalidade, que assegura a representação das minorias nas assembleias políticas.

A institucionalização dos partidos políticos, traduzindo o enquadramento deles no sistema jurídico positivo, é providência crescente e de indiscutível valor. Fortalece as agremiações e lhes propicia cumprir a fecunda tarefa de organização e disciplina da opinião pública, sobre que repousa a formação das câmaras e dos governos populares, tanto quanto sua vitalidade.

9. A Constituição brasileira de 1946 seguiu essa linha de transformação democrática, interrompida desde 1937 pela Carta decretada. Adotou o regime representativo, baseado no princípio de que todo poder

(8) Feryt, Carlos S. — Ob. cit., pág. 18.

emana do povo e em seu nome será exercido (art. 1.º). Estabeleceu o sufrágio universal e direto, o voto obrigatório e secreto e assegurou a representação proporcional dos partidos políticos nacionais (arts. 133 e 134). Se não conferiu o direito de sufrágio ao analfabeto, revelou moderação no enunciado das demais limitações ao alistamento (art. 132) e no rol das inelegibilidades (arts. 138 a 140). Reflete, num e noutro caso, a inexistência de espírito dogmático, ou de facção.

E as deformações verificadas na prática desse regime não eram caracterizadas por intuits autoritários, ou de discriminações momentâneas e injustificáveis. Os desvios resultavam, essencialmente, da falta de estruturas partidárias ajustadas às mutações em marcha na paisagem social e cultural do País. Os vícios, portanto, poderiam ser corrigidos sem subversão do sistema, antes por seu fortalecimento.

A Lei n.º 4.737 — Código Eleitoral — e a Lei n.º 4.740 — Lei Orgânica dos Partidos Políticos —, ambas de 15 de julho de 1965, constituem valiosas subsídios à renovação de quadros e costumes, e indicativos da possibilidade de reforma sem adulteração do sistema. Se não consubstanciam as normas ideais para promoção das mudanças e retificações completas no regime eleitoral e partidário, representam esclarecido esforço no sentido da contenção de erros apurados. Dois exemplos o demonstram. O Código Eleitoral proibiu aliança de partidos nas eleições pelo sistema de representação proporcional (art. 105), extirpando, assim, uma prática que destruiu o princípio legal. A Lei Orgânica dos Partidos criou exigências destinadas a reduzir o número excessivo das agremiações (arts. 7.º e 79), atendendo a necessidade que repercutia no pensamento geral do povo.

10. Mas a Emenda Constitucional n.º 14, de 1965, e a Lei n.º 4.738, de 15 de julho,

também do mesmo ano, ampliaram demasiadamente, e por motivos circunstanciais, o rol das inelegibilidades. O Ato Institucional n.º 2, a par de outros excessos, extinguiu os partidos políticos (art. 18). E não foi permitida a imediata organização dos novos na conformidade da Lei Orgânica, apesar de prevista no Ato Institucional (parágrafo único do art. 18). O Ato Complementar n.º 4 estipulou a criação de "organizações" com "atribuições de partidos políticos", formadas pelos membros efetivos do Congresso Nacional (art. 1.º), só admitindo a fundação das agremiações definitivas depois de "últimas todas as eleições de 1966" (art. 15). Em consequência, constituíram-se dois agrupamentos provisórios, destituídos de condições de vitalidade e de mobilização de massa, até porque suspensas as principais eleições diretas de voto majoritário: a de Presidente e Vice-Presidente da República pelo Ato Institucional n.º 2 (art. 9.º), a de Governador e Vice-Governador e a dos Prefeitos das Capitais no Ato Institucional n.º 3 (arts. 1.º e 4.º).

Esvaziou-se, pois, o poder de escolha do corpo eleitoral, limitado, agora, à designação dos representantes às câmaras políticas e dos prefeitos dos Municípios que não sejam Capitais. Agrava-se a situação porque as eleições programadas para este ano se realizarão sob a vigência do Ato Institucional n.º 2, que faculta ao Presidente da República, apenas ouvido o Conselho de Segurança Nacional, "suspender os direitos políticos de qualquer cidadão, pelo prazo de 10 anos, e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais" (art. 15).

O caráter formalmente transitório desse regime de exceção em nada diminui a gravidade da situação: primeiro, porque eleições essenciais, inclusive de deputados e senadores federais, incidirão em suas normas; segundo, porque lavra tendência de converter em regras permanentes certos

preceitos restritivos da soberania popular, como o de excluir do processo de eleição direta a escolha do Presidente e do Vice-Presidente da República.

11. Nestas condições, a normalidade institucional procurada envolve o estabelecimento pleno do direito de sufrágio, a criação de partidos de ação vigorosa e de programas definidos e a segurança da liberdade política a todos, em regime de oportunidades iguais.

Todos esses objetivos interessam à posição do homem na sociedade política. Cabe ao cidadão, portanto, colocar sua capacidade de resistência a serviço da renovação do regime representativo. Há de correr riscos para salvar o conjunto de suas franquias. **Agustín de Vedia** retrata verdade histórica ao assinalar que "o mau uso dos direitos políticos, o abandono da vida cívica, a desnaturalização das associações ou partidos políticos conduz, inevitavelmente, a momentos de ofensa aos direitos civis, de insegurança para sua vigência" (6). Não basta, pois, a proclamação dos direitos, é indispensável que seus titulares os exerçam com energia e inteligência.

Observa-se, por exemplo, e ainda há pouco o fez o Professor **André Haurion**, que a adoção do voto feminino provocou, em alguns países, uma inclinação do corpo eleitoral para a "direita", contribuiu para acentuar a "personalização do poder" (7). Ao que parece, esse fenômeno não se verificou no Brasil. Outros fatos ou circunstâncias, no entanto, têm perturbado, entre nós, o exercício do voto. Num período recente, o radicalismo da idéia de reformas maculava de reacionário todo pensamento oposto à aceitação passiva dos dogmas em curso.

Agora, o pensamento evoluído, condenatório das desigualdades injustas, é acusada de subversivo.

Esse sistema de constrangimento e de pressão deturpa a propagação das idéias e prejudica o livre exercício do poder de escolha do eleitorado. A resistência do cidadão é a garantia de sua independência, que, decerto, não pode ser completa se a inferioridade econômica deprime o poder da vontade. De qualquer modo, procede a advertência de **Raymond Aron**: "Um poder ilegítimo, a que se é constrangido à submissão, degrada os que lhe não podem escapar e não o querem respeitar. Assim, a liberdade política contribui para tornar os homens dignos dela, para fazê-los cidadãos, nem resignados nem rebeldes, críticos e responsáveis." (8) Essa, precisamente, de crítica responsável, é a posição dos cidadãos, para segurança de sua liberdade.

12. Como a vigilância corretiva exprime-se, ordinariamente, pelo voto, o cidadão deve ter sempre a noção de que só é legítimo o consentimento que reflete uma decisão consciente. O voto subjugado, ou de favor, é negação do direito de sufrágio. Sem a consciência do dever de ser livre o voto não exprime consentimento político, traduz adesão, que não é forma de liberdade, mas de escravização.

O dever de ser livre equivale ao decêro da cidadania. O voto com liberdade, que pressupõe poder de escolha e pluralidade de candidatos, é custódia da democracia.

(6) Vedia, Agustín de — *Derechos Constitucional y Administrativo*, Editorial Maocchi, Buenos Aires, 1963, pág. 303.

(7) Haurion, André — *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Editions Montchrestien, Paris, 1966, pág. 251.

(8) Aron, Raymond — *Essai sur les Libertés* Calmann — Lévy, Paris, 1965, pág. 235.