

RESUMO

Esta obra objetiva a análise pormenorizada dos fatores que determinam as principais expressões de perversão do sufrágio instrumentalizado pelo voto. O voto é nada mais do que a principal expressão democrática do Estado; a própria Constituição Federal preleciona que o detentor da soberania é o cidadão. Voto é dever ético daquele que tem o poder-dever de participar das escolhas do governo. Trata, em seus capítulos, da evolução histórica do voto pautada nas diversas Constituições do Estado brasileiro, do sistema eleitoral em uso no Brasil, do sistema político em duas perspectivas, quais sejam, do Pluripartidarismo e do Sistema Eleitoral; dos fatores históricos da perversão do voto e ainda da necessidade de reforma eleitoral, bem como os principais pontos a serem discutidos. A importância do voto é tamanha que o próprio legislador, para salvaguardar esta expressão, cria mecanismo de controle e proteção deste. Ainda assim é possível vislumbrarmos a falta de lhanza no processo eleitoral; tem sido difícil de coibir as práticas ilegais, por meio das sanções atuais, que estão ainda aquém do necessário.

Palavras-chave: voto, sufrágio, perversão, sistema eleitoral, pluripartidarismo, lhanza, práticas ilegais, constituição, reforma eleitoral, sanções.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REPRESENTATIVIDADE NO BRASIL	6
2.1 DO CONTEXTO CONSTITUCIONAL DO VOTO.	6
2.2 DA REPRESENTAÇÃO E DO VOTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 198811	
2.3 DOS DIREITOS POLÍTICOS	13
3. DO DIREITO ELEITORAL	19
3.1 DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO ELEITORAL	19
3.2 DA IMPORTÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO ELEITORAL	20
3.3 DO PRINCÍPIO REPUBLICANO	21
3.5 DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO	23
3.6 DO PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR	24
3.7 DO PRINCÍPIO DO PLURIPARTIDARISMO	24
4. DOS DIFERENTES SISTEMAS ELEITORAIS.....	27
5. DA PERVERSÃO DO VOTO	30
6. DA REFORMA ELEITORAL.....	34
CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
REFERÊNCIAS	39

1. INTRODUÇÃO

A primeira indagação deste artigo: quais são os fatores que culminam com a perversão do voto? Quando falamos de voto é necessário lembrarmos o valor que está intrínseco a esta forma de expressão.

O voto é direito-dever do cidadão, mais precisamente dever ético exercido por todos aqueles que com poder de soberania podem decidir os planos governamentais de representação estatal. Este instrumento sofreu em sua manifestação inúmeras mudanças e evoluções. Todas as constituições federais discorreram de maneira diversa sobre o voto.

O poder constituinte originário, em sua derradeira manifestação, estipulou a forma de manifestação, o valor e a maneira instrumentalizada do voto, caracterizando-o como direto, secreto, universal e periódico, o que nos leva à observação de sua ligação com o Estado democrático de Direito, forma estatal adotada pelo Brasil.

A história que nos envolve e a cultura que desenvolvemos têm ligação direta com todas as diferentes formas de perversão da expressão do voto, com início ainda no Brasil Colônia, chegamos aos dias hodiernos com inúmeros casos de fraude e ilicitude no que tange ao sistema político representativo brasileiro.

O sistema eleitoral imposto, a maneira de escolha dos representantes, o pacto federativo, o pluripartidarismo são os principais atores da representatividade no Brasil, que merecem ser revisados de maneira periódica, pois devem ser instrumento vivo, que evolui de acordo com a sociedade e passa por transformações de tempos em tempos.

A lhanza do processo eleitoral é ameaçada não só pelos instrumentos humanos dos quais depende a política local, mas, sobretudo, das inúmeras lacunas de uma compilação normativa já deveras ultrapassada e monótona.

De todas as formas de ilicitude que envolve o modelo representativo, a perversão do voto, principal instrumento popular de cidadania ética, é quiçá a mais importante delas, uma vez que fere diretamente o instrumento da representação da escolha dos candidatos; o meio pelo qual a população pode "aplaudir" ou "punir" determinadas pessoas é elegendo ou deixando de elegê-las, quando for o caso.

Necessário mostrou-se o estudo dos fatores históricos que levaram à expressão "voto" ao exercício tal qual é hoje. Percebe-se que o povo foi enxertado de comportamentos corruptos de tal maneira e por tanto tempo que nos parece perfeitamente normal o atentado ao instrumento político do voto. Diversos são os cientistas políticos que se empenham no

estudo pormenorizado destes fatores e maior número ainda se encontra daqueles que corroboram por uma efetiva mudança no cenário político.

Se o preceito do Estado democrático de Direito é a responsabilidade do governante, não há que eximir o cidadão de tal responsabilidade por não exercer de maneira correta e consciente seu exercício de voto. Para tanto são necessários estudos não só dos sistemas eleitorais e partidários, mas dos candidatos votados, do cidadão votante e ainda da valoração deste poder sufragado.

2. DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REPRESENTATIVIDADE NO BRASIL

2.1 DO CONTEXTO CONSTITUCIONAL DO VOTO.

A legislação eleitoral tem como objetivo central a constatação da formação de uma ordem político-constitucional. Neste prisma, vejamos o que diz Canotilho¹:

“um sistema de limites impostos aqueles que exercem poder político (freios e contrapesos), via soberania popular de onde o poder político deriva do poder dos cidadãos”.

O estudo da legislação é um exercício expressivo, pois o Direito, por meio de suas mudanças e continuidades, resulta puramente de relações sociais que, por sua vez, decorrem de movimentos humanos e desdobramentos históricos, com a finalidade precípua de empreender a forma de organização política e representativa de uma sociedade, conforme ensinamentos de Gomes de Queiroz.²

Assim, a análise que se segue exige o desmembramento de acontecimentos históricos para se chegar à certificação das mudanças do mundo jurídico que originaram de transformações sociais, políticas e econômicas pelas quais o Brasil passou no contexto de suas Constituições e que refletem no sistema político adotado e na forma de representatividade que, hodiernamente, vivemos.

Segundo Fonseca³:

O primeiro registro de votação ocorreu ainda no período colonial. Em 1532, os moradores da Vila de São Vicente (SP) foram às urnas escolher o Conselho Municipal. No entanto, o processo garantia o direito de voto apenas para aqueles que preenchessem certas condições econômicas, seguindo à risca determinações da Coroa portuguesa. Somente no século 19, em 1824, dois anos após a independência, o Brasil teve sua primeira legislação eleitoral. O sistema inaugural foi organizado por meio de eleições indiretas, em que os eleitores das paróquias escolhiam os chamados eleitores das províncias. Esses seriam os responsáveis por votar nos deputados e senadores.

Neste primeiro registro, o voto caracterizava-se censitário e indireto, com pouca expressividade; vivíamos uma época de fragilidade quanto à soberania luso devido ao próprio período colonial, fortemente marcado por conflitos sociais e que colocavam a coroa portuguesa em situação de vulnerabilidade.

Sem qualquer legislação "tupiniquim" respaldando o ato, seguiam as ordenações de Portugal, "código" elaborado ainda no ano de 1603, intitulado de Ordenações Filipinas. Tendo sido origem no reinado de Felipe II de Portugal, essa compilação legislativa

¹CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 7. Ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 70.

²GOMES DE QUEIROZ, Arnaldo. **O Voto no Brasil**: Um direito ou uma Obrigação. Fortaleza: Edições UFC, 2008.

³FONSECA, Marcelo da. **Trajetória democrática**: registro da primeira votação ocorrida no Brasil. Disponível em: < http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/10/26/interna_politica,5833> Acesso em: 28 nov 2014.

demonstra o esforço pioneiro em sistematizar o Direito português à época. "Essa lei determinava que todo poder emanaria da personificação do rei, que era instrumento de um poder teocrático", como assegurou Cezario.⁴

Ao estudar a formação da cultura brasileira, Paiva⁵ definiu que no momento inicial da colonização da América Portuguesa, o marco teleológico cristão, sedimentado ao longo da idade média, justificava a "ordem social e o poder político".

O autor também destaca a presença da religiosidade nas práticas sociais que se estabeleciam:

Deus, com efeito, está presente e atuante, tudo convergido para Ele, a Ele se referindo não por decisão da vontade, mas pela própria constituição. O corpo social se organiza hierarquicamente, conforme as funções exercidas, o rei e o papa no ápice. A unidade do corpo prevalece sobre as partes e, portanto, sobre as pessoas. As competências das partes lhes garantem o direito de as exercerem, sem intromissão das demais, o rei se distinguindo por distribuir a justiça em casos de conflito. Assim, religiosidade e direito são características privilegiadas da maneira social de ser dos portugueses.

Este ideário vivido e praticado no dia a dia da colônia, trazido de Portugal e aqui cultivado nas mínimas relações com toda espontaneidade, está presente nessas ordenações, que, além de expressar a marcante religiosidade, permite compreender certa estratificação social ao se referir, por exemplo, à proibição de clérigos e fidalgos na atuação em atividade de compra e venda. Ao passo que demonstra o caráter centralizador da monarquia, o que é facilmente percebido no Título XXII, ⁶"Que se não engeite moeda d'EL-Rey". Previam-se penas graves a quem cometesse tal delito, como se observa:

Qualquer pessoa, que engeitar nossa moeda verdadeira lavrada de nosso cunho, se for peão, seja preso e açoitado publicamente, e sendo homem que não os açoutes, seja prese e degredado para Africa per dous annos.

O que nos permite afirmar que sendo a sociedade lugar de debate e embate entre os sujeitos que a compõe, trouxeram junto delas suas características políticas e de representatividade para o Brasil Colônia e determinaram, assim, as primeiras expressões de voto.

⁴CEZARIO, Leandro Fazollo, **A estrutura jurídica no Brasil colonial**: criação, ordenação e implementação.

Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7088

Acesso em: 05 dez 2014.

⁵PAIVA, José Maria de; BITTAR, Marisa; ASSUNÇÃO, Paulo de (Org.). **Educação, História e Cultura no Brasil Colônia**. São Paulo: Arké, 2007, p. 114.

⁶ORDENÇÕES FILIPINAS, Liv. 4º, tit. XXII. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1984.

Eleições em âmbito nacional só viriam acontecer a partir de 1821, quando, ainda com legislação própria faltosa, o Brasil acompanhava a legislação eleitoral dos dispositivos da Constituição espanhola. Nesta ocasião, foram eleitos 72 representantes na corte portuguesa.

Gomes⁷ preleciona:

Não existia variedade de partidos políticos. À época nem mesmo haviam se originado; só vieram a ser criados na primeira metade do Sec. XIX. O voto não era secreto, e o corpo eleitoral, composto de "homens livres" e analfabetos. O poder de voto dessa parcela populacional ainda não era restrita, podendo se expressar em eleições. No cenário seguinte, a Colônia Luso-Brasileira tomara-se independente, e Dom Pedro I achou por bem ordenar a elaboração da primeira legislação eleitoral brasileira, que já seria utilizada na Assembleia Geral Constituinte de 1824, como nos ensinou mesmo autor em mesma obra.

A carta Constitucional de 1824, primeira do país, chegou carregada de uma teoria política europeia e impregnada pelo chamado Poder Moderador. Como ensina Cretella Junior⁸:

O sufrágio não era universal e votavam somente os homens maiores de 25 anos com renda anual de 200 a 400 mil réis, permissão estendida aos casados com 21 anos e, independente da idade, oficiais militares, clérigo e bacharéis.

Em um conceito mais doutrinário que jurídico, Bueno⁹ explica o Poder Moderador:

O Poder Moderador - dizia o art. 98 da Constituição - é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da Nação e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos.

O Poder Moderador [...] é a suprema inspeção da Nação, e o alto direito que ela tem, e que não pode exercer por si mesma, de examinar como os diversos poderes políticos, que ela criou e confiou a seus mandatários, são exercidos. É a faculdade que ela possui de fazer com que cada um deles se conserve em sua órbita, e concorra harmoniosamente como outros, para o fim social, o bem-estar nacional, é que mantém seu equilíbrio, impede seus abusos, conserva-os na direção de sua missão; é, enfim, a mais elevada força social, o órgão político mais ativo, o mais influente, de todas as instituições fundamentais da Nação.

⁷GOMES, Laurentino. **1822**, 1ªed. São Paulo: Ed. Globo, 2013, p.100

⁸CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Tomo II 2ª ed. São Paulo: Forense Universitária, 1991, p. 1093.

⁹BUENO, José Antonio Pimenta, **Direito Público Brasileiro e Análise de Constituição do Império**, Rio de Janeiro: Nova Edição 1958, p. 203.

O imperador exercia o papel de chefe privativo de Estado e do Governo, além de outras funções que determinavam a ele a liderança suprema da vida social e política da Colônia Luso-Brasileira.

Segundo Octaciano Nogueira:¹⁰

É nessa concepção que reside efetivamente a chave de toda a organização política do Império. Neste contexto, nota-se o caráter dominante incontrastável do papel do monarca em compatibilização de sua autoridade e do poder que era transmitido hereditariamente.

[...] examinada sob o aspecto da eficácia, considerada a partir de sua vigência, a Constituição Brasileira de 1824 foi a de maior duração das sete que tivemos. Ao ser revogada pelo governo republicano, em 1889, depois de 65 anos, era a segunda Constituição escrita mais antiga do mundo, superada apenas pela dos Estados Unidos.

O valor material dos textos constitucionais deve ser medido pela sua eficácia que é tradução da sua durabilidade, sendo tão mais eficiente quanto maior for sua perpetuação no tempo.

Gomes,¹¹ ao tratar da história brasileira que envolve a Carta Constitucional de 1824, ensina-nos que esta foi outorgada pelo imperador, no dia 25 de março de 1824, sendo uma das mais avançadas da época na proteção de Direitos Civis.

O historiador Macaulay¹² afirma que, "embora tivesse imperfeições, era a melhor entre a de todos os países do hemisfério ocidental, com exceção da dos Estados Unidos".

No relevante aspecto temporal, foi a mais duradoura Constituição Brasileira, compatibilizando com a sua eficiência e sucesso em dividir o Estado e organizar seus poderes.

Gomes¹³ ainda afirma:

Uma das novidades da constituição de 1824 era a liberdade de culto. O catolicismo mantinha-se como a religião oficial do império, mas, pela primeira vez na história brasileira, judeus, muçulmanos, budistas, protestantes e adeptos de outras crenças poderiam professar livremente a sua fé. Também assegurava a liberdade de imprensa e de opinião. Ninguém poderia ser preso sem culpa formada em inquérito policial nem condenado sem amplo direito a defesa. Apesar de todos esses avanços, excluía dos direitos políticos os escravos, os índios, as mulheres, os analfabetos,

¹⁰NOGUEIRA, Octaciano, **Constituições Brasileiras: 1824**, 2ªed, Vol I. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, p. 42.

¹¹Gomes, 2010, p. 219.

¹²MACAULAY, Neill. D. Pedro I – A Luta pela Liberdade no Brasil e em Portugal. 1798 – 1834. Ed. Record. Rio de Janeiro. Tradução André Villalobos. 1993, p. 162.

¹³Gomes, 2010, p. 219.

os menores de 25 anos e os pobres em geral. Só podiam votar e ser candidatos aos cargos eletivos os cidadãos do sexo masculino e "ativos", assim definidos pelo critério da propriedade e renda anual. Para votar era preciso comprovar renda mínima de 100.000 réis. Para se candidatar a deputado, o mínimo era 400.000 réis. E, para senador, cargo vitalício, o dobro disso, 8000.000 réis.

A percepção é uma, a pessoa do imperador era inviolável pelo poder moderador e a longitude com que a Carta Constitucional se encontrava da população que nunca se reconheceu em sua positivação, pois foi obra única da vontade do rei. O art. 99 daquela constituição afirma: "A pessoa do imperador é inviolável e sagrada: ele não está sujeito à responsabilidade alguma". Dom Pedro, assim como seu pai, mantinha a condição de monarca absoluto, pelo menos de maneira formal, pois o simples fato de existir uma positivação constitucional, ainda que outorgada, já limitava este poder.

Nicolau¹⁴ afirma que no Império o voto por procuração era fonte de descalabro eleitoral e sua abolição ocorreu somente em 1842, com a Lei Saraiva, que determinava a qualificação prévia dos eleitores por meio do título de eleitor e um maior rigor na aferição de comprovação de renda (voto censitário), o que acabou reduzindo o universo de eleitores com direito a voto - mas não necessariamente as fraudes eleitoreiras - em face da exigência de alfabetização e fim do alistamento automático.

Gomes¹⁵, explica que:

Durante o Império, diversos representantes eram eleitos para ocupar postos do sistema político. No âmbito local votava-se para eleger vereadores, vez que não havendo prefeitos, cabia aos vereadores a responsabilidade pela vida administrativa das vilas e cidades. Para redimir pequenos conflitos e manter a ordem na paróquia, votava-se para juiz de paz. A Câmara Municipal era composta por sete membros nas vilas e nove membros nas cidades e presidida pelo vereador mais votado. A época, votava-se ainda para a Assembleia Provincial, que representava o Poder Legislativo das Províncias, composta de cargos para a Câmara dos Deputados e para o Senado. O cargo de senador era vitalício; os três nomes mais 12 votados eram submetidos ao imperador, que escolhia um. O imperador também nomeava os responsáveis pela administração das províncias. As eleições para os cargos locais eram diretas. Já para o Senado, a Câmara dos Deputados e as Assembleias Provinciais, foram indiretas (em dois graus, como se dizia na época) até 1880: os votantes escolhiam os eleitores (primeiro grau), que por sua vez elegiam os ocupantes dos cargos públicos (segundo grau). A partir de 1881 todas as eleições passaram a ser diretas.

¹⁴NICOLAU, Jairo Cesar Marconi. **História do Voto no Brasil**. 2ª ed. São Paulo:Zahar, 2004, p. 57.

¹⁵GOMES, Laurentino. **1808**, 1ªed. São Paulo: Ed. Globo, 2013, p. 12.

O Poder Legislativo das províncias era exercido pela assembleia provincial, com cargos para o Senado e para a Câmara de Deputados, tudo por meio de eleições. O cargo de senador era vitalício; eram votados três nomes, dentre os quais um seria escolhido pelo Imperador, este também nomeava os responsáveis pela administração das províncias.

As eleições para os cargos locais eram diretas e para o Senado, indiretas, até 1880. A partir do ano de 1881 todas as expressões eleitoreiras aconteceram de forma direta.

Existiam vedações materiais ao direito de voto na Constituição Federal de 1824. Somente homens acima de 25 anos podiam votar, com exceção aos de 21 anos, se casados, ou, caso fossem oficiais militares, e, independentemente da idade, no caso de clérigos ou bacharéis. Apesar de não ser uma norma positivada, mulheres e escravos não tinham poder de voto, sendo que esses "libertos" poderiam exercer o primeiro grau de votação. Gomes de Queiroz ¹⁶afirma que se exigia uma renda anual equivalente a 100 mil réis para ser votante e 200 mil réis para ser eleito. Esses valores foram alterados mais tarde para 200 e 400 mil réis, respectivamente.

De maneira classificativa nossa Carta Constitucional de 1824, a Constituição Imperial, determinava um Estado monárquico, hereditário, constitucional e representativo, em que a forma de Estado se dava de maneira unitária, e suas províncias não gozavam de autonomia.

Esta carta constitucional não condicionava o direito a voto à alfabetização, contudo, no interstício dos anos de 1824 e 1842, a legislação exigia a assinatura da cédula, o que acabava por restringir materialmente o exercício do voto pelos analfabetos.

A partir deste momento já se contava com o requisito do alistamento eleitoral que acontecia no dia das eleições em cada paróquia, o que imprimia poder supremo a estas expressões. As eleições eram presididas por um juiz, que se responsabilizava por identificar os cidadãos aptos a participar do pleito. Tal procedimento abria margem a todo tipo de fraude. Entre os anos de 1842 e 1881 os analfabetos foram conclamados com o direito de exercício de voto.

O §19 do art. 4º do Dec. 2.765 ¹⁷positivava:

Satisfeitas todas as formalidades prescriptas nos paragraphos antecedentes e lançadas pelas Juntas municipaes as listas geraes em livro especial, que ficará no archivo da Camara do municipio, está ultimada e encerrada a qualificação; e a todos

¹⁶GOMES DE QUEIROZ, Arnaldo. **O voto no Brasil**: Um direito ou uma obrigação? Fortaleza: Edições UFC, 2008, p. 12.

¹⁷BRASIL. Decreto nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876. Manda observar as instruções regulamentares para execução do Decreto nº 2.375 de 20 de outubro de 1875. Coleção das Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, v. 1, p. 69, 1876. Disponível em: <[HTTPS://www.tse.jus.br/internet/institucional/glossario-eleitoral/termos/lei_do_terco.htm](https://www.tse.jus.br/internet/institucional/glossario-eleitoral/termos/lei_do_terco.htm)> Acesso em: 14 abr. 2015.