

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 desprezo, 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 intuítos 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 valiosos 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 Collectives* — Lévy, Paris, 1965, pág. 235.