

University of Oxford Centre for Brazilian Studies

Working Paper Series

Working Paper CBS-26-2002

A PARTICIPAÇÃO ELEITORAL NO BRASIL

By

Jairo Nicolau

Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
(IUPERJ)

and

Visiting Research Fellow, Centre for Brazilian Studies
(Oct – Dec 2001)

A PARTICIPAÇÃO ELEITORAL NO BRASIL

Jairo Nicolau

Fevereiro de 2002

Resumo

Este paper tem como propósito investigar algumas dimensões da participação eleitoral no Brasil. O texto tem um caráter fortemente descritivo e foi escrito procurando suprir o leitor com informações básicas sobre a história da participação eleitoral no país e com dados detalhados sobre a participação no o atual período democrático.

Inicialmente, descrevo as principais mudanças ocorridas na legislação que definiu quem podia (ou não podia) ser eleitor, enfatizando três aspectos: renda, escolaridade, sexo e idade. Para efeitos comparativos, dados sobre a o direito de voto em outras democracias também são apresentados. A seguir, avalio o impacto da legislação sobre o contingente de eleitores alistados para votar e daqueles que efetivamente participaram das eleições no país. Por fim, analiso um drama da participação eleitoral brasileira: o enorme contingente de eleitores que vão às urnas, mas anulam ou deixam seu voto em branco.

Abstract

This paper examines the evolution of electoral participation in Brazil, with a description of the main legal changes defining the vote, in particular, where income levels, education, sex and age requirements are concerned. As far as income is concerned, the author concludes that until 1875 this was not a major obstacle to electoral participation given that the minimum required income was very low and it was not obligatory to present income documentation to vote. It was only after 1875 that it became compulsory to document levels of income and only after 1881 that the requirements became more detailed. In comparative terms, property and income requirements were common throughout Europe, in the US and Latin America until the mid-nineteenth century. Brazil actually eliminated these requirements before various European countries. As far as literacy is concerned, the 1824 constitution did not refer specifically to the issue, although until 1842 it was necessary to sign the voting card, which constituted an obstacle to the participation of illiterate people. From that date onwards, illiterates could vote, but later, for over one hundred years (1882-1985) electoral laws denied illiterates the vote. Given the high number of illiterate adults in Brazil, the author sees this as the main obstacle to the

widening of the national electorate. A constitutional amendment in 1985 gave illiterates the vote, but excluded them from public office. The 1988 constitution confirmed the right to vote to this group, but states that their registration and vote are not compulsory. The 1824 constitution did not specifically refer to women's suffrage, although in Brazil, as in other countries, only men actually voted. The 1932 electoral code gave women the vote, and the first elections in which women voted took place in 1933. The author also assesses vote discrimination by age and against the slave population, and concludes with an analysis of the problem of the annulment of ballots or the issue of blank votes. He argues that this problem is not so much a manifestation of protest as it is a perverse combination of very low levels of education and one of the most complex electoral ballots in the world. The introduction of the electronic urn has vastly improved this situation.

In conclusion, the author notes that in two areas the evolution of voting in Brazil has been similar to that of many other countries: the end of income restrictions in the nineteenth century (1889), and the extension of the right to vote to women. (Brazil was the first Latin American country to give women the vote) The major obstacle to the widening of the electorate was the restriction on illiteracy, although illiterates were allowed to vote for sixty years (1822-1882). Thus, the number of voters is directly linked to the decline in illiterate adults. As registration and voting are obligatory the higher the rate of literacy, the greater the number of citizens incorporated into the electoral process.

I. Quem: Evolução do direito de Voto no Brasil

O processo de ampliação do sufrágio nas democracias contemporâneas resulta, sobretudo, de modificações em quatro aspectos: suspensão das exigências de renda e propriedade, fim da restrição para os cidadãos analfabetos ou com baixo escolaridade, concessão de voto para as mulheres e redução da idade. Todos os países, em algum momento de sua história eleitoral, restringiram o direito de voto à determinados grupos sociais. Mas as mudanças nestes quatro aspectos, que ocorreram paulatinamente desde meados do século XIX, foram as principais responsáveis pela ampliação do contingente de cidadãos incorporados ao processo eleitoral. Nesta seção, analiso as principais mudanças da legislação que definiu quais adultos poderiam participar do processo eleitoral no Brasil.

Renda

Até 1880 as eleições para o Senado, para a Câmara dos Deputados e Assembléias Províncias eram feitas indiretamente (em dois graus, como se dizia na época): os votantes (primeiro grau) escolhiam os eleitores (segundo grau) que por sua vez elegiam os ocupantes dos cargos públicos. Os votantes elegiam diretamente seus representantes (vereadores e juiz de paz) nos pleitos locais¹.

Durante todo o Império o direito de voto foi condicionado à obtenção de uma determinada renda anual. A Constituição de 1824, definiu que para ser votante era necessário que se tivesse uma renda líquida anual de 100 mil réis por bem de raiz, comércio e emprego. Para ser eleitor exigia-se uma renda anual de 200 mil réis. Um decreto de 1846 (nº 484) determinou que, em função das modificações sofridas pela moeda, os valores definidos pela Constituição deveriam ser recalculados: 200 mil réis para os votantes e 400 mil réis para os eleitores².

¹ A Constituição de 1824 falava de cidadãos ativos nas assembléias paroquiais e de eleitores (artigo 90). A legislação eleitoral e os textos da época, usam várias distinções: eleição primária e secundária; primeiro grau e segundo grau; votante e eleitor. Ao longo do texto, utilizaremos essa última distinção.

² Alguns autores (Leal, 1986:224; Lessa, 1999:48 e Carvalho, 2001:38) creditam a mudança de valores à Lei Saraiva de 1881.

Até 1875, as leis que regularam as eleições não especificaram como a renda do votante e do eleitor seriam comprovadas. Portanto, cabia ao órgão de qualificação a definição de quem poderia votar. Pela legislação anterior a 1842, o alistamento era feito no dia das eleições, o que segundo relatos da época dava margem a diversos tipos de fraudes. Francisco Belisário de Souza, em texto publicado em 1872, comenta o processo de qualificação:

“A condição a que se recorre mais geralmente para justificar todas as exclusões e inclusões, é possuir-se ou não a renda legal. A lei constitucional não podia definir em que consistia e como reconhecer-se a renda líquida de 200\$00; as leis regulamentares nunca o fizeram. A prova única que oferecem as partes litigantes perante a junta é a pior possível. A pior absolutamente falando, a tanto se rebaixa o homem! E no caso especial das contendas eleitorais é prova tão má que não há termos que a qualifique. Fulano e Sicrano, os dois mais indignos miseráveis da freguesia juram, mediante qualquer paga, que 10, 20, 30 indivíduos têm a renda legal para serem qualificados votantes, e tanto mais correntemente juram, quanto por si nada sabem, mas decoram bem o papel. Outros dois miseráveis, só comparáveis aos primeiros, depõem justamente o contrário. Sendo os cidadãos por sua parte gente desconhecida, ou quase, nenhum documento pode-se apresentar a seu respeito. Nada possuem, vivem de soldada, em terras alheias, não sabem ler, nem escrever. Tudo isso se alega; porém responde-se que ninguém pode viver sem uma renda de 200\$000, que o simples jornaleiro não vence por dia menos de 1\$, 1\$500 e 2\$000. Incluem-se, pois, na lista os cidadãos em litígio, e, por seu turno, aqueles que neste sentido trabalharam vão alegar o mesmo que haviam há pouco refutado, para excluir os votantes do adversário”³.

Durante cinqüenta anos (1824-1875) coube a mesa eleitoral ou a junta de qualificação definir quais cidadãos tinham a renda para serem qualificados eleitores. Lei de 1875 estabelecia que da qualificação dos votantes deviam constar a renda conhecida, (declarada ou presumida), devendo a junta declarar os motivos de sua presunção; a seguir, apresentava uma lista de doze condições nas quais a renda era considerada como presumida e quatro nas quais se estabelecia as condições para a prova de renda legal. Por exemplo, estavam isentos de comprovar a renda, entre outros: oficiais militares, clérigos

³ Souza (1979:26).

de ordens sacras, professores e diretores de escola, e os que tinham diploma superior ou secundário⁴.

A partir de 1881, a legislação ficou ainda mais detalhada quanto a exigência para comprovação da renda proveniente de imóveis, indústria e profissão, emprego público, títulos públicos e ações de bancos e companhias. Mas uma série de condições e ofícios continuava isentando alguns eleitores da comprovação da renda. Eram isentos, entre outros: clérigos, oficiais militares, os qualificados jurados para servirem em 1879, diretores de órgãos públicos e parlamentares com mandato. Como a qualificação eleitoral acontecia no âmbito local, não é possível saber até que ponto essas determinações eram seguidas. Uma lista de qualificação de 1881, do 6º distrito eleitoral (município de Campos e São João da Barra, no Estado do Rio de Janeiro), por exemplo, demonstra que dos 1392 eleitores, 909 (65%) foram isentados de comprovar renda, a maior parte (784) por terem sido qualificados como jurados em 1879. Entre os que tiveram que comprovar a renda, havia um número significativo de proprietários de bens de raiz (308), e que recebem recursos de aluguel de casa ou residência (93)⁵.

Em que medida a definição de uma renda mínima era responsável pela exclusão significativa de votantes? Segundo pesquisa realizada no *Jornal do Comércio* nos anos de 1870/1871 por Mircea Buescu, trabalhadores de ofícios modestos recebiam mais de 200 mil réis por ano. Os salários anuais eram os seguintes: costureira (420), soldado (432), carpinteiro (480), guarda de alfândega (696), cabo de alfândega (730), sargento (786), contínuo (1200). Entre 220 e 400 mil réis anuais estavam os salários anuais de empregados como ama de leite, carregador, cocheiro, copeiro, cozinheiro, jardineiro, lavadeira ou lavrador⁶. Tais dados confirmam a impressão de Zacarias de Góis e Vasconcelos de 1876:

“Qual é o inválido, esse infeliz que tem uma perna de menos, e agita uma bandeira para guiar bondes, que não ganhe 300\$000 ou 400\$000 por ano? O mais humilde na ordem da indústria, um servente que carrega pedras, tijolos e barro para uma obra, ganha

⁴ Para a lista completa ver Decreto n° 2675 de 1875 (Jobim e Porto, 1986, vol. 1:126).

⁵ Ver o parágrafo XII do artigo 4º do Decreto n° 3029 (1881), em: Jobim e Porto (org.), 1996:127-128. Os dados de Campos encontram-se em: Relatório do Presidente da Província do Rio de Janeiro, Dr. Martinho Alvarez da Silva Campos, Sala Mattoso Maia de História Fluminense.

⁶ Ver Buescu (1981:184).

pelo menos mil tantos réis por dia: logo tem mais de 400\$000 por ano”⁷.

Até 1875 a renda parece não ter sido um obstáculo grave à participação eleitoral por duas razões. A primeira é que o patamar de 200 mil réis por ano era muito baixo. A segunda é que não era exigido que o votante apresentasse documentos comprovando a renda. Somente a partir de 1875 é que a comprovação de renda passou a ser exigida. Exigência que ficou mais detalhada a partir de 1881.

A exigência de renda e propriedade para ser eleitor é praticamente generalizada na Europa, Estados Unidos e América Latina até meados do século XIX. A partir de então ela vai sendo eliminada paulatinamente. A França concedeu sufrágio sem restrições para os homens nas eleições de 1792 e 1848, mas o sufrágio universal masculino passou a ser uma regra no país somente na Terceira República (1875). Antes disso, o Uruguai (1830), a Suíça (1848), a Colômbia (1853), a Austrália (1856), a Venezuela (1858), o Equador (1861) e a Alemanha (1867) já haviam eliminado a exigência de propriedade e renda para que adultos masculinos fossem eleitores. Outros países aboliram integralmente a exigência de renda e propriedade nas últimas décadas do Século XIX e primeiras do Século XX: Chile (1885), Nova Zelândia (1889), Espanha (1890), Grécia (1894), Finlândia (1906), Áustria (1907), Suécia (1909), Portugal (1910), Argentina (1912), Dinamarca (1915), Holanda (1917), Itália (1919), Noruega (1919), Reino Unido (1918), Peru (1920), Bélgica (1920), Canadá (1920), Japão (1925)⁸. Por esses dados, observa-se que o Brasil eliminou as exigências que condicionavam o direito de voto à renda e propriedade antes mesmo do que diversos países europeus.

Os Estados Unidos têm uma história singular de ampliação do sufrágio, marcada por uma série de limitações legais com vigência em alguns estados, que afastaram a população de baixa renda, sobretudo os negros, das urnas até os anos 1960. Segundo a Emenda constitucional nº 15 (1870), o direito de voto não podia ser negado por razão de raça, cor e ou prévia condição de escravidão. Até a década de 1890, a população negra usou esse direito em larga escala. Mas a partir daí, um movimento conservador em muitos estados do Sul criou mecanismos – taxas, testes educacionais, primárias brancas

⁷ Citado em Porto (1984:105).

⁸ Dados sobre os anos de cada transformação foram retirados de Katz (1997:218-229).

(excluíam os não brancos de participar) – que afastou um grande contingente de negros das urnas. Em muitos estados do Sul, os negros praticamente não votavam. No Mississippi, por exemplo, em 1960, somente 5% dos negros em idade de votar eram registrados. Somente com a promulgação da Emenda nº 24 de 1964 (que proibiu a cobrança de taxas para registro de eleitores) e do *Voting Act Rights* de 1965 (que proibiu a realização de testes educacionais), e devido aos efeitos do movimento civil dos anos 1960, o contingente de negros registrados para votar se expandiu, passando nos estados do Sul de uma média de 30% (1960) para 64% (1969)⁹.

Alfabetização

A Constituição de 1824 não estabeleceu nenhum critério condicionando o direito de voto à alfabetização. Até 1842, exigia-se que a cédula eleitoral fosse assinado, o que foi um obstáculo à participação dos analfabetos. Mas a partir desta data, os analfabetos podiam ser votantes e eleitores. No primeiro título eleitoral criado no país em 1875 (título de qualificação) havia espaço no qual se declarava se o votante sabia ou não ler. Não existem informações nacionais sobre o contingente de analfabetos qualificados para votar, mas um levantamento das listas de qualificação dos votantes de oito paróquias da cidade do Rio de Janeiro em 1876, mostra um número significativo de analfabetos inscritos (ver Quadro 1). Entre os 5926 qualificados havia 1500 (25,3%) votantes que não sabiam ler e escrever. Nas paróquias rurais o contingente de analfabetos era alta: Irajá (40,4%), Jacarepaguá (48,3%), Guaratiba (52,3%) e Santa Cruz (57,3%). No outro extremo, na Candelária, onde morava parte da população mais próspera da cidade, todos os eleitores eram alfabetizados¹⁰.

⁹ Ver Maisel, 1999:95-97.

¹⁰ Segundo dados apresentados por Abreu (1987:43) a Candelária era a única freguesia da cidade do Rio de Janeiro em que não havia cortiço.

Quadro 1
Número de Votantes Analfabetos em Oito Freguesias do Rio de Janeiro, 1876

Freguesias	Número de Eleitores	Número de Analfabetos	% de Analfabetos
Candelária	768	0	0%
Lagoa e Gávea	714	28	3,92%
Glória	1648	315	19,1%
Ilha do Governador	142	41	28,9%
Irajá	666	100	40,4%
Jacarepaguá	857	414	48,3%
Guaratiba	911	476	52,3%
Santa Cruz	220	126	57,3%
TOTAL	5926	1500	25,3%

Fonte: Listas de qualificação dos eleitores, Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro.

A Lei Saraiva (1881) garantiu, explicitamente, em dois artigos o direito de voto aos analfabetos¹¹. Novamente, o título eleitoral tinha espaço para que se constasse a informação se o eleitor sabia ler e escrever (parágrafo 4º do artigo 6º). Para receber o título a opção de alfabetização do eleitor é também apresentada: “os títulos serão entregues aos próprios eleitores, os quais os assinarão à margem perante o juiz municipal ou juiz de direito; e em livro oficial passarão recibo com sua assinatura, sendo admitido assinar pelo eleitor, que não souber ou puder escrever, outro por ele indicado” (parágrafo 15º do artigo 6º). Mas o artigo 8º, que trata especificamente das revisões dos alistamentos futuros (à partir de 1882) introduziu como critério a exigência de se saber ler e escrever. Segundo esse artigo, a revisão da lista de eleitores seria feita no mês de setembro de cada ano e teria dois propósitos: a) eliminar os eleitores que faleceram, mudaram de domicílio para fora da comarca, e perderam os direitos políticos; b) incluir “os cidadãos que requererem e provarem ter adquirido as qualidades de eleitor de conformidade com esta lei, e souberem ler e escrever (artigo 8º, inciso II). A prova de se saber ler e escrever seria dada pela letra e assinatura do requerente, reconhecidas pelo tabelião.

Dessa maneira, o primeiro alistamento realizado após a Lei Saraiva ainda permitiu que os analfabetos continuassem com o direito de voto. Por exemplo, no primeiro recadastramento feito após a promulgação da Lei Saraiva, no 6º distrito eleitoral (Campos e São João da Barra), ainda que em número reduzido (2,6%), os analfabetos foram qualificados¹².

Portanto, a legislação deu tratamento diferenciado para os analfabetos: aqueles alistados antes de 1881 poderiam continuar votando até 1889; os cadastrados a partir de 1882 precisavam demonstrar que sabiam, pelo menos escrever o próprio nome. Infelizmente, não existem dados sobre o contingente de eleitores analfabetos a partir de 1882, mas (como se verá na seção seguinte) tal exigência foi um dos fatores que contribuiu para a redução no número de cidadãos com direito de voto no país.

Por mais de cem anos (1882-1985) as leis eleitorais (Império) e as Constituições (República) negaram o direito de voto aos que não soubessem

¹¹ Sobre a Lei Saraiva, ver Buescu (1981; 1981a).

¹² A fonte de dados é: Relatório do Presidente da Província do Rio de Janeiro, Dr. Martinho Alvarez da Silva Campos, Sala Mattoso Maia de História Fluminense.

ler e escrever. Apesar de declinante, o contingente de analfabetos na população adulta brasileira sempre foi muito elevado. Os censos realizados no século XIX (1872 e 1890) não calcularam o percentual de analfabetos sobre a população adulta, mas somente para a população total. Mas os números são impressionantes: 84,2% de analfabetos em 1872 e 85,2% em 1890. A partir de 1900, os censos passaram a apurar o contingente de adultos analfabetos. Nas quatro primeiras décadas do século XX mais da metade dos adultos era analfabeta, com a taxa caindo muito pouco ao longo dos anos: 65% (1900), 65% (1920), 60% (1930), 56% (1940). Somente a partir da década de 1950, o contingente de analfabetos passa a ser inferior a 50% da população adulta: 48% (1950), 39% (1960), 33% (1970), 26% (1980), 20% (1991) e 13% (2000)¹³. Os efeitos desses números são claros: como o contingente de analfabetos na população adulta sempre foi muito acentuado, provavelmente esse tenha sido o principal obstáculo para ampliação do eleitorado brasileiro.

A Emenda Constitucional nº 25, de maio de 1985 concedeu, enfim, o direito de voto aos analfabetos, embora os considera-se inelegíveis para cargos públicos. A legislação que regulou a eleição municipal daquele ano (as primeiras nas quais os analfabetos puderam votar no período republicano) estabeleceu que o requerimento para alistamento eleitoral e a assinatura no dia da eleição seria feito por intermédio da impressão digital do polegar direito. Apenas 65 mil analfabetos (0,3% do total) se cadastraram para votar naquele pleito¹⁴.

A Constituição de 1988 confirmou o direito de sufrágio para os analfabetos, mas tornou facultativo tanto o alistamento quanto o sufrágio destes. Os analfabetos continuaram sem poder concorrer para qualquer cargo. Por conta da não-obrigatoriedade do registro e do voto para os analfabetos, é razoável imaginar que eles estejam sub-representados no total de eleitores. Infelizmente, não existem dados recentes sobre o perfil educacional do eleitorado brasileiro. A única pesquisa sobre o tema (PNAD), feita em 1988, revelou que 90% dos eleitores brasileiros tinham o título de eleitor. Mas entre

¹³ Os dados sobre alfabetização foram retirados de: *Brasil em Números*, IBGE, 2000; Censos Demográficos, vários anos, IBGE.

¹⁴ Dados apresentados em: *Isto É Brasil 500 anos*, Editora Três, 1998.

os analfabetos o contingente era de 74%. Número que subia para 98% entre os eleitores com curso superior¹⁵.

As exigências de alfabetização ou de uma certa escolaridade para ter o direito de voto foram menos freqüentes na história eleitoral de outras democracias. Na Europa, apenas Portugal condicionou o direito de voto à alfabetização, exigência que foi banida em 1974. Já na América Latina, em muitos países os eleitores eram obrigados a saber ler e escrever para poder votar. A abolição da exigência de alfabetização para o sufrágio aconteceu na seguinte ordem: Uruguai (1918), Bolívia (1952), Chile (1970), Colômbia (1936), Venezuela (1946), Peru (1980). Dentre os países analisados, o Brasil (1985) foi o último país a conceder o voto aos analfabetos.

Sexo

O texto da Constituição de 1824 não estabelecia, explicitamente, restrição a participação eleitoral das mulheres. Como foi visto, existiam restrições de renda, ofício e idade, mas não por sexo. Mas tanto no Brasil, quanto em outros países, o mundo das eleições, no século XIX, era masculino. A Constituição de 1891, novamente não proibiu explicitamente o voto para mulheres, o que possibilitou que algumas poucas mulheres houvessem requisitado o direito de voto na República Velha¹⁶.

O Código Eleitoral de 1932, no seu artigo 2º, garantiu explicitamente o direito de voto para as mulheres: “é eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste código”. A eleição de 1933 foi a primeira no qual as mulheres tiveram o direito de voto. A Constituição de 1934, no artigo 109, confirmou o direito do voto feminino, mas não o tornou obrigatório (salvo para as funcionárias públicas): “o alistamento e o voto são obrigatórios para os homens, e para as mulheres, quando essas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas que a lei determinar.”

O Quadro 2 apresenta o ano em que foi concedido o direito de voto (sem restrição de quaisquer espécie) às mulheres em diversos países. O sufrágio feminino é praticamente uma conquista do século XX. Apenas a Nova Zelândia

¹⁵ Dados apresentados no *Anuário Estatístico de 1990*. IBGE.

¹⁶ Porto (2000:430-432) relata três casos de tentativa de registro eleitoral de mulheres no período: em Minas Novas (MG) em 1906, em Mossoró (RN) em 1927 e no Rio Grande do Norte em 1928.

concedeu direito de voto às mulheres em eleições nacionais ainda no século XIX (1893). A Austrália e um número significativo de países europeus adotou o sufrágio feminino nas primeiras décadas do século passado. A França (1944), a Itália (1946), o Japão (1946) e a Bélgica o fizeram apenas após a Segunda Guerra. A maioria dos países da América Latina concederam voto às mulheres a partir de 1945. As exceções são o Equador (1929), Brasil (1932) e Uruguai (1934).

Quadro 2

Ano em que foi Concedido o Sufrágio para as Mulheres

País	Ano	País	Ano
Nova Zelândia	1893	Uruguai	1934
Austrália	1902	França	1944
Finlândia	1906	Itália	1946
Noruega	1915	Japão	1946
Canadá	1918	Argentina	1947
Dinamarca	1918	Venezuela	1947
Alemanha	1918	Bélgica	1948
Áustria	1919	Chile	1949
Holanda	1919	Índia	1950
Estados Unidos	1920	Grécia	1952
Suécia	1921	México	1953
Irlanda	1923	Peru	1956
Reino Unido	1928	Colômbia	1957
Equador	1929	Suíça	1971
Espanha	1931	Portugal	1974
Brasil	1932	-	-

Fonte: Katz (1997:218-230).

Idade e Outras Restrições

Apesar de não haver nenhuma proibição na Constituição de 1824, os escravos não votavam durante o Império. Tinham direito de voto os homens com pelo menos 25 anos - os oficiais militares e os casados podiam votar com 21 anos; para os bacharéis e clérigos de ordem sacra não havia limite de idade. O voto era proibido para alguns grupos específicos: filhos-família que não fossem funcionários públicos, religiosos que vivessem no claustro, criados de servir, praças de pré e marinheiros (desde 1846) e serventes públicos (desde 1881). Até 1881, os libertos podiam votar apenas nas eleições de primeiro grau.

A primeira Constituição Republicana (1891) reduziu para 21 a idade de voto e exclui alguns grupos do direito ao sufrágio: mendigos, praças de pré e religiosos de ordens monásticas. A Constituição de 1934 reduziu a idade de voto para 18 anos e manteve a restrição para mendigos e praças de pré. A Carta de 1946 manteve a idade de voto em 18 anos e continuou excluindo as praças de pré. Esses últimos só obtiveram direito de voto com a Emenda Constitucional nº 25 de 1985. A Constituição de 1988 reduziu a idade de voto para 16 anos. Mas para jovens de 16 e 17 anos tanto o alistamento quanto o voto ficaram como facultativos.

Em dois aspectos, a evolução do sufrágio no Brasil acompanhou à de outros países. O primeiro deles é o fim da restrição de renda, feita ainda no século XIX (1889). Outro é a concessão do direito de voto às mulheres em 1932 (o Brasil foi o primeiro país da América Latina a fazê-lo). Apenas um quesito, a restrição de voto aos analfabetos, foi de fato, um obstáculo a incorporação eleitoral no país. Durante 60 anos (1822-1882) os analfabetos puderam votar. Tal restrição estabelecida em fins do Império (1881) resistiu a diversas mudanças de regime político e foi suprimida mais de cem anos depois em 1985. O Quadro 3 resume a legislação sobre direito de voto no Brasil analisada nesta seção. O próximo passo é saber qual foi o impacto dessas normas sobre o tamanho do eleitorado brasileiro.

Quadro 3

Evolução do Direito de Voto no Brasil

Idade	Mulheres	Renda e Propriedade	Educação	Outros
1824: 25 anos; 21anos se casado ou oficial militar; independente da idade se bacharel formado ou clérigo de ordem sacra.		1824: Renda líquida anual de 100 mil réis por bem de raiz, comércio, industria ou emprego (para votante). Renda líquida anual de 200 mil réis por bem de raiz, comércio, industria ou emprego (para eleitor).		1824:Eram incluídos: estrangeiros naturalizados . Eram excluídos: os filhos-famílias que estivessem na companhia de seus pais, salvo se servissem ofícios públicos; os religiosos e quaisquer que vivessem em comunidade claustral ; criados de servir, exclusive: guarda-livros, primeiros caixeiros de casa de comércio; criados da Casa Imperial que não fossem de galão branco, administradores de fazendas rurais e fábricas. Os libertos podiam votar apenas nas
		1846: Renda líquida		

<p>1889: 21 anos</p>		<p>anual de 200 mil réis por bem de raiz, comércio, industria ou emprego (para votante). Renda líquida anual de 400 mil réis por bem de raiz, comércio, industria ou emprego (para eleitor).</p> <p>1889: Fim da Exigência de Renda</p>	<p>1882: novos eleitores analfabetos foram excluídos</p> <p>1891: analfabetos foram excluídos</p>	<p>eleições de Primeiro Grau.</p> <p>1846: eram excluídos as praças de pré do Exército e da Armada e da força policial paga e os marinheiros dos navios de guerra</p> <p>1881: foram excluídos os serventes de repartições e dos estabelecimentos públicos</p> <p>1889: Era permitido aos menores de 21 votar no caso de serem: casados, oficiais militares, bacharéis formados e doutores, clérigos de ordens</p>
----------------------	--	---	---	--

<p>1934: 18 anos</p>	<p>1932: É concedido o direito de voto às mulheres</p>		<p>sacras. Eram excluídos: as praças de pré do Exército da Armada e dos corpos policiais, com exceção dos reformados</p> <p>1891: Eram excluídos: mendigos; praças de pré excetuando-se os alunos de ensino superior; religiosos de ordens monásticas sujeitos a voto de obediência</p> <p>1932: Exclui-se da categoria de praças de pré: os aspirantes a oficial e suboficiais; os guardas-civis e quaisquer funcionários da fiscalização federal ou local. Fim das restrições para membros de</p> <p>1985: Fim da exclusão dos analfabetos</p>
----------------------	--	--	--

1988: 16 anos				ordens religiosas 1946: são excluídos as praças de pré, salvo: aspirantes a oficial, suboficial, subtenente, sargentos, alunos de escolas militares de ensino superior 1985: Fim das restrições para os militares
---------------	--	--	--	---

II – Quantos: Evolução da Participação Eleitoral

Na seção anterior, vimos as normas que estabeleceram quem podia ou não ser eleitor no Brasil. Resta investigar o impacto dessas normas sobre a incorporação eleitoral. Ou seja, qual foi o contingente de cidadãos que efetivamente se envolveram no processo eleitoral.

A estatística eleitoral do Império é bastante precária. Não existem dados nacionais sobre os resultados das eleições anteriores a 1870. A Tabela 1 apresenta o número de votantes do país em 1873 (dados derivados do primeiro censo eleitoral realizado em 1872) e a proporção destes sobre a população

total. A variação é intensa: em Sergipe o eleitorado representava 17,3% da população, enquanto em São Paulo chegava a 6,4%. É interessante observar que os estados do Norte e Nordeste detinham proporcionalmente mais eleitores do que os estados do Sul e Sudeste. Só pesquisas mais aprofundadas podem explorar o significado desses números. A sugestão de Raymundo Faoro é que eles indicariam fraudes no processo de qualificação. Em suas palavras: uma “inflação grotesca de votantes”¹⁷.

Tabela 1
Eleitorado Total e Percentual de Eleitores Sobre a População Total
Brasil, 1873 e 1882

	1873				1882	
	Votantes (1º Grau)	Votantes/ População	Eleitores (2º Grau)	Eleitores População	Eleitores /	Populaç ão
Sergipe	31.390	17,3	691	0,4	2.956	1,2
Alagoas	60.563	17,0	1.356	0,4	3.914	0,9
Piauí	31.618	15,4	346	0,2	3.552	1,5
Goiás	23.880	14,6	376	0,2	2.879	1,5
Maranhão	52.601	14,5	751	0,2	4.700	1,2
Pará	38.658	13,9	573	0,2	5.988	2,0
Paraíba	52.338	13,8	787	0,2	3.901	0,9
Amazonas	7.993	13,2	111	0,2	1.109	1,2
Bahia	181.839	12,9	3.777	0,3	15.680	0,9
Pernambuco	108.387	12,7	2.025	0,2	11.840	1,3
Rio G Norte	29.667	12,6	476	0,2	2.801	1,1
Paraná	15.895	12,1	200	0,2	2.357	1,3
Ceará	85.680	11,8	1.279	0,2	7.684	1,0
Mato Grosso	6.277	10,1	138	0,2	1.227	1,6
Rio G. do Sul	44.545	9,8	566	0,1	12.205	1,9
Santa				0,1		
Catarina	14.261	8,6	215		2.693	1,2
Rio de				0,2		
Janeiro	86.748	8,1	2.008		16.818	4,3
Minas Gerais	167.088	8,0	3.007	0,1	24.141	0,9
Espírito				0,2		
Santo	5.995	7,1	149		1.704	1,6
São Paulo	54.696	6,4	1.189	0,1	14.707	1,3
Total	1.100.008	10,9	20.020	0,2	142.856	1,2

¹⁷ Faoro, 2000:424.

Fonte: Para os dados de 1873: *Monitor Campista*, 16/10/1873. Para os dados de 1882: *Monitor Campista* em 30/03/1882.

Alguns autores levantaram o percentual de qualificados para votar em paróquias, municípios e estados específicos. Dados de João Camilo de Oliveira Torres revelam que em 1854, os votantes de Minas Gerais chegavam a 8,4% da população total¹⁸. Segundo cálculos de Herbert Klein, 6,5% da população do município de São Paulo era qualificada para votar em 1880¹⁹. Para o município do Rio de Janeiro (1875), Mircea Buescu encontrou valor próximo: 5% da população era qualificada²⁰. O número de votantes qualificados no município de Campos em 1880 chegava a 9,7% da população total. Apesar da precariedade da estatística eleitoral do Império, todos os dados disponíveis convergem para a mesma faixa: os votantes até 1880 representavam cerca de 5% a 10% da população total²¹. Embora não existam informações para a Região Norte e Nordeste, esses dados parecem confirmar as desconfianças de Faoro sobre possíveis fraudes no cadastramento de votantes.

A partir da Lei Saraiva (1881) – que extinguiu as eleições em dois níveis – todos os cargos passaram a ser escolhidos diretamente. Como foi visto na seção anterior, critérios mais rigorosos para aferição da renda e exigência de saber ler e escrever passaram a vigorar e tiveram um forte impacto sobre o número de cidadãos qualificados. Quando se compara o número de votantes (1873) com o de eleitores (1882) observa-se um declínio acentuado, de 87%, caindo de 1,100 mil para 142 mil eleitores. Mas quando se compara o número de eleitores de segundo grau, há um crescimento de 614%, passando de 20 mil para 142 mil. Portanto, a partir da promulgação da Lei Saraiva, milhares de cidadãos perderam o direito de votar, mas quintuplicou o contingente dos que podiam escolher senadores, deputados gerais e provinciais.

Todos os dados vistos até aqui referem-se a listagem de votantes. Sobre o comparecimento eleitoral existem dados apenas para as últimas eleições

¹⁸ Torres, 1952:323.

¹⁹ Klein, 1995:529.

²⁰ Buescu, 198:182.

²¹ Ver: Relatório do Presidente da Província do Rio de Janeiro, Dr. Martinho Alvarez da Silva Campos, Sala Mattoso Maia de História Fluminense.

para a Câmara dos Deputados realizadas no Império, já na vigência do voto direto. Calculada como proporção da população total, o comparecimento é baixo: 1% (1881), 1% (1885) e 0,9% (1886). Os resultados por estado, são apresentados no Anexo 1.

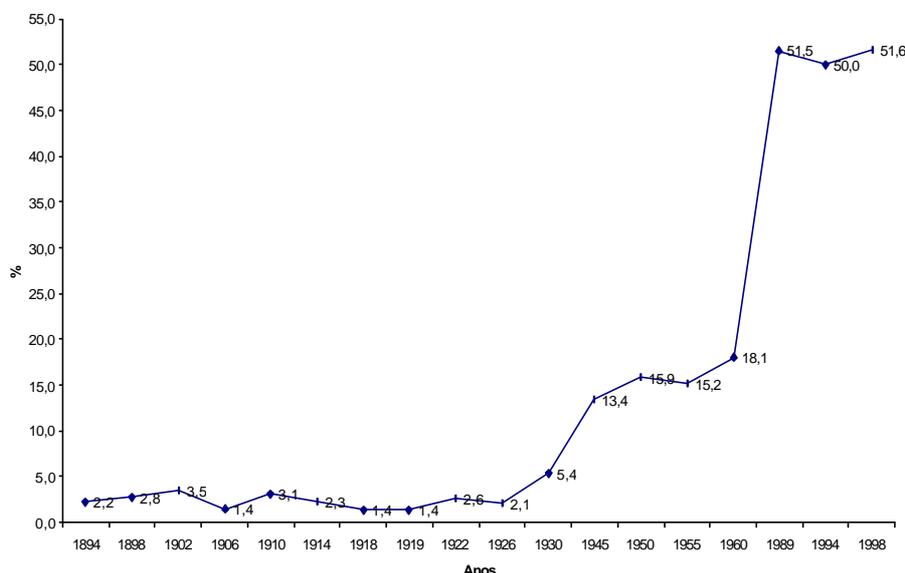
O fim da exigência de comprovação da renda (1889) não teve impacto significativo sobre o aumento do eleitorado. Praticamente não existem dados com os resultados das eleições legislativas ocorridas durante a Primeira República. Uma exceção é a eleição de 1912 para a Câmara dos Deputados e Senado Federal, cujo resultado é apresentado no Anexo 1. O número de eleitores que compareceram é de apenas 2,6% da população total. Ou seja, 26 anos após a última eleição imperial o eleitorado cresceu apenas 1,7 pontos percentuais.

Os únicos dados nacionais disponíveis para o período 1889-1930 são os das eleições para a Presidência da República. Embora, tais resultados devam ser vistos com cuidado devido a existência de fraude eleitoral em larga escala eles demonstram que um número muito reduzido de eleitores participava das eleições²². O Gráfico 1 apresenta o percentual de eleitores que votaram sobre a população total, nas dezoito eleições diretas para a presidência realizadas no Brasil. Na República Velha a taxa de participação foi, em média, de apenas 2,3%. Somente no final do período, nas eleições de 1930, mais de 5% da população compareceu para votar em uma eleição.

²² Sobre as fraude na República Velha, ver: Leal (1986) e Telarolli (1982).

Gráfico 1

Comparcimento como Proporção da População Total. Eleições Presidenciais. Brasil, 1894-1998



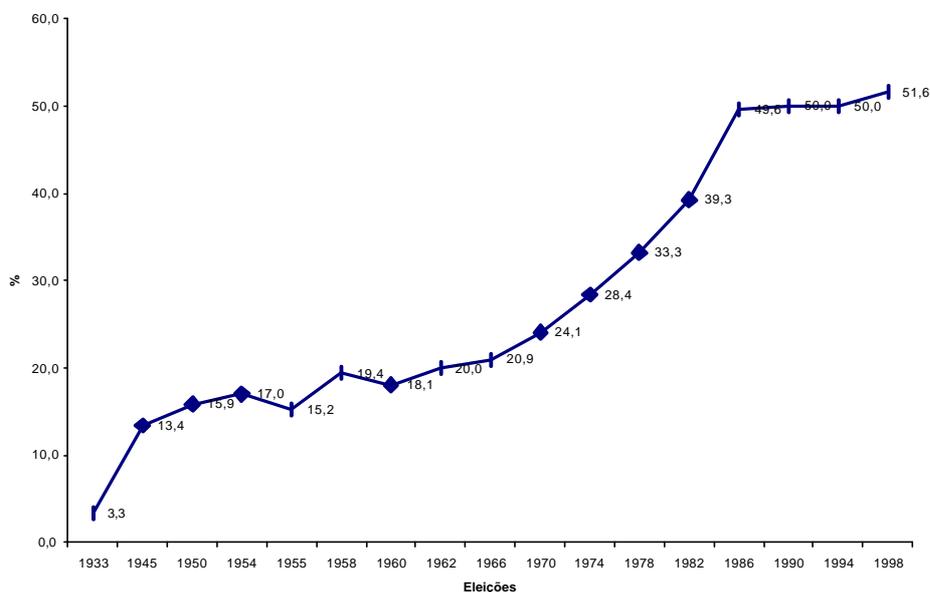
Fonte dos dados Brutos: 1894-1930: Lamounier, Muszynski e Amorim (2001); 1933: Anuário Estatístico, 1939; 1945-1998: TSE

O Código Eleitoral de 1932 introduziu três medidas que, teoricamente, deveriam aumentar significativamente o número de eleitores inscritos no país: a) extensão do direito de voto às mulheres; b) a obrigatoriedade do voto para homens e funcionárias públicas²³; c) o alistamento eleitoral *ex officio*. O código permitia duas formas de qualificação: por iniciativa individual ou *ex officio*. Por essa última, diversos profissionais podiam ser registrados pelos chefes e responsáveis²⁴. Mas como pode ser visto no Gráfico 2, na eleição de 1933, primeira realizada no país após a promulgação do Código Eleitoral, o comparecimento continuou reduzido: apenas 3,3% da população.

²³ Na República Velha o voto não era obrigatório, passando a sê-lo a partir de 1932 para todos os homens e para as funcionárias públicas.

²⁴ Para íntegra dos qualificados *ex officio* ver Art 37 da lei 21.076 de 1932, reproduzida em Porto e Jobim (1996, vol. II:195).

Gráfico 2
Participação como Proporção da População Total. Eleição para a Câmara dos Deputados. Brasil, 1933-1998



Fonte dos dados Brutos: 1933: Anuário Estatístico, 1939; 1945-1998: TSE

Durante onze anos (entre outubro de 1934 e dezembro de 1945), o mais longo interregno da rica experiência eleitoral brasileira, não houve eleições no país. Para as eleições de 1945, o registro de eleitores pôde ser feito novamente de duas maneiras: por iniciativa individual ou via *ex officio*. Neste último caso, os diretores de empresas estatais, presidentes dos Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura, e da Ordem dos Advogados deveriam enviar para o Juiz Eleitoral a lista de funcionários e associados das mesmas.

O cadastramento de eleitores feito em 1945 foi muito mais eficiente do que o de 1932. Nas eleições de 1933, 1.438.729 eleitores se cadastraram, enquanto para as eleições de 1945 o número passou para 6.168.695 eleitores (crescimento de 329 %). No mesmo período a população cresceu num ritmo menos intenso, passando de 36.974.880 para 46.139.770 (crescimento de apenas 25%). Observa-se que o crescimento do eleitorado foi mais de 10 vezes maior do que o crescimento da população no período. O que explicaria esse crescimento eleitoral tão intenso? Duas possíveis explicações podem ser aventadas. A primeira é que o alistamento passou a ser obrigatório para todas

as mulheres e não mais apenas para as funcionárias públicas. A outra, é a utilização em larga escala do alistamento *ex officio* pelos interventores dos governos estaduais e pelos sindicatos. Segundo Maria do Carmo Campello de Souza, 21% dos eleitores foram cadastrados por esse sistema – no Distrito Federal o contingente chegou a 54% e em São Paulo a 31%²⁵.

O Gráfico 2 apresenta a evolução dos votantes como proporção da população total nas eleições para Câmara dos Deputados em 1933 e nas 14 eleições realizadas entre 1945-1998. Somente em 1945 os votantes ultrapassam a marca dos 10%, e em 1986 atingem a marca de 50%, permanecendo neste patamar desde então. Durante a República de 1946, o crescimento foi de 6,4 pontos percentuais (passando de 13,4% para 20,0%). Durante o Regime Militar, o crescimento foi constante: começa com 20,4% em 1966 e termina o período, em 1982, com 39,3% (crescimento de 18,4 pontos percentuais). A primeira eleição para a Câmara dos Deputados realizada após a redemocratização (1986) tem um crescimento acentuado do eleitorado (10,6 pontos percentuais), devido ao recadastramento dos eleitores e a incorporação dos analfabetos.

Como pode ser visto no Quadro 4 o crescimento do eleitorado e do comparecimento a partir de 1945 foi sempre mais acentuado do que o da população. No período 1945-98, o crescimento do número de votantes (1250%) é cinco vezes maior do que o crescimento da população (250%). O mesmo ocorrendo nos três diferentes regimes políticos (1945-64, 1964-85, 1985-98) experimentados no país, embora o ritmo tenha sido mais acentuado durante o Regime Militar. O que explicaria tal crescimento, se as regras que regularam o alistamento e o direito de voto só foram alteradas em 1985 (voto do analfabeto) e em 1988 (redução da idade de voto para 16 anos)? Uma resposta possível é a ampliação do número de adultos alfabetizados – passou de cerca de 48% da população adulta em 1945 para cerca de 82% em 1998 – para os quais foi sempre exigido o alistamento e o voto obrigatório.

Quadro 4
Percentual de Crescimento da População,
Eleitorado e Comparecimento por Períodos Seleccionados

	1945- 1962	1966- 1982	1986- 1998	1945- 1998
--	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

²⁵ Souza, 1983:121.

Percentual de Crescimento da População	60	49	22	250
Percentual de Crescimento do Eleitorado	150	163	53	1330
Percentual de Crescimento dos Eleitorado que Compareceu	139	180	27	1250

Fonte dos dados Brutos: TSE e IBGE.

Na seção anterior, fizemos referência às mudanças na legislação sobre direito de voto de diversos países. Tais modificações, em geral, foram feitas na direção de ampliar o eleitorado por intermédio do fim da exigência de renda e escolaridade, pela redução da idade e via incorporação das mulheres. O Quadro 5 permite analisar o impacto das mudanças legais sobre o número de votantes em diversos países entre 1850 e final dos anos 1970. Durante o século XIX, o contingente de votantes sobre a população era muito reduzido na maioria dos países. Em apenas seis países este patamar ultrapassou os 10%: Estados Unidos, Canadá, França, Suíça, Bélgica e Nova Zelândia. Nas duas primeiras décadas do século XX mais nove países europeus ultrapassaram a marca dos 10%: Austrália, Noruega, Áustria, Dinamarca, Finlândia, Itália, Holanda, Suécia e Reino Unido. Somente na década de 1920 dois países latino-americanos (Uruguai e Costa Rica) atingiram a mesma marca.

Apesar de o Brasil ter realizado eleições para o Congresso desde a década 1820, só existem dados sobre o comparecimento eleitoral da década de 1880. Neste período a média é de apenas 1%. Para o período posterior (década de 1890 até 1930), os dados das eleições diretas para a Presidente, tal como apresentados no Gráfico 1, mostram uma estagnação do processo de ampliação do eleitorado brasileiro, comparativamente ao de outros países: a média de comparecimento é de 2,3%. No final dos anos 1930, entre os países analisados no Quadro 5, apenas no Chile, Portugal, Venezuela e Brasil o número de votantes não havia atingido a taxa de 10% da população.

Quadro 5
Comparecimento como Proporção da População Total

	1850	1860	1870	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970
Brasil *				0,9	2,5	2,5	2,0	2,4	5,4	13,4	17,4	20,5	28,6
Argentina	0,7	0,9	1,2	2	2	2,3	5,2	9,6	10,9	11,1	27,8	22,4	-
Áustria	0	0,1	0,3	0,4	1	4,1	11,8	59,6	27,6	49,9	61,8	62,3	61,7
Bélgica	1,5	1,6	1,4	1,6	12,8	20,9	22,1	26,1	28,3	34,2	58	56	55,9
Chile	1,8	1,7	2,2	4,1	3,7	3,9	4,1	4,9	7,4	8,7	14,1	24,5	-
Costa Rica	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	1,2	14,2	15	15,4	18,2	27,4	35,6
Dinamarca	1,7	2,3	3,4	4,3	5	9,3	14,8	38,1	43,2	48,8	49,7	55,8	60,4
Espanha	0,3	1,2	5,5	1,8	6,5	7,8	6	1,6	14,5	-	-	-	15
Estados Unidos	13,4	13,7	15,1	18,4	19	17,2	17	26,4	33,2	35,4	37	37,3	37,4
França	9,7	9,3	19,5	19,7	19,6	21,6	21,2	22,1	23,4	48	41,9	32,9	50,5
Grécia	5	5	5	7,5	7,8	7,5	7,5	10,9	10	8,5	30,5	37,4	-
Holanda	1	1,2	2	2,9	5,4	9,9	12,5	37,6	45,2	50,4	51,9	53,2	56
Noruega	1,2	1,1	1	3,3	6,6	11,5	22,1	34,2	45,9	49,7	52,9	53,1	55,6
Portugal	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	5,1	3,6	4,9	7	7,9	5,7	21
Reino Unido	2,5	2,8	5,5	7	9,5	9,6	13,2	32,2	46	52,9	54,8	51,6	52,2
Suécia	0,5	0,5	0,5	0,8	1,3	3,2	10,3	29,4	42,6	48,1	53,6	57,1	63,8
Suíça	4	5	6,6	11,8	11,9	11,7	11,5	19,1	20,8	19	20,8	17,3	29,3
Uruguai	1,3	1,5	1,3	4,5	4	4,3	7,9	15,6	13,2	25,7	38,3	41,7	-
Venezuela		1,3	6,6	-	9,6	-	-	-	-	2,7	8	38,9	38,8
Itália		1,1	1,3	3,3	4,5	4,4	11,7	8,7	-	-	57,8	60,5	62,7
Canadá		12	12,2	13,2	16,6	17,6	18,5	32,5	40,6	41,4	41,1	40,7	42,3
Alemanha			5,7	6,5	7,3	8	10,7	35,6	-	-	54,9	57,5	61,9
Nova Zelândia					26,7	41	46,4	47,8	50,7	57,7	53,5	47,3	50,8
Austrália						18,9	35,2	39	50,8	56,9	51,7	50	54,4
Finlândia							21,2	18,6	29,4	20,4	43,7	48,2	40,3
Irlanda								34,9	44,2	43	44,2	42,7	46
Índia										6,4	19,3	26,4	28,1
Israel										20,3	46,4	47,4	48,8

Fonte: Vanhanem (1997:251-253). O símbolo (-) indica interrupção do processo democrático.

* os dados para os Brasil referem-se a eleições para o seguintes cargos: Câmara dos Deputados (1880); presidência (1894-1930), Câmara dos Deputados (1933-1998).

Até agora, os dados sobre participação eleitoral foram calculados dividindo-se o número de votantes pela população total. Tal opção permite trabalhar com um número maior de eleições, pois tanto no Brasil quanto em outros países os dados sobre a população total são mais confiáveis e encontrados com maior facilidade do que os dados sobre o eleitorado inscrito para votar. Mas trabalhar com a população total tem um inconveniente, que é o

fato de o perfil demográfico acabar enviesando os dados. Por exemplo: em uma população com alto contingente de crianças a participação eleitoral dos adultos acaba ficando subestimada.

Uma outra maneira de dimensionar a participação eleitoral é obtida dividindo-se o total de eleitores que compareceram às urnas pelo total de eleitores inscritos. No Brasil, as estatísticas oficiais, bem como cientistas políticos e jornalistas, trabalham com esses dados, mas enfatizam o contingente dos eleitores que não comparecem às eleições (abstenção). A *taxa de abstenção* é obtida dividindo-se o número de eleitores que não compareceram pelo total de eleitores inscritos. O maior problema de se trabalhar com o número de eleitores inscritos é que o cadastro muitas vezes encontra-se desatualizado, sobretudo devido a fraudes e a permanência de eleitores mortos na lista.

A linha superior do Gráfico 3 apresenta a *taxa de comparecimento* (votantes divididos pelo eleitorado inscrito) das quatorze eleições para a Câmara do Deputados realizadas no Brasil entre 1945 e 1998. Os valores devem ser vistos com cuidado devido a alguns problemas no cadastro de eleitores. O primeiro deles é que até 1985 — antes da informatização do cadastro eleitoral — era comum a ocorrência de fraudes no cadastramento e a não retirada dos eleitores que morreram da lista, procedimento que aumentava artificialmente o número de eleitores²⁶. Com o propósito de eliminar tais problemas, dois grandes recadastramentos foram realizados no país, um em 1956/58, e o outro em 1986.

Um novo título eleitoral, com identificação, foi introduzido no país em 1955, dificultando a ocorrência de fraudes. O título vinha com a fotografia e estabelecia que o eleitor deveria votar em uma determinada seção eleitoral. Este último procedimento foi fundamental, pois permitiu o confronto do nome do eleitor com as listas dos eleitores de cada seção (as chamadas folhas individuais de votação). A partir de 1956, os eleitores foram recadastrados segundo essas novas regras. A eliminação dos eleitores mortos ou com mais

²⁶ De acordo com o Código Eleitoral (Lei n.º 4737, de 1965) os oficiais do registro civil devem enviar, até o dia 15 de cada mês, ao juiz da zona eleitoral, comunicação dos óbitos ocorridos (artigo 71). O juiz do

de um registro produziu um decréscimo de 8,7% no eleitorado brasileiro — que caiu de 15.086.125 em 1954, para 13.774.462 em 1958 —, apesar do crescimento da população no mesmo período²⁷.

Em 1986, um novo título eleitoral foi adotado (agora sem fotografia) e o registro de eleitores foi informatizado, o que praticamente eliminou as fraudes de cadastramento. Mas a informatização do cadastro eleitoral não agilizou o processo de retirada dos eleitores mortos dos registros, já que essa medida depende, sobretudo, da ação dos cartórios²⁸. Como pode ser observado na linha superior do Gráfico 3, as primeiras eleições realizadas após o recadastramento (1958 e 1986) são justamente as que têm a taxa de comparecimento mais alta.

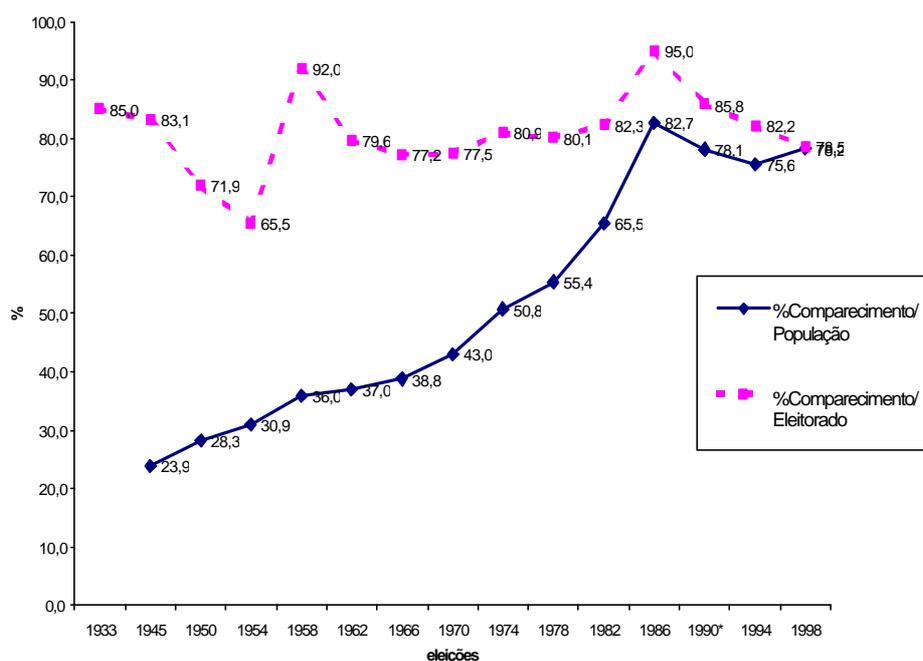
Gráfico 3

Comparecimento sobre a População em Idade de Votar e sobre o Eleitorado. Eleições para a Câmara dos Deputados, Brasil, 1933-1998.

Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Walter Costa Porto, reconheceu (em comunicação pessoal) que esse mecanismo funciona precariamente.

²⁷ No mesmo período, a população brasileira cresceu 11%, passando de 58.150.767 em 1954, para 62.250.94 em 1958.

²⁸ A legislação também prevê que se um eleitor deixa de comparecer em três eleições sucessivas, ele tem seu registro eleitoral cancelado. Esta norma é inócua, já que o Congresso sistematicamente aprovou leis que anistiam os eleitores faltosos.



Fonte: Dados Brutos TSE e IDEA (1997).

Outra razão para se ter cuidado com as interpretações sobre o significado da taxa de abstenção brasileira decorre da existência da abstenção justificada. Aos eleitores faltosos é dada a oportunidade de se justificar junto ao juiz eleitoral em até 30 dias após a realização da eleição. O voto pode ser justificado caso o eleitor esteja enfermo, seja funcionário público (civil e militar) e esteja em serviço no dia do pleito, ou se encontre fora do domicílio eleitoral. A taxa de eleitores que justificam o voto é alta. Existem dados completos para quatro diferentes eleições: 1989, 1990, 1998 e 2000. Em 1989, 7.432.255 eleitores justificaram o voto, valor que representa 63% da abstenção; em 1990, a taxa é a praticamente a mesma, com 7.355.732 eleitores justificando o voto, o que representa 62% da abstenção. O número declina nas duas últimas eleições: 6.001.014 (1998) e 5.161.311 (2000), que representa, respectivamente, 26,4% e 31,7 % das abstenções²⁹. Esses números revelam que as análises que lêem a taxa de abstenção nas eleições brasileiras como evidência, exclusivamente, de protesto contra o sistema político, devem ser matizadas. Parece pouco razoável imaginar que eleitores que não votam e justificam o voto estejam protestando. Quando nada, para esses eleitores, ir às

²⁹ Números oficiais do TSE.

agências dos correios no dia do pleito, ou à zona eleitoral posteriormente para justificar o voto é muito mais trabalhoso do que comparecer à seção eleitoral.

Um procedimento utilizado para constatar problemas no cadastro de eleitores é compará-lo com dados da população em idade de voto. Tal comparação foi feita com os dados de 1996 (ano em que houve contagem da população e eleição municipal). Por lei, o registro é facultativo para eleitores com 16 e 17 anos e para analfabetos. Em uma situação, pouco provável, em que todos os jovens e analfabetos estivessem cadastrados como eleitores, não poderia haver diferença entre o número de eleitores e população em idade de voto. A Tabela 1, compara o número de eleitores de cada estado em 1996, com o número de habitantes com pelo menos 16 anos naquele mesmo ano. A existência de um contingente de adultos (população em idade de votar) em número superior ao de eleitores inscritos não significa que o cadastro esteja correto. Mas o contrário não pode ocorrer: um estado ter mais eleitores inscritos do que população adulta. A comparação revelou que em 15 unidades da Federação (Rondônia, Acre, Tocantins, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso) havia, em 1996, mais eleitores inscritos que adultos em idade de voto.

Tabela 1
População com pelo menos 16 Anos e Eleitorado
(Eleições Municipais de 1996), Brasil

Estados	A População	B Eleitorado	B-A
Rondônia	742.560	775.054	32.494
Acre	275.612	287.786	12.174
Amazonas	1.361.538	1.231.081	-130.457
Roraima	141.373	140.504	-869
Pará	3.199.154	3.031.696	-167.458
Amapá	214.469	173.884	-40.585
Tocantins	625.505	666.540	41.035
Maranhão	2.988.342	2.782.116	-206.226
Piauí	1.619.810	1.787.411	167.601
Ceará	4.195.213	4.338.238	143.025
R. G. do	1.620.150	1.630.817	10.667
Paraíba	2.088.506	2.217.296	128.790
Pernambuco	4.750.098	4.851.695	101.597
Alagoas	1.585.989	1.268.884	-317.105
Sergipe	1.001.560	1.028.501	26.941
Bahia	7.804.114	7.635.218	-168.896
Minas Gerais	11.169.036	11.241.173	72.137
Espírito	1.860.935	1.901.771	40.836
Rio de	9.612.732	9.676.329	63.597
São Paulo	23.790.343	22.100.788	-1.689.555
Paraná	6.039.233	6.078.799	39.566
Santa	3.280.283	3.353.065	72.782
R. G. do Sul	6.746.689	6.594.884	-151.805
M. G. do Sul	1.249.518	1.186.962	-62.556
Mato Grosso	1.413.845	1.430.695	16.850
Goiás	2.999.520	2.758.422	-241.098
Distrito	1.222.584	1.077.686	-144.898
BRASIL	103.598.711	101.247.29	-2.351.416

Fonte: TSE e Contagem da População Brasileira, 1996.

Problemas com o registro de eleitores também acontecem em outros países. Por isso, é cada vez maior o número de analistas que calculam o comparecimento como proporção da população em idade de voto, e não do cadastro de eleitores³⁰. A linha inferior do Gráfico 3 apresenta a evolução da taxa de comparecimento (eleições para Câmara dos Deputados entre 1945 e 1998) como proporção do total da população em idade de votar. O resultado não deixa dúvida: eleição após eleição foi cada vez maior a proporção de adultos comparecendo às urnas. Na primeira eleição analisada (1945) 23% dos adultos comparecem. Em 1998, o contingente cresceu para 78,3%.

³⁰ Ver: Save-Soderbergh, 1997.

É importante enfatizar as diferenças entre as duas linhas do Gráfico dão margem à interpretações muito diferentes sobre a participação política no Brasil. Analisando o comparecimento sobre os inscritos, observa-se oscilações ao longo do tempo e um leve e contínuo declínio desde de 1986. Mas se levarmos em conta a participação como proporção dos cidadãos em idade de voto, há um crescimento ininterrupto. Devido aos problemas com o cadastro de eleitores apontados anteriormente, o comparecimento medido desta última maneira capta de modo mais acurado o envolvimento dos cidadãos na vida eleitoral.

A distância entre as duas formas de mensurar a participação é revelada quando se analisa os resultados das diversas Unidades da Federação no Brasil. A Tabela 2 apresenta os resultados das eleições para Câmara dos Deputados nas eleições de 1998. A primeira coluna mostra as taxas do comparecimento como proporção da população em idade de votar. Para todo o país a taxa é de 78,3%; ou seja, de cada 100 brasileiros em idade de votar, 78 foram às urnas eleições em 4 de outubro de 1998. Os estados com as menores taxas foram Alagoas com 61,4% e Pará com 64,3%, e os com maiores foram Roraima com 89,9% e Santa Catarina com 87,3%. A segunda coluna da Tabela 2 apresenta os dados de comparecimento — tal como calculados tradicionalmente pela literatura brasileira — como proporção do eleitorado. A diferença em pontos percentuais entre as duas taxas aparece na terceira coluna. Embora o resultado agregado para todo o país não apresente diferenças, para muitos estados elas são significativas.

Tabela 2
Comparecimento como Percentual da População em Idade de Votar
(pelo menos 16 Anos) e do Eleitorado
Eleições de 1998

Estados	A Comparecime sobre em Idade de	B Comparecim Sobre	A-B
Rondônia	76.6	70.0	6.5
Acre	82.0	75.2	6.8
Amazonas	67.7	70.9	-3.2
Roraima	89.9	78.4	11.5
Pará	64.3	66.7	-2.4
Amapá	77.5	86.4	-8.9
Tocantins	75.7	79.9	-4.3
NORTE	69,2	70,5	-1,3
Maranhão	67.5	69.0	-1.5
Piauí	82.0	75.6	6.4
Ceará	76.7	76.7	-0.1
R. G. do	84.4	81.0	3.4
Paraíba	79.3	75.4	3.9
Pernambuco	78.9	74.4	4.5
Alagoas	61.4	71.8	-10.4
Serqipe	82.0	78.4	3.6
Bahia	67.8	68.2	-0.4
NORDESTE	73,8	73,0	0,8
Minas Gerais	82.9	80.1	2.8
Espírito	78.7	78.2	0.5
Rio de	81.4	79.8	1.7
São Paulo	79.4	83.5	-4.0
SUDESTE	80,7	81,6	-1,0
Paraná	81.4	78.9	2.5
Santa	87.3	83.7	3.6
R. G. do Sul	84.6	85.1	-0.4
SUL	84,0	82,4	1,5
M. G. do Sul	77.5	79.3	-1.9
Mato Grosso	73.4	71.0	2.3
Goiás	74.6	79.4	-4.8
Distrito	83.3	84.5	-1.3
CENTRO-	76,4	78,5	-2,1
BRASIL	78,3	78,5	-0,2

Fonte dos dados brutos: TSE e IBGE.

Com o intuito de comparar a taxa de comparecimento (calculada sobre a população em idade de voto) das eleições brasileiras de 1998 com a de outros países, a Tabela 3 apresenta a taxa de comparecimento da última eleição realizada na década de 1990 em diversos países do mundo. Em primeiro lugar, pode-se observar que apenas em três países (Papua Nova Guiné,

Uruguai e Malta) o comparecimento ultrapassou a taxa de 90%. A participação média é de 67,6% e a mediana é de 70,7%. A média para os países de voto obrigatório é de 73,4% e para os com voto facultativo é de 66,2%. A taxa de comparecimento do Brasil em 1998 (78,3%) fica acima da mediana e de todas as médias apresentadas. Portanto, uma comparação com os dados de outros países permite dizer que a não há nada de errado com a taxa de comparecimento do Brasil.

Tabela 3
Percentual de Comparecimento
Eleições Parlamentares nos Países Democráticos³¹

Países	Ano da Eleição	% de Comparecimento
Papua Nova Guiné	1997	98,8
Malta	1996	98,0
Uruguai*	1994	96,1
Islândia	1995	87,8
Itália*	1996	87,4
África do Sul	1994	85,5
Israel	1996	84,7
Grécia*	1996	83,9
Suécia	1994	83,6
Bélgica*	1995	83,2
Dinamarca	1998	83,1
Nova Zelândia	1996	83,0
Austrália*	1996	82,5
Espanha	1996	80,6
Portugal	1995	79,1
Áustria	1995	78,6
Brasil*	1998	78,3
Argentina*	1998	78,1
Noruega	1997	76,9
República Tcheca	1998	76,7
Eslováquia	1994	75,9
Eslovênia	1996	75,5
Holanda	1994	75,2
Taiwan	1996	75,1
Sri Lanka	1994	74,1
Costa Rica*	1998	73,7
Alemanha	1994	72,4
Finlândia	1995	71,1
Bósnia & Herzegovina	1998	70,7
Reino Unido	1997	69,4
Hungria	1994	68,3
Ucrânia	1998	68,1
Gana	1996	68,0
Bulgária	1997	66,9
Irlanda	1997	66,7
Coréia do Sul	1996	65,3
Tailândia	1996	65,0
Malásia	1995	63,6
Rússia	1995	62,8
Índia	1996	61,1
Luxemburgo*	1994	60,5

³¹ Os países escolhidos foram aqueles que segundo a revista *Electoral Studies*, .nº 18, vol.4, 1999. realizam eleições multipartidárias. É apresentado a última eleição de cada país para qual havia dados disponíveis.

França	1997	59,9
Japão	1996	59,8
México*	2000	59,7
Gâmbia	1997	56,7
Geórgia	1995	54,1
Latvia	1995	50,6
Criguistão	1995	50,5
Lituânia	1996	50,0
Venezuela*	1993	49,9
Estados Unidos	1996	49,1
Estônia	1995	48,8
Polônia	1997	48,8
Países	Ano da Eleição	% de Comparecimento
Equador*	1998	48,5
Camarões	1997	46,7
Jamaica	1993	44,1
Colômbia	1998	40,5
Serra Leoa	1996	37,0
Suíça	1995	35,7
Paquistão	1997	31,5
Média dos países com voto obrigatório		73,5
Média dos países com voto facultativo		66,2
Média total dos países		67,6
Mediana total dos países		70,7

Fonte: IDEA, 1997; www.idea.int

* Eleições mais recentes (para as quais haviam dados disponíveis) até 1999

* Países com voto compulsório.

3. Votos Nulos e em Branco: Evidências da Não-Participação?

Um tema freqüentemente associado a participação política é o da taxa de votos inválidos (em branco e nulos). No entender de alguns analistas, os votos não dados a partidos e candidatos devem ser entendidos como uma forma de não-participação, de protesto contra o sistema político ou métrica de credibilidade do processo político³². O Gráfico 4 apresenta a evolução dos

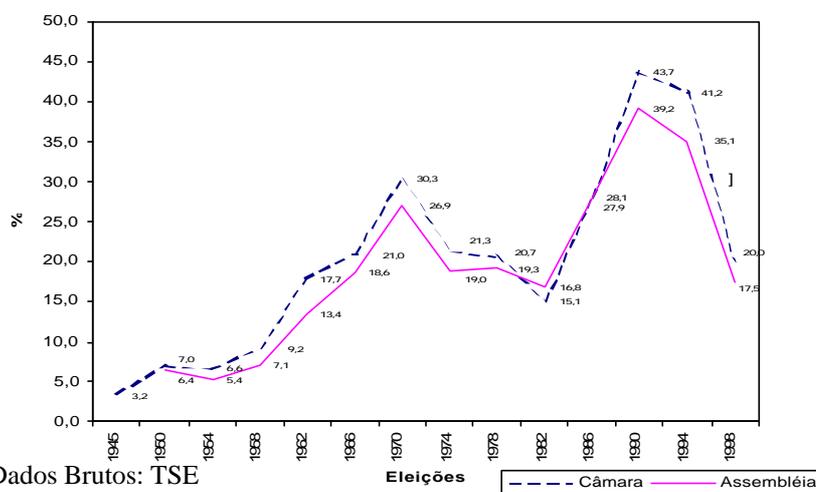
³² Ver, por exemplo: Santos (1987:45).

votos nulos e em branco nas eleições brasileiras para Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas, de 1945 até 1998.

Nas eleições de 1945, 1950, 1954 e 1958 os eleitores depositavam nas urnas as cédulas oferecidas pelos partidos, o que diminuía a probabilidade de se votar incorretamente. A cédula oficial, fornecida pela Justiça Eleitoral, foi utilizada pela primeira vez nas eleições presidenciais de 1955. A primeira eleição para o Congresso a utilizá-la foi a de 1962. Desde então, o eleitor passou a ter que escrever o nome (ou número) de seu candidato, ou de seu partido preferido.

Durante o período 1946-1964 a taxa de votos inválidos cresceu em todas as eleições, mas teve um salto acentuado na primeira eleição que utilizou a cédula oficial (1962), dobrando de 9,1% para 17,7%. Durante o Regime Militar, os votos em branco e nulos oscilaram em torno de 16%, com a exceção das eleições de 1970, em que atingiu 23,4%. Uma das razões deste crescimento deve-se ao fato de que alguns setores da oposição ao governo militar fizeram campanha favorável à anulação do voto naquele pleito. A volta do país à democracia foi acompanhada por uma explosão dos votos inválidos; nas eleições para a Câmara dos Deputados as taxas são assustadoras: 28,1% (1986), 43,7% (1990) e 41,2% (1994).

Gráfico 4
Evolução dos Votos Brancos e Nulos
Eleições para a Câmara de Deputados e Assembléias Legislativas
Brasil, 1945-1998



Em 1998 a urna eletrônica foi utilizada pela primeira vez em eleições nacionais³³. Em cinco unidades da Federação (Rio de Janeiro, Alagoas, Distrito Federal, Roraima e Amapá) todos os eleitores votaram eletronicamente. Nos outros 22 estados, todos os municípios com mais de 40.500 eleitores votaram na urna eletrônica, enquanto as menores cidades continuaram usando a cédula de papel. A taxa de eleitores que utilizaram a urna eletrônica por estado é apresentada na última coluna da Tabela 4. Ainda que utilizado em apenas 537 municípios (9,6% das 5.608 cidades), o voto eletrônico envolveu parcela significativa do eleitorado — 61.111.922 eleitores (58,3%) — do total de 106.053.106.

³³ Nas eleições municipais de 1996, a cédula de papel foi substituída pela urna eletrônica em 57 municípios (capitais e municípios com mais de 200 mil eleitores), nos quais residiam 32,1% do eleitorado total.

Tabela 4
Eleições de 1998
Percentual de Municípios e
Eleitores que Utilizaram a Urna Eletrônica

Estados	Municípios com Urna Eletrônica %	Eleitores com Urna Eletrônica %
Rondônia	5,8	37,3
Acre	9,1	59,0
Amazonas	4,8	60,5
Roraima	100,0	100,0
Pará	7,0	44,4
Amapá	100,0	100,0
Tocantins	2,2	25,5
NORTE	11,6	48,9
Maranhão	3,2	29,6
Piauí	0,9	24,9
Ceará	6,5	44,9
R. G. do Norte	1,8	31,6
Paraíba	2,2	31,7
Pernambuco	8,6	49,0
Alagoas	100,0	100,0
Sergipe	4,0	34,5
Bahia	5,5	37,7
NORDESTE	9,6	41,2
Minas Gerais	5,3	47,0
Espírito Santo	11,7	56,1
Rio de Janeiro	100,0	100,0
São Paulo	13,5	76,6
SUDESTE	13,9	73,3
Paraná	5,3	46,1
Santa Catarina	4,4	39,5
R. G. do Sul	6,4	53,0
SUL	5,5	47,5
M. G. do Sul	5,2	47,6
Mato Grosso	3,1	35,3
Goiás	3,3	41,4
Distrito Federal	100,0	100,0
CENTRO-OESTE	3,8	51,8

BRASIL	9,7	57,6
---------------	------------	-------------

Fonte: TSE.

A comparação entre as taxas de votos em branco e nulos nas eleições para Câmara dos Deputados em 1994 e 1998 revela um decréscimo em todos os estados; no total eles passaram de 41,2% para 20%, uma diminuição de 51,5% (ver Tabela 5). As menores taxas de votos em branco e nulos ocorreram nas cinco unidades da Federação onde todos os eleitores votaram na urna eletrônica: Amapá (3,8%), Roraima (5,6%), Distrito Federal (6,8%), Rio de Janeiro (10,5%) e Alagoas (13,5%). Estas unidades tiveram taxas muito abaixo dos outros estados de suas respectivas regiões. O declínio dos votos nulos e em branco significou um forte incremento do número de eleitores que votaram em um candidato ou partido, que passou de 45,7 milhões para 66,6 milhões, um crescimento de 20,9 milhões (ou de 46%).

Tabela 5
Diferença Percentual de Votos Brancos e Nulos
Eleições para Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas
1994 e 1998

Estados	Câmara dos Deputados			Assembléias Legislativas		
	A	B	B-A	A	B	B-A
	1998 %	1994 %		1998 %	1994 %	
Rondônia	21,5	38,6	17,2	13,3	25,5	12,2
Acre	12,6	33,3	20,7	8,3	18,6	10,3
Amazonas	11,7	30,4	18,7	9,9	22,4	12,5
Roraima	5,6	19,8	14,2	3,7	15,9	12,2
Pará	19,8	43,7	23,8	14,4	33,3	18,8
Amapá	3,8	30,5	26,7	3,4	14,4	11,0
Tocantins	17,2	31,9	14,7	13,7	24,0	10,3
NORTE	16,7	37,6	20,9	12,3	27,4	15,1
Maranhão	25,3	39,6	14,3	15,8	28,0	12,2
Piauí	30,4	37,7	7,3	19,2	29,7	10,4
Ceará	19,4	37,8	18,3	17,3	29,6	12,3
R. G. do Norte	25,8	41,3	15,5	19,8	35,6	15,8
Paraíba	29,1	41,0	11,9	23,4	36,2	12,8
Pernambuco	24,1	47,4	23,3	22,0	41,6	19,6
Alagoas	13,5	49,2	35,7	12,8	38,4	25,5
Sergipe	30,0	39,7	9,8	18,4	29,2	10,8
Bahia	23,2	43,6	20,4	22,6	39,5	16,9
NORDESTE	23,9	42,4	18,5	20,0	35,6	15,6
Minas Gerais	23,8	45,0	21,2	21,6	38,8	17,2
Espírito Santo	19,2	41,7	22,5	14,3	29,7	15,4
Rio de Janeiro	10,6	37,8	27,2	10,7	31,8	21,1
São Paulo	19,8	42,1	22,2	19,1	41,2	22,1
SUDESTE	18,9	41,9	23,0	17,8	38,2	20,4
Paraná	21,0	41,2	20,2	18,3	32,5	14,2
Santa Catarina	20,5	40,9	20,4	15,3	30,4	15,1
R. G. do Sul	16,7	37,3	20,6	13,8	29,5	15,7
SUL	19,1	39,5	20,4	15,8	30,8	15,0
M. G. do Sul	20,0	36,8	16,9	15,6	25,6	10,1
Mato Grosso	23,7	40,7	17,0	17,6	28,6	11,0
Goiás	20,8	41,1	20,3	16,1	31,1	15,0
Distrito Federal	6,8	31,8	25,0	6,3	26,2	19,9
CENTRO-OESTE	18,5	38,5	20,0	14,4	28,6	14,3
BRASIL	20,0	41,2	21,1	17,5	35,1	17,7

Fonte dos dados brutos: T.S.E.

O mesmo padrão de decréscimo dos votos inválidos ocorreu nas eleições para as Assembleias Legislativas, em que a soma dos votos em branco e nulos caiu em 50,1%, passando de 35,1% para 17,5%. Novamente, as cinco menores taxas de votos inválidos de cada região foram das unidades da Federação em que todos os eleitores votaram na urna eletrônica: Roraima (3,7%), Amapá (3,4%), Alagoas (12,8%), Rio de Janeiro (10,8%) e Distrito Federal (6,4%). Os dados apresentados sobre a diminuição dos votos em branco e nulos nas eleições para Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas nas eleições de 1998, indicam que provavelmente o voto eletrônico estimulou mais eleitores a votarem (redução dos votos em branco) e facilitou a votação e reduziu a taxa de votos inválidos por erro (redução dos votos nulos) ³⁴.

Uma última tarefa é comparar a taxa de votos inválidos no Brasil com o de outras democracias. Será que os valores são realmente altos? A Tabela 6, que apresenta o percentual de votos inválidos nas eleições legislativas (últimas realizadas nos anos 1990) de 53 países, não deixa dúvidas. Observa-se que apesar da redução das taxas de votos inválidos ocorrida nas eleições de 1998, o Brasil ainda é um dos países com maior contingente de votos anulados — com uma taxa muito acima da média à de outros países que é de 3,6%. Há uma versão corrente que credita a alta taxa de votos anulados à obrigatoriedade do voto. Obrigados a comparecerem para votar, os eleitores anulariam ou deixariam o voto em branco como forma de expressar seu descontentamento. De fato, a taxa de votos anulados é em média maior nos países que adotam o voto compulsório (7,4%), do que a dos que utilizam o voto facultativo (2,4%). Mas as taxas conhecidas pelo Brasil, sobretudo nos anos 1990 estão muito acima da de outras democracias. O que sugere que há algo de singular no processo de votação no Brasil. Minha sugestão é que é isto era fruto da combinação de uma cédula complexa com altos contingentes de eleitores com baixa escolaridade.

Não existem estudos sobre o impacto do formato da cédula sobre a taxa de votos anulados no Brasil. Após analisar a cédula de vários países com altos

³⁴ Para exemplo de cédulas, ver: Nicolau, 1999. O Equador, outro recordista de votos anulados, além de adotar um sistema eleitoral misto extremamente complexo, apresenta aos eleitores uma cédula extremamente complexa

contingentes de analfabetos, observei que, em geral, havia diversos procedimentos (símbolos, fotos, desenhos) para facilitar o eleitor. A cédula utilizada nas eleições gerais do Brasil, a partir de 1986, era uma das mais complexas do mundo. Além de ter que fazer um número relativamente alto de escolhas, o eleitor para votar em um candidato tinha que escrever o nome ou número deste na cédula. Num país com a taxa de analfabetismo, a complexidade da cédula, foi certamente, responsável por altos contingentes de votos inválidos.

Tabela 6
Percentual de Votos Inválidos
Eleições Parlamentares nos Países Democráticos

Países	Ano	Votos Nulos
Equador*	1996	22,1
Brasil*	1998	20,0
Venezuela *	1998	14,5
Camarões	1992	9,8
Colômbia	1994	7,8
Itália*	2001	7,2
Bélgica*	1999	6,6
Luxemburgo*	1999	6,5
Argentina*	1998	6,2
Eslovênia	1996	5,9
Israel	1999	5,3
França	1997	4,9
Lituânia	1996	4,9
Sri Lanka	1994	4,8
Polônia	1997	3,9
Austrália*	1998	3,8
Hungria	1990	3,6
Ucrânia	1998	3,1
Japão	2000	3,0
Costa Rica*	1998	3,0
México*	2000	2,8
Paquistão	1997	2,3
Malásia	1999	2,2
Islândia	1999	2,2
Suécia	1998	2,1
Portugal	1999	2,0
Rússia	1999	2,0
Índia	1998	1,9
Nova Zelândia	1999	1,8
Holanda	1998	1,7
Eslováquia	1998	1,7
Tailândia	1996	1,7
Gana	2000	1,6
Estônia	1999	1,6
Alemanha	1998	1,6
Grécia*	2000	1,6
África do Sul	1999	1,5
Áustria	1999	1,5
Taiwan	1998	1,5
Malta	1998	1,4
Coréia do Sul	2000	1,3
Finlândia	1999	1,0
Suíça	1999	1,0
Jamaica	1997	0,9
Bulgária	2000	0,9
Dinamarca	1998	0,8
Espanha	2000	0,7
Irlanda	1997	0,6
Latvia	1998	0,5
Noruega	1993	0,5
República Tcheca	1998	0,4
Uruguai*	1999	0,4
Reino Unido	1992	0,1

Fonte: IDEA, 1997; www. Idea.int

* Países com voto compulsório.

Obs.: Não foi possível localizar dados para os seguintes países: Bósnia & Herzegovina, Estados Unidos, Gâmbia, Geórgia, Papua Nova Guiné, Serra Leoa e Criguistão.

Os dados apresentados nesta seção, sugerem que se deve ter muito cuidado ao se analisar os possíveis significados dos votos nulos e brancos no Brasil. É razoável imaginar que um contingente de eleitores que anulam o voto por protesto. Mas a revolução produzida pela urna eletrônica, ao facilitar a escolha do eleitor, revela que esse contingente é menor do que se imaginava. Pelas mesmas razões (mais as apresentadas na seção anterior sobre o comparecimento eleitoral) não é prudente agregar votos anulados e abstenção e interpretar a resultante como evidência de alienação ou exclusão eleitoral³⁵.

#

Que palavras conclusivas são possíveis após o esforço realizado nas três seções deste artigo? Ao examinar as diversas dimensões do processo de incorporação eleitoral no Brasil e compará-lo ao de outras democracias, chamou-me a atenção o papel que o analfabetismo teve como um obstáculo a esse processo. Na primeira seção, que analisa as regras para definir o direito de voto, chamei a atenção para o fato de que o país foi o último a abolir a proibição de votos para os analfabetos.

Na segunda seção analisei o impacto desta proibição sobre o número de eleitores. A partir de 1945, apesar de as regras que regulavam o processo de qualificação praticamente não ter se alterado, o eleitorado cresceu de maneira acentuada. Tal fenômeno está diretamente associado ao processo de diminuição da proporção de adultos analfabetos. Como o alistamento e o voto são compulsórios, quanto maior a taxa de alfabetizados, maior a proporção de cidadãos incorporados ao processo eleitoral.

Na última seção avaliei uma terrível marca da história eleitoral brasileira, sobretudo dos últimos anos: a alta taxa de votos anulados. Sustentei que essa má performance não é, exclusivamente, resultado de protesto contra o sistema político (ou do voto obrigatório) mas resultado de uma combinação perversa

³⁵ Ver: Santos, 1987.

entre cidadãos com baixíssima escolaridade e uma cédula eleitoral que estava entre as mais complexas do mundo. A urna eletrônica, criada para dar cabo das fraudes, produziu a mais profunda reforma política dos anos recentes: ao facilitar o voto, permitiu que milhões de votos anulados por erro passassem a ser contabilizados para os partidos e os candidatos.

ANEXO 1

Percentual de Comparecimento nas Eleições para Câmara dos Deputados como Proporção da População Total Brasil, 1881, 1883, 1886 e 1912

	1881	1885	1886	1912
Rio de Janeiro	3,7	3,2	3,0	4,7
Mato Grosso	1,7	1,3	1,5	2,0
Rio G. do Sul	1,7	1,5	1,2	3,4
Pará	1,4	1,3	1,3	4,2
Espírito Santo	1,4	1,3	1,1	3,0
Piauí	1,3	1,2	0,8	3,3
Goiás	1,2	1,1	0,9	2,8
Sergipe	1,1	1,1	1,0	1,8
Santa Catarina	1,1	0,9	1,0	2,9
Pernambuco	1,0	1,2	1,1	2,2
São Paulo	1,0	1,1	1,0	2,1
Paraná	1,0	1,0	1,0	3,6
Rio G. Norte	1,0	1,1	0,9	2,8
Maranhão	1,0	0,9	0,9	2,3
Bahia	0,9	0,8	0,7	2,8
Ceará	0,9	0,9	0,7	2,2
Alagoas	0,8	0,8	0,7	1,7
Paraíba	0,7	0,9	0,9	1,9
Amazonas	0,7	0,7	0,6	2,2
Minas Gerais	0,7	0,7	0,7	2,7
Guanabara				0,9
Total	1,0	1,0	0,9	2,6

Fontes: Anuário Estatístico do Brasil, 1916

Organizações e Programas Ministeriais, Regime Parlamentar no Império. Ministério de Justiça e Negócios Interiores. Arquivo Nacional. 2ª Edição, Guanabara, 1962.

Bibliografia

- ABREU, Maurício. (1987), *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Iplanrio/Jorge Zahar Editor.
- BRAGA, Hilda. (1990), *Sistemas Eleitorais do Brasil (1821-1988)*. Brasília, Senado Federal.
- BUESCU, Mircea. (1980), "No Centenário da Lei Saraiva", *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, nº 330.
- _____. (1980a), "Novas Notas Sobre a Lei Saraiva", *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, nº 331.
- CARVALHO, José Murilo de. (2000), *Cidadania no Brasil. O Longo Caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____. (1988), *Teatro de Sombras: A Política Imperial*. Rio de Janeiro, Vértice/IUPERJ, 1988.
- FAORO, Raymundo. (2000), *Os Donos do Poder*. Vol.1. São Paulo, Editora Globo.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. (2001), *A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*, Brasília, Senado Federal.
- GRAHAM, Richard. (1997), *Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. (1972), *História Geral da Civilização Brasileira*, vol. 3 e vol. 5. São Paulo, Difel.
- IDEA. (1997). *Voter Turnout From 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Stockholm, IDEA
- JOBIM, Nelson e PORTO, Walter Costa. (1986), *Legislação Eleitoral no Brasil: do Século XVI a nossos dias*, VOL. I, II e III. Brasília, Senado Federal.
- KATZ, Richard. (1997), *Democracy and Elections*. Oxford, Oxford University Press.
- KLEIN, Herbert. (1995), "A Participação Política no Brasil do Século XIX: os Votantes de São Paulo em 1880", *Revista Dados*, Vol. 38, nº3.

- LAMOUNIER, Bolívar, MUSZYNSKI, Judith e AMORIM NETO, Octavio (2001), *BRAZIL*, mimeo.
- LEAL, Victor Nunes. (1986), *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo, Editora Alfa-Omega.
- LESSA, Renato. (1999), *A Invenção Republicana*. Rio de Janeiro, Topbooks.
- LOVE, Joseph. (1970), “ Political Participation in Brazil, 1981-1969”, *Luso Brazilian Review*, vol. VII, nº 2.
- LYRA, Tavares. (1981), “Regime Eleitoral, 1821-1921”, in Afonso Arinos *et alii*, *Modelos Alternativos de Representação Política e Regime Eleitoral*. Brasília, UNB.
- MAISEL, Sandy. (1999), *Parties and Elections in America*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, inc.
- NICOLAU, Jairo. (1999), *Sistemas Eleitorais: Uma Introdução*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- PORTO, Walter Costa. (2000), *Dicionário do Voto*. Brasília, UNB.
- _____. (1989), *O Voto No Brasil: da Colônia a 5º República*. Brasília, Gráfica do Senado.
- POWER, Timothy e ROBERTS, J. Timmons. (1995), “Compulsory Voting, Invalid Ballots, and Abstention in Brazil”, *Political Research Quarterly*, vol. 48, nº3.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1987), *Crise e Castigo. Partidos e Gerais na Política Brasileira*. Rio de Janeiro, Vértice/IUPERJ.
- SAVE-SODERBERGH, Bengt. (1997), “Introduction”, in *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Stockholm, IDEA.
- SOUZA, Francisco Belisário Soares. (1979), *O Sistema Eleitoral no Império*. Brasília, UNB.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. (1983), *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-64)*. São Paulo, Editora Alfa-Omega.
- TELAROLLI, Rodolpho. (1982), *Eleições e Fraudes Eleitorais na República Velha*. São Paulo, Brasiliense.

TORRES, João Camillo de Oliveira. (1957), *A Democracia Coroada*. Rio de Janeiro, José Olympio.

VANHANEM, Tatu. (1997), *Prospects of Democracy: A Study of 172 Countries*. New York, Routledge.