O princípio da máxima acessibilidade do sufrágio e o direito dos eleitores portadores de limitações físicas

VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO

Sobre o autor:

Volgane Oliveira Carvalho. *Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. Coordenador do Conselho Fiscal da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Professor de Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito.*

RESUMO

O direito ao sufrágio é uma conquista que começou a ser construída no século XIX na França e foi consolidada nos séculos seguintes. No século XXI, entretanto, o simples reconhecimento in abstrato do direito de participação política passou a ser insuficiente, exigindo-se atos concretos que garantissem tal direito. Nesse contexto, emerge o princípio da máxima acessibilidade do sufrágio que se destina, a um só tempo, a aproximar a Justiça Eleitoral dos eleitores eliminando barreiras espaciais que dificultem o exercício do direito de sufrágio e, ao mesmo tempo, auxiliar eleitores que possuam limitações físicas a usufruir da plenitude do seu direito de participação.

Palavras chave: direito de sufrágio; máxima acessibilidade do sufrágio; limitações físicas.

ABSTRACT

The right to suffrage is an achievement that began to be built in the nineteenth century in France and was consolidated in the following centuries. In the 21st century, however, the mere in abstrato recognition of the right to political participation became insufficient, requiring concrete acts to guarantee such a right. In this context, the principle of maximum accessibility of suffrage emerges, which is intended, at the same time, to bring electoral justice closer to voters by eliminating spatial barriers that hinder the exercise of the right to vote and, at the same time, to assist voters who have physical limitations to enjoy the fullness of their right to participate.

Keywords: suffrage right; maximum accessibility of suffrage; physical limitations.

INTRODUÇÃO

A universalização do sufrágio introduzida na França em meados do século XIX produziu um clima de apascentamento social, decorrente do simples reconhecimento do direito à participação política. Durante pouco mais de dois séculos esta fórmula foi necessária e suficiente para aplacar os anseios sociais.

Contudo, a modernidade líquida expôs novas necessidades do eleitor, que passou a exigir que o direito insculpido em documentos legais passasse a ser efetivamente materializado no cotidiano.

Esse contexto, serve de pano de fundo para o surgimento e consolidação do princípio da máxima acessibilidade do sufrágio que serve, a só tempo, para derrubar distâncias espaciais e limitações físicas com o escopo de garantir o exercício do direito de sufrágio por todos os eleitores.

1 DO SUFRÁGIO UNIVERSAL

A universalidade do sufrágio é uma ficção que não poderá concretizar-se jamais[1], considerando que sempre haverá um estrato da sociedade que não será aquinhoado com o direito de participação política através do voto. Na atualidade, a título de exemplo, estão excluídos do rol de eleitores brasileiros, *a priori*, os estrangeiros (salvo os portugueses) e os menores de 16 anos. Se forem levados em consideração as hipóteses de suspensão e perda dos direitos políticos previstas na legislação pátria o rol torna-se ainda mais generoso.

Em suma, "sufrágio universal significa que, embora nem todo o povo ou todos os habitantes votem, as restrições não impedem a participação da maioria. Universal, portanto, não é, nesse trecho, sinônimo de 'para todos' [...]" (GONÇALVES, 2012, p. 25). Nesse sentido, o sufrágio é universal por não estabelecer restrições indevidas[2] à aquisição do status ativo de cidadania.

A fórmula do direito de sufrágio universal foi uma criação francesa. As jornadas parisienses de 1848 foram um movimento de enorme convulsão social e em certa medida sofreram a influência da nascente doutrina socialista. Envolvendo as classes baixas, especialmente o operariado, em associação com republicanos moderados os insurretos marcharam para derrubar a monarquia e estabelecer a Segunda República Francesa.

Em um movimento dessa natureza, que tinha como um dos elementos norteadores a busca por tratamento isonômico para as classes sociais mais desfavorecidas, era natural que um dos primeiros atos fosse a derrubada de um grande símbolo da diferença patrimonial entre as pessoas: o voto censitário.

Resquício da fase final do período revolucionário, o modelo de voto censitário vigente na França só permitia a inscrição como eleitor daqueles que possuíssem bens imóveis. Assim, o sufrágio universal criado em 1848 pretendia romper com uma discriminação patrimonial que concentrava o direito de sufrágio nas mãos das figuras mais abastadas da sociedade francesa.

Ainda assim, alguns influentes líderes do movimento demonstraram não concordar com a adoção do voto universal. "Proudhon nega abertamente a utilidade do voto popular. Afirmando o fato das contínuas ilusões do povo a respeito dos seus escolhidos [...]" (CÂNDIDO, 1998, p. 75). Nesse sentido, a ideia de universalidade do sufrágio, àquela altura, resumia-se a desnecessidade de comprovação de renda e patrimônio para votar. Os novos eleitores eram, portanto, todos homens livres indistintamente.

2 DO PRINCÍPIO DA MÁXIMA ACESSIBILIDADE DO SUFRÁGIO

A universalidade do sufrágio refere-se ao sujeito ativo e às suas características. A Constituição Federal de 1988 cuidou de consolidar o rol de legitimados para o exercício do direito de sufrágio ativo afastando qualquer possibilidade de preconceito ou discriminação dos eleitores. As diretrizes constitucionais sanaram problemas seculares do Brasil, mas não podem estar restritas à criação de um rol permissivo de caracterização dos eleitores.

[1] "Nenhum povo considerou como membros do Estado todos os indivíduos residentes, de uma maneira ou de outra, em seu território. [...] A democracia mais absoluta estabelece duas classes: numa são relegados os estrangeiros e os que não alcançaram a idade prescrita pela lei para exercer os direitos de cidadania; a outra é composta pelos homens que chegaram a essa idade e nasceram no país. Existe pois um princípio segundo o qual, entre indivíduos reunidos num território, alguns são do Estado, outros não. Esse princípio é evidentemente o de que, para ser membro de uma associação, é preciso ter certo grau de luzes e interesse comum com os outros membros dessa associação." (CONSTANT, 2005, p. 55-56).

[2] As restrições serão indevidas se: "[...] a inclusão no corpo eleitoral fica submetida a limitações no tocante a sexo, raça, hereditariedade, fortuna e instrução elitista" (MICHELS, 2006, p. 27).

Compreender o direito de sufrágio como decorrência apenas de uma atuação negativa do Estado é manter-se preso às amarras da modernidade sólida, atado à realidade do século XIX, quando havia uma luta aguerrida contra o arbítrio.

Os olhos hodiernos focam outra realidade, em que emergem novas necessidades e novos meios de pressão social. Nesse cenário, deve-se reconhecer que um dos pontos nevrálgicos da modernidade líquida é o individualismo exagerado. Assim, a cidadania perde parte do seu vigor, pois "o 'cidadão' é uma pessoa que tende a buscar seu próprio bem-estar através do bem-estar da cidade, enquanto o indivíduo tende a ser morno, cético ou prudente em relação à 'causa comum', ao 'bem comum', à 'boa sociedade' ou à 'sociedade justa'" (BAUMAN, 2001, p. 45).

O incremento no nível de satisfação das necessidades pessoais associado com o acréscimo do nível de informação da população e com a constituição de meios mais eficientes de pressão social cria um novo cenário em que o nível de sacrifício exigido pelo Estado para que o cidadão tenha seus direitos materializados decai sensivelmente. Nessa nova realidade, surge um novo princípio de Direito Eleitoral em decorrência direta de um regime de sufrágio universal consolidado: trata-se do princípio da máxima acessibilidade do sufrágio.

Essa conjuntura contemporânea faz com que seja insuficiente a garantia do direito de sufrágio universal esteja registrada apenas nas normas escritas, pois há a necessidade inafastável da criação de mecanismos jurídicos que assegurem tal direito materialmente, produzindo resultados palpáveis que resultem no verdadeiro acesso universal do cidadão ao direito de sufrágio.

O princípio da máxima acessibilidade do sufrágio procura eliminar limitações espaciais para o exercício do direito de sufrágio, seja aproximando a Justiça Eleitoral do seu público, seja criando compensações para aqueles que possuem limitações físicas de qualquer ordem.

2.1 Da máxima acessibilidade do sufrágio como meio de aproximar a justiça eleitoral do público

A primeira consequência do princípio da máxima acessibilidade do sufrágio diz respeito à universalização do processo de alistamento eleitoral, consistente na realização de atividades de planejamento estratégico para garantir que nenhum indivíduo prive-se da participação política por não ter conseguido dirigir-se até uma unidade da Justiça Eleitoral para inscrever-se como eleitor ou realizar a transferência do seu domicílio eleitoral.

É direito do cidadão que equipes da Justiça Eleitoral desloquem-se para realizar atendimento aos eleitores em cidades que não sejam sede de Zona Eleitoral, bem como em locais de difícil acesso "distantes das zonas urbanas, como em comunidades indígenas, rurais e ribeirinhas, espalhadas por todo o território nacional" (ALVIM, 2012, p. 43).

A segunda decorrência do princípio refere-se à acessibilidade dos locais de votação. Em que pese haja uma rígida sistemática para a comprovação do domicílio eleitoral estas diretrizes podem ser afastadas quando o local determinado torne o exercício do direito de sufrágio ativo demasiado oneroso.

Assim, o cidadão pode, excepcionalmente, inscrever-se como eleitor de uma determinada circunscrição eleitoral com a qual não possui vínculo prévio desde que seja mais fácil seu acesso[3]. É de se recordar que o direito de sufrágio não pode tornar-se um fardo impossível de ser carregado. No mesmo sentido, o eleitor tem o direito de requisitar a

[3] O Tribunal Superior Eleitoral já possui decisões neste sentido, por todas cite-se o Agravo de Instrumento nº 111-SP, decidido em 12 de março de 1996: "Não se mostra conflitante com o art. 42 do Código Eleitoral decisão em que se conclui pela valia da inscrição eleitoral considerado o fato de a localidade do órgão ser a de mais fácil acesso para o eleitor, residente no interior e pessoa de baixa escolaridade".

[4] O Código Eleitoral estabelece os seguintes como parâmetros para a criação de seções eleitorais dentro do território brasileiro: mínimo de 50 eleitores independentemente da localização e o máximo de 400 eleitores na zona urbana e 300 na zona rural (inteligência do artigo 117). Contudo, excepciona a possibilidade de os Tribunais Regionais Eleitorais autorizarem que sejam ultrapassados os valores fixados, desde que essa providência venha facilitar o exercício do voto, aproximando o eleitor do local designado para a votação. Conforme Decomain e Prade (2004) a diretriz do artigo 117, § 1º refere-se unicamente à possibilidade de ultrapassagem do número máximo de eleitores, sendo impossível a instalação de seções eleitorais com menos de 50 eleitores. No que diz respeito às seções eleitorais localizadas no exterior o Código Eleitoral exige que haja um mínimo de 30 eleitores inscritos (inteligência do artigo 226).

[5] "[...] Deveras, ao examinar os relatórios contendo o número de eleitores que estariam vinculados às seções eleitorais cuja abertura se propõe, verifico que 5 (cinco) delas não atingiram o quantitativo mínimo de 30 (trinta) eleitores inscritos para ensejar a organização de uma seção eleitoral no exterior, conforme estabelecido no art. 226, caput, do Código Eleitoral, já transcrito acima. São elas: 1) Dubai 18 eleitores; 2) Kouru 4 eleitores; 3) Salt Lake City 3 eleitores; 4) Seatle 4 eleitores; e 5) Calgary 23 eleitores. Contudo, em atenção à máxima da proporcionalidade, que deve orientar o intérprete/aplicador quando do equacionamento das controvérsias, assento que é possível deferir o pleito, não apenas com relação àquelas seções que devidamente preencheram os requisitos exigidos na legislação, como também quanto a Dubai (18 eleitores) e a Calgary (23 eleitores). É que, a despeito de não satisfazerem a condição legal (i.e., mínimo de 30 eleitores), o Estado brasileiro deve propiciar, na maior extensão possível, a participação cívica no processo político daquelas localidades, franqueando aos seus eleitores, consequentemente, o exercício do direito fundamental ao sufrágio." Decisão emanada no Processo Administrativo nº 59.165, decidido em 05 de agosto de 2014.

abertura de seções eleitorais em locais próximos de sua residência, ainda que não estejam todos os requisitos exigidos pela legislação eleitoral[4].

O Tribunal Superior Eleitoral, inclusive, já possui decisões reafirmando a possibilidade de abertura de seções eleitorais sem que se respeite os parâmetros legais a fim de assegurar o regular exercício do direito de sufrágio ativo[5].

A terceira aplicabilidade do princípio diz respeito à garantia de fornecimento de transporte gratuito para eleitores residentes na zona rural a fim de facilitar o acesso aos locais de votação quando distantes de suas residências (art. 1º da Lei nº 6.091/74). Ademais, em casos excepcionais, a Justiça Eleitoral poderá também, às expensas do fundo partidário, fornecer alimentação para estes eleitores (art. 8º da Lei nº 6.091/74). As medidas objetivam garantir a dignidade dos eleitores que têm de se deslocarem por grandes distâncias para exercitar o direito a sufrágio ativo.

Por fim, concretiza-se o princípio da máxima acessibilidade do voto através da criação de mecanismos que permitam o voto a distância dos eleitores que se achem afastados de suas circunscrições eleitorais na data da votação. O exemplo mais emblemático desta possibilidade na legislação brasileira é a possibilidade do voto em trânsito nas eleições presidenciais, desde que seja realizado um cadastro prévio junto ao órgão competente da Justiça Eleitoral.

2.2 Da máxima acessibilidade do sufrágio como mecanismo compensatório para eleitores que possuem limitações físicas

A máxima acessibilidade do sufrágio não se destina apenas a criar mecanismos de aproximação dos eleitores e da Justiça Eleitoral. Alguns cidadãos possuem limitações de ordens variadas que exigem uma atuação material para garantia da efetividade do direito de sufrágio. Incluem-se neste bloco, especialmente, aqueles que possuem limitações físicas de qualquer ordem.

O TSE editou em 2002 a Resolução nº 21.008 estabelecendo diretrizes para o voto dos eleitores portadores de deficiência física. Da norma emerge como direito do eleitor a instalação de seções especiais para atender àqueles que possuem dificuldade de locomoção ou mobilidade reduzidas e a necessidade de promoção da autonomia no exercício do voto.

Além disto, posteriormente, foi criado, através da edição da Resolução TSE nº 23.381/2012, o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral que visa assegurar a execução de medidas de inclusão do eleitor portador de deficiência física.

> *Todavia, em que pese a necessidade atual das referidas seções eleitorais especiais, a ideia é que tais medidas sejam transitórias, já que as seções eleitorais devem ter acesso universal. Toda essa previsão normativa, na verdade, só demonstra que as leis que tratam de acessibilidade não foram cumpridas, além de revelar a dificuldade que a educação inclusiva vem encontrando no Estado brasileiro, já que as seções eleitorais estão localizadas em prédios escolares, públicos e privados (DAMIA; ARAÚJO, 2010, p. 337).*

Os eleitores cegos também receberam tratamento especial da Justiça Eleitoral através da criação de mecanismos que possibilitaram o exercício do direito de sufrágio com mais segurança, tais quais a presença de marcações em braile nas teclas das urnas eletrônicas e a possibilidade do uso de fones de ouvido que repetem os números digitados e informam os candidatos escolhidos para cada cargo antes da confirmação definitiva do voto pelo eleitor.

Outro grupo beneficiado foi o dos eleitores analfabetos que antes do voto eletrônico estavam em situação similar aos cegos. O uso das cédulas de papel gerava problemas relacionados à confiança. Impossibilitados de verificar a correção dos dados apostos no papel, os cidadãos que não sabem ler ou o fazem precariamente e aqueles que não enxergam teriam de buscar auxílio de terceiros para concretizar o processo de votação com plena segurança.

Nessa situação, o cidadão era obrigado a valer-se de instrumentos mecânicos (normógrafos) que auxiliassem o exercício do voto, como cartões perfurados com o número ou nome do candidato que eram sobrepostos à cédula oficial e preenchidos[6].

O sistema eletrônico de votação saneou estas dificuldades, conduzindo o eleitor a um novo patamar de segurança e confiabilidade materializado pela confirmação visual do voto através da imagem do candidato:

[6]Alberto Rollo, João Fernando Lopes de Carvalho, Alberto Luis Rollo, Alexandre Rollo e Arthur Rollo (2010) possuem entendimento diverso, alegando que o uso de qualquer instrumento que sirva de molde ou decalque pelo eleitor pode representava uma ameaça severa ao sigilo do voto se o molde for devolvido ao candidato posteriormente e, também, durante a apuração com o surgimento de cédulas que representem verdadeiros espelhos do normógrafo.

> *Dois dispositivos da urna eletrônica facilitaram, particularmente, o voto dos eleitores de baixa escolaridade: o uso de um teclado cujos números têm a mesma disposição dos teclados telefônicos e a apresentação da fotografia do candidato na tela após a digitação do seu número. Esse aspecto é importante de ser considerado já que o Brasil nunca utilizou uma cédula que contivesse fotografias e imagens que facilitam a escolha do eleitor (NICOLAU, 2012, p. 135-136).*

A certeza de correção do voto representada pela imagem do candidato (para o analfabeto) e pela repetição do nome do escolhido através do uso de fones de ouvido (para o deficiente visual) recompõe a dignidade do eleitor e passa a fazer parte do núcleo de direitos relacionados com o sufrágio ativo[7].

Nesse cenário, o uso de urnas eletrônicas e a vedação ao voto impresso são, também, uma faceta do princípio da máxima acessibilidade do sufrágio, pois atuam para impedir a criação ou restabelecimento de um mecanismo de votação que é excludente e restritivo do direito de sufrágio.

CONCLUSÃO

A universalização do sufrágio foi, indubitavelmente, uma grande conquista da humanidade, mas com o passar dos séculos novas necessidades foram associadas ao simples reconhecimento do direito de voto para a comunidade.

Nesse sentido, a universalização do sufrágio na modernidade líquida não significa apenas o aumento numérico de indivíduos chamados às urnas, mas implica em uma alteração qualitativa dos mecanismos de materialização do direito de sufrágio, o que se cognominou de princípio da máxima acessibilidade do sufrágio.

Parte do princípio se refere à necessidade de adoção de medidas pela Justiça Eleitoral que, aproximando-a dos eleitores, consigam facilitar o exercício do direito do sufrágio através da redução das distâncias espaciais.

Por outro lado, parte significativa do princípio da máxima acessibilidade do sufrágio diz respeito ao atendimento de eleitores que possuem limitações de qualquer ordem, incorporando-os ao sistema e dotando-os da necessária autonomia para o exercício do seu direito.

[7] O Supremo Tribunal Federal discutiu na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.543 a possibilidade de modificação do sistema eletrônico de votação brasileiro com a inserção do voto impresso. Um dos argumentos apresentados pela relatora para a rejeição do voto impresso dizia respeito à realidade dos eleitores analfabetos e cegos: "Ademais, ainda quanto à identificação do voto, a impressão criaria um discrímen em relação às pessoas portadoras de necessidades especiais (visuais) e aos analfabetos, porque esses não teriam como verificar seus votos, para o que teriam de buscar ajuda de terceiros, em frontal violação ao direito constitucional ao sigilo igualmente assegurado a todos."

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Frederico Franco. **Manual de direito eleitoral.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida.** Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

CÂNDIDO, António. **Condições científicas do direito de sufrágio, lista múltipla e voto uninominal.** Coimbra: Coimbra, 1998.

CONSTANT, Benjamin. **Escritos de política.** Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DAMIA, Fábia Lima de Brito; ARAÚJO, Luiz Alberto David. **O direito ao voto das pessoas com deficiência.** Novos Estudos Jurídicos, Itajaí, v. 15, n. 3, set./dez. 2010, p. 327-345.

DECOMAIN, Pedro Roberto; PRADE, Péricles. **Comentários ao Código Eleitoral.** São Paulo: Dialética, 2004.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos **Direito eleitoral.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito eleitoral:** de acordo com a Constituição Federal, LC 64/90, Lei 9.096/95 e Lei 9.504/97. 4. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil:** do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2012.

ROLLO, Alberto. et al. **Eleições no direito brasileiro:** atualizado com a Lei nº 12.034/2009. São Paulo: Atlas, 2010.