Situações-problema de afronta à democracia: pontos e contrapontos na garantia à democracia

HUMBERTO DANTAS E LUNA BLASCO SOLER CHINO

Sobre os autores:

***Humberto Dantas**. Doutor em ciência política pela USP, e coordenador da pós-graduação em Ciência Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo e do Máster em Liderança e Gestão Pública do Centro de Liderança Pública. Conselheiro da Fundação Konrad Adenauer no Brasil, e organizador da obra sobre a Justiça Eleitoral lançado pela organização em 2015 sob o formato de número da Revista Cadernos Adenauer (ano XV, número 1, 2014).*

***Luna Blasco Soler Chino.** Formada em Geografia pela PUC-SP, aluna do curso de pós-graduação em Ciência Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo e Assessora de Planejamento Estratégico e de Eleições do TRE-SP.*

RESUMO

A realização de eleições livres, diretas e idôneas é princípio basilar que caracteriza as democracias representativas modernas. Tal princípio é desafiado por uma cultura política atrelada a práticas que por mais que possam ser vistas como exceções ao cotidiano democrático do brasileiro prejudicam o desenvolvimento de nossa cidadania. A Justiça Eleitoral e o Congresso Nacional têm se esforçado nos últimos anos para conter, com atitudes e legislação, algumas práticas danosas ao pleno funcionamento de nossa democracia. Entender parte desses pontos, e observar os motivos de determinadas ações, são os objetivos fundamentais desse texto. Escrito em linguagem menos acadêmica, e pouco jurídica, narra algumas situações em que uma cultura negativa buscou se impor à realidade democrática, e como tais afrontas foram contidas. O intuito aqui, assim, é promover reflexão que empreste sentido a parte do cotidiano eleitoral.

Palavras-chave: eleições; democracia representativa; situações-problema; Justiça Eleitoral.

ABSTRACT

The Free, direct, and fair elections is a basic principle that characterizes modern representative democracies. This principle is challenged by a political culture tied to practices that, however much they may be seen as exceptions to the democratic daily life of the Brazilian, hinder the development of our citizenship. The Electoral Court and the National Congress have worked in recent years to contain, with attitudes and legislation, some practices harmful to the full functioning of our democracy. Understanding some of these points, and observing the motives of certain actions, are the fundamental objectives of this text. Written in less academic language, it narrates some situations in which a negative culture sought to impose itself on democratic reality, and how such affronts were contained. The intention here, therefore, is to promote reflection that lends meaning to the part of the electoral daily life.

Keywords: elections; representative democracy; problem situations; Electoral justice.

INTRODUÇÃO

O intuito desse texto não é ser acadêmico em sua forma e tampouco terá por característica uma reflexão aos moldes das ciências jurídicas. Seu compromisso é com a compreensão de algumas decisões no universo eleitoral que impactam a vida dos cidadãos e nos fazem refletir sobre os limites da preocupação da Justiça e do Legislativo com determinadas atitudes que têm por objetivo maior fraudar ou deturpar o processo democrático. Trataremos aqui de algumas situações que resultam em medidas cuidadosas, mostrando a necessidade de combate a traços de nossa cultura política. A lógica do texto está dividida em "situações" e cada uma delas será inicialmente descrita e, posteriormente, complementada por uma lei, resolução ou medida associada ao universo da justiça eleitoral.

Em termos teóricos, tal discussão se justifica pelas percepções de Robert Dahl acerca do conceito de democracia representativa moderna. Seu grande diferencial está associado à ideia da universalização do sufrágio que verificou predominantemente ao longo do século XX em dezenas de países do mundo, mas é essencial destacar algumas das características arroladas pelo autor. As duas mais significativas ao debate aqui apresentado são: a) realização de eleições livres, diretas e idôneas, e; b) a existência de um órgão neutro que realize as eleições, apure os seus resultados e garanta a posse dos eleitos que respeitarem as regras vigentes do processo eleitoral. A idoneidade do processo, nesse sentido, teria como grande guardiã a Justiça Eleitoral, entendida pelo autor como o órgão neutro responsável por sua organização. A despeito das críticas que possam ser endereçadas a esse organismo no Brasil, tema de estudos na ciência política que em linhas gerais estão bem representados por coletânea de 2014 da Fundação Konrad Adenauer, em edição especial de sua revista acadêmica Cadernos Adenauer (ano XV, número 1), o presente trabalho busca compreender "situações" em que essa idoneidade foi afrontada e por meio de que tipo respostas o Poder Legislativo e/ou a Justiça Eleitoral agiram.

SITUAÇÃO 1 – A PROIBIÇÃO AO USO DO CELULAR

Quando o eleitor comparece ao colégio eleitoral no domingo de eleição, em alguns locais percebe uma série de cartazes e orientações a respeito da votação. Em um deles a imagem de um telefone celular é cortada por uma tarja vermelha, semelhante a uma placa de trânsito em alusão à proibição do uso desse e outros equipamentos eletrônicos na cabina de votação. Se tentar entrar na seção com o celular ligado o mesário solicitará que o aparelho seja desligado, o que pode gerar pequena discussão. Mas por que isso ocorre? Em tese porque a utilização de equipamentos dessa natureza em conversas poderia desviar a atenção do eleitor, que deve interagir com os mesários e operar a urna eletrônica de forma atenta e ágil. Isso eleva as chances de suas escolhas serem condizentes com seus reais desejos e agiliza o fluxo no local de votação. Está certo? Nada disso. Claro que tais respostas podem fazer sentido e contribuir com a lógica das decisões e da organização, mas a questão é muito mais complexa.

Com a utilização da urna eletrônica a partir de 1996 surgiram novas possibilidades de quebra do sigilo do voto. A utilização de fone de ouvido, por exemplo, representa funcionalidade capaz de garantir acessibilidade a deficientes visuais, mas trouxe vulnerabilidade ao sistema. Isso porque teoricamente o eleitor que tenha sido coagido ou vendido seu voto, poderia transmitir informações através de rádio ou telefone celular a quem estava dando seu voto através do áudio.

Assim, desde 2000, visando à proteção do sigilo do voto e a inibir a prática de compra e venda de votos, a Justiça Eleitoral proíbe por meio de resolução o porte de telefone celular ou aparelho de radiocomunicação no recinto da mesa receptora de votos:

> "Art. 33. Observar-se-ão na votação os seguintes procedimentos:
>
> (...)
>
> VIII – o eleitor não poderá ingressar, no recinto da mesa, telefone celular ou equipamento de radiocomunicação ligados."
>
> (Resolução TSE Nº 20.563/2000).

Complementarmente, aparelhos de celulares avançaram a ponto de se converterem em máquinas de registros de imagens sob o formato de fotos e, principalmente, de filmes. Pois bem: uma forma bastante "segura" de se comprar votos foi aferida no México e logo foi denunciada no Brasil. Um criminoso aborda o eleitor que deseja se corromper e lhe oferece um celular. Diante da urna o cidadão filma seu voto, e ao deixar o local de votação entrega o equipamento ao dono, que confere se o acordo para o voto vendido foi cumprido. Como pagamento lhe dá o pro-

metido, normalmente uma quantia em dinheiro.

O gesto pode se tornar ainda mais ameaçador, reavivando sob um formato mais moderno o coronelismo de outrora. Sob algum tipo de coação o eleitor pode ser obrigado a filmar o voto de acordo com o interesse de seu algoz. Em ambos os casos, coagido ou comprado, caracteriza-se crime eleitoral, a despeito das diferenças entre os fenômenos.

A partir de 2009, com a minirreforma eleitoral, introduzida pela Lei 12.034/2009, a Lei das Eleições 9.504/97 passou a vedar o porte de aparelho celular, máquinas fotográficas ou filmadoras na cabina de votação:

> Art. 91-A. No momento da votação, além da exibição do respectivo título, o eleitor deverá apresentar documento de identificação com fotografia. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)
>
> Parágrafo único. Fica vedado portar aparelho de telefonia celular, máquinas fotográficas e filmadoras, dentro da cabina de votação. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

SITUAÇÃO 2 – A EXCLUSÃO DAS "CRIANÇAS ELEITORAS"

Faz pouco tempo, em alguns estados, crianças mesmo que pequenas – exceções feitas àquelas de colo - têm sido impedidas de se dirigem para detrás da urna eletrônica com seus pais ou parentes. A prática era comum e sempre foi vista com bons olhos, pois poderia servir de estímulo ao exercício futuro da cidadania. Até que numa cidade do litoral de São Paulo – e não é impossível que isso tenha ocorrido em outros tantos lugares – um esquema de compra de votos foi descoberto.

Um mesário estranhou que uma mesma criança aparecera na seção acompanhando diferentes adultos e votando por eles na urna eletrônica. O que poderia ser o estímulo à participação política se desvendou um caso que revela a mais absoluta criatividade daqueles que desejam distorcer a lógica cidadã. Corruptores compravam o voto de eleitores corrompíveis lhes oferecendo uma quantia em dinheiro (ou algo de valor) e exigiam a companhia de uma criança treinada para manipular a urna eletrônica sempre em favor de um mesmo candidato ou grupo político. O eleitor se dirigia à seção com seu falso parente infantil e lhe dava a chance de votar de acordo com a orientação do corrompedor. A prática garantia a transação comercial fraudulenta, e mais uma vez aqui não seria incomum a lógica de coação, distorcendo o desejo do cidadão sob a face do medo destacado na situação anterior.

Tal questão tem sido combatida pela Justiça Eleitoral através de instruções repassadas no treinamento dos mesários e informações na página do TSE na internet. Não há proibição expressa quanto à permanência de crianças na cabina de votação, contudo a Resolução de Atos Preparatórios da Eleição (23.554/2018), em seu art. 115 regulamenta que apenas as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida poderão ser acompanhadas por pessoa de sua confiança. Ainda assim, essa pessoa deverá se identificar e o auxílio prestado deverá ser consignado em ata, evitando-se assim, que a mesma pessoa volte mais vezes à seção como acompanhante. Não há na legislação nenhum outro dispositivo que permita a entrada de estranhos à seção eleitoral. De qualquer modo, o Código Eleitoral diz expressamente quais são as pessoas que poderão permanecer na seção eleitoral em seu art. 140:

> "Art. 140. Somente podem permanecer no recinto da mesa receptora os seus membros, os candidatos, um fiscal, um delegado de cada partido e, durante o tempo necessário à votação, o eleitor." (Lei 4.737/1965)

SITUAÇÃO 3 – ADORNOS NÃO SÃO PERMITIDOS

Ao entrar com o requerimento do registro de candidaturas muitos partidos se deparam com diligências dos juízes eleitorais para a substituição da fotografia de seus candidatos. Na tentativa de criar uma identidade visual alguns cidadãos adicionam à vestimenta objetos que os caracterizam e que possam criar um reconhecimento por parte do eleitor no momento do voto. Mas a Justiça Eleitoral não permite isso? Não. Por quê?

Nas situações anteriores, avaliamos que a compra de votos ainda é uma realidade no país. Existem relatos informais e procedimentos formais de investigação desse tipo de prática em várias regiões. Nesse sentido, a imaginação de quem tenta burlar o sistema eleitoral não tem limites. Houve relatos que para que um eleitor comprovasse que havia votado no candidato que comprou seu voto o corrompedor exigiria que o corrompido (ou ameaçado) descrevesse um determinado item que estivesse na foto do candidato: um óculos escuro, um brinco, um chapéu, uma flor

ou tiara na cabeça.

Para inibir de maneira formal essa prática a Resolução TSE n.° 23.548/2017, em seu artigo 28, proíbe a utilização de adornos:

> Art. 28. O formulário RRC deve ser apresentado com os seguintes documentos anexados ao CANDex:
>
> (...)
>
> II - fotografia recente do candidato, inclusive dos candidatos a vice e suplentes, observado o seguinte (Lei nº 9.504/1997, art. 11, § 1º, inciso VIII):
>
> a) dimensões: 161 x 225 pixels (L x A), sem moldura;
>
> b) profundidade de cor: 24bpp;
>
> c) cor de fundo uniforme, preferencialmente branca;
>
> d) características: frontal (busto), **trajes adequados para fotografia oficial e sem adornos, especialmente aqueles que tenham conotação de propaganda eleitoral ou que induzam ou dificultem o reconhecimento pelo eleitor;**

A discussão não foi pequena em torno de tal medida, e em alguns casos houve quem recorresse. Em São Paulo, por exemplo, um político deficiente visual foi autorizado a manter-se de óculos escuros na foto, alegando não se tratar de um adorno, mas de algo essencial ao seu cotidiano.

SITUAÇÃO 4 – COMBATENDO O VOTO DE TERCEIRO

Certa vez num restaurante de São Paulo um conjunto de funcionários nascidos e inscritos eleitoralmente em outro estado, numa mesma cidade, conversava sobre apostas. Não é incomum, pois em certos lugares desse país qualquer fenômeno ou evento que gere incerteza é apostado. Trata-se de um vício acentuado de parcelas dos brasileiros, e é assim, principalmente, com futebol, mas não é tão diferente com as eleições.

Nesse sentido, sem grandes apegos à lógica democrática, o grupo falava que para vencer uma aposta o ideal era enviar os seus respectivos títulos de eleitor pelos Correios, pois assim algum familiar poderia votar pelos ausentes e elevar as chances do preferido vencer. E nada de defesa de programas ou cidadania para justificar os meios ilícitos, a questão central era ganhar a aposta. Talvez seja esse o motivo que leve alguns brasileiros à crença de votar em quem está na frente nas pesquisas para não "perder o voto". Só o voto? Ou dinheiro também?

Cenas desse tipo são mais comuns do que podemos imaginar. A justiça não tem meios para capturar tais distorções, mas conseguiu arrefecer parte significativa dessas atitudes – também caracterizada pela utilização de títulos de eleitores falecidos, por exemplo. A exigência de um documento com voto para o exercício do voto é minimamente razoável. Desse modo, o eleitor é o cidadão que porta um documento que atesta que ele é, efetivamente, ele naquele dia, horário e local.

Até 2009, para que o eleitor pudesse votar, era exigido apenas que seu nome constasse na folha de votação e na urna eletrônica, e que fosse apresentado o título de eleitor. Apenas no caso de dúvida quanto à identidade do eleitor ou na ausência do título eleitoral era exigido documento que comprovasse identidade. Tal questão foi decidida pelo STF em 2010 no julgamento de uma ação ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores contra um dispositivo da minirreforma eleitoral de 2009 (Lei 12.034/2009), que exigia a apresentação do título de eleitor e de um documento com foto:

> "Art. 91-A. No momento da votação, além da exibição do respectivo título, o eleitor deverá apresentar documento de identificação com fotografia."

Naquele momento a corte decidiu que o título de eleitor é dispensável, mas o documento com foto é obrigatório para a identificação do eleitor.

> Para 2018, há ainda uma novidade que pode ajudar tanto na identificação do eleitor quanto uma possível abstenção por ausência de documentos. O Tribunal Regional Eleitoral do Acre desenvolveu um aplicativo

> chamado E-Título que será aceito em todo o território nacional para identificação do eleitor. Ele contém além dos dados do eleitor, como nome, número do título eleitoral, zona eleitoral e seção de votação, para aqueles que já fizeram o cadastramento biométrico, a fotografia do eleitor, o que neste caso dispensa a necessidade do documento com foto.

SITUAÇÃO 5 – COMBATENDO "O VOTO" DOS AUSENTES

Aqui está a situação mais complexa. A urna eletrônica em seu formato original carregava consigo uma insegurança arrefecida pela lógica coletiva da equipe de mesários e pela presença de fiscais de partidos e servidores da justiça eleitoral nos locais de votação. Tais garantias, no entanto, não foram suficientes para a percepção de algumas constatações que se tornaram mais claras nas palavras do ex-presidente do TSE, Ministro Gilmar Mendes. Em 2016, ele afirmou [1] que solicitaria investigação para os mais de 77 mil casos de cidadãos que, no primeiro e no segundo turno de 2014, compareceram à urna e, no mesmo pleito, justificaram o voto. Mas como isso pode acontecer?

A urna eletrônica não exige do eleitor qualquer informação que seja exclusivamente sua para que o equipamento seja liberado para o voto. Não há senha ou algum tipo de dado que sejam secretos. Assim, notou-se a possibilidade, mesmo que remota, de mesários mal intencionados digitarem o número do título de eleitor de um cidadão e votarem por ele. Mais uma vez: a presença de outros indivíduos na sala dificultaria e muito essa ação, mas a justiça reconheceu sua existência. Ademais, isso pode ocorrer por absoluto engano: o mesário digita um número e libera a urna para um cidadão ali inscrito, mas com o número de outro cidadão.

A prática criminosa é obviamente muito mais preocupante. Em uma aula na cidade de Francisco Morato, em 2009, o fato foi narrado como possível e cerca de 20% dos alunos presentes afirmaram ter vivenciado algo que em tese revelaria essa prática. Foram votar muito perto das 17h00 e a urna indicava que eles já haviam registrado o voto. A utilização da biometria, que vai se espraiando por todo o território nacional, arrefece de forma significativa essa prática e confere maior segurança ao voto. De forma mais aguda, em 2010 um estado brasileiro registrou votos até 20h00 alegando a existência de filas e distribuição de senhas. A candidata ao governo do estado venceu em primeiro turno por margem mínima de votos, e as urnas em que o horário foi estendido registraram percentuais mais elevados a seu favor. O caso foi timidamente tratado pela imprensa, seu adversário rapidamente confirmou a derrota e não se tocou mais no assunto. A questão aqui é delicada demais, mas definitivamente há uma percepção que o voto, ato de manifestação mais nobre em uma democracia representativa, precisava ser tratado com maior segurança.

Com a implementação da votação com identificação biométrica do eleitor em todas as urnas do país até 2022, a Justiça Eleitoral pretende assim diminuir consideravelmente a quantidade de fraudes nas urnas eletrônicas. Ainda assim, conforme disposto na Resolução TSE n.° 23.554/2017, após quatro tentativas de identificação através da digital é possível que o mesário habilite a votação do eleitor através da utilização de um código específico indagando -o sobre o ano do seu nascimento - informação que não consta no caderno de votação. Adicionalmente, o mesário terá que deixar registrada a sua digital atestando que ele foi o responsável por liberar a votação do eleitor. Este conjunto de dispositivos normatizados pela Justiça Eleitoral deve inibir condutas fraudulentas por parte dos mesários.

> "Art. 119. Nas seções eleitorais dos Municípios que utilizarem a biometria como forma de identificação do eleitor, aplica-se o disposto no Título II desta resolução, no que couber, obedecendo aos seguintes procedimentos em substituição aos contidos nos incisos I a VII do art. 110 desta resolução:
>
> (...)
>
> VI - o procedimento de identificação biométrica poderá ser repetido por até quatro vezes para cada tentativa de habilitação do eleitor, observando-se as mensagens apresentadas pelo sistema no terminal do mesário;
>
> VII - na hipótese de não haver a identificação do eleitor por meio da biometria após a última tentativa, o presidente da mesa deverá conferir se o número do título do eleitor digitado no terminal do mesário corresponde à identificação do eleitor e, se confirmada, indagará ao eleitor o ano do seu nascimento e o informará no terminal do mesário;

[1] http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/06/tse-manda-apurar-40-mil-casos-de-voto-de-eleitor-que-justificou-ausencia.html

VIII - se coincidente a informação do ano de nascimento, o eleitor estará habilitado a votar;

IX - comprovada a identidade do eleitor, na forma do inciso VII:

a) o eleitor assinará o Caderno de Votação;

b) o mesário utilizará sua impressão digital no sistema para autorizar o eleitor a votar;

c) o mesário consignará o fato na Ata da Mesa Receptora e orientará o eleitor a comparecer posteriormente ao cartório eleitoral, para verificação de sua identificação biométrica;

(Resolução TSE n.° 23.554/2017)

CONCLUSÃO

Existe uma distância expressiva entre o sentido teórico de uma eleição e o que efetivamente alguns cidadãos fazem dela. Fraudes são condizentes com dependência de grupos pelo poder e controle de certas realidades, mas isso deve sempre estar no radar da Justiça Eleitoral. Em 2008, nu programa da TV Cultura no dia da eleição, o então presidente do TSE, Ministro Ayres Brito tratava da eleição como uma festa em tom poético. A metáfora era absolutamente interessante, mas mesmo nos grandes eventos festivos os olhos da lei, da justiça e de seus agentes devem estar atentos a todo tipo de tentativa de distorcer a essência do que uma eleição representa. As práticas das pessoas que participam da eleição acabam, assim, por serem observadas de imediato pela Justiça Eleitoral durante o pleito. Considerando o curto período de dois anos entre a realização das eleições e as atribuições e competências que o Código Eleitoral confere ao Tribunal Superior Eleitoral há abertura de espaço para que algumas dessas práticas sejam inibidas na expedição de normas de conduta pela Justiça Eleitoral através de resoluções. Outras definições são adensadas por leis específicas, e esse conjunto de atitudes é que visam ao aperfeiçoamento do que Robert Dahl chamou de “eleições livres, diretas e IDÔNEAS” como aspecto essencial à caracterização da democracia representativa moderna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei 12.034 de 2009**. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. **Lei 4.737 de 1965**. Brasília, DF, 1965.

BRASIL. **Lei 9.504 de 1997.** Brasília, DF, 1997.

DAHL, R. **Sobre a Democracia**. Brasília: Unb, 2016.

ERDELYI, M.F. TSE manda apurar 77,4 mil casos de voto de eleitor que justificou ausência. Brasília, Portal G1, 2016. Acessado em 30 de maio de 2018, http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/06/tse-manda-apurar-40-mil-casos-de-voto-de-eleitor-que-justificou-ausencia.html.

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. Revista Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, ano XV, vol. 1, 2014.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Resolução 20.563, Brasília, DF, 2000.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Resolução 23.548, Brasília, DF, 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Resolução 23.554, Brasília, DF, 2018.