

O CONCEITO DE DOMICÍLIO ELEITORAL PARA OS INDÍGENAS: UM PERCURSO DE OBSTÁCULOS E INCOMPREENSÕES¹

Volgane Oliveira Carvalho (UFPI/Piauí)

Palavras-chave: indígenas; domicílio eleitoral; etnoterritorialidade.

INTRODUÇÃO

A Resolução-TSE nº 23.659/21 nasceu com o objetivo de assegurar o exercício dos direitos políticos em plenitudes por vítimas de infortúnios sociais, expressão que engloba todos os grupos que sofrem com diferentes formas de adversidades sociais decorrentes de preconceitos, questões de saúde, precariedade financeira, temas relacionados à educação, à moralidade etc.

Nesse caminho, os indígenas foram contemplados com concessões necessárias à concretização dos seus direitos políticos, em especial, com a dilatação do conceito de domicílio eleitoral e do rol de exigências para a sua comprovação. Essa foi uma mudança significativa, mas insuficiente para resolver algumas questões importantes que envolvem a própria identidade cultural dos povos indígenas.

Um dos temas carentes de enfrentamento e solução diz respeito a necessidade de criação de seções eleitorais com base em critérios etnoterritoriais que possam ser instaladas em locais de votação geograficamente localizados fora da Zona Eleitoral. Esse é um caminho necessário para adaptar os conceitos de Direito Eleitoral à tradição e cultura dos povos indígenas e efetivamente dotar o dispositivo constitucional que assegura a universalidade do direito de voto.

O presente trabalho pretende analisar esta questão e para tanto utilizará o método de interpretação de sentidos, articulando a hermenêutica (cunho interpretativo) e a dialética (caráter crítico) para estabelecer um confronto entre a legislação eleitoral acerca do domicílio eleitoral do indígena e a sua natureza de medida reparatória.

¹ Trabalho apresentado na 33ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 28 de agosto a 03 de setembro de 2022.

1 A RESOLUÇÃO-TSE Nº 23.659/21 E O PROTAGONISMO DAS VÍTIMAS DE INFORTÚNIOS SOCIAIS

A Resolução-TSE nº 23.659/21 tem por objetivo tratar dos temas relacionados ao Cadastro Eleitoral e conseqüentemente ao exercício dos direitos políticos no Brasil. A norma buscou modernizar as disposições que constavam da Resolução-TSE nº 21.538/03 que tratava da matéria até então.

Ao definir as pilastras que sustentariam a nova norma ficou assentado que:

Art. 1º A gestão do Cadastro Eleitoral e a prestação de serviços eleitorais que lhe são correlatos serão efetuadas, em todo o território nacional, em conformidade com as disposições legais, com esta Resolução e com as normas do Tribunal Superior que lhes sejam complementares, as quais serão editadas com observância das seguintes diretrizes:

I - modernização e desburocratização da gestão do Cadastro Eleitoral e dos serviços que lhe forem correlatos;

II - conformidade do tratamento dos dados aos princípios e regras previstos na Lei Geral de Proteção dos Dados - LGPD;

III - preservação e facilitação do exercício da cidadania por pessoas ainda não alcançadas pela inclusão digital; e

IV - expansão e especialização dos serviços eleitorais com vistas ao adequado atendimento a pessoas com deficiência e grupos socialmente vulneráveis e minorizados.

É possível apontar que ao mesmo tempo em que o texto pretende introduzir inovações decorrentes da modernidade e da necessidade de criação de mecanismos para a proteção de dados pessoais, destina-se a fazer um inadiável resgate histórico de grupos afetados por infortúnios sociais a fim de garantir o exercício dos direitos políticos conforme previsto na Constituição Federal.

Nesse sentido, foram previstos construídos mecanismos especiais que pudessem dotar de máxima eficácia social a norma constitucional que afirma o valor essencial da soberania popular e determina que no Brasil vige a regra do sufrágio universal, materializado através do voto direto, secreto, periódico e com igual valor para todos.

A medida era necessária para assegurar o direito de participação política de muitos grupos sociais. Foram contemplados diretamente pelo texto da norma: indígenas, quilombolas, pessoas em situação de rua, pessoas com deficiências, trabalhadores rurais safristas e pessoas vitimadas por tragédias naturais.

Para conseguir dotar de concretude o plano constitucional a Resolução-TSE nº 23.659/21 precisou criar excepcionalidades que afastassem as regras gerais e protegessem os grupos atingidos por infortúnios sociais. Diferentes questões foram objeto dessa ação

normativa, contudo, é inegável que o ponto focal dessa atuação foi a criação de concessões relacionadas ao conceito de domicílio eleitoral.

2 O DOMICÍLIO ELEITORAL, UM ENTE POLIMORFO

Toda pessoa, no momento em que solicita a sua inscrição como eleitor, entre outros documentos deve apresentar a comprovação de seu domicílio eleitoral. O domicílio eleitoral é a uma figura prevista no Código Eleitoral nos seguintes termos:

Art. 42. O alistamento se faz mediante a qualificação e inscrição do eleitor.
Parágrafo único. Para o efeito da inscrição, é domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas.

Ele tem por objetivo fixar o vínculo do eleitor com uma determinada circunscrição eleitoral, desse modo, o domicílio eleitoral não é um endereço, mas sim, uma cidade, aquele município onde o eleitor exercerá os seus direitos políticos na forma prevista pela Constituição.

Na prática, servirá para determinar o local de votação e limitar o direito à elegibilidade, ou seja, o direito de apresentar-se como candidato em uma determinada eleição. Torna-se, portanto, a um só tempo, requisito essencial para a realização de algumas operações eleitorais (alistamento e transferência) e condição de elegibilidade para todos os cargos.

É importante fixar, desde logo, que o domicílio eleitoral não se confunde com o domicílio civil, embora, possam ser, eventualmente, coincidentes. Segundo o Código Eleitoral o domicílio eleitoral será o local onde o eleitor possui moradia ou residência, é certo, entretanto, que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) promoveu a dilatação deste conceito. Desse modo,

[...] as condições para o alistamento, em especial no que se refere ao domicílio do eleitor, foram melhor interpretadas nos últimos tempos pelos tribunais, de molde a atender às situações que a dinamicidade da vida impõe e, assim, não prejudicar a integração do indivíduo ao corpo de eleitores e, pois, a consagração da cidadania. (MELLO, 2022, p. 44)

Assim, a corte tem considerado como domicílio eleitoral as cidades com as quais o eleitor possui vínculos diversos da moradia, tais como: local de trabalho, local de

nascimento, ligação familiar, ligação afetiva, interesses comerciais ou econômicos, entre outros.

O TSE já considerou a existência do vínculo, por exemplo, entre um deputado estadual e uma cidade onde ele fora o parlamentar mais votado em um determinado pleito, ou seja, reconheceu o vínculo meramente políticos como válido.

No âmbito cível, o domicílio é o local onde se estabelece residência com caráter definitivo, o local onde exerça sua profissão e até mesmo o local onde possa ser encontrada.

Outra distinção importante entre os institutos é que o domicílio eleitoral é único, pois cada eleitor possui um único voto e, conseqüentemente, um único título eleitoral. O domicílio civil pode, por outro lado, múltiplo.

Por fim, o domicílio eleitoral, por ser único, em caso de múltiplas possibilidades deve ser escolhido voluntariamente pelo eleitor. Em última instância é dizer que se o eleitor pode votar em mais de uma cidade ele tem o poder de escolher a qual deseja vincular sua cidadania.

3 O DOMICÍLIO ELEITORAL DO INDÍGENA

A comprovação do domicílio eleitoral sempre foi um tema complexo para os indígenas, especialmente, para os grupos que vivem fora dos centros urbanos. A própria ideia de possuir documentos que sirvam para demonstrar onde fica a casa de um indígena pode ser estranha ou completamente desprovida de sentido para muitos grupos.

Esse descompasso cultural produzia obstáculos, não raro intransponíveis ao exercício dos direitos políticos pelos indígenas. A Resolução-TSE nº 23.569/21 avançou nessa área ao criar regras específicas para o alistamento (inscrição eleitoral) dos indígenas.

O primeiro avanço foi o reconhecimento de que os indígenas não podem receber tratamento diverso, nem categorizados, sendo excluída a possibilidade de classificação em integrados, não integrados, aldeados e não aldeados, para qualquer finalidade eleitoral (artigo 13, § 2º, Resolução-TSE nº 23.569/21). Essa diretriz impossibilita o tratamento diferenciado no instante de análise do domicílio eleitoral.

O passo mais importante, entretanto, foi anotado no artigo 13, § 4º:

Art. 13. [...]

§ 4º A pessoa indígena ficará dispensada da comprovação do domicílio eleitoral quando o atendimento prestado pela Justiça Eleitoral ocorrer dentro dos limites das terras em que habita ou quando for notória a vinculação de sua comunidade a esse território.

Doravante, as pessoas que moram em terras indígenas não precisaram apresentar qualquer documento comprobatório do seu domicílio eleitoral, tornando-se autoevidente o vínculo e sendo tema de caráter meramente declaratório. Assim, o indígena passa a deter plena autonomia para determinar qual o seu domicílio eleitoral de preferência, ou seja, em que município deseja votar.

Esse ponto volta a ser reforçado, para afastar qualquer dúvida, no artigo 42:

Art. 42. [...]

§ 3º Será exigida comprovação documental do vínculo informado para a finalidade de fixação do domicílio eleitoral, ressalvadas as situações de:

- a) pertencimento a comunidades indígenas ou quilombolas;
- b) pessoa em situação de rua; ou
- c) indicação do domicílio dentre endereços previamente cadastrados em decorrência de cruzamento de dados realizado nos termos do caput e do § 2º do art. 9º desta Resolução.

Por fim, ficou assegurado aos indígenas a possibilidade de indicar, em prazo estabelecido pela Justiça Eleitoral, seção eleitoral onde pretende exercer o seu direito de voto e diversa daquela onde normalmente vem votando, desde que esteja dentro do território em que habita.

A Resolução trouxe avanços substanciais quanto à definição das questões relacionadas à inscrição dos indígenas como eleitores e afastou alguns entraves para a definição do domicílio eleitoral. É, inegável, entretanto que algumas questões permaneceram em aberto e ainda precisam ser sanadas para que haja, verdadeiramente, a consolidação dos direitos de participação política dos indígenas no Brasil.

4 A DIFICULDADE DE DEFINIÇÃO DE DOMICÍLIO ELEITORAL PELO INDÍGENA

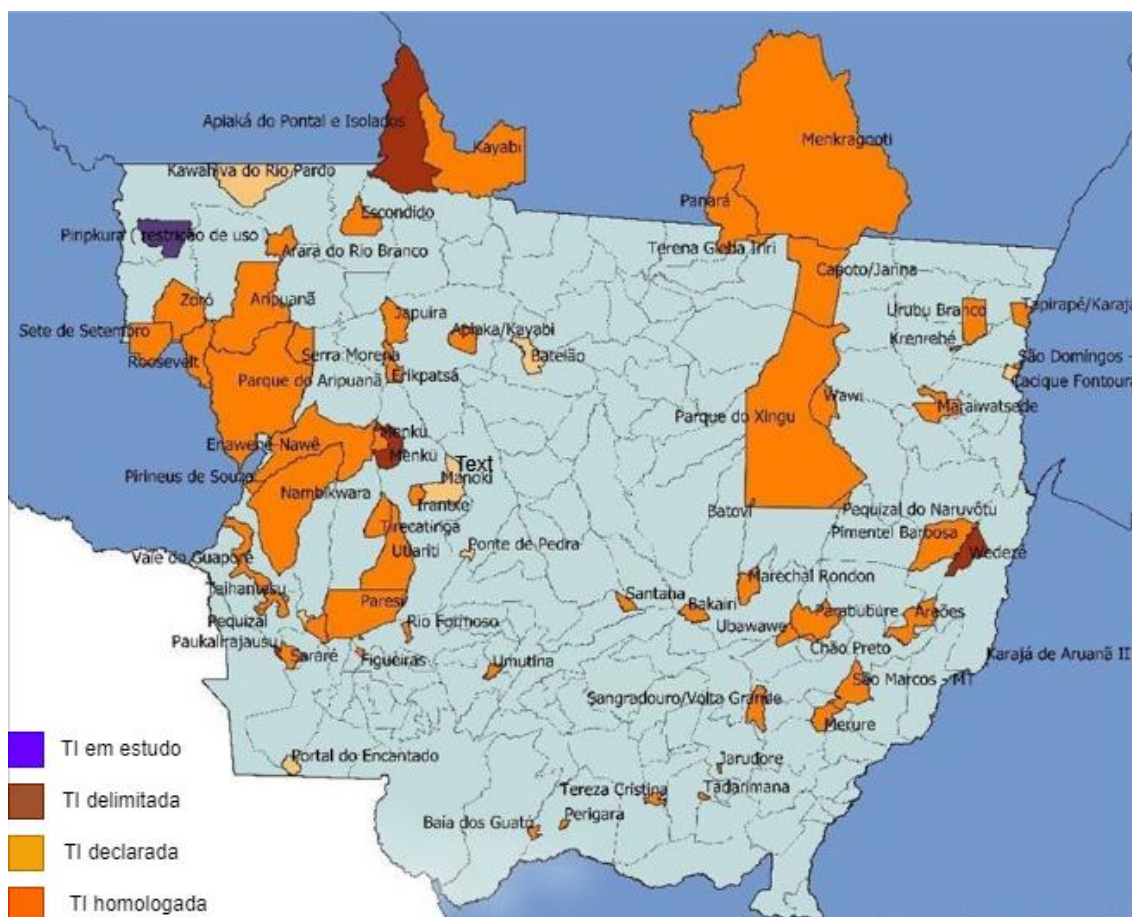
Alguns conceitos típicos da sociedade ocidental não fazem sentido para a maioria dos povos indígenas, dentre eles certamente se inclui a ideia de domicílio eleitoral, conceito complexo até mesmo para os leigos, e a, própria definição de cidade. O povo Xakribá, por exemplo, assim define o território:

É um local de relações variadas que inclui um lugar de importância, afetiva, simbólica e política, onde se constrói territorialidade: uma força latente que move os Xakriabá, cuja manifestação explícita depende de contingências históricas. (MARCILINO, TOMAZ, 2020, p. 195)

A ideia de cidade sequer existe para o povo Xakribá. Eles não uma exceção. Essa realidade cultural pode tornar difícil para um indígena a definição do seu local de votação e até mesmo a escolha dos seus candidatos.

A dificuldade se adensa quando se considera que grande parte dos territórios indígenas se espriam por mais de um município e até mesmo, em alguns casos, por diferentes estados. Essa realidade pode ser observada no Mapa 01 que apresenta a distribuição das terras indígenas no estado de Mato Grosso, no ano de 2020.

Mapa 01: Distribuição das terras indígenas no estado de Mato Grosso em 2020.



Fonte: Federação dos Povos e Organizações Indígenas de Mato Grosso, 2020.

O mapa mostra que apenas no estado de Mato Grosso é possível identificar diferentes terras indígenas que se alongam por outros estados: Panará, Menkragnoti, e Kayabi que englobam também o Pará, Sete de Setembro, Roosevelt e Parque do Aripuanã que envolvem áreas de Rondônia. Segundo dados do Instituto Socioambiental (ISA) essas

terras indígenas concentram pouco mais de cinco mil habitantes, como é possível verificar na Tabela 01.

Tabela 01: População de terras indígenas compartilhadas por Mato Grosso e outros estados.

TERRA INDÍGENA	POPULAÇÃO
Kayabi	768
Menkragnoti	1.264
Panará	542
Parque do Aripuanã	394
Roosevelt	1.817
Sete de Setembro	1.375
Total	5.392

Fonte: Autoria própria a partir de dados do Instituto Socioambiental, 2022.

Esses dados não são corriqueiros, a título de comparação o deputado estadual mato-grossense eleito com a menor votação obteve 11.374, ou seja, pouco mais do dobro da população de indígenas que vivem em terras compartilhadas por Mato Grosso e outros estados vizinhos.

Por outro lado, a análise pode avançar, verificando o potencial de influência a movimentação do eleitorado indígena nos municípios em que estão localizadas as terras indígenas, esse é o tema da Tabela 02.

Tabela 02: Relação entre a população de terras indígenas compartilhadas por Mato Grosso e outros estados e votação dos vereadores nos respectivos municípios.

TERRA INDÍGENA	POPULAÇÃO	MUNICÍPIOS ENVOLVIDOS	MENOR VOTAÇÃO DE VEREADOR
Kayabi	768	Apiacás (MT)	151 votos
		Jacareacanga (PA)	187 votos
Menkragnoti	1.264	Peixoto de Azevedo (MT)	306 votos
		Matupá (MT)	245 votos
		Altamira (PA)	563 votos
		São Félix do Xingu (PA)	349 votos
Panará	542	Garantã do Norte (MT)	324 votos
		Matupá (MT)	245 votos
		Altamira (PA)	563 votos
Parque do Aripuanã	394	Juína (MT)	347 votos
		Vilhena (RO)	425 votos
Roosevelt	1.817	Rondolândia (MT)	67 votos
		Espigão D'Oeste (RO)	223 votos
		Pimenta Bueno (RO)	276 votos
Sete de Setembro	1.375	Rondolândia (MT)	67 votos
		Cacoal (RO)	476 votos
		Espigão D'Oeste (RO)	223 votos

Fonte: Autoria própria a partir de dados do Instituto Socioambiental e Tribunal Superior Eleitoral, 2022.

Como é possível observar a quantidade de votos obtida pelos vereadores menos votados nas cidades referidas na Tabela 02 é inferior à população das terras indígenas localizadas em seus territórios, na maioria absoluta dos casos. As únicas exceções são as cidades de Altamira (PA) e Vilhena (RO), onde a menor votação é pouco superior à população indígena.

Uma análise, ainda que superficial da Tabela 02, conduz à conclusão de que a movimentação do eleitorado nas áreas componentes dessas terras indígenas pode ser determinante para a eleição de vereadores, e quiçá de prefeitos, o que envolve interesses que, por vezes, podem se sobrepor ao bem estar da comunidade, seus anseios, necessidades e vontades.

Diante disso, é nítida a importância do debate acerca da definição do domicílio eleitoral dos indígenas e dos seus critérios definidores. Essa possibilidade está contemplada expressamente pela Resolução-TSE nº 23.659/21 quando determina: "Art. 13. É direito fundamental da pessoa indígena ter considerados, na prestação de serviços eleitorais, sua organização social, seus costumes e suas línguas, crenças e tradições".

A solução do problema parece partir da ideia de que os conceitos próprios da cultura indígena devem sobrepor-se, nesse caso, ao desenho legislativo. Assim a primeira premissa a ser considerada é que a pessoa que mora em uma terra indígena que engloba diferentes município e até mesmo diferentes estados, estará livre para definir a cidade em que exercerá seu direito de voto.

Essa decisão, pode levar em conta inúmeros critérios tais como a ligação com a comunidade, a identificação ou preferência por algum candidato ou liderança política e até mesmo a comodidade fornecida pela proximidade da seção eleitoral.

O respeito à primeira premissa resolve grande parte dos problemas e garante o exercício dos direitos políticos pelos indígenas, contudo, não resolve todas as questões. Para isso é necessário que se adote uma segunda premissa que exige a quebra de muitos paradigmas.

Dada a concepção que muitos indígenas possuem de território, que muitas vezes não é coincidente com a ideia de cidades e estados, é possível que o morador de uma terra indígena, cuja residência esteja geograficamente localizada no Pará, possua mais afinidade com as lideranças políticas de Mato Grosso e pretenda ser eleitor deste estado.

Ademais, para garantir ainda mais concretamente o exercício do direito de sufrágio pleiteiam que seja instalada uma seção eleitoral em sua aldeia. Na prática isso

significaria que haveria um local de votação do estado do Mato Grosso geograficamente localizado no estado do Pará.

Hoje, seguindo a letra fria da lei, essa possibilidade seria completamente impossível, por afrontar todas as regras básicas acerca da distribuição das circunscrições eleitorais. Esse é o modelo que precisa ser superado.

O direito de sufrágio não se resume ao simples comparecimento do eleitor à cabine de votação periodicamente e à aposição do voto em um determinado candidato de sua preferência. Há tempos que ele engloba inúmeros outros aspectos. Dentre eles a comodidade do exercício do voto.

O ato de votar, consagração do direito de sufrágio, não pode ser um fardo para os eleitores, daí decorre o princípio da máxima acessibilidade do sufrágio, ou seja, a necessidade de que sejam criados mecanismos que assegurem que o eleitor possa exercer seu direito da forma mais cômoda e menos onerosa possível (CARVALHO, 2016).

Nesses casos, é possível quebrar a rigidez do conceito de domicílio eleitoral e garantir que o exercício do direito ocorra em local à escolha do eleitor, que lhe seja mais adequado. No caso dos indígenas a comodidade deve incluir, certamente, a segurança do ambiente em que vive, a desnecessidade de deslocamentos e outros elementos representativos da sua cultura. Esse cenário, por si só, já é o suficiente para autorizar a criação de seções eleitorais definidas por etnoterritórios para os indígenas.

Por outro lado, para que esse direito possa ser assegurado em plenitude, há uma terceira premissa que deve ser obedecida, refere-se à criação de barreiras para que não-indígenas se valham dessa regra para afetar o direito de escolha dos indígenas. Um exemplo claro disso é relatado por Miranda Zoppi (2020, p. 266):

Há ainda outra estratégia dos brancos descrita pelos indígenas: a mudança de domicílio eleitoral por parte de um determinado candidato a vereador. Ele, de fato, transferiu sua residência para a zona rural a fim de votar em uma aldeia do povo Madijá, contudo todos sabiam que ele continuava vivendo na cidade. As pessoas comentavam que tal atitude tinha por objetivo conseguir mais votos indígenas. Por isso, ao invés de uma aldeia huni kuin, preferiu uma dos Madijá, porque, segundo brancos e Huni Kuin, seria mais fácil “enganá-los”, uma vez que esse povo possui menos domínio da língua portuguesa, além de ter menos conhecimentos sobre as regras da política eleitoral.

A ideia de excepcionalidade da regra geral, está restrita aos grupos vítimas de infortúnios sociais, no caso, aos indígenas, sendo impossível que possa ser utilizada indevidamente para assorear os benefícios que dela decorrem.

CONCLUSÃO

Os indígenas tiveram os direitos políticos consagrados pela Constituição Federal de 1988, mas desde então muito pouco foi realizado para que esse direito pudesse ser concretizado em plenitude. Inúmeras questões que passam ao largo da compreensão pelos não-indígenas se conformam como obstáculos para que o disposto na norma possa ser realizado na prática.

Um dos maiores óbices para isso se achava no conceito de domicílio eleitoral e na exigência de provas juridicamente aceitas para a sua comprovação. Essa exigência, no que tange aos povos indígenas, caiu com a edição da Resolução-TSE nº 23.569/21. Contudo, isso significa a solução de apenas parte do problema.

É necessário que seja regulada a possibilidade de criação de seções eleitorais etnoterritoriais, ou seja, seções que não estejam presas às regras geográficas, possibilitando que eleitores indígenas de uma determinada circunscrição eleitoral, possam ter locais de votação criados no seu local de residência ainda que espacialmente não sejam coincidentes com o domicílio eleitoral.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, Volgane Oliveira. **Direitos políticos no Brasil: o eleitor no século XXI**. Curitiba: Juruá, 2016.

MARCILINO, Ozirlei Teresa; TOMAZ, Vanessa Sena. Localização, orientação e representação espacial como expressão de territorialidades indígenas. **Tellus**, Campo Grande, ano 20, n. 42, maio/ago, 2020

MELLO, Ana Márcia dos Santos. **Comentário ao Enunciado 2**. In: Comentários aos Enunciados da I Jornada de Direito Eleitoral. Coordenação Polianna Pereira dos Santos, Volgane Oliveira Carvalho, João Andrade Neto. Brasília: ABRDEP, 2022.

ZOPPI, Miranda. **Do conhecimento à participação na política partidária: os Huni Kuin e as relações com os brancos (Acre)**. In: Antropologia da Política Indígena: experiências e dinâmicas de participação e protagonismo indígena em processos eleitorais municipais (Brasil-América Latina). Organização: Ricardo Verдум; Luís Roberto de Paula. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2020.