

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
(UNIRIO)

LUIS EDUARDO PAES DE LIMA SILVA

PRIVADOS ATÉ DO VOTO: um estudo sobre a votação em estabelecimentos penais e unidades de internação no Brasil nas eleições de 2010 a 2022

RIO DE JANEIRO

2023

LUIS EDUARDO PAES DE LIMA SILVA

PRIVADOS ATÉ DO VOTO: um estudo sobre a votação em estabelecimentos penais e unidades de internação no Brasil nas eleições de 2010 a 2022

Trabalho de Conclusão de Curso de mestrado, apresentado ao Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Marcia Dias

Coorientador: Pro. Dr. Vinicius Israel

RIO DE JANEIRO

2023

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, ao meu pai e aos meus irmãos que sempre apoiaram as minhas escolhas e me ajudaram nessa empreitada. Sem vocês, principalmente a minha mãe, a minha trajetória de vida não seria possível.

À minha namorada, Julia Rossi, que acompanhou de perto a minha rotina e essa trajetória. Foram tantos e tantos dias que você esteve ao meu lado, enquanto eu escrevia, com muita compreensão, apoio e o carinho de sempre.

Aos novos amigos e amigas que compartilharam essa formação como Mestre em Ciência Política pela UNIRIO, em especial, Ana Paula, Débora, Julia, Thais, Vitor e Virginia. Construímos uma bela parceria e amizade durante essa jornada.

Aos meus grandes amigos, André Mariz, Felipe Teixeira, Gustavo Natario, Thiago Minete, Victor Mey, e às minhas grandes amigas, Bruna Rossi, Isabela Jaloto, Luisa Pinto, Marina Menezes e Rakel Cogliatti. Vocês estão presentes nesse momento e em tantos outros importantes e especiais da minha vida.

Aos professores que fizeram parte desta dissertação, María Villarreal, Felipe Borba e Palloma Valle Menezes, em especial a minha orientadora Marcia Ribeiro Dias e coorientador Vinicius Pinheiros Israel. Obrigado pelos conselhos, dicas e conversas durante essa trajetória.

A todos os outros professores e professoras que me ensinaram ao longo da vida, do ensino fundamental ao ensino médio, na Escola de Comunicação da UFRJ e no Centro de Ciência Política da UNIRIO, a minha sincera gratidão.

Um agradecimento especial a Alexandre Jaloto, que dedicou seu tempo e disposição para me ajudar no processo de entrada no mestrado, e à Transparência Eleitoral Brasil, que possibilitou a observação da votação no presídio Alvorada, em Montes Claros.

A todos e todas que lutam por um mundo mais justo, igualitário e fraterno.

Por fim, agradeço a Deus, quem guia os meus passos e abençoa o meu caminho.

EPÍGRAFE

Presente, passado e futuro são realidades entremeadas e, nessa encruzilhada que nos encontramos, eu diria que são também indissociáveis. Não nos movimentamos apenas em um plano, para que não nos esqueçamos jamais da grandiosidade das nossas lutas. Nossa conexão é com passado, presente e futuro. (...) Não podemos pensar os direitos humanos apenas como amarras à ação ou instrumento para remediar tragédias. Precisamos impregnar a administração pública com a defesa dos direitos de todas e todos e promover os direitos humanos como instrumentos da criação de um novo Brasil.

(Silvio Almeida, em discurso de posse como ministro dos Direitos Humanos e da Cidadania do Brasil).

SILVA, Luis Eduardo Paes de Lima. Privados até do voto: um estudo sobre a votação em estabelecimentos penais e unidades de internação no Brasil nas eleições de 2010 a 2022. 2023. 136 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, UNIRIO, Rio de Janeiro, 2023.

RESUMO

A pesquisa que deu origem a esta dissertação de mestrado traçou um panorama da votação em estabelecimentos penais e unidades de internação no Brasil desde as eleições de 2010, a partir de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Além da investigação desses dados, foi feita uma observação da votação no presídio Alvorada, em Montes Claros (MG), no 1º turno das eleições de 2022. No âmbito teórico, uma ampla participação eleitoral é considerada necessária para o entendimento de um regime político como mais ou menos democrático, sendo o voto um dos principais instrumentos de participação política dos cidadãos e cidadãs em uma democracia representativa liberal. Apesar dos Estados contemporâneos terem diferentes interpretações sobre o tema, no Brasil, apenas presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as) podem votar. Ou seja, todas as pessoas com uma condenação transitada em julgado têm os direitos políticos suspensos durante o cumprimento da pena. A conclusão obtida foi que a votação em estabelecimentos penais e unidades de internação é extremamente baixa no país, sendo dificultada por diversas barreiras logísticas, burocráticas e processos decorrentes da dinâmica própria do sistema punitivo brasileiro.

Palavras-chave: voto; presos provisórios; adolescentes custodiados; democracia.

SILVA, Luis Eduardo Paes de Lima. Deprived until the vote: a study on voting in penal establishments and internment units in Brazil in the elections from 2010 to 2022. 2023. 136 p. Dissertation (Master's in Political Science) - Center for Legal and Political Sciences, UNIRIO, Rio de Janeiro, 2023.

ABSTRACT

The research that gave rise to this master's dissertation outlined an overview of voting in penal establishments and internment units in Brazil since the 2010 elections, based on data made available by the Superior Electoral Court (TSE). In addition to this investigation, an observation was made of the voting at the Alvorada prison, in Montes Claros (MG), in the first round of the 2022 elections. In the theoretical scope, broad electoral participation is considered necessary for understanding a political regime such as more or less democratic, with voting being one of the main instruments of political participation of citizens in a liberal representative democracy. Although contemporary States have different interpretations on this issue, in Brazil, only provisional prisoners and teenagers in custody can vote. In other words, all people with a final conviction have their political rights suspended while serving their sentence. The conclusion reached was that voting in penal establishments and internment units is extremely low in Brazil, being hampered by several logistical and bureaucratic barriers and processes arising from the dynamics specific to the Brazilian punitive system.

Keywords: vote; provisional prisoners; teenagers in custody; democracy.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

2. A PERSISTÊNCIA DA EXCLUSÃO: UMA TRAJETÓRIA DOS DIREITOS POLÍTICOS

- 2.1. A privação de direitos políticos na Antiguidade Clássica e na Idade Média
- 2.2. Avanços e retrocessos pelo sufrágio universal nos Estados modernos
 - 2.2.1. A busca pela ampliação do direito de voto no Brasil
- 2.3. O debate sobre a representação e justificativas para a exclusão da participação
 - 2.3.1. Os clássicos Locke, Rousseau e John Stuart Mill
 - 2.3.2. Schumpeter e a nova concepção dominante da teoria da democracia
 - 2.3.3. Críticas às considerações de Joseph Schumpeter
- 2.4. Fundamentos do processo eleitoral contemporâneo

3. OS EXCLUÍDOS DO VOTO PELO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

- 3.1. A relação entre o Estado moderno e a prisão como forma dominante de punição
- 3.2. Encarceramento em massa, seletividade penal e “morte cívica”
 - 3.2.1. Os excluídos do voto no Brasil
- 3.3. O direito de voto de pessoas condenadas em Estados contemporâneos
 - 3.3.1. O caso dos Estados Unidos
- 3.4. Um panorama sobre o direito de voto no âmbito do sistema penitenciário e socioeducativo brasileiro
 - 3.4.1. A Constituição de 1988
 - 3.4.2. Julgamentos do tema no STF
 - 3.4.3. A discussão no âmbito do Poder Legislativo
 - 3.4.4. Argumentos em defesa da ampliação do direito de voto

4. O VOTO EM ESTABELECIMENTOS PENAIS E UNIDADES DE INTERNAÇÃO NO BRASIL

- 4.1. A regulamentação do voto de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as)
- 4.2. Levantamento da votação em estabelecimentos penais e unidades de internação desde as eleições de 2010
- 4.3. Observação da votação no Presídio Alvorada, em Montes Claros (MG), no 1º turno das eleições de 2022

4.4. A temática sobre o voto em estabelecimentos penais e unidades de internação na campanha presidencial das eleições de 2022

4.5. Considerações para a garantia de voto de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as)

5. CONCLUSÃO

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. INTRODUÇÃO

O ato de votar é um dos maiores símbolos da cidadania. Numa democracia representativa, como é o caso brasileiro, ter o direito de voto e, principalmente, ter a garantia da efetivação desse direito, tem uma importância extremamente significativa. Por outro lado, a privação desse direito é algo extremamente grave. Neste sentido, o sufrágio universal¹ é considerado um princípio fundamental em uma democracia representativa liberal contemporânea. No entanto, desde a adoção dos sistemas representativos, a exclusão de determinados grupos étnicos e sociais pode ser entendida como uma regra, e não como uma exceção.

Ao longo da história, diversas condicionantes foram impostas para evitar ou dificultar o exercício dos direitos políticos², como a exclusão de mulheres, de pessoas analfabetas e a obrigatoriedade de comprovação de renda no processo eleitoral (LOSURDO, 2004; NICOLAU, 2002). Porém, mesmo com avanços e conquistas que ampliaram o eleitorado, principalmente a partir do século XX, muitos empecilhos ainda persistem nas dinâmicas eleitorais das democracias representativas atuais. No Brasil, um deles se trata da dificuldade de efetivação do exercício do voto para presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as)³.

Pode-se dizer que o processo para a regulamentação do acesso ao voto para quem está no sistema penitenciário e socioeducativo teve como ponto de partida a promulgação da Constituição Cidadã, em 1988. No art. 15, inciso III, é declarado que “é vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos” (BRASIL, 1988). Este trecho da Constituição é central para a discussão proposta por esta dissertação. A partir deste inciso, o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) é de que o trânsito em julgado de uma

¹ O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) utiliza a seguinte definição de sufrágio universal: “Aquele sistema que não impõe ao exercício do direito de votar nenhum requisito, restrição ou condição, salvo a incapacidade civil ou suspensão dos direitos políticos” (DINIZ, 1998). Disponível em: <https://bit.ly/3XdSZxD>. Acesso em 30 de agosto de 2022.

² O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) utiliza a seguinte definição de direitos políticos: Direitos políticos ou direitos de cidadania é o conjunto dos direitos atribuídos ao cidadão, que lhe permite, através do voto, do exercício de cargos públicos ou da utilização de outros instrumentos constitucionais e legais, ter efetiva participação e influência nas atividades de governo (ZAVASCKI, 1995). Disponível em: <https://bit.ly/3XdSZxD>. Acesso em 30 de agosto de 2022.

³ Na Resolução nº 23.669, que dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para as eleições de 2022, o TSE entende que presos(as) provisórios(as) são as pessoas recolhidas em estabelecimentos penais sem condenação transitada em julgado; e que adolescentes custodiados(as) são os maiores de 16 e menores de 21 anos submetidos a medida socioeducativa de internação ou a internação provisória. Ver mais em: <https://bit.ly/3CuVhiF>. Acesso em 14 de agosto de 2022.

condenação ocasiona a suspensão automática dos direitos políticos, enquanto durarem os efeitos da pena, por uma razão eminentemente ética: a pessoa condenada seria indigna e inidônea para participar dos negócios públicos (OLIVEIRA, 2021).

No Brasil, a decisão pela suspensão imediata dos direitos políticos por uma condenação transitada em julgado, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), impediu a participação de 1.533.378 pessoas nas eleições de 2022. Como veremos ao longo desta dissertação, se esse grupo de pessoas fizessem parte de um colégio eleitoral, ele seria o sétimo maior do país, atrás apenas das seguintes capitais: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza. É importante pontuar que não são apenas as pessoas que estão nos presídios brasileiros que perdem o direito de voto a partir de uma condenação. Como a suspensão dos direitos políticos acontece até o cumprimento total da pena, mesmo que uma pessoa esteja em prisão domiciliar ou em regime aberto, por exemplo, a pessoa condenada permanece sem os direitos políticos, tanto o direito de votar quanto de ser votado.

Em relação às pessoas que estão no sistema penitenciário ou socioeducativo e que ainda possuem os direitos políticos — discussão central desta pesquisa — são cerca de 215 mil presos(as) provisórios(as) e mais de 11 mil adolescentes custodiados(as), de acordo com dados mais recentes do Ministério da Justiça (SISDEPEN)⁴ e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública⁵. Portanto, em tese, cerca de 226 mil pessoas teriam o direito de votar nas últimas eleições e, assim, eleger os seus legítimos representantes. No entanto, apenas 14.653 pessoas, inicialmente, estavam aptas a votar⁶ em estabelecimentos penais e unidades de internação no 1º turno das eleições de 2022: o que equivale a um percentual de cerca de 6,5% do total de eleitores possíveis. Ou seja, aproximadamente 93,5% dos possíveis eleitores e eleitoras no sistema penitenciário ou socioeducativo estavam privados do voto nas eleições de 2022. Esse percentual, na realidade, é ainda maior. Isso porque entre as 14.653 pessoas que estavam, inicialmente, aptas a votar existem também, apesar de que em minoria, mesários(as), servidores(as) e agentes penitenciários(as).

Nota-se, portanto, que a participação política desse grupo de eleitores ainda apresenta diversos impeditivos, entre barreiras logísticas, burocráticas e processos decorrentes da própria dinâmica do sistema penitenciário e socioeducativo brasileiro. A partir dessa constatação, esta dissertação se propôs a fazer um panorama do voto em estabelecimentos penais e unidades de

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso no dia 17 de junho de 2023.

⁵ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso no dia 17 de junho de 2023.

⁶ Consideramos as pessoas aptas a votar aquelas que transferiram o título de eleitor para os estabelecimentos penais e unidades de internação podendo, assim, participar do processo eleitoral.

internação no Brasil desde as eleições de 2010 — a primeira que aconteceu no país depois da resolução do TSE⁷ que regulamentou a instalação de urnas nesses locais para viabilizar o voto de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as).

No âmbito teórico, uma ampla participação eleitoral é entendida como algo necessário para o entendimento de um regime político como mais ou menos democrático, sendo o voto considerado como um dos principais instrumentos de participação política dos cidadãos e cidadãs em uma democracia representativa liberal (MANIN, 1995; PRZEWORSKI, 2021). Portanto, partindo desse pressuposto, é fundamental que o Estado elabore estratégias para viabilizar o exercício do voto para todos e todas que possuem esse direito, incluindo aqueles e aquelas que estão no sistema penitenciário e socioeducativo — ainda mais considerando que o voto não é só um direito, mas uma obrigação para a maior parte do eleitorado brasileiro. Neste aspecto, esta dissertação pretende contribuir com a discussão sobre a importância da participação política e sobre a necessidade da garantia de direitos fundamentais para todos e todas em um regime verdadeiramente democrático.

Além disso, o crescimento da população prisional brasileira nas últimas décadas, sendo a terceira maior população carcerária do mundo, segundo dados do Instituto de pesquisa “World Prison Brief”, atrás apenas de Estados Unidos e China⁸, demanda a implementação de políticas públicas que visem à redução da reincidência e, portanto, da reintegração das pessoas que passaram pelo sistema prisional. Como veremos, existem autores que defendem que o voto poderia ser uma ferramenta importante nesse processo de diminuição da reincidência e facilitação da ressocialização. Destaca-se ainda que no Brasil não são poucos os casos de pessoas que são presas injustamente — majoritariamente, pessoas pobres e negras⁹. Sendo assim, muitos perdem o direito de voto, ou têm esse direito dificultado, por algo que eventualmente nem cometeram.

Cabe salientar ainda que a pesquisa bibliográfica feita aponta que existe uma relativa ausência de estudos no Brasil, no âmbito da Ciência Política, voltados para a questão do voto de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as). Os trabalhos encontrados são do campo do Direito e se dedicam, em grande medida, a discutir os aspectos legais da garantia de voto para as pessoas que estão no sistema penitenciário e socioeducativo. Outra parte dos

⁷ Disponível em: <https://bit.ly/3pcOcQD>. Acesso em 21 de julho de 2021.

⁸ Disponível em: <https://bit.ly/446nGHk>. Acesso em 14 de agosto de 2022.

⁹ Ver mais em: As injustiças da justiça brasileira: <http://glo.bo/3PfWEJo>; Reconhecimento fotográfico leva à prisão 8 entre 10 réus absolvidos, mostra estudo: <https://bit.ly/3Jk9aUF>. Acesso em 28 de junho de 2022.

estudos encontrados se dedica a defender uma ampliação do direito de voto também para as pessoas que já receberam uma condenação transitada em julgado.

Portanto, as questões que esta dissertação se propôs a investigar são: (1) qual o número de seções instaladas e de eleitores aptos a votar em estabelecimentos penais e unidades de internação desde as eleições de 2010? (2) Quais os fatores que dificultam a participação política de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as) no Brasil? (3) Como é a atuação do Estado brasileiro para garantir o exercício de voto a presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as) no país? (4) Qual o perfil majoritário das pessoas que têm o direito de voto negado ou dificultado no âmbito do sistema de justiça brasileiro?

Para chegar ao objetivo geral desta dissertação, que se trata de fazer um panorama da votação em estabelecimentos penais e unidades de internação no Brasil desde as eleições de 2010, alguns objetivos específicos foram traçados, como: (1) relacionar a importância da participação política numa democracia representativa liberal, a partir do argumento de autores liberais, com a necessidade de garantia do exercício de voto para presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as); (2) fazer uma descrição do perfil das pessoas que podem ser mais afetadas pela ausência de participação política no âmbito do sistema de justiça brasileiro; (3) verificar o entendimento majoritário no contexto internacional em relação ao direito de voto das pessoas que compõem o sistema penitenciário; (4) identificar quais dispositivos legais limitam a participação política no processo eleitoral das pessoas que estão no sistema penitenciário e socioeducativo brasileiro.

Para responder estas perguntas e atender estes objetivos, o trabalho foi estruturado em três capítulos. No primeiro, foi feita uma discussão sobre a trajetória dos direitos políticos, que é marcada, desde as primeiras experiências de democracia, pela persistência da exclusão de amplos grupos sociais e étnicos. Sendo assim, também foi feita uma descrição do histórico da luta pela ampliação do sufrágio universal no cenário mundial e no Brasil; além de uma exposição de argumentos de autores liberais que foram utilizados para justificar a exclusão política; por fim, para desenvolver uma discussão sobre os fundamentos do processo eleitoral nas democracias atuais, foi feita uma revisão bibliográfica da produção acadêmica recente.

O segundo capítulo se inicia com uma discussão sobre a relação entre a consolidação da prisão como forma dominante de punição e a formação dos Estados modernos e, consequentemente, em relação ao estabelecimento das democracias representativas. Em seguida, o debate se volta para uma discussão sobre o encarceramento em massa e a seletividade penal, uma marca do sistema punitivo moderno. O capítulo em questão ainda apresenta uma

descrição do direito de voto no sistema penitenciário em outros países do mundo e, ainda, um panorama da discussão do tema no contexto brasileiro.

No terceiro capítulo, a dissertação se dedica ao objetivo geral, que se trata de fazer um panorama da votação em estabelecimentos penais e unidades de internação no Brasil das eleições de 2010 a 2022. A partir de uma pesquisa exploratória/descritiva, foi feito um estudo comparado de caráter misto (quantitativo e qualitativo) em relação ao processo eleitoral nesses locais. Inicialmente, foi feita uma análise documental de resoluções do TSE sobre o tema. Posteriormente, foi feito um mapeamento da votação nos estabelecimentos penais e unidades de internação, a partir de dados do TSE.

Além disso, no âmbito qualitativo, foi feito um relato da observação da votação de presas e presos provisórios no 1º turno das eleições de 2022, no Presídio Alvorada, em Montes Claros (MG). Essa observação se deu em parceria com a entidade Transparência Eleitoral Brasil¹⁰ e com autorização do TRE-MG e do presídio em questão. Em seguida, foi feita uma análise de como o tema do voto de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as) foi utilizado na campanha da disputa presidencial, em 2022, entre os candidatos Jair Bolsonaro (PL) e Lula (PT). Por fim, foram apresentadas considerações, obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação, dos TREs dos estados onde houve votação em estabelecimentos penais e unidades de internação nas eleições de 2022.

Ao longo dos próximos capítulos, assumo uma postura normativa em defesa da importância da garantia do exercício de voto para todos e todas. Os presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as) permanecem como detentores desse direito fundamental e é função do Estado brasileiro garantir as condições para que o voto desse grupo de eleitores seja efetivado. A garantia do direito de participação política deve ser reivindicada tanto no aspecto individual quanto coletivo, visando à ampliação e ao fortalecimento de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

¹⁰ A Transparência Eleitoral Brasil é uma organização que tem como princípio fundamental o desenvolvimento da democracia e de práticas democráticas nas instituições e na sociedade civil. A organização Transparência Eleitoral Brasil se une aos esforços de outros países latino-americanos em projetos que visem o fortalecimento democrático, o despertar desses valores, bem como a solidificação de um sentimento em torno da democracia. Veja mais em: <https://transparenciaeleitoral.com.br/quem-somos/>. Acesso em 04 de outubro de 2022.

2. A PERSISTÊNCIA DA EXCLUSÃO: UMA TRAJETÓRIA DOS DIREITOS POLÍTICOS

A trajetória de desenvolvimento da cidadania, da participação política e do direito de voto é marcada pela persistência de diversos tipos de exclusão. Das experiências de democracia direta da Grécia Antiga às democracias representativas liberais modernas, barreiras e obstáculos legais sempre estiveram presentes para impedir a participação de grande parte da sociedade na esfera pública, notadamente por critérios de raça, classe e gênero. Os séculos XVIII, XIX e XX foram marcados por lutas, conquistas e, eventualmente, retrocessos em relação ao direito de participação política de trabalhadores, mulheres e pessoas negras — tanto no cenário internacional quanto no caso específico do Brasil. Essa ampliação do voto não foi concedida, mas conquistada por membros da sociedade civil que, por muito tempo, foram excluídos desse direito.

Neste sentido, ao longo deste capítulo será feita uma discussão sobre o histórico da privação de direitos políticos, dos regimes antigos aos regimes modernos, além de uma exposição de argumentos que foram utilizados para legitimar a negação da cidadania para amplos grupos sociais. Por fim, o capítulo se volta para uma discussão sobre os fundamentos do processo eleitoral no atual contexto das democracias representativas liberais, que estabelecem uma ampla participação política dos cidadãos e cidadãs como um princípio democrático fundamental.

2.1 A privação de direitos políticos na Antiguidade Clássica e na Idade Média

O debate em torno do conceito de democracia não é algo recente, pelo contrário: as primeiras discussões se referem à experiência de democracia direta vivida em Atenas nos séculos V e IV a.C. O sistema político da Grécia Antiga era marcado por uma participação ativa e direta de quem era considerado cidadão por meio de deliberações coletivas em assembleias. A própria origem do termo grego “*demokratia*”, a partir da junção de *demos* (povo) e *kratos* (governo), demonstra a concepção de democracia daquele período como uma forma de governo na qual o “povo” participava ativamente do governo. Segundo Luis Felipe Miguel,

[...] naquele contexto, a palavra “democracia” designava um conjunto específico de instituições, voltadas, muitas delas, a permitir a participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões políticas. Instituições como a assembleia popular e o preenchimento de cargos por sorteio permitiam uma presença muito maior do homem comum no processo decisório, e obrigavam os próprios candidatos à liderança a uma supervisão muito mais estrita dos populares (2014, p. 29).

É importante ressaltar que a concepção de cidadão naquele contexto era extremamente restrita, excluindo da cidadania a maior parte da população: mulheres, escravos e estrangeiros

(MIGUEL, 2014). Sendo assim, apenas os homens com status de cidadãos poderiam participar efetivamente na deliberação das decisões públicas. De acordo com Katherine Pettus (2005, p. 16), os cidadãos eram um grupo seletivo de pessoas que eram identificadas, principalmente, por descendência e distinguidas por lei daqueles que não possuíam as qualificações necessárias.

Portanto, a cidadania não era uma *condição* inata do indivíduo como se concebe atualmente, mas era um *status* concedido e que, eventualmente, também poderia ser retirado. Desta forma, os homens que eram considerados cidadãos corriam o risco de perder o “status” da cidadania. Sendo assim, Katherine Pettus (2005, p. 22) destaca que as punições de *atimia*, na Grécia Antiga, e *infamia*, em Roma, foram utilizadas com o objetivo de retirar o status de cidadania daqueles que eram considerados cidadãos.

A honra era o valor positivo da cidadania em sociedades baseadas no status, cuja contrapartida institucional negativa era a privação de direitos pela desonra incorrida por ofender o *demos*, que por definição era uma elite, um grupo de status juridicamente distinto. A antítese do status protegido da cidadania era a vulnerabilidade existencial dos desprivilegiados [...] (PETTUS, 2005, p. 12, tradução nossa).

Jeff Manza e Christopher Uggen (2006, p. 22) apontam que as punições por *atimia* e *infamia* foram precursoras das atuais leis de privação de direitos políticos. No caso da Grécia Antiga, principalmente em relação a Atenas e Esparta, Katherine Pettus (2005, p. 21) destaca que a punição de *atimia* era uma forma de esquecimento coletivo de um indivíduo, fazendo com que ele perdesse tanto a honra quanto a igualdade política, caso não optasse pelo exílio, sendo equiparado ao status social dos estrangeiros, escravos e mulheres.

Desta forma, uma punição por *atimia* significava que o cidadão perdia a honra, que consistia no direito de participar da Assembleia, servir em júri, prestar culto no templo, instaurar qualquer tipo de processo civil ou criminal, alistar ao exército, aparecer em lugares públicos ou receber qualquer um dos benefícios materiais da cidadania, como distribuição de grãos (PETTUS, 2005, p. 24). Assim, os excluídos da cidadania passavam a ser vulneráveis socialmente, fisicamente, legalmente e economicamente, ao contrário dos cidadãos que conservavam a honra, a segurança pessoal e o senso existencial de integridade (PETTUS, 2005, p. 22).

Quando um cidadão violava o código legal de honra, que definia sua cidadania e o separava daqueles que não eram considerados cidadãos, seus pares o “puniam” com a privação dos direitos políticos. Portanto, a punição de *atimia* lançava o transgressor num estado de vulnerabilidade jurídica e material similar ao do não-cidadão (PETTUS, 2005, p. 36). De acordo com Hansen (1976 apud PETTUS, 2005, p. 23), a punição por *atimia* era utilizada em casos de não cumprimento de uma decisão. Assim, poderia ser imposta em situações como o não

comparecimento à convocação para o serviço militar, desobediência à ordem de um general, por deserção, covardia, por deixar de cuidar dos pais em idade avançada, por não pagar dívidas etc. Além disso, a punição por *atimia* também poderia ser imposta por um ato — e não por uma omissão ou falha em agir —, mas nesses casos, geralmente, era uma penalidade por uma reincidência.

Contudo, o maior grupo de pessoas penalizadas por *atimia* se tratava de devedores do Estado, que eram, principalmente, funcionários públicos, cidadãos ricos e proeminentes atenienses. Desta forma, a *atimia* pode ser descrita como a penalidade típica por falha no cumprimento de deveres civis ou abuso de direitos civis. Consequentemente, os políticos em especial corriam o risco de sofrer a punição (HANSEN, 1976, p. 54 apud PETTUS, 2005, p. 23). Portanto, a *atimia* não era determinada para crimes de violência, como homicídio, agressão ou estupro, nem crimes contra a propriedade, mas era uma pena por excelência que um ateniense poderia incorrer em sua capacidade de cidadão (HANSEN, 1976 apud PETTUS, 2005, p. 25).

Já na Roma Antiga, diferentemente da Grécia Antiga, havia uma hierarquia de classes entre quem era considerado como um cidadão. Portanto, a principal divisão se dava entre os plebeus e os cidadãos de status superior. Os cidadãos de classe baixa podiam receber castigos corporais ou a pena de morte, sendo que as diferenças de hierarquia entre os cidadãos definiam os diferentes graus de penalidades que cada um poderia receber pelo mesmo crime. Assim, a *infamia* romana atingiu diretamente a honra cívica dos cidadãos de maior status, que ocupavam ou almejavam um cargo público (PETTUS, 2005, p. 26-27).

Neste sentido, existe uma diferença considerável entre o caso grego e o romano. Na Grécia Antiga, as únicas punições disponíveis para a elite eram a *atimia* e o pagamento de multas; já em Roma, a execução, o exílio, trabalho forçado e o confisco eram punições possíveis para pessoas da elite. Portanto, a severidade da punição em Roma tornava a *infamia* uma pena mais fraca do que a *atimia* grega (PETTUS, 2005, p. 27). Por outro lado, assim como na Grécia Antiga, uma série de crimes poderiam gerar uma punição de *infamia* (PETTUS, 2005, p. 27-28), mas o traço comum dos delitos se tratava de uma noção de “lesão à reputação”, ou seja, uma deficiência cívica baseada em uma imperfeição moral (GREENRIDGE, 1894 apud PETTUS, 2005, p. 28).

Em relação especificamente aos direitos políticos, Manza e Uggen (2006, p. 23) afirmam que uma das penalidades da *infamia* se tratava da perda do sufrágio. Em sentido diverso, Katherine Pettus (2005, p. 28) ressalta que não existia uma conexão necessária entre uma condenação por *infamia* e a perda dos direitos políticos. Por outro lado, a autora (2005, p.

27) destaca que a *infamia* era uma pena que acarretava sérias consequências cívicas e políticas durante o apogeu da República Romana. No entanto, à medida que a participação política foi reduzida, predominando o poder dos imperadores, o efeito da pena por *infamia* diminuiu e se tornou sem sentido.

A partir da derrocada das experiências de democracia na Grécia Antiga e do Império Romano, houve uma reformulação das punições que resultaram na privação dos direitos políticos. Segundo Katherine Pettus (2005, p. 12), no mundo pós-romano, as penas europeias de *outlawry*, morte civil e *attainder*, punições determinadas para crimes considerados infames, levaram adiante noções semelhantes de privação de direitos, rompendo os laços entre a sociedade e o indivíduo punido.

Contudo, de modo diverso ao período da Antiguidade Clássica, Katherine Pettus (2005, p. 29) ressalta que, no contexto da Idade Média, o conceito de cidadania, e os privilégios e obrigações a ela associados, não era um princípio associado às tribos medievais e ao sistema feudal. Neste caso, o que estava em jogo para os súditos eram as propriedades e a segurança existencial de suas vidas e dos seus descendentes. Sendo assim, a *morte civil* de um indivíduo poderia ser determinada por crimes graves, como traição contra a comunidade, homicídio e heresia.

No caso das punições por *outlawry*, os condenados também eram aqueles que cometiam crimes que resultavam em graves danos à sociedade. As consequências nesse caso também eram severas, resultando na privação de direitos, confisco de bens, sujeição à violência e até à morte (ITZKOWITZ; OLDAK, 1973 apud PETTUS, 2005, p. 29). Na Inglaterra, houve o desenvolvimento de outra norma com o mesmo sentido, chamada de *attainder*, que também acarretava o confisco de bens e a perda de direitos civis (PETTUS, 2005, p. 30). De modo geral, todas as punições em questão tinham uma função similar de exclusão social dos que eram punidos, que passavam a ser considerados como pessoas infames, imorais e desonradas.

Em síntese, Katherine Pettus (2005, p. 32) ressalta dois pontos relevantes sobre esse histórico da privação de direitos civis e políticos: o primeiro se trata do fato de que as pessoas que recebiam as punições citadas detinham o status de cidadãos detentores de direitos ou, no contexto da Idade Média, súditos detentores de bens ou honra social. Ou seja, quem não era contemplado dessa forma estava sujeito a punições corporais e, geralmente, capitais. O segundo ponto se trata da constatação de que os crimes que desencadeavam as privações de direitos eram considerados graves, geralmente crimes como traição, homicídio, suborno, falsificação ou perjúrio, que comprometiam a integridade do sistema jurídico e político da sociedade em questão.

A partir dessa análise histórica, Katherine Pettus (2005, p. 84) consolida um entendimento de que a manutenção de certas leis e práticas, que faziam “sentido” na Antiguidade Clássica ou na Idade Média, seria uma perversão do espírito das democracias representativas modernas, no qual a cidadania é um status de direito inato aos indivíduos (PETTUS, 2005, p. 15).

A qualidade intransferível e não genérica de uma prática como a *atimia* pode ser deduzida da observação de que, quando ela é transferida para um regime que tem uma estrutura ou espírito totalmente diferente, sua prática distorce ou “perverte” esse regime, de modo que o próprio regime se torna “injusto” no léxico da antiga teoria política. Em outras palavras, em termos leigos, um regime é falso consigo mesmo quando abriga elementos de regimes estruturalmente distintos (PETTUS, 2005, p. 84, tradução nossa).

Portanto, a partir dessa primeira discussão, foi possível traçar um histórico da privação dos direitos políticos, que tem sua origem nos regimes antigos da Grécia e Roma e se reformula na Idade Média. Nota-se que o estabelecimento de tais dispositivos legais foi utilizado como uma forma de excluir determinados indivíduos do corpo político e, portanto, da cidadania (FERRARINI, 2021, p. 192). De maneira ampla, a exclusão de determinados grupos sociais e étnicos da participação política se manteve por um longo período, desde o início dos primeiros Estados modernos até o século XX. Neste sentido, a manutenção da privação de direitos políticos a partir de entendimentos construídos em regimes pré-modernos é algo contraditório em democracias representativas contemporâneas, que reivindicam o princípio universal e igualitário da cidadania.

2.2 Avanços e retrocessos pelo sufrágio universal nos Estados modernos

Das experiências de democracia direta na Grécia Antiga, aos regimes políticos da Idade Média, até às revoluções que depuseram monarcas tradicionais, foram muitos séculos até que a noção de que o povo, como a reunião de pessoas que estão submetidas a um determinado governo (MIGUEL, 2014), deveria de fato governar voltasse a ser dominante na sociedade. No entanto, é importante pontuar que as instituições representativas modernas, apesar da pretensão democrática, também foram fundadas a partir da exclusão de amplos grupos sociais e étnicos, notadamente por restrições por critérios de raça, classe e gênero (PRZEWORSKI, 2021, p. 34). O temor principal dos fundadores dos governos representativos era de que a igualdade de direitos políticos pela via eleitoral resultasse em ameaças à propriedade (PRZEWORSKI, 2021, p. 20) — como veremos ao longo deste capítulo, diversos teóricos se dedicaram a construir argumentos para defender a exclusão de amplos grupos sociais e étnicos da participação política.

Portanto, a universalização do sufrágio representava um perigo para os detentores do poder e, assim, foi somente por meio de muita luta que os excluídos do voto conquistaram esse direito de forma expressiva: apenas durante a segunda metade do século XX, ou seja, mais de um século e meio após o estabelecimento das primeiras instituições representativas (PRZEWORSKI, 2021, p. 50). Carlos Nelson Coutinho (1980, p. 26) sintetiza a luta pelo direito ao voto nas democracias liberais da seguinte maneira:

Como se sabe, elemento essencial da democracia liberal é a afirmação da soberania popular, de que todos são cidadãos e participam igualmente na formação da vontade política geral; contudo, nos primeiros regimes liberais, tal afirmação não tinha correspondência na realidade. Basta pensar no fato de que o sufrágio universal, uma medida essencial para tornar viável a efetivação daquele princípio igualitário no plano formal, só foi conquistado na maioria dos países desenvolvidos — *e graças às lutas da classe operária* — em final do século XIX ou início do século XX.

Portanto, apesar do sufrágio universal ser compreendido atualmente como algo essencial para o entendimento de um regime como democrático, o processo para a ampliação dos direitos políticos para praticamente todos os cidadãos e cidadãs foi demorado, marcado por diversas lutas, por conquistas e, notadamente, por inúmeros retrocessos ao longo da história. Segundo Wanderley Guilherme dos Santos (2006, p. 87), os Estados modernos ingressaram no período democrático apenas quando todos os obstáculos à participação foram extintos e, é a partir desse momento, que se conclui a passagem dos sistemas representativos oligárquicos para os sistemas representativos democráticos.

Para Domenico Losurdo (2004), algumas etapas foram fundamentais para a conquista do sufrágio universal igualitário: a Jornada de 10 de agosto de 1792, no contexto da Revolução Francesa, estabelecendo um sufrágio masculino quase universal; a Revolução de Fevereiro de 1848, também na França, que introduziu o sufrágio universal masculino direto; e as agitações revolucionárias na Rússia de 1917, que estendeu o direito de voto para as mulheres. Todas essas três datas, na visão do teórico italiano (LOSURDO, 2004, p. 56), são estranhas à tradição liberal, que as observou com desconfiança ou hostilidade.

Sendo assim, de acordo com Domenico Losurdo (2004, p. 40), a reivindicação pelo sufrágio masculino foi iniciada a partir da radicalização do processo revolucionário na França. Inicialmente, a jornada de 10 de agosto de 1792 impôs um sufrágio masculino quase universal, mas que foi anulado logo em seguida no período que ficou conhecido como Termidor, em 1794.

Depois do Termidor, a burguesia liberal termina por se ver diante de um dilema: por um lado, adere ao regime representativo em função antiabsolutista e antifeudal; por outro, deve impedir que a representação política confira uma excessiva influência às massas populares. Daí, portanto, o retorno a uma política de rígida restrição censitária dos direitos políticos (LOSURDO, 2004, p. 16).

Domenico Losurdo (2004, p. 40) destaca que esse mesmo processo de avanço e, posteriormente, de retrocesso — que ele define como emancipação e des-emancipação — aconteceu na França após a Revolução de Fevereiro de 1848. Sancionado no período, o sufrágio universal masculino foi abolido dois anos depois, em maio de 1850. Ainda em relação à luta pelo sufrágio universal no século XIX, o filósofo italiano analisa o cenário de dois países fundamentais na história moderna: a Inglaterra e os Estados Unidos.

No caso do país europeu, a primeira reforma liberal da lei eleitoral aconteceu em 1832 e introduziu elementos constitutivos do regime representativo moderno. Contudo, as mudanças estabelecidas apresentaram características contraditórias (LOSURDO, 2004, p. 40). De acordo com o historiador Albert Pollard (1938, p. 164 apud LOSURDO, 2004, p. 40), o sufrágio era mais democrático antes do que depois de 1832 em muitas cidades da Inglaterra. Se por um lado, a reforma eleitoral atenuou muitos abusos e acabou com algumas anomalias, por outro, privou inúmeros eleitores pobres dos direitos políticos e criou um descontentamento que fortaleceu o movimento cartista.

No entanto, o país clássico no que se refere aos retrocessos em relação ao direito de voto se trata dos Estados Unidos. Domenico Losurdo (2004, p. 26) aponta que as restrições no país se revelaram mais grave do que na Europa, por meio de uma discriminação étnica e racial. Neste contexto, após a abolição da escravidão, no final do século XIX, inicia-se um processo de des-emancipação que impacta, principalmente, as pessoas negras recém libertas. Diversas cláusulas foram implementadas para dificultar o exercício do voto, como o imposto eleitoral e o teste de alfabetização, privando os direitos políticos de um grande contingente de pessoas negras, de pessoas brancas da classe trabalhadora, indígenas e imigrantes (LOSURDO, 2004).

Contudo, mesmo com os retrocessos citados, Wanderley Guilherme dos Santos (2006, p. 23) considera que os avanços obtidos no século XIX se tornaram um ponto de partida determinante na busca pela “universalização democrática”, num contexto de generalizada expansão de direitos. É nesse momento histórico que a democracia política representativa começa a adquirir um perfil razoavelmente nítido (SANTOS, 2006, p. 16), sendo marcado pelo surgimento das aglomerações partidárias e pelas sucessivas quedas de barreiras relativas à participação eleitoral, como a redução no requisito de renda. Portanto, a universalidade do voto se torna a diferença primordial do sistema representativo democrático (SANTOS, 2006, p. 87).

Em relação ao voto feminino, a luta protagonizada pelas mulheres e o percurso para a conquista desse direito foram processos que demandaram ainda mais tempo. É neste contexto que Domenico Losurdo (2004, p. 59) caracteriza a influência das agitações revolucionárias na Rússia de 1917 como a terceira etapa fundamental para a conquista do sufrágio universal

igualitário. O filósofo italiano considera que a luta feminina na Rússia revolucionária teve um papel precursor em termos de influência global para o fim da discriminação de gênero em relação aos direitos políticos.

Nos Estados Unidos, foi apenas em 1920 que uma emenda constitucional, em nível federal, vetou a discriminação do direito ao voto com base na “diferença de sexo” (LOSURDO, p. 58). Além da influência das transformações que aconteceram na Rússia, Losurdo aponta que a maciça entrada de mulheres no processo produtivo ao longo da Primeira Guerra Mundial também deve ser levada em consideração para a compreensão da conquista do direito de voto feminino.

Em sentido similar, Wanderley Guilherme dos Santos (2006, p. 88) destaca que o direito de voto para as mulheres foi, de maneira geral, “a última barreira a ser superada na maioria das democracias ricas”, sendo que a universalização do voto feminino aconteceu apenas depois que alguns dos direitos civis básicos, como de opinião, crença e liberdade de organização, já estavam assegurados. Sendo assim, o cientista político brasileiro compreende que foi muito mais difícil para as mulheres a conquista “do direito de competir livremente por poder político do que por bens materiais ou estima social” (SANTOS, 2006, p. 88).

A consolidação do sufrágio universal nas democracias representativas aconteceu apenas após a 2ª Guerra Mundial, com a derrocada das ditaduras fascistas e a expansão do Estado de Bem-Estar Social, notadamente, em países da Europa e nos Estados Unidos. Segundo Losurdo (2004, p. 257), isso se deu por diversos fatores: o sufrágio feminino triunfa em países como a Itália e a França; na Inglaterra, traços residuais do voto plural desaparecem e se estabelece o sufrágio universal igual e o princípio “uma cabeça, um voto”; nos Estados Unidos, renovam-se as discussões contra as discriminações em relação a pessoas negras e pessoas brancas pobres; além da volta da representação proporcional na Itália, que democratiza ainda mais o sistema eleitoral e político.

Desta forma, compreende-se que o direito de participação política pelo voto foi expandido inicialmente para homens da classe trabalhadora e, posteriormente, às mulheres, sendo que diversos dispositivos institucionais, como o voto aberto e eleições indiretas, foram implementados com o intuito de minimizar o efeito da participação popular no processo eleitoral (PRZEWORSKI, 2021, p. 53). Neste sentido, Luis Felipe Miguel (2014, p. 71) ressalta que “o direito de voto foi uma conquista importante de grupos antes marginalizados, como trabalhadores, mulheres e minorias raciais”. Por outro lado, “a expansão do sufrágio contribuiu para neutralizar reivindicações mais radicais, em especial do movimento operário, deslegitimando formas mais eficazes de mobilização política” (MIGUEL, 2014, p. 71).

Desse modo, como pontuado por Luis Felipe Miguel, a ampliação dos direitos políticos não significou diretamente em uma concessão de poder, já que dispositivos eleitorais promoveram barreiras eficazes contra a influência dos setores marginalizados na composição dos governos. Neste sentido, o estabelecimento do voto secreto e de eleições diretas também foram conquistas importantes das lutas populares pela democratização do processo eleitoral (PRZEWORSKI, 2021, p. 61). De toda maneira, a ampliação do direito de voto, como destacado anteriormente, foi essencial para um processo de democratização das sociedades contemporâneas. Bernard Manin (1995), por exemplo, define a consolidação do sufrágio universal como a mudança mais evidente nos últimos dois séculos na dinâmica dos governos representativos.

Ao analisar a construção da cidadania no contexto particular da Inglaterra, T. H. Marshall aponta um encadeamento lógico e cronológico na conquista de direitos: primeiro foram conquistados os direitos civis, no século XVIII; posteriormente, um século foi preciso para que os direitos civis levassem à expansão dos direitos políticos; novamente, cem anos foram necessários para que a ação dos partidos e do poder Legislativo permitissem a conquista dos direitos sociais (CARVALHO, 2021, p. 224). Contudo, como aponta José Murilo de Carvalho (2021, p. 225), a história demonstra que não há apenas um caminho para a conquista da cidadania.

2.2.1 A busca pela ampliação do direito de voto no Brasil

No caso brasileiro, a história nos mostra que a maior parte da sociedade foi privada do direito de voto e, portanto, da participação política por um longo período. Retomando as considerações de José Murilo de Carvalho (2021, p. 223), a trajetória da construção do cidadão brasileiro seguiu uma lógica diferente do encadeamento cronológico descrito por T.H. Marshall em relação à Inglaterra. No Brasil, os direitos sociais foram concedidos antes dos direitos políticos. Já os direitos civis — base pirâmide da cidadania de Marshall — seguem inacessíveis à maioria da população brasileira, que ainda sofre com a pobreza e falta de acesso a direitos básicos, como saúde, moradia e educação de qualidade. Neste sentido, José Murilo de Carvalho (2021, p. 17) considera que a negação de direitos fez da cidadania brasileira uma cidadania incompleta, com cidadãos possuidores de apenas alguns dos direitos civis, políticos e sociais.

Ao analisar o início da construção do Estado brasileiro, o autor (2021) observa que esse conjunto de direitos praticamente inexistia após o fim do período colonial, considerando que “à época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira” (CARVALHO, 2021, p. 26). A maioria da população estava excluída dos direitos civis, políticos e sociais. Após

a Independência, o cenário não se alterou de maneira expressiva. A Constituição de 1824, considerada bastante liberal, ignorou a escravidão, representando grandes limitações aos direitos civis (CARVALHO, 2021, p. 36).

De acordo com Jairo Nicolau (2002), a Constituição de 1824 definiu que as eleições no país seriam diretas para os cargos locais e indiretas para o Senado, Câmara dos Deputados e Assembleias Provinciais. No entanto, apenas homens com pelo menos 25 anos¹¹ podiam votar; sendo assim, mulheres não tinham direito ao voto. Além disso, entre 1824 e 1842, a legislação exigia que a cédula de votação fosse assinada, limitando a participação de pessoas analfabetas. Outro obstáculo se tratava do fato de que o voto era censitário. No entanto, José Murilo de Carvalho (2021, p. 37) aponta que a maior parte da população ganhava mais do que o mínimo exigido e, por isso, o critério de renda não excluía a população pobre do direito de voto. Portanto, em tese, quase toda a população adulta masculina livre podia participar da formação do governo (CARVALHO, 2021, p. 38).

Em relação às regras eleitorais, novas mudanças expressivas aconteceram a partir da promulgação da Lei Saraiva, em 1881. O voto passou a ser direto para todos os cargos em disputa e a lei se tornou mais rígida em relação à maneira de comprovar a renda, o que dificultou a participação eleitoral (CARVALHO, 2021, p. 46). Contudo, uma maior limitação aconteceu a partir da imposição de uma restrição direta para analfabetos já que, a partir de setembro de 1882, pessoas que não sabiam ler e escrever não poderiam mais tirar o título de eleitor. Na época, apenas 20% da população masculina era alfabetizada, ou seja, cerca de 80% da população masculina também passou a ser excluída do direito de voto (CARVALHO, 2021, p. 46).

Para Felipe Azevedo e Souza (2012), essa medida tinha o objetivo de impedir a participação política de grupos indesejados, principalmente de pessoas negras, que viviam um processo emancipacionista contra a escravidão. Segundo Souza (2012, p. 58), os dados indicam que a exigência da alfabetização atingiria drasticamente os escravos que viriam a ser alforriados. É importante pontuar que a escravidão foi formalmente abolida no Brasil em 1888, apenas sete anos depois da promulgação da Lei Saraiva.

De acordo com José Murilo de Carvalho (2021, p. 47), estatísticas do período indicam uma diminuição de quase 90% do eleitorado apto a votar a partir da vigência da Lei Saraiva, passando de mais de 1 milhão de votantes (13% da população livre), no início da década de 1870, para pouco mais de 100 mil eleitores (0,8% da população total), em 1886 — contrariando

¹¹ Poderiam votar homens a partir de 21 anos, se casados ou oficiais militares, e independentemente da idade, se clérigo ou bacharel (NICOLAU, 2002).

a tendência de ampliação do eleitorado por parte dos países europeus no fim do século XIX. Apesar dessa diminuição de eleitores, Jairo Nicolau (2004) ressalta que houve um aumento no número de pessoas que podiam eleger diretamente senadores, deputados gerais e provinciais, já que o voto era indireto antes da Lei Saraiva.

Esse retrocesso de exclusão de grande parte do eleitorado foi duradouro no país. A Proclamação da República, em 1889, trouxe poucas mudanças no que se refere à cidadania brasileira, já que a Constituição republicana de 1891 manteve a restrição da participação eleitoral de analfabetos, mulheres, mendigos, soldados e membros das ordens religiosas. As únicas mudanças relevantes foi que o voto deixou de ser censitário para os eleitores e candidatos; e a idade mínima para votar passou a ser de 21 anos (CARVALHO, 2021).

Devido às restrições, principalmente de mulheres e analfabetos, o índice de participação se manteve muito baixo nas primeiras quatro décadas da República, não havendo uma alteração significativa na base do eleitorado brasileiro (SANTOS, 2006). Na primeira eleição para a presidência da República, em 1894, votaram apenas 2,2% da população (CARVALHO, 2021, p. 47). O comparecimento médio de eleitores nas 11 eleições presidenciais da Primeira República, disputadas entre 1894 e 1930, foi de apenas 2,6% da população, sendo que a maior taxa de comparecimento ocorreu nas eleições de 1930, com cerca de 5,6% da população da época (SANTOS, 2006).

Em termos de lisura do pleito e da participação eleitoral, as eleições foram marcadas, da Independência até o fim da República Velha (1930), por fraudes, tumultos e violências e, nas palavras de José Murilo de Carvalho (2021, p. 41), chegavam a ser “espetáculos tragicômicos”. Segundo Jairo Nicolau (2002), a fraude era generalizada no período da Primeira República, ocorrendo em todas as fases do processo eleitoral: no alistamento, votação, apuração e reconhecimento dos eleitos. Neste sentido, mesmo para quem o voto era permitido, não existiam condições para o exercício independente do direito político. Portanto, de acordo com José Murilo de Carvalho (2021, p. 64), não havia no país “cidadãos políticos”, um povo politicamente organizado, uma opinião pública ativa e um eleitorado amplo e consciente (2021, p. 72). Era uma “cidadania em negativo” (2021, p. 90).

Uma nova mudança representativa nas eleições brasileiras aconteceu apenas em 1932, com o Código Eleitoral, que permitiu a ampliação do voto para as mulheres. Mesmo assim, o contingente de pessoas cadastradas para votar na primeira eleição, em 1933, ainda foi baixo: 3,3% da população. A Constituição de 1934 ratificou a permissão do voto feminino e confirmou ainda a obrigatoriedade de alistamento e do voto para todos os homens e para as funcionárias públicas, e a idade mínima para a participação no processo eleitoral passou a ser de 18 anos

(NICOLAU, 2004). No entanto, cinco anos depois do Código Eleitoral de 1932, houve a extinção dos direitos políticos pela instauração do Estado Novo. Para José Murilo de Carvalho (2021, p. 114), a aceitação do golpe de Getúlio Vargas, apoiado por militares, foi um indicativo de que os avanços democráticos ainda eram muito frágeis no país. Assim, foram 11 anos sem eleições no Brasil, entre outubro de 1934 e dezembro de 1945 (NICOLAU, 2004).

Com o fim do Estado Novo, as eleições de 1945 foram as primeiras que aconteceram de maneira mais limpa e que tiveram uma significativa participação eleitoral (10% da população total), por isso, é compreendida como um marco, ao colocar o país no rol das democracias de massa (NICOLAU, 2004). Em sentido similar, José Murilo de Carvalho (2021, p. 93) considera que o período entre 1945 e 1964 pode ser compreendido como a primeira experiência democrática na história do Brasil, com o voto popular começando a ter um peso importante pela ampliação do eleitorado e uma maior lisura do processo eleitoral.

Em relação ao direito de voto, a Constituição de 1946 manteve a proibição de participação política de analfabetos, o que representava a exclusão de quase 60% da população brasileira (CARVALHO, 2021, p. 151). Neste sentido, José Murilo de Carvalho (2021, p. 151) aponta que essa restrição prejudicava principalmente os trabalhadores rurais, já que o analfabetismo se concentrava nas zonas rurais. Apesar dessa restrição expressiva, a atuação popular cresceu significativamente, tanto em relação à participação eleitoral quanto na ação política organizada. Nesse período, houve um aumento expressivo de 13,4% de votantes, na eleição presidencial de 1945, para 18%, em 1960. Nas eleições legislativas de 1962, as últimas antes do golpe de 1964, votaram 14,7 milhões de pessoas, com um eleitorado apto a votar que correspondia a 26% da população total (CARVALHO, 2021, p. 152). Contudo, os direitos políticos foram plenamente viabilizados no Brasil apenas por 19 anos, até a instauração da Ditadura Militar, em 1964.

A partir de então, diversos parlamentares foram cassados e impedidos de disputar as eleições, que aconteceram, ainda que de maneira controlada, para os cargos proporcionais (deputados federais, estaduais e vereadores), sendo suspensas ou restringidas para os cargos eleitos pelo sistema majoritário (presidente, governador, prefeito e senador) (NICOLAU, 2004). As eleições diretas para governadores foram suspensas a partir de 1966, voltando apenas em 1982. Para presidente da República, foram quase 30 anos de exclusão da escolha popular do chefe do executivo, entre 1960 e 1989 (CARVALHO, 2021, p. 172).

Apesar das perseguições políticas, censura, falta de liberdade e das restrições estabelecidas, Jairo Nicolau (2004), Wanderley Guilherme dos Santos (2006) e José Murilo de Carvalho (2021) destacam o crescimento contínuo da participação de eleitores durante o

período da Ditadura Militar, sendo mais surpreendente por ter se iniciado no período considerado mais duro, ao longo dos anos de chumbo (SANTOS, 2006). Entre 1960 e 1986, houve um crescimento de 161% do eleitorado, com a incorporação de 53 milhões de brasileiros ao sistema político (CARVALHO 2021, p. 173). De acordo com Jairo Nicolau (2004), em 1966, 21% da população foram às urnas; em 1982, foram 40%, o que reforça a grande mobilização eleitoral no período. Por outro lado, Jairo Nicolau (2002) aponta a ausência dos analfabetos como a principal causa para o crescimento da participação eleitoral não ter acontecido de maneira ainda mais expressiva.

No processo de redemocratização do país, o ano de 1984 foi marcado pela maior mobilização popular da história do país, a campanha pelas eleições diretas. Os comícios, que chegaram a ter 500 mil pessoas no Rio de Janeiro e mais de 1 milhão em São Paulo, foram grandes festas cívicas. No entanto, por 22 votos, as eleições diretas para a presidência da República não foram aprovadas pela Câmara dos Deputados. Apesar da frustração, a campanha das ruas influenciou na vitória de Tancredo Neves na eleição indireta para a presidência, em janeiro de 1985, dando fim ao ciclo dos governos militares (CARVALHO, 2021, p. 195).

Ainda em 1985, a emenda constitucional nº 25 permitiu o voto para os analfabetos. Essa histórica liberação, dando fim a uma restrição de mais de 100 anos, é compreendida como uma das primeiras medidas democratizantes tomadas pelo Congresso após a ditadura¹². Com isso, o Brasil, o último país a abolir formalmente a escravidão nas Américas, também foi o último país a permitir o voto dos analfabetos na América Latina. O direito de voto dos analfabetos foi referendado pela Constituição de 1988, eliminando um grande obstáculo ainda existente na época para a universalização do voto. De acordo com José Murilo de Carvalho (2021, p. 204), a medida significou uma ampliação importante do eleitorado e pôs fim a uma discriminação injustificável.

Como apontado anteriormente, essa restrição prejudicou, principalmente, os trabalhadores das zonas rurais do Brasil. Contudo, dados de 1940 a 1980, analisados por Fúlvia Rosemberg e Edith Piza (1995), demonstram também um evidente recorte racial em relação às pessoas analfabetas: o índice de pretos e pardos é consideravelmente maior que o número de pessoas brancas analfabetas. Portanto, a exclusão do direito de voto para os analfabetos, evidentemente, impactou mais as pessoas negras no Brasil, um país que viveu um processo de escravidão por mais de 300 anos, e que ainda sofre com as consequências de um passado escravocrata e de uma sociedade extremamente desigual.

¹² Disponível em: <https://x.gd/X85EF>. Acesso em 05 de janeiro de 2023.

Apesar desses dilemas que ainda afetam a construção de um país mais igualitário e democrático, é importante ressaltar o avanço dos últimos 80 anos em relação ao aumento da participação no processo eleitoral brasileiro. Para Wanderley Guilherme dos Santos (2006, p. 56), a partir de 1945, ocorreu um processo de "megaconversão eleitoral" no país, marcado pela transformação de indivíduos em cidadãos possuidores de direitos de titularidade e participação política, em uma escala sem paralelo na história dos sistemas políticos representativos no mundo (2006, p. 123).

As estatísticas comprovam isso: nas eleições de 1945, foram 7,5 milhões de pessoas aptas a votar para presidente da República; em 1989, na primeira eleição direta após a ditadura militar, a contagem chegou aos 82 milhões registrados; em 2002, o número saltou para 115 milhões inscritos nas eleições nacionais (SANTOS, 2006). Nas últimas eleições, em 2022, o país teve mais de 156 milhões de eleitoras e eleitores aptos a participar do processo eleitoral¹³. Ou seja, um crescimento muito expressivo ao longo dos anos.

Segundo Wanderley Guilherme dos Santos, essa conversão eleitoral aconteceu em todas as regiões do país, entre homens e mulheres e em todas as faixas etárias, à exceção de adolescentes (2006, p. 58), e foi uma transformação não apenas eleitoral, mas uma conversão cívica de indivíduos a cidadãos e cidadãs num contingente de grande magnitude (2006, p. 58). O autor (2006, p. 101) considera que o fim da barreira da alfabetização para o exercício do voto preparou o caminho para o integral estabelecimento da democracia presidencialista representativa no Brasil, o que se realizou com a eleição para a Presidência da República, em 1989.

Apesar de avanços democráticos e dos direitos políticos terem se ampliado no país a partir da Constituição Cidadã de 1988, a democracia brasileira não solucionou alguns dos problemas mais urgentes da população, como a pobreza e a desigualdade (CARVALHO, 2021). Neste sentido, José Murilo de Carvalho (2021) considera que o ciclo de direitos relacionados à cidadania no Brasil foi completado, mas não necessariamente concluído, já que ainda não abrange grande parte da população: “os progressos feitos são inegáveis, mas foram lentos e não escondem o longo caminho que ainda falta percorrer” (CARVALHO, 2021, p. 223).

A cidadania no Brasil, portanto, é uma cidadania incompleta. O renomado autor (CARVALHO, 2021) a divide em três classes: a primeira, composta por pessoas privilegiadas, invariavelmente brancos, ricos, com formação universitária; a segunda, formada por uma classe média; e uma terceira classe, quase invariavelmente composta por pessoas negras, analfabetas

¹³ Ver mais em: <https://x.gd/iEWGj>. Acesso em 05 de janeiro de 2023.

ou com educação fundamental incompleta, pessoas que têm seus direitos civis ignorados ou sistematicamente desrespeitados.

Neste cenário complexo, a garantia de direitos civis e políticos estiveram e estão longe de representar uma resolução dos diversos problemas sociais do país. Para o autor (CARVALHO, 2021, p. 233), a desigualdade impede a constituição de uma sociedade democrática. Assim, José Murilo de Carvalho (2021, p. 232) considera que é preciso desatar o nó que torna a marcha da cidadania tão lenta entre nós, “qual seja, a incapacidade do sistema representativo de produzir resultados que impliquem a redução da desigualdade e o fim da divisão dos brasileiros em castas separadas pela educação, pela renda e pela cor”.

Neste sentido, ao longo da história do Brasil, várias barreiras foram superadas para garantir uma ampliação do direito de voto, como o fim da exigência de renda, a permissão do voto para as mulheres e, posteriormente, para as pessoas analfabetas. Portanto, é mais do que necessária uma discussão mais ampla sobre a necessidade de superação de outro obstáculo legal que impede uma maior participação de cidadãos e cidadãs brasileiras no processo eleitoral: o entendimento de que toda condenação criminal transitada em julgado acarreta a suspensão dos direitos políticos. Este debate será tratado de maneira mais aprofundada no terceiro capítulo, mas antes será feita uma discussão sobre os argumentos utilizados por teóricos modernos para legitimar a exclusão de ampla parcela de cidadãos e cidadãs da esfera pública.

2.3 Entre o debate sobre a representação e justificativas para a exclusão da participação na democracia moderna

De acordo com Wanderley Guilherme dos Santos (2006, p. 86), foi apenas em 1595 que a palavra "representar" apareceu pela primeira vez significando agir em nome de outro. No entanto, as Constituições liberais só surgiram dois séculos e meio depois. Portanto, a realização de eleições, como entendemos atualmente, é um fenômeno relativamente recente, sendo que o primeiro processo eleitoral em nível nacional, baseado no sufrágio individual, no qual representantes foram escolhidos para um mandato limitado, aconteceu em 1788, nos Estados Unidos (PRZEWORSKI, 2021, p. 19).

O modelo inicial de governo representativo, “aquele no qual os governantes devem ser chancelados por eleições” (PRZEWORSKI, 2021, p. 68), seria representado pelo parlamentarismo, sendo o modelo inglês, na forma que assumiu até os anos 1870, como o exemplo mais exemplar desse sistema político (MANIN, 1995). Sendo assim, o sistema representativo, marcado pela delegação do poder por meio de eleições, foi formulado como um regime em que um órgão decisório coletivo deveria ocupar uma posição central. Foi desta forma

que a atribuição da autoridade deixou de ser determinada por um direito divino, pelo nascimento, riqueza ou saber — como era, em grande medida, antes das Revoluções Liberais do século XVIII —, passando a ser estabelecida pelo consentimento dos governados (MANIN, 1995).

Neste processo histórico de estabelecimento do sistema representativo, diversas nações depuseram monarcas tradicionais e os substituíram por governantes eleitos. Segundo Adam Przeworski (2021, p. 32), “a mudança foi, ao mesmo tempo, abrupta, decisiva e revolucionária”. A partir de então, o processo eleitoral se tornou um modelo central e predominante para a escolha de representantes, sendo entendido como um método de escolha dos que devem governar e de legitimação do poder dos governantes escolhidos (MANIN, 1995).

Neste sentido, no início dos governos representativos, as eleições eram vistas como o único meio de assegurar que os valores e interesses dos governantes coincidissem com os dos eleitores (PRZEWORSKI, 2021, p.29). Portanto, a relação entre eleições e representantes se consolidou a partir do entendimento de que o povo, constituinte da fonte do poder originário, deveria ser o responsável por autorizar o exercício do poder (PRZEWORSKI, 2021, p. 29). Por outro lado, Adam Przeworski destaca que as instituições representativas foram edificadas de forma a impedir, por intermédio do sistema de freios e contrapesos, a atuação dos governos e manter o *status quo* contra a vontade da maioria:

Governo representativo significava, para os fundadores, o governo daqueles providos de razão e virtude; mas a razão e a virtude eram reservadas àqueles que se distinguiam por sua fortuna, gênero e raça. Embora os governos fossem definidos por meio de eleições, estas apenas ratificavam a superioridade daqueles qualificados a governar em virtude de suas posições sociais e econômicas - ensinava-se aos pobres que seus interesses eram representados pelos abastados, às mulheres que seus interesses eram tutelados pelos homens, e aos "não civilizados" que deviam ser guiados pelos colonizadores (2021, p. 34).

Portanto, como vimos no último subcapítulo, as instituições representativas funcionaram como uma espécie de silenciamento das vozes populares, diminuindo ou até mesmo impedindo a sua participação. Nas palavras de Adam Przeworski, os “sistemas de governo representativo surgiram sob o temor da participação de grandes massas” (2021, p. 21). Assim, diversos argumentos foram utilizados para justificar a exclusão de amplos grupos sociais e étnicos no que se refere ao pleno exercício da cidadania. Notadamente, teóricos conservadores, como Gustave Le Bon e José Ortega y Gasset, formularam cenários que, para eles, seriam assustadores a partir da urbanização, da expansão do eleitorado e, conseqüentemente, da democratização do voto (SANTOS, 2006, p. 102).

Domenico Losurdo pontua que o advento do sufrágio universal “foi por muito tempo impossibilitado pelas cláusulas de exclusão estabelecidas pela tradição liberal em detrimento

dos povos coloniais e de origem colonial, das mulheres e dos não proprietários” (2004, p. 9). Cabe destacar o receio de outros autores, como Boissy D'Anglas, Constant e John Stuart Mill, em relação ao aumento de impostos e de uma possível ameaça à propriedade devido à participação massiva das classes populares (LOSURDO, 2004). Para Alexis de Tocqueville, a igualdade política também seria uma espécie de porta de entrada para a igualdade econômica por meio de uma eventual imposição de legislações coercitivas (SANTOS, 2006, p. 178).

Domenico Losurdo (2004, p. 46) pontua que um dos argumentos utilizados para justificar a exclusão eleitoral das classes trabalhadoras se trata da racialização dos excluídos, “representados como seres destituídos da plenitude das características humanas”, para legitimar a discriminação censitária e ainda por uma comparação que se fez entre os trabalhadores assalariados e os estrangeiros, diferenciando as pessoas excluídas da cidadania dos cidadãos ativos e da elite dominante (LOSURDO, 2004, p. 42-46).

Outro argumento utilizado por autores liberais ficou conhecido como a “multidão criança”. Para Costant, os trabalhadores assalariados, numa condição de “eterna dependência”, seriam semelhantes a “crianças” (LOSURDO, 2004, p. 49). De forma similar, Gouverneur Morris, que é considerado um dos pais fundadores dos Estados Unidos, também comparou os trabalhadores a “crianças” e, por isso, defendia que eles não poderiam votar por não ter uma vontade autônoma (LOSURDO, 2004, p. 23). Argumento semelhante foi utilizado por John Stuart Mill (2018, p. 168) para justificar a exclusão de analfabetos, ao comparar, por exemplo, a concessão do direito de voto para um homem que não sabe ler a uma “criança que não sabe falar”.

Contudo, a partir da consolidação dos sistemas representativos no século XIX, e com a impossibilidade de supressão total da participação das classes trabalhadoras pelo receio de uma forte reação popular, a intenção da classe dominante passa a ser de regulamentar o direito de voto, mas sem passar a impressão de querer reintroduzir uma discriminação censitária (LOSURDO, 2004, p. 41). Portanto, como também abordado no último subcapítulo, cláusulas como o voto indireto, o voto plural e novos mecanismos, como os testes de alfabetização, foram utilizadas com o intuito de restringir a participação popular e, assim, neutralizar politicamente as reivindicações das classes populares.

A participação política das mulheres também foi, por um longo período, formalmente proibida. Carole Pateman (2013) e Iris Young (2012) apontam que cabia às mulheres um papel de sujeição em relação aos homens — inicialmente aos pais e depois aos maridos — restringindo o gênero feminino à esfera doméstica e privada, portanto, sem direito à participação na esfera pública. Assim, a condição civil das mulheres era equiparada à condição

civil dos homens das classes populares e a dos escravos (PASSOS, 2010). Neste sentido, nota-se que as mulheres também foram excluídas das experiências ocidentais que serviram de base para a construção do conceito da cidadania moderna (ARAÚJO, 2012, p. 153).

Em relação aos autores liberais que teorizaram sobre democracia após a 2ª Guerra Mundial, Domenico Losurdo (2004) destaca ainda os posicionamentos contrários de Mises e Hayek, que apontavam o sufrágio universal como a causa das providências despóticas e totalitárias de redistribuição de renda emanadas pelo Estado de Bem-Estar Social. Portanto, neste subcapítulo, trataremos sobre discursos e argumentos que foram utilizados — e ainda são — para legitimar a exclusão de amplos grupos sociais e étnicos da participação política.

Inicialmente, serão analisadas as considerações de três pensadores clássicos no âmbito da Teoria Política: John Locke, Jean Jacques-Rousseau e John Stuart Mill. Posteriormente, a discussão se volta para a teoria proposta por Joseph Schumpeter, que promove uma redução da democracia às meras formalidades da competição eleitoral e que se tornou, na visão de alguns autores (MIGUEL, 2014; MOUFFE, 2006), a tendência dominante na Ciência Política contemporânea.

2.3.1 Os clássicos Locke, Rousseau e John Stuart Mill

Ainda no século XVII, o filósofo inglês John Locke, contemporâneo à Revolução Inglesa, foi um dos autores clássicos fundamentais para a construção da teoria contratualista. Na obra “segundo tratado sobre o governo civil” (1689), o teórico reflete sobre a origem da sociedade civil e do estabelecimento de um governo, que teria o objetivo de buscar o bem coletivo e a preservação da propriedade — que Locke conceitua como vida, liberdade e bens materiais (2001, p. 156). Para o teórico inglês, a formação de uma comunidade política se dá a partir da saída voluntária dos homens¹⁴ do estado de natureza com o objetivo de estabelecimento de um único corpo político (2001, p. 134). É feito, portanto, um contrato social entre aqueles que, por meio do consentimento, decidiram se unir em uma sociedade civil.

A única maneira pela qual alguém se despoja de sua liberdade natural e se coloca dentro das limitações da sociedade civil é através de acordo com outros homens para se associarem e se unirem em uma comunidade para uma vida confortável, segura e pacífica uns com os outros, desfrutando com segurança de suas propriedades e melhor protegidos contra aqueles que não são daquela comunidade. [...] Quando qualquer número de homens decide constituir uma comunidade ou um governo, isto os associa e eles formam um corpo político em que a maioria tem o direito de agir e decidir pelo restante (LOCKE, 2001, p. 139).

¹⁴ Foi escolhida a manutenção do termo “homens” porque, como veremos mais à frente, Locke não compreendia as mulheres como pessoas livres em relação à condição civil.

Essa renúncia ao estado de natureza, contudo, não significa a perda de liberdade para o cidadão — algo extremamente caro aos teóricos liberais. Para Locke, a liberdade dos homens submetidos a um governo consiste em uma regra permanente à qual deve obedecer, comum a todos os membros da sociedade e instituída pelo poder legislativo estabelecido (2021, p. 95). Assim, “quando os homens se uniram em sociedade sob um governo civil, excluíram o uso da força e introduziram leis para a preservação da propriedade, da paz e da unidade entre eles” (LOCKE, 2001, p. 221). Portanto, para Locke, o poder político pode ser entendido como

o direito de fazer leis, aplicando a pena de morte, ou, por via de consequência (sic), qualquer pena menos severa, a fim de regulamentar e de preservar a propriedade, assim como de empregar a força da comunidade para a execução de tais leis e a defesa da república contra as depredações do estrangeiro, tudo isso tendo em vista apenas o bem público (2001, p. 82).

No entendimento do teórico inglês, o legislativo é um poder supremo da sociedade, um legítimo representante do interesse da maioria reunida sob determinado governo (LOCKE, 2001, p. 215). Contudo, embora considerado como um poder supremo, o legislativo não é um poder absoluto (LOCKE, 2001, p. 166), sendo que, em algumas situações, o povo pode se rebelar e constituir para si um novo legislativo (LOCKE, 2001, p. 217). Desta forma, Locke (2001, p. 170) defende que cabe ao próprio povo a escolha de representantes que fazem as leis, a partir de um princípio de alternância do poder.

Portanto, um conceito central da obra de John Locke é a importância do “consentimento” da maioria em uma sociedade. Esse consentimento seria necessário para a legitimidade de decisões tomadas pelos representantes nomeados e autorizados a fazer leis em favor da comunidade (LOCKE, 2001, p. 168). Neste sentido, o teórico inglês defende a primazia de um governo “democrático”, que deve ser constituído pela participação da “maioria” no exercício do poder político. No entanto, é importante reiterar que, no contexto do século XVII, a participação política ainda era extremamente restrita, marcada por exclusões por gênero, raça e classe. Portanto, o governo representativo como um sistema ideal de poder foi preconizado, nos pressupostos de John Locke, a partir de um viés excludente e com o propósito de defesa da propriedade de bens privados e condescendente, em muitos aspectos, com a escravidão.

Especificamente em relação à exclusão por gênero, as mulheres não eram consideradas cidadãs com base no conceito de cidadania de John Locke (ALVES; MEDEIROS, 2016, p. 32). Segundo Carole Pateman (2013, p. 58), Locke compreende que “as diferenças naturais entre homens e mulheres implicam a sujeição delas a eles, ou, mais especificamente, das esposas aos maridos”. Neste sentido, uma pessoa subordinada a outra não pode ser livre e igual — como os princípios liberais, em tese, reivindicam. Portanto, Pateman (2013, p. 58) considera que, a partir

desse entendimento, as mulheres foram excluídas da condição de “indivíduos” e, consequentemente, do direito à participação na esfera pública.

Após essa breve análise de considerações centrais do teórico inglês, torna-se fundamental nos dedicarmos ao entendimento sobre a possibilidade de punição de um indivíduo que esteja sujeitado ao contrato social. Segundo Locke (2001, p. 157), os homens, quando adentram em uma sociedade política, renunciam ao poder individual de punição do estado de natureza e estabelecem uma autoridade comum para punir os infratores, conforme as regras adotadas em comum acordo pela comunidade ou pelas pessoas por ela autorizadas. Portanto, os homens transferem para o Estado o poder de punir aqueles que infringem a lei.

Além disso, Locke (2001, p. 88) considera que toda ofensa suscetível de ser cometida no estado de natureza pode sofrer uma punição da mesma gravidade numa sociedade política, sendo que a punição pode ser, inclusive, a morte. Sendo assim, a comunidade deve decidir quais as punições cabíveis para as pessoas que desobedecem às leis idealizadas coletivamente pelos membros da sociedade. Como iremos observar ao longo desta dissertação, esse entendimento contratualista é um dos argumentos utilizados para justificar a exclusão política de pessoas condenadas criminalmente. A restrição dos direitos políticos seria justificável pelo fato do contrato social ter sido rompido pelo cometimento de um determinado crime.

Outro teórico muito influente na teoria democrática e contratualista foi Jean Jacques-Rousseau. O pensador apresenta seus principais entendimentos sobre questões que envolvem a ordem política e social na obra “O Contrato Social: princípios do direito político” (1762). Em relação aos princípios centrais de sua obra-prima, Rousseau indica que o problema fundamental que tem solução no contrato social se trata de “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes” (1999, p. 20).

O ato primitivo, portanto, para a formação de uma sociedade é o contrato social, que, por sua vez, dá existência e vida ao corpo político (1999, p. 45), com as finalidades de conservação e prosperidade dos membros (1999, p. 102). Sendo assim, os associados desse contrato recebem coletivamente o nome de povo e, particularmente, o de cidadãos (1999, p. 22). Para Rousseau, o contrato social coloca os cidadãos em um patamar de igualdade (1999, p. 21 e 117) e se configura nos seguintes termos:

Imediatamente, em vez da pessoa particular de cada contratante, esse ato de associação produz um corpo moral e coletivo composto de tantos membros quantos são os votos da assembléia, o qual recebe, por esse mesmo ato, sua unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade. Essa pessoa pública, assim formada pela união de todas as demais, tomava outrora o nome de *Cidade*, e hoje o de *República* ou de *corpo*

político, o qual é chamado por seus membros de *Estado* quando passivo, *soberano* quando ativo e *Potência* quando comparado aos seus semelhantes. Quanto aos associados, eles recebem coletivamente o nome de *povo* e se chamam, em particular, *cidadãos*, enquanto participantes da autoridade soberana, e *súditos*, enquanto submetidos às leis do Estado (1999, p. 22).

Sendo assim, a passagem do estado natural para o estado civil, por meio do contrato social, ocasiona a perda da liberdade natural e do direito ilimitado a tudo que o cidadão deseja e poderia alcançar. No entanto, essa “renúncia”¹⁵ acaba sendo vantajosa pelos outros benefícios que existem no estado civil (ROUSSEAU, 1999, p. 26), aquele no qual todos os direitos são estabelecidos pela lei (ROUSSEAU, 1999, p. 46).

Para o teórico (ROUSSEAU, 1999, p. 48), é apenas em uma República, um Estado regido por leis, que o interesse público governa, sendo assim, a supremacia da lei é um aspecto essencial da obra de Rousseau; ou seja, a supremacia do poder legislativo¹⁶, que não pode ser representado (ROUSSEAU, 1999, p. 114-116) e deve pertencer apenas ao povo (ROUSSEAU, 1999, p. 71). Segundo Rousseau (1999, p. 48), o povo deve diretamente ser o autor das leis e é assim que ele se torna soberano. Para isso, os cidadãos devem se reunir em assembleias populares¹⁷, onde, a partir da deliberação coletiva, chega-se à “vontade geral”, outro conceito importante da teoria *rousseauuniana*.

No momento em que o povo se encontra legitimamente reunido em corpo soberano, cessa qualquer jurisdição do governo, suspende-se o poder executivo e a pessoa do último cidadão é tão sagrada e inviolável quanto a do primeiro magistrado, porque onde está o representado deixa de haver o representante (ROUSSEAU, 1999, p. 111).

Neste sentido, Rousseau (1999, p. 114) considera que uma vontade não pode ser representada; portanto, “toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula”. O teórico (ROUSSEAU, 1999, p. 116) considera que a partir do momento que um povo nomeia representantes, ele deixa de ser um povo e perde a sua liberdade. O caso da Inglaterra é utilizado para justificar esse argumento: “O povo inglês pensa ser livre, mas está redondamente enganado, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que estes são eleitos, ele é escravo, não é nada” (ROUSSEAU, 1999, p. 114).

No entanto, apesar de ser contrário à representação do poder legislativo, Rousseau não se coloca contra a necessidade de eleições para a definição de membros do governo (magistrados). Para Rousseau (1999, p. 72), o governo é “um corpo intermediário [...]

¹⁵ Apesar da utilização da palavra “renúncia”, Rousseau argumenta que não existe renúncia no contrato social, mas sim “uma troca vantajosa de um modo de ser incerto e precário para um outro melhor e mais seguro, da independência natural pela liberdade, do poder de prejudicar a outrem pela própria segurança, e de sua força, que outras podiam superar, por um direito que a união social torna invencível” (1999, p. 42).

¹⁶ Rousseau considera o poder legislativo como o coração do Estado (1999, p. 107).

¹⁷ “Essas assembléias populares, que são a égide do corpo político e o freio do governo, foram em todos os tempos o horror dos chefes” (1999, p. 112).

encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil como política”. Neste caso, a partir da condição igualitária de todos os cidadãos, o método de escolha preferível em uma verdadeira democracia seria o sorteio (ROUSSEAU, 1999, p. 132-133), como nas democracias diretas da Grécia Antiga. No caso de um sistema que seja feito pela combinação entre o método de escolha e de sorteio, Rousseau (1999, p. 133) defende que a escolha seja feita para preencher os cargos que exijam talentos apropriados, como os cargos militares; já o sorteio seria feito para os postos que exigem apenas bom senso, justiça e integridade.

Ressalta-se, novamente, que as pessoas consideradas cidadãs faziam parte de um grupo bastante restrito no contexto do século XVIII. Em relação à exclusão da participação no pensamento de Rousseau, Iris Young (2012, p. 186-187) aponta que o argumento utilizado para legitimar a exclusão das mulheres da esfera pública era o fato delas desempenharem um papel de cuidadoras da afetividade, do desejo e do corpo. Assim, a função das mulheres, como cuidadoras do domínio privado, deveria ser garantir que os impulsos emocionais dos homens não os afastassem da universalidade da razão, além do que a sexualidade perigosa e heterogênea das mulheres deveria ser mantida casta e confinada ao casamento.

Cabe apontar que Rousseau foi um autor que se colocou contra a escravidão, ao considerar que o direito de uma pessoa escravizar outra é ilegítimo, absurdo e sem significação (1999, p. 18). Por outro lado, o teórico defendia a pena de morte, utilizando o argumento de que quem fere o contrato social pode ser punido dessa maneira por não ser uma pessoa moral, mas um inimigo; e, portanto, o direito de guerra seria o de matar uma pessoa vencida num julgamento legítimo (ROUSSEAU, 1999, p. 44). Portanto, assim como John Locke, Rousseau também compreende que a violação do contrato social abre um precedente para punições que impliquem na exclusão do indivíduo em relação à sociedade, seja ela social, política e, até mesmo, física.

Os processos e o julgamento são as provas e a declaração de que ele rompeu o tratado social e, por conseguinte, de que já não é membro do Estado. Ora, como ele se reconheceu tal, ao menos por sua residência, deve ser afastado pelo exílio como infrator do pacto, ou pela morte como inimigo público; pois tal inimigo não é uma pessoa moral, é um homem, e então o direito da guerra é o de matar o vencido (ROUSSEAU, 1999, p. 44).

Uma questão colocada por Rousseau que também merece ser ressaltada é que o teórico considera que, a partir do fato do contrato social estabelecer um caráter igualitário entre os cidadãos, uma investida contra determinado cidadão afeta todos os membros de um povo (1999, p. 24). Ou seja, o dano em um regime democrático não é individual, mas sempre coletivo. Neste sentido, um princípio central da obra de Rousseau é a reivindicação da igualdade, além da liberdade, como um dos objetivos de um sistema de legislação — muitos autores liberais, como

John Locke e John Stuart Mill, destacam mais a importância da liberdade do que a busca por uma sociedade igualitária. Na perspectiva *rousseauiana*, a partir da igualdade proveniente do contrato social, todos os cidadãos possuem as mesmas obrigações e direitos (ROUSSEAU, 1999, p. 41). Para Rousseau, em relação à igualdade,

não se deve entender por essa palavra que os graus de poder e riqueza sejam absolutamente os mesmos, mas sim que, quanto ao poder, ela esteja acima de qualquer violência e nunca se exerça senão em virtude da classe e das leis, e, quanto à riqueza, que nenhum cidadão seja assaz opulento para poder comprar o outro, e nenhum assaz pobre para ser obrigado a vender-se (1999, p. 62).

Cabe destacar ainda uma outra diferença de Rousseau para John Locke e Stuart Mill. Considerado um autor radical e revolucionário, Rousseau entende que “o Estado, perante seus membros, é senhor de todos os seus bens pelo contrato social” (1999, p. 27) e que “o direito de cada particular sobre seus próprios bens está sempre subordinado ao direito da comunidade sobre todos” (1999, p. 29). Essas passagens da obra de Rousseau são compreendidas como uma crítica à propriedade privada, que fica mais evidente quando o autor escreve o seguinte trecho:

como pode um homem ou um povo apossar-se de um território imenso e privar dele todo o gênero humano, a não ser por uma usurpação punível, pois que tira ao resto dos homens o abrigo e os alimentos que a natureza lhes deu em comum? (ROUSSEAU, 1999, p. 28).

Ao criticar a propriedade privada, Rousseau se diferencia dos outros teóricos liberais, que são implacáveis defensores do direito à propriedade privada, cada um a partir de um determinado entendimento. Um ponto em comum, apesar das divergências, trata-se da defesa da democracia como o regime político legítimo, fundamentado na soberania do povo. Apesar disso, Rousseau aponta que nunca existiu uma verdadeira democracia, nem que jamais existirá (1999, p. 83), ao ponto de definir que “se houvesse um povo de deuses, haveria de governar-se democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens” (1999, p. 84).

Por fim, outro autor influente na teoria democrática moderna foi John Stuart Mill, que entre tantas obras relevantes, destacou-se pela publicação de “Considerações sobre o Governo Representativo” (1861). Em relação aos seus postulados, o teórico inglês reconhecia que as democracias do século XIX excluía a participação direta da classe trabalhadora no governo (MILL, 2018, p. 68), privavam direitos de minorias (MILL, 2018, p. 136) e não eram igualitárias, “e sim sistematicamente desiguais em favor da classe predominante” (MILL, 2018, p. 135). A partir disso, Mill busca fazer considerações que possam reformar e, de certa forma, “democratizar” o sistema representativo liberal moderno.

Para ele, o significado do governo representativo seria “que o povo inteiro ou uma parcela numerosa exerce, em representações periodicamente eleitas por ele mesmo, o poder

controlador último” (MILL, 2018, p. 95). É importante pontuar que John Stuart Mill (2018) argumenta que um sistema participativo, com atuação “pessoal” dos cidadãos nos assuntos públicos, seria um modelo preferencial de governo.

Não há nenhuma dificuldade em mostrar que a melhor forma ideal de governo é aquela em que a soberania, ou poder controlador supremo em última instância, pertence ao conjunto inteiro da comunidade [...] em que todo cidadão não só tem voz no exercício dessa soberania última como também é chamado, pelo menos de vez em quando, a participar efetivamente do governo com o desempenho pessoal em alguma função pública, local ou geral (MILL, 2018, p. 66).

No entanto, apesar de ser um modelo preferencial, Mill (2018) entende que um governo participativo seria inviável, como no caso de grandes populações. Por isso, o teórico defende que a forma ideal de um governo é o sistema representativo (2018, p. 59). A partir dessas considerações, é possível afirmar que Mill (2018, p. 46) defende o modelo representativo como uma espécie de soberania delegada: os cidadãos mais qualificados seriam os escolhidos para representar os interesses da sociedade e teriam autonomia para tomar decisões em prol do bem-estar dos governados. Por outro lado, essa escolha dos representantes não deveria ser feita de forma igualitária pelos eleitores. Mill (2018, p. 172) defendia o sistema de voto plural, argumentando que o voto de pessoas com mais “conhecimento e inteligência” deveria ter um peso maior como uma forma de equiparação ao “peso numérico da classe menos educada” (2018, p. 178).

Além disso, John Stuart Mill (2018, p. 168 -169) acreditava que apenas pessoas letradas poderiam ter o direito de voto e não admitia que pessoas pobres ou com problemas financeiros pudessem votar, defendendo, assim, o voto censitário. Para Mill (2018, p. 172), o risco da participação majoritária de trabalhadores seria um baixo nível de inteligência política e uma legislação de classe. Apesar de defender essa restrição à participação eleitoral, o teórico defendia uma ampliação gradual dos direitos políticos. O ensino universal deveria preceder o voto universal (MILL, 2018, p. 168), e, assim, consequentemente, seria alcançada a universalização do sufrágio (MILL, 2018, p. 171).

Contudo, é importante pontuar que, para o teórico liberal (2018), mesmo com certas restrições — como de pessoas analfabetas, que não pagavam impostos ou de quem recebia ajuda financeira —, essa escolha dos representantes deveria ser feita por uma parcela expressiva da população, ressaltando assim a importância de uma ampla participação política. Influenciado pela esposa Harriet Taylor, o teórico inglês defendeu a igualdade política entre homens e mulheres a partir do entendimento de que nenhuma sociedade poderia ser realmente livre ao oprimir metade da população. Sendo assim, Mill se posicionou de forma contrária à sujeição das mulheres em relação aos homens, considerando que a submissão feminina representava a

exclusão da participação da esfera pública e um confinamento ao ambiente doméstico (PASSOS, 2010, p. 5-6).

Portanto, o teórico inglês (MILL, 2018, p. 181) considerava a diferença de sexo totalmente alheia em relação aos direitos políticos, entendendo que todas as pessoas precisam ter voz igualmente para garantir sua parcela de benefício na sociedade. John Stuart Mill (2018, p. 183) também rejeitou o argumento utilizado para negar o voto às mulheres de que elas votariam de acordo com os interesses dos homens que teriam parentesco, como pais ou maridos. Além disso, Mill (2018, p. 184) aponta que não existe racionalidade no fato de uma mulher ser impedida de votar quando ela possui todas as garantias exigidas a um eleitor homem, como independência financeira, pagamento de impostos ou outras condições. Nesse caso, a desqualificação seria “excepcionalmente pessoal com o mero objetivo de excluí-la” (MILL, 2018, p. 185).

Assim, Mill (2018, p. 185) defendeu que não deveria ser considerado o sexo, assim como a cor da pele, como justificativas para “privar seu portador da igual proteção e justos privilégios de um cidadão”. Como deputado na Câmara dos Comuns, Mill teve uma importante atuação em relação a essa questão. Em 1867, ele apresentou a primeira proposta em defesa do sufrágio feminino, defendendo o direito de voto para as mulheres pelas mesmas razões que apoiava a participação masculina: autoproteção, proteção de interesses e pelo fato de que a participação política ampliaria a capacidade das mulheres (PATEMAN, 2013, p. 69).

Portanto, para Mill, a sujeição da mulher viola princípios de justiça e liberdade, sendo que a ampliação do direito de voto teria benefícios tanto em perspectiva individual quanto coletiva. Assim, a concessão do voto feminino atenderia aos interesses democráticos da sociedade e proporcionaria um governo mais justo, ao incluir os interesses femininos no debate público. Neste sentido, Mill destaca a importância da educação da mulher no processo de busca pela liberdade, felicidade e progresso da humanidade (PASSOS, 2010, p. 5-6). Desta forma, a sujeição feminina constituía, de acordo com Carole Pateman (2013, p. 68), “uma exceção injustificada e injustificável aos princípios liberais de liberdade individual e igualdade, livre escolha, igualdade de oportunidades e alocação de ocupações por mérito”.

Além da defesa da ampliação do sufrágio feminino, Mill aponta dois fatores que o fizeram ser favorável à atuação ativa da população em questões políticas, principalmente em relação ao voto. O primeiro seria que os representantes eleitos consideram interesses e desejos de quem têm direito ao voto; já os interesses dos excluídos seria uma opção dos representantes considerar ou não (MILL, 2018, p. 167). Ou seja, quem não tem direito de voto, está à margem

da sociedade. A outra questão é a importância da participação política como um processo de educação dos cidadãos, como “uma escola do espírito público” (MILL, 2018, p. 79).

Portanto, o teórico liberal inglês (MILL, 2018, p. 166) compreende que a exclusão política de um indivíduo acarreta um descontentamento perpétuo e um sentimento de que os assuntos gerais da sociedade não lhe dizem respeito. Assim, por um lado, Mill defende que nenhum sistema de sufrágio será duravelmente satisfatório se excluir qualquer classe ou pessoa e se o privilégio eleitoral não for concedido a todos os maiores de idade que queiram obtê-lo (2018, p. 167); mas, por outro, ressalta que a exclusão eleitoral pode ser imposta com o objetivo de prevenção “contra males maiores” (2018, p. 167).

Ao analisar os argumentos de teóricos liberais em relação à restrição dos direitos políticos para as pessoas consideradas como criminosas, Alec Edwald (2002, p. 1073) compreende que os poderes políticos eram entendidos mais como um privilégio do que um direito, a partir da plena adesão do indivíduo ao contrato social. Assim, ao infringir a lei, uma pessoa condenada estaria sujeita à perda das liberdades e proteções provenientes do contrato social. Tal entendimento se perpetuou na teoria política de Joseph Schumpeter, que também compreende que cabe à sociedade a decisão dos critérios que podem excluir determinadas pessoas da participação política.

2.3.2 Schumpeter e a nova concepção dominante da teoria da democracia

As considerações de Joseph Schumpeter, por ter se tornado a tendência dominante na Ciência Política contemporânea (MIGUEL, 2014; MOUFFE, 2006), também merecem ser aprofundadas. A partir da obra “Capitalismo, Socialismo e Democracia” (1942), o austríaco promove uma mudança considerável na concepção dominante da teoria democrática. Com o intuito de defender e promover uma revisão da teoria democrática, Schumpeter (2017) parte de uma crítica ao que se entende como concepção “clássica” da teoria democrática para desconstruir conceitos centrais, como “vontade geral”, “bem comum” e “soberania popular”. O pensador austríaco (SCHUMPETER, 2017) compreende a democracia como um sistema político de escolha de representantes, sendo que os escolhidos se tornam os responsáveis pelas decisões políticas da sociedade. Assim, Schumpeter (2017) considera que os cidadãos e cidadãs não devem participar das decisões políticas de forma contínua e ativa, mas apenas no momento da escolha do voto.

A partir desse entendimento, o teórico austríaco define o método democrático da filosofia da democracia do século XVIII como “o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo com que o próprio povo decida as questões

mediante a eleição de indivíduos que se reúnem para lhe satisfazer a vontade” (SCHUMPETER, 2017, p. 339). No entanto, Schumpeter (2017) considera que, na prática, não existe um “bem comum” ou uma “vontade geral” do povo. Em relação ao primeiro conceito, o austríaco compreende que um ideal de “bem comum” pode ser muito diferente para determinados indivíduos e grupos, e que o conceito da “vontade geral”, que teria sido adotado por utilitaristas, pressupõe um bem inequivocamente determinado e compreendido por todos (SCHUMPETER, 2017, p. 341-342) — o que, na visão dele, não é possível.

Schumpeter (2017, p. 343) considera ainda que, de acordo com a doutrina clássica, seria necessário “atribuir à vontade do *indivíduo* uma independência e uma qualidade racional que são completamente irrealistas”. O austríaco (SCHUMPETER, 2017) interpreta que o cidadão, em termos individuais, não teria uma “vontade clara” definida racionalmente. Porém, mesmo que tivesse, Schumpeter (2017, p. 345) afirma que as decisões políticas produzidas a partir das vontades individuais não poderiam ser chamadas, de maneira convincente, de “vontade do povo”.

Prosseguindo com a crítica à hipótese da racionalidade na doutrina clássica, Schumpeter (2017, p. 353) entende que os eleitores tomam decisões pensando apenas no curto prazo. Além disso, o austríaco (SCHUMPETER, 2017) vê o cidadão comum como ignorante, sem conhecimento em relação aos assuntos políticos e facilmente manipulável. Desta forma, para Schumpeter (2017), seria possível “fabricar” uma vontade geral na sociedade. Essa “vontade geral fabricada”, por sua vez, seria o produto do processo político, e não a sua força motriz (SCHUMPETER, 2017, p. 354-356).

Portanto, a partir da crítica ao que ele conceitua como teoria clássica da democracia, Schumpeter apresenta uma nova concepção do método democrático: “um sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (2017, p. 366). Desta forma, a concepção *schumpeteriana* de democracia — a teoria da liderança competitiva — teria alguns princípios a serem seguidos, como a função do eleitor de eleger o governo ou um órgão intermediário (parlamento) e dos partidos de assumir ou conservar o poder. Assim, Schumpeter (2017, p. 386) entende a democracia como “o governo do político”, significando que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão, a partir de uma concorrência livre pelo voto do eleitorado.

Outro princípio defendido pelo modelo de democracia proposto por Schumpeter (2017) é o fato do eleitor delegar completamente a ação política para o representante. Por isso, o papel do eleitor é de respeitar os políticos eleitos e não retirar a confiança no sistema durante o período

entre eleições (SCHUMPETER, 2017, p. 399). Em uma crítica à soberania popular e ao entendimento da democracia como o “governo do povo”, Schumpeter defende que é necessário “renunciar ao governo pelo povo e substituí-lo pelo governo aprovado pelo povo” (2017, p. 333).

Para Schumpeter, “a democracia moderna é um produto do sistema capitalista” (2017, p. 402) e, enquanto os interesses privados da burguesia não forem seriamente ameaçados, o burguês teria mais “tolerância pelas diferenças políticas e muito mais respeito por opiniões que ele não compartilha do que qualquer outro tipo de ser humano” (2017, p. 403). Essa atitude de tolerância por parte da burguesia tenderia a contagiar outras classes enquanto os padrões burgueses forem dominantes na sociedade. Portanto, o austríaco (SCHUMPETER, 2017, p. 403) considera um exagero a afirmação de que não pode haver democracia verdadeira na ordem capitalista.

Além de entender o regime democrático como um produto do capitalismo, Schumpeter (2017), em diversos trechos da obra “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, faz diversas relativizações sobre o seu próprio modelo de democracia. Em relação ao sufrágio universal, por exemplo, o austríaco (SCHUMPETER, 2017) considera que é possível excluir determinados grupos sociais e étnicos sem que uma nação deixe de ser democrática. Ao comparar a exclusão de eleitores, por motivos diversos, à exclusão de pessoas abaixo de uma certa idade, Schumpeter afirma que não se pode “chamar de antidemocrática uma nação que também exclui outras pessoas por razões idênticas ou análogas” (2017, p. 331).

Para Schumpeter (2017), é a escolha da sociedade que indica se a exclusão de certa parcela da população é válida ou não. O autor (SCHUMPETER, 2017) defende esse argumento com exemplos da supressão de direitos políticos a partir de questões raciais, como dos negros e orientais nos Estados Unidos. Além dessas exclusões, desqualificações por situação econômica, religião — como dos judeus na Alemanha — ou sexo também seriam compatíveis com um regime democrático na visão de Schumpeter (2017, p. 332). Ou seja, na perspectiva *schumpeteriana*, seria plausível a exclusão de “grupos indesejáveis” dos direitos políticos, como as pessoas privadas de liberdade, se assim entender a sociedade como algo legítimo e necessário.

O austríaco também entende que, em determinados contextos, “uma decisão imposta por um organismo não democrático” pode ser muito mais aceitável do que decisões produzidas pelo conjunto das vontades individuais do povo (SCHUMPETER, 2017, p. 345). Para Schumpeter, “tanto a vontade quanto o bem do povo podem ser — e foram em muitos exemplos

históricos — tão bem ou mais bem atendidos por governos que não podem ser considerados democráticos conforme qualquer uso aceito desse termo” (2017, p. 366).

Em síntese, Schumpeter (2017) entende a democracia apenas como um método político que possibilita ao cidadão o exercício do direito de voto, ou seja, o direito de escolher periodicamente os seus representantes, sendo possível, no entanto, a exclusão de parcelas da sociedade da participação política. Portanto, o austríaco (SCHUMPETER, 2017) restringe a participação popular à escolha de uma elite de governantes por meio do voto, tornando a democracia eleitoral uma proteção contra a temida “tirania da maioria”. Para Schumpeter (2017), conceitos como “governo do povo”, igualdade política e participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões seriam pressupostos utópicos, sendo impraticáveis nas sociedades modernas.

Esse entendimento, difundido a partir da obra publicada em 1942, durante a 2ª Guerra Mundial, teve bastante influência no trabalho de diversos autores ao longo do século XX e ainda no século XXI. A partir da derrota da Alemanha nazista e da Itália fascista, e, posteriormente, da derrocada da União Soviética, a democracia representativa liberal — modelo defendido por Schumpeter — tornou-se o regime político hegemônico no mundo ocidental. A visão teórica proposta por Schumpeter, apesar de ter influenciado outros pensadores contemporâneos, como Anthony Downs, foi e continua sendo alvo de muitas críticas.

2.3.3 Críticas às considerações de Joseph Schumpeter

Desde a publicação de "Capitalismo, Socialismo e Democracia" (1942), não foram apenas os adeptos da teoria “procedimental-elitista” que se dedicaram ao estudo das principais considerações de Schumpeter, muitos autores se colocaram contra a redefinição do conceito de democracia feita pelo teórico austríaco. Autoras como Chantal Mouffe e Carole Pateman, e autores como Luis Felipe Miguel e Domenico Losurdo se dedicaram a confrontar as considerações de Schumpeter. Portanto, pelo fato da teoria *schumpeteriana* da democracia ser considerada um ponto de partida para a consolidação da teoria democrática contemporânea dominante, torna-se fundamental trazer posições críticas a esse entendimento hegemônico.

Carole Pateman (1992, p. 12) compreende que o austríaco promove um “ataque à noção de teoria democrática enquanto uma teoria de meios e fins”. A teórica britânica destaca que Schumpeter não entendia o sufrágio universal como algo necessário, considerando que eventuais exclusões “quanto à propriedade à raça ou à religião eram, todas, perfeitamente compatíveis com o método democrático” (PATEMAN, 1992, p. 13). Além disso, Pateman aponta que, “na teoria de democracia de Schumpeter, a participação não tem um papel especial

ou central” (1992, p. 14). No modelo do austríaco, um número suficiente de cidadãos participa da “democracia” apenas para manter a máquina eleitoral — os arranjos institucionais — funcionando de modo satisfatório. Assim, a competição entre um número reduzido de líderes pelos votos dos cidadãos seria um elemento característico desse método político.

Assim como Carole Pateman, a cientista política Chantal Mouffe faz duras críticas à teoria da democracia proposta por Joseph Schumpeter. A autora belga (MOUFFE, 2006, p. 166) destaca que, para o teórico austríaco, a soberania popular, a partir do desenvolvimento da democracia de massa, não era adequada da forma que era entendida pelos modelos clássicos de democracia. Além disso, a cientista política considera que o modelo agregativo de Schumpeter tem uma visão empobrecedora do processo democrático e que o predomínio dessa visão de democracia é a origem do desapareço que atinge as instituições democráticas na sociedade contemporânea, além “da exuberante crise de legitimidade das democracias ocidentais” (MOUFFE, 2006, p. 166).

O italiano Domenico Losurdo, a partir de uma visão marxista, é um dos autores que apresenta uma crítica mais contundente às considerações de Schumpeter. Losurdo (2004, p. 253) considera que os pressupostos teóricos do austríaco não são antagônicos à teórica clássica, mas que, na verdade, fazem parte da tradição liberal. Para Losurdo (2004), o modelo proposto por Schumpeter, marcado por uma visão procedimental-elitista da democracia, foi um ponto de partida para o desenvolvimento da “teoria da democracia como mercado”. Para o italiano (LOSURDO, 2004, p. 249), autores adeptos dessa linha teórica reformularam o conceito de democracia: não mais como o governo do povo, mas como uma competição pacífica entre líderes ou lideranças diversas.

Losurdo (2004, p. 251) também critica a consideração de Schumpeter de que, no âmbito do “mercado político democrático”, pelo menos em princípio, os cidadãos seriam livres para propor uma candidatura ao comando político. O filósofo italiano (LOSURDO, 2004) ressalta que essa condição — que seria necessária, na visão do austríaco, para o entendimento de um regime como democrático — não era cumprida nos Estados Unidos na época da publicação da obra “Capitalismo, Socialismo e Democracia” (1942), já que negros e pessoas orientais eram excluídos da cidadania política no país. Losurdo afirma que “não se compreende bem em que sentido possa ser definido como livre um mercado político que exclui, *a priori*, consistentes grupos sociais e étnicos” (2004, p. 252). Neste sentido, Schumpeter legitima e justifica a exclusão de direitos políticos de determinados cidadãos (LOSURDO, 2004, p. 256).

O filósofo italiano (LOSURDO, 2004, p. 247) critica o fato de Schumpeter não compreender o sufrágio universal como um direito subjetivo irrenunciável e não compreender

a democracia como definida pela extensão do direito de voto. Neste sentido, Losurdo (2004) considera que a negação do sufrágio universal como direito subjetivo irrenunciável é um elemento central de continuidade da tradição liberal clássica. Além disso, o teórico italiano critica o entendimento de Schumpeter de que o Parlamento não deve se remeter à vontade popular, mas ser visto como um órgão do Estado (LOSURDO, 2004, p. 253) e que numa sociedade democrática não deve existir pressão popular em relação à atuação dos parlamentares e dos governantes (LOSURDO, 2004, p. 255).

Losurdo compreende que a democracia, na concepção *schumpeteriana*, não pressupõe a igualdade política (2004, p. 327) — igualdade que é um fundamento considerado intrínseco em outras concepções de democracia. Além disso, o filósofo italiano também ressalta que, para o austríaco, a livre concorrência e a pluralidade de escolhas podem ser suspensas em determinados momentos sem que um país deixe de ser democrático (LOSURDO, 2004, p. 249).

[...] em vez de resolver os problemas inerentes à teoria da democracia, o elitismo agrava-os ainda mais: reduzindo o papel do povo à escolha do líder ou de um grupo de líderes, confere a este ou a estes o poder de provocar um estado de exceção que não só comporta gravíssimos sacrifícios para os cidadãos obrigados a combater e morrer, mas implica, no plano interno, o recurso à ditadura e a suspensão daquela "liderança competitiva" que deveria consolar o povo por causa da renúncia à soberania a ele atribuída pela teoria democrática clássica (LOSURDO, 2004, p. 250).

A partir do entendimento sobre a obra de Schumpeter, Losurdo (2004, p. 251) utiliza o próprio argumento do austríaco sobre a possibilidade de instauração de um estado de exceção para questionar o fato dessa mesma prática não poder ser utilizado pelas classes sociais ou organizações políticas diante de fatos considerados intoleráveis, como uma guerra sangrenta ou uma crise social.

O filósofo italiano entende que, ao longo dos últimos séculos, foi criado um mito no qual o liberalismo, como corrente política, teria se transformado em democracia — cada vez mais ampla e mais rica —, e que o mito dominante na contemporaneidade “também quer fazer crer que democracia e livre mercado capitalista se identificam” (LOSURDO, 2004, p. 9). Por todos os pressupostos já citados, Losurdo não reconhece a teoria da democracia de Schumpeter — e os diversos autores que seguem a vertente da “teoria elitista” — como verdadeiramente democrática. Sendo assim, Losurdo entende que Schumpeter promove uma definição meramente formal da democracia, “a partir exclusivamente de critérios formais e de regras do jogo” (2004, p. 251).

Em relação ao debate acerca da teoria da democracia de Schumpeter, destaca-se a contribuição de Luis Felipe Miguel no âmbito da academia brasileira. O cientista político (MIGUEL, 2014, p. 96) compreende que o austríaco liderou um processo de separação entre o

governo democrático e a noção de soberania popular. Desta forma, a partir do século XX, a democracia deixou de ser entendida pelo sentido etimológico da palavra como o “governo do povo”. Luis Felipe Miguel (2014, p. 31) também destaca a participação de Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels na fundação da corrente elitista em “oposição aos movimentos democráticos e socialistas presentes na virada do século XIX para o XX”.

Os autores elitistas compartilhavam uma visão de que “a democracia como ‘governo do povo’ seria uma fantasia ilusória” (MIGUEL, 2014, p. 31), exaltavam e naturalizavam as desigualdades presentes na sociedade e viam como nociva a participação popular na política (MIGUEL, 2014, p. 37). A partir disso, Schumpeter incorpora essa visão antidemocrática dos fundadores da teoria elitista para consolidar essa concepção da democracia como dominante na contemporaneidade (MIGUEL, 2014, p. 31).

Ao analisar as considerações de Schumpeter, Luis Felipe Miguel define a democracia *schumpeteriana* como uma “democracia concorrencial”, no qual “em seu núcleo não está mais o governo do povo, mas a *competição entre elites*” (2014, p. 52). Miguel (2014) também destaca que um ponto crucial da teoria de Schumpeter é o fato do austríaco ter uma visão extremamente pessimista em relação aos cidadãos e cidadãs. Schumpeter vê a sociedade formada por indivíduos atomizados, que não constroem vontades coletivas (MIGUEL, 2014, p. 50); e esses indivíduos são egoístas, manipuláveis e não possuem conhecimento para tomar decisões políticas. Segundo Miguel,

O modelo desenhado por Schumpeter é um retrato bastante fiel dos regimes políticos ocidentais, que permite que eles se apresentem como verdadeiras democracias. Mas é, de fato, um rebaixamento do ideal democrático. Significa a negação da possibilidade de qualquer forma subjetiva de soberania popular. A participação do cidadão comum é reduzida ao mínimo, ao ato de votar (2014, p. 53).

Portanto, a eleição se torna um momento central na democracia *schumpeteriana*. No entanto, de uma forma bastante crítica, Luis Felipe Miguel entende que o processo eleitoral é desprovido de qualquer conteúdo, ao não indicar verdadeiramente a vontade do povo (2014, p. 53): “ao votar, o povo não decide nada, mas pensa que decide, e por isso se dispõe a obedecer aos governantes” (MIGUEL, 2014, p. 53).

Além da redução da democracia ao ato de votar, Miguel também critica o fato de Schumpeter relativizar a restrição do direito de voto — o que foi um ponto modificado posteriormente por autores influenciados pelo austríaco (MIGUEL, 2014, p. 53). Em conformidade com a interpretação de Domenico Losurdo, Luis Felipe Miguel (2014, p. 53) aponta que, apesar de Schumpeter enfatizar a importância da liberdade para a apresentação de

candidaturas, essa liberdade é meramente formal: a efetivação só é viável para quem possui determinados recursos, tanto econômicos quanto culturais.

Um último ponto interessante da análise de Luis Felipe Miguel (2014) sobre o pensamento de Schumpeter é a comparação entre o processo eleitoral e o pacto da instauração da sociedade de Thomas Hobbes. Esses dois momentos cumpririam um papel de transferência de poder dos indivíduos isolados para os governantes, sendo assim, os governados passariam a ter apenas o dever de obediência (MIGUEL, 2014, p. 54). Segundo Miguel, “tanto para Hobbes como para Schumpeter, a principal preocupação não é com a liberdade ou a autonomia dos integrantes da comunidade, mas com a estabilidade política” (2014, p. 54).

Portanto, Luis Felipe Miguel (2014, p. 55) compreende justamente que a participação no processo eleitoral por meio do voto, que deveria ser um *meio* para a realização da democracia (o governo do povo), passa a representar a democracia *em si* na teoria *schumpeteriana*. Sendo assim, a partir da redução do sistema democrático às meras formalidades eleitorais, é possível considerar que o voto — mesmo quando há restrições — é o instrumento principal, quando não o único, de participação política dos cidadãos e cidadãs nas democracias representativas liberais contemporâneas. Desta forma, mesmo que a democracia seja apenas isso — o que não é —, a importância de garantia do direito de voto (e da efetivação desse direito) deve ser um aspecto central para o entendimento de um regime político como verdadeiramente democrático.

2.4 Fundamentos do processo eleitoral nas democracias contemporâneas

Sufrágio universal; voto secreto, individual e direto; eleições periódicas; escolha dos membros do poder Legislativo e Executivo; alternância de poder; e liberdade partidária. Essas são algumas das características consideradas primordiais em relação ao processo eleitoral em democracias representativas liberais contemporâneas e que fazem parte do atual cenário político de boa parte dos países do mundo — dadas as devidas diferenças entre os sistemas de cada nação, como o parlamentarismo, o presidencialismo ou o semipresidencialismo.

Esses pressupostos foram preconizados, por exemplo, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁸, de 1948. No artigo 21, a Declaração consagra o direito de toda pessoa de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos, e define a vontade do povo como a base da autoridade do governo, sendo expressa por meio de eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

¹⁸ Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/03/udhr.pdf>. Acesso no dia 30 de janeiro de 2023.

Em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos¹⁹, de 1969 — tratado internacional do qual o Brasil é signatário desde 1992 —, também trata dos direitos políticos dos cidadãos e cidadãs. No artigo 23, a Convenção destaca que todos os cidadãos devem participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; além de votar e ser eleito em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto. O documento, por outro lado, define que a lei pode regular o exercício dos direitos políticos, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou **condenação, por juiz competente, em processo penal** (grifo nosso).

Portanto, a restrição dos direitos políticos dos cidadãos e cidadãs deve ser entendida em situações específicas, como uma excepcionalidade — e não como uma regra para excluir determinados grupos de eleitores da participação política, como se deu, como vimos, por um longo período na história dos sistemas representativos da modernidade. Nota-se que, no que se refere ao direito de voto das pessoas condenadas, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos pontua que um Estado pode restringir o exercício dos direitos políticos devido a uma condenação, mas que isso deve ser feito por “um juiz competente, em processo penal”.

Já a Constituição Federal de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã” pelo caráter liberal e democrático da Carta, também indicou as normas e diretrizes que definem a democracia representativa brasileira. No parágrafo único do Artigo 1º da Constituição está descrito que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988), sendo valores fundamentais da República Federativa do Brasil: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e o pluralismo político. No Artigo 14, está estabelecido que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei” (BRASIL, 1988).

A partir dos princípios elencados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos e pela Constituição Federal, destaca-se que uma característica essencial de uma democracia representativa contemporânea é o fato do poder político de decisão, ou seja, o exercício da soberania, ser delegado pelos cidadãos e cidadãs a representantes legitimamente eleitos, sendo que o principal instrumento para isso se trata do sufrágio universal, ou seja, o direito de praticamente todas as pessoas de uma nação de poder

¹⁹ Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso no dia 30 de janeiro de 2023.

participar do processo político. Sendo assim, a garantia dos direitos políticos é um dos pressupostos para que uma sociedade seja considerada democrática.

É importante destacar o fato de que, no Brasil, o voto não é apenas um direito, mas também um dever para grande parte da população. O voto é obrigatório para pessoas entre os 18 e 70 anos. Já para analfabetos, pessoas maiores de 70 anos, e maiores de 16 anos e menores de 18 anos o voto é facultativo²⁰. Como já exposto, no caso das pessoas privadas de liberdade, a Constituição define que só há cassação dos direitos políticos a partir de uma condenação transitada em julgado, enquanto durarem os efeitos da pena. Com base nesse fundamento constitucional, os(as) presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as) possuem os direitos políticos preservados — pelo menos na letra fria da lei.

Devido à lógica de funcionamento das democracias representativas liberais contemporâneas, o voto se tornou um dos únicos instrumentos de participação política dos cidadãos e cidadãs — o que torna a importância da garantia do exercício do voto ainda mais relevante. Desta forma, em uma democracia representativa, o poder é delegado pelo povo aos políticos eleitos por meio do processo eleitoral, que é visto como uma manifestação da “voz do povo”. Portanto, as eleições são uma forma de garantia dos cidadãos e cidadãs de poderem escolher coletivamente e de “punir” os governantes, expressando a insatisfação popular, sendo um instrumento efetivo de competição política pacífica (PRZEWORSKI, 2021).

Desta forma, a partir de uma grande influência das ideias de Joseph Schumpeter, a democracia passou a ser estreitamente vinculada ao processo eleitoral e à escolha dos representantes, sendo que a realização de eleições periódicas e livres se tornou a principal característica para o entendimento de um regime político como democrático (MIGUEL, 2014, p. 28). Anthony Downs (2013), notável teórico da doutrina liberal contemporânea, que segue a linha teórica de Joseph Schumpeter, enumera oito condições para a definição de um governo como democrático:

1. Um único partido (ou coalizão de partidos) é escolhido por eleição popular para gerir o aparato de governo.
2. Essas eleições são realizadas dentro de intervalos periódicos, cuja duração não pode ser alterada pelo partido no poder agindo sozinho.
3. Todos os adultos que são residentes permanentes da sociedade, são normais e agem de acordo com as leis da terra são qualificados para votar em cada uma dessas eleições.
4. Cada eleitor pode depositar na urna um e apenas um voto em cada eleição.
5. Qualquer partido (ou coalizão) que receba o apoio de uma maioria dos eleitores tem o direito de assumir os poderes de governo até a próxima eleição.
6. Os partidos perdedores numa eleição não podem jamais tentar, por força ou qualquer meio ilegal, impedir o partido vencedor (ou partidos) de tomar posse.

²⁰ Ver mais em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 19 de agosto de 2022.

7. O partido no poder nunca tenta restringir as atividades políticas de quaisquer cidadãos ou outros partidos, contanto que eles não façam qualquer tentativa de depor o governo pela força.
8. Há dois ou mais partidos competindo pelo controle do aparato de governo em toda eleição (DOWNS, 2013, p. 45).

O teórico norte-americano considera que “o objetivo central das eleições numa democracia é selecionar um governo” (DOWNS, 2013, p. 46). Em relação a outras funções de uma eleição, Harrop e Miller (1987) destacam os seguintes pontos: fornecer representação; oferecer escolhas aos eleitores e influenciar políticas públicas; dar legitimidade ao governo; educar os eleitores; e influenciar os programas dos partidos (HARROP; MILLER, 1987). Assim, um processo eleitoral não é apenas um momento que os cidadãos e cidadãs escolhem os candidatos ou candidatas que os representarão, mas também as políticas que podem ser implementadas.

É importante destacar que as instituições políticas funcionam em sociedades particulares, com diferenças em relação à divisão de renda, religião, etnicidade etc. (PRZERWORSKI, 2021, p. 18). Essas particularidades devem ser levadas em consideração na análise dos governos e nas dinâmicas políticas de cada sociedade. Além disso, o pensamento liberal valoriza o entendimento de que as pessoas são livres porque podem escolher seus governantes (PRZERWORSKI, 2021, p. 30). No entanto, Adam Przeworski (2021, p. 47) ressalta que os sistemas políticos regulam as limitações de acesso à política e restringem a competição eleitoral de acordo com certos interesses.

A partir disso, constata-se que a realização de eleições competitivas que, segundo Adam Przeworski (2021, p. 135), são aquelas nas quais os partidos se alternam pacificamente nos cargos, tornou-se rotina apenas recentemente e somente em alguns países. Mesmo assim, a constituição dos governos atuais não reflete de fato a composição étnica, econômica e de gênero de suas populações (PRZEWSKI, 2021, p. 45), já que diversas dinâmicas estruturais de desigualdade influenciam na disputa eleitoral (PRZERWORSKI, 2021, p. 34). Harrop e Miller (1987, p. 260) ressaltam que não há igualdade política absoluta nas democracias ocidentais, assim como não há igualdade social ou econômica. Przeworski (2021, p. 130) exemplifica essa questão ao apontar, a partir de levantamentos empíricos, que as pessoas mais pobres tendem a votar com menor frequência na maioria das democracias.

No que se refere à discussão sobre o voto das pessoas que estão cumprindo uma medida socioeducativa, presas provisoriamente ou que possuem uma condenação transitada em julgado, torna-se relevante um apontamento de Katherine Pettus (2005) com base na teoria da individualidade democrática, de George Kateb. Segundo Pettus (2005, p. 73), a teoria implica

que os efeitos da democracia, que Kateb compreende como independência de espírito, energia e dignidade, não se manifestam em setores excluídos da política ou se manifestam em formas corruptas e negativas. A autora (PETTUS, 2005, p. 73) considera que políticas que excluem sistematicamente certos grupos ou indivíduos da liberdade política são antidemocráticas ou violam o princípio da democracia. Assim, para que as pessoas possam desenvolver os atributos da individualidade democrática, é preciso que elas estejam incluídas no *demos*.

Além disso, de acordo com essa teoria, quando se exclui determinados grupos da sociedade, todos são afetados por essa decisão, já que uma parte do corpo democrático é “mutilada” (PETTUS, 2005, p. 74). Portanto, a partir desse entendimento, um regime de cidadania que produz uma relação entre indivíduos que possuem direitos políticos e outros que não possuem direitos políticos — afetando o princípio de igualdade entre cidadãos e cidadãs — não poderia ser considerado democrático, já que mantém uma institucionalização de critérios culturais e éticos de virtude e de status de honra (PETTUS, 2005, p. 81).

A partir da lógica de funcionamento das democracias representativas contemporâneas, todos os cidadãos e cidadãs estão em igualdade de direitos, independentemente de raça, gênero, classe ou o “status” que possui na sociedade — pelo menos, em teoria. Desta forma, sendo o voto o instrumento de expressão da vontade de cada cidadão ou cidadã, a restrição desse direito de maneira desigual ou por algum critério particular é uma violação dos princípios democráticos, a partir do fato de que os cidadãos privados de direitos não são considerados iguais politicamente (PETTUS, 2005, p. 65).

Como vimos ao longo deste capítulo, dispositivos legais para excluir a participação política, inclusive das pessoas consideradas criminosas, sempre estiveram presentes nos regimes políticos, desde o período da Antiguidade Clássica até os Estados modernos. Contudo, como veremos no próximo capítulo, diversos autores questionam se de fato existe uma compatibilidade e lógica para a manutenção nas democracias contemporâneas de um entendimento que teve origem há mais de 2 mil anos, em sociedades que tinham uma perspectiva consideravelmente diferente em relação ao significado da cidadania. Portanto, questionamentos centrais para a discussão proposta por esta dissertação sobre o direito de voto para presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as), além de uma discussão sobre a importância da ampliação da participação política para pessoas que já tenham uma condenação transitada em julgado serão aprofundados nas próximas páginas.

3. OS EXCLUÍDOS DO VOTO PELO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

Como abordado anteriormente, dentre as pessoas privadas de liberdade, apenas presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as) podem votar no Brasil. No entanto, o caso específico das pessoas que já tiveram uma condenação transitada em julgado possibilita um grande debate sobre o direito à participação política nas democracias representativas contemporâneas: todas as pessoas condenadas perdem o direito de voto? A suspensão dos direitos políticos acontece apenas durante o cumprimento da pena? Quais são os casos que, mesmo condenadas, pessoas permanecem detentores do direito de voto? E, principalmente, qual o perfil majoritário das pessoas que sofrem com perda ou suspensão dos direitos políticos por força de uma condenação criminal? São muitos os questionamentos que perpassam essa discussão, e as democracias contemporâneas lidam com essa questão a partir de diferentes interpretações.

Ao longo deste capítulo, portanto, será discutido de maneira mais aprofundada as condições de voto em relação às pessoas condenadas no contexto internacional e, principalmente, em relação ao caso brasileiro, destacando o perfil das pessoas que são, majoritariamente, privadas dos direitos políticos devido a uma condenação criminal. No entanto, antes de adentrar nessa discussão específica, é interessante notar que existe uma relação evidente entre a consolidação da prisão como forma dominante de punição e a formação dos Estados modernos e, consequentemente, o estabelecimento das democracias representativas contemporâneas.

3.1 A relação entre o Estado moderno e a prisão como forma dominante de punição

Na obra “Vigiar e Punir” (1975), Michel Foucault indica a abertura oficial da Colônia Penal de Mettray, no dia 22 de janeiro de 1840, na França, como o marco em que se completa a formação do sistema carcerário moderno. Esse processo de consolidação da prisão como forma dominante de punição, no entanto, tem seu início ainda no final do século XVIII. De acordo com Foucault (2014, p. 223), mesmo antes da privação da liberdade se tornar a “pena por excelência”, em um momento de ascensão do capitalismo e dos Estados modernos, já existiam diversos mecanismos de coerção social que visavam disciplinar os indivíduos.

Os castigos e os suplícios, ou seja, o exercício do poder marcado pelas punições corporais, passam a ser substituídos, predominantemente, pela prisão como uma tentativa de humanização da pena, além de uma técnica pensada para modificar e disciplinar indivíduos, fabricando corpos dóceis e capazes (FOUCAULT, 2014). Angela Davis (2021, p. 28)

compreende essa transformação como um enorme avanço em relação às punições capital e corporal herdadas dos ingleses. Segundo a filósofa e ativista norte-americana (DAVIS, 2021, p. 28), “a prisão penitenciária foi concebida com o objetivo de proporcionar aos condenados condições de refletir sobre seus crimes e, por meio da penitência, remodelar seus hábitos e até mesmo sua alma”.

Ainda de acordo com Angela Davis (2021, p. 55), “a ideia de que a prisão deveria ser a principal forma de punição refletia uma crença no potencial da humanidade branca para o progresso, não apenas na ciência e na indústria, mas também como membros individuais da sociedade”. Neste sentido, a ascensão da prisão como forma dominante de punição foi entendida como uma reforma progressista, associada a uma campanha mais ampla por direitos (DAVIS, 2021, p. 28). Por outro lado, Angela Davis (2021, p. 28) considera que, apesar da transição entre as penas corporais para o encarceramento ter tornado a pena mais “humana”, foi desconsiderado o impacto na vida dos prisioneiros e prisioneiras da implementação de um regime autoritário de controle dos corpos.

É importante relacionar esse entendimento da prisão como a “pena das sociedades civilizadas” (FOUCAULT, 2014, p. 223), com o momento histórico daquele período, influenciado, principalmente, pela Revolução Francesa (FOUCAULT, 2014, p. 298). Como abordado no capítulo anterior, a democracia representativa moderna, influenciada pelo iluminismo e pelos movimentos liberais e socialistas, trouxe ao debate político-social a luta por uma sociedade mais justa, igualitária e humana em diversos âmbitos. Evidentemente, isso também aconteceu na esfera do sistema punitivo. De maneira semelhante a Foucault, Angela Davis (2021, p. 45) também credita ao contexto de efervescência política da época a consolidação do encarceramento como a principal forma de punição imposta pelo Estado. Ao analisar o caso específico dos Estados Unidos, Angela Davis (2021, p. 28) relaciona o estabelecimento da penitenciária como sistema predominante de punição à época da Revolução Americana, também no final do século XVIII.

Neste contexto das Revoluções Liberais, a privação da liberdade se tornou uma pena por excelência numa sociedade que coloca a liberdade — ou liberdades — como algo central (FOUCAULT, 2014, p. 224). Assim, a suspensão dos direitos e da liberdade torna-se o próprio castigo. Sob essa perspectiva, quando alguém transgredir os termos do contrato social, a sociedade possui o direito de impor sanções ao transgressor desse pacto.

Como não seria a prisão a pena por excelência numa sociedade em que a liberdade é um bem que pertence a todos da mesma maneira e ao qual cada um está ligado por um sentimento “universal e constante”? Sua perda tem portanto o mesmo preço para todos; melhor que a multa, ela é o castigo “igualitário” (FOUCAULT, 2014, p. 224).

Em relação ao contexto de lutas dos trabalhadores no final do século XVIII, Foucault (2014, p. 269) pontua que o Estado moderno aumentou o rigor de determinadas regulamentações e exigências, multiplicando ocasiões de delitos e ilegalidades. Portanto, muitos indivíduos, que em outras condições não teriam passado para a criminalidade especializada, acabaram infringindo a lei, tornando-se assim “delinquentes”. Para o filósofo francês, “seria hipocrisia ou ingenuidade acreditar que a lei é feita para todo mundo em nome de todo mundo”, sendo “mais prudente reconhecer que a lei é feita para alguns e se aplica a outros” e, por último, que, nos tribunais, não é a sociedade inteira que julga um de seus membros, mas sim uma categoria social, que é encarregada da ordem, que sanciona outra fadada à desordem (FOUCAULT, 2014, p. 270).

Neste sentido, Foucault (2014, p. 270) destaca que a teoria penal do século XVIII compreendeu a criminalidade como algo quase exclusivo de uma determinada classe, ou seja, a classe trabalhadora, notadamente a partir do reiterado discurso de “medo da plebe” por parte da burguesia e a partir do imaginário “de uma classe bárbara, imoral e fora da lei”. Portanto, nesse contexto de transformação do sistema punitivo, Foucault (2014) ressalta que as prisões eram majoritariamente destinadas às pessoas pobres.

Em perspectiva similar, Angela Davis (2021, p. 48) destaca ainda a assimetria de gênero no âmbito do sistema penitenciário desde o momento que a prisão se torna a pena predominante. Os condenados já eram majoritariamente homens, o que refletia o fato de que as mulheres não possuíam o status de detentoras de direitos, sendo assim, não poderiam ser punidas com a privação de direitos que não eram nem mesmo detentoras. Portanto, os homens punidos com uma pena de prisão eram considerados indivíduos que tinham violado o contrato social, já as mulheres eram vistas como transgressoras de princípios morais fundamentais da condição feminina (DAVIS, 2021, p. 75).

Além de desproporção de gênero, Angela Davis (2021) também aponta a disparidade de classe e racial no sistema penitenciário. De acordo com Juliana Borges (2018), o sistema criminal foi construído e ressignificado historicamente, reconfigurando e mantendo a opressão racial. A seletividade penal do sistema de justiça criminal se torna um dilema e uma contradição numa sociedade que se define como defensora da liberdade, igualdade, fraternidade e justiça. No entanto, ao analisarmos o atual cenário punitivo, torna-se evidente que a lógica do sistema punitivo está longe de ser “democrática”: pune-se mais homens, jovens, negros e pobres, em regiões periféricas dos grandes centros.

3.2 Encarceramento em massa, seletividade penal e “morte social”

No capítulo anterior desta dissertação, observamos que a exclusão de amplos grupos étnicos e sociais do corpo político é algo que persistente ao longo da história. Neste sentido, diversos fatores foram utilizados como justificativa para restringir a participação política de determinados indivíduos considerados indesejáveis pelas elites políticas e econômicas, entre eles, notadamente, as pessoas classificadas como moralmente indignas por terem sido condenadas por um crime. A exclusão da cidadania, portanto, poderia ser entendida como uma consequência lógica no caso da violação do contrato social. Contudo, essa discussão apresenta questões que precisam ser destrinchadas e problematizadas.

Como aponta Angela Davis (2021, p. 121), a punição, principalmente por meio do encarceramento, está vinculada a projetos políticos, interesses financeiros e representações midiáticas do crime. Ou seja, o que é *considerado* um crime é algo definido por uma determinada sociedade e em um determinado contexto tanto social, político quanto histórico. Determinados países, por exemplo, lidam com a questão das drogas de maneiras diferentes — uma questão que tem um grande impacto no encarceramento em massa.

Outro fator central nessa discussão se trata da seletividade penal dos que são enviados ao cárcere e, conseqüentemente, são privados dos direitos políticos. Assim como no Brasil, essa seletividade é bastante evidente nos Estados Unidos, país que possui a maior população prisional do mundo, com 1.767.200 pessoas encarceradas²¹. Ao refletir sobre esse cenário, Michelle Alexander (2017, p. 267) evidencia que, desde a primeira prisão inaugurada no país, as pessoas não brancas têm sido desproporcionalmente representadas atrás das grades. Em perspectiva similar, Angela Davis (2021, p. 35) aponta uma relação entre o período pós-abolicionista e a transformação da composição racial dos presídios nos Estados Unidos, a partir de uma criminalização indiscriminada de comunidades negras: novos mecanismos, como o crime de “vadiagem”, foram utilizados para encarcerar, predominantemente, pessoas que haviam se libertado da escravidão (DAVIS, 2021, p. 30).

Em relação a esse contexto pós-abolicionista, o caso brasileiro se mostra bastante semelhante. Após a abolição da escravidão (1888), as demandas por políticas de inserção social para as pessoas libertas foram reprimidas pela elite oligárquica brasileira (PAULINO; OLIVEIRA, 2020, p. 95-97). A modificação da tipificação penal da figura do “vadio”²² é

²¹ Dados do instituto *World Prison Brief*. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All. Acesso em 23 de maio de 2023.

²² Apesar de raramente aplicada, a vadiagem ainda está na Lei de Contravenções Penais. Atualmente, essa lei prevê prisão, de 15 dias a três meses, a quem se entregar “habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover a própria subsistência mediante ocupação

compreendida, principalmente, como uma tentativa de controle dos egressos da escravidão (PAULINO; OLIVEIRA, 2020; ROORDA, 2017). João Guilherme Roorda (2017, p. 3) compreende a criminalização da vadiagem como algo decorrente do medo dos brancos em relação aos negros libertos, tendo o racismo como elemento central na seletividade do sistema penal brasileiro, com o propósito de reprimir ou, ao menos, controlar pessoas negras (2017, p. 22).

Já Myrian Sepúlveda dos Santos (2004, p. 138) destaca o fato de que, para alguns dos autores que investigaram as instituições disciplinadoras que se formaram nos primeiros anos da República, o sistema carcerário brasileiro foi forjado paralelamente ao estabelecimento de um Estado que, apesar de ter sido fundado no discurso democrático e liberal, foi responsável por práticas repressivas e excludentes. Assim, o sistema legislativo e institucional, que foi instalado nos primeiros anos da República, cumpriu um papel de destaque de repressão às classes subordinadas (SANTOS, 2004, p. 138), ou seja, dos indivíduos socialmente indesejáveis, predominantemente pessoas pobres e ex-escravizadas.

Essa realidade, no entanto, não ficou no passado, nem no Brasil nem nos Estados Unidos. A filósofa e ativista Angela Davis argumenta que a racialização do crime não diminuiu conforme os Estados Unidos se livraram da escravidão (2021, p. 32), sendo que o racismo continua desempenhando um papel central na construção das presunções de criminalidade (2021, p. 30), influenciando profundamente as estruturas, as atitudes e os comportamentos contemporâneos (2021, p. 25).

Devido ao poder persistente do racismo, “criminosos” e “malfeitores” são, no imaginário coletivo, idealizados como pessoas de cor. A prisão, dessa forma, funciona ideologicamente como um local abstrato no qual os indesejáveis são depositados, livrando-nos da responsabilidade de pensar sobre as verdadeiras questões que afligem essas comunidades das quais os prisioneiros são oriundos em números tão desproporcionais (DAVIS, 2021, p. 16).

Uma representação evidente da racialização do crime é o fato de existir uma ampla disparidade de raça e classe nas taxas de detenção e encarceramento. De acordo com Angela Davis (2021, p. 122), pessoas de determinadas raças ou grupos étnicos estão nas prisões dos Estados Unidos não tanto pelos crimes que cometeram, mas principalmente pela criminalização de suas comunidades. Neste cenário, a filósofa e ativista norte-americana (DAVIS, 2021, p. 17, 91) aponta a existência de um “complexo industrial-prisional”, guiado por ideologias racistas,

ilícita”. Em agosto de 2012, a Câmara dos Deputados aprovou um projeto de lei que revogava a pena de prisão para casos de vadiagem. No entanto, em 2019, a matéria foi arquivada no Senado Federal. Em setembro de 2021, foi apresentado um projeto similar, mas que ainda tramita na Câmara dos Deputados. Ver mais em: <https://www.camara.leg.br/noticias/845847-proposta-retira-vadiagem-da-lei-de-contravencoes-penais/>. Acesso em 25 de novembro de 2022.

que possui interesse no crescimento contínuo das populações carcerárias pelo benefício financeiro que isso gera.

Para Michelle Alexander (2017), o encarceramento em massa²³, no âmbito dos Estados Unidos, é apenas um novo sistema de controle e segregação da população negra, um novo sistema de castas raciais, com exclusão de direitos políticos e discriminação legalizada, em todos os domínios importantes da vida econômica e social, que tem suas raízes e influências no passado: na escravidão e nas leis de exclusão racial do *Jim Crow*²⁴. Segundo Michelle Alexander (2017, p. 306), há uma evolução do sistema de castas raciais nos Estados Unidos: de um sistema de exploração (a escravidão) para um sistema de subordinação (o *Jim Crow*) até um sistema de marginalização (o encarceramento em massa).

Embora esse novo sistema de controle social racializado pretenda ser racialmente neutro, ele cria e mantém uma hierarquia racial do mesmo modo que os sistemas anteriores faziam. Assim como o *Jim Crow* (e a escravidão), o encarceramento em massa opera como um sistema firmemente amarrado de leis, políticas, costumes e instituições que operam coletivamente para assegurar a condição subordinada de um grupo definido em grande medida pela raça (ALEXANDER, 2017, p. 51).

A dimensão racial do encarceramento em massa fica evidente ao se considerar que há mais afro-americanos submetidos ao sistema de justiça criminal que pessoas escravizadas, em 1850, nos Estados Unidos (ALEXANDER, 2017, p. 259); ou pelo fato de que nenhum outro país do mundo aprisiona tanto suas minorias étnicas ou raciais quanto os Estados Unidos (ALEXANDER, 2017, p. 42). A estratégia utilizada para se chegar a esse fim foi a “Guerra às Drogas”, que inaugurou uma era de punitivismo sem precedentes nos Estados Unidos (ALEXANDER, 2017, p. 111), num momento que o uso de drogas ilegais estava em declínio no país (ALEXANDER, 2017, p. 41). Essa guerra, que fracassou ao tentar acabar com o abuso e o vício em drogas, foi a principal responsável pela explosão da população carcerária nos Estados Unidos, com um aumento de 300 mil para cerca de 2 milhões de pessoas, em menos de 30 anos (ALEXANDER, 2017, p. 42), sendo que grande parte dessas pessoas são pequenos traficantes de drogas, e não “chefões do tráfico” (ALEXANDER, 2017, p. 149).

Ao refletir sobre esse cenário, Michelle Alexander (2017, p. 44) ressalta que a imposição de uma maior ou menor punição para determinado crime é uma escolha política de cada Estado. Assim, se em 1982, menos de 2% da população compreendia as drogas como uma das questões

²³ Para Michelle Alexander (2017, p. 50), “a expressão encarceramento em massa se refere não apenas ao sistema de justiça criminal, mas também a uma teia maior de leis, regras, políticas e costumes que controlam aqueles rotulados como criminosos dentro e fora da prisão”.

²⁴ Michelle Alexander (2017, p. 19) define o *Jim Crow* como “um sistema de regras, leis, políticas e práticas que autorizava a discriminação legal contra os afro-americanos em praticamente todas as esferas da vida política, social e econômica”.

mais importantes enfrentadas pelos Estados Unidos (ALEXANDER, 2017, p. 96), uma nova pesquisa em 1990 revelou que 64% dos entrevistados pensavam que as drogas eram o problema mais significativo do país (ALEXANDER, 2017, p. 103). Portanto, ao invés de lidar com o consumo de drogas e a dependência química como um problema de saúde pública, os Estados Unidos decidiram declarar uma guerra contra os próprios cidadãos e cidadãs, investindo em punição e combate (ALEXANDER, 2017, p. 22).

A partir do consenso público construído pela mídia e pelas elites políticas de que os crimes de drogas eram relacionados a pessoas negras, o preconceito racial se tornou inevitável (ALEXANDER, 2017, p. 170). Portanto, a seletividade do sistema de justiça criminal norte-americano definiu os alvos prioritários desse controle em sua maioria pela raça (ALEXANDER, 2017, p. 44). É importante pontuar que as flagrantes disparidades raciais não podem ser explicadas pelas taxas e padrões de crimes de drogas, já que pessoas de todas as raças usam e vendem drogas ilegais em taxas notadamente similares (ALEXANDER, 2017, p. 157). Para Michelle Alexander (2017, p. 21), “as origens desse sistema têm mais a ver com a história e política racial dos Estados Unidos – a política do medo, da divisão, do bode expiatório e do controle - do que com crimes ou índice de criminalidade”.

Neste sentido, Michelle Alexander (2017, p. 325) aponta que o encarceramento em massa “é mais efetivo para criar criminalidade e uma classe perpétua de pessoas rotuladas de criminosos do que para eliminar o crime ou reduzir o número de criminosos”. Esse entendimento possui concordâncias com considerações de Michel Foucault (2014, p. 272), que questiona se o “pretense fracasso” do sistema penitenciário não é parte do funcionamento da prisão, já que, depois de um século e meio de “fracasso”, a prisão continua existindo e produzindo os mesmos efeitos.

Para Michelle Alexander (2017, p. 264), o mais preocupante no novo sistema de castas raciais, o encarceramento em massa, é o fato de poder se tornar mais durável que seus antecessores. Influenciada pelos ensinamentos de Martin Luther King Jr., Michelle Alexander considera que a batalha pelo fim da Guerra às Drogas e do encarceramento em massa e, portanto, do novo sistema de castas raciais dos Estados Unidos, deve ser vencida “no tribunal da opinião pública” (2017, p. 322). Ou seja, para a autora (ALEXANDER, 2017, p. 321) é importante que haja uma mudança cultural na atuação das autoridades responsáveis e nas práticas de aplicação da lei. Portanto, mais do que modificar as leis ou contar com uma atuação mais justa do sistema de justiça, o grande trabalho seria buscar maior compaixão e empatia, principalmente das pessoas brancas em relação às pessoas que são mais afetadas pelo encarceramento em massa.

Além disso, Alexander (2017, p. 322) considera que a população norte-americana não se importa com o que acontece com as pessoas envolvidas em crimes de drogas justamente pelo fato de que há uma racialização na consciência pública dos crimes serem cometidos por pessoas negras. A autora (ALEXANDER, 2017, p. 302) ressalta que a maioria das pessoas infringe a lei em algum momento da vida, mas apenas algumas delas são presas, acusadas, condenadas, etiquetadas como criminosas e introduzidas em uma subcasta permanente. Para Michelle Alexander (2017, p. 302), a noção de que existe uma grande diferença entre quem comete um crime e pessoas que nunca estiveram na prisão é uma ilusão criada pela ideologia racial que deu origem ao encarceramento em massa.

É nessa incapacidade de se importar com o outro, de se importar verdadeiramente, para além das fronteiras da cor da pele, que repousa o núcleo desse sistema de controle e de todos os sistemas de castas raciais que já existiram nos Estados Unidos ou em qualquer outro lugar do mundo (ALEXANDER, 2017, p. 322).

Angela Davis vai além. A teórica e ativista (DAVIS, 2021, p. 115) acredita que, apesar da prisão ter se tornado algo incontestável de forma hegemônica, é preciso imaginar estratégias e instituições alternativas, “com o objetivo final de remover a prisão das paisagens sociais e ideológicas de nossa sociedade”. Angela Davis (2021, p. 41) destaca que a reivindicação de ativistas antiprisoniais pela abolição urgente do sistema prisional é um requisito fundamental para a revitalização da democracia no mundo contemporâneo. Para Angela Davis (2021), é possível existir um mundo mais democrático sem a presença de prisões.

[...] a prisão como a conhecemos não surgiu no palco histórico como a forma suprema e definitiva de punição. Foi simplesmente — embora não devemos subestimar a complexidade desse processo — o que fazia mais sentido em determinado momento da história. Deveríamos, portanto, nos perguntar se um sistema que estava intimamente relacionado com um conjunto específico de circunstâncias que predominaram durante os séculos XVIII e XIX pode continuar reinando absoluto no século XXI (DAVIS, p. 46).

Michelle Alexander (2017) enfatiza que as consequências do encarceramento em massa vão além das prisões, incluindo a marginalização social e econômica das comunidades negras, bem como a privação de seus direitos políticos. Portanto, por ser desproporcionalmente afetada pelo encarceramento em massa, a população negra acaba sendo enormemente mais impactada pela privação dos direitos políticos por meio do sistema de justiça criminal (ALEXANDER, 2017) — cenário que também acontece no Brasil, como veremos mais à frente. Michelle Alexander (2017, p. 35) aponta que, durante a maior parte da história dos Estados Unidos, diferentes gerações de pessoas negras foram impedidas de exercer o direito mais básico de uma democracia que, nas palavras da autora, trata-se da “liberdade de votar naqueles que farão as regras e as leis que governam suas vidas”.

Michelle Alexander (2017, p. 213) argumenta ainda que o registro de delinquente se torna um emblema de inferioridade e é o que relega eternamente pessoas a uma “cidadania de segunda classe”. Segundo a teórica (ALEXANDER, 2017, p. 151), “uma vez rotulada como delinquente, a pessoa é introduzida em um universo no qual a discriminação, o estigma e a exclusão são perfeitamente legais, e privilégios de cidadania estão fora de alcance”. Nesse processo, a retirada do direito de voto pode ser interpretada como o último passo para que uma pessoa presa não seja mais considerada cidadã de pleno direito (ALEXANDER, 2017, p. 234). Para Michelle Alexander, (2017, p. 21) o sistema de encarceramento é o paradoxo central da moderna democracia norte-americana.

Em sentido similar, diversos autores apontam que o sistema de justiça criminal se tornou a principal instituição responsável pela estratificação social em muitas das principais democracias do mundo (ISRAEL, no prelo). De acordo com Vinicius Israel (no prelo), o encarceramento em massa pode ser considerado um dos principais mecanismos de dominação nas sociedades democráticas modernas. Assim, ao se referir ao crescimento das populações prisionais, Vinicius Israel (no prelo) aponta que não seria um exagero dizer que “não há democracia em países que as liberdades básicas são tão restritas para um grupo tão grande”.

3.2.1 Os excluídos do voto no Brasil

A seletividade em termos de raça e de classe no que se refere ao perfil predominante das pessoas encarceradas também é bastante evidente no Brasil. Ao analisar o crescimento do encarceramento e o impacto na vida das pessoas que estão na mira do sistema de justiça criminal, Vinicius Pinheiro Israel (no prelo) observa que as análises sobre o crescimento da população carcerária no Brasil estão estreitamente atreladas com as teorias internacionais ligadas ao aumento do conservadorismo político em relação à questão criminal, à disseminação do modelo punitivo do estado neoliberal em detrimento do estado de bem-estar social e ao aprisionamento seletivo como um meio de controle de classe, decorrente das desigualdades do sistema de produção capitalista.

Neste sentido, um ponto de concordância entre muitos pesquisadores brasileiros se trata do entendimento de que a transição da ditadura civil-militar para a democracia aconteceu de forma incompleta, mantendo práticas punitivas e autoritárias (ISRAEL, no prelo). Desde o fim do período ditatorial, o crescimento da população encarcerada no país foi alarmante. De 1990 até 2014, o aumento foi de 575% (ISRAEL, no prelo). Ao analisar esse cenário, Juliana Borges (2018) aponta que o crescimento mais abrupto do número de pessoas encarceradas no Brasil aconteceu após 2006, a partir da nova Lei de Drogas. De acordo com a autora, em 15 anos,

entre 1990 e 2005, o aumento da população prisional foi de cerca de 270 mil pessoas. Já a partir de 2006 até 2016, ou seja, em 10 anos, o aumento foi de 300 mil pessoas.

A nova Lei de Drogas acabou com a pena de prisão para usuários e aumentou a punição para traficantes. Inicialmente, a expectativa era que isso reduziria o número de prisões, mas o efeito foi o oposto. O principal fator para o aumento do encarceramento foi a adoção de critérios subjetivos para a definição de quem é considerado usuário ou traficante²⁵. Assim, da mesma maneira que nos Estados Unidos, a chamada “Guerra às Drogas” se tornou um fator central para o aumento exponencial do encarceramento no Brasil, além de construir uma narrativa que impulsiona e sustenta a manutenção de desigualdades fundamentadas em hierarquias raciais (BORGES, 2018).

Ainda de acordo com Juliana Borges (2018), a “Guerra às Drogas” inicia um momento de criminalização, militarização e punitivismo sem precedentes no país, sendo marcada por uma seletividade evidente em termos de raça das pessoas que se tornam alvo do sistema de justiça criminal. A partir de dados estatísticos do Sistema Penitenciário²⁶, é possível observar de maneira evidente esse perfil populacional que é o principal alvo do sistema de justiça criminal e, conseqüentemente, mais afetado pela suspensão dos direitos políticos.

De acordo com dados de dezembro de 2022, a população carcerária estimada no Brasil é de 832.295 pessoas, sendo 826.740 custodiadas no Sistema Penitenciário (205.132 pessoas presas provisoriamente) e 5.555 de pessoas presas no âmbito da Polícia e da Segurança Pública. Portanto, analisando apenas a estatística de pessoas custodiadas no Sistema Penitenciário, observa-se que 94,5% da população (781.481) é identificada como do gênero masculino, sendo apenas 5,5% das pessoas presas (45.259) identificadas como do gênero feminino.

Como o número de pessoas do gênero masculino é expressivamente maior do que do gênero feminino, escolhemos fazer um recorte do perfil de pessoas do gênero masculino que estão no sistema penitenciário. Em relação à faixa etária, nota-se que 63% estão na faixa entre 18 e 34 anos. É importante apontar que, no levantamento de dezembro de 2022 do Sistema Nacional de Informações Penais, só existe informação sobre a faixa etária de 85,9% das pessoas do gênero masculino privadas de liberdade no país.

No recorte de cor/raça/etnia em relação às pessoas identificadas como do gênero masculino, o percentual de informação é ainda menor: apenas de 78,9% dos presos. Ao analisar

²⁵ Ver mais em: STF volta a julgar descriminalização do porte de drogas para consumo: o que está em jogo. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/crge07602j2o>. Acesso no dia 21 de junho de 2023.

²⁶ Relatório contendo informações penitenciárias referentes ao contexto nacional. Levantamento de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/brasil>. Acesso no dia 09 de maio de 2023.

os dados dos presos que possuem informação disponibilizada, chega-se ao percentual de 68,3% de pessoas identificadas como negras (pretas e pardas); 30,3% de pessoas brancas; 1,1% de pessoas amarelas; e 0,2% de indígenas. Esses números não são um reflexo proporcional da sociedade brasileira. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)²⁷, de 2021, 56,1% dos brasileiros e brasileiras (de todos os gêneros) se identificaram como pessoas negras (pretos e pardos), sendo que 43% se identificaram como pessoas brancas. Ou seja, números relativamente diferentes do que os encontrados nas prisões do país.

É possível também constatar que a maior parte das pessoas identificadas como do gênero masculino possuem o ensino fundamental incompleto (48,5%), sendo que o índice de pessoas analfabetas até as pessoas escolarizadas com o ensino médio completo se trata de 85,9%. Em relação à estatística de escolaridade, o percentual de informação é de 79,9% em relação às pessoas do gênero masculino. Essa análise de um recorte de raça e classe é importante porque remonta a um passado não tão distante de exclusão de pessoas negras e pobres da participação política, como discutido no capítulo anterior.

Por fim, é importante também observar, com base nos dados disponibilizados, as categorias de crimes mais praticados por pessoas do gênero masculino no país: 40,7% dos crimes são contra o patrimônio, 26,4% são crimes de drogas e 15,7% são categorizados como crimes contra a pessoa. Os crimes ligados à questão pública, como falsidade ideológica, peculato ou corrupção, correspondem apenas a 0,9%. Como veremos no próximo subcapítulo, existem países, como a Alemanha, que restringem os direitos políticos aos casos de pessoas que violam princípios ligados à democracia e questões eleitorais.

Portanto, ao observar essas estatísticas, é possível concluir que existe um perfil majoritário das pessoas que se tornam alvo do sistema de justiça criminal e que, conseqüentemente, são afastadas da participação política por meio do voto. Para Luigi Ferrarini (2021, p. 245), o sistema penitenciário no Brasil possui a função de acomodar uma parcela da população já excluída socialmente, que ele define como *subcidadãos*: pessoas pobres, com baixa escolaridade e pouca qualificação profissional, afastadas do mercado de trabalho ou com cargos baixos, normalmente moradores das áreas mais pobres dos grandes centros urbanos. O direito penal, portanto, atua como um meio para a manutenção de uma relação de distinção entre as pessoas que são consideradas como *cidadãos plenos* e os *subcidadãos*.

A última etapa desse processo de exclusão em relação às pessoas que adentram o sistema penitenciário, para Luigi Ferrarini (2021, p. 205), trata-se da suspensão do direito de voto, o

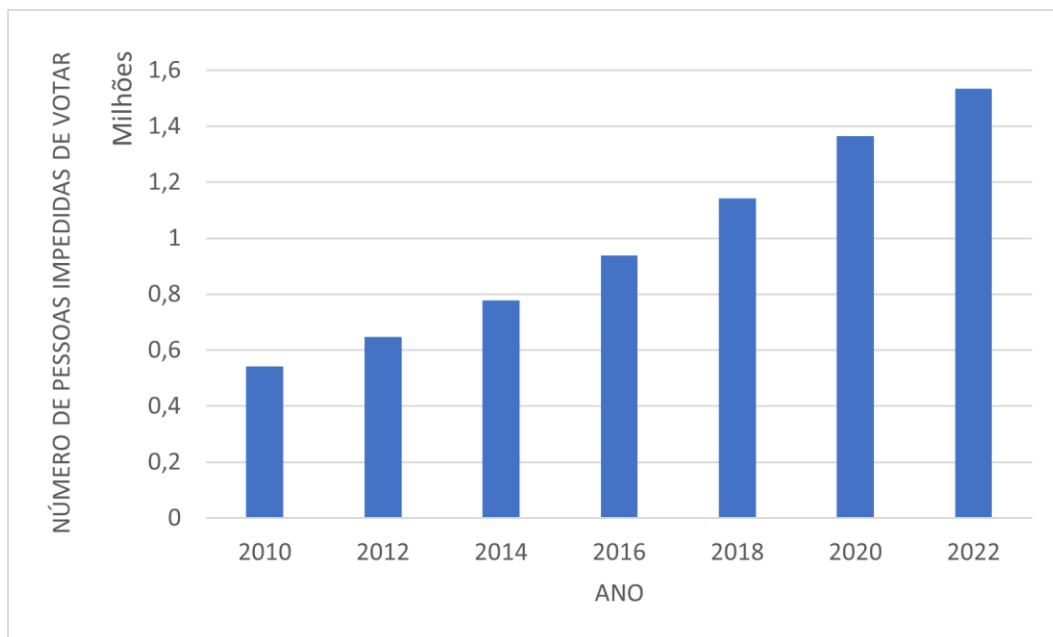
²⁷ Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>. Acesso no dia 09 de maio de 2023.

que é conceituado por ele como *morte social*: a partir do silenciamento da participação política, tornam-se pessoas plenamente invisíveis para o restante da sociedade, ou seja, excluídos da cidadania. Ao se referir às práticas de suspensão dos direitos políticos no passado, como a morte civil, o banimento ou a perda dos direitos civis, o autor aponta que a retirada dos direitos políticos das pessoas encarceradas se revela como uma forma de apagamento social. Sendo assim, em aspectos formais, “deixam de ser *subcidadãos* para assumir a forma de *não-cidadãos*” (FERRARINI, 2021, p. 246).

O envio de pessoas a um espaço de exclusão, com terríveis condições que violam tudo aquilo que possa se conceber como minimamente digno, junto ao afastamento de suas famílias e à impossibilidade de se manifestar junto às esferas políticas por meio de seu voto faz com que *subcidadãos* tornem-se *não-cidadãos* (FERRARINI, 2021, p. 205). [...] para aqueles confinados no cárcere nada resta: estarão plenamente neutralizados, *mortos* para o restante da sociedade e impedidos de clamar por seus direitos incessantemente violados (FERRARINI, 2021, p. 208).

Em relação à privação da participação política das pessoas condenadas criminalmente com decisão transitada em julgado, dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), obtidos via lei de acesso à informação, evidenciam esse cenário de uma ampla e crescente exclusão eleitoral no país. Em 2010, 541.853 pessoas foram impedidas de votar por força de uma condenação criminal. Esse número praticamente triplicou em 12 anos, saltando para 1.533.378 pessoas impedidas de participar das eleições de 2022. Esse número é maior do que a população prisional no Brasil porque, como já apontado, a suspensão dos direitos políticos recai sobre todas as pessoas com uma condenação transitada em julgado. É importante considerar ainda que essas estatísticas não contemplam o número de presos provisórios que não puderam participar do processo eleitoral por conta de questões burocráticas e pela falta de instalação de urnas nos presídios. O gráfico abaixo demonstra o aumento de pessoas condenadas impedidas de votar no Brasil a partir das eleições de 2010.

Figura 1. Gráfico com o número de pessoas privadas do voto por força de uma condenação criminal transitada em julgado no Brasil



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Para efeito de comparação, se o total de 1.533.378 pessoas impedidas de votar nas eleições de 2022 fizessem parte de um colégio eleitoral, ele seria o sétimo maior do país, atrás apenas das seguintes capitais: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza²⁸. Considerando o dado que 94,5% da população prisional é composta por pessoas do gênero masculino, seriam cerca de 1.400.000 pessoas do gênero masculino impedidas de votar nas eleições de 2022, o que equivale a aproximadamente 2% do eleitorado do gênero masculino apto a votar²⁹. Esse cenário de ampla exclusão eleitoral pode se agravar ainda mais num contexto de ampliação do encarceramento e do punitivismo, impactando de maneira mais expressiva grupos específicos da população, notadamente pessoas pobres, negras e com baixa escolaridade.

3.3 O direito de voto de pessoas condenadas em Estados contemporâneos

Em um panorama inicial, é possível observar que os Estados contemporâneos possuem interpretações diversas em relação ao direito de voto no sistema penitenciário (FERRARINI, 2021; OLIVEIRA, 2021): existem países que não possuem restrições, permitindo o voto de

²⁸ Comparação feita a partir de dados do TSE. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/painel-capilaridade?clear=19&session=8894047874786>. Acesso no dia 10 de maio de 2023.

²⁹ De acordo com o TSE, 74.044.065 pessoas do gênero masculino estavam aptas a votar nas eleições de 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/eleicoes-2022-mulheres-sao-a-maioria-do-eleitorado-brasileiro>. Acesso no dia 09 de junho de 2023.

peessoas criminalmente condenadas, como África do Sul e Dinamarca; outros que possuem algumas restrições, como França, Austrália e Alemanha; ainda há países que impedem a participação eleitoral de qualquer condenado definitivo, indiscriminadamente, como ocorre no Brasil, México, Inglaterra e Rússia; e ainda há o caso específico dos Estados Unidos, onde cada estado do país tem um próprio regramento sobre a questão (OLIVEIRA, 2021, p. 246-247).

No entanto, três importantes decisões foram proferidas por tribunais internacionais com um mesmo direcionamento em defesa da inclusão política das pessoas criminalmente condenadas, reprovando uma interpretação que implique a proibição geral do direito de voto por ofensa aos direitos humanos fundamentais (OLIVEIRA, 2021, p. 267). Essas decisões foram proferidas pela Suprema Corte da África do Sul, em 1999; pela Suprema Corte do Canadá, em 2002; e pela Corte Europeia de Direitos Humanos, em 2004.

Por outro lado, Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 246) reconhece que não existe uma obviedade ou consenso internacional que indique o que deve ser feito com o direito de voto de quem é condenado pelo cometimento de um crime. Esse entendimento em defesa do direito de voto, por exemplo, não é seguido pela interpretação majoritária na doutrina brasileira e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que exclui automaticamente e indiscriminadamente toda pessoa que recebe uma condenação criminal.

Neste sentido, Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 246-247) interpreta o afastamento da capacidade eleitoral ativa de uma pessoa como uma *opção política* de cada Estado soberano. Um exemplo disso é o fato dos países com as maiores populações carcerárias do mundo (Estados Unidos, China, Brasil e Rússia) terem um tratamento mais restritivo sobre a questão, sugerindo que existe uma relação entre uma política de maior encarceramento e uma concepção da pessoa condenada como indigna de participação no processo eleitoral (OLIVEIRA, 2021, p. 247).

Na tentativa de descobrir características que indiquem quais países tenderiam a estender o voto a todas as pessoas condenadas, Rottinghaus (2003, apud FERRARINI, 2021, p. 84-85) identifica que, nos países onde o voto é retirado somente em determinadas circunstâncias e geralmente relacionadas à maior gravidade do delito, a restrição de direitos políticos é justificada como uma consequência de atitudes compreendidas como mais violadoras do pacto social. No caso dos países que retiram o voto durante o cumprimento da pena, as nações em questão estariam concentradas na África e na América Latina, o que poderia ser explicado pela tradição autoritária e historicamente herdada das ditaduras na América Latina e do legado colonialista na África.

Em outro estudo, Brandon Rottinghaus, desta vez em parceria com Gina Baldwin, concluiu que 22% dos países permitem o direito de voto para pessoas condenadas sob qualquer circunstância; 23% dos países possuem alguma forma de restrição; 48% dos países não permitem o voto; e 8% estipulam alguma forma ou período de suspensão do voto até mesmo após o cumprimento da prisão (2007 apud FERRARINI, 2021). Grande parte dos países que permitem o voto de pessoas condenadas são europeus.

No caso específico das nações europeias — com algumas exceções, como Rússia e Reino Unido —, a maior parte dos países permitem o voto de pessoas condenadas, sendo que as discussões se concentram mais em determinar quais as exceções legais que implicam a suspensão dos direitos políticos, o que geralmente se trata de crimes entendidos como mais graves e sentenças de maior duração (FERRARINI, 2021, p. 82). Na França, por exemplo, poucas sentenças afastam o direito de voto de pessoas condenadas (CHAPELLE; BINSARD, 2019 apud OLIVEIRA, 2021, p. 258). No entanto, apesar da imensa maioria das pessoas presas terem o direito de voto, o índice real de participação é de apenas 4% (OLIVEIRA, 2021, p. 258).

Em Portugal, nenhuma pena envolve a perda de direitos civis, profissionais ou políticos como um efeito necessário (FERRARINI, 2021, p. 111). Desde então, importantes decisões foram tomadas pelo Tribunal Constitucional de Portugal no sentido de confirmar a impossibilidade de retirada de direitos políticos de forma automática por motivos de condenação criminal (FERRARINI, 2021, p. 112), ao considerar que a suspensão de direitos políticos seria uma clara violação de princípios definidores do Estado de Direito democrático, como a dignidade humana, o respeito e a garantia dos direitos fundamentais.

Na Alemanha, as pessoas condenadas podem votar desde 1960, apesar da suspensão desse direito ser permitida em casos específicos. De acordo com Nora Demleitner (2009 apud FERRARINI, 2021, p. 115), a restrição acontece em relação a delitos considerados ofensivos aos princípios fundacionais da Alemanha moderna, como crimes ligados ao nazismo ou relativos a questões eleitorais, além de ter um período determinado (de 2 a 5 anos), sendo que a restrição só pode ser estabelecida por uma decisão judicial.

Ainda de acordo com o estudo de Brandon Rottinghaus e Gina Baldwin (2007 apud FERRARINI, 2021, p. 86), apenas 21% dos países europeus suspendem o direito de voto de pessoas apenadas. Como efeito de comparação, esse mesmo índice é de 68% na África e 92% na América Latina. Como tratado anteriormente, essa tendência de suspensão do direito de voto das pessoas condenadas nesses países pode ser explicada pelo legado colonialista africano e pelo histórico político e social de ditaduras na América Latina. Além disso, em uma tentativa

de verificar se existe alguma relação entre um sistema democrático de governo e uma maior extensão do voto às pessoas condenadas, Rottinghaus e Baldwin (2007 apud FERRARINI, 2021, p. 87) utilizaram a categorização de países considerados livres, parcialmente livres ou não livres, do instituto *Freedom House*³⁰.

A partir dessa classificação, os autores apontam que 71% dos países considerados livres concedem o voto às pessoas presas, sendo que esse índice é de 55% para os países considerados não livres. Desta forma, Rottinghaus e Baldwin (2007 apud FERRARINI, 2021, p. 87) concluem que um país ser considerado uma democracia não implica, necessariamente, numa concessão do direito de voto para pessoas condenadas. No entanto, a existência de uma maior concessão de liberdades políticas e direitos civis em uma nação é um indicativo de permissão do voto para esse perfil de eleitores. Portanto, os autores compreendem que existe uma tendência de se garantir o sufrágio (1) em nações que não possuem um passado colonial ou que tenham abandonado essa herança; (2) em países que busquem estender ao máximo o voto por meio de leis eleitorais; (3) e ainda países que busquem uma maior extensão de direitos políticos.

Em outro estudo, Christopher Uggen, Michelle Van Brakle e Heather McLaughlin (2009 apud FERRARINI, 20221, p. 88) também concluem que o fato de um país ser considerado democrático não implica na garantia de voto para pessoas apenadas. No entanto, um elevado desenvolvimento econômico ou político, mesmo isoladamente, indica uma maior possibilidade de extensão do sufrágio — neste sentido, é importante fazer uma ressalva de que os índices de democracia não levam em consideração a população prisional dos países, ou seja, não consideram como pouco democráticos os países que excluem grande parte dos eleitores devido ao sistema penal.

Por fim, os autores (BRAKLE; MCLAUGHLIN; UGGEN, 2009 apud FERRARINI, 20221, p. 88) apontam que nações com políticas mais punitivas, com grande heterogeneidade étnica e políticas raciais discriminatórias, tendem a aplicar a restrição aos direitos políticos, ainda que sejam consideradas como nações democráticas. Além disso, as nações com políticas mais drásticas de restrição ao voto possuem taxas de encarceramento muito maiores em relação aos países que possibilitam o sufrágio de alguns ou de todas as pessoas presas.

Portanto, os Estados contemporâneos possuem interpretações diversas em relação ao tema, com nações que adotam maiores ou menores restrições, ou ainda com países que

³⁰ Fundada em 1941, a Freedom House é uma organização americana que defende o avanço da liberdade globalmente. Os programas da Freedom House apoiam os defensores dos direitos humanos e da democracia em seus esforços para promoção de um governo aberto, defesa dos direitos humanos, fortalecimento da sociedade civil e facilitação do livre fluxo de informações e ideias. Ver mais: <https://freedomhouse.org/about-us>. Acesso no dia 03 de maio de 2023.

permitem o voto até mesmo para indivíduos que já tenham sido condenados (FERRARINI, 2021; OLIVEIRA, 2021). Para fundamentar a decisão de restrição, suspensão ou até mesmo a perda de um direito fundamental foram, e ainda são, utilizados argumentos provenientes do conceito medieval de morte civil ou de violação do pacto social (FERRARINI, 2021, p. 78), conceitos que foram abordados no primeiro capítulo desta dissertação.

Segundo Luigi Ferrarini (2021, p. 79), o afastamento da participação eleitoral por motivo de condenação criminal é algo que resiste e se modifica ao longo do tempo, adquirindo contornos racistas em diversos contextos. De toda forma, a permissão do direito à participação política de pessoas condenadas não garante, necessariamente, a efetivação do exercício do voto — como também será evidenciado no próximo capítulo a partir da análise em relação à participação eleitoral de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as) no Brasil. Brandon Rottinghaus (2003 apud FERRARINI, 2021, p. 82) salienta que, por diversas vezes, as pessoas presas são esquecidas e não são tomadas medidas para a efetivação dos direitos eleitorais.

3.3.1 O caso dos Estados Unidos

Um dos cenários mais complexos sobre o direito de voto para as pessoas condenadas se trata dos Estados Unidos, já que cada estado tem autonomia para legislar e regulamentar a participação eleitoral. Assim, existem estados que permitem o voto de pessoas presas e outros que restringem apenas enquanto a pessoa está na prisão. No entanto, existem também cenários que o direito de participação eleitoral é restringido em liberdade condicional e até mesmo após o cumprimento da pena. Pelo grande contingente de pessoas detidas nos Estados Unidos e, como veremos, o grande número de pessoas que são impedidas de votar por causa de uma condenação, existe, em contrapartida, um forte movimento pela concessão do direito de voto às pessoas presas no país (OLIVEIRA, 2021, p. 249).

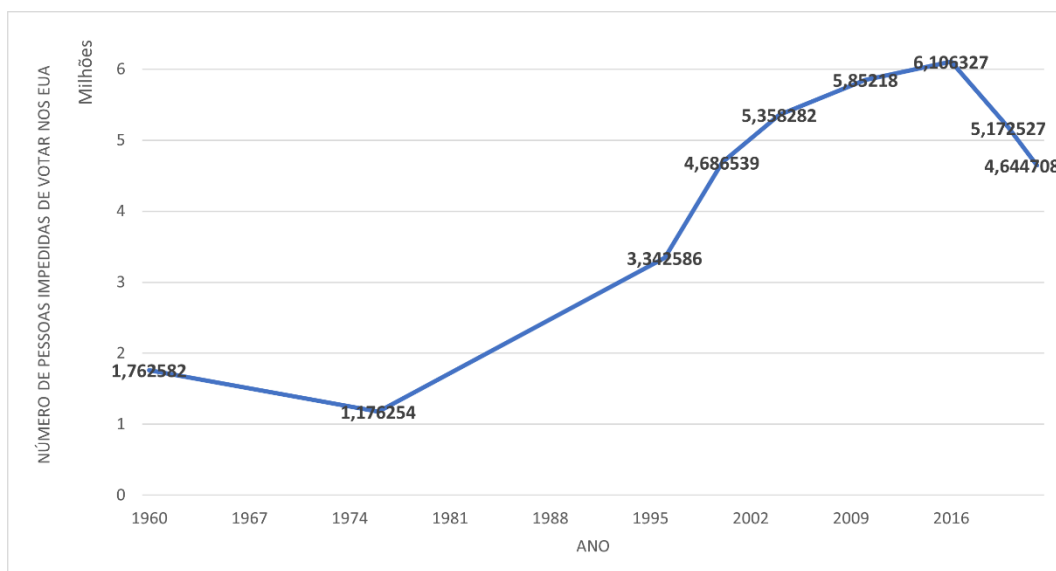
Um indicativo disso é o fato da produção acadêmica norte-americana sobre o tema ser a mais vasta em escala global (FERRARINI, 2021, p. 118). O entendimento atual sobre a possibilidade de restrição do voto para as pessoas condenadas nos Estados Unidos provém de debates que acontecem desde o período da independência do país, já que, naquele momento, foi estabelecido que cada estado poderia legislar sobre questões relacionadas ao direito eleitoral. Em relação especificamente ao direito de voto de pessoas condenadas, entendia-se que as pessoas consideradas criminosas não deveriam manter a participação política ativa, especialmente ao cometer crimes que eram considerados como “infamantes”. Tal entendimento

seria uma herança das noções de *infamia*, do direito romano, e da morte civil, do direito inglês (FERRARINI, 2021, p. 120-121).

Os fins de tal punição eram claros: compreendia-se que seriam cumpridas funções de retribuição ao delito e de prevenção ao cometimento de novos crimes; considerava-se, por meio de um princípio de *inabilidades civil*, que tais indivíduos não seriam capazes de guiar a si próprios, resultando no fato de também não poderem fazê-lo sobre os demais (FERRARINI, 2021, p. 121).

A discussão sobre a restrição da participação eleitoral de pessoas condenadas permanece nos Estados Unidos. Portanto, as informações principais para uma análise do atual cenário do país foram obtidas a partir do relatório do instituto *The Sentencing Project*³¹, publicado em outubro de 2022, que analisou o contexto dos Estados Unidos sobre essa temática. O relatório aponta o crescimento da população privada do direito de voto em virtude de uma condenação criminal nos Estados Unidos: em 1976, era 1.2 milhão de pessoas; em 1996, 3.3 milhões; em 2000, 4.7 milhões; em 2004, 5.4 milhões; em 2010, 5.9 milhões; em 2016, 6.1 milhões; em 2020, 5.2 milhões; e, em 2022, 4.6 milhões de norte-americanos.

Figura 2: Gráfico com o número de pessoas privadas do voto por condenação criminal nos Estados Unidos



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do “The Sentencing Project”

Nota-se, portanto, que houve um aumento da população privada da participação eleitoral entre os anos de 1976 e 2016, tendo havido uma diminuição do número desde então. Os autores do estudo apontam que a queda a partir de 2016 pode ser explicada, em grande parte, pelas mudanças estaduais nas leis e políticas de cassação dos direitos políticos, mas também devido

³¹ Christopher Uggen, Ryan Larson, Sarah Shannon e Robert Stewart produziram o estudo. Disponível em: <https://x.gd/WDtid>. Acesso em 17 de janeiro de 2023.

ao declínio da população carcerária durante a pandemia de Covid-19. No entanto, apesar dessa diminuição, a estatística de 4.6 milhões de pessoas equivaleria a cerca de 3% do eleitorado que votou na eleição presidencial dos Estados Unidos, em 2020, que contou com cerca de 155.5 milhões de votos³². A partir dessa estatística, os autores do relatório ressaltam que o impacto da proibição de voto para pessoas com condenação criminal deveria estar no centro do debate dos Estados Unidos.

Atualmente, 48 estados possuem leis que proíbem pessoas condenadas criminalmente de votar. Os únicos estados que permitem que pessoas presas votem são Maine e Vermont (assim como o Distrito de Columbia e a Comunidade de Porto Rico); 22 estados negam o direito de voto a pessoas encarceradas; 15 estados impedem a participação eleitoral de pessoas encarceradas ou em liberdade condicional; e, por fim, existem 11 estados que negam o direito de voto até mesmo após o fim do cumprimento da pena.

³² Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/mundo/eleicoes-nos-eua/2020/eleicoes-americanas-apuracao/>. Acesso em 17 de janeiro de 2023.

Figura 3: Tabela sobre a restrição do direito de voto em cada estado dos Estados Unidos

SEM RESTRIÇÃO (2)	APENAS ENCARCERADOS (22)	PRISÃO E LIBERDADE CONDICIONAL (15)	PRISÃO, LIBERDADE CONDICIONAL E APÓS CUMPRIMENTO DA PENA (11)
Maine	Califórnia	Alasca	Alabama
Vermont	Colorado	Arkansas	Arizona
	Connecticut	Georgia	Delaware
	Havai	Idaho	Flórida
	Illinois	Kansas	Iowa
	Indiana	Louisiana	Kentucky
	Maryland	Minnesota	Mississippi
	Massachusetts	Missouri	Nebraska
	Michigan	Novo México	Tennessee
	Montana	Oklahoma	Virgínia
	Nevada	Carolina do Sul	Wyoming
	Nova Hampshire	Dakota do Sul	
	Nova Jersey	Texas	
	Nova York	Virgínia Ocidental	
	Carolina do Norte	Wisconsin	
	Dakota do Norte		
	Ohio		
	Oregon		
	Pennsylvania		
	Rhode Island		
	Utah		
	Washington		

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do "The Sentencing Project"

O fato de 11 estados manterem a privação do direito de voto até mesmo depois do cumprimento da pena proporciona um fato impactante nos Estados Unidos: 48% de pessoas impedidas de votar no país devido a uma condenação criminal já cumpriram a pena. Somando as pessoas que já cumpriram a pena com as pessoas que estão em liberdade condicional, o percentual chega a 76% do total de pessoas impedidas de votar no país. Ou seja, mais de três em cada quatro pessoas desprovidas do voto nos Estados Unidos — o que equivale a 3.5 milhões de pessoas — vivem em liberdade e não estão encarceradas. Além disso, o percentual das pessoas que não podem votar por estarem presas é de 24%, menos de um quarto da população total³³.

³³ O relatório produzido pelo instituto "The Sentencing Project", diferencia a liberdade condicional em dois conceitos: "parole" e "felony probation". E em relação às pessoas encarceradas, em "jail" e "prison". Para as informações ficarem mais claras, optamos por resumir os termos apenas em "liberdade condicional" e "presos".

Analizando de forma mais aprofundada a população privada do voto por condenação criminal nos Estados Unidos, os autores do relatório do instituto *The Sentencing Project* estimam que esse número se refere a 2% do total da população elegível para votar no país. Essa proporção chega a ser maior que 8% em três estados: Alabama, Mississippi e Tennessee. Contudo, o estado que lidera a privação de direitos por condenação criminal no país, em números absolutos, trata-se da Flórida, com mais de 1.1 milhão de pessoas proibidas de votar. Estima-se que 934.500 cidadãos da Flórida, que já cumpriram suas sentenças, permanecem impedidos de participação eleitoral, apesar de ter sido aprovado um referendo, em 2018, pela restauração do direito de voto.

A situação da Flórida é tão complexa que a quantidade de pessoas impedidas de votar no estado tem um impacto eleitoral expressivo. Os pesquisadores Jeff Manza e Christopher Uggen (2002 apud FERRARINI, 2021, p. 132-133), por exemplo, avaliaram que o resultado eleitoral da eleição presidencial de 2000 poderia ter sido diferente no caso da participação de moradores da Flórida que tinham perdido o direito de voto por uma condenação criminal. A partir de uma combinação de estimativas, os pesquisadores concluíram que, nesse cenário hipotético, Al Gore teria vencido na Flórida e, portanto, teria derrotado George W. Bush na eleição presidencial de 2000.

É importante também notar que as taxas de privação de direitos políticos variam expressivamente ao diferenciar grupos raciais e étnicos, de modo que a restrição da participação eleitoral nos Estados Unidos tem um impacto desproporcional em relação à população negra e latina. Segundo o relatório do instituto *The Sentencing Project*, 5,3% da população adulta afro-americana são privadas do direito de voto, em comparação a 1,5% da população adulta que não é identificada como negra. Em oito estados (Alabama, Arizona, Flórida, Kentucky, Mississippi, Dakota do Sul, Tennessee e Virgínia) mais de um a cada 10 pessoas adultas afro-americanas é privado dos direitos políticos. No caso específico de Tennessee e Mississippi, as taxas de privação de direitos de pessoas afro-americanas excedem 15% da população adulta elegível para votar.

Em relação à população latino-americana, o relatório, estima, de forma conservadora, que pelo menos 506 mil latinos (1.7% da população elegível para votar) são privados de direitos políticos devido a condenações criminais. No Arizona e no Tennessee, mais de 6% dos eleitores latinos estão nessa situação. Além disso, 31 estados possuem uma taxa mais alta de privação de direitos políticos ao comparar a população latina em relação à população em geral. O relatório, no entanto, aponta que esse cenário pode piorar ainda mais nos próximos anos devido ao aumento de condenações de pessoas latinas nos Estados Unidos. Os autores do estudo preveem

que a privação de direitos políticos da população latino-americana compreenderá uma parcela cada vez maior em relação ao total de pessoas impedidas de votar por causa de condenações criminais no país.

Por fim, o relatório aponta que, apesar de alguns estados terem adotado medidas para flexibilizar o exercício de voto para pessoas condenadas, diversas barreiras dificultam o processo de restauração de direitos políticos. Luigi Ferrarini (2021, p. 136) pontua que cada estado dos Estados Unidos estipula os procedimentos necessários, sendo que, na maioria das vezes, eles são extremamente burocráticos, confusos e onerosos, como, por exemplo, a apresentação de uma amostra de DNA; avaliação psicológica ou psiquiátrica; notificação de pessoas que poderiam estar interessadas no caso, como a vítima do delito cometido ou familiares; pagamento de taxas; necessidade de deslocamento para outras cidades (MANZA; UGGEN, 2018 apud FERRARINI, 2021, p. 137); ou até mesmo exigência de ordem executiva do governador ou votação legislativa para a restauração dos direitos políticos (MAUER, 2002 apud FERRARINI, 2021, p. 137).

Ainda de acordo com Luigi Ferrarini (2021, p. 136), esse cenário complexo acaba impedindo a reabilitação dos direitos políticos para diversas pessoas, o que se assemelharia aos mecanismos utilizados, após a Guerra de Secessão, para evitar a participação política da população afro-americana em processos eleitorais no país. Além disso, muitas pessoas que já cumpriram a pena e até mesmo autoridades não possuem conhecimento sobre as reais situações impeditivas do direito de voto em seus estados e os requisitos a serem cumpridos para que se alcance a reabilitação. Sendo assim, muitas pessoas que poderiam requerer o direito de voto não o fazem (FERRARINI, 2021, p. 137). Michelle Alexander (2017) considera que essa burocracia opera para discriminar e, efetivamente, impedir a reintegração de pessoas à sociedade e à economia. Para a autora (ALEXANDER, 2017, p. 213), “essas restrições equivalem a uma forma de ‘morte cívica’ e mandam a mensagem inequívoca de que ‘eles’ não fazem mais parte de ‘nós’”.

Por fim, cabe apontar quatro fatores elencados por Nora Demleitner (2009 apud FERRARINI, 2021, p. 139) que explicam o fato das restrições do voto nos Estados Unidos serem consideradas mais duras do que as encontradas em países europeus: (1) o sistema de justiça criminal norte-americano é permeado por questões raciais, sendo que políticas punitivas são utilizadas como forma de controle, aparentemente legítimo, de minorias; (2) a noção de cidadania está atada a um conceito de moralidade; (3) o entendimento consolidado no país é pela validade constitucional da restrição ao direito de voto por condenação criminal; (4) e enquanto em países europeus, como a Alemanha, há uma preocupação na apresentação de

justificativas para as sanções criminais e seus efeitos colaterais, nos Estados Unidos, comumente, são apresentadas políticas punitivas sem qualquer fundamentação plausível.

Em um sentido similar, Katherine Irene Pettus (2005 apud FERRARINI, 2021, p. 72) aponta três perspectivas que justificam a restrição do direito de voto nos Estados Unidos para pessoas condenadas: 1) ética moralista, distinguindo aqueles que seriam dignos dos indignos de participação política; 2) tentativa de preservação da “pureza” do processo eleitoral, já que criminosos estariam propensos a fraudar ou interferir no processo de votação; 3) e justificações *neocontratualistas*, no sentido de que quem desobedece as leis estabelecidas pelo contrato pode ser punido com a perda do direito de participação, tornando-se um indivíduo excluído da sociedade, podendo, inclusive, ser apontado como um inimigo.

Neste sentido, a autora (PETTUS, 2005, p. 129) compreende que o que é apresentado como uma justificativa *moral* (digno x indigno) para a restrição dos direitos políticos é, na verdade, uma justificativa *política* para uma exclusão desproporcional de determinados grupos marginalizados, notadamente por um viés socioeconômico e de raça, o que é incondizente com uma sociedade comprometida com a igualdade política. Como veremos no próximo subcapítulo, os argumentos utilizados para restringir o direito de voto para pessoas condenadas no Brasil são bem semelhantes aos utilizados nos Estados Unidos e em outros lugares do mundo.

3.4 Um panorama sobre o direito de voto no âmbito do sistema penitenciário e socioeducativo brasileiro

Após uma exposição sobre o cenário internacional em relação ao direito de voto de pessoas condenadas, a discussão recai sobre o contexto brasileiro, que é marcado por uma restrição ampla e automática dos direitos políticos de todas as pessoas que tenham uma condenação criminal transitada em julgado. Para iniciar essa discussão, é importante ressaltar que a norma que prevê a suspensão dos direitos políticos de uma pessoa condenada (Art. 15, III) não foi uma inovação da Constituição de 1988. Segundo Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 174), essa norma foi prevista em todas as Constituições anteriores, inclusive a primeira Constituição brasileira, a Constituição Imperial de 1824.

Contudo, apesar dessa previsão, a Constituição de 1824 apresentava um critério físico para a exclusão eleitoral, já que associava a suspensão dos direitos políticos à privação de

liberdade ou degredo³⁴. Sendo assim, a suspensão de direitos políticos como consequência de qualquer condenação criminal, não mais dependendo da restrição de liberdade, está estabelecida no Brasil desde 1891, a partir da primeira Constituição republicana (FERRARINI, 2021, p. 27). Para Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 176), a suspensão dos direitos políticos de pessoas condenadas, no contexto do final do século XVIII e início do século XIX, estava relacionada a um cenário de elitização do eleitorado, que se materializou também na prática de políticas censitárias de restrição ao voto.

Assim, apenas um seleto grupo de pessoas privilegiadas poderia participar da esfera pública. Excluídas da participação, as pessoas criminalmente condenadas eram punidas com a *morte cívica*, ainda que de forma temporária (OLIVEIRA, 2021, p. 176). Neste sentido, Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 175) ressalta que o pensamento liberal em ascensão naquele período não compreendia a cidadania como um direito, mas como um privilégio. Por outro lado, o autor (2021, p. 176) pontua que, com exceção da Constituição de 1891 e da Constituição de 1988, todas as outras constituições brasileiras previram expressamente um dispositivo para impedir que pessoas condenadas se alistassem como eleitores.

Desta forma, para Fábio Rocha de Oliveira (2021), a omissão de tal dispositivo na Constituição de 1988 seria um indício de que nem todos os direitos políticos deveriam ser afetados pela condenação criminal, ou seja, que o direito de voto da pessoa condenada deveria ser preservada. Assim, o autor (OLIVEIRA, 2021, p. 177) compreende que a retirada de todos os direitos políticos de um cidadão condenado não era um objetivo dos constituintes. Apesar disso, o que ficou estabelecido legislativamente e juridicamente no Brasil foi um entendimento pela restrição ampla, geral e automática dos direitos políticos de pessoas criminalmente condenadas.

Neste sentido, Luigi Ferrarini (2021, p. 180-181) aponta três matrizes discursivas que foram — e ainda são — utilizadas para restringir a participação eleitoral das pessoas que se encontram nessa situação no Brasil: a) discursos de cunho moral ou ético, afirmando que as pessoas condenadas não podem exercer a sua cidadania devido à condenação; b) o afastamento de pessoas condenadas das urnas garantiria maior legitimidade e idoneidade ao processo eleitoral, evitando que esses cidadãos e cidadãs fossem manipulados por agentes públicos ou por organizações criminosas; c) e uma lógica contratualista, excluindo da comunidade política os indivíduos que violaram o contrato social.

³⁴ Art. 8. Suspende-se o exercicio dos Direitos Politicos: I. Por incapacidade physica, ou moral. II. Por Sentença condemnatoria a prisão, ou degredo, enquanto durarem os seus effeitos. Disponível em: <https://x.gd/jCV70>. Acesso em 25 de janeiro de 2023.

Portanto, ao longo deste subcapítulo, serão analisados o processo de deliberação, na história recente do Brasil, sobre o direito de voto de pessoas criminalmente em três dimensões: na Constituinte, para uma melhor compreensão do processo de construção do texto que trata da suspensão dos direitos políticos; no âmbito do Poder Judiciário, a partir de dois julgamentos do Supremo Tribunal Federal; e, por fim, no Poder Legislativo, a partir da análise de propostas que possuíam o intuito de ampliar a garantia do direito de voto para as pessoas condenadas. Por fim, a última seção apresenta argumentos utilizados para defender uma ampliação da participação política das pessoas criminalmente condenadas no Brasil.

Torna-se importante, novamente, ressaltar que os estudos encontrados sobre o tema se tratam, basicamente, de produções acadêmicas do campo do Direito. Portanto, algumas das discussões jurídicas realizadas nesses trabalhos não serão aprofundadas. Por outro lado, é mais do que necessário compreender o histórico envolvendo a legislação brasileira para que seja possível uma interpretação mais efetiva do atual panorama em relação ao direito de voto no sistema penitenciário e socioeducativo no Brasil.

3.4.1 O debate na elaboração da Constituição de 1988

Elaborada após o fim da Ditadura Militar (1964-1985), a Constituição de 1988 ampliou as liberdades civis e garantiu direitos para as cidadãs e cidadãos brasileiros. De acordo com José Murilo de Carvalho (2021, p. 203), a Assembleia Constituinte “redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome Constituição Cidadã”. A elaboração da Carta contou com a participação de 559 parlamentares, sendo 487 deputados federais e 72 senadores³⁵.

O trabalho da Assembleia Nacional Constituinte³⁶, presidido pelo deputado federal Ulysses Guimarães (PMDB), contou com sete etapas, que se desdobraram em 25 fases distintas. Em praticamente todas essas fases, o tema sobre os direitos políticos de pessoas condenadas foi objeto de discussão. Luigi Ferrarini (2021, p. 43-44) destaca que o primeiro trabalho que fez referência à suspensão dos direitos políticos da pessoa condenada estipulou que tal restrição deveria acontecer somente no caso de condenações com penas superiores a dois anos, mas sem citar a necessidade de decisão transitada em julgado: o relator da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias Lysâneas Maciel (PDT) apresentou um anteprojeto

³⁵ A Assembleia Constituinte ainda teve 35 parlamentares suplentes: 25 deputados e 10 senadores. Mais informações: <https://x.gd/rTAWW>. Acesso no dia 26 de janeiro de 2023.

³⁶ Disponível em: <https://x.gd/v6PJg>. Acesso no dia 25 de janeiro de 2023.

que previa no artigo 11, § 1º, que “os direitos políticos seriam suspensos por condenação criminal a mais de dois anos, enquanto durarem os seus efeitos”³⁷.

O anteprojeto em questão recebeu uma emenda da deputada federal Anna Maria Rattes (PMDB), que propôs a retirada do trecho que previa a suspensão dos direitos políticos por condenação criminal. Em sua justificativa, a constituinte destacou que a participação eleitoral da pessoa presa seria uma forma de recuperá-lo socialmente e prepará-lo para uma futura reintegração na sociedade³⁸.

A emenda foi integralmente acolhida pelo relator Lysâneas Maciel (PDT). Desta forma, o anteprojeto enviado à Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher não previu qualquer tipo de suspensão do voto de pessoas condenadas, somente estipulando como situações para a perda dos direitos políticos o cancelamento de naturalização por sentença judicial e a incapacidade civil absoluta (FERRARINI, 2021, p. 46).

Na outra subcomissão que tratou do tema dos direitos políticos de pessoas condenadas, a Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, o anteprojeto inicialmente proposto pelo relator, o deputado federal Francisco Rossi (PTB), não abordou a questão do direito de voto de pessoas condenadas. No entanto, na fase de proposição de emendas, o deputado federal Paulo Delgado (PT) propôs uma alteração no anteprojeto, estabelecendo que “nenhum brasileiro será excluído do alistamento eleitoral por razões de sexo, raça, grau de instrução, fortuna, convicção política, fé religiosa, profissão e condenação criminal”³⁹. Contudo, a emenda foi rejeitada pelo relator Francisco Rossi (PTB), que alegou não concordar com o alistamento obrigatório e indiscriminado de pessoas condenadas por crimes comuns (FERRARINI, 2021, p. 47).

O deputado federal Paulo Delgado (PT) voltou a tratar do tema na 13ª reunião ordinária da Subcomissão. Na ocasião, o constituinte defendeu a proposição argumentando que era clara a falência do sistema penitenciário brasileiro e que a emenda em questão pretendia, através do exercício pleno do direito de cidadania, dar aos condenados o direito de voto. Já o relator Francisco Rossi (PTB) apenas sustentou que, para ele, não haveria sentido que uma pessoa condenada pudesse se alistar. Submetida à votação, a emenda foi rejeitada por 16 votos a 4 (FERRARINI, 2021, p. 48).

³⁷ Disponível em: <https://x.gd/U8nNu>. Acesso no dia 25 de junho de 2023.

³⁸ Disponível em: <https://x.gd/naorm>. Acesso no dia 25 de junho de 2023.

³⁹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-129.pdf>. Acesso no dia 25 de junho de 2023.

Portanto, para Luigi Ferrarini (2021, p. 49), havia um quadro favorável à manutenção dos direitos políticos para pessoas condenadas ao final da primeira etapa de trabalho da Constituinte, a fase das Subcomissões Temáticas, já que não havia um dispositivo que diretamente restringia os direitos políticos de pessoas condenadas. No anteprojeto da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, devido à emenda apresentada pela constituinte Anna Maria Rattes (PMDB), não foi proposta a suspensão dos direitos políticos das pessoas condenadas.

Já no anteprojeto da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, apesar da rejeição da proposta do constituinte Paulo Delgado (PT) pela ampliação máxima do alistamento, ficou especificado somente a previsão de restrição de alistamento para pessoas privadas dos direitos políticos nos termos a serem dados pela Constituição, ou seja, não restringindo diretamente o direito de voto de pessoas condenadas. Os anteprojeto em questão — e os outros das Subcomissões Temáticas — foram enviados para suas respectivas Comissões Temáticas.

Contudo, na Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, novas emendas ao anteprojeto da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias resultaram na inclusão de um dispositivo que, apesar de visar maiores garantias, na prática, restringia os direitos políticos das pessoas condenadas (FERRARINI, 2021, p. 49). O deputado federal Siqueira Campos (PDC) sugeriu a inclusão de um parágrafo que estabelecia que “as restrições feitas ao preso, no que diz respeito aos seus direitos civis e políticos, serão aquelas decorrentes de sentença transitada em julgado”⁴⁰. Já o deputado federal José Genuíno (PT) propôs emenda para constar o alistamento obrigatório a todas as pessoas, impedindo a exclusão por razões como condenação criminal (FERRARINI, 2021, p. 49).

Ao analisar as emendas, o relator da Comissão, o senador José Paulo Bisol (PSDB), rejeitou a proposta de José Genuíno (PT), utilizando como justificativa o fato de que todas as “categorias” já estariam abrangidas porque a redação do tema estabelecia que “todos os brasileiros” poderiam se alistar. Já a emenda do deputado Siqueira Campos (PDC) foi aprovada parcialmente (FERRARINI, 2021, p. 50). Portanto, no anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, ficou estabelecido que:

Art.7º - É vedada a cassação de direitos políticos, salvo em virtude de cancelamento da naturalização, por sentença judicial, e de incapacidade civil absoluta.
§ 1º - Não haverá sanção penal que importe a perda definitiva dos direitos políticos.

⁴⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-65.pdf>. Acesso no dia 25 de junho de 2023.

§ 2º - A aplicação da sanção penal de suspensão dos direitos políticos depende de sentença transitada em julgado, que a ela se refira explicitamente (grifo nosso)⁴¹.

Na outra comissão que abordou o tema sobre os direitos políticos de pessoas condenadas, a Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, não houve grandes alterações em relação ao que foi estabelecido inicialmente na Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos. O constituinte Paulo Delgado (PT), assim como na etapa da subcomissão, propôs uma emenda que estabelecia a proibição de exclusão do alistamento por condenação criminal. No entanto, a emenda foi rejeitada pelo relator da Comissão, o deputado federal Prisco Viana (PMDB) (FERRARINI, 2021, p. 51).

Mesmo com a terceira rejeição, Paulo Delgado (PT), em conjunto com o deputado federal José Genuíno (PT), tentou incluir outra emenda para ampliar a garantia do direito de voto. Na fase de apresentação de emendas ao Substitutivo, os deputados propuseram uma modificação no artigo 2º, §1º⁴², sugerindo que ficasse estabelecido a obrigatoriedade de alistamento para todos os brasileiros⁴³. No entanto, a proposição também não foi aceita. Sendo assim, Luigi Ferrarini (2021, p. 52) aponta que, ao final da etapa das Comissões Temáticas, houve a inclusão de um dispositivo prevendo a suspensão dos direitos políticos a partir de sanção penal, desde que a punição estivesse determinada pela sentença condenatória.

Ao fim da etapa das Comissões Temáticas, os anteprojetos foram encaminhados para a Comissão de Sistematização para serem compatibilizados em um único projeto constitucional, que seria, posteriormente, enviado ao plenário da Constituinte para votação. Assim, no primeiro anteprojeto da Comissão de Sistematização, o entendimento estabelecido foi o mesmo do anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, ou seja, pela restrição condicional dos direitos políticos em razão de uma sanção penal. Nas duas fases seguintes, não foram apresentadas emendas relacionadas aos direitos políticos de pessoas apenadas (FERRARINI, 2021, p. 53). Portanto, ficou estabelecido no Projeto de Constituição a possibilidade de suspensão dos direitos políticos devido a uma sanção penal, desde que expressamente referida em sentença transitada em julgado:

Art. 28 - É vedada a cassação de direitos políticos, salvo em virtude de cancelamento da naturalização, por sentença judicial, e de incapacidade civil absoluta.

§ 1º - Não haverá sanção penal que importe a perda definitiva dos direitos políticos.

§ 2º - A aplicação da sanção penal de suspensão dos direitos políticos depende de sentença transitada em julgado, que a ela se refira explicitamente (grifo nosso)⁴⁴.

⁴¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-69.pdf>. Acesso em 26 de janeiro de 2023.

⁴² “O alistamento e o voto são obrigatórios, salvo para os analfabetos, os maiores de setenta e cinco anos e os deficientes físicos”. Disponível em: <https://x.gd/aF4hG>. Acesso no dia 26 de janeiro de 2023.

⁴³ Disponível em: <https://x.gd/n6kyA>. Acesso no dia 26 de janeiro de 2023.

⁴⁴ Disponível em: <https://x.gd/pMFn2>. Acesso no dia 26 de janeiro de 2023.

Posteriormente, na fase de apresentação de emendas de plenário e populares, três propostas foram apresentadas de modo favorável a uma ampliação da garantia do direito de voto para as pessoas condenadas (FERRARINI, 2021, p. 53). Mais uma vez, o constituinte Paulo Delgado (PT) apresentou uma emenda com o intuito de ampliar o alistamento eleitoral, propondo redação que previa que nenhum brasileiro deveria ser excluído do direito de voto por condenação criminal⁴⁵.

Já o deputado federal Tito Costa (PMDB) propôs uma emenda que modificava a redação do artigo 28, §2º, incluindo um trecho que definia que a sanção penal, apesar de poder suspender os direitos políticos, não poderia proibir especificamente o direito de voto. Para justificar tal proposta, o constituinte alegou que, apesar de ser um avanço a suspensão dos direitos políticos apenas quando determinada em sentença transitada em julgado, a numerosa comunidade carcerária não deveria ter o direito de voto restringido, já que o voto poderia ser um meio eficaz para a função de ressocialização, além do fato de que não seriam cabíveis maiores restrições, de acordo com a Lei de Execução Penal (FERRARINI, 2021, p. 54).

Em outra emenda que objetivava uma maior garantia de voto às pessoas condenadas, o deputado federal Vasco Alves (PMDB) propôs que se incluísse um item que fixava que o “preso terá direito de voto. Nenhuma restrição será feita ao preso, no que concerne aos seus direitos civis e políticos, que não aquelas decorrentes de sentença transitada em julgado”⁴⁶. O constituinte justificou tal proposta argumentando que todos os direitos da vida civil deveriam ser garantidos para as pessoas encarceradas, com o intuito de evitar que elas perdessem totalmente a ligação com a sociedade e para facilitar o processo de reintegração.

No entanto, as três emendas que tinham o intuito de garantir o direito de voto de pessoas apenas foram rejeitadas pelo deputado federal Bernardo Cabral (PMDB), o relator da Comissão de Sistematização (FERRARINI, 2021, p. 55). Já o senador José Ignacio Ferreira (PMDB) apresentou uma proposta para alterar a redação do artigo 28, com o intuito de diferenciar os casos de perda dos direitos políticos (perda de nacionalidade e por incapacidade civil absoluta) para o caso de suspensão dos direitos políticos por sentença penal condenatória. Essa emenda foi parcialmente aprovada pelo relator (FERRARINI, 2021, p. 55).

Por outro lado, uma emenda foi proposta com o intuito de restringir a participação eleitoral de pessoas condenadas. O deputado federal Acival Gomes (PMDB) sugeriu a retirada

⁴⁵ Disponível em: <https://x.gd/QgQ6o> Acesso no dia 25 de junho de 2023.

⁴⁶ Disponível em: <https://x.gd/R0d1l>. Acesso no dia 25 de junho de 2023.

do artigo 28, §2º⁴⁷, alegando que a matéria deveria ser objeto do Estatuto Penal e não da Constituição. Além disso, o entendimento do constituinte era de que seria “extravagante” que pessoas privadas de liberdade pudessem exercer os direitos políticos pelo simples fato da sentença transitada em julgado não explicitar a sanção acessória (FERRARINI, 2021, p.55).

Ao contrário das outras emendas, essa proposta foi aprovada pelo relator Bernardo Cabral (PMDB), que informou que concordava com as justificativas apresentadas por Acival Gomes (PMDB) (FERRARINI, 2021, p. 55). Desta forma, no Primeiro Substitutivo do Relator ficou definido no art. 15 que: “a sanção penal de suspensão dos direitos políticos depende do trânsito em julgado da sentença”⁴⁸. Ou seja, o relator, ao aceitar a proposta de Acival Gomes (PMDB), retirou o trecho que exigia que a suspensão dos direitos políticos estivesse expressamente determinada na sentença transitada em julgado — o que objetivamente restringia os direitos políticos das pessoas condenadas de maneira ampla e indiscriminada.

Na etapa de apresentação de emendas ao Primeiro Substitutivo do Relator, os constituintes Tito Costa (PMDB) e Vasco Alves (PMDB) repetiram as propostas feitas na fase anterior. Tito Costa (PMDB) propôs emenda que modificava o artigo 15, determinando que a “aplicação da sanção penal de suspensão dos direitos políticos depende de sentença transitada em julgado, que se refira explicitamente, não podendo proibir entanto o direito de voto”⁴⁹. Como justificativa, o deputado federal se referiu, novamente, ao fato de que a participação eleitoral seria um meio eficaz para garantir a ressocialização dos detentos.

Também de maneira similar, Vasco Alves (PMDB) propôs a inclusão de um parágrafo no artigo 6º do Substitutivo com o intuito de resguardar o direito de voto de pessoas condenadas. Assim, ficaria estabelecido que o “preso terá direito de voto. Nenhuma restrição será feita ao preso, no que concerne (sic) aos seus direitos civis e políticos, que não aquelas decorrentes de sentença transitada em julgado”⁵⁰. O constituinte utilizou a mesma justificativa da emenda anterior, ressaltando a importância da manutenção dos direitos civis dos detentos, já que isso poderia manter o vínculo com o tecido social e, assim, facilitar a verdadeira função da pena, qual seja a reintegração da população carcerária.

Novamente, as emendas foram rejeitadas. Em relação à proposta de Tito Costa (PMDB) o parecer indicou que o dispositivo em questão já havia sido suprimido do Substitutivo e que,

⁴⁷ A aplicação da sanção penal de suspensão dos direitos políticos depende de sentença transitada em julgado, que a ela se refira explicitamente. Disponível em: <https://x.gd/ogUVH> Acesso no dia 26 de janeiro de 2023.

⁴⁸ Disponível em: <https://x.gd/XbRQn>. Acesso no dia 26 de janeiro de 2023.

⁴⁹ Disponível em: <https://x.gd/6IDm1>. Acesso no dia 27 de janeiro de 2023.

⁵⁰. Disponível em: <https://x.gd/Juavt>. Acesso no dia 27 de janeiro de 2023.

assim, a emenda perdia a sua razão de ser⁵¹. Já no caso da proposta de Vasco Alves (PMDB), a rejeição foi pela não concordância em relação ao direito de voto de pessoas condenadas. Ao fazer referência ao argumento de que o preso não deveria perder o vínculo com o tecido social, o parecer alega que “o direito de voto pressupõe interesses comunitários dos quais o presidiário não participa”. Além de que o voto da pessoa presa poderia “facilmente ser manipulado pela ‘falange vermelha’, pelo diretor do presídio, pelos guardas etc.”⁵².

Ainda em relação à etapa de apresentação de emendas ao Primeiro Substitutivo do Relator, diversas outras propostas foram feitas para modificar o artigo 15⁵³. Duas tinham o intuito de apenas mudar a redação da norma, mas mantendo a possibilidade de suspensão dos direitos políticos a partir da sentença transitada em julgado; outras apontavam para uma maior restrição em relação ao direito de voto de pessoas apenadas; e, por fim, algumas sugeriam a substituição da hipótese de “suspensão” para “perda” dos direitos políticos (FERRARINI, 2021, p. 57-58). Em relação ao primeiro grupo de emendas, Luigi Ferrarini (2021, p. 58-59) aponta que tanto o senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB) quanto o deputado Egídio Ferreira Lima (PMDB) apresentaram sugestões para modificar a redação, mas sem alterar expressivamente o conteúdo do artigo 15. As duas propostas em questão foram rejeitadas.

Por outro lado, os deputados Cunha Bueno (PDS), Victor Faccioni (PDS) e o senador José Richa (PSDB), acompanhado por outros constituintes, propuseram emendas que deixavam de prever a restrição dos direitos políticos como possibilidade de sanção penal, passando a determiná-la como consequência de toda condenação criminal; já os deputados Antônio Mariz (PMDB) e Nelson Friedrich (PMDB), além de propor a substituição do termo “sanção penal” por “condenação criminal”, incluíram uma sugestão de suspensão dos direitos políticos por condenação em ação popular por lesão à União, Estado ou Município, por prazo definido na sentença transitada em julgado (FERRARINI, 2021, p. 59).

Em relação à proposta de Cunha Bueno (PDS), o parecer do relator indicou que, apesar de conter “objeções fundadas em motivos dos mais louváveis”, a proposta não se enquadraria inteiramente na perspectiva jurídico-institucional do Primeiro Substitutivo (FERRARINI, 2021, p. 61). No caso da emenda de Victor Faccioni (PDS), o parecer indicou que as modificações sugeridas seriam em parte aceitáveis, mas que a redação inicial do Substitutivo teria preferência por atender ao interesse da classe política e por estar dentro dos padrões

⁵¹ Disponível em: <https://x.gd/qxPz9>. Acesso no dia 27 de janeiro de 2023.

⁵² Disponível em: <https://x.gd/oL2kr>. Acesso no dia 27 de janeiro de 2023.

⁵³ “A sanção penal de suspensão dos direitos políticos depende do trânsito em julgado da sentença”. Disponível em: <https://x.gd/HcIfS>. Acesso no dia 26 de janeiro de 2023.

exigidos pela técnica legislativa (FERRARINI, 2021, p. 62). Já em referência às propostas dos deputados Antônio Mariz (PMDB) e Nelson Friedrich (PMDB) e do senador José Richa (PSDB), o parecer estabeleceu que seriam levadas em consideração para a elaboração do novo Substitutivo (FERRARINI, 2021, p. 61).

Contudo, as emendas mais restritivas em relação ao direito de voto de pessoas condenadas foram propostas, separadamente, pelos deputados Bonifácio de Andrada (PDS), Roberto Jefferson (PTB) e Manoel Moreira (PMDB). Os três parlamentares, de modo geral, sugeriram a supressão do artigo 15 e a inclusão no artigo 14⁵⁴(que tratava da perda de direitos políticos) da sentença transitada em julgado como hipótese de *perda* dos direitos políticos (FERRARINI, 2021, p. 58-59). No caso específico do deputado Manoel Moreira (PDMB), o constituinte alegou que era necessário incluir a condenação criminal transitada em julgado dentre as causas que permitiam a *cassação* dos direitos políticos⁵⁵.

Em relação a essas emendas mais restritivas, o parecer do relator indicou que a alteração proposta por Bonifácio de Andrada (PDS) não melhoraria o texto, sendo preferível a manutenção da redação original. No caso da sugestão de Manoel Moreira (PMDB), foi informado que a emenda já estaria contemplada no Substitutivo. Por fim, em relação à proposta de Roberto Jefferson (PTB), o parecer foi parcialmente favorável, sendo a emenda atendida em linhas gerais no Substitutivo (FERRARINI, 2021, p. 61).

Ao analisar os pareceres em relação às emendas apresentadas, Luigi Ferrarini (2021, p. 62) aponta que as propostas que visavam uma maior garantia do direito de voto foram rejeitadas, a partir de diversas justificativas, como o fato do artigo em questão ter sido suprimido do Substitutivo, de que interesses comunitários não diziam respeito às pessoas encarceradas ou até mesmo indicando um risco de manipulação das escolhas políticas das pessoas encarceradas. Contudo, as propostas que, na prática, alteravam e restringiam os direitos políticos de pessoas condenadas foram consideradas para a formulação do Segundo Substitutivo do Relator.

Portanto, a norma ficou ainda mais restritiva: houve a retirada do trecho que definia que a suspensão só aconteceria quando fosse especificada na sentença condenatória. Ou seja, a suspensão passou a ser prevista de maneira ampla e indiscriminada para todas as condenações. Sendo assim, ficou estabelecido no artigo 14 do Segundo Substitutivo do Relator, no âmbito da

⁵⁴ “É vedada a cassação de direitos políticos e a perda destes dar-se-á: I - pelo cancelamento da naturalização por sentença judicial transitada em julgado; II - pela incapacidade civil absoluta”. Disponível em: <https://x.gd/P95FS>. Acesso no dia 27 de janeiro de 2023.

⁵⁵ Disponível em: <https://x.gd/3fQCH>. Acesso no dia 27 de janeiro de 2023.

Comissão de Sistematização, que seria “vedada a cassação de direitos políticos, e a perda destes dar-se-á: [...] III - por motivo de condenação penal, enquanto durarem seus efeitos”⁵⁶.

Contudo, o trecho foi alterado no documento final da Comissão de Sistematização, o Projeto A da Constituição, ficando definido que seria “vedada a cassação de direitos políticos, **e sua perda ou suspensão** dar-se-á nos casos de: [...] III - condenação penal, enquanto durarem seus efeitos”⁵⁷ (grifo nosso). Posteriormente, uma emenda proposta pelo “Centrão”, que contava com 291 signatários, sugeriu uma mudança em todo o título que tratava dos direitos e garantias fundamentais, com a justificativa de aprimoramento da legislação. A emenda incluía a necessidade do trânsito em julgado para a restrição dos direitos políticos (FERRARINI, 2021, p. 63). Desta forma, ficaria estabelecido que é “vedada a cassação de direitos políticos, e sua perda ou suspensão dar-se-á nos casos de: [...] III - condenação criminal **transitada em julgado**, enquanto durarem seus efeitos”⁵⁸.

Tal emenda teve parecer favorável em diversos artigos, dentre os quais o que dizia respeito aos direitos políticos das pessoas condenadas. Sendo assim, a redação proposta pela emenda para o artigo 16, inciso III, permaneceu praticamente idêntica na Constituição Federal. A versão definitiva ficou estabelecida no artigo 15, mantendo a possibilidade de restrição dos direitos políticos para todas as condenações criminais, mas sendo necessário o trânsito em julgado da decisão judicial:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º (grifo nosso)⁵⁹.

Portanto, ao longo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, houve um endurecimento da norma que tratava dos direitos políticos das pessoas condenadas. A partir do levantamento feito por Luigi Ferrarini (2021), é interessante notar que os constituintes que apresentaram emendas em defesa da garantia de voto para pessoas condenadas estavam no campo ideológico do centro e da esquerda: os deputados Paulo Delgado (PT), José Genoíno (PT), Anna Maria Rattes (PMDB), Tito Costa (PMDB) e Vasco Alves (PMDB).

⁵⁶ Disponível em: <https://x.gd/XvDVC>. Acesso no dia 27 de janeiro de 2023.

⁵⁷ Disponível em: <https://x.gd/eUmW3>. Acesso no dia 27 de janeiro de 2023.

⁵⁸ Disponível em: <https://x.gd/FTMt1>. Acesso no dia 25 de junho de 2023.

⁵⁹ Disponível em: <https://x.gd/UBbZ0>. Acesso no dia 27 de janeiro de 2023.

Por outro lado, os deputados Bernardo Cabral, Acival Gomes, Antônio Mariz, Nelson Friedrich, Manoel Moreira, também do PMDB, e o deputado Francisco Rossi, do PTB, posicionaram-se de forma contrária ao voto de pessoas condenadas. Além disso, deputados de partidos mais alinhados à direita apresentaram emendas mais restritivas em relação ao direito de voto de pessoas condenadas, como Roberto Jefferson, do PTB, e Cunha Bueno, Victor Faccioni e Bonifácio de Andrada, do PDS.

Em entrevista dada a Luigi Ferrarini (2021, p. 221), José Genoíno (PT), um dos deputados que participou da Assembleia Constituinte e defendeu o direito de voto para as pessoas criminalmente condenadas, falou sobre a intenção de ampliar as condições da cidadania política no contexto de redemocratização do país. Segundo o ex-deputado, a intenção era ampliar os direitos políticos e as condições de cidadania, com o direito de voto das pessoas presas incluídas nessa agenda.

3.4.2 Julgamentos do tema no STF

Dois julgamentos no Supremo Tribunal Federal, um em 1995 e outro em 2019, foram determinantes para a consolidação do entendimento jurídico brasileiro de que a condenação criminal definitiva impede o exercício dos direitos políticos, tanto o direito de voto (alistabilidade) quanto o direito de ser votado (elegibilidade). Nestes dois julgamentos, o STF concluiu pela aplicabilidade ampla e imediata da suspensão dos direitos políticos das pessoas condenadas. O motivo para isso seria eminentemente ético: o entendimento prevalecente foi de indignidade e inidoneidade de pessoas condenadas, ou seja, quem recebe uma condenação criminal não possui condições morais para participar dos negócios públicos (OLIVEIRA, 2021, p. 35).

Para Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 35), tal entendimento se trata de uma concepção extremamente rigorosa na medida em que a norma constitucional “tem aplicabilidade imediata, não demanda lei que a regule, incide sobre todos os direitos políticos, é aplicável em qualquer infração penal e independe da pena aplicada ou de estar o condenado solto ou preso”. No primeiro julgamento, em 1995, a tese vencedora contou com a maioria mínima de seis votos e, assim, definiu que o art. 15, III, da Constituição seria autoaplicável e de eficácia imediata, portanto, a suspensão dos direitos políticos seria uma consequência do trânsito em julgado de qualquer condenação criminal (OLIVEIRA, 2021, p. 83). Contudo, Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 84) aponta que o caso em questão se tratava da análise da situação de uma pessoa que foi condenada pelo crime de injúria, mas que, posteriormente, havia vencido a eleição para vereador. Sendo assim, a discussão sobre o caso se deu sobre a possibilidade de manutenção da

elegibilidade (direito de ser votado) do indivíduo em específico, considerando que ele não estava preso. Contudo, os ministros do STF, em sua maioria, compreenderam que o fato do indivíduo estar preso ou em liberdade era irrelevante. Sendo assim,

O entendimento que prevaleceu no julgamento fixou que o objetivo da norma, por seu fundamento ético, era reservar os cargos públicos para cidadãos insuspeitos e, por tal razão, não importaria o crime cometido ou a pena aplicada, eis que qualquer pessoa criminalmente condenada receberia o rótulo de "suspeita" para o exercício de mandato eletivo (OLIVEIRA, 2021, p. 90).

Outros ministros, no entanto, divergiram do entendimento prevalecente. Para o ministro Marco Aurélio, por exemplo, a restrição dos direitos políticos deveria se dar apenas nos casos de encarceramento. Além disso, ao se referir ao fato de que o Brasil passou por um período no qual era comum a suspensão e a cassação dos direitos políticos, o ministro defendeu que apenas uma lei poderia especificar os crimes aos quais se aplicaria a suspensão (OLIVEIRA, 2021, p. 88). O entendimento do STF, no entanto, foi reafirmado em novo julgamento, em 2019.

Na ocasião, um indivíduo condenado pelo uso de documento falso teve a pena privativa de liberdade substituída por sanções restritivas de direitos. Em razão da manutenção da liberdade do indivíduo, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais decidiu afastar a determinação de suspensão dos direitos políticos do condenado, ou seja, manteve os direitos políticos preservados desse cidadão em específico. Contudo, o Ministério Público apresentou um recurso diante dessa decisão, e o recurso foi julgado pelo STF (OLIVEIRA, 2021, p. 90).

Em seu julgamento, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu a tese de que a suspensão de direitos políticos também se aplica em casos de substituição da pena privativa de liberdade por uma pena restritiva de direitos⁶⁰ (OLIVEIRA, 2021, p. 91). Nota-se que o relator do caso, o ministro Marco Aurélio, manteve um posicionamento similar ao do julgamento de 1995, defendendo que a suspensão dos direitos políticos não deveria ser aplicada em delitos de menor gravidade e que, sendo o condenado beneficiado pela substituição da pena, estando assim em liberdade, não deveria perder a sua cidadania. O ministro destacou ainda que o indivíduo se torna “cidadão de segunda classe” quando está em liberdade, mas sem os direitos políticos preservados (OLIVEIRA, 2021, p. 93-94).

Contudo, o ministro Alexandre de Moraes divergiu do entendimento do relator. Para o ministro, não seria preciso uma lei para estabelecer os casos e condições para a suspensão dos direitos políticos; além disso, o ministro alegou que a suspensão dos direitos políticos por condenação criminal sempre foi interpretada como autoaplicável no entendimento

⁶⁰ A tese fixada foi a seguinte: “A suspensão de direitos políticos prevista no artigo 15, inciso III, da Constituição Federal, aplica-se no caso de substituição da pena privativa de liberdade pela restritiva de direitos”.

constitucional brasileiro (OLIVEIRA, 2021, p. 94). Apenas a ministra Rosa Weber divergiu de Alexandre de Moraes, e o ministro Luiz Fux fez uma ressalva em seu voto.

A ministra Rosa Weber, nas palavras de Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 95) “ponderou que se deve buscar a máxima efetividade dos direitos fundamentais, nos quais se inserem os direitos políticos”. A ministra também defendeu que apenas uma lei poderia prever os crimes específicos em que a restrição dos direitos políticos seria automática. Desta forma, não sendo uma norma autoaplicável, de eficácia imediata e automática, a suspensão deveria ser determinada em sentença e reservadas a casos graves (OLIVEIRA, 2021, p. 96).

Por fim, o ministro Luiz Fux acompanhou o voto do ministro Alexandre de Moraes, mas defendeu que delitos de menor potencial ofensivo não deveriam provocar a suspensão dos direitos políticos. Sendo assim, para Fux, a restrição dos direitos em questão só deveria acontecer de forma automática nos crimes definidos pela “Lei da Ficha Limpa”. Essa tese do ministro Luiz Fux, no entanto, também não prevaleceu. Sendo assim, o STF manteve o entendimento de que a restrição de direitos políticos é autoaplicável, abrangente, de eficácia imediata e de incidência automática (OLIVEIRA, 2021, p. 96-97).

Ao analisar os dois julgamentos no âmbito do Supremo Tribunal Federal, Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 98) ressalta que não houve um aprofundamento interpretativo sobre a diferenciação dos direitos políticos — a alistabilidade e a elegibilidade — para a suspensão automática da participação eleitoral em razão de uma condenação criminal transitada em julgado. Para o autor (OLIVEIRA, 2021), o questionamento principal a ser analisado não deveria ser quando os direitos políticos devem ser suspensos, mas sim quais os direitos políticos que poderiam ser restringidos.

Para efeito de comparação, é importante destacar ainda que, no julgamento de 2019, as três decisões emblemáticas sobre o tema (Suprema Corte do Canadá, Suprema Corte da África do Sul e Corte Europeia de Direitos Humanos), já tinham sido tomadas, e as três foram dadas em direção a uma maior inclusão da participação eleitoral de pessoas condenadas, sendo vedada a proibição geral ao direito de voto por ofensa aos direitos humanos (OLIVEIRA, 2021, p. 267). As decisões no âmbito do STF, no entanto, não tiveram o mesmo entendimento. Neste sentido, Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 283) compreende que a “interpretação prevalente na doutrina e jurisprudência brasileiras, amparada pelo Supremo Tribunal Federal, conferindo uma abrangência ampla ao art. 15, III, da Constituição Federal, encontra-se na retaguarda do pensamento mundial”.

Em suma, é perceptível uma evolução progressiva no pensamento jurídico das diversas nações no sentido de conceber a impossibilidade de se restringir indiscriminadamente o direito de voto a qualquer apenado, sob pena de agressão do

princípio democrático; assim, mesmo na hipótese de um país optar por limitar a alistabilidade por força de condenação penal, tal limitação precisa observar um subsídio racional razoável e, portanto, deve estar amparada por um objetivo legítimo, não podendo ser aplicada de forma geral, automática e indiscriminada, como se adota no Brasil (OLIVEIRA, 2021, p. 284).

3.4.3 A discussão no âmbito do Poder Legislativo

Em sua pesquisa, Luigi Ferrarini (2021) aponta três propostas apresentadas que abordam a questão do voto de pessoas condenadas no Brasil: PEC nº 486/1997, PEC nº 22/2002 e PEC nº 65/2003. De modo geral, as três propostas buscaram uma ampliação do direito de voto, mantendo apenas a inelegibilidade no caso de uma condenação transitada em julgado.

A primeira proposta⁶¹ foi apresentada no dia 19 de junho de 1997, na Câmara dos Deputados, pelo deputado Carlos Alberto Campista (PFL), com o objetivo de revogar o inciso III do Artigo 15 da Constituição e alterar o § 4º do Artigo 14, incluindo as pessoas condenadas criminalmente no rol de inelegíveis. Um dos argumentos utilizados para justificar a proposta foi o fato do direito de participação, diretamente ou por meio de representantes, dos processos decisórios ser a pedra angular do regime democrático.

Além disso, foi ressaltada a importância da inclusão política de pessoas presas para que as demandas delas pudessem ser ouvidas. A proposta ainda destacou que, na história constitucional brasileira, a privação dos direitos políticos de pessoas presas se deu por duas razões: a primeira seria por ordem prática, devido às dificuldades de garantia do processo eleitoral em penitenciárias ou do transporte em larga escala de pessoas presas para os locais de votação; a segunda seria uma justificativa ética, em virtude da exclusão se dar pelo cometimento de um determinado crime.

Em resposta a isso, a proposta apresentou um parecer do então deputado Nelson Jobim, relator da Revisão Constitucional de 1994, que defendeu que a sanção prevista no art. 15 da Constituição (perda ou suspensão dos direitos políticos para as pessoas criminalmente condenadas) era extremo e extraordinário. Para Nelson Jobim, não seria eticamente sustentável impor uma sanção de maneira indiscriminada a todas as pessoas criminalmente condenadas.

No dia 16 de setembro de 1997, o relator da proposta, o deputado Edson Silva, emitiu parecer favorável à modificação do texto constitucional, destacando que o objetivo da proposta seria garantir que as pessoas presas pudessem votar, mas sem o direito de serem votadas. O parecer do relator foi aprovado pela Comissão de Justiça e de Redação no dia 18 de novembro de 1997. No entanto, não foi formada uma comissão especial para análise da matéria até o fim

⁶¹ Disponível em: <https://x.gd/o0a62>. Acesso no dia 05 de maio de 2023.

do período de legislatura. Portanto, a proposta foi arquivada no dia 02 de fevereiro de 1999, conforme o artigo 105 do regimento interno da Câmara dos Deputados⁶².

Em 2002, no âmbito do Senado federal, o senador Mozarildo Cavalcanti (PFL) também apresentou uma PEC com a intenção de revogar o inciso III do Art. 15 da Constituição e acrescentar a proibição de elegibilidade para as pessoas criminalmente condenadas no Art. 14⁶³. Como justificativa para a matéria, apontou-se a defesa, por parte de entidades que trabalham no sistema penitenciário, da concessão do direito de voto às pessoas condenadas “como fundamental para humanizar o cumprimento da pena e criar a esperança de melhores condições de vida ao deixar o sistema penitenciário”, além de que a cidadania não deveria ser cassada, já que seria uma cassação do “direito de se fazer ouvir e de obter representação política de seus interesses”.

Apesar de uma defesa do direito de voto, foi apontado que uma pessoa presa não poderia ser elegível por dois motivos: não possuir condições ético-morais para se candidatar e para exercer uma função política e pela impossibilidade de ir e vir. No dia 06 de junho de 2002, foi lido o parecer favorável do relator, o senador Roberto Freire, que argumentou que a proposta era “oportuna e conveniente”. Para o relator, a suspensão do direito de voto deveria acontecer “apenas quando o Juiz ou o Tribunal assinalar expressamente, como pena acessória, a suspensão ou perda dos direitos políticos”.

Isso porque um dos objetivos da condenação é a ressocialização, e a participação nas eleições poderia ser entendida como uma forma de envolvimento qualificado no processo social, o que contribuiria para a integração do indivíduo encarcerado na sociedade. Além disso, o relator apontou os exemplos de países como França, Espanha, Suécia, Itália e Alemanha que possuem legislação que regula o exercício dos direitos políticos de presos e internados. Assim, a proposta de emenda à Constituição incluiria o Brasil no rol de países que buscam ampliar a cidadania. Posteriormente, no entanto, o senador Mozarildo Cavalcanti (PFL), o próprio autor da proposta, pediu a retirada de tramitação em caráter definitivo, no dia 19 de fevereiro de 2003. Em seguida, no dia 13 de março de 2003, foi aprovado o pedido de retirada de tramitação da matéria, resultando em seu arquivamento.

Por fim, no mesmo ano que a PEC nº 22/2002 foi arquivada, foi apresentada uma outra proposta semelhante. No dia 27 de agosto de 2003, o senador Pedro Simon (MDB) apresentou

⁶² Disponível em: <https://x.gd/v1tnQ>. Acesso no dia 05 de maio de 2023.

⁶³ Disponível em: <https://x.gd/61y4w>. Acesso no dia 05 de maio de 2023.

a PEC nº 65/2003⁶⁴, com o intuito de permitir o voto facultativo das pessoas presas, revogando o inciso III do Art. 15, e manter a inelegibilidade, a partir da alteração do Art. 14. Os argumentos apresentados por Pedro Simon (MDB) foram muito similares aos utilizados pelo senador Mozarildo Cavalcanti (PFL), como a humanização do cumprimento das penas, garantia de melhores condições para reintegração à sociedade e a importância da representação política dos interesses desses cidadãos e cidadãs. Enfatizou-se ainda que o direito de voto é uma forma de resgatar o exercício da cidadania.

No dia 17 de setembro de 2003, o relator da proposta, o senador Álvaro Dias, votou pela aprovação da matéria. No entanto, a proposta não avançou no Senado e precisou voltar à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania devido ao fim da 52ª Legislatura. A nomeação de um novo relator, o senador Leomar Quintanilha, só aconteceu no dia 21 de setembro de 2007. Em seu parecer, apresentado no dia 30 de maio de 2008, o senador votou pela rejeição da proposta.

Para justificar a decisão, o senador afirmou que a iniciativa não se compatibiliza com os princípios gerais da Constituição “que objetivam garantir, da melhor forma, a lisura das instituições públicas já tão combalidas e marcadas por severas críticas de corrupção e falta de seriedade por parte de seus representantes”. Assim, a avaliação feita é que não seria prudente permitir o voto daquelas pessoas que possuem uma “dívida com a sociedade”. O senador também se colocou contra o argumento de que a proposta ajudaria na ressocialização. Sendo assim, a impossibilidade de exercício dos direitos políticos de pessoas condenadas teria como motivo a não compatibilidade da condição moral com a faculdade a ser exercida, seja na condição de eleitor ou de candidato.

Diante desse parecer pela rejeição da proposta, a matéria seguiu a tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e foi aguardada para ser incluída na ordem do dia a partir do dia 20 de maio de 2010. Entretanto, devido ao término do período de legislatura, a proposta foi arquivada no dia 10 de janeiro de 2011, conforme o artigo 332 do regimento interno do Senado Federal⁶⁵. Portanto, nota-se que nenhuma das três propostas chegou de fato a ser aprovada ou rejeitada pelo Parlamento: duas foram arquivadas e a outra foi retirada de tramitação. Além disso, é interessante observar que as duas primeiras propostas foram

⁶⁴ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/60853>. Acesso no dia 05 de maio de 2023.

⁶⁵ Disponível em: https://www.senado.gov.br/comissoes/documentos/SGM/regimentoArt_332.pdf. Acesso no dia 05 de maio de 2023.

apresentadas por políticos do PFL, um partido que, historicamente, era ligado à direita. A terceira foi apresentada por um senador do MDB.

Para verificar se o governo brasileiro possui, atualmente, discussões sobre propostas para ampliar a participação eleitoral de pessoas que tenham uma condenação criminal transitada em julgado, foi enviado um questionamento, via Lei de Acesso à Informação, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, no dia 12 de janeiro de 2023. Em resposta ao pedido de informação, os dois ministérios informaram que não há registro de discussão sobre o tema.

Essas respostas não surpreendem. Como bem analisa Luigi Ferrarini (2021, p. 186), o ambiente conservador que se instaurou no Brasil, especialmente nos últimos anos, não permitiria a aprovação de uma medida que ampliasse os direitos das pessoas que estão inseridas no sistema de justiça criminal. Neste cenário, qualquer tentativa de defesa do direito de voto de pessoas condenadas no atual contexto sociopolítico do país não passaria de uma utopia (FERRARINI, 2021, p. 179). Mesmo assim, não faltam argumentos para defender um direito fundamental em uma democracia representativa, o direito de voto, ainda mais para pessoas que são mais afetadas pela desigualdade, falta de oportunidades e por um processo de exclusão da própria cidadania.

3.4.4 Argumentos em defesa da ampliação do direito de voto

Como abordado anteriormente, a restrição do direito de voto para as pessoas condenadas pode ser entendida como a última etapa de um processo de exclusão de indivíduos que já desfrutavam de uma *subcidadania* política (FERRARINI, 2021, p. 229). Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 213-214) aponta três argumentos centrais que correntemente são utilizados para justificar a restrição da participação eleitoral da população carcerária: (1) a responsabilidade do indivíduo seria um requisito para a participação democrática; (2) a suspensão do voto transmitiria uma mensagem de intolerância da comunidade em relação à criminalidade; (3) e, ao cometer um crime, o delinquente romperia o contrato social, deixando de ter o status de cidadão, e, conseqüentemente, perdendo os direitos civis e políticos.

No entanto, como observado em relação a outros países do mundo, a possibilidade de ampliação do direito de voto poderia ser um passo na direção de mudar o cenário de exclusão da cidadania para as pessoas criminalmente condenadas. Neste sentido, Luigi Ferrarini (2021, p. 75) destaca três argumentos utilizados para defender a ampliação e a garantia do voto para pessoas condenadas: (1) possibilidade de recuperação e reintegração, mantendo um maior vínculo com a sociedade; (2) o fato da população prisional ter demandas específicas, mas que

esses interesses não são considerados, uma vez que elas são privadas do direito de se manifestar por meio do voto; (3) o voto das pessoas presas poderia representar melhorias no sistema prisional.

Ao refletir sobre os argumentos correntemente utilizados para restringir a participação eleitoral, Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 281) considera que o princípio da dignidade da pessoa humana torna sem efeito um julgamento de cunho ético. Sendo assim, pressupor que apenas “pessoas honradas” poderiam votar representaria uma restauração do sufrágio restrito, o que viola o princípio do sufrágio universal estabelecido pela Constituição de 1988. Além disso, o autor compreende que a exclusão da participação resulta na estigmatização do apenado como um “cidadão de segunda categoria” (OLIVEIRA, 2021, p. 215). Desta forma, o autor aponta que a cidadania é “um valor fundamental inalienável intrínseco a todos e que fundamenta a própria democracia representativa” (OLIVEIRA, 2021, p. 215). Por isso, a restrição do direito de voto se trata da pena política mais severa possível e que, por isso, não deveria ser uma punição automática e indiscriminada (OLIVEIRA, 2021, p. 277).

O afastamento da cidadania, com a suspensão dos direitos políticos, notadamente no caso da alistabilidade, [...] configura a mais grave sanção política imposta a um brasileiro. Quem recebe tal pecha é desqualificado como cidadão, tornando-se um pária, ou seja, uma pessoa moralmente indigna de ser ouvida e ter seu direito de escolha respeitado nos processos eleitorais. Trata-se, pois, de consequência de elevadíssima gravidade (OLIVEIRA, 2021, p. 234).

Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 217) ressalta que o ordenamento brasileiro “não deixa dúvida quanto à manutenção do condenado como membro da comunidade [...] e com os demais direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal”. Assim, o autor rechaça o argumento de defesa da restrição do direito de voto por uma ruptura do contrato social e, conseqüentemente, da exclusão da comunidade, ressaltando ainda que, a partir de uma interpretação contratualista, “as demais leis de um país (civis, administrativas, trabalhistas etc.) também são expressão da vontade geral e o desrespeito às mesmas não leva à restrição eleitoral” (2021, p. 159). Assim,

a idéia de que um indivíduo que comete uma infração penal provocaria sua ruptura do contrato social – sustentada, entre outros autores clássicos, pelos contratualistas Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau – guarda correlação com a concepção do Direito Penal vigente àquela época, em que a consequência (sic) da “morte civil” do delinquente era um pensamento vigente e prevalente. O criminoso, quando não tinha decretada a perda de sua vida como punição pelo crime, poderia receber a pecha de morte civil, tendo seus bens confiscados e seus direitos civis e políticos afastados. Neste contexto, seria compreensível entender pela sua exclusão do contrato social. Contudo, o humanismo e o garantismo rechaçam tais consequências (sic) no Direito Penal atualmente aceitável na maioria dos ordenamentos ocidentais, inclusive no Brasil (OLIVEIRA, 2021, p. 217).

Além de mencionar os argumentos contratualistas, Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 29) também cita a consideração de John Stuart Mill de que a ausência do direito de voto leva a um processo de exclusão do cidadão em relação à defesa de seus interesses e, conseqüentemente, de políticas públicas. Sendo assim, a partir da premissa de que, em uma democracia representativa, representantes são eleitos para defender os interesses dos representados, “quem não é eleitor não se faz representado nos poderes instituídos” (OLIVEIRA, 2021, p. 29).

Neste sentido, a restrição do direito de voto de pessoas apenas seria um contrassenso (OLIVEIRA, 2021, p. 228), já que se trata de uma incoerência a retirada do direito de voz das pessoas que são fortemente impactadas pelas decisões governamentais, principalmente no que se refere ao sistema penitenciário e socioeducativo e, ao mesmo tempo, sujeitar essas pessoas às decisões dos representantes eleitos. Portanto, sem voz institucional para reivindicar melhorias nas suas condições de vida, as pessoas encarceradas, em muitas situações, acabam recorrendo a rebeliões para serem ouvidas (OLIVEIRA, 2021, p. 72).

Sendo assim, caso os indivíduos condenados pudessem exercer o direito de voto, a classe política teria mais atenção em relação às demandas da população carcerária, possibilitando melhorias nas condições do sistema prisional brasileiro, além de ser mais uma ferramenta para a efetivação da ressocialização do detento (OLIVEIRA, 2021, p. 30). Neste aspecto, a exclusão política se torna um fator de ampliação do problema carcerário, dificultando a reintegração social do detento, sem qualquer ganho correlato para a sociedade (OLIVEIRA, 2021, p. 280). Desta forma, para Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 274), “os encarcerados podem e precisam assumir o protagonismo de seus reclamos, inclusive como forma de pressionar as autoridades públicas para a observância de seus direitos essenciais. A inserção política do preso se mostraria fundamental nesse processo”.

Além disso, a consideração de John Stuart Mill — também abordada no primeiro capítulo desta dissertação — sobre a função educativa da participação política também se faz pertinente em relação à discussão sobre o voto de pessoas que estão no sistema penitenciário e socioeducativo. A inserção da discussão política no ambiente prisional poderia gerar benefícios para a ressocialização dos detentos (OLIVEIRA, 2021, p. 272) e para as pessoas que trabalham nesse ambiente, a partir de reflexões sobre as propostas dos candidatos que contemplem as questões penais e sociais.

Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 216) alega ainda que a manutenção do direito de voto confere ao delinquente o sentimento de pertencimento à comunidade e que, considerando o objetivo de reinserção social, a manutenção desse direito tem um potencial maior para propiciar

o respeito às leis do que um sentimento de exclusão decorrente da impossibilidade de participação no processo eleitoral. Em sentido similar, Luigi Ferrarini (2021, p. 230) aponta que a suspensão temporária de direitos políticos pode dificultar a reinserção social. Sendo assim, o voto teria um peso simbólico de proporcionar às pessoas condenadas um sentimento de participação e pertencimento em relação à sociedade, combatendo as sensações de isolamento e exclusão da cidadania (FERRARINI, 2021, p. 231).

Analizados por Luigi Ferrarini (2021), estudos feitos nos Estados Unidos apontam ainda que existe uma relação de menor propensão à reincidência no caso de pessoas que exercem o direito de voto. Em um deles, a pesquisadora Victoria Shineman (2018 apud FERRARINI, 2021, p. 238) aponta que o exercício do voto pode desempenhar um papel importante na reintegração dos indivíduos à sociedade, pois permite que eles se conectem aos valores e interesses dos demais cidadãos, aumentando a probabilidade de não cometerem novos crimes. Além disso, a restauração do direito de voto significaria o desenvolvimento de atitudes que Victoria Shineman (2018 apud FERRARINI, 2021) conceitua como pró-democráticas, como o aumento da confiança no sistema democrático e um maior reconhecimento da legitimidade do governo, das políticas por ele adotadas e das leis.

Portanto, a falta de participação de uma parcela considerável da população (no Brasil, como vimos, são mais de 1,5 milhão de pessoas) não pune apenas quem comete um crime, mas impacta na própria legitimidade da democracia, que se fragiliza ao excluir amplos grupos sociais (OLIVEIRA, 2021, p. 215). Desta forma, a suspensão dos direitos políticos tem um forte impacto em relação à cidadania das pessoas condenadas e para a própria legitimação do sistema democrático (OLIVEIRA, 2021, p. 21). Neste sentido,

a representação popular, por meio do voto, é o próprio sustentáculo do regime democrático. Sem o voto da população, o poder exercido pelos representantes torna-se apenas arbitrariedade e tirania. É o voto que legitima a sujeição do povo às decisões emanadas pelos ocupantes legislativos e executivos dos cargos eletivos. Neste contexto, a supressão da alistabilidade de um cidadão fulmina a própria democracia (OLIVEIRA, 2021, p. 67).

Ao defender a ampliação do direito de voto para as pessoas condenadas, Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 205) argumenta também que não há obstáculo insuperável para a efetivação do exercício de voto para quem está encarcerado. O autor (OLIVEIRA, 2021) utiliza o caso da França, que prevê saída temporária ou voto por procuração, e da Polônia e Dinamarca, que instalam seções de votação dentro dos estabelecimentos prisionais, para exemplificar medidas que poderiam ser adotadas para viabilizar a participação desse grupo de eleitores — como será analisado no próximo capítulo, a instalação de seção eleitoral em presídios e unidades de internação já acontece no Brasil, apesar de ter uma participação ainda pouco

expressiva de presos provisórios e adolescentes custodiados. Portanto, com base nos argumentos apresentados, Fábio Rocha de Oliveira compreende que “a imposição de uma mudez política a centenas de milhares de brasileiros convola-se em ato de arbítrio e notória injustiça” (2021, p. 49).

Outro argumentado utilizado para justificar a restrição do direito de voto para pessoas condenadas seria o receio de que os votos pudessem ser influenciados por membros de facções criminosas. Quanto a isso, Luigi Ferrarini (2021, p. 229) ressalta que ao longo da história eleitoral brasileira, da República Velha ao Brasil contemporâneo, sempre foram utilizados mecanismos para se garantir que votos fossem dados a determinados partidos ou candidatos. Um exemplo atual sobre essa questão se trata do fato de que um grande contingente de pessoas já é politicamente mobilizado fora das prisões, seja por meio de organizações criminosas ou pela atuação de milícias. Sendo assim, para o autor (OLIVEIRA, 2021, p. 225), o voto das pessoas condenadas faria pouca diferença em relação ao fortalecimento de facções criminosas, a partir do fato de que elas já exercem, em muitos casos, um forte controle sobre a população que se encontra em liberdade.

Portanto, a partir desse entendimento e com bases em princípios constitucionais, como a dignidade da pessoa humana, individualização da pena, humanidade, responsabilidade pelo fato e proporcionalidade, Fábio Rocha de Oliveira (2021, p. 281) propõe uma nova interpretação do art. 15, III, da Constituição Federal, concluindo pela inconstitucionalidade da suspensão indiscriminada dos direitos políticos do condenado. A restrição dos direitos políticos deveria acontecer apenas em relação ao direito de elegibilidade, ou seja, o direito de ser votado, nas hipóteses e condições legalmente especificadas (OLIVEIRA, 2021, p. 164). Para o autor,

o direito de voto, em sufrágio universal, por ser o sustentáculo da própria democracia representativa e também por configurar uma cláusula pétrea, deve ser concebido como o ‘limite dos limites’ à possibilidade de restrição aos direitos políticos como direitos fundamentais, restando intocável pelo julgador (OLIVEIRA, 2021, p. 280).

Neste sentido, Fábio Rocha de Oliveira (2021) destaca que o estigma da pessoa apenas ser indigna de participação no processo eleitoral já foi rompido em inúmeros países. Assim, para o autor (OLIVEIRA, 2021), o Brasil deveria avançar em seu grau de civilidade e dar fim a um entendimento arcaico de restrição de voto para pessoas condenadas, como um resquício do sufrágio censitário, “no qual a participação política era entendida como um privilégio e o apenas era concebido como alguém indigno de se envolver nos negócios públicos, diante da ‘morte cívica’ representada pelo cometimento de um crime” (OLIVEIRA, 2021, p. 278-280). Tal entendimento teria ganhos para a legitimidade da democracia representativa brasileira, além de possíveis melhorias no sistema penitenciário e socioeducativo a partir da inserção da pauta

carcerária no debate público e político além de promover a reintegração social do detento (OLVEIRA, 2021, p. 52 e 286).

A partir desta reflexão, deve o intérprete do art. 15, III, da Constituição Federal, diante de um sistema carcerário em colapso e ausente de políticas públicas minimamente satisfatórias, violando direitos essenciais dos custodiados e fomentando assim os índices elevados de reincidência, perguntar-se se a exclusão política completa do condenado, com o alijamento de todos os seus direitos políticos, é a interpretação constitucionalmente adequada da referida norma (OLIVEIRA, 2021, p. 219).

Portanto, considerando que mais de 1,5 milhão de pessoas têm o direito de voto suspenso a partir de uma condenação criminal transitada em julgado no Brasil, se o Estado brasileiro considerasse permitir a participação política de uma parte considerável das pessoas condenadas, nas condições apontadas por Luigi Ferrarini (2021) e Fábio Rocha de Oliveira (2021), haveria uma ampliação expressiva do eleitorado em estabelecimentos penais. Isso poderia facilitar ainda a votação para os(as) presos(as) provisórios(as), que, como veremos no próximo capítulo, tem um baixo percentual de eleitores nas eleições brasileiras, por causa de diversas barreiras logísticas e burocráticas que dificultam a votação, sendo uma delas o limite mínimo de 20 eleitores para a instalação de urnas nesses locais. Ou seja, com a inclusão de presos(as) condenados(as) esse limite mínimo poderia ser mais facilmente alcançado em alguns cenários.

4. O VOTO EM ESTABELECIMENTOS PENAIS E UNIDADES DE INTERNAÇÃO NO BRASIL

Após uma discussão teórica sobre a trajetória dos direitos políticos desde a Antiguidade Clássica até as democracias representativas modernas, além de um panorama do atual cenário da discussão sobre o direito de participação política de pessoas condenadas no contexto mundial e brasileiro, chegamos à questão principal desta dissertação: a votação em estabelecimentos penais e unidades de internação no Brasil. A partir de dados do TSE e dos TREs, foi feito um levantamento desse panorama desde as eleições de 2010 — a primeira que aconteceu após a regulamentação sobre o voto em estabelecimentos penais e unidades de internação no país. Posteriormente, a discussão se volta para o cenário das últimas eleições brasileiras de uma forma mais aprofundada.

Além de uma análise estatística, com base em dados públicos ou obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação, foi feita uma observação participante, em parceria com a entidade Transparência Eleitoral Brasil⁶⁶, da votação em um presídio de Montes Claros (MG), no primeiro turno das eleições de 2022. O capítulo ainda apresenta um debate sobre como o tema da votação em estabelecimentos penais e unidades de internação foi utilizado nas campanhas eleitorais dos então candidatos à presidência: Jair Bolsonaro (PL) e Lula (PT). Por fim, são apresentadas considerações, obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação, dos TREs dos estados onde houve votação em estabelecimentos penais e unidades de internação nas eleições de 2022.

4.1 A regulamentação do voto de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as)

No dia 02 de março de 2010, o TSE aprovou a Resolução nº 23.219⁶⁷, que regulamentou a instalação de urnas em estabelecimentos penais e unidades de internação com o intuito de viabilizar o voto de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as). Antes dessa regulamentação, havia apenas iniciativas pontuais conduzidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais de cada estado. Em alguns, como Sergipe, as primeiras experiências de votação em estabelecimentos penais ou unidades de internação aconteceram a partir de 2002⁶⁸.

Essa primeira resolução do TSE estabeleceu critérios que permanecem sem grandes alterações. Foi definido, por exemplo, que os juízes eleitorais, sob coordenação dos Tribunais

⁶⁶ Mais informações em: <https://transparenciaeleitoral.com.br/>. Acesso no dia 14 de março de 2023.

⁶⁷ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2010/resolucao-no-23-219-de-2-de-marco-de-2010>. Acesso no dia 22 de março de 2023.

⁶⁸ Voto de presos provisórios diversifica perfil do eleitor brasileiro. Disponível em: <https://x.gd/BxAD1>. Acesso no dia 13 de março de 2023.

Regionais Eleitorais, são os responsáveis por criar as seções eleitorais especiais nos estabelecimentos penais e unidades de internação. A resolução do TSE estabeleceu também que os serviços eleitorais de alistamento, revisão e transferência devem ser realizados pelos servidores(as) da Justiça Eleitoral, nos próprios estabelecimentos penais e unidades de internação em datas definidas de comum acordo entre a Justiça Eleitoral e os administradores dos locais.

Outro ponto definido pela resolução foi que as mesas receptoras de votos e de justificativas devem funcionar em locais previamente indicados pelos diretores dos estabelecimentos penais e das unidades de internação. Os membros das mesas receptoras devem ser nomeados pelo Juiz Eleitoral, sendo, preferencialmente, servidores(as) de entidades e instituições relacionadas à segurança pública.

Ficou estabelecido também o direito de transferência eleitoral dos mesários(as), agentes penitenciários(as) e servidores(as) para a seção instalada no estabelecimento penal ou unidade de internação, além da necessidade dos TREs de firmarem convênios de cooperação técnica e parcerias com diversas instituições e entidades com o intuito de auxiliar no "desenvolvimento das condições indispensáveis de segurança e cidadania para o exercício do direito de voto".

Num sentido similar, a resolução indica a possibilidade do TSE de também firmar convênios de cooperação técnica com diversas instituições, com o intuito de promover, por exemplo, “mutirões para obtenção de documentos de identificação dos presos provisórios e adolescentes internados” e de “prever a não transferência de presos provisórios e de adolescentes internados que tenham sido cadastrados para votar nos respectivos estabelecimentos e unidades”.

Entre as competências da Justiça Eleitoral, destaca-se a função de possibilitar a justificativa às pessoas que não estavam aptas a votar; além de relatar às autoridades competentes os incidentes ou problemas que comprometam a segurança dos(as) servidores(as) e daqueles que estavam envolvidos no processo eleitoral. Destaca-se que ficou definido que as seções eleitorais só devem ser instaladas nos estabelecimentos penais e nas unidades de internação que tiverem, no mínimo, 20 eleitores aptos a votar. No caso das pessoas detidas que não estavam aptas a votar, também foi determinada a possibilidade de justificativa no dia das eleições em mesa de justificativa instalada no estabelecimento, ainda que no mesmo domicílio eleitoral.

Em relação às pessoas que transferiram o título para a seção eleitoral do estabelecimento penal ou da unidade de internação, mas que não estivessem mais presas provisoriamente ou internadas na data da eleição, ficou estabelecida a possibilidade de retorno aos respectivos

estabelecimentos ou unidades de internação para a votação. Caso uma determinada pessoa não tenha o interesse de retornar ao local, ela pode apresentar uma justificativa. No cenário de recebimento de uma sentença penal condenatória com trânsito em julgado, ficou estabelecido que a pessoa que tiver pedido a transferência do título perde o direito de voto e fica impedida de participar da votação no dia da eleição.

Por fim, destaca-se outros pontos estabelecidos pela resolução: a permissão da presença de candidatos e candidatas na qualidade de fiscais e de apenas um fiscal de cada partido político ou coligação nas seções eleitorais; as listagens dos candidatos e candidatas devem ser fornecidas à autoridade responsável pelo estabelecimento penal e pela unidade de internação, que devem providenciar a afixação nos locais destinados para tal fim; e a determinação que a veiculação da propaganda eleitoral no rádio e na televisão e o respectivo acesso aos eleitores é de competência do juiz eleitoral em conjunto com o diretor do estabelecimento ou da unidade de internação.

Desde a publicação dessa primeira resolução do TSE, foram publicadas outras seis resoluções que dispõem sobre os atos gerais do processo eleitoral em cada eleição. Ao analisar essas outras resoluções, observa-se que não houve de fato mudanças expressivas em termos de conteúdo, mas, em grande medida, apenas alterações na redação do texto. Na última resolução⁶⁹, por exemplo, publicada no dia 14 de dezembro de 2021, que trata dos atos gerais das eleições de 2022, está mantido o mínimo de 20 eleitoras e/ou eleitores aptos a votar para instalação de uma seção eleitoral nos estabelecimentos penais e nas unidades de internação.

Em relação às mudanças observadas, nota-se que nessa última resolução está definido expressamente que a transferência de eleitoras e eleitores deve ser efetuada mediante formulário próprio, com a manifestação da vontade da eleitora ou do eleitor e com sua assinatura. Para o prosseguimento do pedido de transferência da seção eleitoral, ficou estabelecido que as administradoras e os administradores dos estabelecimentos penais e unidades de internação são os responsáveis pelo encaminhamento da relação atualizada das eleitoras e dos eleitores que manifestarem interesse na transferência, acompanhada dos respectivos formulários e de cópias dos documentos de identificação com foto.

Outra mudança observada na última resolução em relação à primeira foi a inclusão nos termos de cooperação técnica da iniciativa de promoção de campanhas informativas para orientar as pessoas presas provisoriamente e adolescentes custodiados(as) em relação à obtenção de documentos de identificação e à opção de voto nas seções eleitorais instaladas nos

⁶⁹ Disponível em: <https://x.gd/Hzdeo>. Acesso no dia 15 de junho de 2023.

estabelecimentos. Portanto, nota-se que desde a publicação da primeira resolução não houve uma mudança significativa em termos legais para uma maior garantia do exercício de voto para presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as) no país. A participação política desse grupo de eleitores ainda apresenta diversos impeditivos, entre barreiras logísticas e burocráticas, para ser plenamente viabilizada.

4.2 Levantamento da votação em estabelecimentos penais e unidades de internação desde as eleições de 2010

Para fazer um levantamento do voto em estabelecimentos penais e unidades de internação desde as eleições de 2010 — o primeiro processo eleitoral depois da resolução do TSE que regulamentou a votação nesses locais —, inicialmente, foi feito um pedido de informação sobre esses dados⁷⁰. Em resposta, o TSE afirmou que a informação sobre os eleitores aptos a votar nesses locais está disponibilizada no portal de dados abertos do TSE, no arquivo “eleitorado por local de votação”. A partir dessa resposta, foi feita a pesquisa nas planilhas indicadas de cada eleição⁷¹.

Ao verificar esses dados, observou-se que algumas informações geram dúvidas e aparentam estar em desacordo com a realidade, principalmente em relação às informações das eleições de 2010 e 2012. A única planilha que não tinha o filtro de locais de votação em estabelecimentos penais e unidades de internação era a planilha de 2014. Portanto, foi feito um outro pedido⁷² solicitando os dados dessa eleição, que foram enviados, posteriormente, por e-mail. É importante reiterar que os dados de votação em estabelecimentos penais e unidades de internação não se referem apenas a pessoas presas provisoriamente ou adolescentes custodiados(as), mas ainda mesários(as), servidores(as) e agentes penitenciários(as).

Com os dados oficiais consolidados, fizemos uma análise dos números considerando os locais de votação e o número de eleitores aptos a votar desde 2010, ou seja, uma análise da evolução do voto em estabelecimentos penais e unidades de internação no Brasil desde a regulamentação do TSE. Inicialmente, é interessante observar o número de seções eleitorais que foram instaladas nesses locais. Em 2010, na primeira eleição após a regulamentação do TSE, o número oficial de seções eleitorais é de 48, em ambos os turnos. Em 2012, esse número diminui para 14 locais no 1º turno e apenas 2 no 2º turno. Em 2014, foram 155 seções nos dois turnos. Em 2016, 121 seções foram instaladas no 1º turno e 27 no 2º turno. Em 2018, o número

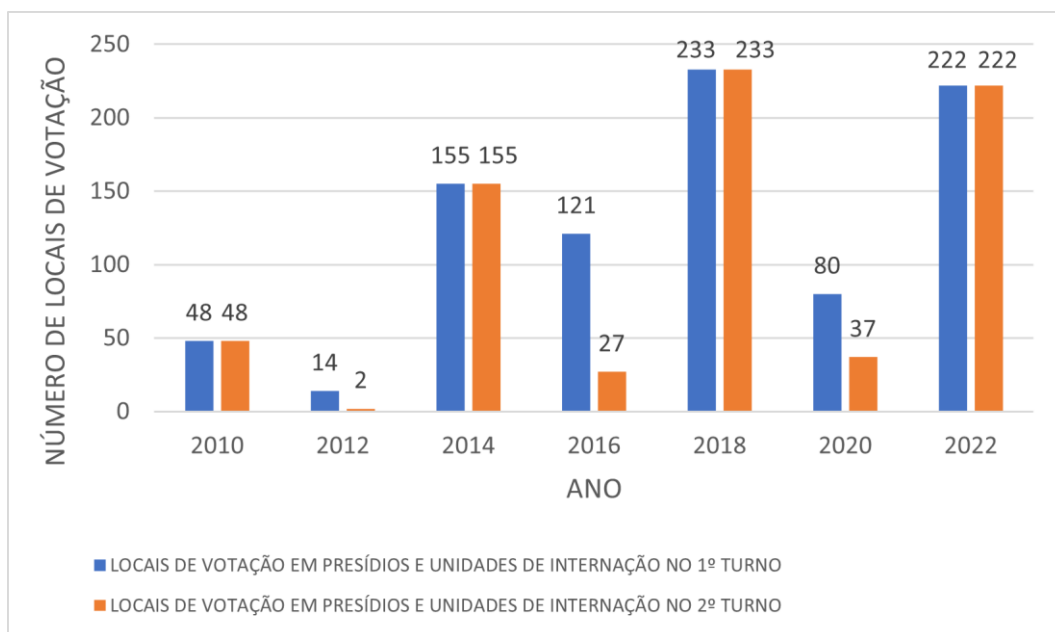
⁷⁰ Protocolo do pedido para o TSE: 60634102141834.

⁷¹ Planilhas baixadas no dia 13 de janeiro de 2023. Acesso em: <https://dadosabertos.tse.jus.br/>.

⁷² Protocolo do pedido para o TSE: 610579.

sobe para 233 locais de votação, em ambos os turnos. Em 2020, há uma nova queda: 80 seções no 1º turno e 37 seções no 2º turno. Por fim, nas últimas eleições, em 2022, foram 222 locais de votação nos dois turnos.

Figura 4: Gráfico com o número de locais de votação em presídios e unidades de internação no Brasil



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do TSE.

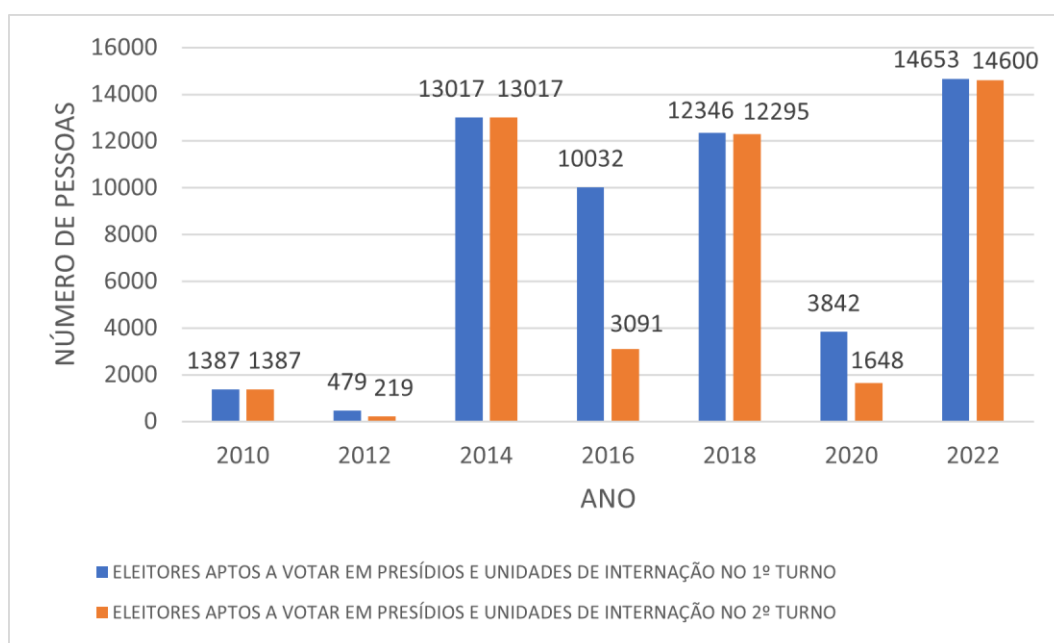
É importante fazer uma ressalva em relação aos números. Apesar de serem dados oficiais do TSE, é possível que haja uma inconsistência nas informações. Nas eleições de 2022, por exemplo, uma seção de Manaus, que tinha, a princípio, 84 eleitores aptos a votar no total, não foi instalada (zona 68, seção 797). Ou seja, na realidade, foram 221 seções. De acordo com a ouvidoria do TRE do Amazonas, em resposta a um questionamento via e-mail, houve o cancelamento da seção na Unidade Prisional do Puraquequara devido à diminuição do número de pessoas aptas a votar, não sendo atingido o mínimo de 20 eleitores para a instalação da seção. Na decisão pelo cancelamento da seção, foi informado que, em 23 de setembro de 2022, apenas dois presos provisórios, dos 81 inicialmente habilitados para votar, permaneciam custodiados no local.

Mesmo assim, é interessante notar que existe um padrão que aponta uma diferença entre o número de seções eleitorais instaladas nos anos de eleições municipais em relação aos anos de eleições presidenciais. Isso pode ser explicado pelo fato de muitas pessoas presas provisoriamente estarem detidas em um município ou até mesmo em um estado diferente do domicílio eleitoral. Portanto, a transferência temporária contempla apenas a votação para

presidente, no caso de um estado diferente, ou ainda para governador, senador, deputado federal e estadual se for o caso de transferência de título dentro de um mesmo estado. Em ambos os casos, isso só aconteceria nos anos de eleição presidencial. Essa diferença evidente no número de seções instaladas também acontece entre o 1º e o 2º turno de uma mesma eleição municipal. Em grande medida, isso acontece porque em muitos municípios não acontece a disputa do 2º turno. Esse mesmo padrão também é observado nos dados que se referem aos números de eleitores aptos a votar em estabelecimentos penais ou unidades de internação.

Em 2010, o número oficial de eleitores aptos a votar era de 1.387 pessoas, em ambos os turnos. Em 2012, foram 479 pessoas no 1º turno e 219 no 2º turno. Em 2014, houve um aumento relevante para 13.017 eleitores, nos dois turnos. Em 2016, foram 10.032 no 1º turno e 3.091 no 2º turno. Em 2018, esse número aumentou para 12.346 no 1º turno e 12.295 no 2º turno. Em 2020, ano da pandemia de Covid-19, o número de eleitores aptos a votar reduziu consideravelmente para 3.842 pessoas no 1º turno e 1.648 no 2º turno. Por fim, nas eleições de 2022, houve novamente um aumento de eleitores: 14.653 no 1º turno e 14.600 no 2º turno.

Figura 5: Gráfico com o número de pessoas aptas a votar em presídios e unidades de internação no Brasil



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do TSE.

A partir das informações do TSE, também foi possível verificar quais foram os estados que mais permitiram o voto de pessoas presas provisoriamente ou adolescentes custodiados(as) desde 2010. A única unidade federativa do país que teve votação em todos os processos eleitorais, considerando os dois turnos, foi o estado de São Paulo. Levando em conta apenas o primeiro turno, Bahia e Minas Gerais também foram estados que tiveram votação em todas as

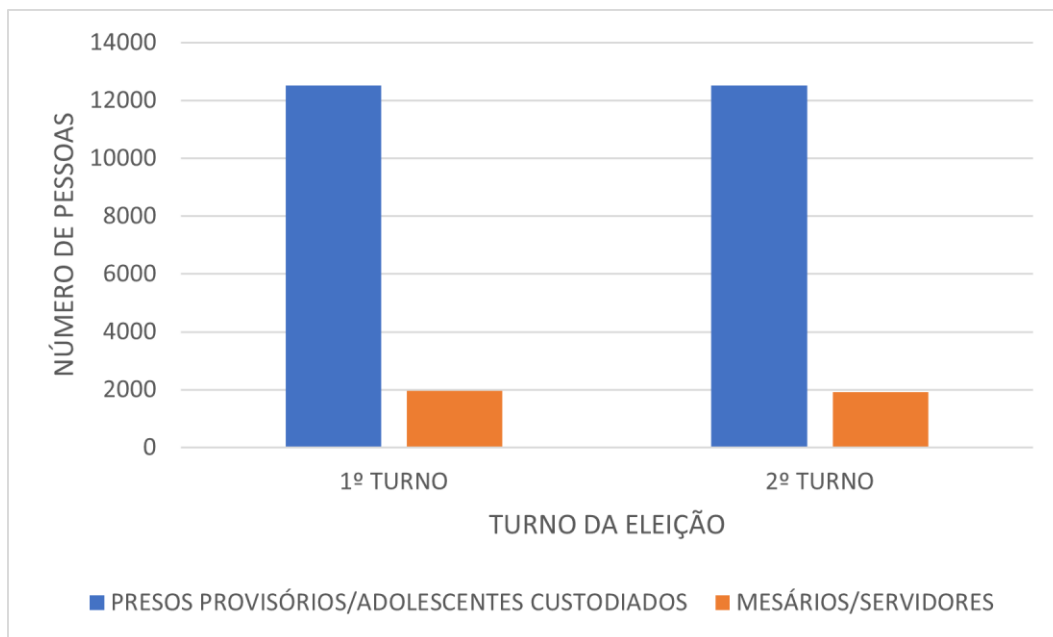
eleições desde 2010. Por outro lado, o Rio Grande do Norte é o único estado que não teve votação em nenhuma eleição. Já no Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Tocantins, a votação aconteceu apenas em um processo eleitoral. No Rio de Janeiro, a votação em estabelecimentos penais ou unidades de internação aconteceu apenas nos dois turnos de 2010 e no 1º turno de 2012, desde então, o estado não instalou mais seções nesses locais. Em relação especificamente ao número de eleitores, São Paulo é o estado que apresenta os maiores números de pessoas aptas a votar desde 2010. Destaca-se também os números expressivos da Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Além da diferença citada anteriormente do número de seções eleitorais e eleitores aptos a votar em relação às eleições municipais e presidenciais, outra questão interessante a ser notada é o fato de existir uma diferença, em alguns anos, entre o número de eleitores do 1º turno e do 2º turno. Nos anos de eleição municipal, como já citado, isso acontece, principalmente, pela ausência do segundo turno em muitas cidades do país, mas outro fator — e isso vale para todos os processos eleitorais — é que mesários(as), agentes de segurança pública e servidores(as) dos locais podem pedir a transferência do título para os dois turnos ou apenas para um deles. Ou seja, podem pedir a transferência apenas para o 1º turno, o que explicaria essa diferença menor de eleitores aptos a votar especificamente nos anos de eleição presidencial.

Neste aspecto, cabe apontar também um dado que revela a diferença entre os(as) eleitores(as) que são presos(as) provisórios(as) ou adolescentes custodiados(as) para as outras pessoas que também podem votar em estabelecimentos penais ou unidades de internação. Para chegar a esse dado, foi feito um pedido para os TREs de todos os estados que realizaram votação nesses locais nas eleições de 2022. Das 20 unidades federativas, apenas o estado de Rondônia não respondeu ao questionamento. Portanto, excluindo os 95 eleitores de Rondônia e os 84 da seção não instalada em Manaus, chega-se ao número de 12.507 presos(as) provisórios(as) ou adolescentes custodiados(as) que pediram a transferência temporária do título de eleitor. Em relação aos outros eleitores e eleitoras (servidores(as), agentes de segurança, mesários(as)), foram 1967 no 1º turno e 1919 no 2º turno. Ou seja, o número de pessoas presas provisoriamente ou adolescentes custodiados(as) foi cerca de 86% dos eleitores e eleitoras nos estabelecimentos penais e unidades de internação nas eleições de 2022.

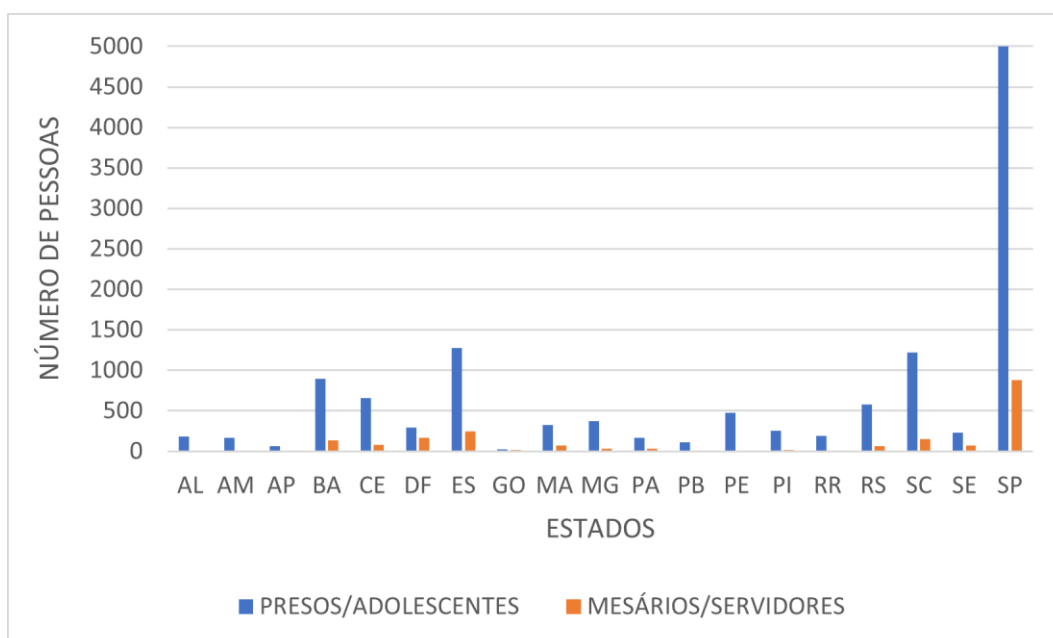
Os gráficos a seguir indicam a diferença entre eleitores aptos a votar nesses locais nas eleições de 2022. O primeiro gráfico é um levantamento geral, com os dados dos dois turnos. Já o segundo e o terceiro apontam os dados específicos de cada estado, respectivamente, no primeiro turno e no segundo turno do processo eleitoral.

Figura 6: Gráfico com a diferenciação entre eleitores aptos a votar em presídios e unidades de internação nas eleições de 2022



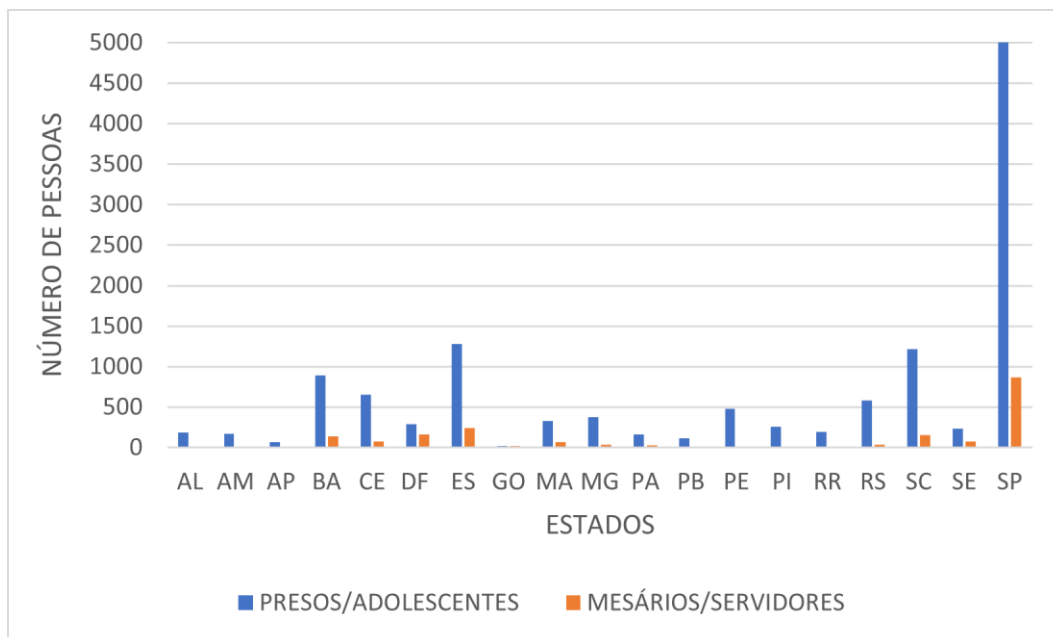
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos TREs.

Figura 7: Gráfico com a diferenciação entre eleitores aptos a votar em presídios e unidades de internação no 1º turno das eleições de 2022 em cada estado do Brasil



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos TREs.

Figura 8: Gráfico com a diferenciação entre eleitores aptos a votar em presídios e unidades de internação no 2º turno das eleições de 2022 em cada estado do Brasil

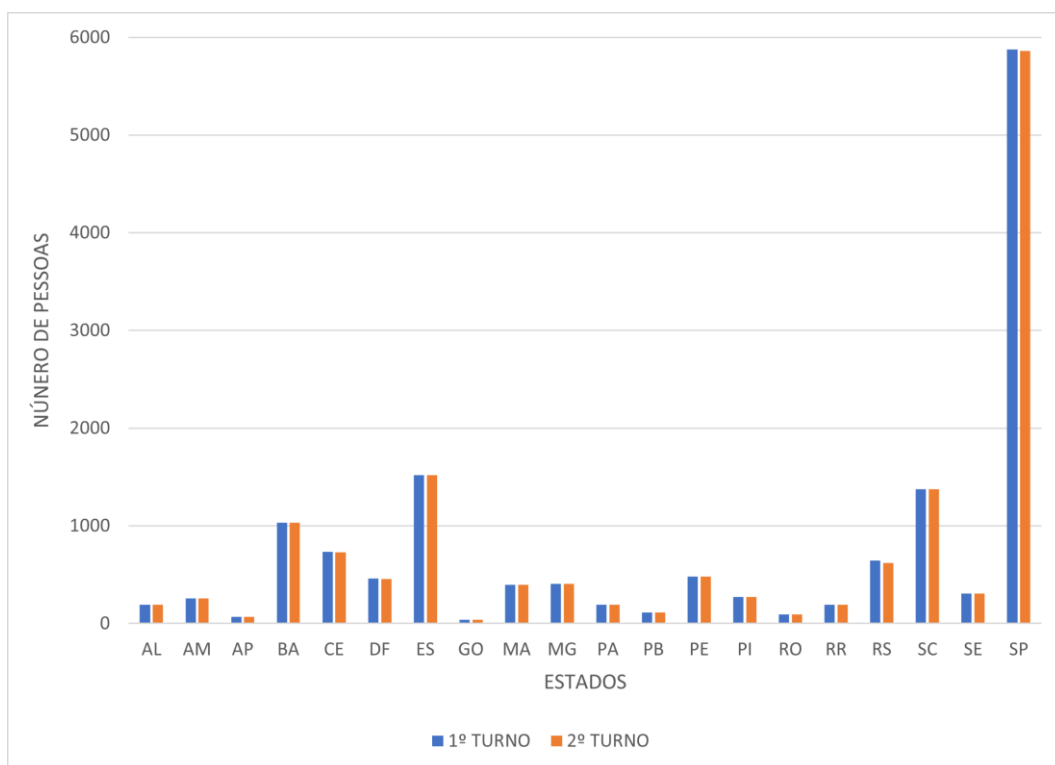


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos TREs.

Analisando de maneira mais aprofundada o último processo eleitoral, as eleições de 2022, 14.653 pessoas estavam aptas a votar em estabelecimentos penais e unidades de internação no 1º turno; já no 2º turno, esse número era de 14.600 pessoas, com 222 seções instaladas em 152 municípios de 20 unidades federativas do país. Como apontado anteriormente, uma seção de Manaus, que tinha, a princípio, 84 eleitores aptos a votar, não foi instalada. Portanto, desconsiderando essa seção, foram 221 seções efetivamente instaladas em estabelecimentos penais ou unidades de internação nas eleições de 2022, com 14.569 eleitores aptos a votar no 1º turno e 14.516 no 2º turno.

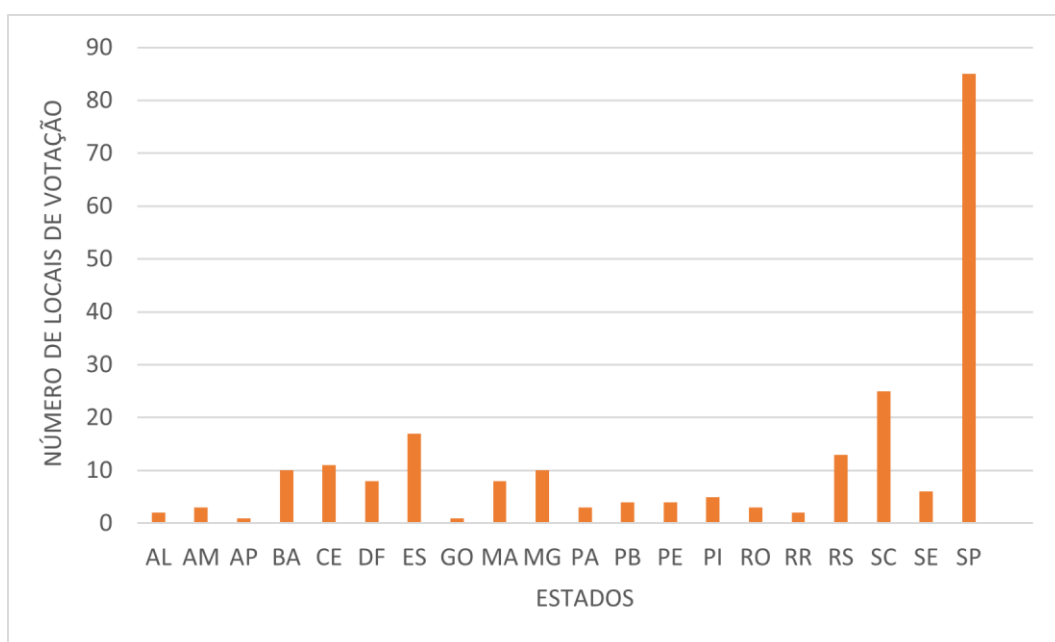
Em ordem decrescente, essas são as unidades federativas que receberam locais de votação: São Paulo (85), Santa Catarina (25), Espírito Santo (17), Rio Grande do Sul (13), Ceará (11), Minas Gerais (10), Bahia (10), Distrito Federal (8), Maranhão (8), Sergipe (6), Piauí (5), Paraíba (4), Pernambuco (4), Amazonas (3), Rondônia (3), Pará (3), Alagoas (2), Roraima (2), Amapá (1) e Goiás (1). Sendo assim, apenas sete estados do Brasil não tiveram locais de votação em estabelecimentos penais ou unidades de internação nas eleições de 2022: Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins e Acre.

Figura 9: Gráfico com o número de eleitores aptos a votar em presídios e unidades de internação nas eleições de 2022



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Figura 10: Gráfico com o número de locais de votação em presídios e unidades de internação nas eleições de 2022



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do TSE.

O mapa a seguir mostra a disposição dos locais de votação em estabelecimentos penais e unidades de internação nas eleições de 2022. O tamanho e a cor do círculo dão um indicativo do número de pessoas aptas as votar. Como é possível notar, os locais de votação estão mais concentrados na região sul e sudeste. O mapa interativo pode ser acessado em <https://bit.ly/3rvcZ3k>.

Figura 11: Mapa com locais de votação e índice de eleitores nas eleições de 2022



Fonte: Elaboração Vinicius Israel, a partir de dados do TSE.

Para entender os motivos da não instalação de seção eleitoral nas eleições de 2022 em sete estados, foi feito um questionamento, via e-mail ou formulário da ouvidoria, para os TREs. Os motivos alegados foram diversos. O estado do Rio de Janeiro justificou a ausência de votação em estabelecimentos penais e unidades de internação por uma incerteza em relação ao cenário epidemiológico da pandemia da COVID-19 no Brasil. No caso do Rio Grande do Norte, foi informado que não foi solicitada a instalação de seções eleitorais nesses locais.

No Mato Grosso do Sul, foi comunicado que a maioria dos estabelecimentos consultados informou não dispor de efetivo em quantitativo suficiente para atender a mudança

de rotina imposta pelo processo de votação nesses locais, já os estabelecimentos que garantiram a segurança no dia da votação não atingiram o número mínimo de 20 eleitores aptos a votar. No Mato Grosso, os motivos informados foram a falta de garantia de segurança e integridade física das pessoas envolvidas; falta de um local adequado para a realização da votação; não conseguir assegurar que não haveria deslocamento de presos(as) provisórios(as) e adolescentes internados(as); e a falta do mínimo de 20 presos(as) provisórios(as) que preenchessem os requisitos de possuir documento oficial com foto e inscrição regular no município.

No Acre, também foram dadas diferentes justificativas para a ausência de instalação de seções. De forma resumida, os motivos alegados foram os custos operacionais; dificuldade logística envolvida na votação; questão de segurança envolvida para atendimento de um número muito reduzido de pessoas; inexistência de documentação das pessoas presas; inadequação do espaço físico e baixo efetivo; além da inexistência de quantitativo mínimo de eleitores e eleitoras aptos a votar. Contudo, foi informado que o Cartório da 7ª Zona Eleitoral, da cidade de Feijó, realizou atendimento para o cadastramento eleitoral de jovens em medida socioeducativa do Instituto Socioeducativo de Feijó. Sendo assim, 11 jovens votaram em um local de votação mais próximo ao Instituto, em seções aleatoriamente designadas.

Já o TRE do Paraná informou que, apesar de ter formalizado acordo com diversas entidades, não se chegou ao número mínimo de 20 eleitores(as) em nenhum dos locais com presos(as) provisórios(as) e adolescentes internados(as) no estado. Por fim, motivo semelhante foi alegado pelo TRE do Tocantins. Portanto, os principais argumentos utilizados nos estados que não tiveram votação em estabelecimentos penais ou unidades de internação nas eleições de 2022 se trataram de questões logísticas, de segurança, ausência de documentação, mas, principalmente, a exigência do mínimo de 20 eleitores(as) aptos a votar para a instalação de seção eleitoral.

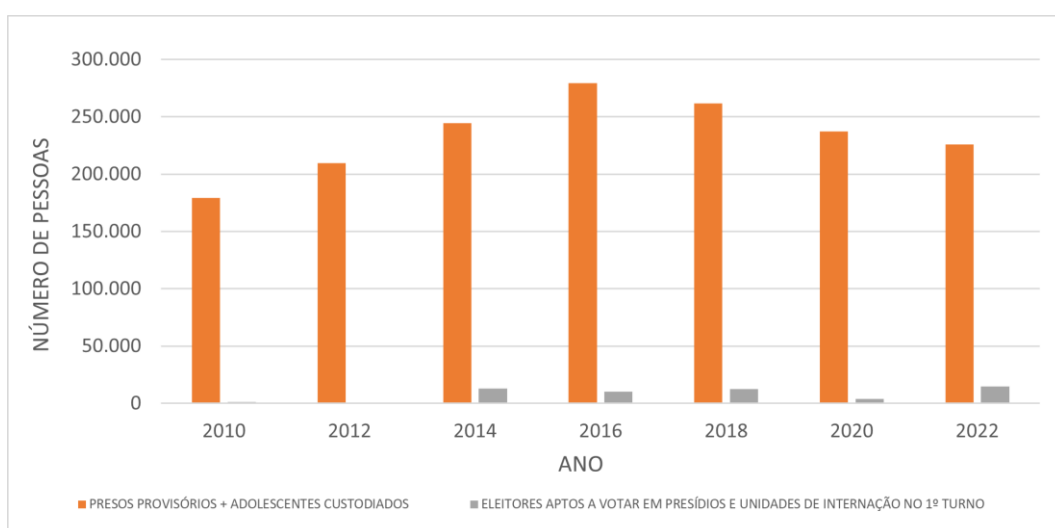
Além da falta de votação em algumas unidades federativas, outro ponto que é importante de ser destacado é a baixa proporcionalidade de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as) aptos a votar em relação ao total das pessoas que estão nessa condição no país. Para isso, consideramos dados do SISDEPEN⁷³ sobre a população prisional provisória. Em relação aos adolescentes custodiados(as), como o TSE considera apenas aqueles submetidos à medida socioeducativa de internação ou internação provisória, utilizamos os dados do

⁷³ Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios>. Acesso no dia 14 de junho de 2023.

SINASE⁷⁴, de 2010 a 2016, e dados do Anuário de Segurança Pública de 2018 a 2022, que contêm as duas estatísticas.

Ressalta-se que não encontramos dados que se referem apenas aos adolescentes de 16 a 18 anos. Sendo assim, utilizamos o número total de adolescentes cumprindo medida socioeducativa de internação ou internação provisória. Por outro lado, é importante ressaltar que o número de adolescentes nessa condição é bem menor do que o número de pessoas presas provisoriamente no Brasil. Portanto, a partir desses dados aproximados, é possível fazer uma estimativa do baixo percentual de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as) que estão aptos a votar no 1º turno das eleições desde 2010: menos de 0,8%, em 2010; 0,2%, em 2012; 5,3%, em 2014; 3,6% em 2016; 4,7%, em 2018; 1,6%, em 2020; e 6,5%, em 2022.

Figura 12: comparação entre número de eleitores aptos a votar em relação ao total de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as)



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Ressalta-se que utilizamos para fazer esse cálculo o número total de eleitores, considerando também mesários(as), servidores(as) e agentes penitenciários(as). Ou seja, o número que representa apenas os(as) presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as) é ainda menor. Esses percentuais exatos não são possíveis de serem feitos porque não existe a diferenciação dos(as) eleitores(as) nos dados disponibilizados pelo TSE. No caso das eleições de 2022, foi feito um pedido desses dados para todos os TREs. A análise indicou que cerca de 86% dos eleitores eram presos(as) provisórios(as) ou adolescentes custodiados(as).

⁷⁴ Disponível em: <https://x.gd/5EUG0>. Acesso no dia 14 de junho de 2023.

Além disso, é importante ressaltar que esses números se referem ao percentual de eleitores(as) aptos a votar. Ou seja, considerando que existe uma abstenção na votação, o percentual de eleitores(as) que de fato votaram é ainda menor. A partir de dados das seções eleitorais, foi possível observar, por exemplo, que no 1º turno das eleições de 2022 foram 11.355 votantes, ou seja, uma abstenção de cerca de 22% do total de eleitores. No 2º turno, a abstenção foi de aproximadamente 29% do eleitorado.

No 1º turno, em oito das 221 seções, o percentual de abstenção foi maior que 50% do eleitorado: Centro de Detenção Feminino Provisório, em Manaus (82,93%); Fundação Casa, em Guarulhos (82,54%); Penitenciária Regional Prefeito Luiz Gonzaga Rebelo, em Esperantina (71,43%); Casa de Detenção, em Pimenta Bueno (69,57%); Centro de Detenção Provisória, em Manaus (54,05%); Centro de Detenção Provisória, em Ribeirão Preto (52,63%); Centro de Detenção Provisória I, em Pinheiros (51,72%); e Centro de Detenção Provisória IV, em Pinheiros (51,11%).

Já no 2º turno, foram 19 locais de votação com uma abstenção maior que 50%: Fundação Casa, em Guarulhos (84,13%); Centro de Detenção Feminino Provisório, em Manaus (82,93%); Fundação Casa, em São Vicente (70,37%); Casa de Detenção, em Pimenta Bueno (69,57%); Centro de Detenção Provisória I, em Pinheiros (68,97%); Penitenciária Regional Prefeito Luiz Gonzaga Rebelo, em Esperantina (66,67%); Centro de Detenção Provisória, em Ribeirão Preto (65,79%); Presídio Feminino, em Chapecó (62,5%); Centro de Detenção Provisória II, em Osasco (61,11%); Centro de Detenção Provisória, em Manaus (60,81%); Central da Triagem da Cidade Nova, em Ananindeua (60,34%); Centro de Detenção Provisória IV, em Pinheiros (60%); Fundação Casa, em Ribeirão Preto (58,33%); Centro de Detenção Provisória de Vila Independência, em São Paulo (57,39%); Centro de Detenção Provisória I, em Osasco (55,45%); Penitenciária de Reginópolis (52,75%); Centro de Atendimento Socioeducativo, em Pelotas (51,72%); Fundação Casa, em Sorocaba (50,94%); e Penitenciária de Boa Vista (50,62%).

A partir dessas estatísticas sobre o baixo percentual de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as) aptos a votar no Brasil, nota-se que existe um potencial muito grande de ampliação do voto em estabelecimentos penais e unidades de internação. É evidente que existem diversas barreiras que dificultam a instalação de seções nesses locais, como a falta de documentos para o pedido de transferência do título, a falta de interesse (ou de informação) para presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as), os problemas estruturais do sistema penitenciário etc. — problemas que serão analisadas no final deste capítulo. A questão principal é que a participação democrática desse grupo de eleitores seria ampliada consideravelmente se essas barreiras fossem superadas.

4.3 Observação da votação no Presídio Alvorada, em Montes Claros (MG), no primeiro turno das eleições de 2022

Inicialmente, por motivos logísticos, o objetivo desta pesquisa era realizar a observação da votação em um estabelecimento penal ou unidade de internação no estado do Rio de Janeiro. No entanto, como não houve votação em nenhum lugar do estado, as opções viáveis mais próximas para a realização da observação seriam os estados de São Paulo, Minas Gerais ou Espírito Santo. A Transparência Eleitoral Brasil, entidade no qual a pesquisa foi realizada em parceria, buscou a liberação da observação diretamente com o TRE do estado de São Paulo. No entanto, tal pedido não foi adiante. Sendo assim, foi feito outro pedido, no dia 23 de agosto de 2022, pela ouvidoria dos TREs de Minas Gerais e Espírito Santo, sobre a possibilidade de observação da votação de presos provisórios ou adolescentes custodiados nos determinados estados.

No caso do pedido feito ao TRE do Espírito Santo⁷⁵, não houve uma resposta positiva. Já a solicitação para Minas Gerais⁷⁶ teve um desfecho positivo. No dia 14 de setembro de 2022, a Juíza Auxiliar da Vice-Presidência e Corregedoria Regional Eleitoral, Roberta Rocha Fonseca, enviou um ofício ao Diretor do Presídio Alvorada, Eduardo dos Santos Silva:

Senhor Diretor,

As Eleições Gerais de 2022 trazem várias novidades e uma delas diz respeito à participação de observadores. Esta será a primeira vez que uma eleição contará com tantas missões internacionais, sendo que estão previstas sete. Também, de forma pioneira, haverá muitas missões de observadores nacionais.

Este Tribunal recebeu, por meio do canal da Ouvidoria, solicitação do Senhor LUIS EDUARDO PAES DE LIMA SILVA, pesquisador da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO - e membro da Missão de Observação Eleitoral da entidade Transparência Eleitoral Brasil, para participar, como Observador Eleitoral, da votação de presos provisórios em Montes Claros.

O credenciamento do requerente foi confirmado junto ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE, que deverá apresentar-se a essa Instituição identificado por credencial fornecida pela Justiça Eleitoral - TSE, com foto, nome pessoal e da respectiva instituição observadora, marca do TSE e os dizeres "Integrante de Observação Eleitoral". No verso dessa credencial deverá constar QR Code, a ser utilizado para verificação da validade da credencial no seguinte endereço: www.tse.jus.br/moe.

Ante o exposto, consulto a V. Sa. se o pesquisador da UNIRIO, Senhor LUIS EDUARDO PAES DE LIMA SILVA, poderá acompanhar a votação das Eleições de 2022 nessa Instituição Prisional, como Observador Eleitoral.

Por oportuno, esclareço que, caso a presente solicitação seja autorizada, será um fato inédito em todas as eleições nacionais, tornando-se um marco para as Missões de Observadores das Eleições Brasileiras (grifo nosso).

Na certeza de poder contar com a colaboração de V. Sra., elevo votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

ROBERTA ROCHA FONSECA

Juíza Auxiliar da Vice-Presidência e Corregedoria Regional Eleitoral

⁷⁵ Protocolo: 0005283-63.2022.6.08.8000.

⁷⁶ Protocolo: 2022019295.

No dia 21 de setembro de 2022, o Diretor do Presídio Alvorada, Eduardo dos Santos Silva, respondeu o pedido autorizando a missão de observação eleitoral no presídio em questão:

MM^a Juíza,

Atendendo ao Ofício nº 1798/2022-DG, sobre a possibilidade de acompanhamento da votação nas Eleições 2022 por Observador Eleitoral, em seção instalada neste estabelecimento, nos colocamos à disposição desse egrégio Tribunal Regional Eleitoral para recebimento do credenciado Luis Eduardo Paes de Lima Silva, observando-se os protocolos de segurança relativos ao ingresso de visitantes externos no ambiente prisional.

Desde já nos colocamos à disposição de vossa excelência para mais informações e auxílio que se fizerem necessários.

Cordialmente,

Eduardo dos Santos Silva
Diretor Geral.

No dia seguinte, 22 de setembro de 2022, o TRE-MG encaminhou, por e-mail, o ofício acima autorizando a observação eleitoral no Presídio Alvorada. Posteriormente, entrei em contato, por telefone, com o Diretor do presídio para averiguar sobre os protocolos de segurança necessários para o ingresso no local. O Diretor Eduardo dos Santos Silva foi extremamente solícito e ajudou com as informações necessárias. Como a observação se deu em parceria com a Transparência Eleitoral Brasil, a entidade custeou os gastos com a viagem do Rio de Janeiro (RJ) para Montes Claros (MG), cidade do presídio.

No dia da votação do primeiro turno das eleições de 2022, cheguei ao local por volta de 7h30, ou seja, trinta minutos antes do início da votação. Para entrar no presídio, foi atendido a obrigatoriedade de não poder estar com aparelho eletrônico. Portanto, o meu celular foi deixado na portaria do estabelecimento. Além disso, os servidores registraram a entrada por meio do documento oficial de identidade. Em seguida, fui encaminhado para uma sala administrativa, onde aconteceria a votação, localizada no pátio de entrada.

Quando cheguei ao local, quatro mesários já estavam na sala e, por volta de 7h40, a seção já estava organizada para o início da votação, com a cabina no local e a lista de candidaturas fixada em local visível para os eleitores e eleitoras. Em relação aos quatro mesários, eles informaram que trabalhavam como servidores do Centro Socioeducativo de Montes Claros e se voluntariaram para trabalhar no processo eleitoral. Os quatro informaram que ficaram sabendo que poderiam transferir o título de eleitor para o presídio apenas depois do fim do período disponível. Por isso, eles não estavam aptos a votar no local.

Assim, às 8h, foi emitida a zerézima e o resumo da zerézima, que foi fixado na parte exterior da sala, também em local visível. Antes do início do ingresso dos eleitores e eleitoras, um servidor do presídio entregou para os mesários uma lista com os presos e presas que iriam votar na seção. Inicialmente, 45 eleitores estavam aptos a votar. Segundo informações passadas

pelos servidores, seriam 44 presos(as) e uma servidora que havia pedido a transferência do título para o presídio. No entanto, a lista entregue por um servidor do presídio continha 26 presos, sendo 14 da ala masculina e 12 da ala feminina. Registra-se que, na ala feminina, havia um detento trans, que se identificou pelo nome social masculino.

No entanto, desses 14 presos da ala masculina, um foi informado que havia sido transferido de presídio. Portanto, só havia 13 eleitores da ala masculina e 12 da ala feminina, considerando ainda mais uma servidora apta a votar. Ou seja, um total de 26 eleitores que de fato estavam aptos a votar — em relação aos outros 18, sem considerar o preso que foi informado que havia sido transferido, não foi revelado o motivo para a ausência na lista geral de eleitores da seção.

Sendo assim, a votação se iniciou por volta de 8h30/9h com a chegada dos presos da ala masculina. Eles foram trazidos pelos agentes penitenciários. Inicialmente, apenas um detento entrava na sala por vez e os outros aguardavam numa fila do lado de fora. Contudo, para agilizar o processo, foram entrando de dois em dois na sala onde estava a cabina eleitoral. Assim, enquanto um detento passava pela identificação e registro com os mesários, outro já estava realizando a votação.

Após a votação de todos os 13 presos da ala masculina, após cerca de 20 minutos, foram trazidas as 11 presas e um preso trans. A votação seguiu o mesmo procedimento. Por volta de 10h15, todos os 25 presos e presas aptos a votar já tinham votado, faltando apenas a servidora do estabelecimento penal. Cabe apontar que, devido à realidade da falta de documentação no sistema penitenciário, a identificação dos votantes aconteceu pelo registro do Infopen e não pelos documentos habituais, como carteira de identidade ou carteira de trabalho.

O processo de votação como um todo aconteceu com extrema normalidade, sem nenhum problema registrado em termos operacionais ou envolvendo os presos e presas. Um único fato atípico observado foi que, quando um detento não lembrou o número do candidato(a) para senador, deu para ouvir outra pessoa fora da sala indicando o número 200, que seria do candidato para ser votado. Ao consultar os dados da votação no TSE, nota-se que o número 200 era do candidato Cleitinho (PSC) — Cleitinho foi eleito senador por Minas Gerais, com 41,52% dos votos; no Presídio Alvorada, o candidato teve três votos.

Além desse fato, foi observado, de modo geral, que grande parte dos eleitores e eleitoras tinham muita dificuldade para saber os números dos candidatos ou candidatas, sendo que poucos(as) estavam com uma “cola” para facilitar a identificação do candidato ou candidata a ser votado. Algumas pessoas estavam com os números anotados nas mãos ou estavam com um

pedaço de papel. Neste aspecto, as detentas mulheres aparentavam estar mais preparadas para a votação.

De toda maneira, a percepção geral foi que a maior parte das pessoas não estavam familiarizadas com o processo de votação e tinham muita dificuldade para saber como votar e em quem votar. Em relação ao perfil dos votantes, a impressão era que os eleitores da ala masculina eram mais jovens, enquanto as pessoas da ala feminina aparentavam ter mais de 30 anos. A maior parte se tratava de pessoas negras. Posteriormente, na parte da tarde, a servidora que havia pedido a transferência do título também realizou a votação no local, totalizando assim os 26 votos na seção do Presídio Alvorada.

Ainda na parte da manhã, enquanto os presos e presas aguardavam a votação, eu conversei com dois presos e duas presas, com o consentimento deles e dos(as) agentes penitenciários(as). As quatro pessoas se identificaram como negras e com baixa escolaridade. Apenas uma disse que sempre votou, sendo que as outras três revelaram que aquela seria a primeira vez que iriam votar. Todos disseram que tiveram informação suficiente para escolher os candidatos e/ou candidatas. Das quatro pessoas, três afirmaram que tiveram acesso à propaganda eleitoral ao assistir televisão, e apenas uma disse que não teve acesso à propaganda eleitoral. Ao serem perguntados sobre o que utilizaram para escolher em quem votar, as pautas indicadas foram educação, saúde, melhorias na qualidade de vida pessoal e para a família, além de melhorias para a população. Apenas uma pessoa disse que não escolheu os candidatos/candidatas por causa de uma pauta específica, mas que seguiu o voto “da maioria”.

Outra pergunta feita foi se a política criminal dos candidatos/candidatas foi levada em consideração para a definição do voto: três pessoas afirmaram que não e apenas uma disse que sim. Além disso, três pessoas afirmaram que não acreditam que os candidatos/candidatas escolhidos defenderiam pautas relacionadas ao sistema penitenciário, sendo que apenas uma disse que acreditava que isso aconteceria. Por fim, foi perguntado qual seria a importância para eles de participar da votação. As respostas versaram sobre ajudar a decidir, vontade de votar, acreditar em melhorias nas condições de vida tanto para quem está no presídio quanto para quem está fora, além de contribuir para a melhoria da pátria.

É importante ressaltar que essas conversas com apenas dois presos e duas presas não possuem condições éticas e/ou metodológicas para serem generalizadas a ponto de consolidar um entendimento sobre o que pensam presas e presos provisórios em relação à participação no processo eleitoral. No entanto, a observação da votação gerou uma impressão de que as pessoas que votaram, apesar de pouca informação e dificuldade no processo, mostraram interesse em participar do processo eleitoral.

Um entendimento similar foi observado por Luigi Ferrarini (2021), que realizou 35 entrevistas com pessoas criminalmente condenadas, ou seja, pessoas que tiveram o direito de voto suspenso. A partir das entrevistas, o pesquisador constatou que os entrevistados tinham um sentimento de que permaneciam como cidadãos e que a impossibilidade de exercício do voto era uma forma de exclusão da sociedade (FERRARINI, 2021, p. 162). Além disso, os entrevistados indicaram que votar poderia ser um meio para alcançar a reinserção social e para que políticos se preocupassem mais com as condições do cárcere (FERRARINI, 2021, p. 245). Em sua análise, Luigi Ferrarini (2021, p. 177) considerou que os maiores interesses dos entrevistados não se afastam dos desejos da população em geral, como a criação de oportunidades de educação, trabalho e ressocialização, além de melhorias da situação do cárcere e de garantias de maiores cuidados aos familiares. Para Ferrarini (2021, p. 219), “certamente, o atendimento de tais necessidades se mostraria benéfico não somente aos apenados, mas a toda a sociedade”.

Figura 13: Sala de votação no Presídio Alvorada, em Montes Claros (MG)



Foto tirada por um mesário, pelo celular do presidente da mesa, que tinha permissão para estar com o aparelho eletrônico no local.

Voltando à discussão sobre a observação eleitoral, após a votação de todas as 26 pessoas, os mesários retiraram a lista dos candidatos e candidatas que estava fixada na mesa — na foto acima, a lista já havia sido retirada. Pontualmente às 17h, os mesários encerraram a votação, com a impressão dos boletins de urna, sendo que um dos boletins foi fixado ao lado da zerézima no exterior da sala. Ao fim dos procedimentos necessários, a urna foi devidamente guardada e entregue para um policial militar que recolheu a urna eletrônica. Durante o período que estive no local da votação, não houve a presença de outros observadores ou fiscais de partido. Além disso, todos e todas as servidoras envolvidas no processo da observação foram muito solícitos em todos os momentos.

Figura 14: Foto da zerézima e do boletim de urna fixados fora da sala de votação.

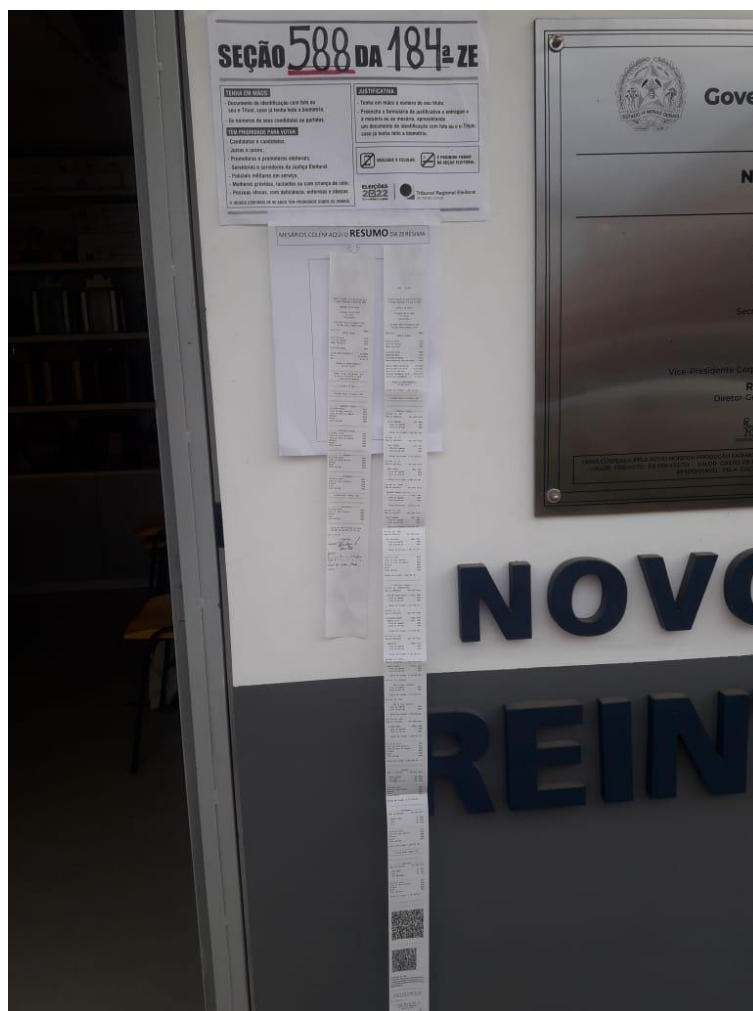


Foto tirada pelo presidente da mesa, que tinha permissão para estar com o celular no local.

Por fim, cabe apontar que outros voluntários da Transparência Eleitoral Brasil⁷⁷ observaram a votação no 2º turno das eleições em outros estabelecimentos penais e unidades de internação do país: na Penitenciária Feminina de Santana e na Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (Fundação CASA), ambos em São Paulo (SP); no Presídio Regional de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul (RS); e no Centro Educacional Cardeal Aloísio Lorscheider, em Fortaleza (CE). Foi relatado que a votação transcorreu com normalidade em todos os locais. No caso da Penitenciária Feminina, houve a presença de um fiscal de partido e de uma representante do TRE-SP. Na votação da Fundação CASA também foi relatada a presença de um fiscal de partido⁷⁸.

Em relação à observação da votação em unidades socioeducativas, o relatório da Transparência Eleitoral Brasil apresenta considerações interessantes ao indicar que os jovens votantes “se mostraram muito animados com a oportunidade de votar e demonstraram muita curiosidade com a urna eletrônica”, além disso, foi apontado que “as famílias dos jovens foram instruídas a falar com eles sobre política, dando-lhes informação para a decisão para o voto, o que se refletiu no grande interesse de se votar, principalmente para o cargo de Presidência da República”. Especificamente em relação à observação no Centro Educacional Cardeal Aloísio Lorscheider, em Fortaleza (CE), o relatório também cita que “houve relatos dos mesários de como os jovens reagiram após o momento da emissão do voto, sentindo-se mais integrados com o que acontece na sociedade, mesmo os que antes tinham declarado não ter interesse a votar”. Em seu relatório, a Transparência Eleitoral Brasil destacou a importância da participação eleitoral de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as):

Iniciativas como esta são muito importantes não só para se gerar uma cultura democrática, mas também para não excluir estes grupos sociais dos processos decisórios. Isto é ainda mais marcante no caso dos jovens, que contam com muito tempo de vida e que devem ser motivados a votar, exercendo os seus direitos políticos em sua plenitude na sociedade após deixarem a condição de reeducandos. (TRANSPARÊNCIA ELEITORAL BRASIL, 2022).

4.4 A temática sobre o voto em estabelecimentos penais e unidades de internação na campanha presidencial das eleições de 2022

O debate sobre o direito de voto de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as) não é um debate alheio à política. Essa questão foi utilizada, no 2º turno da disputa presidencial, pela campanha do candidato à reeleição Jair Bolsonaro (PL) como uma forma de ataque à candidatura de Lula (PT). Portanto, com o intuito de fazer uma análise de conteúdo das campanhas eleitorais que abordaram essa temática, foram verificados os perfis do

⁷⁷ Disponível em: <https://x.gd/9rkM9>. Acesso no dia 03 de março de 2023.

⁷⁸ O relatório da Transparência Eleitoral Brasil não aponta o partido de cada fiscal.

Youtube dos dois candidatos⁷⁹. No caso do perfil de Jair Bolsonaro (PL), não foram encontrados os programas eleitorais. Sendo assim, os conteúdos produzidos pela campanha de Bolsonaro foram obtidos no perfil do *Youtube* do grupo de comunicação jornalística *Poder360*⁸⁰.

Foi verificado que uma mesma propaganda eleitoral foi veiculada, nos dias 11 e 12 de outubro, pela campanha do candidato Jair Bolsonaro (PL), com a temática sobre o voto de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados⁸¹. A propaganda se inicia com um locutor narrando o seguinte texto: "Esse é o presídio de Tremembé. Talvez você não saiba, mas os presos que estão aqui e em outros presídios do Brasil também votam para escolher o presidente". Em seguida, aparece em cena uma apresentadora com a seguinte declaração:

As últimas eleições mostraram muitas diferenças entre o presidente Bolsonaro e o candidato Lula. Uma delas, você precisa saber antes de votar no próximo dia 30 de outubro. Sabe onde Lula teve mais votos no primeiro turno das eleições? Nas cadeias e nos presídios do Brasil.

Posteriormente, um locutor aponta que Lula (PT) foi o candidato mais votado no 1º turno da eleição presidencial de 2022 no presídio de Tremembé, no presídio de Jaraguá do Sul e no presídio Urso Branco. Em seguida, o locutor faz o seguinte questionamento: “Quer saber por que isso acontece? Porque o Lula defende coisas desse tipo: [...]”. A propaganda eleitoral apresenta, então, um trecho de uma declaração do candidato Lula (PT): “Eu não posso ver mais jovem, de 14 e 15 anos, assaltando e sendo violentado, assassinado pela polícia, às vezes inocente, ou às vezes porque roubou um celular”.

Ao final da declaração, aparece um trecho de um vídeo de um caso que teve bastante repercussão no Brasil, em abril de 2022, quando um jovem foi morto a tiros após um assalto⁸². Em seguida, é utilizado um trecho de uma declaração de um jornalista da *CNN Brasil*: “Luiz Inácio Lula da Silva disse ontem, em evento em Maceió, que procurou o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso para libertar os sequestradores do empresário Abílio Diniz da prisão”. Posteriormente, foi utilizado mais um trecho de uma declaração do candidato Lula (PT):

Eu fui na cadeia dia 31 de dezembro conversar com os meninos e falei: olha, vocês vão ter que dar a palavra para mim. Vocês vão ter que garantir para mim que vão acabar com a greve de fome agora e vocês vão ser soltos. E eles respeitaram a proposta, pararam a greve de fome e foram soltos e eu não sei onde que eles estão agora.

Em seguida, a apresentadora da propaganda eleitoral declara:

⁷⁹ Perfil do candidato Jair Bolsonaro (PL): <https://www.youtube.com/@jbolsonaro>. Perfil do candidato Lula (PT): <https://www.youtube.com/@LulaOficial>. Acesso em 07 de março de 2023.

⁸⁰ Disponível em: <https://www.youtube.com/poder360>. Acesso no dia 07 de março de 2023.

⁸¹ Campanha do dia 11/10: <https://x.gd/cvSgP>. Campanha do dia 12/10: <https://x.gd/1TwIx>. Acesso no dia 07 de março de 2023.

⁸² Mais informações em: <https://x.gd/lguZu>. Acesso no dia 07 de março de 2023.

Você não sabe, Lula, mas a família do Victor Hugo sabe. O Victor Hugo foi assassinado por um dos bandidos que você mandou soltar. Agora, imagina se o Lula volta: o bandido sequestra a pessoa, ameaça a família, é preso, faz uma greve de fome e é solto. E pode matar um inocente. Está explicado por que é que os bandidos gostam tanto do Lula.

Na sequência, aparecem imagens de um homem sendo preso e de homens armados, fazendo um sinal de “L”, dando a entender que era um símbolo em apoio ao candidato Lula (PT). Essas imagens são narradas pelo locutor, que diz: “Os criminosos escolheram Lula para presidente”. Aparece, então, um vídeo de um homem algemado dizendo: “Eu sou Lula, não sou Bolsonaro, não. Eu voto no Lula”. Posteriormente, aparecem imagens de diversos crimes, com a seguinte narração: “Lula e os partidos de esquerda que o apoiam defendem a saidinha de traficantes, agressores de mulheres e assassinos dos presídios. É a vida da sua família em risco. Cuidado em quem você vai votar”. Ao fim da narração, a apresentadora da propaganda eleitoral diz: “Bom, se por um lado o Lula é o mais votado pelos criminosos, por outro lado, o presidente Bolsonaro é o mais votado por quem trabalha e produz”.

A partir de então, a propaganda apresenta locais que o candidato Bolsonaro (PL) foi o mais votado, como no assentamento Aritapera, no Pará, em Agnel Divino, em Rondônia, e no Rio Juma, no Amazonas. Em seguida, a propaganda continua exaltando feitos do então presidente, apresenta declarações de duas produtoras rurais que se mostram gratas ao candidato, e Bolsonaro (PL) dá a seguinte declaração:

Vocês foram às urnas e confiaram no nosso trabalho. Um voto de confiança na economia brasileira, na criação de empregos, nas casas populares, no Auxílio Brasil de R\$ 600, no preço da gasolina lá embaixo. O nosso compromisso é com o nosso Brasil, é com você, trabalhador, trabalhadora brasileira. É com a nossa liberdade. É com o Brasil acima de tudo e Deus acima de todos.

Por fim, o locutor narra duas propostas da campanha do candidato Bolsonaro (PL) em relação ao combate ao crime:

O presidente Bolsonaro vai reforçar o policiamento nas ruas, equipando melhor as forças policiais em todo o país. E agora, que a maioria do congresso está do seu lado, nosso presidente finalmente vai endurecer as leis para acabar com a impunidade. Tudo isso para proteger a família brasileira.

Como dito anteriormente, essa propaganda foi veiculada nos dias 11 e 12 de outubro. No dia 13 de outubro, a propaganda eleitoral⁸³ de Bolsonaro (PL) também abordou o tema do voto em estabelecimentos penais e unidades de internação, mas apenas na parte final da peça publicitária, com uma versão reduzida do que foi veiculado na propaganda analisada.

⁸³ Disponível em: <https://x.gd/SbpDQ>. Acesso no dia 08 de março de 2023.

De acordo com uma reportagem do site da *CNN Brasil*⁸⁴, veiculada no dia 13 de outubro, a campanha do candidato Lula (PT) entrou com ações no TSE contra essas propagandas eleitorais da candidatura de Bolsonaro (PL). A equipe jurídica da campanha de Lula (PT) considerou que houve uma manipulação dos dados da votação em ambientes prisionais com a tentativa de passar uma falsa impressão de que criminosos apoiariam Lula. Também no dia 13 de outubro, a Pastoral Carcerária⁸⁵ enviou uma representação à Procuradoria-Geral Eleitoral e ao Tribunal Superior eleitoral, pedindo a retirada de veiculação da propaganda, uma retratação pública de Bolsonaro e da Coligação, e que a Coligação seja advertida, multada e “proibida de reproduzir desinformação e propaganda eleitoral racista e discriminatória, especialmente quando atacado o direito ao voto das pessoas presas”.

Nesse pedido, a Pastoral Carcerária defendeu que a propaganda eleitoral atacou o direito de voto das pessoas presas e que reproduziu “mentiras, *fake news* e desinformação”. Além disso, a representação se baseou em dados do TSE e do Conselho Nacional de Justiça para evidenciar o número pouco expressivo da votação em estabelecimentos penais e unidades de internação nas eleições de 2022:

Segundo dados do TSE, 12.963 presas e presos provisórios em todo país estão com sua inscrição eleitoral regularizada, podendo assim votar. O Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP), alimentado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), revela que, até o dia 30 de setembro de 2022, havia 909.061 pessoas presas. Desse total, 44,5% são presos provisórios.

Ou seja, de uma população de cerca de 404.452 presas e presos provisórios, apenas 3,20% desse total pôde exercer o seu direito ao voto nestas eleições. Apesar da pequena quantidade de pessoas presas que votaram efetivamente - considerando o número total de pessoas presas provisoriamente - a Coligação representada veiculou a maliciosa propaganda eleitoral, atacando diretamente o direito constitucional de voto das pessoas presas.

[...]

O programa eleitoral em questão é inequívoca ferramenta de desinformação, além de atacar o direito constitucional das pessoas privadas de liberdade. Não foi transmitida qualquer informação de que as pessoas presas aptas a votar são aquelas sem condenação criminal transitada em julgado, bem como adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação ou de internação provisória.

A representação da Pastoral ainda apontou que declarações feitas na propaganda eleitoral violaram o Princípio da Presunção de Inocência e que a propaganda também violou o Código Eleitoral, “ao induzir o eleitorado a diminuir a importância da cidadania das pessoas presas, majoritariamente pretas e pobres”, no que foi considerado pela instituição como uma manifesta reprodução de racismo. Em meio a essa contestação judicial, a campanha do

⁸⁴ Campanha de Lula vai ao TSE contra propaganda sobre votos em presídios. Disponível em: <https://x.gd/ZCCjf>. Acesso no dia 08 de março de 2023.

⁸⁵ Pastoral Carcerária nacional denuncia Bolsonaro ao TSE por propaganda que ataca direito de voto das pessoas encarceradas. Disponível em: <https://x.gd/9jKal>. Acesso no dia 08 de março de 2023.

candidato Lula (PT) veiculou, no dia 17 de outubro, uma propaganda eleitoral⁸⁶ na televisão como uma espécie de resposta à propaganda da campanha do candidato Jair Bolsonaro (PL).

O programa eleitoral se inicia com brasileiros dizendo: “Agora é o programa da esperança, do futuro, do trabalho, da democracia. Agora é Lula presidente”. Em seguida, um apresentador declara:

A propaganda de Bolsonaro diz que Lula foi o mais votado entre os presos. Ora, Lula também foi o mais votado entre os cristãos, as mulheres, entre os jovens, trabalhadores, empreendedores. O mais votado na maioria dos estados e até no exterior. Afinal, Lula foi o candidato mais votado da história. Foram 57 milhões de brasileiros, que eles chamam de criminosos.

A partir de então, aparece um trecho da propaganda eleitoral do candidato Jair Bolsonaro (PL) que abordou a questão da votação em estabelecimentos penais e unidades de internação. Nesse trecho, a apresentadora do programa de Bolsonaro (PL) diz: “O Lula é o mais votado pelos criminosos”. O apresentador da propaganda de Lula (PT) retorna com uma resposta: “Quem tem amizade com criminosos é Bolsonaro que sempre andou com milicianos, assassinos e hoje está ajudando a armar o crime organizado”. Enquanto o texto é narrado pelo apresentador, aparecem duas notícias relacionadas ao tema. Em seguida, aparecem relatos de brasileiros com críticas ao candidato Bolsonaro (PL).

Ao fim das declarações, a apresentadora da propaganda eleitoral de Lula (PT) diz: “Você já deve ter recebido pelo *zap* muitas *fake news* de Bolsonaro contra Lula. Ele abusa da fé dos brasileiros com mentiras sobre fechar as igrejas, ideologia de gênero, sobre defender o aborto e absurdos como esse dos banheiros unissex nas escolas”. Em seguida, o apresentador do programa passa a narrar o seguinte texto: “As mentiras de Bolsonaro têm um único objetivo: desviar a atenção dos reais problemas do nosso país por conta do seu governo desastroso, como a fome, inflação alta, desemprego, desmontes na educação e na saúde, desmatamento e tantos outros”.

Retorna, então, a apresentadora da propaganda eleitoral, que diz: “Foi com mentiras e *fake news* que Bolsonaro se elegeu em 2018. Assim, ele conduziu também todo o seu governo e agora ele tenta enganar o povo mais uma vez nessa eleição. Não é à toa que ele já foi condenado na justiça por mais de 30 *fake news* só nessa campanha”. A seguir, é utilizado um trecho de uma declaração do candidato Jair Bolsonaro (PL): “*Fake news* faz parte da nossa vida”. A peça publicitária segue com um texto narrado pelo apresentador da propaganda de Lula (PT), que diz: “Ainda bem que o brasileiro não acredita mais em Bolsonaro”.

⁸⁶ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pYajDvoeXns>. Acesso no dia 09 de março de 2023.

Em seguida, duas brasileiras aparecem em cena com críticas ao candidato Jair Bolsonaro (PL). Posteriormente, o apresentador da propaganda dá a seguinte declaração: “Continue atento porque ainda vem muita mentira por aí, mas a verdade vai vencer”. Na sequência, o candidato Lula (PT) se apresenta e afirma:

Eu quero discutir a vida das pessoas e o seu dia a dia. Eu quero discutir é quem vai gerar emprego, como pagar salário, como aumentar salário, como levar comida na mesa das pessoas, três vezes por dia, quatro vezes por dia. Como garantir que a pessoa tenha acesso à cultura, ao lazer. Se você vota em alguém que está ganhando o seu voto por conta da mentira, esse cara vai governar de forma mentirosa e você é quem vai pagar o preço. Eu quero ganhar uma eleição olhando no seu olho, olhando no olho como estou olhando e dizendo: eu vou ser presidente para cuidar de vocês, para cuidar da família, para cuidar da comunidade, para cuidar do povo brasileiro. Esse é meu compromisso, o resto é lorota e não acredite.

Depois dessa declaração, são apresentadas três falas de pastores brasileiros em apoio à candidatura de Lula (PT). A propaganda eleitoral, então, passa a tratar de propostas do candidato relacionadas à economia, saúde e educação. Por fim, a propaganda eleitoral mostra outras declarações do candidato Jair Bolsonaro (PL) que são identificadas como mentiras com base em reportagens jornalísticas.

No mesmo dia que a propaganda eleitoral de Lula (PT) foi veiculada, no dia 17 de outubro, o plenário virtual do Tribunal Superior Eleitoral suspendeu a propaganda da campanha de Jair Bolsonaro (PL) que abordou a votação nos estabelecimentos penais e unidades de internação⁸⁷. Em nota, a defesa de Lula (PT) afirmou que:

Na peça publicitária, a campanha de Bolsonaro seleciona dados de poucos presídios para tentar chegar à falsa conclusão de que Lula apoiaria a criminalidade. Um exemplo usado é o presídio de Jaraguá do Sul, onde apenas 19 pessoas estavam aptas a votar. A propaganda bolsonarista omite informações, não divulga dados totais e nem casos de complexos penitenciários em que Bolsonaro teve maioria de votos (como o da Papuda, em Brasília), para chegar a uma conclusão falaciosa⁸⁸.

Outra decisão favorável à campanha do candidato Lula (PT) foi proferida dois dias depois, no dia 19 de outubro⁸⁹. O TSE concedeu direito de resposta à campanha de Lula (PT). Assim, ao pesquisar os vídeos da campanha de Bolsonaro publicados pelo *Poder360*, foi encontrado um direito de resposta para Lula no dia 27 de outubro⁹⁰. No vídeo, um apresentador faz a seguinte declaração:

A Justiça condenou a campanha de Bolsonaro por mentir ao dizer que Lula foi o mais votado entre bandidos. É, portanto, falsa a afirmação difundida pela campanha de

⁸⁷ TSE suspende propaganda de Bolsonaro que afirma que Lula foi o mais votado entre os presos. Disponível em: <https://x.gd/gLrw8>. Acesso no dia 13 de março de 2023.

⁸⁸ TSE suspende propaganda de Bolsonaro que mente sobre votos em presídios para Lula. Disponível em: <https://x.gd/KH9EE>. Acesso no dia 13 de março de 2023.

⁸⁹ TSE concede direito de resposta em 226 inserções em TV e rádio na propaganda de Bolsonaro. Disponível em: <https://x.gd/Llsjq>. Acesso no dia 13 de março de 2023.

⁹⁰ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=PL6X-zK0-0s>. Acesso no dia 13 de março de 2023.

Bolsonaro. Na verdade, Lula foi o mais votado por todo o povo brasileiro e teve a maior votação da história do país no primeiro turno: mais de 57 milhões de votos.

Após essa exposição de como a temática da votação em estabelecimentos penais e unidades de internação foi utilizada na campanha eleitoral de 2022, nota-se que houve uma descontextualização deliberada de informações sobre o direito de voto de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as). Quando a propaganda eleitoral da campanha de Jair Bolsonaro (PL) diz, por exemplo, que Lula teve 98% dos votos dos(as) presos(as) no Presídio de Tremembé é desconsiderado o fato de que não são todos os(as) presos(as) que votam, e sim apenas algumas pessoas presas provisoriamente. Além disso, há uma desinformação evidente já que, além do voto de presos(as) provisórios(as), é possível que algum mesário(a), agente penitenciário(a) ou servidor(a) do presídio tenha participado da votação.

Ou seja, como abordado anteriormente, apesar de ser uma ampla maioria, não são apenas presos(as) provisórios(as) ou adolescentes custodiados(as) que estão aptos a votar nesses locais — e essa informação não consta na propaganda. Nota-se ainda que a propaganda eleitoral da campanha de Bolsonaro (PL) ataca um princípio fundamental da presunção de inocência quando define que “o Lula é o mais votado pelos criminosos”.

De acordo com o Art. 5º, inciso LVII, da Constituição Federal, ninguém pode ser considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. Portanto, os presos(as) provisórios(as), mesários(as) ou servidores(as) que tenham participado da votação em estabelecimentos penais não podem ser caracterizados dessa maneira. Ao invés de atacar o direito de voto de brasileiros e brasileiras, um candidato à presidência da República deveria atuar no sentido contrário, o de defender a garantia desse direito fundamental num regime democrático.

4.5 Considerações para a garantia de voto de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as)

Com o intuito de compreender o entendimento dos TREs sobre a instalação de seções eleitorais em estabelecimentos penais e unidades de internação, foram feitas dez perguntas⁹¹

⁹¹ 1) Como foi feito o processo para a transferência do título de presos provisórios/adolescentes custodiados no estado? 2) Como se deu, em seguida, o processo para a realização da votação em presídios ou unidades de internação? 3) Existe registro de quantos eleitores aptos eram presos provisórios/adolescentes custodiados ou servidores/mesários que pediram a transferência do título? Ou seja, dos eleitores que pediram a transferência quantos são presos provisórios ou adolescentes custodiados e quantos são servidores ou mesários. 4) Como foi feita a definição dos mesários dos presídios ou unidades de internação? 5) Houve registro de algum problema na votação em algum presídio ou unidade de internação no primeiro ou no segundo turno das eleições de 2022? 6) Como os presos ou adolescentes custodiados que não conseguiram votar/justificar regularizam a situação eleitoral? 7) Como os presos provisórios ou adolescentes custodiados tiveram acesso à propaganda eleitoral? 8) Foi feita alguma campanha de conscientização pelo TRE para incentivar o voto de presos provisórios e adolescentes

para os TREs dos estados que realizaram a votação nesses locais nas eleições de 2022 — o único TRE que não respondeu os questionamentos de maneira satisfatória foi do Amazonas. Portanto, das dez perguntas feitas, serão analisadas apenas as perguntas que tinham o objetivo de buscar considerações e sugestões para a efetivação do voto de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as). Inicialmente, é importante apontar que os estados responderam de forma unânime de que não houve problemas durante a votação em estabelecimentos penais ou unidades de internação nas eleições de 2022.

Em relação ao questionamento sobre a justificativa eleitoral de presos(as) provisórios(as) ou adolescentes custodiados(as) que não votaram, foi observado dois diferentes entendimentos quanto ao tema. Os TREs do Espírito Santo e do Pará afirmaram que a regularização do título eleitoral deve acontecer apenas depois que o eleitor ou eleitora deixar o estabelecimento penal ou unidade de internação, a partir do comparecimento no cartório eleitoral. Já a grande parte dos TREs respondeu, de maneira resumida, que os(as) responsáveis pelos presídios e unidades socioeducativas devem entregar uma relação com o nome dos ausentes na votação para a Justiça Eleitoral efetuar a justificativa eleitoral. O TRE do Amapá não respondeu o questionamento. É importante ressaltar que, de acordo com resolução do TSE que dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral de 2022, analisada no início deste capítulo, é função dos TREs definir a forma de recebimento de justificativa eleitoral nos estabelecimentos penais e nas unidades de internação, sendo vedada a instalação de urnas eletrônicas exclusivas para essa finalidade.

O questionamento seguinte diz respeito ao acesso à propaganda eleitoral para presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as). Segundo a resolução do TSE, a forma de veiculação de propaganda eleitoral compete à juíza ou juiz eleitoral em conjunto com a direção dos estabelecimentos. Em resposta, os TREs de Alagoas, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo indicaram como resposta justamente o artigo em questão da resolução do TSE. Já os TREs de Pernambuco e Bahia responderam que não possuem a informação sobre como se deu a veiculação de propaganda eleitoral em estabelecimentos penais e unidades de internação. Os TREs do Distrito Federal, do Espírito Santo informaram que o acesso à propaganda aconteceu por meio de aparelhos de televisão ou rádio. O TRE da Paraíba disse apenas que o acesso a televisão/rádio é administrado e organizado internamente, e o TRE

custodiados no estado? 9) Quais os principais empecilhos/dificuldades para a transferência do título de eleitor para um presídio? 10) Quais os principais empecilhos/dificuldades para a confirmação de um presídio como local apto para realizar a votação e, posteriormente, para a instalação da urna?

de Sergipe afirmou que o acesso à propaganda eleitoral é feito nas condições previstas pelo local onde se encontra a pessoa presa ou internada.

Outros TREs, como de Goiás e Roraima, informaram que não houve acesso à campanha eleitoral e que as informações sobre candidatos(as) e propostas aconteceram por intermédio dos familiares em visitas rotineiras. O TRE do Ceará afirmou que não houve divulgação de propaganda eleitoral devido às peculiaridades relativas à segurança e ao acesso aos presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as), mas que, em algumas zonas, a orientação do juiz eleitoral foi no sentido de disponibilização do horário eleitoral gratuito pelas respectivas unidades prisionais. O TRE do Rio Grande do Sul informou que essa era uma responsabilidade da Defensoria Pública. Por fim, o TRE do Amapá não respondeu à pergunta.

Em relação ao questionamento sobre a realização de alguma campanha de conscientização para incentivar o voto de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as), os TREs de Alagoas, Goiás, Minas Gerais, Piauí, Roraima, Santa Catarina e Sergipe informaram que não foram feitas campanhas nesse sentido. O TRE do Rio Grande do Sul afirmou que a realização de campanha era responsabilidade da Defensoria Pública, e o TRE de São Paulo disse que era função da OAB e da Defensoria Pública. Os TREs de Bahia, Ceará, Paraíba, Rondônia e Pará, de maneira geral, comunicaram que foram feitas reuniões e visitas a autoridades para viabilizar e estimular o voto de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as). O TRE do Maranhão afirmou apenas que assinou um Termo de Cooperação com vários órgãos para assegurar o direito de voto.

De maneira prática, o TRE do Distrito Federal informou que houve campanhas de conscientização por meio de palestras nas Unidades de Internação, e o TRE do Espírito Santo produziu material impresso e afirmou que a campanha ficou a cargo da área de serviço social e de comunicação de cada estabelecimento. Por fim, o TRE do Amapá também não respondeu esse questionamento. É importante ressaltar que a resolução do TSE das eleições aponta que é função dos TREs “envidar esforços visando à celebração de termo de cooperação técnica” com entidades, e que deve estar contemplada nesse termo de cooperação a promoção de campanhas informativas quanto à obtenção de documentos e à opção de voto nas seções eleitorais instaladas nos estabelecimentos.

Outro questionamento feito foi sobre os principais empecilhos/dificuldades para a transferência do título de eleitor. A resposta mais apontada pelos TREs foi a falta de documentação de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as). Quanto a isso, cabe apontar também que a resolução do TSE determinou que deve estar contemplado no termo de cooperação técnica a previsão de fornecimento de documentos de identificação aos presos(as)

provisórios(as) e adolescentes custodiados(as) que manifestarem interesse em votar nas seções eleitorais. Além disso, também foram alegados problemas relacionados a questões de segurança, logística e falta de interesse dos eleitores e eleitoras. Já os TREs da Bahia, Maranhão, Rio Grande do Sul e Santa Catarina informaram que não existem/existiram empecilhos para a transferência do título de eleitor.

Em relação aos empecilhos que dificultam a confirmação de um local para realizar a votação, grande parte dos TREs indicou a exigência do limite mínimo de 20 eleitores(as) aptos a votar, além da falta de interesse de muitos(as) presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as). Outros motivos apontados foram a falta de segurança e questões de infraestrutura. Já os TREs do Alagoas, Espírito Santo e Rio Grande do Sul não apontaram empecilhos.

Portanto, pelos termos apresentados pelos TREs, nota-se que os principais obstáculos para a efetivação do voto de presos(as) provisórios(as) ou adolescentes custodiados(as) são a falta de documentação para efetuar a transferência do título de eleitor, a falta de interesse para efetuar o pedido de transferência e o limite mínimo de 20 eleitores aptos a votar para a instalação da seção. A questão da falta de documentação se trata de um problema estrutural do sistema penitenciário e socioeducativo brasileiro, mas que não deixa de ser uma responsabilidade do Estado. Inclusive, a regulamentação do TSE indica que o termo de cooperação técnica, entre os TREs e outras entidades, deve contemplar a previsão de fornecimento de documentos de identificação.

A questão da falta de interesse carece de uma investigação mais aprofundada para entender se, de fato, isso existe ou se na realidade a falta de interesse não está relacionada a uma falta de informação e conhecimento. Grande parte dos TREs, por exemplo, responderam que não foram feitas campanhas de conscientização para incentivar o pedido de transferência do título de eleitor. Sem informação e conhecimento sobre o direito de voto, as pessoas que estão nessa condição estão fadadas a esse argumento de falta de interesse. As entrevistas feitas por Luigi Ferrarini (2021), citadas anteriormente, mostraram, por exemplo, que pessoas criminalmente condenadas tinham interesse em manter o exercício do sufrágio.

Por fim, o limite de 20 eleitores se trata de um obstáculo burocrático central para a dificuldade de efetivação do direito de voto. É notório que a instalação de uma seção eleitoral em um estabelecimento penal ou unidade de internação demanda recursos, questões logísticas e de segurança que precisam ser justificadas. No entanto, é dever do Estado garantir que os cidadãos e cidadãs brasileiros exerçam um direito que é essencial em uma democracia representativa. A partir desse limite mínimo, por exemplo, se apenas 19 pessoas privadas de

liberdade pedirem a transferência do título de eleitor, a seção não é instalada no presídio ou unidade de internação. Neste sentido, cabe observar uma decisão do ministro Luiz Fux que pode ser um precedente para essa discussão.

Em decisão sobre o voto no exterior, no dia 05 de agosto de 2014, Fux permitiu a instalação de seções eleitorais em Dubai, com 18 eleitores, e Calgary, com 23 eleitores, mesmo as duas seções não satisfazendo o mínimo de 30 eleitores aptos a votar. Na decisão, o ministro entendeu que, apesar das seções não satisfazerem a condição legal, “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”⁹². Portanto, esse mesmo entendimento também deveria ser aplicado nos casos que envolvem a instalação de seção eleitoral em estabelecimentos penais ou unidades de internação.

Por fim, é importante apontar outra questão que pode dificultar a transferência do título de eleitor. Na resolução do TSE, está definido que as administradoras e os administradores dos estabelecimentos penais e das unidades de internação são os responsáveis por encaminhar aos cartórios eleitorais a relação das eleitoras e dos eleitores que manifestaram interesse na transferência, acompanhada dos respectivos formulários e de cópias dos documentos de identificação com foto. Portanto, é necessária a anuência dos administradores e administradoras para que a efetivação do pedido de transferência do título de eleitor das pessoas que estão em estabelecimentos penais ou unidades de internação. Eventualmente, esse direito pode ser restringido por uma escolha/decisão do(a) administrador(a) do local.

De toda maneira, os principais empecilhos observados podem ser superados e é dever do Estado brasileiro atuar para isso. Ao longo desta dissertação, tivemos um indicativo de que o interesse de participação existe por parte das pessoas que estão em estabelecimentos penais ou unidades de internação. No entanto, como também vimos em relação à utilização do tema na campanha de 2022, é evidente que essa discussão passa por uma questão política. De toda forma, existe um potencial enorme para a ampliação do voto em estabelecimentos penais e unidades de internação no país.

Essa possibilidade seria uma demonstração de que, apesar das muitas condições degradantes e desumanas, as pessoas que estão no sistema penitenciário ou socioeducativo tem, ao menos, a garantia de um direito fundamental em uma democracia representativa: o exercício do voto. Mais do que isso, o exercício do voto poderia ser uma ferramenta de inclusão social,

⁹² Ac. de 5.8.2014 no PA nº 59165, rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <https://x.gd/20sD5>. Acesso no dia 16 de junho de 2023.

melhorias das condições do sistema penitenciário e socioeducativo, além de facilitação da ressocialização e uma forma de garantir uma legitimidade maior ao próprio regime democrático.

A partir do objetivo geral desta dissertação, foi possível realizar um panorama da votação em estabelecimentos penais e unidades de internação no Brasil das eleições de 2010 a 2022. Constatamos que a participação política nesses locais é extremamente baixa, devido a diversas barreiras logísticas, burocráticas e aos processos inerentes ao sistema punitivo brasileiro. Além dessa análise quantitativa, também conduzimos uma análise qualitativa da votação em um estabelecimento penal, no Presídio Alvorada, em Montes Claros (MG). Durante a observação do processo de votação, notou-se que os eleitores e eleitoras demonstraram um interesse considerável, apesar das dificuldades e da falta de informação.

Outra análise qualitativa se deu em relação à discussão sobre o voto de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as) nas campanhas eleitorais dos então candidatos à presidência, Jair Bolsonaro (PL) e Lula (PT), nas eleições de 2022. Ficou evidente que a garantia do direito de voto para esse grupo de eleitores não deixa de ser uma discussão política. Por fim, foram expostas as considerações dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) dos estados onde ocorreram votações em estabelecimentos penais e unidades de internação nas eleições de 2022.

De acordo com as informações apresentadas, identificamos obstáculos para a efetivação do voto de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as), como a falta de documentação, a falta de interesse e a exigência de um mínimo de 20 eleitores(as) aptos para instalação da seção. No entanto, esses principais empecilhos observados podem ser superados. Há um enorme potencial para a ampliação do voto em estabelecimentos penais e unidades de internação no país, ainda mais considerando a possibilidade de inclusão do voto para pessoas que já tenham uma condenação transitada em julgado. Com o intuito de buscar uma efetivação dos valores democráticos, e dos eventuais benefícios pela participação cívica dos eleitores e eleitoras, o Estado brasileiro precisa atuar para garantir o direito de voto para todos os cidadãos e cidadãs, seja dentro ou fora do sistema penitenciário ou socioeducativo.

5. CONCLUSÃO

Ao longo das últimas páginas, discutimos duas questões centrais colocadas por esta dissertação: o exercício do direito de voto como algo central para o entendimento de um regime liberal como mais ou menos democrático e, por outro lado, a exclusão eleitoral que persiste no Brasil em relação às pessoas que estão submetidas ao sistema penitenciário e socioeducativo. Em relação às pessoas com uma condenação transitada em julgado, existe uma discussão sobre a possibilidade de ampliação da participação eleitoral. No caso das pessoas presas preventivamente e adolescentes custodiados(as), a discussão se trata de uma maior garantia para a efetivação do exercício do voto. Evidentemente, é responsabilidade do Estado atuar para garantir uma maior efetivação do exercício do voto para todas e todos os cidadãos, ainda que essas pessoas estejam privadas de liberdade.

Para chegarmos a esse entendimento, verificamos os objetivos específicos inicialmente traçados. No primeiro capítulo, apontamos como a trajetória dos direitos políticos foi marcada historicamente pela persistência de diversos tipos de exclusão, notadamente por critérios de raça, classe e gênero. Desde o período da Antiguidade Clássica até os Estados modernos, dispositivos legais sempre estiveram presentes nos regimes políticos para excluir determinados indivíduos da participação política e, portanto, da cidadania. Em relação ao debate sobre o direito de voto de pessoas no âmbito do sistema penitenciário e socioeducativo, nota-se que privações dos direitos políticos remontam às primeiras experiências “democráticas” da Grécia e Roma Antigas. No entanto, naquele contexto, apenas uma parte da sociedade detinha o status de “cidadão”, sendo assim, a incidência das penalidades se dava somente para os homens que eram considerados cidadãos, equiparando-os ao status social dos estrangeiros, escravos e mulheres, ou seja, transformando-os em um “não-cidadão”.

De modo geral, todas as punições em questão tinham uma função similar de exclusão social dos que eram punidos, que passavam a ser considerados como pessoas infames, imorais e desonradas. Esse tipo de punição é considerado precursor para a manutenção da retirada dos direitos políticos em muitas democracias representativas contemporâneas. No Brasil, por exemplo, todas as Constituições apresentaram a norma que prevê a suspensão dos direitos políticos após uma condenação.

A partir da ascensão dos regimes liberais modernos, foram cerca de três séculos de lutas, conquistas e, eventualmente, retrocessos em relação ao direito de participação política até a consolidação do direito de voto como uma expressão central da democracia representativa. Essa ampliação do voto não foi uma concessão, mas uma conquista da sociedade civil. Atualmente,

o entendimento hegemônico da teoria democrática é de relacionar o sistema democrático às meras formalidades eleitorais. Assim, o voto se torna o instrumento principal, quando não o único, de participação política dos cidadãos e cidadãs nas democracias representativas liberais contemporâneas, que estabelecem uma ampla participação política como um princípio democrático fundamental.

Desta forma, mesmo que a democracia seja apenas isso — o que não é —, a importância de garantia do direito de voto (e da efetivação desse direito) deve ser um aspecto central para o entendimento de um regime político como verdadeiramente democrático. Portanto, com base nesse entendimento consolidado atualmente, entende-se que a manutenção de certas leis e práticas, utilizadas na Antiguidade Clássica, na Idade Média ou no princípio das democracias representativas modernas, é uma perversão do espírito democrático e algo contraditório em um sistema político que reivindica a cidadania como um princípio universal e igualitário.

Atualmente, em muitos países, a exclusão permanece no que se refere à participação política de pessoas criminalmente condenadas. Essa discussão foi aprofundada no segundo capítulo desta dissertação, que se iniciou com uma relação entre a ascensão da prisão como forma dominante de punição e a consolidação das democracias liberais modernas. Neste sentido, a prisão estabeleceu, desde o princípio, formas de punir determinados indivíduos, principalmente, por critérios de renda e de raça. Essa seletividade penal se mantém e é uma marca do atual sistema de justiça criminal, tornando-se um dilema e uma contradição numa sociedade que se define como defensora da liberdade, igualdade, fraternidade e justiça.

Neste aspecto, a suspensão do direito de voto é entendida como a última etapa de um processo de exclusão de pessoas que já possuíam uma “cidadania de segunda classe”, ou “subcidadania”. A partir da restrição da participação eleitoral, ou seja, da suspensão do direito de voto, as pessoas que estão no âmbito do sistema penitenciário e socioeducativo passam a não ser mais cidadãs de pleno direito, ou seja, praticamente, “não-cidadãos”. Neste sentido, a exclusão de pessoas da participação eleitoral no âmbito do sistema penitenciário ou socioeducativa é definida por Michelle Alexander (2017) como uma “morte cívica”.

Além disso, ao analisarmos o atual cenário punitivo, torna-se evidente que a lógica do sistema de justiça criminal está longe de ser “democrática”: pune-se mais homens, jovens, negros e pobres, em regiões periféricas dos grandes centros. Portanto, é possível concluir que esse também é o perfil majoritário das pessoas que, conseqüentemente, são afastadas da participação política devido a uma condenação criminal ou prisão provisória. No Brasil, mais de 1,5 milhão de pessoas não puderam votar nas últimas eleições por causa de uma condenação transitada em julgado.

Se esse grupo de pessoas fizessem parte de um colégio eleitoral, ele seria o sétimo maior do país, atrás apenas das seguintes capitais: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza. Considerando o dado que 94,5% da população prisional é composta por pessoas do gênero masculino, seriam cerca de 1.400.000 pessoas do gênero masculino impedidas de votar nas eleições de 2022, o que equivale a aproximadamente 2% do eleitorado total do gênero masculino no Brasil. Esse cenário de exclusão eleitoral pode se agravar ainda mais num contexto de ampliação do encarceramento e do punitivismo, impactando de maneira mais expressiva grupos específicos da população.

Como também vimos ao longo do segundo capítulo, os Estados contemporâneos possuem interpretações diversas em relação ao direito de voto no âmbito do sistema penitenciário, com países que adotam maiores ou menores restrições, com casos de permissão do voto até mesmo para indivíduos que já tenham sido condenados. Ou seja, o que é colocado em prática por cada país acaba sendo uma opção política. No entanto, apesar de diferentes interpretações, existe um direcionamento comum no contexto internacional de censura ao entendimento que afasta o direito de voto para todas as pessoas condenadas, reforçando a importância da participação política em um regime democrático. Tal entendimento, no entanto, não prevalece no Brasil e nos Estados Unidos, dois países que estão entre os que possuem as maiores populações carcerárias do mundo.

O cenário dos Estados Unidos sobre essa questão é extremamente complexo, já que cada estado tem autonomia para legislar e regulamentar a participação política desse grupo de eleitores. Em alguns estados, os direitos políticos são restringidos até mesmo após o cumprimento da pena. Pelo grande contingente de pessoas detidas no país, consequentemente, também é grande o número de pessoas que são impedidas de votar devido a uma condenação: em 2022, foram 4.6 milhões de norte-americanos. É importante ressaltar que existe uma variação expressiva das taxas de privação de direitos políticos em relação a determinados grupos raciais e étnicos, de modo que a restrição da participação eleitoral tem um impacto desproporcional em relação à população negra e latina nos Estados Unidos — o que também acontece no Brasil em relação às pessoas negras, que compõem majoritariamente a população privada de liberdade no país.

Para refletir sobre o cenário do voto, e da ausência dele, no contexto do sistema penitenciário e socioeducativo brasileiro foi feita uma exposição de como o tema foi tratado no em três dimensões: na Assembleia Nacional Constituinte; no Poder Judiciário; e no Poder Legislativo. No âmbito da Constituinte, foi possível observar que, ao longo dos trabalhos, houve um endurecimento da norma que tratava dos direitos políticos das pessoas condenadas,

estabelecendo a possibilidade de suspensão para todas as condenações criminais, mas sendo necessário o trânsito em julgado da decisão judicial. Posteriormente, dois julgamentos no âmbito do Supremo Tribunal Federal, um em 1995 e outro em 2019, foram determinantes para a consolidação do entendimento jurídico de que a condenação criminal definitiva impede o exercício dos direitos políticos, tanto o direito de voto (alistabilidade) quanto o direito de ser votado (elegibilidade). Nestes dois julgamentos, o STF concluiu pela aplicabilidade ampla e imediata da suspensão dos direitos políticos das pessoas condenadas.

Já no âmbito do Poder Legislativo, analisamos propostas apresentadas com o objetivo de ampliar o direito de voto para pessoas que já possuíam uma condenação transitada em julgado, mantendo apenas a inelegibilidade. No entanto, como vimos, tais propostas não foram adiante na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal. Para verificar se o governo brasileiro possui, atualmente, discussões sobre propostas para ampliar a participação eleitoral de pessoas que estão nessa condição, foi enviado um questionamento ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Em resposta, os dois ministérios informaram que não há registro atual de discussão sobre o tema.

Ao longo do segundo capítulo, foi possível observar vários argumentos que foram e ainda são utilizados para justificar a exclusão eleitoral de pessoas criminalmente condenadas. Os principais deles podem ser resumidos em (1) um discurso ético/moral, afirmando que pessoas condenadas seriam indignas de participação política; (2) argumento de manutenção da legitimidade e idoneidade do processo eleitoral, evitando que essas pessoas fossem manipuladas por agentes públicos ou por organizações criminosas; (3) e justificações contratualistas, no sentido de que quem desobedece às leis estabelecidas pelo contrato social pode ser punido com a perda do direito de participação, sendo excluído da sociedade.

Por outro lado, existem argumentos que são utilizados para defender uma maior ampliação do direito de voto no âmbito do sistema penitenciário e socioeducativo, como (1) a diminuição da reincidência, (2) a facilitação da ressocialização, (3) melhorias nas condições do sistema penitenciário e socioeducativo e ainda uma (4) maior legitimidade do próprio regime democrático. Como vimos, a suspensão dos direitos políticos devido a uma condenação criminal transitada em julgado poderia acontecer apenas em relação ao direito de se candidatar, mantendo preservado o direito de voto.

Por fim, no último capítulo desta dissertação, fizemos um panorama da votação em estabelecimentos penais e unidades de internação no Brasil desde as eleições de 2010 — o primeiro processo eleitoral depois da resolução do TSE que regulamentou a votação nesses locais. Inicialmente, é importante reiterar que, além de presos(as) provisórios(as) e adolescentes

custodiados(as), também podem votar nesses locais mesários(as), servidores(as) e agentes de segurança. Especificamente no caso das eleições de 2022, foi possível obter um número aproximado de que 86% dos eleitores e eleitoras eram presos(as) provisórios(as) ou adolescentes custodiados(as).

Para verificar a hipótese inicial de que a participação política é extremamente baixa nesses locais, sendo dificultada por diversas barreiras logísticas e burocráticas e processos decorrentes da dinâmica própria do sistema punitivo brasileiro, observamos uma estimativa do percentual de eleitores e eleitoras que estão nessa condição e aptos(as) a votar. Os dados observados atestam a hipótese: menos de 0,8%, em 2010; 0,2%, em 2012; 5,3%, em 2014; 3,6% em 2016; 4,7%, em 2018; 1,6%, em 2020; e 6,5%, em 2022.

Como é possível observar, o percentual de pessoas aptas a votar no sistema penitenciário e socioeducativo não chega a 7% do total de possíveis eleitores: um número que ainda é extremamente baixo considerando que a resolução que regulamentou o voto em estabelecimentos penais e unidades de internação foi publicada há 13 anos. Desde então, a única unidade federativa do país que teve votação em todos os processos eleitorais, considerando os dois turnos, foi o estado de São Paulo — que também é o estado que apresenta os maiores índices de pessoas aptas a votar em estabelecimentos penais e unidades de internação.

Essa baixa participação é explicada por diversas barreiras logísticas, burocráticas e questões estruturais da dinâmica do sistema penitenciário e socioeducativo brasileiro, como a falta de documentação para efetuar o pedido de transferência de título de eleitor, a falta de interesse — que, na realidade, pode ser uma falta de informação e conhecimento — e, principalmente, o limite mínimo de 20 eleitores para realizar a instalação de urnas nesses locais. São questões complexas, mas que podem ser minimizadas ou, até mesmo, superadas.

Entre 2010 e 2022, foram sete processos eleitorais, sendo que as únicas variações expressivas dos números de eleitores aptos a votar aconteceram entre os diferentes tipos de eleição: municipal ou presidencial. A explicação para isso pode ser o fato de muitos presos(as) provisórios(as) estarem detidos em um município ou até mesmo em um estado diferente do domicílio eleitoral. Portanto, a transferência temporária contempla apenas a votação para presidente, no caso de um estado diferente, ou ainda para governador, senador, deputado federal e estadual se for o caso de transferência de título dentro de um mesmo estado. Em ambos os casos, isso só acontece nos anos de eleição presidencial. Portanto, a partir dos dados observados, nota-se que existe um potencial muito grande de ampliação do voto em estabelecimentos penais e unidades de internação no Brasil.

Além disso, com o intuito de fazer uma análise qualitativa do tema, foi feita uma observação, em parceria com a entidade Transparência Eleitoral Brasil, da votação no 1º turno das eleições de 2022 no Presídio Alvorada, em Montes Claros (MG) — que foi apontada pela Juíza Auxiliar da Vice-Presidência e Corregedoria Regional Eleitoral, Roberta Rocha Fonseca, como “um fato inédito em todas as eleições nacionais”. O processo de votação como um todo aconteceu com extrema normalidade, sem nenhum problema registrado em termos operacionais ou envolvendo os presos e presas.

De modo geral, foi observado que grande parte dos eleitores e eleitoras tinham muita dificuldade para saber os números dos candidatos ou candidatas, sendo que poucos(as) estavam com uma “cola” para facilitar a identificação do candidato ou candidata a ser votado. Neste aspecto, as detentas mulheres aparentavam estar mais preparadas para a votação. A percepção geral foi que a maior parte das pessoas não estavam familiarizadas com o processo de votação e tinham muita dificuldade para saber como votar e em quem votar. A partir de conversas com dois presos e duas presas e, principalmente, da observação do processo de votação, a impressão foi que os eleitores e eleitoras mostraram um interesse considerável, apesar da falta de informação e dificuldades.

O terceiro capítulo desta dissertação ainda apresentou uma exposição de como o tema da votação em estabelecimentos penais e unidades de internação foi utilizado nas campanhas eleitorais dos então candidatos à presidência: Jair Bolsonaro (PL) e Lula (PT). Como foi possível observar, a garantia do direito de voto de presos(as) provisórios(as) e adolescentes custodiados(as) não deixa de ser uma questão política, como também ficou evidente nas discussões na Assembleia Constituinte e em relação às propostas para ampliação desse direito no âmbito do sistema penitenciário e socioeducativo.

Finalmente, foram apresentadas considerações dos TREs dos estados onde houve votação em estabelecimentos penais e unidades de internação nas eleições de 2022. Pelos termos apresentados pelos TREs, foi possível notar que os principais obstáculos para a efetivação do voto de presos(as) provisórios(as) ou adolescentes custodiados(as) são (1) a falta de documentação para efetuar a transferência do título de eleitor, (2) a falta de interesse para efetuar o pedido de transferência e (3) o limite mínimo de 20 eleitores aptos a votar para a instalação da seção. Outra questão que pode dificultar a transferência do título de eleitor se trata da norma que aponta a necessidade de anuência dos administradores e administradoras para a realização do pedido de transferência do título de eleitor das pessoas que estão em estabelecimentos penais ou unidades de internação. Eventualmente, esse direito pode ser restringido por uma escolha/decisão do(a) administrador(a) do local.

De toda maneira, os principais empecilhos observados podem ser superados. Ao invés de estabelecer mecanismos que dificultam a participação eleitoral, o Estado deveria não apenas incentivar, mas cobrar ativamente para que esse direito seja garantido para todos e todas, seja dentro ou fora do sistema penitenciário ou socioeducativo. Como vimos, existe um potencial enorme para a ampliação do voto em estabelecimentos penais e unidades de internação no país — ainda mais considerando a possibilidade de inclusão do direito de voto para determinadas pessoas com uma condenação transitada em julgado.

Neste sentido, uma reflexão a ser feita se trata da real dimensão democrática de uma sociedade que impede a participação política de um grupo tão grande de cidadãos e cidadãs. A partir da lógica de funcionamento das democracias representativas contemporâneas, em teoria, todos os cidadãos e cidadãs estão em igualdade de direitos, independentemente de raça, gênero, classe ou o “status” que possui na sociedade. Desta forma, a restrição do direito de voto de maneira desigual é uma violação dos princípios democráticos.

Como também pudemos observar, várias barreiras foram superadas para garantir uma ampliação do direito de voto ao longo da história do Brasil, como o fim da exigência de renda, a permissão do voto para as mulheres e, posteriormente, para as pessoas analfabetas. Portanto, é mais do que necessária uma discussão mais ampla sobre a necessidade de superação de outras barreiras que impedem uma maior participação de cidadãos e cidadãs brasileiras no processo eleitoral: a suspensão do direito de voto para todas as pessoas com uma condenação transitada em julgado e os empecilhos legais e burocráticos que dificultam/restringem o voto para as pessoas que estão no sistema penitenciário ou socioeducativo. Como afirma José Murilo de Carvalho (2021, p. 52), a prática do voto levaria a um aperfeiçoamento cívico, sendo que a restrição desse direito dificulta a incorporação dos cidadãos e cidadãs à vida política.

Além disso, como defende a teórica e ativista Angela Davis (2021), não podemos acreditar em verdadeira liberdade e democracia enquanto existirem pessoas privadas de direitos e da própria liberdade. Assim, mais do que buscar uma maior garantia do direito de voto, o primordial seria reduzir consideravelmente o número de pessoas privadas de liberdade no país. De toda forma, a possibilidade de maior garantia de um direito fundamental, como é o direito de voto, seria uma demonstração de que, apesar das muitas condições degradantes e desumanas no sistema penitenciário e socioeducativo, todas as pessoas importam em uma democracia. A ampliação do exercício da participação eleitoral, ou seja, a diminuição do número de pessoas que são privadas até do voto, seria uma medida benéfica não apenas em um caráter individual, mas coletivo, fortalecendo a concepção substantiva do regime democrático.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDER, Michelle. A nova segregação: racismo e encarceramento em massa. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

ALVERGA, Carlos. Democracia Representativa e Democracia Participativa no Pensamento Político de Locke e Rousseau. 2003. Tese de Mestrado em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

ALVES, Samille Lima; MEDEIROS, Lucineide Barros. Democracia, cidadania e o princípio da igualdade: medidas de discriminação positiva e a presença da mulher na política. Revista Populus, Salvador, n.2, p.27-47, novembro, 2016.

ARAÚJO, Clara. Cidadania democrática e inserção política das mulheres. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n.9, p.147-168, setembro-dezembro, 2012.

BORGES, J. O que é: encarceramento em massa? Belo Horizonte: Letramento: Justificando, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 27ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2021.

CORVAL, Paulo. Democracia Representativa: Revisitando John Stuart Mill. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, n.52, p.245-270, 2015.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal: notas sobre a questão democrática no Brasil. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1980.

DAVIS, Angela. Estarão as prisões obsoletas? 8ª ed. Rio de Janeiro: Difel, 2021.

DOWNS, Anthony. Uma teoria econômica da democracia. 1 ed., 1 reimpr. São Paulo: Editora da Universidade Federal de São Paulo, 2013.

EWALD, Alec. 'Civil Death': The Ideological Paradox of Criminal Disenfranchisement Law in the United States. Wisconsin Law Review, v.2002, n.4, p.1045-1132, 2012. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2028335>. Acesso em: 23 abr. 2023.

FERRARINI, Luigi Giuseppe Barbieri. Cárcere e voto: a morte social pela suspensão dos direitos políticos do condenado. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão. 42ª ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

HARROP, Martin; MILLER, William. Elections and Voters. MacMillan, 1987.

ISRAEL, Vinicius Pinheiro. Punição e liberdades: Encarceramento em massa, seletividade penal e população escondida. No prelo.

LEDUC, Lawrence; NIEMI, Richard G.; NORRIS, Pippa. Comparing Democracies 3: Elections and voting in the 21st Century. Londres: SAGE, 2010.

LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo*: triunfo e decadência do sufrágio universal. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.10, n.29, p.5-34, outubro, 1995.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. Lua Nova, São Paulo, nº 67, p. 105-138, 2006.

MANZA, Jeff; UGGEN, Christopher. Locked out: felon disenfranchisement and American democracy. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MIGUEL, Luis Felipe. Democracia e representação: territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MILL, John Stuart. Considerações sobre o governo representativo. Porto Alegre, RS: L&PM, 2018.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 25, p. 165-175, jun. 2006.

NICOLAU, Jairo. A participação eleitoral: evidências sobre o caso brasileiro. In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 2004; Coimbra: Universidade de Coimbra, 2004. p.23.

NICOLAU, Jairo. História do voto no Brasil: Descobrimos o Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

OLIVEIRA, Fábio Rocha de. Preso cidadão: os direitos políticos do condenado: uma análise da alistabilidade do apenado. São Paulo: Tirant lo Blach, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 10 set. 2021.

PASSOS, Carla Christina. "A primeira geração do feminismo: um diálogo crítico com o pensamento liberal." In: Fazendo Gênero 9 Diásporas, Diversidades, Deslocamentos, 23 a 26 de agosto de 2010.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PATEMAN, Carole. Críticas feministas à dicotomia público/privado. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (orgs.). Teoria política feminista: textos centrais. Vinhedo: Editora Horizonte, 2013.

PAULINO, Silvia Campos; OLIVEIRA, Rosane. Vadiagem e as novas formas de controle da população negra urbana pós-abolição. *Direito em Movimento*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 94-110, 1º semestre 2020.

PETTUS, Katherine Irene. *Felony disenfranchisement in America: historical origins, institutional racism, and modern consequences*. Nova York: LFB Scholarly Publishing LLC, 2005.

PIZA, Edith; ROSEMBERG, Fúlvia. Analfabetismo, gênero e raça no Brasil. *Revista USP*, São Paulo, n. 28, p. 110-121, dez./fev. 1995/1996.

PRZEWORSKI, Adam. *Por que eleições importam?* 1. ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

ROORDA, João Guilherme Leal. Criminalização da vadiagem na Primeira República: o sistema penal como meio de controle da população negra (1900-1910). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 132, p. 197-218, 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. 3. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SANTOS, Myrian Sepúlveda dos. A prisão dos ébrios, capoeiras e vagabundos no início da Era Republicana. *TOPOI*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 8, p. 138-169, jan./jun. 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Horizonte do desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. São Paulo: Unesp, 2017.

SIEMSEN, Pedro. A eleição atrás das grades [Internet]. Piauí, 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/eleicao-atras-das-grades/>. Acesso em: 04 jun 2021.

SOUZA, Felipe Azevedo e. Direitos políticos em depuração: A lei Saraiva e o eleitorado do Recife entre as décadas de 1870 e 1880 [dissertação]. Recife: Universidade Federal de Pernambuco; 2012. 233p. Mestrado em História.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Resolução nº 23.219, de 17 de junho de 2010. Dispõe sobre a escolha e registro de candidatos nas eleições. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 22 jun. 2010. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2010/RES232192010.htm>. Acesso em: 21 jul. 2021.

YOUNG, Iris Marion. O ideal da imparcialidade e o público cívico. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº9, Brasília, setembro-dezembro de 2012, pp. 169-203.