



**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

VINICIUS CARDOSO REIS

**DA CIDADANIA PLENA À MORTE POLÍTICA:
PERSPECTIVAS CRÍTICAS SOBRE A SUSPENSÃO DO DIREITO AO
VOTO DE PESSOAS COM CONDENAÇÃO CRIMINAL NO BRASIL**

Rio de Janeiro
Novembro de 2017



**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

VINICIUS CARDOSO REIS

**DA CIDADANIA PLENA À MORTE POLÍTICA:
PERSPECTIVAS CRÍTICAS SOBRE A SUSPENSÃO DO DIREITO AO
VOTO DE PESSOAS COM CONDENAÇÃO CRIMINAL NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso, sob orientação do Professor Thiago Bottino do Amaral e co-orientação do Professor Michael Freitas Mohallem, apresentado à FGV DIREITO RIO como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Rio de Janeiro
Novembro de 2017



FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

Da cidadania plena à morte política:

Perspectivas críticas sobre a suspensão do direito ao voto de pessoas com condenação
criminal no Brasil

Elaborado por VINICIUS CARDOSO REIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
FGV DIREITO RIO como requisito parcial
para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Comissão Examinadora:

Nome do(a) orientador(a): _____

Nome do(a) Examinador(a) 1: _____

Nome do(a) Examinador(a) 2: _____

Nome do(a) Examinador(a) 3: _____

Assinaturas:

Professor(a) Orientador(a)

Examinador(a) 1

Examinador(a) 2

Examinador(a) 3

Nota Final: _____

Rio de Janeiro, _____ de _____ de 20____

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a meus pais, Jaqueline e Luiz Claudio, pelo apoio incondicional a minhas escolhas, por todo o amor e compreensão, pelos bons exemplos ao longo da vida e por terem me ensinado a ser quem sou – mesmo que, às vezes, as maçãs possam cair longe da árvore.

A meu irmão, Gabriel, por ter me mostrado a importância de uma convivência intensa, o significado de fraternidade, o prazer de dividir momentos e lembranças e o valor de uma amizade de berço.

A meu padrinho, Jeferson, por ter me ensinado que a vida deve ser vivida – de preferência, com leveza.

A toda minha família, por ter acreditado em mim e permitido minha formação afetiva, social e intelectual.

A todas minhas amigas e todos meus amigos, pela felicidade da companhia, por tudo que pude aprender e pela honra de compartilhar dias de desespero e alívio, seriedade e distração, dissenso e consenso.

A todas minhas professoras e todos meus professores, por me permitirem desenvolver o respeito pela docência e a paixão pela vida acadêmica, com seus desafios e recompensas. Especialmente, agradeço a Thiago Bottino, Michael Mohallem, Ligia Fabris, Paulo Augusto Franco e Daniel Vargas, pelas boas influências ao longo dos anos, pelas oportunidades que me proporcionaram e por manterem minhas certezas sob constante questionamento. Ainda, a Antônio Maristrello Porto, por aceitar este “filósofo” nas fileiras do CPDE.

A toda a equipe da Coordenação e da Secretaria, pelo carinho, compreensão e respeito que permearam nossa relação durante a Graduação.

Por fim, à FGV Direito Rio, por me proporcionar a experiência mais completa e enriquecedora que eu poderia ter vivido.

É isso que implica o processo democrático: a ação de sujeitos que, trabalhando no intervalo das identidades, reconfiguram as distribuições do privado e do público, do universal e do particular. A democracia não pode jamais se identificar com a simples dominação do universal sobre o particular. [...] O processo democrático é o processo desse perpétuo pôr em jogo, dessa invenção de formas de subjetivação e de casos de verificação que contrariam a perpétua privatização da vida pública.

Jacques Rancière

Without a vote, a voice, I am a ghost inhabiting a citizen's space... I want to walk calmly into a polling place with other citizens, to carry my placid ballot into the booth, check off my choices, then drop my conscience in the common box.

Joe Loya, ex-condenado que perdeu o direito ao voto nos EUA

RESUMO:

Partindo da condenação criminal como justificativa para a suspensão geral e automática dos direitos políticos no Brasil, o presente trabalho busca estudar o fenômeno da morte política, oferecendo análises sobre suas consequências e caminhos de transformação. No caso da população condenada criminalmente, a privação do sufrágio exerce um duplo efeito: é uma medida de gestão do voto e, ao mesmo tempo, uma punição adicional. Como gestão do voto, essa prática regula o acesso à participação democrática e limita a representação, afastando a possibilidade de uma cidadania plena. Combatê-la permitiria tornar as eleições mais amplas e igualitárias, promovendo um processo de democratização. Como punição adicional, a morte política reflete a seletividade penal, afetando majoritariamente uma minoria negra e pobre, o que forma uma coletividade de cidadãos de segunda classe. Ademais, esses indivíduos sofrem os efeitos disciplinadores e humilhantes de sua exclusão, em um processo que destrói sua subjetividade e lhes impõe uma cerimônia degradante no espaço democrático. Pelos efeitos da morte política sobre a democracia e a sociedade, buscou-se estabelecer comparações entre o Brasil, outras nações e órgãos internacionais. A partir disso, foram identificadas duas saídas possíveis para alterar a relação condenação-voto no país: a judicial e a política. Como solução, propõe-se uma combinação de ambas, em uma estratégia que une litigância e mobilização política.

PALAVRAS-CHAVE:

Morte política. Condenação criminal. Direitos políticos. Voto. Cidadania. Exclusão.

ABSTRACT:

Taking felon disenfranchisement in Brazil as a concrete issue, this piece reflects on the phenomenon of political death, analyzing its consequences and possible ways of transforming reality. In the case of convicted felons, restrictions on the franchise have a double effect: it regulates the right to vote, as well as imposes an additional punishment. On its regulatory side, this measure determines access to democratic participation and representation, making full citizenship impossible for felons. Efforts to change it would make elections broader and more equal, giving rise to a process of democratization. As an additional punishment, political death reflects selectivity in criminal law and affects a black and poor minority, constituting a collectivity of second-class citizens. Furthermore, those individuals suffer the disciplining and humiliating effects of their exclusion, in a process that destroys their subjectivity and imposes a degradation ceremony within a democratic regime. Because of the outcomes of political death on democracy and society, the Brazilian context was compared to other countries and the understanding of international organizations on this issue. Thereof, two possible courses of action were identified: a judicial one and a political one. As a solution, it is proposed a combination of both, in a strategy that merges litigation and political mobilization.

KEYWORDS:

Political death. Felony conviction. Political rights. Vote. Citizenship. Disenfranchisement.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. A MORTE POLÍTICA COMO GESTÃO DO VOTO: CAUSAS E EFEITOS NA DEMOCRACIA	4
1.1. Origens da morte política: as interpretações liberais e republicanas.....	4
a. Pacto social e “voto subversivo”: as interpretações liberais	5
b. Virtude e “voto fraudulento”: as interpretações republicanas.....	8
1.2. O papel central do voto na democracia poliárquica de Dahl	10
1.3. A expansão do sufrágio como processo de democratização	14
2. A MORTE POLÍTICA COMO PUNIÇÃO: EFEITOS SOCIAIS NAS DIMENSÕES ESTRUTURAL E SUBJETIVA	19
2.1. Efeito estrutural: da seletividade penal à seletividade (anti)democrática.....	19
a. A seletividade como processo classista	21
b. A seletividade como processo racista	23
c. O resultado interseccional: os cidadãos de segunda classe.....	26
2.2. Efeito subjetivo: do cidadão de segunda classe ao desviante	28
a. Disciplina e morte política em Foucault	28
b. A morte política como cerimônia degradante	30
c. Questionar a legitimidade das categorias estatais	34
3. O BRASIL E O MUNDO: FORMAS DE LIDAR COM A RELAÇÃO CONDENAÇÃO-VOTO.....	35
3.1. As quatro maneiras de se determinar o voto a partir da condenação	35
3.2. Primeira corrente: a perda de direitos políticos na Bélgica	37
3.3. Segunda corrente: a suspensão geral de direitos políticos no Brasil	40
a. Breve histórico constitucional.....	40
b. Tentativas de reforma pós-1988	44
3.4. Terceira corrente: a suspensão de direitos políticos em situações específicas nos órgãos internacionais.....	46

a.	O pioneirismo da Corte Europeia de Direitos Humanos	46
b.	O entendimento do Comitê de Direitos Humanos.....	49
c.	O ambíguo precedente do Sistema Interamericano	51
3.5.	Quarta corrente: a garantia do direito ao voto na África do Sul.....	54
4.	CAMINHOS POSSÍVEIS: PROPOSTAS PARA O BRASIL	59
4.1.	A saída judicial: novas interpretações no direito brasileiro	59
a.	Uma nova interpretação conforme o artigo 93, inciso IX, da Constituição.....	60
b.	A adaptação das normas legais ao Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos.....	61
c.	A litigância estratégica no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.....	63
4.2.	A saída política: novas fronteiras para a democracia brasileira	65
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	72
	APÊNDICE A: ELEITORES COM DIREITOS POLÍTICOS SUSPENSOS (2013 E 2017).	80
	APÊNDICE B: PROPOSTA DE EMENDA AOS ARTIGOS 14 E 15 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	81
	APÊNDICE C: PROPOSTA DE EMENDA AO ARTIGO 15 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	82

INTRODUÇÃO

Atualmente, mais de 745 mil pessoas estão com seus direitos políticos suspensos no Brasil em função de uma condenação criminal¹. Essa suspensão tem como base o artigo 15, inciso III, da Constituição, que determina que toda sentença condenatória transitada em julgado na esfera penal causará a restrição de tais direitos, enquanto durar a pena². Assim, por força do texto constitucional, o Brasil exclui, de forma geral e automática, qualquer forma de participação de seus condenados, privando-os de uma cidadania plena.

Os direitos políticos incluem o direito ao voto, o direito a se candidatar em eleições, o direito de participar na condução dos assuntos públicos, direta ou indiretamente, e o direito de ter igual acesso às funções públicas³. Apesar de todas essas dimensões estarem ao alcance da suspensão constitucional, uma delas não apresenta uma incompatibilidade intrínseca à condenação: o direito ao voto. Como forma mais simples e fundamental de se veicular uma opinião no regime democrático, o voto pode ser posto em prática em qualquer local – basta que sejam asseguradas as condições ao seu exercício. Portanto, em um contexto no qual indivíduos são condenados e, em sua maioria, submetidos a penas privativas de liberdade, nada justifica a suspensão de seus direitos políticos em relação ao voto, já que há maneiras de garanti-lo⁴.

Desde a Constituição de 1824, o direito doméstico possui normas que impõem aos condenados a suspensão dos direitos políticos. É surpreendente que a questão seja tão pouco debatida: afinal, se um grupo tão numeroso permanece excluído das urnas, será que a Constituição de 1988 pode ser considerada tão “cidadã” assim? É preciso expor as falsas narrativas de que o voto foi progressivamente estendido, até que atingisse a totalidade da sociedade – porque ainda não chegou a esse ponto. Continuam existindo minorias excluídas da

¹ Dados obtidos a partir de solicitação feita à Ouvidoria do TSE, com resposta em 18 de setembro de 2017. No comunicado, o órgão ressaltou que os dados a respeito dos eleitores com direitos políticos suspensos eram referentes ao dia 15 de setembro de 2017. Em anexo, enviou uma tabela com o quantitativo por categoria. Para o presente trabalho, reorganizamos os dados e adicionamos informações do TSE referentes ao ano de 2013. Como resultado, obteve-se a tabela “Eleitores com direitos políticos suspensos (artigo 15 da Constituição)”, disponível para consulta no Apêndice A.

² Excepcionalmente, a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613/1998), em seu artigo 7º inciso II, estabelece que o direito de exercer “cargo ou função pública de qualquer natureza e de diretor, de membro de conselho de administração ou de gerência das pessoas jurídicas referidas no art. 9º” seja suspenso pelo dobro do tempo da pena estabelecida na condenação.

³ Distinção feita com base no artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos e no artigo 25 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

⁴ Nesse sentido, é interessante observar a experiência do Tribunal Superior Eleitoral com a garantia do voto de presos provisórios desde 2002. Por não ter sido definitivamente condenado, esse grupo mantém seu direito, o que gera sobre o Estado o ônus de assegurar as condições necessárias para que seja exercido.

democracia, sem voz e sem voto, ignoradas pela política e pelo direito. E cabe inquirir quais efeitos essa medida gera, de forma a analisá-la criticamente.

No caso da população condenada criminalmente, a privação do sufrágio exerce um duplo efeito⁵: por um lado, é uma medida de gestão do voto, regulando quem pertence ao espaço democrático e quem está excluído dele; por outro lado, é uma punição adicional, submetendo-se à lógica de funcionamento da esfera penal para selecionar grupos marginalizados e disciplinar indivíduos. A morte política é, portanto, uma prática regulatória e punitiva, gerando efeitos sobre a democracia e a sociedade.

Nesse sentido, é preciso destacar uma questão terminológica: ao longo do presente trabalho, optamos por empregar a expressão “morte política” para designar a perda ou suspensão do voto por condenados na justiça criminal. A literatura específica sobre o assunto, majoritariamente produzida em inglês (EWALD, 2002; DEMLEITNER, 2007; DHAMI, 2009), refere-se a essa medida como “morte civil” (“*civil death*”, no original), com a intenção de equipará-la à punição medieval de mesmo nome. Ademais, Dhami (2009, p. 126), em artigo sobre o tema, utiliza “morte cívica” para tratar do mesmo fenômeno, mas faz essa escolha sem justificativa aparente, como se fosse um sinônimo da nomenclatura anterior.

Assim, acreditamos que é necessário empregar uma expressão mais específica para designar a medida ora analisada, destacando-a como fenômeno singular no espaço político⁶. O uso do novo termo oferece três vantagens: em primeiro lugar, evita a confusão com outras situações jurídicas já nomeadas como “morte civil”, sobretudo no direito brasileiro⁷; em segundo lugar, ressalta que o tipo de privação a que se refere afeta diretamente uma parcela dos direitos políticos do indivíduo em questão, não incidindo sobre seus direitos civis; e, por fim,

⁵ Alec C. Ewald (2009, p. 1057) estabelece certa distinção entre o efeito regulatório e o efeito punitivo da suspensão do direito ao voto, embora não dê foco ao diagnóstico que buscaremos apresentar.

⁶ Por mais que o uso da palavra “morte”, na expressão “morte política”, conduza à ideia de uma retirada total e definitiva do direito ao voto, não se busca apontar apenas para essa prática específica. Acreditamos que, mesmo nos casos de suspensão desse direito, a exclusão temporária do condenado em relação às práticas democráticas equivale a sua morte em termos políticos. Afinal, implica a anulação de sua existência: se não é eleitor, não é importante; se não pode dar sua opinião, não é plenamente cidadão. Portanto, o termo “morte política” é empregado, no presente trabalho, como forma genérica de designar três diferentes modelos de restrição do direito ao voto, conforme será destacado no terceiro capítulo: (i) a suspensão do direito ao voto além da duração da pena, podendo se configurar como perda definitiva; (ii) a suspensão geral, enquanto durar a pena, a todas as pessoas condenadas; e (iii) a suspensão em determinadas situações, conforme o crime ou o tamanho da pena, por força de lei ou de decisão judicial motivada.

⁷ Apesar de a nomenclatura não ser mais frequente, a morte civil pode ser empregada em referência às hipóteses contidas no artigo 1.814 do Código Civil e no artigo 7º do Decreto-Lei nº 3.038/41. Na primeira, relacionada à indignidade do herdeiro, exclui-se o indivíduo da linha sucessória quando incorre em “atentado contra a vida ou contra a honra do *de cuius*, ou em atentado contra a sua liberdade de testar” (PEREIRA, 2009, p. 31). Por sua vez, a segunda trata do militar declarado indigno ou incompatível com o oficialato que perde seu posto e sua patente, possibilitando que sua família perceba suas pensões.

reposiciona o problema na esfera pública com maior clareza, delineando seu caráter político – e, portanto, passível de mudança.

É com base nesse ponto de partida que este trabalho é construído. Assim, no primeiro capítulo, abordaremos o problema à luz da filosofia política e da ciência política. Isso significa dizer que as ferramentas oferecidas por essas áreas servirão a uma reflexão fundamentada sobre o direito ao voto, fornecendo as condições para que se construam análises sobre a morte política como medida de gestão do voto. Nesse sentido, serão exploradas as justificativas habituais para sua manutenção, contrapondo-as à importância do sufrágio na democracia e à relevante expansão democrática que o fim da morte política representaria.

No segundo capítulo, serão aplicadas teorias criminológicas e sociológicas para compreender a morte política como uma punição que gera efeitos sociais análogos aos da pena. Sob essa perspectiva, em âmbito estrutural, a seletividade penal seria transformada em seletividade (anti)democrática, retirando o voto de grupos étnico-raciais e classes marginalizadas para torná-los cidadãos de segunda classe. Ainda, na dimensão subjetiva, a pena imporá ao indivíduo a disciplina e a degradação de status característicos do sistema punitivo, reforçando os processos de criminalização.

Tendo em vista os diagnósticos dos dois capítulos anteriores, o terceiro capítulo irá focar em uma comparação entre o Brasil e outros países do mundo, como forma de visualizar as alternativas possíveis na relação condenação-voto. A partir das tendências globais identificadas, serão explorados quatro exemplos principais, como maneira de compreender que há outros tratamentos possíveis para a questão.

Por fim, no quarto capítulo, buscaremos avançar propostas para o Brasil. Tomando como base as análises e comparações prévias, demonstraremos que duas saídas diferentes podem ser exploradas: a judicial e a política. Pela primeira, seria necessário mobilizar o Judiciário e defender novas interpretações das normas jurídicas já existentes; pela segunda, caberia mobilizar pessoas e instituições para modificar a Constituição a partir do Legislativo. Sugerimos, então, uma conjunção de esforços, utilizando estrategicamente as duas frentes.

Desse modo, o objetivo central do presente trabalho é desnaturalizar conceitos e provocar questionamentos para gerar mudanças. Visualizando a morte política como problema a ser estudado e o direito brasileiro como conjunto de normas que podem ser alteradas, buscamos observar criticamente a interação entre condenação e voto, de modo a compreender seus efeitos políticos e sociais e apontar formas de combatê-los.

1. A MORTE POLÍTICA COMO GESTÃO DO VOTO: CAUSAS E EFEITOS NA DEMOCRACIA

A decisão de se impor a perda ou suspensão do voto a quem foi condenado criminalmente consiste em uma escolha feita no espaço democrático, ainda que raramente questionada e debatida. Por essa razão, diversas posições podem ser apresentadas para analisá-la, defendê-la ou problematizá-la, passando por diferentes campos de conhecimento.

Neste capítulo, três perspectivas serão analisadas quanto a esse assunto. Em um primeiro momento, será feita uma análise e contraposição de alguns argumentos à luz das tradições liberal e republicana a respeito da morte política. Em seguida, a partir da obra de Robert Dahl, serão observados os elementos que compõem a democracia poliárquica, destacando o papel central exercido pelo direito ao voto. Por fim, a partir da teoria de Charles Tilly, serão estudadas as consultas públicas entre cidadãos e Estado, bem como os movimentos de democratização e desdemocratização de regimes.

1.1. Origens da morte política: as interpretações liberais e republicanas

O fato de que a restrição do direito ao voto para condenados perdura até os tempos atuais pode ser atribuída, em grande medida, às origens da formação do modelo democrático vigente na maior parte dos países. Historicamente, duas correntes⁸ da filosofia política foram fundamentais nesse processo: o liberalismo, com seu pensamento contratualista; e o republicanismo, posteriormente atualizado sob a forma do comunitarismo⁹. De maneira breve,

⁸ Além dessas duas posições, Jürgen Habermas inaugurou, na década de 1960, a corrente crítico-deliberativa, como forma de romper com a dualidade entre as concepções liberal e republicana. Essa corrente, no entanto, não é objeto de análise deste trabalho. Como a intenção é revelar as origens de uma prática histórica de exclusão da democracia que remonta à instauração de regimes como o estadunidense e o francês (após a Revolução) – e, no Brasil, teve início com a Constituição de 1824 –, optamos por analisar a morte política a partir das perspectivas filosóficas que pareciam justificá-la na época: os pensamentos liberal e republicano. Assim, por mais que a teoria habermasiana e outras perspectivas críticas à democracia pudessem ser empregadas na análise do problema, o foco está em compreendê-lo segundo suas justificativas teóricas iniciais e reinterpretá-lo à luz de desdobramentos das tradições filosóficas que originalmente o fundamentaram.

⁹ O emprego de “republicanismo” provém do termo utilizado por Alec C. Ewald (2009) em artigo sobre a morte política. Nessa corrente de pensamento, Montesquieu teria sido uma das principais influências, seguido pelas análises de Rousseau sobre democracia, república e soberania popular. Na filosofia política contemporânea, a tendência que herdou esse pensamento foi o comunitarismo (SILVA, 2015), representado por nomes como Michael Walzer, Alasdair MacIntyre, Philippe Pettit e Michael Sandel.

reconstruiremos algumas ideias dessas tradições de pensamento quanto à importância do voto, buscando possíveis interpretações sobre a morte política¹⁰.

a. Pacto social e “voto subversivo”: as interpretações liberais

Na tradição contratualista liberal, a perda ou suspensão do voto de condenados foi historicamente justificada como consequência do ato de um indivíduo que ativa e racionalmente viola o pacto social. Nas palavras de Locke, “[a]o transgredir a lei da natureza, o ofensor declara estar vivendo sob outra lei diferente daquela da razão e equidade comuns” e, com isso, ameaça os demais (LOCKE, 1998, § 8, p. 386-387). Diante de sua nocividade, a comunidade política teria a prerrogativa de puni-lo conforme a infração cometida (LOCKE, 1998, § 11, p. 388-390; § 88, p. 459-460) e, por atentar contra o pacto social, esse indivíduo não teria mais o direito de influenciar o fazer legislativo (EWALD, 2009, p. 1071).

Segundo esse ponto central do liberalismo, o contrato estabelece o convívio em sociedade e o governo civil, permitindo aos cidadãos a deliberação e a decisão na elaboração das leis. Se a lei emana da sociedade política, ela é expressão do contrato; e infringi-la é romper o próprio pacto social – o que permite que o criminoso seja excluído dessa estrutura. Portanto, a morte política é consequência de um ato livre por meio do qual o indivíduo violou uma regra da comunidade.

No entanto, essa posição já não subsistiria em interpretações contemporâneas do pensamento liberal. Como evolução do contratualismo estrito, liberais voltaram suas preocupações à garantia de um conjunto de direitos fundamentais para todos os membros da comunidade (EWALD, 2009, p. 1074). Nessa lógica, a participação política não é mais vista como um privilégio, mas como um direito. Portanto, qualquer intervenção regulatória pelo

¹⁰ Ewald (2009) aponta que três seriam as maneiras de fundamentar a negação do voto a criminosos: (i) pela tradição contratualista liberal; (ii) pela tradição republicana de virtude cívica; e (iii) pela tradição abertamente racista. A seu ver, no entanto, todas as três se tornaram anacrônicas: as duas primeiras, por serem internamente contraditórias em relação a outras interpretações; a terceira, por ser inaceitável na atualidade. Segundo o autor, o terceiro argumento deve ser eliminado por seu teor racista, enquanto os dois primeiros precisam ser atualizados de acordo com a evolução das tradições de pensamento que representam. Cabe ressaltar que essas duas primeiras ideias, com origens francesas e inglesas, influenciaram os sistemas democráticos que seriam desenvolvidos ao longo dos séculos. Não são, portanto, peculiaridades dos Estados Unidos, mas correntes teóricas fundamentais para o modelo atual de democracia. Nesse sentido, as reflexões de Ewald são extremamente relevantes para questionar o instituto da morte política em sociedades democráticas do século XXI.

corpo político sobre os direitos de um indivíduo deve ser justificada – e o argumento de que bastaria a quebra do pacto social não é suficiente.

Essa noção pode ser extraída de John Rawls, principal expoente do liberalismo no século XX. O autor definiu seus dois princípios de justiça da seguinte maneira:

a. Todas as pessoas têm igual direito a um projeto inteiramente satisfatório de direitos e liberdades básicas iguais para todos, projeto este compatível com todos os demais; e, nesse projeto, as liberdades políticas, e somente estas, deverão ter seu valor equitativo garantido;

b. As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer dois requisitos: primeiro, devem estar vinculadas a posições e cargos abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, segundo, devem representar o maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade. (RAWLS, 2000, p. 47-48).

A partir dessa definição, suprimir o direito ao voto de alguém em função de uma condenação criminal seria uma violação frontal ao liberalismo rawlsiano. Com tal medida, sobretudo o primeiro princípio é posto em xeque, já que deixam de existir “direitos e liberdades básicas iguais para todos” e não mais se respeita o “valor equitativo” das liberdades políticas. No pensamento de Rawls, são esses direitos e liberdades básicas que garantem “o respeito de cada cidadão por si mesmo, na medida em que viabilizam a realização de sua concepção individual sobre a vida digna” (CITTADINO, 2000, p. 149). Assim, ao se determinar o acesso de uns e a exclusão de outros em relação aos meios formais de influência democrática, os direitos políticos são distribuídos com profunda disparidade, estabelecendo a diferença entre a cidadania completa e a incompleta. Isso permite, ainda, que o segundo princípio seja violado, já que a impossibilidade de que todos, mesmo condenados, sejam eleitores e cidadãos plenos abre espaço para o aprofundamento de desigualdades.

Além do argumento clássico de ruptura do contrato social, uma segunda justificativa para a morte política foi construída à luz do liberalismo: o “medo do voto subversivo” (EWALD, 2009, p. 1076-1077). Partindo da visão liberal, que concebe o ser humano como racional, autointeressado e instrumental em seus atos, essa interpretação conclui que haveria um risco de que o voto do condenado priorizasse a busca por uma legislação penal mais branda e, de alguma forma, mais interessante para seus propósitos. Por ser subversivo em seu conteúdo e motivação, o condenado não poderia ser visto como eleitor legítimo, já que buscaria finalidades contrárias aos princípios de uma sociedade ordenada. De acordo com Ewald, essa interpretação do

liberalismo surgiu em diversas oportunidades, tanto na Suprema Corte dos Estados Unidos quanto em manifestações de acadêmicos¹¹ (2009, p. 1077-1079).

Em Stuart Mill, essa análise pode ser reconstruída a partir do princípio do dano (“*harm principle*”). Elaborado como forma de orientar moral e juridicamente as possibilidades de se intervir na liberdade individual, esse princípio considera a autonomia do indivíduo como valor fundamental que apenas pode sofrer intervenção caso uma ação gere dano a outrem. Ou seja, a intervenção social e estatal sobre uma liberdade humana só seria possível para interromper ou impedir uma conduta danosa (MILL, 2000, p. 5-25; 115-116).

Com isso, a morte política seria justificável a partir de uma presunção de “más intenções” no voto do condenado, visto como ato capaz de causar dano a outros indivíduos. Segundo esse raciocínio, ao votar com o objetivo de abrandar leis criminais, seriam viabilizadas violações a liberdades e direitos individuais, enfraquecendo a proteção legal ao princípio do dano. O voto subversivo, portanto, seria prejudicial a terceiros.

Essa interpretação, no entanto, apresenta contradições em relação ao pensamento liberal. Em primeiro lugar, ela presume dano onde ele não necessariamente existe. Segundo Mill, o princípio do dano serve para impedir atos de indivíduos que firam a liberdade e integridade de seus pares. Nesse sentido, impedir o voto de condenados significa afirmar que sempre votarão de forma a prejudicar outras pessoas. Na realidade, apenas agirão da forma que julgarem melhor, depositando seu voto de acordo com suas opiniões. Afirmar que, pelo fato de já terem causado dano a terceiros, suas opiniões necessariamente são prejudiciais equivale a presumir a existência de dano em toda posição política veiculada por um condenado.

Essa contradição conduz a uma segunda falha, que fere um valor fundamental do liberalismo: o princípio da neutralidade no campo político (EWALD, 2009, p. 1095-1098). Como o liberalismo parte da concepção de que o Estado deve ser um ente neutro, não é admissível censurar um voto apenas por haver discordância quanto a seu conteúdo ou aos interesses que o justificam. Partir de uma visão negativa acerca das intenções de um indivíduo com condenação criminal significa deixar de ser neutro quanto a seus ideais. Isso seria, ainda, uma contradição face ao valor conferido por Mill à liberdade de expressão, apontada como

¹¹ Isso ocorreu, por exemplo, nos casos *Richardson vs. Ramirez*, 418 U.S. 24 (1974), da Suprema Corte dos Estados Unidos, e *Green vs. Board of Elections*, 259 F. Supp. 290 (S.D.N.Y. 1966), da Suprema Corte de Nova York, bem como já foi observado nas posições assumidas por Jeffrey L. Harrison, Todd F. Gaziano e Roger Clegg. De forma a evitar adentrar detalhadamente nessa questão, buscamos traçar o argumento do “voto subversivo” em linhas gerais, tomando como ponto de partida a conceituação de Ewald. Para mais informações, ver EWALD, 2009, p. 1076-1079.

única forma de se fomentar um debate de ideias (MILL, 2000, p. 27-37). Se um criminoso opta por votar de forma que seus interesses sejam representados, está em legítimo exercício de suas capacidades políticas no espaço democrático – e não haveria razão para intervir.

Em síntese, garantir o voto aos condenados significa, por um lado, assegurar seu direito fundamental à participação política, refutando visões que levem a sua exclusão da comunidade pela ruptura do pacto social. Por outro lado, significa permitir que exerçam sua liberdade de expressão em eleições, plebiscitos e referendos, de forma a conter ímpetos de censura e permitir a coexistência de opiniões diversas. Essas ideias demonstram que, para além das interpretações mais clássicas que deram espaço à aplicação da morte política, o pensamento liberal comporta perfeitamente a posição oposta. Não seria, portanto, iliberal permitir que pessoas com condenação criminal pudessem votar; iliberal seria impedi-las de fazê-lo.

b. Virtude e “voto fraudulento”: as interpretações republicanas

Quanto às justificativas do pensamento republicano para a suspensão ou perda do sufrágio por criminosos, sua base está na ideia do corpo político como verdadeira entidade formada pela coisa pública – sociedade – e pela virtude cívica – a identificação entre o bem individual e o bem comum – que os cidadãos devem ter para que seja possível a participação política (EWALD, 2009, p. 1079-1080). Em suma, o republicano é aquele que, em vez de enxergar o voto como manifestação individual, o encara como dever cívico de contribuir para o bem comum, escolhendo a melhor opção para governar a coisa pública.

Segundo Montesquieu, o povo é soberano na república democrática e “deve fazer por si mesmo tudo o que pode fazer bem” (1993, p. 19-20). Para assegurar sua posição de soberania, é fundamental que o povo possa votar a partir de regras que definam “como, por que, para quem, sobre o que os sufrágios devem ser dados” (MONTESQUIEU, 1993, p. 20). E, para garantir o bom funcionamento do regime democrático, é imprescindível que atue com virtude (MONTESQUIEU, 1993, p. 32). O oposto disso reside nas marcas da ambição e da avareza, em que cada cidadão atua por conta própria e as regras da comunidade tornam-se obstáculos – em suma, “era-se livre com as leis, quer-se ser livre contra elas” (MONTESQUIEU, 1993, p. 33).

Para o pensamento republicano, o criminoso é um claro exemplo de indivíduo que deixou de agir com virtude e passou a atuar de maneira egoísta. Por essa razão, seria necessário isolá-

lo do corpo político, garantindo que não o “contaminasse”. O criminoso é aquele capaz de conspurcar as urnas; é o indivíduo que se maculou pelo vício do crime. Sua participação no processo eleitoral seria uma afronta à moral pública, um ato de corrupção por alguém inapto a falar em nome do bem comum (EWALD, 2009, p. 1081-1084).

O contra-argumento é aquele que destaca o potencial de educação cívica que o voto possui. Afinal, a política não apenas demanda virtude, mas também é capaz de construí-la nos indivíduos. Para pessoas condenadas, o voto seria, então, uma oportunidade de participar e de adquirir virtude cívica, orientando-se para o bem comum. Assim, em vez de serem excluídas do corpo, essas pessoas deveriam ser mantidas, de forma a construir caráter, virtude e valores morais.

Na concepção comunitarista de Walzer, os efeitos do acesso ao sufrágio seriam similares a esse desenvolvimento da virtude. Para ele, possuir direitos políticos significa encarar a cidadania como um dever de deliberar com seus pares, disputar espaço político e cooperar. Isso criaria nos cidadãos um sentimento de poder em potencial, isto é, a ideia de que sempre poderiam alterar os rumos da sociedade. Os efeitos dessa sensação comporiam, então, uma “saúde moral”, com indivíduos que desenvolvem forte respeito em relação a sua própria cidadania (WALZER, 1983, p. 310-311). Com isso, ao terem seu direito ao voto mantido, pessoas condenadas permaneceriam na comunidade política e continuariam sendo participantes da vida pública.

Haveria, ainda, uma segunda interpretação republicana favorável à morte política: o “medo do voto fraudulento”. Se liberais temem a subversão eleitoral, republicanos temem a fraude causada pelo vício do delito. Para eles, a urna é a encarnação do corpo político no processo eleitoral; desse modo, não podem confiar que criminosos não quebrarão a lei novamente no momento do voto (EWALD, 2009, p. 1085-1086). O risco de uma fraude – pela venda do voto, por exemplo – seria alto demais, segundo essa visão.

Muitos são os problemas dessa maneira de encarar a questão. Primeiramente, se um dado país aplicasse perda definitiva do direito ao voto como consequência da condenação, isso significaria dizer que o criminoso teria uma propensão permanente ao delito e ao vício, mesmo que tivesse incidido em conduta ilícita uma única vez – no limite, seria uma pessoa “sem salvação” e incapaz de ser virtuosa. Em segundo lugar, não há como generalizar e afirmar que todo criminoso está mais inclinado à fraude eleitoral que os demais cidadãos; como conduta específica, qualquer pessoa estaria tão propensa a fraudar uma eleição quanto seus pares –

además, como a própria fraude eleitoral normalmente é criminalizada, não há razão para se impor uma forma adicional de punição antecipada a uma potencial violação de regras eleitorais (EWALD, 2009, p. 1112).

Portanto, à luz do pensamento republicano e comunitarista, o voto é expressão da soberania popular e a eleição é momento fundamental para a coisa pública. Como consequência disso, admitir o voto de condenados poderia ser interpretado como forma de levar à desmoralização da comunidade; mas essa visão desconsidera o potencial que o engajamento político possui de fomentar a virtude nos atos dos indivíduos, conduzindo-os a uma preocupação com o bem comum. Além disso, partindo da visão negativa que essa corrente filosófica carregaria a respeito daquele que violou leis criminais, o receio de fraudes eleitorais também poderia justificar a supressão do voto. Contudo, admitir essa postura reforça a permanente desconfiança em relação ao criminoso, algo que poderia ser superado pelo incentivo ao ato virtuoso. A virtude é, então, a principal saída para defender uma postura republicana contrária à morte política – e fortalecer a cidadania, ao invés de miná-la.

1.2. O papel central do voto na democracia poliárquica de Dahl

Como garantia que reforça valores liberais ao viabilizar a participação política formal e atribuir relevância a indivíduos e grupos em processos eleitorais, o direito ao voto aparece como elemento primordial na teoria democrática de Robert Dahl. Ao estudar a formação histórica das democracias representativas no mundo, Dahl enumera cinco critérios¹² fundamentais para seu funcionamento. Entre eles, dois se revelam especialmente importantes para o presente trabalho: participação efetiva e inclusão dos adultos (2001, p. 49-50). São estes os que estão mais diretamente ligados ao voto, questão central na análise da morte política.

Para Dahl, participação efetiva significa que, antes que se possa optar por determinada política, todos devem ter oportunidades iguais e efetivas para compartilhar com os demais sua opinião sobre como ela deveria ser (2001, p. 49). Soma-se a isso a necessidade de se realizar a inclusão dos adultos (ou “plena inclusão”), critério que exige que “todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes” (2001, p. 50) tenham acesso aos canais

¹² Robert Dahl (2001, p. 49-50) reconhece cinco critérios democráticos, de acordo com a formação histórica desses regimes: (i) participação efetiva; (ii) igualdade de voto; (iii) entendimento esclarecido; (iv) controle do programa de planejamento; e (v) inclusão dos adultos. Selecionamos apenas o primeiro e o último por serem os mais importantes para a questão do direito ao voto.

de atuação. Assim, segundo a construção descrita por Dahl, a participação efetiva só é possível com a plena inclusão – sendo, portanto, pressuposto da democracia que todos os adultos possam participar igualmente.

Essa concepção de inclusão e participação é informada, segundo ele, pela igualdade política entre as partes. E isso implica conceber a igualdade não apenas de maneira formal, mas também como “competência cívica”. Assim, Dahl complementa a relação entre os critérios de participação efetiva e plena inclusão com a afirmação de que, em regimes democráticos, os indivíduos mais aptos ao governo não são tutores ou tecnocratas, mas os próprios cidadãos. Defende que todo e cada cidadão deve ser visto como o mais capaz de definir os rumos da sociedade, compor as forças de governo e participar ativamente da vida política. Em síntese, todos têm plena competência de escolher, participar e governar no espaço democrático – e o melhor governo é o autogoverno.

Se apenas o próprio cidadão é capaz de expressar suas opiniões e preferências, é fundamental que todos os membros da sociedade tenham voz. Nessa concepção, a plena inclusão dos adultos é requisito necessário à representação dos múltiplos interesses individuais e coletivos, como Dahl destaca:

*A conclusão a que agora aponta o argumento deste capítulo é que há enormes chances de que os interesses das pessoas privadas de voz igual no governo de um estado não recebam a mesma atenção que os interesses dos que têm uma voz. Se não tem essa voz, quem falará por você? Quem defenderá os seus interesses, se você não pode? E não se trata apenas dos seus interesses como indivíduo: se por acaso você faz parte de todo um grupo excluído da participação, como serão protegidos os interesses fundamentais desse grupo? A resposta é clara: os interesses fundamentais dos adultos, a quem são negadas as oportunidades de participar do governo, **não** serão devidamente protegidos e promovidos pelos que governam. (DAHL, 2001, p. 91; grifo do autor)*

Portanto, na democracia liberal, os múltiplos interesses da sociedade não serão representados se não for garantida a todos os indivíduos a chance de participar do processo democrático. Caso grupos sejam mantidos fora desse espaço político, serão governados pelos interesses dos demais.

Como corolário da noção de democracia que a participação efetiva e a plena inclusão exprimem, Dahl aponta para a formação da “cidadania inclusiva” (2001, p. 100, 106). Essa ideia

é reconhecida por ele como uma das seis instituições¹³ que podem ser encontradas nas “democracias representativas modernas” – também chamadas de “democracias poliárquicas” ou “poliarquias”¹⁴ –, isto é, regimes democráticos de grande escala implementados em Estados-nação (2001, p. 106).

Da pluralidade de instituições e regimes que podem resultar dos cinco critérios iniciais, a cidadania inclusiva seria a consolidação, em poliarquias com grande número de pessoas, da participação efetiva de todos os adultos de uma sociedade. Segundo Dahl, sua implementação demanda que a todos os adultos “com residência permanente no país e sujeitos a suas leis” (2001, p. 100) sejam assegurados os direitos civis e políticos garantidos aos demais e necessários à plenitude das demais instituições democráticas. Nesse contexto, incluem-se, como formas de prática cívica, a liberdade de expressão e associação, a ampla participação política, o acesso à informação e o direito ao voto.

Para Dahl, o direito ao voto é uma das principais garantias da cidadania inclusiva. Afinal, é por meio dele que indivíduos podem formular preferências, expressá-las e garantir que sejam igualmente consideradas na conduta do governo (2005, p. 27). Ademais, em função da centralidade do voto para os agentes do jogo político, a abertura das vias democráticas a novos grupos conduz a uma maior consideração de seus interesses pelos partidos e candidatos, gerando uma disputa pelo novo eleitorado:

Na medida em que um sistema torna-se mais competitivo ou mais inclusivo, os políticos buscam o apoio dos grupos que agora podem participar mais facilmente da vida política. A resposta de políticos à existência de novas oportunidades de participação e de contestação pública é diversificada e tem efeitos de longo alcance. Descrevi, mais atrás, uma dessas: apresentar candidatos de quem os eleitores sintam-se, de alguma forma, mais “próximos”. Outra é adaptar retórica, programa, política e ideologia ao que se acredita que sejam os desejos ou interesses dos grupos, segmentos ou camadas até então não representados. [...] Quando os partidos políticos eram relativamente livres para se organizar antes de o sufrágio ser ampliado, como acontecia em muitos países que hoje são poliarquias, o sufrágio universal estava entre as primeiras reivindicações dos partidos socialistas e trabalhistas. Tão logo as classes trabalhadoras conquistaram o direito de

¹³ As seis instituições da poliarquia em grande escala são: (i) funcionários eleitos; (ii) eleições livres, justas e frequentes; (iii) liberdade de expressão; (iv) fontes de informação diversificadas; (v) autonomia para as associações; e (vi) cidadania inclusiva (DAHL, 2005, p. 106). Essas instituições, com seus múltiplos formatos e graus de maturidade, teriam sido centrais à construção e consolidação da democracia nos países estudados. E, portanto, seriam as referências para uma teoria capaz de demonstrar o paradigma de democracia segundo Dahl.

¹⁴ Essas três nomenclaturas são utilizadas pelo autor para distinguir os regimes democráticos mais antigos e maduros, tais como os do Norte global. São o “tipo ideal” que constrói para realizar as análises cabíveis em relação à democracia em geral e a cada modelo específico de regime democrático (DAHL, 2001; 2005).

voto, esses partidos naturalmente direcionaram de início a maior parte de seus esforços para a mobilização dessas camadas. (DAHL, 2005, p. 43-44)

A extensão do sufrágio é, portanto, fator que empodera grupos e indivíduos na veiculação de suas preferências e mobiliza as partes interessadas, que tenderiam a se reorganizar para atender às novas demandas: flexibilizam e absorvem pautas, alteram seu discurso, reformulam suas estratégias. Com isso, manifestam receptividade aos eleitores recém-incluídos e demonstram interesse em sua adesão.

A partir de sua teoria, Dahl fornece subsídios para a defesa de uma cidadania plenamente inclusiva em relação aos adultos que compõem a sociedade. E, com isso, permite-nos argumentar em prol do direito ao voto de pessoas condenadas criminalmente.

Em primeiro lugar, assegurar tal direito seria abrir espaço para a representação dos interesses desses indivíduos que foram condenados. Se não lhes for garantido o direito de escolher seus representantes, dificilmente suas preocupações e prioridades, sejam elas individuais ou coletivas, serão levadas em conta pelo resto do eleitorado e pelo governo. Mas isso só pode ser viabilizado na prática: é possibilitando o voto que será possível entender como pensam e o que querem essas pessoas.

Em segundo lugar, permitir que condenados votem viabiliza ações de autogoverno. Isso significa que não apenas devem poder expressar seus interesses nas urnas, mas que, desse modo, devem ser capazes de influenciar a elaboração de políticas públicas que os atingem. Em função de sua condenação criminal, estão permanentemente sob a tutela estatal, seja pela privação de liberdade, pela restrição de direitos ou por outras formas de pena existentes no mundo. Certamente, são o principal grupo afetado por políticas públicas diárias em matéria de execução penal. Portanto, deveriam ter voz em relação a essas medidas.

Por fim, expandir o sufrágio aos criminosos – presos, em grande medida – significa incluí-los no jogo democrático e torná-los visíveis aos agentes políticos. O que se espera, então, é que o surgimento de novos eleitores disponíveis desperte interesse pelos votos que têm a oferecer. Desse modo, partidos e candidatos direcionariam seu discurso e sua presença a essa população; e ocupar os presídios com política seria mais uma forma de buscar a vitória eleitoral.

Em síntese, a cidadania inclusiva de Dahl, com o direito ao voto em seu cerne, torna necessário que todos os adultos de uma sociedade participem efetivamente da política. Somente dessa maneira seriam capazes de integrar a democracia, definir prioridades e eleger seus representantes. O que se propõe é transpor essa lógica para os indivíduos que carregam uma

condenação criminal. Para esse grupo, expandir o sufrágio equivale a dar espaço para a representação de seus interesses, permitir que opinem em assuntos que afetam primordialmente suas próprias vidas e gerar nos agentes políticos a vontade de estabelecer diálogo e relação política. Isso significa incluir na democracia uma parcela da população à qual, até então, negava-se participação política.

1.3. A expansão do sufrágio como processo de democratização

Ao traçar as instituições da poliarquia de grande escala, Dahl reconhece que, em perspectiva histórica, a cidadania inclusiva foi uma das que tiveram implementação mais recente, especialmente quanto à abrangência do direito ao voto (2001, p. 100). A universalização do sufrágio é uma “criação” do século XX, época em que o voto se concretizou gradualmente como direito da maioria dos adultos nos países com regimes democráticos de maior longevidade.

Apesar de Dahl fazer uma breve consideração sobre esse movimento de avanço da democracia, Charles Tilly aponta que sua teoria apresenta um limite. Para ele, essa construção foca em uma noção de democracia orientada pelo processo (2013, p. 23) e é fundamental para a teoria política contemporânea, mas funciona mais como uma “lista” de elementos mínimos, com seus critérios, instituições e garantias, que como um aparato que permita acompanhar o desempenho dos diversos regimes ao redor do mundo. Sob essa perspectiva, Dahl ofereceria um “retrato” dos regimes, descrevendo o que podem e devem conter em sua estrutura (TILLY, 2013, p. 25). Para Tilly, essa análise não permite observar a democracia como processo contínuo, fornecendo parâmetros com limitações significativas e que podem entrar em conflito entre si. Como forma de superar essa questão, propõe um método para captar a fluidez dos regimes, observando suas dinâmicas internas de mudança.

Segundo Tilly, o regime democrático é aquele no qual “as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos geram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes”. Consultas públicas incluem, nesse contexto, “quaisquer meios pelos quais os cidadãos podem manifestar suas preferências coletivas relacionadas aos membros e políticas do Estado” (TILLY, 2013, p. 27). Não se limitam, portanto, ao voto em eleições, plebiscitos e referendos, mas também os abrangem.

Além disso, para analisar o nível de democracia a partir das consultas, é preciso levar em conta quantos cidadãos podem participar (amplitude), em que medida suas demandas são traduzidas em ação estatal concreta (igualdade), quanto o Estado garante proteção política a essas manifestações (proteção) e até que ponto esse processo acarreta obrigações para as duas partes, Estado e cidadãos (caráter mutuamente vinculante) (TILLY, 2013, p. 27). Para os fins do presente estudo, daremos foco a duas dessas características: a amplitude e a igualdade, apontadas pelo autor como as mais relevantes para analisar questões relacionadas à cidadania (2013, p. 29). Na definição de Tilly, estas se apresentam da seguinte maneira:

*1) **Amplitude.** Contempla desde um pequeno segmento da população gozando de extensos direitos, enquanto outros são largamente excluídos dos processos políticos, até a ampla inclusão política de pessoas sob a jurisdição do Estado (em um extremo, todo habitante do país possui uma relação específica com o Estado, mas apenas alguns deles possuem plenos direitos de cidadania; no outro, todos os cidadãos adultos pertencem à mesma categoria homogênea de cidadania).*

*2) **Igualdade.** Varia desde uma grande desigualdade entre os cidadãos e dentro das categorias de cidadãos até uma extensiva igualdade em ambos os casos (em um extremo, categorias étnicas são enquadradas em uma ordem hierarquizada bem-definida, com direitos e obrigações muito desiguais; em outro, a etnia não tem qualquer conexão relevante com obrigações ou direitos políticos, e a ampla igualdade dos direitos prevalece entre os cidadãos nativos ou naturalizados). (TILLY, 2013, p.28)*

A partir deste trecho, é possível notar a importância dos dois elementos destacados para observar o direito ao voto na morte política. Se o objeto de Tilly, ao caracterizar regimes democráticos, são os processos de consulta pública e o voto é uma de suas formas, revela-se crucial avaliar quais grupos sociais estão inseridos nessa dinâmica e como isso ocorre.

Em relação ao sufrágio de condenados, há nítidas limitações à amplitude e à igualdade em processos eleitorais. Quanto à amplitude, se, após condenação criminal, parte considerável do eleitorado é excluída de consultas formais, não se pode falar em uma categoria homogênea de cidadania. Existiriam, no mínimo, duas categorias, com cidadãos plenos e cidadãos sem voto. Certo é que parcela da população adulta sofre uma subtração de seus direitos políticos – assim, não se pode considerar que a consulta tenha atingido sua amplitude máxima. É interessante notar que o que Tilly faz é tornar dinâmico o critério de inclusão dos adultos de Dahl: se o ideal é que todos os adultos sejam cidadãos plenos – a maior amplitude possível nas consultas públicas –, é preciso que se possa avaliar em que medida cada regime democrático consegue se aproximar dessa referência. Nesses termos, suprimir o voto de condenados afastaria um sistema da plena inclusão.

Quanto à igualdade, a hierarquização política ocorre a partir da situação jurídica imposta ao grupo de indivíduos com condenação criminal – isto é, a partir da suspensão ou perda de seu direito ao voto. Opera-se, então, uma distinção entre condenados e não condenados, garantindo-se participação daqueles e exclusão destes nas relações com o Estado. Por esse motivo, formam-se categorias diferentes e não se pode falar em consultas igualitárias.

Por reconhecer que múltiplos graus podem existir nas quatro formas de caracterizar os processos de consulta e que a dinâmica dos regimes pode gerar variações em tais categorias, Tilly aponta que tornar as consultas mais amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes indica uma democratização, enquanto o movimento oposto aponta para a desdemocratização. Portanto, ampliar o sufrágio para incluir pessoas condenadas seria democratizar o regime; mas restringir o voto de quem teve condenação criminal, em um Estado no qual até então era garantido, equivale a promover uma desdemocratização.

Esses dois movimentos em direções opostas podem ser observados, segundo o autor, a partir de três elementos: (i) as redes de confiança; (ii) as desigualdades categóricas; e (iii) os centros de poder autônomos. Para ele, redes de confiança são relações interpessoais de laços fortes, normalmente desenvolvidas em grupos relativamente fechados e segregados (2013, p. 88). Desigualdades categóricas, por sua vez, consistem na imposição de diferenças entre conjuntos de indivíduos a partir de categorias específicas, como gênero, etnia ou religião (2013, p. 89). E, finalmente, centros de poder autônomos são espaços que “operam fora do controle dos processos políticos públicos e fora das interações regulares entre cidadãos e Estado” (2013, p. 90). Com base nisso, conclui que:

A democratização nunca ocorre sem pelo menos uma realização parcial de três grandes processos: a integração das redes de confiança interpessoais nos processos políticos públicos; insulamento dos processos políticos públicos em relação às desigualdades categóricas e eliminação ou neutralização dos centros de poder autônomos, coercitivos e controladores, de modo a aumentar a influência de pessoas comuns sobre os processos políticos públicos e ampliar o controle desses processos sobre a ação do Estado. A retirada substancial de redes de confiança dos processos políticos públicos, a crescente inserção de desigualdades categóricas nos processos políticos públicos e a autonomia crescente de centros de poder coercitivo são elementos que promovem a desdemocratização. (TILLY, 2013, p. 92)

Com isso, torna-se ainda mais claro que a ampliação da garantia do voto a indivíduos que sofreram condenação criminal seria democratizante. Afinal, ao afetar os campos da amplitude e da igualdade nas consultas públicas, a privação do voto por conta de uma situação jurídica

momentânea se configura como uma desigualdade categórica. Abolir essa medida representaria, então, maneira de isolar processos políticos públicos – as eleições – de diferenças impostas a partir de certa categoria – possuir ou não condenação criminal¹⁵. Corrobora-se, com isso, a noção de que a expansão do sufrágio representa um movimento de democratização, gerando consultas mais amplas e igualitárias, extinguindo uma desigualdade categórica e reinserindo os condenados na democracia.

Do mesmo modo, o fim da morte política também contribui para integrar as redes de confiança e para neutralizar centros de poder autônomos. Por um lado, já que a pena criminal cria segregação física entre grupos de indivíduos, frequentemente os condenados se associam, de forma a fortalecer seus laços e garantir formas de sobrevivência. Sob a ótica de Tilly, integrar essas redes de confiança aos processos públicos faria com que esse grupo apostasse no voto como meio para garantir seus interesses. Por outro lado, pela lógica de poder paralelo que essas relações entre criminosos frequentemente geram, a dissolução na vida pública de grupos que operam de maneira autônoma permite neutralizar centros de poder fora do Estado. Novamente, o voto permitiria que seu isolamento fosse absorvido em processos políticos públicos.

Com a garantia do voto, estaria completo o processo de democratização em relação a esse espaço até então segregado. Primeiramente, deixaria de existir uma desigualdade categórica que separa cidadãos plenos e pessoas condenadas; em segundo lugar, uma rede de confiança própria das relações criadas durante o encarceramento tenderia a se diluir, ainda que parcialmente; por fim, centros de poder autônomos, formados pelo paralelismo de organizações compostas por condenados, seriam incorporados por consultas públicas.

O caso do Brasil traz uma oportunidade para se compreender o potencial dessa nova fronteira democrática. Conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em agosto de 2013, um total de 450.180 brasileiros estavam com seus direitos políticos suspensos em função de uma condenação criminal (TSE, 2013). Em setembro de 2017, esse número já havia aumentado para 745.008 pessoas. Isso significa que, no decurso de apenas 4 anos, a morte

¹⁵ Tilly, ao definir desigualdades categóricas (2013, p. 89), menciona marcadores que, muitas vezes, são “herdados” pelo indivíduo – gênero, raça, nacionalidade, casta. Contudo, o autor esclarece que desigualdades categóricas em geral podem ser verificadas quando “as transações entre a fronteira categórica [...] 1) garantem vantagens de forma regular para pessoas em um dos lados da fronteira e 2) reproduzem a fronteira” (2013, p. 124). Nesse sentido, a condenação criminal conta com um mecanismo “limitador de oportunidades” (2013, p. 125) para criar uma desigualdade entre dois grupos, já que determina a distribuição de poder político a partir da regulação do voto.

política cresceu 65% – ou seja, em um período que equivaleria a um ciclo eleitoral, aproximadamente 300 mil pessoas foram expulsas do eleitorado.

Conforme dados de 2017, esses mais de 745 mil cidadãos alijados dos processos de consulta pública corresponderiam a 0,5% do total de eleitores registrados no Brasil. Embora esse percentual possa soar quase irrisório, o número absoluto de cidadãos sem voto é bastante significativo. Para efeitos comparativos, se todos os condenados do Brasil fossem reunidos em um mesmo Município, comporiam a 25ª maior cidade do país por número de habitantes; se formassem um Estado, ultrapassariam a população estimada de Roraima (IBGE, 2017). Considerando-se apenas o eleitorado, esse grupo superaria, segundo o TSE¹⁶, a quantidade de eleitores registrados em Municípios como João Pessoa, Teresina, São Luís, Campo Grande, Cuiabá, Vitória, Florianópolis, São Gonçalo e São Bernardo do Campo; e em Estados como Acre, Amapá e Roraima, além de exceder o número de eleitores brasileiros no exterior.

Portanto, mesmo que represente um percentual relativamente reduzido do eleitorado nacional, um grupo de 745 mil pessoas não configura uma parcela numericamente irrelevante. Assegurar que cidadãos temporariamente afastados das urnas possam novamente influenciar os rumos de uma comunidade política significa promover a participação efetiva e a inclusão dos adultos, conforme a noção de cidadania inclusiva em Dahl. Ademais, abolir a morte política é, nos termos de Tilly, garantir maior amplitude e igualdade nas consultas públicas, abrangendo parcelas até então excluídas da população. Como resultado final, esses avanços impulsionariam um novo movimento de democratização, expandindo as fronteiras da democracia brasileira.

¹⁶ Comparações estabelecidas a partir de consultas no site do TSE com dados sobre o eleitorado. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso em: 11 de novembro de 2017.

2. A MORTE POLÍTICA COMO PUNIÇÃO: EFEITOS SOCIAIS NAS DIMENSÕES ESTRUTURAL E SUBJETIVA

Para além de uma escolha com efeitos no funcionamento da democracia, a decisão de se impor a morte política gera graves consequências sociais. A partir do momento em que a suspensão ou perda do voto é atrelada a uma condenação em matéria penal, torna-se também um problema de ordem criminológica. Nesse contexto, os indivíduos e grupos atingidos pela persecução penal são os afetados pela impossibilidade de votar; as falhas e vieses do sistema criminal geram distorções no regime democrático; e a morte política, em vez de mera medida de gestão do voto, constitui-se como verdadeira punição adicional à restrição de liberdade (EWALD, 2009, p. 1098-1103; 1108-1111).

Como será demonstrado em seguida, duas são as dimensões em que os efeitos sociais da morte política podem ser percebidos. Por um lado, atinge a sociedade de forma estrutural, isto é, recai constante e sistematicamente sobre grupos selecionados a partir de marcadores de discriminação. Por outro lado, afeta cada indivíduo condenado de maneira subjetiva, influenciando sua identidade e sua posição no meio social.

2.1. Efeito estrutural: da seletividade penal à seletividade (anti)democrática

Para compreender a gravidade do entrelaçamento entre crime e exclusão do espaço democrático, é preciso levar em conta a forma como se opera a seletividade penal. Os múltiplos filtros que aí incidem são fruto da operação das agências que compõem o sistema penal, isto é, do conjunto de entes atuantes nessa esfera jurídica (ZAFFARONI et al., 2003, p. 43). Esse processo, conhecido como “criminalização”, ocorre em duas fases: a criminalização primária e a criminalização secundária (ZAFFARONI et al., 2003, p. 43).

A criminalização primária é a etapa legislativa da seletividade. Segundo Zaffaroni, Alagia e Slokar, é nela que ocorre “a formalização penal de uma conduta em lei, ou seja, é um ato legislativo de proibição sob ameaça de pena” (2007, p. 11, tradução livre¹⁷). Nela, os poderes Executivo e Legislativo são as agências principais, já que, a depender do processo legislativo em cada Estado, serão as responsáveis pela criação de tipos penais. Essa fase da criminalização deve ser compreendida como uma iniciativa “programática”: “o ‘deve ser’ apenado é um

¹⁷ No original: “la formalización penal de una conducta en una ley, o sea que es un acto legislativo de prohibición bajo amenaza de pena” (ZAFFARONI; SLOKAR; ALAGIA, 2007, p. 11)

programa que ‘deve ser’ cumprido por agências diferentes daquelas que o formulam” (ZAFFARONI et al., 2003, p. 43). Com a recente expansão do número de condutas criminalizadas, especialmente a partir das últimas décadas do século XX, torna-se cada vez mais nítido que o programa de persecução penal jamais conseguirá ser integralmente implementado.

É nessa etapa de implementação que se concretiza a criminalização secundária, levada a cabo por agências de polícia, Ministério Público, Judiciário e sistema carcerário. Nesse momento, é exercida a ação punitiva sobre pessoas concretas; é “o ato do poder punitivo pelo qual este recai sobre uma pessoa como autora de um delito” (ZAFFARONI; SLOKAR; ALAGIA, 2007, p. 12, tradução livre¹⁸). Na criminalização secundária, a polícia exerce o papel principal de escolher os delinquentes; às demais agências, especialmente o Judiciário, resta apenas determinar, no bojo do processo penal, se o exercício do poder punitivo será confirmado ou contido (ZAFFARONI; SLOKAR; ALAGIA, 2007, p. 15).

Como o programa primário não pode, por razões práticas, ser executado em sua totalidade, as agências de criminalização secundária garantem seu *enforcement* a partir de um critério seletivo fundamental: o estereótipo criminal (ZAFFARONI; SLOKAR; ALAGIA, 2007, p. 12). Esse estereótipo, construído a partir de preconceitos presentes na sociedade, contribuirá para tornar um certo conjunto de pessoas a “clientela habitual” do sistema penal. Com base nos marcadores de discriminação que incidem em determinado espaço social, o imaginário coletivo constrói uma “fisionomia” do delinquente, posteriormente aplicada pelas agências secundárias como fator de seleção (ZAFFARONI; SLOKAR; ALAGIA, 2007, p. 12-14). Nesse processo, o poder punitivo alcança apenas os mais vulneráveis à criminalização, gerando uma “cifra oculta” de crimes e criminosos não afetados por sua atuação (ZAFFARONI et al., 2003, p. 44).

Como consequência da seletividade do sistema punitivo estatal, a punição dependerá do comportamento das agências de criminalização. Como pena adicional após a condenação, a mesma lógica é aplicável à suspensão ou perda do direito ao voto. Por essa razão, a morte política recairá, como consequência estrutural da criminalização primária e secundária, sobre aqueles marcadores de discriminação que ocupam, em determinada sociedade, a posição de representação do estereótipo criminoso. Nesse contexto e para os fins do presente trabalho, dois serão os recortes principais estudados: classe e raça. Afinal, como demonstraremos, são os mais relevantes para compreender o caso brasileiro.

¹⁸ No original: “*el acto del poder punitivo por el que éste recae sobre una persona como autora de un delito*” (ZAFFARONI; SLOKAR; ALAGIA, 2007, p. 12)

a. A seletividade como processo classista

Em diversos trabalhos, o sociólogo francês Loïc Wacquant (1999; 2003) dedica-se a demonstrar que o modelo de Estado que emerge nos anos 1980 e 1990 se caracteriza pela redução da presença estatal em bem-estar social e sua ampliação em matéria penal. Com início nos Estados Unidos e posterior expansão para a Europa (1999, p. 10-11) e o resto do mundo, observou-se “a substituição progressiva de um (semi-)Estado-providência por um Estado penal e policial” (2003, p. 86).

Isso configura, segundo ele, um formato de Estado jamais visto anteriormente: o “Estado-centauro, guiado por uma cabeça liberal, montada num corpo autoritário” – isto é, que adota o liberalismo econômico em relação a desigualdades sociais e o paternalismo e punitivismo quando administra suas consequências no cotidiano (2003, p. 88-89). Nesse Estado, a política social é substituída pelo processo de criminalização e “contenção punitiva” da “extremidade inferior da estrutura de classe e étnica” (2003, p. 86).

Nesse contexto, o punitivismo crescente complementa o projeto neoliberal de Estado, representando:

A implementação de uma política de criminalização da miséria que é o complemento indispensável da imposição do trabalho precário e sub-remunerado como elemento de cidadania e, concomitantemente, do redesenho dos programas sociais de forma restritiva e punitiva. (WACQUANT, 1999, p. 91, tradução livre¹⁹)

Com a redefinição do mercado de trabalho pela precarização do trabalho e a reestruturação do governo pela redução de políticas públicas de finalidade social, a população excedente passa a ser controlada pela prisão. Para Wacquant, a pena exerce, no Estado-centauro, o papel de conter e absorver trabalhadores desqualificados e desempregados, extraídos das camadas mais pobres da população e conduzidos ao cárcere (1999, p. 91). Ou seja: o Estado articula o discurso de lei e ordem para produzir o controle e a exclusão das classes proletárias, consolidadas como “clientela habitual” do sistema penal.

¹⁹ No original: “la mise en place d’une politique de criminalisation de la misère qui est le complément indispensable de l’imposition du salariat précaire et sous-payé comme l’obligation de citoyenneté ainsi que du ré déploiement des programmes sociaux dans un sens restrictif et punitif qui lui est concomitant” (WACQUANT, 1999, p. 91)

A punição, muito além de mera aplicação da lei penal, revela-se como medida de preparação para o trabalho produtivo na economia capitalista. O indivíduo punível é o improdutivo, o desempregado, o pobre; cabe à prisão recondicioná-lo para o mercado. Essa é, na realidade, a função histórica da penitenciária: como instituição subalterna à fábrica, cabe a ela atender às necessidades do sistema de produção industrial – sobretudo a partir da noção de “disciplina do trabalho” –, produzindo e reproduzindo no preso uma subjetividade operária (GIORGI, 2006, p. 44).

No novo paradigma punitivo, portanto, é compreensível que essa estrutura se preste, cada vez mais, à absorção das classes mais baixas da sociedade. Nas palavras de Wacquant, “recuperando sua missão histórica de origem, o encarceramento serve, antes de tudo, para regular, se não perpetuar, a pobreza e para armazenar os dejetos humanos do mercado” (2003, p. 126-127). Por um lado, pobres são selecionados pelo direito penal porque sobre eles recai o estereótipo criminal, frequentemente unido a outros marcadores de discriminação; por outro lado, são alvo constante da punição por sua condição de mão de obra ociosa e desqualificada a ser disciplinada.

Se as agências estatais produzem a seletividade penal a partir de um recorte de classe, o mesmo se dá com a morte política. Ao passarem pelos filtros da criminalização primária e secundária, culminando na condenação, a população mais pobre sofre a suspensão ou perda de seus direitos políticos. Por esse motivo, é excluída da democracia e deixa de ter a possibilidade de veicular suas preocupações e interesses.

Como mencionado no capítulo anterior, isso afeta suas chances de influenciar políticas públicas em matéria penal e penitenciária. No entanto, é uma restrição que apresenta efeitos ainda mais abrangentes. Por exemplo, a partir do momento em que condenados são excluídos de programas de assistência social em determinados países, a morte política impede que esse grupo altere o cenário vigente. Com isso, apesar de configurarem uma parcela pauperizada da sociedade, não têm a capacidade de modificar políticas sociais por meio do voto.

O marcador de classe, como fator de discriminação e dominação, significa, no campo da seletividade, que grande parcela dos condenados à morte política será recrutada entre o grupo mais pobre de uma sociedade. Desse modo, sua exclusão socioeconômica será complementada por um alijamento político que o coloca em posição de impotência para mudar seu próprio destino. Criminalização, miséria e exclusão da democracia tornam-se, então, três momentos de

um processo que se reproduz e se retroalimenta, encarcerando classes pobres em um círculo vicioso.

b. A seletividade como processo racista

Em outro trabalho, Loïc Wacquant (2002) dedica-se a analisar a questão racial nos Estados Unidos à luz do sistema penal. Nessa ocasião, destaca que existiram, historicamente, quatro “instituições peculiares” empregadas como forma de definir, confinar e controlar a população negra: (i) a escravidão, consistindo no uso sistemático dos corpos negros como força de trabalho e na criação de um grupo excluído da sociedade; (ii) as leis de Jim Crow, legislação segregacionista que impedia a integração dessa parcela da população à sociedade, recriando formas de exploração de seu trabalho e impondo-lhe proibições; (iii) o gueto, como processo de segregação espacial da população negra, já que certos direitos civis e políticos lhes eram garantidos; e (iv) o superencarceramento, com a adoção de políticas rigorosas em matéria penal e a rápida elevação das taxas de encarceramento, resultando em uma massiva população prisional que se mostra majoritariamente negra, pobre e masculina (2002, p. 41-42).

Para Wacquant, o problema do encarceramento em massa nos EUA, aquilo que ele chama de “governo da miséria” (1999, p. 91), é um problema também racial. Esse fenômeno guarda relação genealógica com a escravidão e se apresenta como extensão espacial da formação dos guetos – isto é, um “hipergueto”. Afinal, os criminosos, em sua maioria, saíam dos guetos para as prisões – e vice-versa. Nesse processo, guetos são prisões étnico-raciais, ao passo que prisões são guetos judiciais, como destaca o autor:

O gueto, em suma, opera como uma prisão étnico-racial: ele aprisiona uma categoria desonrada e reduz severamente as oportunidades de seus membros na vida como forma de sustentar a ‘monopolização de bens e oportunidades materiais e imateriais’ pelo grupo de status dominante que habita ao seu redor. [...] Note, em seguida, as homologias estruturais e funcionais com a prisão como gueto judicial: uma cadeia ou penitenciária é um espaço restrito com a função de confinar forçosamente uma população legalmente desmerecida que desenvolve, em seu interior, instituições, cultura e identidade próprias. É, portanto, marcada pelos mesmos quatro elementos fundamentais – estigma, coerção, confinamento territorial e paralelismo institucional com insulação – que compõem um gueto, e por propósitos similares. (WACQUANT, 2002, p. 51, tradução livre²⁰)

²⁰ No original: “The ghetto, in short, operates as an ethnoracial prison: it encages a dishonoured category and severely curtails the life chances of its members in support of the ‘monopolization of ideal and material goods or

Com isso, os dois comporiam um único “contínuo carcerário”, retendo uma mesma população negra entre esses dois espaços, em um ciclo de marginalidade social e legal com graves consequências nas esferas pessoal e social (2002, p. 53).

Em um esforço de dialogar com a realidade do Brasil, é notória a similaridade que os guetos têm com as favelas. De certa forma, é como se estas fossem a versão brasileira dos guetos estadunidenses. Afinal, não apenas guardam as mesmas quatro características apontadas como essenciais por Wacquant – estigma, limitação, confinamento territorial e paralelismo institucional – como também servem ao propósito de garantir a exploração sistemática de mão-de-obra negra e de baixo custo. Nesse sentido, seria possível falar que há uma igual relação, no Brasil, entre favela e prisão: a primeira, como prisão étnico-racial; a segunda, como “favela judicial”.

Com o superencarceramento, Loïc Wacquant indica que se produz sobre os presos um triplo movimento de encerramento excludente (“*threefold movement of exclusionary closure*”): (i) a negação de capital cultural, já que não têm acesso à educação; (ii) a negação de políticas públicas de bem-estar social; e (iii) a negação do direito ao voto, temporária ou permanentemente, criando um grupo de excluídos das urnas (WACQUANT, 2002, p. 57-60).

O primeiro movimento, de exclusão educacional e cultural, seria responsável por aumentar as diferenças entre aqueles que são condenados na justiça criminal e os que não são; permite, assim, perpetuar privilégios no acesso ao capital cultural formal e reduz as possibilidades de combate à reincidência. O segundo movimento, por sua vez, diz respeito a uma exclusão de programas de redistribuição de renda e de bem-estar social em geral, essenciais para pessoas condenadas por sua impossibilidade de entrada no mercado de trabalho – e a dificuldade que persiste após o cumprimento de pena. Por fim, o terceiro movimento é aquele que nos permite relacionar diretamente o racismo à morte política. Se a prisão estabelece a divisão entre “cidadãos de bem” e “criminosos”, a perda do voto separa os cidadãos plenos dos cidadãos sem voto. E, se o processo de superencarceramento é racista, a morte política é corolário do racismo.

opportunities’ by the dominant status group dwelling on its outskirts. [...] Note next the structural and functional homologies with the prison conceptualized as a judicial ghetto: a jail or penitentiary is in effect a reserved space which serves to forcibly confine a legally denigrated population and wherein this latter evolves its distinctive institutions, culture and sullied identity. It is thus formed of the same four fundamental constituents—stigma, coercion, physical enclosure and organizational parallelism and insulation—that make up a ghetto, and for similar purposes” (WACQUANT, 2002, p. 51)

Nesse sentido, Angela Davis considera que a morte política é um subproduto do racismo na democracia estadunidense, bem como uma expressão da era neoliberal (2012, p. 89). Segundo ela, uma das funções do complexo prisional industrial é impedir pessoas que não sejam brancas de terem seu direito ao voto garantido (2005, p. 9). Isto é, o sistema punitivo e o encarceramento servem não apenas para confinar minorias em espaços isolados do resto da sociedade, mas também para privá-las de seus direitos mais elementares em um país democrático.

Ademais, a autora considera que a morte política de negros é consequência do processo de escravidão pelo qual essa população passou naquele país. Haveria, segundo ela, uma forte relação entre o motivo pelo qual negros escravizados eram excluídos das urnas e a razão para prisioneiros não votarem: nenhum dos dois são considerados, aos olhos dos demais, verdadeiros cidadãos – os escravos nunca o foram; os condenados não o são mais (2005, p. 21).

Davis, buscando demonstrar a seletividade na aplicação da morte política a condenações criminais nos Estados Unidos, aponta:

Muitos estados do Sul aprovaram leis que determinavam a perda do voto para aqueles crimes especificamente associados a pessoas negras, enquanto crimes associados a pessoas brancas não tinham a mesma consequência. Em estados como o Mississippi, havia o caso irônico de que, se você fosse condenado por homicídio, você poderia manter seu direito ao voto, mas, se condenado por miscigenação, você o perderia (DAVIS, 2012, p. 90, tradução livre²¹).

Claramente, a seletividade penal na criminalização primária se combinava com a seletividade na regulação do voto: o foco não estava apenas em definir condutas passíveis de punição, mas também em determinar quais delas deveriam levar ao “*disenfranchisement*” – nome dado às políticas de suspensão e perda do voto.

Davis destaca ainda que essa prática serve para dificultar a retomada, pelos negros, do capital econômico, cultural e social que lhes foi extraído pelo processo de criminalização. Com a exploração do trabalho escravo prisional e a apropriação da riqueza social afro-americana – suas comunidades, escolas, igrejas e até a propriedade de suas casas –, a opressão e a exclusão seriam cristalizadas (2005, p. 9).

²¹ No original: “Many Southern states passed laws that linked those crimes that were specifically associated with black people to disenfranchisement, while those associated with white people did not result in withdrawal of the right to vote. In states such as Mississippi, there was the ironic situation that if you were convicted of murder you retained your voting rights, but if convicted of miscegenation, you lost your right to vote” (DAVIS, 2012, p. 90).

A realidade dos negros nos Estados Unidos não é exclusiva desse grupo ou desse país, mas é neles que a seletividade do sistema penal se produz com grande nitidez. Outras minorias étnico-raciais, como latinos e árabes, também estão sujeitas a uma maior criminalização, sendo consequentemente privadas do direito ao voto. Do mesmo modo, a depender do país, o sistema penal demonstrará seu caráter seletivo e causará efeitos estruturais sobre diferentes grupos minoritários que apresentem marcadores de discriminação de etnia ou raça.

c. O resultado interseccional: os cidadãos de segunda classe

A combinação de classismo e racismo no âmbito da criminalização primária e secundária dá origem a um processo no qual a exclusão da democracia é determinada a partir da interação entre diferentes marcadores de discriminação. Essa sobreposição de fatores diversos consubstancia aquilo que Crenshaw (1991) reconhece como interseccionalidade: o fato de que integrantes de determinado grupo podem sofrer o produto de tipos diferentes de discriminação social.

No exemplo ao qual a autora se dedica com mais afinco em sua obra original, o foco era a situação de dominação de mulheres negras, normalmente de classes mais pobres. No presente caso, buscamos destacar a situação de subjugação penal e eleitoral à qual populações negras e pobres, majoritariamente masculinas e jovens – e, nas grandes cidades brasileiras, moradoras de favela – são submetidas, como resultado de sua posição singular frente à perseguição penal e à morte política.

A maioria dos diagnósticos apresentados neste capítulo provém de autores estadunidenses – Davis, Crenshaw – ou que escreveram sobre os Estados Unidos – Wacquant. No entanto, não se pode visualizar esses estudos como retratos de uma realidade relevante apenas para aquele país. Não se deve perder de vista algo que é fundamental para o emprego das análises e exemplos desses autores no presente trabalho: o fato de que, guardadas as devidas peculiaridades, o estereótipo criminal recai sobre populações negras e pobres também em outras partes do mundo, especialmente na América Latina.

Afinal, trata-se de uma região com grandes bolsões de pobreza e um forte passado escravocrata. Ademais, adotou, em momentos diversos, boa parte da cartilha de política econômica e criminal produzida nos EUA e na Europa, e determina amplamente a restrição de direitos políticos a pessoas condenadas. Portanto, os efeitos sociais da morte política são similares na realidade latino-americana e na estadunidense.

No caso brasileiro, infelizmente, carecemos de dados específicos do Tribunal Superior Eleitoral para verificar se existe um recorte étnico-racial e de classe nos indivíduos cujos direitos políticos estão suspensos. No entanto, há alternativas para estimar quais seriam as características majoritárias desse grupo – e estudos sobre as prisões do país são boas referências para tal finalidade. Segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen (BRASIL, 2014), estudo realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (Depen/MJ) a partir de informações coletadas sobre as prisões do país e publicado pela última vez em dezembro de 2014²², a população carcerária brasileira é majoritariamente negra, masculina e de baixa escolaridade.

Como demonstram os dados²³, negros e pardos são 61,67% dos presos; 37,22% são brancos; e amarelos, indígenas e outros grupos somam pouco mais de 1% (2014, p. 36). Em relação ao gênero²⁴, 94,22% são homens e apenas 5,78% são mulheres (2014, p. 39). Por fim, quanto à escolaridade, elemento que guarda relação com o recorte de classe²⁵, 60,3% dos presos têm até o ensino fundamental incompleto; 14,78% possuem ensino fundamental completo; 13,96% têm ensino médio incompleto; 9,54% têm ensino médio completo; e presos com ensino superior completo, incompleto e ensino acima do superior somam 1,43% da população prisional (2014, p. 46-47).

Apesar das limitadas comparações que os levantamentos do Depen nos permitem traçar, os dados parecem confirmar aquilo que buscamos indicar na análise sobre a seletividade penal: como resultado da atuação das agências de criminalização, as prisões brasileiras são preenchidas, em sua maioria, por homens negros e pobres – em um claro recorte racista e classista. Adicionalmente, é sobre esse grupo étnico-racial e essa classe social que recai a morte

²² Depois dessa edição, o Infopen não foi mais atualizado. Recentemente, a Ministra Carmen Lúcia, Presidente do Supremo Tribunal Federal, defendeu a criação de um censo carcerário, como forma de colher e manter constantemente atualizados os dados sobre a população prisional brasileira.

²³ Cabe destacar que, do total da população carcerária, 68% estão presos em função de uma condenação criminal, enquanto os outros 32% estão em prisão provisória. Isso indica que a morte política incide apenas sobre o primeiro conjunto, enquanto o segundo mantém seus direitos políticos até o advento de uma condenação transitada em julgado.

²⁴ Um fator que merece especial destaque é o aumento do número de mulheres na população carcerária. De acordo com dados do Infopen (BRASIL, 2014, p. 40), para cada 100 mil mulheres da população brasileira, 13,92 estavam presas em 2005; em 2014, esse número cresceu consideravelmente: 32,25 mulheres estavam na mesma condição. Isso demonstra que, por mais que o recorte atualmente afetado pelo encarceramento e pela morte política seja majoritariamente masculino, a parcela feminina dessa população cresce rapidamente. Esse fato representa um indicador preocupante para o futuro, sendo um fator adicional de prejuízo à representação feminina na política.

²⁵ Diante da ausência de uma distribuição por renda ou critério similar no Infopen, adotamos o nível de escolaridade como indicador de classe social. Essa escolha tem respaldo em estudos que explicitam a correlação entre o grau de instrução e a renda de trabalhadores e famílias. É o caso, por exemplo, de Menezes-Filho (2001, p. 27-45), que explora a questão a partir de vasta análise de bibliografia e dados nacionais.

política, produzindo um efeito estrutural excludente sobre a sociedade brasileira e sua participação política.

Em suma, a existência de dispositivos jurídicos que determinam a perda ou suspensão do direito ao voto por indivíduos com condenação criminal significa que, em países como o Brasil, uma parcela negra e pobre da população será excluída da cidadania plena por uma seletividade penal convertida em seletividade antidemocrática – ou seja, a morte política é negra e pobre. Essas pessoas são, a partir da condenação, expulsas – permanente ou temporariamente – da democracia; e deixam de poder exercer sua cidadania no sentido político e eleitoral do termo, já que não podem mais opinar sobre os rumos da sociedade que compõem. Tornam-se, então, aquilo que a literatura específica estadunidense (MANZA; UGGEN, 2006; EWALD, 2009) convencionou chamar de cidadãos de segunda classe (“*second-class citizens*”). Ou seja: além de serem negros e pobres em uma sociedade racista e classista, são indivíduos criminalizados que passam a ser posicionados no estrato sociopolítico inferior da categoria de cidadãos. E sua inferiorização converte-se em um problema de participação e representação política.

2.2. Efeito subjetivo: do cidadão de segunda classe ao desviante

A conformação de uma camada inferior de cidadãos, preenchida por indivíduos criminalizados, é concomitante aos efeitos que a morte política gera sobre cada indivíduo. No plano subjetivo, excluir pessoas da democracia é um processo que, somado a outros componentes típicos da punição, tem a capacidade de causar impactos na posição social de cada condenado, reforçando sua caracterização como “desviantes”²⁶.

a. *Disciplina e morte política em Foucault*

Ao reconstruir criticamente o desenvolvimento do sistema penal até o advento das prisões, Foucault aponta que a fase que se inicia nos séculos XVII e XVIII e se perpetua até os

²⁶ Na edição de 1999 da obra de Alessandro Baratta, “desviante” é usado como forma de designar o comportamento ou a identidade social do criminoso no âmbito da teoria do etiquetamento. O posterior uso da expressão “*outsiders*” no presente capítulo provém da versão em inglês da obra de mesmo nome de Becker. Segundo nota da tradutora (BECKER, 2008, p. 15), a palavra inglesa foi mantida na versão mais recente da obra em português por sua ampla aceitação e uso na academia brasileira. A tradução anterior usava a expressão “marginais e desviantes” como equivalente. Por uma questão terminológica, o substantivo “desviante” será utilizado, no presente texto, como correspondente a “*outsider*”.

tempos atuais seria o “momento histórico das disciplinas”. Nesse contexto, produz-se sobre os corpos humanos uma técnica específica de exercício de poder, conformada por uma constante sujeição de suas forças e pela imposição de uma “relação docilidade-utilidade”; busca-se dominá-lo para que se torne, ao mesmo tempo, mais obediente e mais útil. O “corpo dócil” é aquele que, após ser destruído e recomposto, tornou-se submisso e exercitado (2014, p. 135).

Segundo ele, essa técnica que nasce e se aprimora ao longo dos séculos apresenta caráter duplo:

A disciplina aumenta as forças do corpo (em termos econômicos de utilidade) e diminui essas mesmas forças (em termos políticos de obediência). Em uma palavra: ela dissocia o poder do corpo; faz dele por um lado uma “aptidão”, uma “capacidade” que ela procura aumentar; e inverte por outro lado a energia, a potência que poderia resultar disso, e faz dela uma relação de sujeição estrita. Se a exploração econômica separa a força e o produto do trabalho, digamos que a coerção disciplinar estabelece no corpo o elo coercitivo entre uma aptidão aumentada e uma dominação acentuada. (FOUCAULT, 2014, p. 135-136)

A disciplina consiste, portanto, em exercer sobre cada indivíduo submetido ao sistema punitivo uma dominação que prepara os corpos para o trabalho produtivo no regime capitalista, naquilo que, como já mencionamos, Alessandro de Giorgi chamou de “disciplina do trabalho” (GIORGI, 2006, p. 44). Ao mesmo tempo, a docilização que serve ao mercado produz uma obediência política. Uma vez “corretamente” disciplinado, o indivíduo condenado deixaria de ser aquele que se insurge contra o Estado, o desviante em relação às normas sociais.

A imposição de uma disciplina que também é política demonstra o nível das coerções realizadas pelo sistema punitivo sobre os corpos. Nas palavras de Foucault, “[a] política, como técnica da paz e da ordem internas, procurou pôr em funcionamento o dispositivo do exército perfeito, da massa disciplinada, da tropa útil e dócil”. Nessa dimensão, a morte política pode ser apontada como uma das muitas técnicas adicionais ao encarceramento para garantir o sucesso da disciplina.

A eficiência das técnicas disciplinares depende de sua capacidade de desarticular corpos para reconstruí-los – por isso, devem ser aplicadas no contexto de uma “instituição total”. Se a prisão isola fisicamente o delinquente, a restrição do voto o isola da comunidade política. Se o sufrágio é um exercício de liberdade e a pena é sua limitação, a morte política é uma adição necessária ao aprisionamento. Sem a punição adicional de exclusão da democracia, o

encarceramento seria, então, incompleto (DILTS, 2006, p. 25): garantiria a disciplina construída física e psicologicamente até certo ponto, mas não seria total.

Portanto, a morte política é uma das muitas peças do aparato disciplinar do Estado e, em sua forma de aplicação específica, contribui sobretudo na dimensão política da dominação. No espaço democrático, não ter voto marca parcela da população como aquela inapta ao autogoverno (DILTS, 2006, p. 23-24). Uma vez reconhecida como massa incapaz de determinar seu próprio destino, a população prisional – e, separadamente, cada indivíduo que a compõe – abre-se ao disciplinamento externo. Um corpo dócil, afinal, não pode ter opinião política própria; deve ser um “bom cidadão” sem ter plena cidadania.

b. A morte política como cerimônia degradante

Uma outra perspectiva sobre esse processo de destruição e recomposição desenvolvido pelo sistema punitivo é oferecida pela teoria do etiquetamento social, também conhecida como teoria da rotulação ou do *labeling approach*. Apesar de ser formada por uma multiplicidade de influências e autores, alguns traços de seu arcabouço teórico podem oferecer subsídios a uma nova análise da morte política²⁷. Segundo Baratta (1991, p. 89), essa teoria segue dois caminhos de definição: por um lado, em relação às agências de controle, busca identificar por que e como alguns comportamentos e indivíduos são rotulados como desviantes e a quem se atribui esse poder de definição; por outro lado, investiga como a pessoa alvo de rotulação encara esse processo e os efeitos que isso exerce sobre a formação de uma identidade social de desviante.

O primeiro plano de definição tem como objeto os processos de criminalização. Nesse sentido, são apontados três momentos: (i) a criminalização de condutas, (ii) a criminalização de indivíduos e (iii) a criminalização do desviante (CASTRO, 1983, p. 103). Isso, de certo modo, dialoga com a visão anteriormente destacada de duas etapas de criminalização, conforme definem Zaffaroni, Slokar e Alagia (2007). A primeira e segunda etapas são essencialmente as mesmas: tipificação seletiva de condutas e aplicação seletiva da lei. No *labeling*, um elemento

²⁷ Howard S. Becker aponta que a teoria do etiquetamento ou da rotulação “nem é uma teoria, com todas as realizações e obrigações que o título implica, nem está tão exclusivamente centrada no ato da rotulação como alguns pensaram” (BECKER, 2008, p. 182). Segundo o autor, a expressão mais adequada lhe parece ser “teoria interacionista do desvio”, tendo em vista sua origem no interacionismo simbólico. No entanto, no presente trabalho, optamos por manter expressões como “etiquetamento”, “rotulação” ou “*labeling approach*”, tendo em vista que remetem aos nomes pelos quais essa corrente ficou conhecida na criminologia. Da mesma forma, reconhecemos as especificidades dos diversos autores envolvidos nessa empreitada teórica, mas buscamos traçar as linhas gerais da teoria para desenvolver uma análise do fenômeno da morte política.

adicional à segunda fase é o processo de rotulação, decorrente da atuação das agências estatais. Por meio dele, aqueles que incorrem nas condutas criminalizadas tornam-se “desviantes” e passam a ser tratados pelas instituições oficiais a partir desse estigma. Na fase terciária, o rótulo se mantém durante as interações no meio social, levando a uma impregnação do etiquetamento e à aceitação, pelo próprio indivíduo, da nova definição que lhe foi imposta.

O segundo plano de definição da teoria do etiquetamento é aquele que se apresenta como mais relevante para o presente trabalho. No nível de análise que busca realizar, guarda relação com as três etapas de criminalização, mas dá especial foco à rotulação que ocorre após a condenação e os efeitos que pode gerar. Ou seja: situa-se com mais clareza no estudo da subjetividade e de como o sistema penal pode afetá-la.

Para essa tendência da teoria do etiquetamento, é fundamental a distinção entre dois momentos da delinquência: o primário e o secundário (BARATTA, 1999, p. 89-92). A delinquência primária consiste na primeira situação em que determinada pessoa teve sua conduta subsumida a um tipo penal e foi submetida ao sistema criminal, com seu consequente etiquetamento como desviante e a imposição de cerimônias degradantes. Por sua vez, a delinquência secundária seria o ponto no qual o indivíduo passou a se reconhecer por meio desse rótulo, em um ciclo no qual “naturaliza” o desvio, sofre novos rituais institucionais, assume a etiqueta como uma de suas características pessoais, volta a cometer crimes e produz uma “carreira criminal”.

Essa elaboração analítica é especialmente relevante a partir de duas noções: a de “cerimônia degradante de status” e a de “desviante”.

Segundo Garfinkel, “cerimônias degradantes de status” são “todo ato comunicativo direcionado a transformar a identidade total de um indivíduo em uma identidade inferior no sistema de tipos sociais adotado pelo grupo” (GARFINKEL, 1956, p. 420). São, portanto, os tratamentos conferidos ao desviante pelos operadores do sistema, que paulatinamente lhes impõem sensações de humilhação e impotência. Por meio delas, “o encarcerado é despojado até dos símbolos exteriores da própria autonomia (vestuário e objetos pessoais)” (BARATTA, 1999, p. 184). Rituais desse tipo ocorrem em diversos planos: estão em abordagens violentas de agentes policiais e penitenciários; no distanciamento do processo penal, com seus termos rebuscados e incompreensíveis para o réu; na violência física, moral e psicológica de diversos procedimentos prisionais, desde o uso de uniforme até o doutrinamento disciplinar por parte das autoridades ali presentes; e na morte política.

A suspensão ou perda do direito ao voto se demonstra uma pouco explorada cerimônia degradante inerente à condenação penal. Limitando-se o voto, faz-se com que o indivíduo sofra três consequências principais. Primeiramente, é excluído por estar impedido de participar na escolha dos representantes políticos. Em segundo lugar, fica proibido de assumir uma posição em plebiscitos e referendos. E, por fim, sofre um último efeito: por não ter voto, todo e qualquer criminoso condenado deixa de ser interessante para aqueles que concorrem a cargos públicos, já que não é mais considerado capital político. Não é interessante porque eleitoralmente não existe, é nulo.

Além disso, como destacado no primeiro capítulo, não se pode ignorar que a execução penal também é objeto de escolhas no âmbito estatal e foco de políticas públicas. Incapaz de influenciar a esfera governamental, o criminoso acaba impedido de exercer um direito que poderia se converter em efetivo poder de agenda sobre as decisões tomadas. Ou seja: deixar de votar não apenas impede que o sujeito defina os rumos de seu Estado como um todo, mas igualmente o priva de fazer escolhas que possam alterar seu ambiente imediato de convivência e, portanto, sua esfera de relações mais próximas com outros indivíduos e com o aparato estatal. Isso poderia permitir, inclusive, que se alterasse a própria dinâmica das cerimônias degradantes. Basta imaginar debates relativamente simples, como o corte de cabelo obrigatório em presídios masculinos ou as revistas vexatórias de presos e visitantes: se condenados pudessem votar, será que essas pautas não teriam avançado há mais tempo no Legislativo? E quanto a melhorias nos presídios, redução do superencarceramento e efetiva implementação de políticas de educação e saúde, será que o Executivo não teria interesse em levar tais ideias adiante?

Todos os fatores em torno da morte política colaboram para que esta seja mais uma cerimônia degradante em meio a tantas outras que compõem a submissão ao poder punitivo. Ao produzir degradação no campo da cidadania, ela marca a passagem da identidade total de cidadão pleno para a de cidadão de segunda classe. Por mais que tenha um efeito ainda maior quando somada a outros rituais, a restrição do direito ao voto, separadamente, é prática que agrava a situação daquele que se vê como alvo. O cerceamento da participação política pode, de fato, gerar no indivíduo uma sensação ainda maior de exclusão e de inutilidade em relação à sociedade. Descartado pela democracia e privado de seus direitos, está em situação de vulnerabilidade e em processo de negação de sua própria identidade.

Assim, a morte política é parte de um universo de violações à dignidade daquele que é rotulado como delinquente pelas agências de controle e, a partir de então, passa a ser tratado como um ser problemático. Essas práticas colaboram para construir o que a teoria do

etiquetamento chama de “delinquência secundária”, viabilizando o aperfeiçoamento da rotulação pelas agências de controle e abrindo espaço à gradual resignação e imersão no papel de criminoso. Isso faz com que a pessoa passe a se enxergar somente a partir da etiqueta produzida pelas instituições oficiais, completando a desconstrução de sua identidade original e sua substituição por uma nova: a identidade social de “desviante”.

Para Howard Becker, a noção de desvio ou comportamento desviante não consiste na simples constatação de que dada conduta é criminosa, mas na própria configuração, determinada a partir de interações sociais, de que um curso de ação específico viola uma “regra”. Segundo o autor:

[O] desvio não é uma qualidade simples, presente em alguns tipos de comportamento e ausente em outros. É antes o produto de um processo que envolve reações de outras pessoas ao comportamento. O mesmo comportamento pode ser uma infração das regras num momento e não em outro; pode ser uma infração quando cometido por uma pessoa e não por outra; algumas regras são infringidas com impunidade, outras não. Em suma, se um dado ato é desviante ou não, depende em parte da natureza do ato (isto é, se ele viola ou não alguma regra) e em parte do que outras pessoas fazem acerca dele. (BECKER, 2008, p. 26)

Nessa concepção, o desvio manifesta-se nas condutas dos indivíduos que infringem uma norma – ou seja, ele só existe a partir de sua caracterização como desvio pelos demais. Por sua vez, “*outsiders*” são aqueles que incidem em um dado comportamento desviante. Nas palavras de Becker, são “aquelas pessoas que são consideradas desviantes por outras” (BECKER, 2008, p. 27).

Portanto, segundo a corrente teórica do etiquetamento, o sistema criminal e suas agências de controle formal atuam identificando indivíduos como “*outsiders*” e impondo-lhes um processo de humilhação por meio de suas cerimônias degradantes e respostas ritualizadas. Com isso, produz-se a delinquência secundária, na qual “*outsiders*” passam a se reconhecer a partir do rótulo e assumem sua nova identidade social – tornando-se suscetíveis à reiteração da prática criminosa. Trata-se, portanto, de um verdadeiro processo de retroalimentação do sistema punitivo a partir da reconstrução de subjetividades, na qual a restrição do direito ao voto também exerce seu papel.

c. Questionar a legitimidade das categorias estatais

A importância de se analisar a relação entre disciplina, cerimônias degradantes e subjetividade nesse contexto deve passar pela legitimidade da morte política. Em breve análise sobre categorias estatais, Bourdieu destaca que o Estado se encontra em posição de “impor de maneira universal, na escala de certa instância territorial, princípios de visão e de divisão, formas simbólicas” (2014, p. 228), ou, ainda, “estruturas estruturantes” (2014, p. 227). Isso comporia aquilo que o autor chama de “princípios de classificação” ou “*nomos*” (2014, p. 227; 237), isto é, categorias que definem e separam certas ideias, valores, grupos e fenômenos. Sob tal perspectiva, aceitar essas formas estatais é “um ato de submissão dóxico à ordem universal” (2014, p. 238), uma maneira de acatar certa classificação como verdadeira ou necessária. Isso, segundo Bourdieu, permite transformar a doxa, ao longo do tempo, em ortodoxia, vista como supostamente legítima porque pretensamente pública, republicana e universal (2014, p. 239).

O ponto central do autor é que toda categoria estatal é, em última análise, uma criação. Noções como “cidadão”, “criminoso” ou “direito fundamental” não existem por conta própria, mas dependem de atos que as imponham como públicas. Essa mesma constatação pode ser aplicada à morte política: ao determinar-se que o criminoso, porque rompeu o pacto social ou porque é moralmente impuro – conforme as visões liberais e republicanas discutidas no capítulo anterior –, deve ter sua participação política limitada, criam-se níveis distintos de cidadania. Novamente, constroem-se desigualdades categóricas nos processos políticos públicos: passam a existir os cidadãos plenos e os de segunda classe, aqueles que compõem a comunidade política e os excluídos, os que podem e os que não podem votar.

O que o presente trabalho constrói é uma reflexão exatamente nesse sentido: de questionar aquilo que se tem como certo ou inquestionável, contestar classificações supostamente pacíficas. Esse é um ponto central para o debate sobre a morte política: afinal, trata-se de uma escolha que cria barreiras, afasta e segrega; que estabelece a diferença entre o cidadão pleno e o cidadão de segunda classe; e que reforça, enfim, a criação do desvio e do desviante.

Se, no Brasil, a noção de “condenado” é um “*nomos*” que determina a exclusão política e social de indivíduos, há diversas outras realidades nas quais isso não ocorre. É fundamental, portanto, observá-las, de modo a questionar conceitos e desconstruir categorias para repensar arranjos jurídicos.

3. O BRASIL E O MUNDO: FORMAS DE LIDAR COM A RELAÇÃO CONDENAÇÃO-VOTO

No primeiro capítulo, apontamos que assegurar o voto de condenados é promover a cidadania inclusiva e tornar mais amplos e igualitários os processos de consulta pública, o que produz um movimento de democratização. No segundo capítulo, destacamos os efeitos negativos da restrição do direito ao voto em duas dimensões: na dimensão estrutural, por afetar grupos inferiorizados em cada sociedade – como negros e pobres no Brasil –, gerando distorções representativas e participativas; e na dimensão subjetiva, por disciplinar, rotular e humilhar individualmente os condenados, reforçando sua condição já vulnerável.

Tendo em vista as consequências negativas da restrição do voto e o resultado potencialmente positivo da inclusão dos condenados na democracia, este capítulo buscará explorar como a relação entre a condenação criminal e o direito ao voto se configura em contextos diversos ao redor do mundo. Como forma de dar concretude aos problemas e reflexões suscitados anteriormente, é fundamental compreender, em linhas gerais e a partir de exemplos selecionados, como países e organismos internacionais efetivamente lidam com a relação condenação-voto – ou seja, como avaliam a adoção de diferentes modelos de morte política. Isso nos permite observar realidades distintas e pôr em perspectiva o próprio tratamento dispensado ao assunto no Brasil.

3.1. As quatro maneiras de se determinar o voto a partir da condenação

Atualmente, quatro diferentes “correntes” podem ser observadas no cenário global quanto à relação entre uma condenação criminal e o direito de votar: (i) a suspensão do direito ao voto além da duração da pena, podendo se configurar como perda definitiva; (ii) a suspensão geral, enquanto durar a pena, a todas as pessoas condenadas; (iii) a suspensão em determinadas situações, conforme o crime ou o tamanho da pena, por força de lei ou de decisão judicial motivada; e (iv) a garantia do direito ao voto de todas as pessoas condenadas criminalmente.

A título ilustrativo, a tabela a seguir reúne 45 países e um conjunto de instituições internacionais de direitos humanos²⁸, distribuídos a partir da forma como entendem a questão:

Tabela 1: A relação condenação-voto em 46 casos²⁹			
Primeira Corrente	Segunda Corrente	Terceira Corrente	Quarta Corrente
Armênia Bélgica Chile	Brasil Bulgária Estados Unidos ³⁰ Estônia Hungria Índia Nova Zelândia Reino Unido Rússia San Marino	Alemanha Argentina Austrália Bósnia França Grécia Islândia Itália Luxemburgo Malta Polônia Portugal Romênia Órgãos internacionais	África do Sul Áustria Canadá Croácia Dinamarca Eslovênia Espanha Finlândia Irlanda Israel Letônia Lituânia Macedônia Noruega República Tcheca Sérvia Suécia Suíça Ucrânia

Essa tabela nos permite traçar certo panorama sobre o assunto, ainda que não abranja todas as nações do mundo. Nota-se que 3 países adotam a suspensão além da duração da pena,

²⁸ Utilizamos essa expressão para fazer referência à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), à Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH) e ao Comitê de Direitos Humanos (CmtDH).

²⁹ Adaptada de ProCon.org (2014). Adicionamos, ainda, os três órgãos internacionais na mesma categoria. Ademais, apesar da forma que adotamos para apresentar a questão – a distribuição de países e organismos conforme a postura que adotam sobre a morte política –, ressaltamos que a categorização em quatro correntes não é uma forma totalizante de analisar o assunto. Existem, dentro de cada caso, exceções: por exemplo, no Chile prisioneiros não perdem o direito para sempre, mas podem readquiri-lo 10 anos após o cumprimento da pena; na Alemanha, os direitos podem ser suspensos mediante decisão judicial, mas estas são raras; na Islândia, a suspensão se dá acima de 4 anos de pena. O arranjo entre as quatro correntes se deu a partir da tabela original e de adaptações que julgamos necessárias para melhor retratar a posição de cada nação.

³⁰ Nos Estados Unidos, a condenação criminal pode dar ensejo a diferentes consequências, a depender do estado. Assim, Maine e Vermont filiam-se à quarta corrente, ao passo que Alabama, Mississippi e Flórida, por exemplo, enquadram-se na primeira, havendo a possibilidade de perda definitiva do direito. Contudo, colocamos o país na terceira corrente por ser a posição da maioria de seus estados federados – são 38, no total, havendo variações quanto à duração da suspensão: pode durar o tempo de encarceramento ou estender-se até as medidas substitutivas posteriores.

com a possibilidade de que seja definitiva; 10 aderiram à suspensão geral pela duração da pena; outros 14 filiam-se à corrente da suspensão em casos específicos, o que também inclui os três órgãos internacionais; e 19 adotam o modelo segundo o qual criminosos podem votar em todos os casos. A partir dessa disposição, é possível selecionar alguns exemplos específicos para uma análise mais detida. Nas seções a seguir, abordaremos a forma como o direito ao voto de pessoas condenadas é tratado em um expoente de cada corrente: para a primeira, será analisado o caso da Bélgica; a segunda será representada pelo Brasil; a terceira, por sua vez, será estudada a partir do entendimento aparentemente alinhado da Corte Europeia de Direitos Humanos, do Comitê de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos; por fim, a quarta corrente contará com o caso emblemático da África do Sul.

3.2. Primeira corrente: a perda de direitos políticos na Bélgica

Na Bélgica, os direitos políticos são garantidos por força do artigo 8º de sua Constituição³¹, mas as condições necessárias a seu exercício ficam a cargo de legislação específica. Por não tratar extensivamente do assunto, o dispositivo constitucional depende de normas contidas no Código Eleitoral do país e em outros diplomas legais – o que, no caso da morte política, inclui o Código Penal.

A atual forma como a Bélgica regula a morte política deve-se às alterações introduzidas pelas leis de 14 de abril de 2009 e de 5 de fevereiro de 2016. Com essas mudanças, o Código Eleitoral passou a determinar, em seu artigo 6º, que estão definitivamente excluídos do eleitorado, não mais podendo votar, aqueles que forem perpetuamente proibidos de exercer tal direito por uma condenação³². Adicionalmente, o artigo 7º passou a indicar que pessoas que foram condenadas e tiveram seus direitos políticos suspensos de forma temporária também não podem votar enquanto durar a medida³³.

³¹ Art. 8º, alínea 2: “*La Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques, déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits*”.

³² Art. 6º: “*Sont définitivement exclus de l'électorat et ne peuvent être admis au vote, ceux qui ont été interdits à perpétuité de l'exercice du droit de vote par condamnation*”.

³³ Art. 7º: “*Sont frappés de la suspension des droits électoraux et ne peuvent être admis au vote pendant la durée de l'incapacité :*

1º Les personnes protégées qui ont été expressément déclarées incapables d'exercer leurs droits politiques en vertu de l'article 492/1 du Code civil et ceux qui sont internés par application de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement.

Para regular as formas de restrição do voto, a nova lei alterou o Código Penal, tratando da matéria em seus artigos 31, alínea 2, 32 e 33-bis. Conforme a alínea 2 do artigo 31³⁴, podem perder o voto, de maneira perpétua ou por período de 20 a 30 anos, pessoas que tenham sido condenadas a três tipos diferentes de penas³⁵: (i) reclusão ou detenção perpétua; (ii) reclusão, por período igual ou superior a 10 anos; e (iii) prisão, por 20 anos ou mais.

Por sua vez, o artigo 32 do Código Penal³⁶ indica outras três hipóteses nas quais a autoridade judicial pode determinar a perda perpétua do direito ao voto ou sua suspensão por 10 a 20 anos: (i) reclusão, por período igual ou superior a 5 e inferior a 10 anos; (ii) detenção que não seja perpétua³⁷; ou (iii) prisão, por período igual ou superior a 10 e inferior a 20 anos.

Por fim, o artigo 33-bis³⁸ estabelece que as penas correcionais, como a prisão de 8 dias a 5 anos, a pena de trabalho de 46 horas ou mais e a pena de multa mínima de 26 euros, podem sofrer suspensão do direito ao voto por período de 5 a 10 anos.

Assim, há uma certa gradação na maneira como a Bélgica lida com o sufrágio daqueles que sofreram condenação na esfera penal. Contudo, o país representa um caso no qual os extremos são possíveis: por força de uma decisão judicial, o cidadão pode ter seu direito ao voto mantido, temporariamente suspenso ou permanentemente retirado. Pode-se ter a suspensão por tempo inferior à duração da pena ou por um período que a excede consideravelmente; pode-se ir da cidadania plena à morte política definitiva sem grande dificuldade. Com isso, a Bélgica nitidamente se filia à primeira corrente, uma posição já rara nos dias atuais.

Note-se que, em pelo menos duas das três hipóteses legais, é possível que o indivíduo perca seu voto definitivamente; a única exceção está nos crimes bem menos graves – aos quais se aplicam as chamadas penas correcionais. Portanto, embora o ordenamento jurídico belga

L'incapacité électorale prend fin en même temps que la fin de l'incapacité en vertu de l'article 492/4 du Code civil ou que la mise en liberté définitive de l'interné.

2° ceux qui ont été interdits temporairement de l'exercice du droit de vote par condamnation.”

³⁴ Art. 31, alínea 2: *“Les arrêts ou les jugements de condamnation visés à l'alinéa précédent peuvent en outre prononcer contre les condamnés l'interdiction du droit de vote, à perpétuité ou pour vingt ans à trente ans”.*

³⁵ Na legislação penal belga, existem penas de detenção, reclusão e prisão. O primeiro caso é destinado às condenações por crimes políticos; o segundo, aos demais tipos de crimes; e o terceiro, aos delitos (*“délits”*, isto é, condutas ilegais de menor potencial ofensivo, como as “contravenções penais” no Brasil).

³⁶ Art. 32: *“Les cours et tribunaux pourront interdire, en tout ou en partie, à perpétuité ou pour dix ans à vingt ans, l'exercice des droits visés à l'article 31, aux condamnés à la réclusion d'une durée égale ou supérieure à cinq ans mais inférieure à dix ans, à la détention à temps ou à l'emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à dix ans mais inférieure à vingt ans”*

³⁷ A detenção pode ser de dois tipos, conforme o artigo 10 do Código Penal: perpétua (*“à perpétuité”*) ou periódica (*“à temps”*).

³⁸ Art. 33-bis: *“Sous réserve de l'application des articles 31 et 32, les cours et tribunaux pourront interdire aux condamnés correctionnels l'exercice du droit visé à l'article 31, alinéa 2, pour un terme de cinq ans à dix ans.”*

reflita certa preocupação com uma aplicação mais proporcional de penas adicionais como a suspensão de direitos políticos, esse cuidado pode ser exclusivamente formal. Basta que um juiz tome determinado caso como suficientemente grave para que possa motivar decisões rígidas em relação à morte política. O texto legal, com uma gradação porosa – já que admite exceções a todo tempo – permite que a autoridade judicial dê o mesmo tratamento – perda definitiva dos direitos políticos – para quem foi condenado à prisão perpétua e à detenção por prazo de 6 anos. A fragilidade desse sistema faz com que retrocessos na garantia de direitos possam se produzir com total chancela jurídica e de maneira silenciosa.

A Bélgica é um país com um reconhecido histórico de violações a direitos humanos, especialmente em matéria criminal e penitenciária. Em seu informe global mais recente, a Anistia Internacional (2017, p. 84) ressaltou que seus estabelecimentos prisionais permanecem em péssimas condições, em função da superpopulação, de instalações degradadas e do acesso insuficiente a serviços básicos, como saúde. Por um lado, isso demonstra o total descaso do governo com a garantia de direitos mínimos a pessoas com condenação criminal, em uma postura que desconsidera os deveres para com seus cidadãos e as obrigações internacionais assumidas pelo país. Por outro lado, esse fator levanta uma segunda hipótese: se a morte política realmente possui ampla aplicação, atingindo parte considerável dos condenados, então o fato de que a população carcerária não é composta por eleitores pode ter alguma influência. Ao garantirem poucos direitos aos presos, grupos políticos transmitem a ideia de intolerância com o crime – o que, ao mesmo tempo, conquista parcela do eleitorado e prejudica uma massa de cidadãos de segunda classe.

Portanto, no que tange à morte política, é notório o fato de que um dos piores exemplos de tratamento jurídico vem do Norte global. É na Bélgica – somada a parte dos Estados Unidos, à Armênia e ao Chile – que persiste o formato mais agressivo de restrição dos direitos políticos para pessoas condenadas. Essa forma de regulação não apenas exclui da democracia de forma análoga ao que o encarceramento faz em relação à sociedade, mas pode extrapolar os muros da prisão. Assim, ainda que solto, o indivíduo permanece impedido de votar; mesmo que tenha cumprido sua pena principal, continua submetido aos efeitos da punição acessória.

3.3. Segunda corrente: a suspensão geral de direitos políticos no Brasil

a. Breve histórico constitucional

Historicamente, o direito constitucional brasileiro fez a opção por suspender os direitos políticos de pessoas que sofressem condenação criminal, sempre levando em conta a duração da pena. Isso inclui a impossibilidade de ser eleito ou ocupar cargos políticos, bem como a vedação à votação em processos eleitorais e de consulta popular.

Na Constituição de 1824, a matéria era regulada pelo artigo 8º, que tratava das possibilidades de suspensão dos direitos políticos³⁹. Com efeito, eram duas as hipóteses: incapacidade física ou moral e sentença condenatória a prisão ou degredo, enquanto durassem seus efeitos.

Em seguida, na Carta de 1891, o parágrafo 1º do artigo 71⁴⁰ manteve a suspensão nas mesmas duas hipóteses.

Na Constituição de 1934, por sua vez, suspensão e perda de direitos políticos voltaram a ser separadas. Com efeito, a suspensão passou a ser regida pelo artigo 110⁴¹, com as duas hipóteses já vigentes: a incapacidade civil absoluta e a condenação criminal, enquanto durassem seus efeitos.

Em 1937, a Constituição do Estado Novo manteve o formato anterior, agora no artigo 118⁴². Apenas foi retirada a expressão “absoluta”, ao qualificar a incapacidade civil como causa de suspensão dos direitos políticos. A condenação em matéria penal permaneceu como uma das hipóteses, enquanto a pena estivesse sendo cumprida.

³⁹ “Art. 8. Suspende-se o exercício dos Direitos Políticos

I. Por incapacidade physica, ou moral.

II. Por Sentença condemnatoria a prisão, ou degredo, enquanto durarem os seus effeitos.”

⁴⁰ “Art 71 - Os direitos de cidadão brasileiro só se suspendem ou perdem nos casos aqui particularizados.

§ 1º - Suspendem-se:

a) por incapacidade física ou moral;

b) por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos.”

⁴¹ “Art 110 - Suspendem-se os direitos políticos:

a) por incapacidade civil absoluta;

b) pela condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos.”

⁴² “Art 118 - Suspendem-se os direitos políticos:

a) por incapacidade civil;

b) por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos.”

Após a queda do Estado Novo e a consequente redemocratização, a Constituição de 1946, no parágrafo 1º do artigo 135⁴³, seguiu a tradição constitucional e estabeleceu que a incapacidade civil, novamente qualificada como “absoluta”, e a condenação criminal, enquanto durassem seus efeitos, seriam as duas únicas hipóteses de suspensão dos direitos políticos.

Com o golpe de 1964, e na linha da ditadura civil-militar, os Atos Institucionais nº 1, de 1964, e nº 2, de 1965, determinaram que direitos políticos poderiam ser suspensos pelo prazo de 10 anos, sem necessidade de apreciação judicial, assim como mandatos legislativos federais, estaduais e municipais poderiam ser cassados. Pelo artigo 10 do primeiro diploma⁴⁴, isso poderia ser feito pelos Comandantes-em-Chefe, conforme os interesses da paz e da honra nacional; conforme o artigo 15 do segundo ato⁴⁵, a medida poderia ser tomada pelo Presidente, sob a justificativa de preservar e consolidar o novo regime.

Posteriormente, a Constituição de 1967 dispôs sobre o tema no inciso I do artigo 144⁴⁶, adotando as mesmas hipóteses que as constituições anteriores. No entanto, apresentou uma nova previsão, contida no artigo 151⁴⁷: a de suspensão de tais direitos, no prazo de 2 a 10 anos, quando o Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, verificasse a ocorrência de “abuso” das liberdades de expressão, trabalho ou associação, do direito de reunião ou dos direitos políticos.

⁴³ “Art 135 - Só se suspendem ou perdem os direitos políticos nos casos deste artigo.

§ 1º - Suspendem-se:

I - por incapacidade civil absoluta;

II - por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos.”

⁴⁴ “Art. 10 - No interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, os Comandantes-em-Chefe, que editam o presente Ato, poderão suspender os direitos políticos pelo prazo de dez (10) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a apreciação judicial desses atos.”

⁴⁵ “Art. 15 - No interesse de preservar e consolidar a Revolução, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 (dez) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais.”

⁴⁶ “Art 144 - Além dos casos previstos nesta Constituição, os direitos políticos:

I - suspendem-se:

a) por incapacidade civil absoluta;

b) por motivo de condenação criminal, enquanto durarem seus efeitos;”

⁴⁷ “Art 151 - Aquele que abusar dos direitos individuais previstos nos §§ 8º, 23, 27 e 28 do artigo anterior e dos direitos políticos, para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção, incorrerá na suspensão destes últimos direitos pelo prazo de dois a dez anos, declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal cabível, assegurada ao paciente a mais ampla defesa.

Parágrafo único - Quando se tratar de titular de mandato eletivo federal, o processo dependerá de licença da respectiva Câmara, nos termos do art. 34, § 3º.”

Sob a nova ordem constitucional, o artigo 4º do Ato Institucional nº 5, de 1968⁴⁸, manteve a possibilidade de o Presidente suspender direitos políticos de qualquer cidadão pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos. Ainda, o artigo 1º do Ato Institucional nº 10, de 1969⁴⁹, permitiu a aplicação de penas acessórias à suspensão de direitos políticos e à cassação de mandatos, como a perda de cargos ou funções exercidos na Administração Pública e a aposentadoria compulsória.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que reformou consideravelmente a Constituição de 1967, manteve em alguns pontos as previsões então vigentes. O parágrafo 2º do artigo 149⁵⁰, além da incapacidade civil absoluta e da condenação criminal, adicionou às hipóteses de perda ou suspensão de direitos políticos a situação do artigo 146, inciso III: quando um brasileiro perdesse sua nacionalidade em virtude de sentença judicial que cancelou sua naturalização por exercer “atividade contrária ao interesse nacional”. Ademais, o novo texto deixava a cargo de lei complementar a especificação dos direitos políticos, das possibilidades de seu gozo, perda e suspensão, fosse parcial ou total, e das condições para readquiri-los.

⁴⁸ “Art. 4º - No interesse de preservar a Revolução, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais.”

⁴⁹ “Art. 1º - A suspensão dos direitos políticos, ou a cassação dos mandatos eletivos federais, estaduais ou municipais, com fundamento nos Atos Institucionais nº 1, de 9 de abril de 1964, nº 2, de 27 de outubro de 1965, nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e nº 6, de 1º de fevereiro de 1969, poderá, além do que dispõe a legislação em vigor, acarretar, ainda:

a) a perda de qualquer cargo ou função exercidos na Administração Direta ou Indireta (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista), tanto da União, como dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios;

b) a aposentadoria compulsória, com proventos proporcionais ao tempo efetivo de serviço, das pessoas que exerçam cargo ou função nas entidades previstas na alínea anterior;

c) a cessação imediata do exercício de qualquer mandato eletivo federal, estadual ou municipal, caso não tenham sido eles expressamente cassados.

§ 1º - A suspensão dos direitos políticos ou a cassação dos mandatos eletivos federais, estaduais ou municipais, referidas neste artigo, poderá acarretar, por prazo não superior a 10 (dez) anos, a proibição do exercício de atividades, cargos ou funções em empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos, fundações criadas ou subvencionadas pelos Poderes Públicos, tanto da União, como dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, bem como em instituições de ensino ou pesquisa e organizações de interesse da segurança nacional.

§ 2º - O Presidente da República poderá, a qualquer tempo, impor as sanções previstas neste artigo, inclusive às pessoas já atingidas pelos Atos Institucionais anteriores a 13 de dezembro de 1968.”

⁵⁰ “Art. 149. Assegurada ao paciente ampla defesa, poderá ser declarada a perda ou a suspensão dos seus direitos políticos.

§ 2º A perda ou a suspensão dos direitos políticos dar-se-á por decisão judicial:

a) no caso do item III do artigo 146;

b) por incapacidade civil absoluta, ou

c) por motivo de condenação criminal, enquanto durarem seus efeitos.

§ 3º Lei complementar disporá sobre a especificação dos direitos políticos, o gozo, o exercício a perda ou suspensão de todos ou de qualquer deles e os casos e as condições de sua readquirição.”

Ainda, a Emenda Constitucional nº 1 manteve, em seu artigo 154, a suspensão por declaração do Supremo Tribunal Federal, agora englobando hipóteses de abuso de direitos individuais – não mais limitados à lista anteriormente vigente – e políticos⁵¹.

Finalmente, na Constituição de 1988, a suspensão passou a ser definida no artigo 15, que regula o exercício dos direitos políticos. É de extrema relevância destacar que, mesmo na chamada Constituição Cidadã, ainda existem grupos aos quais se nega o direito de votar – entre eles, os condenados na esfera penal.

Essa observação nos permite questionar a ideia de que, em 1988, todas as restrições arbitrárias ao voto que até então existiam foram superadas pela garantia desse direito aos analfabetos (NICOLAU, 2002, p. 7-8; PORTO, 2002, p. 9). Trata-se de uma história pretensamente progressiva e progressista, uma evolução linear na qual primeiro se estendeu o voto aos negros, depois às mulheres e, por fim, aos analfabetos. É uma narrativa falsa, pois ignora que o direito constitucional brasileiro, quase 30 anos após a redemocratização do país, continua criando uma massa de excluídos da democracia e do sistema eleitoral⁵².

O artigo 15 da Constituição estabelece que ocorrerá a suspensão ou perda dos direitos políticos nos seguintes termos:

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)

Portanto, a opção do constituinte originário, mais uma vez, foi a de determinar que os direitos políticos de indivíduos que cometeram crimes e tiveram contra si uma decisão judicial

⁵¹ “Art. 154. O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa.

Parágrafo único. Quando se tratar de titular de mandato eletivo, o processo não dependerá de licença da Câmara a que pertencer.”

⁵² Embora o foco do presente trabalho seja o mecanismo de suspensão ou perda dos direitos políticos, cabe ressaltar que o artigo 14, em seu parágrafo 2º, determina que conscritos, durante o serviço militar obrigatório, e estrangeiros também não podem se alistar como eleitores.

transitada em julgado fossem suspensos em sua totalidade, na medida em que ainda estivessem cumprindo pena. Isto significa que tais pessoas não podem, nesse período, votar em eleições, plebiscitos e referendos ou se candidatar; igualmente, significa que não conseguem assinar projetos de lei de iniciativa popular, ajuizar ação popular ou emitir uma Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). São, deste modo, completamente alijados do convívio político na sociedade brasileira, com reflexos sobre diversas esferas de suas vidas.

b. Tentativas de reforma pós-1988

Após a promulgação da Constituição de 1988, alguns tímidos esforços foram observados para tentar alterar a forma como o Brasil lida com a relação condenação-voto. Nos anos seguintes, três propostas de emenda constitucional (PEC) foram apresentadas para alterar a redação dos artigos 14 e 15 da Constituição.

Em 1997, o Deputado Federal Carlos Alberto Campista (PFL/RJ) protocolou a PEC nº 486/1997. Naquela ocasião, propôs que o inciso III do artigo 15, que estabelece a suspensão dos direitos políticos, fosse revogado; o parágrafo 4º do artigo 14⁵³, por sua vez, passaria a determinar que “[s]ão inelegíveis os inalistáveis, os analfabetos e os condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, enquanto durarem os efeitos da condenação”. Ou seja, em vez de inserir uma exceção à suspensão dos direitos políticos, protegendo o direito ao voto de seus efeitos, optou por uma redação que simplesmente definia os condenados como inelegíveis enquanto durasse sua pena – uma técnica legislativa simples e efetiva.

Na justificação da proposta, o deputado lamenta o caráter infrutífero da Revisão Constitucional para alterar esses dispositivos e fundamenta a necessidade de mudança com o argumento de que, enquanto os presos “não se puderem fazer ouvir no cenário político, suas necessidades ficarão em segundo plano” (1997, p. 2). Aponta, ainda, que os posicionamentos que colocam dificuldades de ordem prática – eleições em presídios, transferências de presos e outras questões logísticas – e objeções éticas – como se fossem indignos de participar de processos eleitorais, algo que dialoga com os argumentos republicanos que analisamos no primeiro capítulo – não mereciam prosperar, podendo ser superados com o debate ao longo da tramitação da proposta (1997, p. 3-4).

⁵³ A redação original do artigo 14, § 4º, determina que “[s]ão inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos”.

Como resultado, a PEC nº 486/1997 foi aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) em menos de cinco meses. De forma contraditória, a morosidade se fez presente logo em seguida: a proposta ficou inerte por mais de um ano, já que uma comissão especial não foi criada para debater a matéria. Como resultado, foi arquivada em fevereiro de 1999, já na legislatura seguinte⁵⁴.

Em seguida, outras duas propostas foram apresentadas, agora no Senado. Em 2002, o Senador Mozarildo Cavalcanti (PFL/RR) apresentou a PEC nº 22/2002, introduzindo as mesmas alterações da proposta anterior. Justificava a medida pela necessidade de se dar voz aos presos, pelos benefícios que a cidadania plena poderia trazer a sua ressocialização e pelo fato de que, na realidade, a suspensão do sufrágio era uma pena adicional à privação de liberdade⁵⁵. Ademais, argumentava que problemas práticos poderiam ser superados com a adoção do voto eletrônico, já previsto para o mesmo ano. A proposta, contudo, não foi bem-sucedida: apesar do parecer favorável por seu relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o autor a retirou de tramitação no ano seguinte.

Cinco meses após o requerimento que retirou o projeto, o Senador Pedro Simon (PMDB/RS) protocolou a PEC nº 65/2003, similar à anterior. A nova PEC introduzia a mesma alteração no parágrafo 4º do artigo 14, mas incluía a alínea “d” ao inciso II do parágrafo 1º do mesmo artigo, tornando facultativo o voto dos condenados. Na justificação, reproduz os mesmos argumentos que a PEC 22/2002 trazia, dando alguma ênfase às dificuldades práticas – que seriam, aparentemente, a razão pela qual preferiu tornar o voto dos condenados facultativo.

Mais uma vez, a proposta de emenda à Constituição não prosperou. Em 2009, recebeu parecer contrário à matéria na CCJ, posteriormente aprovado pela Comissão; em 2010, foi arquivada.

Após essas tentativas, o assunto nunca mais foi formalmente apresentado às instituições políticas brasileiras e não há debate nacional a respeito. Altamente disputados e controversos, os direitos de pessoas condenadas ainda sofrem resistência da maioria população e dos ocupantes de cargos públicos. No entanto, como veremos a seguir, há outras formas de enfrentar a morte política, já que suspender o sufrágio de maneira ampla não é a única alternativa. O

⁵⁴ O artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados permite o arquivamento de propostas que não tenham sido aprovadas até o término da legislatura anterior.

⁵⁵ Nesse ponto, interessante notar que o autor reproduziu, em sua justificativa, não apenas a ideia republicana de que o direito ao voto pode gerar virtude por meio do engajamento cívico, mas também a crítica de que sua suspensão configura uma punição adicional.

Brasil ainda pode se inspirar na terceira e quarta correntes para fortalecer a democracia e ampliar seu compromisso com os direitos humanos.

3.4. Terceira corrente: a suspensão de direitos políticos em situações específicas nos órgãos internacionais

A morte política foi analisada por três instituições internacionais diferentes, nesta ordem cronológica: a Corte Europeia de Direitos Humanos, o Comitê de Direitos Humanos da ONU e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Como demonstraremos, as três parecem convergir para um mesmo entendimento: o de que o parâmetro mínimo que se admite, a partir dos instrumentos internacionais que interpretam, é que se suspenda restritivamente o direito ao voto, levando em conta certa proporcionalidade.

a. O pioneirismo da Corte Europeia de Direitos Humanos

A Corte Europeia de Direitos Humanos, órgão responsável pela aplicação e interpretação dos dispositivos da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) e de outros instrumentos do Conselho da Europa, viu-se diante da necessidade de analisar a suspensão do voto no caso *Hirst (nº 2) vs. Reino Unido* (CtEDH⁵⁶, 2006). Na ocasião, John Hirst, um homem condenado por homicídio, alegava que a imposição do banimento completo – “*blanket ban*”, na expressão original – a ele e aos demais apenados do sistema criminal britânico, sem qualquer diferenciação ou ponderação, violava o direito a eleições livres. Este direito, contido no artigo 3º do Protocolo Adicional nº 1 à CEDH⁵⁷, garante aos cidadãos, em seu texto, a realização de eleições em “condições que assegurem a livre expressão da opinião do povo na eleição do órgão legislativo”.

A Corte entendeu, em sua decisão, que a restrição geral, automática e indiscriminada do direito ao voto nas eleições violava o artigo em questão. Além disso, reconheceu que a suspensão do voto servia a três objetivos legítimos: a prevenção de crimes, o fortalecimento da responsabilidade cívica e o respeito ao Estado de Direito. Naquelas condições, caberia ao Reino

⁵⁶ A abreviação “CtEDH” faz referência à Corte Europeia de Direitos Humanos.

⁵⁷ “Art. 3º. As Altas Partes Contratantes obrigam-se a organizar, com intervalos razoáveis, eleições livres, por escrutínio secreto, em condições que assegurem a livre expressão da opinião do povo na eleição do órgão legislativo”

Unido adequar sua legislação interna para que, caso desejasse restringir a participação de pessoas com condenação criminal em processos eleitorais, isso fosse feito de maneira proporcional.

Essa sentença deu origem a um polêmico debate no Reino Unido, com forte tensão se formando entre o poder político nacional e a Corte. Apesar de não se ter alterado a legislação nacional sobre a questão até os dias atuais, seguiram-se diversas outras condenações contra o Estado britânico e outros países em diferentes casos levados a julgamento no Sistema Europeu. Ademais, originou-se toda uma linha jurisprudencial da Corte⁵⁸, reforçando seu posicionamento sobre o tema: é possível suspender o voto, contanto que isso atenda a critérios específicos – jamais de forma geral, automática e indiscriminada, como se faz na corrente analisada anteriormente. Os critérios específicos para guiar essa medida, no entanto, foram objeto de controvérsia ao longo das sucessivas decisões.

No caso *Frodl vs. Áustria* (CtEDH, 2010), a Corte reinterpretou sua decisão em *Hirst*, de forma a delimitar que a proporcionalidade na aplicação do artigo 3º do Protocolo nº 1 deixava aos Estados uma margem de apreciação com três requisitos mínimos: (i) que a suspensão recaísse sobre um grupo restrito de condenados que estivessem cumprindo uma longa pena de prisão; (ii) que houvesse uma relação direta entre os fatos baseando a condenação e a sanção de suspensão; e (iii) que essa medida fosse preferencialmente determinada por um juiz após o devido processo legal, em vez de ser estabelecida abstratamente por meio de lei.

No caso *Scoppola (nº 3) vs. Itália* (CtEDH, 2012), a Corte reafirmou a inadmissibilidade de uma suspensão “geral, automática e indiscriminada”, mas, ao aplicar os critérios específicos, levou em conta somente o primeiro. Como na legislação italiana a suspensão do voto dependia de a pessoa ter cometido certos crimes ou de ter contra si uma pena de, pelo menos, 3 anos, a Corte entendeu que o requisito de incidir somente sobre um grupo restrito de indivíduos estava preenchido. Não levou em conta, em sua análise, o fato de a suspensão ser determinada automaticamente pela lei, sem depender de qualquer interpretação judicial ou relação com os fatos do caso. Depreende-se, portanto, que estes dois critérios restaram mitigados em sua jurisprudência, ao passo que o primeiro requisito foi confirmado como fundamental (MARSHALL, 2012). Ao mesmo tempo, considerou-se que, ao lado dos três objetivos

⁵⁸ Para mais informações, veja-se: CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Factsheet: Prisoners' Right to Vote**. Julho, 2016.

legítimos reconhecidos em Hirst para a suspensão do voto, adicionou-se um: o bom funcionamento e a preservação do regime democrático.

Em seguida, no caso Moohan e Gillon vs. Reino Unido (CtEDH, 2017), duas pessoas condenadas alegaram a violação do artigo 3º por não terem tido a oportunidade de participar do referendo sobre a independência da Escócia. A Corte entendeu que o dispositivo apenas tratava de eleições para cargos públicos e não incluía referendos e plebiscitos. Com isso, o caso foi julgado inadmissível.

Em suma, a jurisprudência europeia a respeito do artigo 3º do Protocolo Adicional nº 1 pode ser consolidada nos seguintes termos: (i) a suspensão do voto é permitida, contanto que não seja geral, automática e indiscriminada; (ii) a suspensão determinada apenas para crimes específicos e/ou conforme a duração da pena é admissível; (iii) ela pode ser estabelecida em um diploma legal e não precisa de decisão judicial motivada, embora esta seja preferível; (iv) o dispositivo em questão não inclui o direito de participar em referendos e plebiscitos, limitando-se apenas a eleições; e (v) a suspensão do voto busca atender aos objetivos legítimos de prevenir crimes, fortalecer a responsabilidade cívica, promover o respeito ao Estado de Direito e garantir o bom funcionamento e a preservação do regime democrático.

Cabe ressaltar que o modelo belga de morte política nunca foi levado à Corte para uma análise à luz desses requisitos. Seria interessante submeter esse caso ao crivo da interpretação feita do artigo 3º do Protocolo Adicional nº 1, especialmente em função da possibilidade de perda definitiva do direito. Apesar de fazer uso de critérios proporcionais conforme o tipo de condenação, o fato de a Bélgica permitir que alguém deixe de votar pelo resto de sua vida, mesmo que não esteja mais cumprindo pena, dificilmente passaria pelo teste de proporcionalidade habitualmente realizado. Afinal, a Corte já afirmou que penas perpétuas, se não puderem ser reavaliadas ao longo dos anos, violam a proibição de tortura e punição desumana ou degradante (CtEDH, 2017). Nesses termos, uma sentença que definitivamente retira os direitos políticos de um cidadão não estaria em conformidade com a Convenção Europeia de Direitos Humanos.

b. O entendimento do Comitê de Direitos Humanos

Posicionamento semelhante sobre a morte política foi adotado pelo Comitê de Direitos Humanos, órgão responsável por analisar o cumprimento do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), em relatório emitido no ano de 2006 sobre os Estados Unidos. Analisando a suspensão do voto no país à luz dos artigos 25 e 26⁵⁹ do Pacto, destacou que:

*35. O Comitê manifesta preocupação com o fato de que cerca de cinco milhões de cidadãos não podem votar em função de condenação criminal e que esta prática possui implicações raciais significativas. O Comitê igualmente destaca, com preocupação, que nem todos os estados aprovaram a recomendação feita pela Comissão Nacional para a Reforma Eleitoral Federal, em 2001, que indicava a necessidade de que todos os estados restaurassem o direito ao voto de cidadãos que já tivessem cumprido suas penas por completo. **O Comitê considera que a privação geral do direito ao voto para pessoas que receberam condenação criminal, particularmente no caso daquelas que não estão mais sob privação de liberdade, não atende aos requisitos dos artigos 25 e 26 do Pacto, nem serve aos objetivos de reabilitação do artigo 10(3).***

O Estado-membro deve adotar as medidas apropriadas para garantir que estados restaurem o direito ao voto para cidadãos que tenham cumprido a totalidade de suas penas e daqueles que tenham sido colocados sob liberdade condicional. O Comitê também recomenda que o Estado-membro reveja regras relacionadas à privação do voto em caso de condenação criminal, garantindo que sempre atendam ao teste de razoabilidade do artigo 25. O Estado-membro deve, ainda, avaliar em que medida tais normas geram impactos desproporcionais sobre os direitos de minorias, fornecendo ao Comitê informações detalhadas a esse respeito. (CmtDH⁶⁰, 2006; tradução livre⁶¹; grifo nosso)

⁵⁹ “Art. 25. Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

Art. 26. Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, a igual proteção da Lei. A este respeito, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação”.

⁶⁰ A abreviação CmtDH faz referência ao Comitê de Direitos Humanos.

⁶¹ No original: “35. *The Committee is concerned that about five million citizens cannot vote due to a felony conviction, and that this practice has significant racial implications. The Committee also notes with concern that the recommendation made in 2001 by the National Commission on Federal Election Reform that all states restore voting rights to citizens who have fully served their sentences has not been endorsed by all states. The Committee is of the view that general deprivation of the right to vote for persons who have received a felony conviction, and in particular those who are no longer deprived of liberty, do not meet the requirements of articles 25 of 26 of the Covenant, nor serves the rehabilitation goals of article 10 (3).*”

Observe-se que não apenas o Comitê entendeu que a imposição de restrições genéricas ao direito de votar não está de acordo com os artigos do PIDCP que regulam direitos políticos; também considerou que uma medida de tal magnitude não é capaz de produzir a reabilitação dos presos, objetivo delineado no artigo 10.3 do mesmo documento.

É importante, ainda, destacar que o órgão manifestou especial preocupação com o impacto desproporcional da medida sobre minorias. Esse ponto ressalta exatamente o efeito estrutural sobre a sociedade que analisamos anteriormente: a seletividade penal conduz a uma maior criminalização de minorias, grupos que representam o “estereótipo criminal” e são consequentemente mais afetados pela exclusão da democracia.

Além disso, o critério jurídico apontado como referência para a razoabilidade é o artigo 25, que indica dois elementos que devem ser levados em conta na restrição do voto: não pode ser infundada, isto é, precisa ser justificada; e não pode ser discriminatória, conforme o artigo 2º do PIDCP⁶². A partir dessa orientação, seria possível alegar que a suspensão por conta de condenação criminal é infundada. Adicionalmente, o artigo 2º proíbe discriminação com base em “raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição”; nesse contexto, seja pela via da discriminação racial e de situação econômica – pelo efeito sobre minorias – ou por um preconceito baseado em uma outra condição, como a situação jurídica do indivíduo –

The State party should adopt appropriate measures to ensure that states restore voting rights to citizens who have fully served their sentences and those who have been released on parole. The Committee also recommends that the State party review regulations relating to deprivation of votes for felony conviction to ensure that they always meet the reasonableness test of article 25. The State party should also assess the extent to which such regulations disproportionately impact on the rights of minority groups and provide the Committee with detailed information in this regard”.

⁶² “Art. 2º. 1. Os Estados Partes do presente pacto comprometem-se a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição.

2. Na ausência de medidas legislativas ou de outra natureza destinadas a tornar efetivos os direitos reconhecidos no presente Pacto, os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a tomar as providências necessárias com vistas a adotá-las, levando em consideração seus respectivos procedimentos constitucionais e as disposições do presente Pacto.

3. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a:

- a) Garantir que toda pessoa, cujos direitos e liberdades reconhecidos no presente Pacto tenham sido violados, possa de um recurso efetivo, mesmo que a violência tenha sido perpetrada por pessoas que agiam no exercício de funções oficiais;
- b) Garantir que toda pessoa que interpuser tal recurso terá seu direito determinado pela competente autoridade judicial, administrativa ou legislativa ou por qualquer outra autoridade competente prevista no ordenamento jurídico do Estado em questão; e a desenvolver as possibilidades de recurso judicial;
- c) Garantir o cumprimento, pelas autoridades competentes, de qualquer decisão que julgar procedente tal recurso.”

condenado ou não condenado –, seria possível que se tentasse avançar um argumento pela proibição da morte política. Isso posicionaria o Comitê na quarta corrente da relação condenação-voto, com uma postura ainda mais taxativa em condenar a exclusão de indivíduos em relação à democracia. Contudo, esse não é, ainda, seu entendimento – é apenas uma fronteira a ser explorada.

Em síntese, nota-se que parece haver um consenso entre a Corte Europeia e o Comitê de Direitos Humanos: a simples suspensão em virtude de condenação criminal não é admissível. É possível, porém, que o voto do indivíduo condenado seja suspenso, contanto que atenda a algum critério mais específico. A Corte Europeia, em sua ambígua jurisprudência, construiu um conjunto de fatores que deve ser considerado. O Comitê afirma que o teste de razoabilidade do artigo 25 – não haver restrição infundada e não gerar discriminação, conforme o artigo 2º do PIDCP – deve ser levado em conta. Desse modo, ambos apresentam certo nível de consenso entre seus respectivos entendimentos.

c. O ambíguo precedente do Sistema Interamericano

A Corte Interamericana viu-se diante de situação concreta envolvendo a morte política apenas uma vez, no caso *Argüelles e outros vs. Argentina* (CtIDH⁶³, 2014). Naquela ocasião, as alegadas vítimas defendiam que seus direitos políticos haviam sido violados por conta de uma “inabilitação absoluta perpétua”, aplicada como punição adicional após condenação por crimes de fraude e falsificação contra a Força Aérea Argentina. Segundo elas, isso violaria o artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), já que, apesar de estar textualmente de acordo com as restrições permitidas no item 2, não haveria proporcionalidade na medida.

Em resposta, a Argentina esclareceu que a inabilitação em questão possui previsão legal e não é, ao contrário do que se poderia imaginar, uma pena perpétua ou infinita. Na realidade, o Código Penal estabelece que existe a possibilidade de reabilitação dos direitos políticos, contanto que tenha decorrido o prazo mínimo de 10 anos e o indivíduo tenha reparado os danos causados, na medida do possível.

⁶³ A abreviação “CtIDH” faz referência à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Em seu habitual exercício de interpretação de dispositivos da CADH, a Corte analisou a relação entre o artigo 23⁶⁴ e a medida de inabilitação a partir de um teste de convencionalidade em três etapas: (i) legalidade, (ii) finalidade legítima e (iii) necessidade e proporcionalidade. Pelo primeiro requisito, a medida precisava estar prescrita em lei nos sentidos formal e material, o que se confirmou na legislação penal argentina. Pelo segundo requisito, a inabilitação deveria ser justificável à luz de alguma causa prevista na Convenção Americana. Com a leitura do artigo 23.2, a finalidade tida como legítima pela Corte foi a permissão de os Estados regularem o exercício de direitos políticos diante de “condenação, por juiz competente, em processo penal”.

Por sua vez, a terceira etapa, a respeito da necessidade e proporcionalidade da medida, se desdobra em outros três pontos: (i) satisfazer um interesse público imperativo; (ii) ser a medida que menos restrinja o direito protegido; e (iii) ajustar-se estritamente ao objetivo legítimo. Como interesse público, a Corte considerou suficiente o fato de a inabilitação ter acompanhado uma condenação por crimes econômicos, servindo ao interesse de proteger o erário ao afastar fraudadores de cargos públicos e eleições. Em seguida, quanto ao requisito de mínima intervenção no direito afetado, o prazo legal de 10 anos para inabilitação serviria a tal propósito. Por fim, não havia elementos que permitissem questionar o objetivo de garantir o interesse público por meio da inabilitação. Com isso, a Corte Interamericana considerou que não houve, naquele caso, violação ao artigo 23 da CADH.

Apesar de o direito ao voto não ter sido foco de discussão no caso em debate, há duas formas de interpretar essa sentença.

Por um lado, pode-se afirmar que as vítimas e a Corte perderam a oportunidade de pautar, desde cedo, uma análise mais detida do artigo 23.2, especialmente na parte que trata da condenação penal. Isso é especialmente relevante pelo fato de a Argentina ser um exemplo da terceira corrente da relação condenação-voto, isto é, aquela na qual ocorre suspensão em determinadas situações, conforme o crime ou o tamanho da pena, por força de lei ou de decisão judicial motivada. Nos fatos do caso, a inabilitação se dizia permanente, mas teria duração

⁶⁴ Artigo 23. Direitos políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

- a) de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
- b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

máxima de 10 anos, contanto que os danos fossem reparados. Ademais, o Código Penal Argentino determina que a inabilitação se aplica aos condenados à pena privativa de liberdade de mais de 3 anos⁶⁵, estabelecendo uma clara limitação à aplicação da morte política. Nesse contexto, teria sido fundamental uma análise clara do artigo 23.2 pela Corte, especialmente após os pronunciamentos da Corte Europeia e do Comitê de Direitos Humanos.

Por outro lado, a sentença pode ser também interpretada a partir de quatro tímidas indicações que carrega sobre qual seria o posicionamento da Corte Interamericana na interpretação desse artigo. Primeiramente, o artigo 23.2 é tratado como justificativa legítima para a pena de inabilitação e a Corte reconhece um interesse público na exclusão de criminosos do espaço político. Em segundo lugar, o órgão considerou razoável e proporcional o prazo de 10 anos de inabilitação, o que aponta que a perda permanente de direitos políticos seria inaceitável. Em terceiro lugar, por já haver certa limitação na legislação argentina quanto a quais indivíduos podem ter esses direitos suspensos (isto é, apenas os condenados a mais de 3 anos), a Corte se omitiu a respeito da convencionalidade de dispositivos que, como o artigo 15 da Constituição Brasileira, impõem automaticamente a privação temporária a qualquer condenado. Por fim, não houve nenhuma indicação de que o artigo 23.2 pudesse ser interpretado de forma a restringir a liberdade dos Estados na definição de como regulam o voto; haveria, no jargão europeu, uma ampla “margem de apreciação”⁶⁶ estatal na aplicação desse dispositivo.

Em suma, o posicionamento da Corte quanto à suspensão de direitos políticos, incluindo o direito ao voto, parece ser o de uma interpretação literal do artigo 23.2 aliada a considerações de proporcionalidade. Assim, Estados podem restringir esses direitos, contanto que estabeleçam um prazo para o fim da medida. Ou seja: no que tange à relação condenação-voto, a Corte aparenta se filiar à segunda ou à terceira corrente. Se, diante de um caso como o brasileiro, não exigir uma mínima restrição do grupo afetado, distingue-se dos demais órgãos internacionais e se insere na segunda linha de pensamento. Em contraposição, caso exija maior

⁶⁵ No original, o artigo apresenta a seguinte redação: “*Artículo 12. La reclusión y la prisión por más de tres años llevan como inherente la inhabilitación absoluta, por el tiempo de la condena, la que podrá durar hasta tres años más, si así lo resuelve el tribunal, de acuerdo con la índole del delito. Importan además la privación, mientras dure la pena, de la patria potestad, de la administración de los bienes y del derecho de disponer de ellos por actos entre vivos. El penado quedará sujeto a la curatela establecida por el Código Civil para los incapaces*”.

⁶⁶ A doutrina da margem de apreciação é um recurso interpretativo empregado pela Corte Europeia para determinar que parâmetros mínimos de garantia de direitos devem ser assegurados pelos Estados-membros, podendo-se levar em consideração especificidades culturais, políticas e jurídicas na implementação além dessa referência. Em suma, por meio dela, a Corte impõe “*standards*” para todos os países sob sua jurisdição, consolidando uma interpretação mínima, e garante ampla liberdade para que eles possam decidir entre ater-se a ela ou expandir direitos (MÉGRET, 2014, p. 104).

proporcionalidade na delimitação de quem terá seus direitos suspensos, ficaria alinhada à Corte Europeia e ao Comitê de Direitos Humanos na terceira corrente.

Acreditamos que a última alternativa seja a mais provável. Apesar de ainda não haver pronunciamento claro da Corte nesse sentido, o uso da proporcionalidade é muito frequente em suas decisões, como forma de sopesar e limitar os efeitos de medidas que restringem direitos humanos. Para que se tenha certeza, no entanto, é preciso provocar o exercício jurisdicional da Corte – algo que será explorado no próximo capítulo.

3.5. Quarta corrente: a garantia do direito ao voto na África do Sul

A escolha da África do Sul como caso ilustrativo da quarta corrente deve-se a duas questões principais. Em primeiro lugar, porque é o único expoente do Sul global que mantém o direito ao voto de todos os condenados. Por esse motivo, quebra a visão de que assegurar direitos nessa dimensão não deve ser uma preocupação de países “menos desenvolvidos”, como se fosse um assunto apenas para nações escandinavas ou outras democracias do Norte global. Isso torna o exemplo sul-africano também o mais importante para produzir reflexões sobre a morte política no Brasil.

Em segundo lugar, estudar esse caso é especialmente importante por haver estreita relação entre sua história dolorosa de segregação e a opção por uma ampla garantia de sufrágio. Em poucas palavras, o *apartheid* e o passado colonial guardam íntima relação com o avanço dos direitos dos presos, tendo motivado movimentos e instituições a reconsiderarem a forma de lidar com a relação condenação-voto – muito embora essas marcas históricas não sejam suficientes para conter possíveis retrocessos.

No início do período democrático, a memória do uso da prisão como forma de controle étnico e social e as experiências carcerárias vividas por muitos agentes envolvidos na transição fizeram com que a Constituição Provisória de 1993 e a Constituição de 1996 assegurassem um sólido conjunto de direitos às pessoas encarceradas. Entretanto, quanto ao sufrágio, ambas delegaram à legislação eleitoral o papel de regulação.

A primeira Lei Eleitoral sul-africana, de 1993, buscava determinar as regras para a eleição de 1994, que inauguraria a era democrática pós-*apartheid*. Originalmente, esse diploma determinava que pessoas condenadas por homicídio, roubo majorado, estupro ou tentativa de

cometer qualquer um desses crimes seriam excluídas das urnas. A meses da eleição, em 1994, a *South African Prisoners' Organization for Human Rights* (SAPHOR) mobilizou prisioneiros e partidos políticos em prol da causa (SPATES; MATHIS, 2014). O *African National Congress* (ANC), maior partido político do país, mudou sua posição e passou a apoiar uma real universalização do sufrágio. Ademais, diversos protestos foram feitos por presos, com um deles resultando em 23 mortes. Como resultado, uma emenda à lei foi aprovada e o voto foi assegurado a todos os condenados (MUNTINGH; SLOTH-NIELSEN, 2009, p. 229-230).

Em 1998, já sob a égide da Constituição de 1996, uma nova Lei Eleitoral foi aprovada. Pelas novas normas, o voto de todos os indivíduos condenados era mantido, não havendo nenhuma restrição. Um obstáculo, no entanto, foi colocado pela *Independent Electoral Commission* (IEC), órgão responsável por organizar as eleições no país: ela afirmava que não faria esforços para assegurar o efetivo direito ao voto de pessoas encarceradas no pleito de 1999.

Diante disso, a Corte Constitucional foi instada a se manifestar no caso *August e outro vs. IEC e outros* (1999). Naquela ocasião, avaliou que a postura de não assegurar as condições de exercício do direito ao voto consistia em uma morte política prática, em vez de jurídica; era obrigação da IEC, portanto, adotar as medidas necessárias para permitir que todo preso pudesse votar, conforme previsão legal. No entanto, apesar de reafirmar a importância do voto universal como elemento de pertencimento e cidadania, a Corte reconheceu também que aquela decisão não impedia que o Parlamento, em momento futuro, viesse a legislar sobre a matéria. Isto é, restringir o voto era possível, mas não da forma que a IEC pretendia fazer.

Em 2003, uma mudança considerável ocorreu na seara política. Conforme a possibilidade reconhecida pela Corte Constitucional, o Parlamento decidiu mudar sua posição e restringir o direito ao voto de alguns condenados. Importante destacar que, naquela ocasião, o órgão era predominantemente ocupado por membros do ANC, boa parte deles ex-presos políticos do *apartheid* (MUNTINGH; SLOTH-NIELSEN, 2009, p. 231). Pela emenda, que incluiu o artigo 24B⁶⁷ na Lei Eleitoral de 1998, todos os indivíduos que fossem condenados a penas de prisão

⁶⁷ Artigo 24B, na redação do Electoral Law Amendments Act (2003):

“(1) In an election for the National Assembly or a provincial legislature, a person who on election day is in prison and not serving a sentence of imprisonment without the option of a fine and whose name appears on the voters' roll for another voting district, is deemed for that election day to have been registered by his or her name having been entered on the voters' roll for the voting district in which he or she is in prison.

(2) A person who is in prison on election day may only vote if he or she is not serving a sentence of imprisonment without the option of a fine.”

sem opção de fiança deixariam de votar. A curto prazo, isso afetaria diretamente sua participação nas eleições gerais de 2004.

Diante dos nítidos efeitos que a decisão teria sobre os direitos de pessoas condenadas criminalmente, novamente a matéria foi levada à Corte Constitucional, agora no caso *Minister of Home Affairs vs. National Institute for Crime Prevention and the Re-Integration of Offenders* (NICRO) e outros. Defendendo uma determinação que finalmente era respaldada por dispositivo legal, as autoridades do Executivo sustentavam que suprimir o voto desses indivíduos tinha três finalidades: (i) superar questões logísticas e financeiras; (ii) dar prioridade ao direito ao voto para pessoas que não infringiram a lei; e (iii) demonstrar que o governo não é conivente com o crime.

A Corte não teve grande dificuldade em superar o primeiro e segundo argumentos. Quanto às dificuldades de logística e custo, considerou que não existiam evidências capazes de corroborar a posição oficial: nenhuma informação mais detalhada foi fornecida e, portanto, não havia como analisar se o registro desses eleitores e a garantia de urnas para colher seus votos imporiam um ônus muito grande ao Estado. Com isso, tal ponto deveria ser desconsiderado.

O segundo argumento, de que garantir o voto de todos os prisioneiros reduziria a disponibilidade de recursos para a participação de outros cidadãos que não cometeram crimes, também não prosperou. De acordo com a Corte, tratam-se de duas situações diferentes que não podem ser comparadas para esse fim. Condenados seriam privados do sufrágio por uma escolha feita pelo Estado sul-africano e não como forma de garantir o voto de outros; e o simples fato de que alguns cidadãos precisam de medidas especiais para que possam votar não é suficiente para se admitir a restrição a um direito de indivíduos encarcerados. Assim, não haveria uma relação entre os dois casos.

Por fim, o terceiro ponto demandou consideração mais detida. Em uma análise inicial, a Corte descartou o argumento de que não restringir o direito ao voto, nesse caso, transmitiria a ideia de que o governo estaria sendo tolerante com o crime; segundo a decisão, isso não seria suficiente para embasar a restrição de direitos. No entanto, considerou necessário analisar a questão sob outra perspectiva: de que a mudança legislativa seria uma ferramenta útil para o governo manifestar reprovação a condutas criminosas e comunicar aos indivíduos que a manutenção de seus direitos depende do cumprimento de deveres e obrigações como cidadãos.

Inspirada por debates e casos enfrentados pelo Canadá na análise dessa questão⁶⁸, a Corte sul-africana considerou que, apesar de essa poder ser uma justificativa legítima que tornaria necessária uma análise de proporcionalidade, não era colocada como razão central no caso sob análise. O Estado havia utilizado o argumento de tolerância ao crime apenas de forma tangencial, sem fornecer informações mais detalhadas sobre sua real capacidade de sustentar a mensagem tida como legítima. Ademais, a mudança legislativa não era suficientemente restritiva; impor a perda do voto a quem fosse condenado a uma pena de prisão “sem opção de fiança” permitiria a inclusão de um conjunto de indivíduos que cometeram crimes menos graves, o que não justificaria a supressão de seu voto. Portanto, para cumprir uma finalidade de combate ao crime, seriam necessárias explicações mais fundamentadas.

Apesar de decidir pela inconstitucionalidade da alteração introduzida pela lei de 2003, a Corte não determinou que qualquer tentativa de suprimir o sufrágio seria incompatível com a Constituição. Na realidade, manteve a mesma possibilidade que havia levantado no caso August: nada impediria que o Parlamento adotasse nova medida de limitação do direito ao voto e que esta fosse constitucional, mas a restrição precisaria ser justificada.

Anos depois, o oposto aconteceu. Em 2013, o Legislativo sul-africano aprovou o *Electoral Amendment Act*. Com essa medida, o texto do artigo 24B foi adaptado para retirar o trecho cuja inconstitucionalidade já havia sido reconhecida pela Corte; como resultado, o artigo permaneceu com uma redação que assegura a possibilidade de que todos os presos votem, considerando como distrito eleitoral o local no qual se encontram encarcerados⁶⁹. Isso significa que, quando teve a chance, o Parlamento não optou por adotar novamente a morte política, mas por suprimi-la completamente.

O exemplo sul-africano é prova de que a inclusão (ou não exclusão) eleitoral de pessoas condenadas é possível em países do Sul global, como o Brasil e outras nações da América Latina. No entanto, para que isso ocorra, é necessário pautar o debate e disputar esse direito.

⁶⁸ Muntingh e Sloth-Nielsen (2009, p. 235) destacam que, como a Constituição da África do Sul foi inspirada na Carta Canadense, a Corte Constitucional sul-africana habitualmente remete a decisões da Suprema Corte do Canadá como forma de orientar sua interpretação. Nesse caso, a análise foi baseada no caso *Sauvé vs. Canadá*, no qual se demandou ao órgão judicial canadense que analisasse a constitucionalidade da restrição proporcional adotada pelo Parlamento em relação a direitos políticos de indivíduos condenados. Como conclusão, a Suprema Corte decidiu que a medida era incompatível com a Constituição, razão pela qual o Canadá atualmente se inscreve na quarta corrente da relação condenação-voto.

⁶⁹ Artigo 24B, conforme sua redação atual: “(1) *In an election for the National Assembly or a provincial legislature, a person who on election day is in prison and whose name appears on the voters’ roll for another voting district, is deemed for that election day to have been registered by his or her name having been entered on the voters’ roll for the voting district in which he or she is in prison*”.

Ao contrário da “fábula” pós-*apartheid* que se poderia utilizar para descrever como uma democracia de quase 25 anos de existência acabou permitindo que seus presos votassem, é preciso entender essa garantia como o resultado de um embate entre forças opostas que levou a um processo de democratização com cidadania inclusiva. É necessário observar esse caso para compreender que direitos não são estanques; dependem sempre de poder, contexto e certos níveis de consenso.

O caminho até a atual situação sul-africana foi pavimentado por avanços e retrocessos na amplitude do sufrágio. Isso demonstra que, para reverter a morte política, seja na África do Sul ou no Brasil, é preciso testar soluções. A África do Sul é um país em desenvolvimento, como o Brasil; possui uma democracia ainda jovem, como o Brasil; apresenta instituições eventualmente frágeis e em processo de consolidação, como o Brasil; e enfrenta graves desafios de violência e segurança pública, como o Brasil. A justificativa para os diferentes tratamentos do voto de condenados nos dois países, além de razões históricas, parece ser uma disparidade em termos de mobilização e debate: enquanto o tema é visto como relevante na política sul-africana, gera pouco interesse no contexto brasileiro.

Acreditamos que, a partir da comparação entre realidades distintas e da busca por soluções, é possível alterar a situação de inércia no Brasil. O próximo capítulo buscará explorar algumas dessas possibilidades de enfrentamento.

4. CAMINHOS POSSÍVEIS: PROPOSTAS PARA O BRASIL

Para reverter o quadro de exclusão eleitoral de parcela considerável da população, existem duas saídas: a judicial e a política. Pela primeira, seria buscado o amparo do Judiciário para promover um mínimo avanço em termos de inclusão no eleitorado; pela segunda, precisaria ser provocada a ação do Legislativo, como maneira de produzir reformas mais profundas.

Vale destacar que essas alternativas não são excludentes – pelo contrário, podem se complementar. Tal como se observou no caso sul-africano, é possível aliar estratégias de litigância estratégica e mobilização política. Se, por um lado, o Judiciário permite o exercício do poder contramajoritário e a garantia dos direitos de minorias, o Legislativo abre espaço para o debate amplo, a conscientização e a pressão política. É essa combinação de diversas frentes de combate que pode, pouco a pouco, produzir resultados sólidos e duradouros na estrutura social e democrática.

4.1. A saída judicial: novas interpretações no direito brasileiro

Uma primeira forma de produzir alterações consideráveis – mas possivelmente mais tímidas – quanto à morte política é a partir de uma nova interpretação do direito em uma decisão judicial. Nesse contexto, existem três soluções possíveis: (i) uma nova interpretação da legislação e da Constituição; (ii) uma interpretação das normas infraconstitucionais conforme o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP); e (iii) a litigância estratégica em âmbito regional, levando a questão ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Nas três estratégias que consideram a via judicial, especial foco merece ser dado a dois elementos, em sentido amplo: a necessidade de se assegurar a participação política dos condenados e os efeitos deletérios sobre sua dignidade gerados pela privação do voto.

O primeiro elemento foi amplamente explorado no capítulo inicial do presente trabalho, bem como em parte do seguinte. Por meio dele, é necessário destacar, como efeito político da suspensão do direito ao voto, que o indivíduo e o grupo deixam de ter seus interesses devidamente representados, o que gera uma distância entre eles e as políticas públicas a que são submetidos em matéria de execução penal. Além disso, no plano coletivo, gera-se uma exclusão estrutural e interseccional que afeta majoritariamente homens negros e pobres. Essa lógica de sobreposição de dois marcadores de discriminação social – raça e classe – enfraquece

possibilidades de construção de pautas coletivas a partir de sua experiência compartilhada, criando obstáculos no combate democrático ao racismo e classismo. A intervenção judicial, portanto, teria forte função contramajoritária nesse caso.

O segundo elemento que deve ser levado em conta foi analisado na parte final do segundo capítulo. Como fator gerado pelo efeito subjetivo da exclusão que os condenados sofrem em relação à democracia, a humilhação e a degradação de seu status perante a sociedade ferem duramente sua dignidade. Disciplinados pelo sistema carcerário e submetidos às cerimônias degradantes, os condenados veem seus direitos políticos suspensos como mais um símbolo de seu novo status. Tornando-se cidadãos de segunda classe, sem voz e sem voto, e rotulados pelo sistema, tendem a se ver como desviantes e incidir na delinquência secundária.

Em suma, a consequência da exclusão (anti)democrática é falta de representação e forte degradação, produzindo ainda mais exclusão. É necessário, portanto, ressaltar os efeitos negativos da morte política sobre a participação política e a dignidade humana, dois direitos de valor fundamental, na argumentação perante autoridades judiciais.

a. Uma nova interpretação conforme o artigo 93, inciso IX, da Constituição

A primeira saída para alterar a forma como o Brasil lida com a relação condenação-voto parte de uma nova interpretação conjunta de dispositivos constitucionais e legais. Carvalho (2017, p. 12-14) sustenta que, para atingir esse fim, seria necessário impor a toda e qualquer sentença penal condenatória o ônus de motivar tal decisão, tendo em vista a exigência do artigo 93, inciso IX, da Constituição⁷⁰.

Segundo ela, uma medida que gera tamanhas repercussões sobre direitos individuais não pode ser de aplicação automática, sob pena de se revelar verdadeiramente desproporcional. O fato de o artigo 15, inciso III, determinar a suspensão dos direitos políticos não significa que esta deveria ser imposta a toda e qualquer condenação criminal. A autora parece admitir que, em caso de regime fechado, seria aceitável tal medida. No entanto, penas restritivas de direitos e privativas de liberdade cumpridas em regime aberto e semiaberto seriam incompatíveis com

⁷⁰ Artigo 93, inciso IX, da Constituição: “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação”.

a suspensão integral desses direitos. Assim, a possibilidade de ocupar cargo eletivo ou o direito ao voto poderiam ser mantidas ou não, mas precisariam ser motivadas.

Ademais, Carvalho destaca que o próprio Código Penal, em seu artigo 92, já admite hipóteses nas quais os efeitos da sentença penal condenatória exigem fundamentação específica. É o caso da perda de cargo, função pública ou mandato eletivo, presente no inciso I do dispositivo, o exemplo mais próximo da suspensão dos direitos políticos. Para ela, se doutrina e jurisprudência concordam que as hipóteses contidas nesse artigo só podem ser aplicadas mediante motivação da autoridade judicial, o mesmo poderia se adotar como interpretação do artigo 15, inciso III, da Constituição. Portanto, seria necessário avançar a tese de facultatividade da suspensão dos direitos políticos do condenado.

Cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu repercussão geral, em março de 2011, no Recurso Extraordinário nº 601.182/MG, de relatoria do Ministro Marco Aurélio. O caso, que trata da aplicabilidade da suspensão dos direitos políticos quando a pena privativa de liberdade é convertida em restritiva de direitos, foi incluído em pauta em maio de 2017, mas ainda não foi julgado. Parece ser uma oportunidade – como também admite Carvalho (2017, p. 13) – de mitigar a determinação constitucional de suspensão geral, inserindo alguma forma de proporcionalidade, como a pena ou o regime de cumprimento definidos no momento da decisão. Com isso, o Brasil migraria da segunda para a terceira corrente, aplicando a morte política apenas em determinadas situações, conforme decisão judicial fundamentada.

b. A adaptação das normas legais ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos

O segundo caminho, por sua vez, toma como referência a interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF) no RE 466.343/SP, de relatoria do Ministro Cezar Peluso (STF, 2008). Na ocasião, a Corte considerou que a previsão constitucional que autorizava a prisão do depositário infiel⁷¹ entrava em colisão com o disposto no artigo 7.7 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH)⁷². Em relação à hierarquia normativa, o STF decidiu que tratados internacionais de direitos humanos que não foram aprovados conforme o parágrafo 3º do artigo

⁷¹ Artigo 5º, inciso LXVII, da Constituição: “não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel”.

⁷² Artigo 7.7, CADH: “Ninguém deve ser detido por dívidas. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar.”

5º da Constituição têm caráter infraconstitucional e supralegal. Por essa razão, concluiu que as normas inferiores à CADH que davam efetividade à determinação constitucional não mais poderiam ser aplicadas. A prisão do depositário infiel não era, portanto, inconstitucional, mas ilícita.

Em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes salientou que a disposição constitucional não apenas contrariava o dispositivo da Convenção Americana, mas também ia de encontro ao artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), outro tratado de posição infraconstitucional e supralegal. Por essa razão, reiterava-se a inaplicabilidade das normas de hierarquia inferior.

Uma interpretação à luz desse precedente é igualmente possível para a morte política. No caso do depositário infiel, o Supremo Tribunal Federal analisou o conflito entre o texto dos dois tratados internacionais em questão e dispositivos constitucionais e legais do ordenamento jurídico brasileiro. No que tange à suspensão dos direitos políticos, certamente há conflito entre o artigo 15, inciso III, da Constituição, e os artigos 2º, 25, 26 e 10(3) do PIDCP – especialmente nos termos da interpretação que o Comitê de Direitos Humanos dá a esses dispositivos, como visto no capítulo anterior.

Conforme a classificação apresentada no terceiro capítulo, o Brasil está na segunda corrente da relação condenação-voto; a posição do Comitê, no entanto, é tributária da terceira tendência. Em síntese, isso significa que o tratamento dado pelo Brasil à questão o coloca em violação ao disposto no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

Para remediar essa situação, é necessário alinhar o ordenamento jurídico brasileiro e o tratado em questão. Se, por um lado, a Constituição indica que a suspensão do voto é geral e automática, esta deveria se tornar restrita a casos específicos. Com efeito, o PIDCP não admite que todos aqueles que foram condenados criminalmente sejam privados do sufrágio sem levar em conta critérios específicos. Segundo o Comitê, em passagem citada anteriormente, “a privação geral do direito ao voto para pessoas que receberam condenação criminal [...] não atende aos requisitos dos artigos 25 e 26 do Pacto, nem serve aos objetivos de reabilitação do artigo 10(3)” (CmtDH, 2006, tradução livre⁷³); é necessário, no mínimo, que se estabeleça alguma forma de selecionar quais condenações poderão dar ensejo à morte política.

⁷³ No original: “*general deprivation of the right to vote for persons who have received a felony conviction [...] do not meet the requirements of articles 25 of 26 of the Covenant, nor serves the rehabilitation goals of article 10 (3)*”.

Para promover essa adaptação, caberia provocar o STF com a alegação de inaplicabilidade das normas inferiores ao tratado de maneira automática. Deve-se destacar que os dispositivos do Código Eleitoral que dão cumprimento ao texto constitucional seriam, a partir desse momento, submetidos a algum tipo de critério. Como não há indicação legal de quais seriam os elementos capazes de estabelecer o recorte, uma combinação desta interpretação com a posição anterior, segundo a qual a suspensão do direito ao voto deve ser judicialmente motivada, comporia uma tese bastante sólida.

Apoiando-se em um importante precedente da Corte sobre a hierarquia dos tratados de direitos humanos no ordenamento brasileiro, a segunda saída judicial busca tornar a aplicação da norma constitucional compatível com normas internacionais. Como resultado, a suspensão do direito ao voto, parcela que integra os direitos políticos, deveria trazer alguma forma de critério para definir em quais casos deve ser admitida.

c. A litigância estratégica no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Haveria, ainda, um terceiro e último caminho na seara judicial: o de levar a questão ao Sistema Interamericano. Essa alternativa, na realidade, desdobra-se em outras duas: que a Corte seja instada a se manifestar em sede de opinião consultiva; e que a questão seja claramente colocada em um caso concreto – afinal, em *Argüelles e outros vs. Argentina*, a análise sobre as diferentes formas de restrição ficou em segundo plano.

Pela via da opinião consultiva, um Estado-membro ou a Comissão Interamericana precisariam demandar à Corte que interpretasse, em abstrato, o artigo 23.2 da Convenção Americana. Especificamente ao admitir a regulação dos direitos políticos em função de “condenação, por juiz competente, em processo penal”, em seu item 2, seria necessário questionar se o artigo é compatível com a suspensão geral e automática do voto, ou se demanda alguma espécie de critério não expresso no texto para que haja limitação do direito.

A partir de uma clara manifestação do órgão sobre essa questão, essa interpretação seria válida para todos os Estados que ratificaram a Convenção Americana. Caso a Corte concluísse que o modelo de relação condenação-voto da segunda corrente não está de acordo com o tratado, seria necessário realizar adaptações nos ordenamentos domésticos. No caso brasileiro, uma das maneiras de provocar isso seria por via judicial. Nesse caso, a estratégia é igual à anterior, que levava em conta o PIDCP: tendo em vista a posição hierárquica da Convenção,

caberia ao STF determinar que as normas legais que refletem o mandamento constitucional não seriam de aplicabilidade automática, mas deveriam atender a algum tipo de critério, conforme a opinião consultiva que a Corte Interamericana teria emitido.

Por sua vez, o caminho de levar um caso concreto brasileiro ao Sistema Interamericano para obter uma interpretação clara do artigo 23 quanto à relação condenação-voto é uma segunda possibilidade. Nesse sistema, os casos são inicialmente levados à Comissão Interamericana, devendo ser submetidos a um processo de solução amistosa que, caso seja bem-sucedido, resultará na adaptação e reparação, pelo Estado, das violações sofridas pelas vítimas. Por outro lado, caso os interesses não possam ser conciliados, a Comissão emite um relatório sobre a denúncia recebida, estabelecendo se houve ou não violação de direitos humanos e se o caso deve ser apresentado à Corte Interamericana⁷⁴.

Tanto na Comissão quanto na Corte, seria possível demandar, com base na lógica de suspensão geral e automática do ordenamento jurídico doméstico, uma análise mais específica sobre as diferentes maneiras de se limitar o direito ao voto com base em uma condenação criminal. É preciso questionar claramente se algum nível de proporcionalidade pode ser exigido dos Estados ao aplicarem a exceção admitida pelo item 2 do artigo 23 ou se, ao contrário, qualquer restrição nesses termos é possível.

Na argumentação, é preciso destacar quais são as posições defendidas pelo Comitê de Direitos Humanos e pela Corte Europeia de Direitos Humanos. Como a Comissão e a Corte Interamericana habitualmente levam em conta certo diálogo interinstitucional ao realizarem suas interpretações, apontar duas referências internacionais em matéria de direitos humanos é uma forma de orientá-las para uma interpretação evolutiva da Convenção. Ademais, aqueles dois órgãos, assim como os do Sistema Interamericano, lançam mão de testes de proporcionalidade na análise de casos, o que poderia ser levado em consideração na decisão. Há, então, grande chance de que refutem a aplicação direta de uma pena que limita um direito tão importante de maneira geral e automática.

Com um caso concreto, seria possível conseguir uma decisão da Comissão e da Corte afirmando que o Brasil viola a Convenção ao não adotar critérios mais específicos para que uma condenação autorize a suspensão do direito ao voto. Desse modo, exigiria medidas de

⁷⁴ No que diz respeito ao Brasil, dois casos célebres foram solucionados no âmbito da Comissão Interamericana: o caso José Pereira (2003), que resultou em solução amistosa e na implementação doméstica do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo; e o caso Maria da Penha (2001), que, após relatório de mérito da Comissão, deu ensejo à lei de mesmo nome.

adaptação do ordenamento jurídico, que também poderiam ser atingidas a partir de estratégias políticas ou judiciais.

Portanto, a partir de três diferentes vias, a saída judicial permite mitigar a morte política e seus efeitos, tornando necessário que o direito vigente seja reinterpretado. Trata-se de um caminho que pode rapidamente alterar a situação da população condenada na democracia, ampliando, ainda que parcialmente, seus canais de participação e representação.

4.2. A saída política: novas fronteiras para a democracia brasileira

Paralelamente às disputas no Judiciário, há uma segunda saída: a superação desse contexto de exclusão dos condenados por meio de disputas políticas por direitos. Na arena democrática, a solução é a expansão do direito ao voto, eliminando ou mitigando a morte política. Especialmente por se tratar de uma via mais ampla de reforma, a busca por mudanças na morte política poderia ter como objetivo a adoção do modelo sul-africano, inserindo o Brasil na quarta corrente da relação condenação-voto.

Para isso, é preciso defender que não há incompatibilidade entre a democracia e o voto de condenados. Ao contrário de uma ideia de ruptura do pacto social como justificativa para a exclusão – o que dialogaria com o legado do contratualismo liberal clássico –, é preciso definir sua participação como forma de garantia de direitos, um conteúdo mínimo da cidadania para aqueles que já foram privados de sua liberdade. Em vez de se entender que maculam as eleições, por serem pessoas que não pensariam no bem comum – sem virtude, conforme as exigências do republicanismo –, seu voto deve ser encarado como uma oportunidade de gerar pertencimento e engajamento cívico. Afinal, pessoas com condenação criminal também têm posições políticas – e sua repercussão nas urnas é a forma mais basilar de assegurar participação e representação.

É importante, ainda, destacar que abolir a morte política significa reinserir um grande contingente populacional nas eleições – o que pode ser de interesse de candidatos, partidos e da própria sociedade. Como destacado em capítulos anteriores, o Brasil possuía, em setembro de 2017, pouco mais de 745 mil indivíduos com seu direito ao voto suspenso por uma condenação criminal, um voto majoritariamente negro e pobre (BRASIL, 2014, p. 36; 46-47). Reinseri-los na democracia significa diversificar os atores do jogo político, permitindo que suas demandas sejam representadas e que possam pautar debates, em alguma medida.

Em temas como segurança pública, direito penal, processo penal, e execução penal, condenados podem ter muito a dizer. Sua vivência, seja em relação às facções criminosas, às agências de criminalização ou à cadeia, é um importante componente na orientação de políticas públicas. Isso não significa que garantir seu direito ao voto gerará uma maior “tolerância” com condutas criminosas, mas que qualquer ação repressora do Estado deverá ser efetivamente submetida a um controle democrático. Em uma sociedade que busca consultas públicas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes – conforme definimos sob a ótica de Tilly –, não há como fazer política criminal sem ouvir e considerar as posições de quem é diretamente afetado por ela.

No mesmo sentido, condenados não têm opiniões apenas sobre questões penais, mas sobre diversas outras políticas públicas. São indivíduos que, em sua maioria, convivem com dificuldades socioeconômicas – afinal, a seletividade é classista – e, por conta disso, sofrem as consequências da adoção de determinadas políticas sociais e da prestação de serviços públicos. Tratam-se, ainda, de fatores que não apenas os afetam diretamente, mas também indiretamente, por meio de suas relações familiares e comunitárias. Portanto, é razoável que possam opinar em áreas como saúde, educação, trabalho, moradia, previdência e assistência social. Isso significaria reconhecer sua existência como cidadãos.

No entanto, a possível influência do voto de condenados sobre a política criminal poderia conduzir a uma forte resistência por certa parcela da sociedade. Tendo em vista a dimensão assumida pelo tráfico de drogas, facções criminosas influentes formaram-se ao longo das últimas décadas e, pouco ao pouco, expandiram suas atividades pelo país. Dado esse contexto, um dos mais prováveis desafios à luta pelo direito ao voto de condenados e à conscientização sobre sua importância política diz respeito ao discurso de que haveria certo “risco” de que grandes organizações criminosas controlassem representantes eleitos.

Apesar de já haver indícios de relações entre facções e políticos⁷⁵, uma ampliação do sufrágio traria mais consequências positivas que negativas à democracia brasileira. Se o lado aparentemente negativo consistiria na potencial influência de grupos do tráfico sobre representantes e agendas políticas, o lado positivo está sobretudo na transparência desses interesses. Atualmente, se é verdade que políticos são eleitos com o apoio de facções, isso é

⁷⁵ Em diversas oportunidades, a mídia tradicional (O DIA, 2013; VALOR ECONÔMICO, 2014; ISTOÉ, 2016) destacou uma aparente preocupação maior do Primeiro Comando da Capital (PCC) com eleições. Em busca de influência, a facção tenderia a apoiar candidatos com um discurso favorável a melhores condições nos presídios, garantindo votos nas regiões de seu domínio. Por outro lado, há quem negue essa relação, afirmando ser mais uma “lenda” que realidade (JOVEM PAN FM, 2017).

feito de maneira oculta – ou insuficientemente exposta. Contudo, com o amplo voto de pessoas condenadas, especialmente nos presídios, seria bastante simples descobrir quais são os nomes que os representam: bastaria analisar os dados sobre candidatos votados nas urnas disponibilizadas em cada estabelecimento penitenciário e a cada eleição – informação que o TSE já tornaria pública. Um importante ganho da abolição da morte política, então, seria a maior transparência dos espaços de influência de grandes grupos criminosos.

Adicionalmente, esse processo de inclusão eleitoral de condenados que, em boa parte, vinculam-se a facções poderia levar a um segundo avanço: a absorção oficial dessas organizações pelo jogo democrático⁷⁶. A partir de seu envolvimento transparente com a política, estaria aberta a possibilidade de institucionalização das facções sob a forma de partidos – o que não apenas permitiria a representação de condenados por seus pares, mas ainda internalizaria conflitos. Na leitura de Tilly, esse processo poderia neutralizar centros de poder autônomos (2013, p. 90), fortalecendo o argumento de que garantir o direito ao voto de condenados produziria democratização.

No campo político, além da influência das facções, um outro argumento pode surgir como objeção à ampliação do sufrágio: as dificuldades práticas e financeiras envolvidas na disponibilização de urnas em todos os estabelecimentos de cumprimento de pena, bem como a lisura da votação nesses espaços.

Quanto ao primeiro ponto, a logística envolvida na realização de eleições já é amplamente dominada pela Justiça Eleitoral. O Brasil possui um sofisticado sistema de votação e apuração que funciona de maneira eficiente em todas as unidades federativas, mesmo com pleitos ocorrendo simultaneamente. Nada indica que a inclusão de novas seções eleitorais para apenados tornaria o processo inviável – afinal, trata-se do voto de apenas 0,5% do eleitorado. Além disso, eleições já consomem muitos recursos financeiros e dificilmente o custo marginal de assegurar esse direito seria tão elevado.

Nessa linha, vale trazer novamente o apontamento da Corte Constitucional da África do Sul no caso August (1999): com a recusa de se garantir o acesso às urnas, corre-se o risco de hierarquizar a importância dos votos de cada cidadão a partir de sua condição jurídica – isto é,

⁷⁶ Apesar de não ser o foco deste trabalho, a ideia de internalizar facções na democracia sob uma estrutura partidária oferece uma alternativa interessante para a superação de parte dos problemas de violência no país. Nesse sentido, um bom caminho de estudo seria o de comparar experiências em curso, como a Colômbia com seus grupos armados – de maneira mais célebre, as FARC – ou o Líbano com o Hezbollah, de forma a lançar as bases para que o mesmo processo ocorra no Brasil. Pela sugestão dessa perspectiva de análise, agradeço a Pedro Augusto Pereira Francisco e Paulo Augusto Franco.

se foi ou não condenado. Essa postura nega os pressupostos democráticos de igualdade pelo voto e transforma a morte política juridicamente estabelecida em uma morte política prática.

Ademais, no que tange à lisura de processos eleitorais realizados em estabelecimentos penitenciários, a experiência do voto de presos provisórios demonstra que eleições confiáveis não são um problema. Em 2002, a Justiça Eleitoral passou a garantir, em alguns Estados, que pessoas presas sem condenação pudessem participar das eleições a partir de seções eleitorais especiais (TSE, 2013; CNJ, 2016). Desde então, sua participação foi ampliada, em um desafio logístico que os tribunais regionais souberam dominar. Esse processo gerou experiências que poderiam ser aproveitadas, aprimoradas e replicadas em um contexto futuro no qual todos os presos pudessem votar, criando condições para superar as dificuldades práticas da disponibilização de urnas.

Na saída política que sustentamos, o objetivo é ampliar as fronteiras da democracia, caminhando em direção à plena inclusão. Nesse caso, o horizonte é a abolição da morte política, por seus efeitos deletérios à democracia, à sociedade e ao indivíduo.

No Brasil, a única forma de atingi-la é reformando a Constituição. Como demonstramos, saídas pela via judicial só conseguiriam produzir mudanças marginais, reduzindo o escopo de aplicação da morte política. Desse modo, poderia tornar obrigatória a motivação da suspensão pela autoridade judicial, ou mesmo definir um ponto a partir do qual todos teriam seus direitos suspensos – como um determinado tipo de crime ou certa duração de pena. Seria possível, então, inserir o país na terceira corrente da relação condenação-voto, mas não na quarta. Isso já seria algum avanço, mas não precisa ser visto como o único alcançável.

No capítulo anterior, tratamos de três propostas de emenda à Constituição que não tiveram sucesso: as PECs nº 486/1997, nº 22/2002 e nº 65/2003. Apesar de seu resultado, é preciso insistir no mesmo caminho. Por isso, propomos que seja apresentado um novo projeto, com o fim de novamente apresentar a pauta – e, se bem-sucedido, ganhar repercussão, gerar debate e ser aprovado. Nessa proposta, duas são as alternativas de texto: por um lado, uma segue o modelo das PECs nº 486/1997 e nº 22/2002⁷⁷, alterando o artigo 14 para definir os condenados como inelegíveis e eliminando o inciso III do artigo 15 (Apêndice B); por outro lado, a segunda

⁷⁷ Acreditamos que a solução da PEC nº 65/2003 não é a mais adequada, já que torna facultativo apenas o voto de pessoas condenadas em matéria criminal. Nesse sentido, as outras duas propostas, que asseguram a obrigatoriedade do voto de todos – sempre cabendo justificativa de ausência – são mais interessantes para contemplar a inclusão eleitoral de condenados, já que lhes garante tratamento igual face aos demais cidadãos e minimiza possibilidades de dissuadi-los ou excluí-los das eleições a partir de obstáculos burocráticos.

somente altera o texto do artigo 15, inciso III, incluindo a ressalva de que a suspensão de direitos políticos não afeta o direito ao voto em eleições, plebiscitos e referendos (Apêndice C). Na prática, as duas surtiriam o mesmo efeito: eliminariam a morte política.

Contudo, uma reforma da relação condenação-voto pela via política ainda seria altamente improvável no Brasil, pelo menos na atualidade. Com a resistência de setores mais conservadores, a alteração constitucional dificilmente seguiria adiante. Por esse motivo, tomar o Judiciário como ponto de partida pode ser positivo; apesar de viabilizar uma mudança de menor abrangência, permite colocar a questão em voga antes de se partir para a disputa política. Uma vez obtido sucesso na reinterpretação do direito, caberia mudar as normas, aprofundando as reformas necessárias. Novamente, tal como na África do Sul, é preciso multiplicar as frentes de combate, fazendo uso de todas as vias possíveis para pautar a questão – e, espera-se, prosperar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises e reflexões apresentadas neste trabalho buscaram lançar luz sobre um problema crônico da política e do direito no Brasil: a aplicação automática e geral da suspensão do direito ao voto a pessoas com condenação criminal. Presente desde a Constituição de 1824, a morte política configura-se como forma de gestão do sufrágio e de punição que se perpetua ao longo do histórico constitucional do país.

Na dimensão da democracia, essa prática reflete princípios clássicos do liberalismo e do republicanismo, mas contraria a importância da garantia de direitos humanos e o engajamento cívico que o voto é capaz de proporcionar. Ademais, impede uma cidadania verdadeiramente inclusiva, já que retira de parcela dos adultos de uma sociedade a possibilidade de participar das decisões coletivas. Combater esse estado de coisas permitiria tornar as eleições mais amplas e igualitárias, reduzindo desigualdades categóricas, integrando redes de confiança interpessoais e neutralizando centros de poder autônomos para promover um processo de democratização.

No âmbito social, a morte política, acessória ao direito penal, concretiza-se na aplicação seletiva que afeta majoritariamente uma minoria negra e pobre, constante alvo das agências de criminalização. Esse grupo compõe, pela interação entre racismo e classismo, o resultado de um processo estrutural de discriminação interseccional, formando uma coletividade de cidadãos de segunda classe. Uma vez situados no estrato sociopolítico inferior da cidadania, esses indivíduos sofrem os efeitos disciplinadores e humilhantes de sua exclusão, em um processo que destrói sua subjetividade e lhes impõe uma cerimônia degradante no espaço democrático.

Por seus efeitos sobre a democracia e a sociedade, a morte política revela-se como realidade que deve ser questionada e desafiada. É preciso desconfiar das categorias estatais e buscar respostas para os problemas trazidos à tona nesse processo.

Nessa linha, é necessário observar como a relação entre a condenação criminal e o direito ao voto é compreendida em outras nações e em órgãos internacionais. Comparando o Brasil com outros países, é possível identificar a existência de quatro correntes da relação condenação-voto, da mais restritiva àquela que elimina por completo a morte política. Há, então, a primeira tendência, que restringe o voto além da duração da pena, podendo se configurar como perda definitiva de direitos; a segunda, que impõe uma suspensão geral dessa garantia, como no Brasil; a terceira, na qual a suspensão do direito ao voto só é possível em situações específicas; e a quarta, na qual se permite que todos os condenados possam votar. A partir de exemplos de

cada uma dessas correntes, é possível contrapor o modelo brasileiro ao tipo de suspensão admitido por órgãos internacionais de direitos humanos, característico da terceira corrente, ou ao modelo sul-africano, em que não há nenhuma restrição ao voto de condenados.

Acreditamos, a partir das análises críticas realizadas ao longo do trabalho, que essas duas referências são, na realidade, as mais relevantes para encontrarmos saídas para a morte política no Brasil. Existiriam, então, duas vias possíveis: a judicial e a política. Pela primeira, seria necessário investir na litigância estratégica, levando casos ao Judiciário e ao Sistema Interamericano para assegurar posições que mitigassem a regra da suspensão geral e automática. Pela segunda, também a mais difícil, haveria a necessidade de mobilizar grupos e instituições para gerar uma reforma mais profunda. Nessa alternativa, haveria a possibilidade de se conseguir uma alteração mais significativa, abolindo-se por completo a morte política, com forte inspiração no caminho da África do Sul.

Na realidade, tal como sua irmã do Sul global, o Brasil deveria explorar os dois caminhos, em uma estratégia de combinar diferentes esforços para avançar a luta pelo fim da morte política. Entre o Judiciário e o Legislativo, orquestrando diferentes iniciativas, seria possível fomentar o debate e colocar a questão na ordem do dia.

O que surpreende, ao se estudar a morte política, não é que a discussão sobre algo tão elementar pareça tão nova e distante, mas o fato de ser praticamente inexistente. Mesmo com três tentativas de emendar a Constituição entre 1997 e 2003, muito pouco se fala sobre o assunto. Em vez disso, o país naturalizou a já tradicional suspensão do direito ao voto; sua ampla aceitação – e, muitas vezes, o desconhecimento sobre esse mecanismo – convive com algumas tentativas isoladas de questionamento, mas não há nenhum movimento substancial que possa gerar efeitos transformadores.

Historicamente, conquistas importantes, como o próprio sufrágio – pretensamente universal –, não foram alcançadas da noite para o dia. Foram, pelo contrário, resultado de um acúmulo de debates e disputas, de lutas por espaço e poder. Na lógica de funcionamento da democracia, a busca por direitos é construída pela sucessão de embates e consensos, gerando fricções que expandem as fronteiras do próprio regime.

Para abolir a morte política, esse processo também é necessário. Sem ele, os cidadãos sem voto continuarão inexistentes para o sistema, condenados a uma pena e abandonados pela democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. Bibliografia

AMNESTY INTERNATIONAL. **Amnesty International Report 2016/2017: the State of the World's Human Rights**. Londres: Amnesty International, 2017.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal**. Trad: Juarez Cirino dos Santos. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Ed., Instituto Carioca de Criminologia, 1999. (Coleção Pensamento Criminológico, v. 1).

BECKER, Howard S. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen**. Brasília, 2014. Disponível em: < <http://www.justica.gov.br/radio/mj-divulga-novo-relatorio-sobre-populacao-carceraria-brasileira> >. Acesso em: 10 de novembro de 2017.

CARVALHO, Fernanda Moura de. **A condenação criminal e a suspensão dos direitos políticos**. Boletim IBCCRIM, ano 25, nº 297, agosto de 2017.

CASTRO, Lola Aniyar de. **Criminologia da Reação Social**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000.

CRENSHAW, Kimberle. **Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color**. Stanford Law Review, Vol. 43: 1241 (Jul., 1991).

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

_____. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAVIS, Angela Y. **Abolition Democracy: Beyond Empire, Prisons, and Torture**. Nova York: Seven Stories Press, 2005.

_____. **The Meaning of Freedom**. San Francisco: City Lights Books, 2012.

DEMLEITNER, Nora V. **U.S. Felon Disenfranchisement: Parting Ways with Western Europe**. In: EWALD, Alec C.; ROTTINGHAUS, Brandon. (coord.). *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*. Nova York: Cambridge University Press, 2009.

DHAMI, Mandeep K. **La Política de Privación de Sufragio a los Presos: ¿Una Amenaza para la Democracia?** Valdivia: Universidad Austral de Chile. Revista de Derecho, Vol. XXII, nº 2, pp. 121-135. Dezembro, 2009.

DILTS, Andrew. **Foucault and Felon Disenfranchisement**. Trabalho apresentado na reunião anual da Western Political Science Association. Albuquerque, Estados Unidos, 17 de março de 2006. Disponível em: <http://citation.allacademic.com/meta/p97690_index.html>. Acesso em: 22 de outubro de 2017.

EWALD, Alec C. **“Civil Death”: the Ideological Paradox of Criminal Disenfranchisement Law in the United States**. Wisconsin Law Review, p. 1045-1132, 2002.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão**. Petrópolis: Vozes, 42ª edição, 2014.

GARFINKEL, Harold. **Conditions of Successful Degradation Ceremonies**. American Journal of Sociology, Vol. 61, No. 5 (Mar., 1956), pp. 420-424.

GIORGI, Alessandro de. **A miséria governada através do sistema penal**. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2ª edição, 2006. (Coleção Pensamento Criminológico, v. 12).

HUMAN RIGHTS WATCH & THE SENTENCING PROJECT. **Losing the Vote: The Impact of Felony Disenfranchisement Laws in the United States**. Washington, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2017**. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf. Acesso em: 11 de novembro de 2017.

LOCKE, John. **Dois Tratados Sobre o Governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MANZA, Jeff; UGGEN, Christopher. **Locked Out: Felon Disenfranchisement and American Democracy**. Nova York: Oxford University Press, 2006.

MARSHALL, Pablo. **Scoppola v. Italy on Prisoners' Disenfranchisement: Consequences for the UK Debate**. Agosto, 2012. Acesso em: 08 set. 2017. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1886439>

MÉGRET, Frédéric. **Nature of Obligations**. In: MOECKLI, Daniel; SHAH, Sangeeta; SIVAKUMARAN, Sandesh (eds.). *International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 96-118.

MENEZES-FILHO, Naércio Aquino. **Educação e Desigualdade**. In: LISBOA, Marcos de Barros; MENEZES-FILHO, Naércio Aquino (orgs.). *Microeconomia e Sociedade no Brasil*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2001, p. 13-49.

MILL, John Stuart. **A Liberdade; Utilitarismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MUNTINGH, Lukas; SLOTH-NIELSEN, Julia. **The Ballot as a Bulwark: Prisoners' Right to Vote in South Africa**. In: EWALD, Alec C.; ROTTINGHAUS, Brandon. (coord.). *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*. Nova York: Cambridge University Press, 2009.

NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil – Volume 6**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

PORTO, Walter Costa. **O Voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

PROCON.ORG. **International Comparison of Felon Voting Laws**. Atualizado em 27 de maio de 2014. Disponível em: <https://felonvoting.procon.org/view.resource.php?resourceID=000289>>. Acesso em: 29 de outubro de 2017.

RANCIÈRE, Jacques. **O Ódio à Democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

RAWLS, John. **O Liberalismo Político**. São Paulo: Editora Ática, 2000.

ROTTINGHAUS, Brandon. **Incarceration and Enfranchisement: International Practices, Impact and Recommendations for Reform**. International Foundation for Election Systems, Junho-Julho, 2003.

SILVA, Ricardo. **Visões da liberdade: republicanismo e liberalismo no debate teórico contemporâneo**. Lua Nova, São Paulo, n. 94, p. 181-215, abril 2015.

SPATES, Kamesha; MATHIS, Carlton. **Preserving Dignity: Rethinking Voting Rights for U.S Prisoners, Lessons from South Africa**. Journal of Pan African Studies, November 2014.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013.

WACQUANT, Loïc. **From Slavery to Mass Incarceration: Rethinking the 'race question' in the US**. Londres: New Left Review, Vol. 13. Janeiro-Fevereiro, 2002.

_____. **Les prisons de la misère**. Paris: Éditions Raisons d'Agir, 1999.

_____. **Punir os Pobres: A nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A Onda Punitiva]**. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 3ª edição, 2007. (Coleção Pensamento Criminológico, v. 6).

WALZER, Michael. **Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality**. Nova York: Basic Books, 1983.

ZAFFARONI, E. Raúl; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Manual de Derecho Penal: Parte General**. Buenos Aires: Ediar, 2007.

_____; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito Penal Brasileiro: Primeiro Volume**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, 2ª edição.

II. Fontes jurídicas

ÁFRICA DO SUL. **Constitution of the Republic of South Africa of 1996**. Cape Town, 1996.

_____. **Electoral Act (No. 202 of 1993)**. Cape Town, 1993.

_____. **Electoral Act (No. 73 of 1998)**. Cape Town, 1998.

_____. **Electoral Amendment Act (No. 18 of 2013)**. Cape Town, 2013.

_____. **Electoral Laws Amendment Act (No. 34 of 2003)**. Cape Town, 2003.

_____. **Interim Constitution of the Republic of South Africa of 1993**. Cape Town, 1993.

ARGENTINA. **Código Penal de la Nación Argentina (Ley 11.179)**. Buenos Aires, 1921.

BÉLGICA. **Code électoral belge**. Bruxelas, 1894.

_____. **Code pénal belge**. Bruxelas, 1867.

_____. **La Constitution de la Belgique fédérale**. Bruxelas, 1992.

_____. **Loi du 14 avril 2009**. Bruxelas, 2009.

_____. **Loi du 5 février 2016**. Bruxelas, 2016.

BRASIL. **Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964**. Brasília, 1964.

_____. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Brasília, 1965.

_____. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. Brasília, 1968.

_____. **Ato Institucional nº 10, de 16 de maio de 1969**. Brasília, 1969.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro, 1891.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, 1934.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro, 1937.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 1946.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Rio de Janeiro, 1824.

_____. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992 (Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos)**. Brasília, 1992.

_____. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992 (Convenção Americana de Direitos Humanos)**. Brasília, 1992.

_____. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Brasília, 1969.

_____. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Brasília, 1998.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2002.** Brasília, 2002.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 486, de 1997.** Brasília, 1997.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2003.** Brasília, 2003.

COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1**, de 18 de dezembro de 2006.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia de Direitos Humanos e Protocolos Adicionais.** Roma, 1950.

CORTE CONSTITUCIONAL DA ÁFRICA DO SUL. **August and Another v Electoral Commission and Others (Caso CCT8/99).** Johannesburg, 1999.

_____. **Minister of Home Affairs v. National Institute for Crime Prevention and the Re-Integration of Offenders (NICRO) and others. (Caso CCT 03/04).** Johannesburg, 2004.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Frodl vs. Áustria.** Sentença de 8 de abril de 2010 (Mérito).

_____. **Moohan e Gillon vs. Reino Unido.** Sentença de 13 de junho de 2017 (Admissibilidade).

_____. **Scoppola (nº3) vs. Itália.** Sentença de 22 de maio de 2012 (Mérito, Câmara Superior).

_____. **Factsheet: Life Imprisonment.** Junho, 2017. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Life_sentences_ENG.pdf>. Acesso em: 10 de novembro de 2017.

_____. **Factsheet: Prisoners' Right to Vote.** Julho, 2017. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Prisoners_vote_ENG.pdf>. Acesso em: 21 de outubro de 2017.

_____. **Hirst (nº2) vs. Reino Unido.** Sentença de 6 de outubro de 2005 (Mérito, Câmara Superior).

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Argüelles e outros vs. Argentina.** Sentença de 20 de novembro de 2014 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, nº 288. p. 55-59.

SUPREMA CORTE DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Richardson vs. Ramirez.** 418 U.S. 24 (1974).

SUPREMA CORTE DO ESTADO DE NOVA YORK. **Green vs. Board of Elections**. 259 F. Supp. 290 (S.D.N.Y. 1966).

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Acórdão no Recurso Extraordinário nº 466.343/SP**. Relator: Min. Cezar Peluso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 3 de dezembro de 2008; data da publicação: 5 de junho de 2009.

_____. **Acórdão no Recurso Extraordinário nº 601.182/MG**. Relator: Min. Marco Aurélio, Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 3 de março de 2011; data da publicação: 11 de abril de 2011.

III. Fontes jornalísticas

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Tribunais se preparam para garantir o voto de presos provisórios**. Publicado em 16 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83090-tribunais-se-preparam-para-garantir-o-voto-de-presos-provisorios>>. Acesso em: 15 de novembro de 2017.

ISTOÉ. **A ação política do PCC**. Publicado em 15 de julho de 2017. Disponível em: <<https://istoe.com.br/acao-politica-do-pcc/>>. Acesso em: 15 de novembro de 2017.

JOVEM PAN FM. **“Ligação do PCC com políticos é mais lenda do que verdade”, diz Procurador de Justiça**. Publicado em 7 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://jovempanfm.uol.com.br/morning-show/ligacao-do-pcc-com-politicos-e-mais-lenda-do-que-verdade-diz-procurador-de-justica.html>>. Acesso em: 15 de novembro de 2017.

O DIA. **Escutas revelam que PCC está envolvido na política de São Paulo**. Publicado em 18 de julho de 2014. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/brasil/2014-07-18/escutas-revelam-que-pcc-tambem-esta-envolvido-na-politica-de-sao-paulo.html>>. Acesso em: 15 de novembro de 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Mais de 800 mil brasileiros estão com os direitos políticos suspensos**. Publicado em 2 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/boletim/mais-de-800-mil-brasileiros-estao-com-os-direitos-politicos-suspensos>>. Acesso em: 8 de novembro de 2017.

_____. **Série Inclusão: presos provisórios têm direito assegurado para participação cidadã na democracia.** Publicado em 17 de abril de 2013. <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-presos-provisorios-tem-direito-assegurado-para-participacao-cidada-na-democracia>>. Acesso em: 15 de novembro de 2017.

VALOR ECONÔMICO. **Gilmar Mendes diz que PCC faz doações a partidos políticos.** Publicado em 4 de abril de 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3506546/gilmar-mendes-diz-que-pcc-faz-doacoes-partidos-politicos>>. Acesso em: 15 de novembro de 2017.

APÊNDICE A: ELEITORES COM DIREITOS POLÍTICOS SUSPENSOS (2013 E 2017)

Eleitores com direitos políticos suspensos (artigo 15 da Constituição)		
Motivo para a suspensão de direitos políticos	2013	2017
Condenação criminal	447.903	741.037
Condenação criminal eleitoral	2.277	3.971
Inelegibilidade posterior ao cumprimento da pena (Lei da Ficha Limpa)	207.119	730.599
Improbidade administrativa	3.374	10.108
Incapacidade civil absoluta	143.873	224.329
Recusa de cumprimento de obrigação a todos imposta	187	329
Estatuto da Igualdade (Brasil-Portugal)	272	264
Outros	1.384	1.421
Total	806.389	1.712.058

APÊNDICE B: PROPOSTA DE EMENDA AOS ARTIGOS 14 E 15 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº __, DE __

Dispõe sobre a manutenção do direito ao voto
diante de condenação criminal transitada em
julgado.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da
Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Fica revogado o inciso III do art. 15 da Constituição Federal,
renumerando-se os demais.

Art. 2º O § 4º do art. 14 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes
alterações:

“**Art. 14.**.....

.....

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis, os analfabetos e os condenados
criminalmente, com sentença transitada em julgado, enquanto durarem
os efeitos da condenação.

.....” (NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

APÊNDICE C: PROPOSTA DE EMENDA AO ARTIGO 15 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº __, DE __

Dispõe sobre a manutenção do direito ao voto
diante de condenação criminal transitada em
julgado.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O inciso III do art. 15 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 15.....

.....

III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, mantendo-se o direito ao voto direto e secreto em eleições, plebiscitos e referendos.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.