



O voto capacitário nas Constituições brasileiras: a exclusão do direito de sufrágio ao absolutamente incapaz

Empowered voting in Brazilian constitutions: the exclusion of the right to suffrage for the absolutely incapable

Alessandra Moraes de Sousa*

REFERÊNCIA

SOUSA, Alessandra Moraes de. O voto capacitário nas constituições brasileiras: a exclusão do direito de sufrágio ao absolutamente incapaz. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 56, p. 197-220, dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.124971>.

RESUMO

Este estudo analisa a modalidade de sufrágio restrito de natureza capacitária, que se baseia em caracteres de ordem intelectual para limitar o exercício de direitos políticos, comumente relacionada à limitação de voto ao analfabeto. A hipótese de trabalho é que também a causa de suspensão de direitos políticos motivada pela incapacidade civil absoluta consiste em espécie de voto capacitário. O argumento é demonstrado a partir da análise do tratamento legislativo dos direitos políticos nas Constituições Brasileiras e do instituto da (in)capacidade civil, conforme previsto no Código Civil até o advento da Lei Brasileira de Inclusão. Observa-se pela digressão histórica que a suspensão de direitos políticos do absolutamente incapaz teve como fundamento, embora nem sempre de maneira explícita, razões de natureza intelectual. A pesquisa é de natureza exploratória e se utilizou da metodologia de pesquisa bibliográfica e documental.

PALAVRAS-CHAVE

Sufrágio. Voto capacitário. Analfabeto. Capacidade civil. Deficiência intelectual.

ABSTRACT

This paper investigates the vote restrictions based on intellectual capabilities, generally related to unlettered voters. The hypothesis is that the limitation of exercising political rights for one legally incapable is also motivated by knowledge. We demonstrate the point through the analysis of the legislative treatment of political rights in the Brazilian Constitution, as well as the institute of legal capacity, according to the Civil Code until the advent of the Brazilian Inclusion Law. The historical digression shows that the suspension of political rights of the incapable was based, although not always explicitly, on intellectual reasons.

KEYWORDS

Suffrage. Knowledge exclusion basis. Unlettered. Legal capacity. Intellectual disability.

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Direitos políticos e sufrágio. 3. Análise teleológica da suspensão de direitos políticos e da capacidade civil brasileira. 3.1 O mentecapto, as Ordenações Filipinas e a Constituição de 1824. 3.2. O analfabeto, o Projeto de Lei Sinimbu, o Projeto de Lei Saraiva e a Constituição Republicana de 1891. 3.3 Os loucos de todo gênero no Código Civil de 1916 e as Constituições do século XX. 3.4. A Constituição de 1988, o deficiente mental, o excepcional e o Código Civil de 2002. 4. O direito à participação política na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. 5. Conclusão. Referências. Dados da publicação.

* Doutora em Teorias Jurídicas Contemporâneas do PPGD/UFRJ. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pós-graduada (lato sensu) em Direito Público pelo Centro Universitário de Volta Redonda (UniFoa). Graduada em Direito pela Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas (SUESC). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa sobre Teoria dos Direitos Humanos (NTDH/UFRJ). Advogada.





1 INTRODUÇÃO

A dialética entre liberdade e vontade, assim como o modo como são colocadas como requisitos à participação na ordem civil e sociopolítica, implicando em limitação à determinados indivíduos de uma sociedade, é prática usual. Sexo, idade, etnia. Ofício, renda, conhecimento. Religião, nacionalidade, condenação criminal. Os critérios variam de acordo com a estrutura social, as tradições, os discursos de verdade vigentes e as estratégias de lidar com a contingência naquele espaço-tempo. Compreender as razões pelas quais se fazem diferenciações e problematizá-las implica contextualizar esses processos e ter em conta que a política não é uma esfera apartada da economia, do trabalho e da sociedade. Da mesma forma, ter em conta que as instâncias produtoras do Direito são locais de exercício do poder e que o discurso jurídico se insere na produção dos jogos de verdade correntes, tornando-se instrumento capaz de legitimar a exclusão social.

A relação entre os direitos políticos e civis está no cerne das democracias liberais, caracterizadas pelo apego às liberdades individuais dos cidadãos, à propriedade privada e autonomia da vontade dos indivíduos. Ao buscarem fundamento para as sociedades políticas, o governo e a sujeição à lei, as teorias contratualistas do século XVII e XVIII lançaram luz sobre a liberdade, a igualdade jurídica e a declaração de vontade como formas de validar o consentimento e adesão à organização sociopolítica. Para Carvalho (2002), pode haver direitos civis sem direitos políticos, mas o contrário não, sendo certo que a cidadania plena é aquela na qual os cidadãos experienciam liberdade, participação e igualdade, gozando de direitos civis, políticos e sociais.¹ Portanto, estar sob o pálio de uma ordem jurídica não implica diretamente em exercício da cidadania.

No Brasil, conhecemos dois tipos principais de restrição à cidadania e ao exercício do sufrágio. Uma delas foi o chamado voto censitário, motivado por renda e bens, que vigeu no período entre a Independência e a República. Igualmente o foi a exclusão do voto dos analfabetos, denominada voto capacitário, estabelecida por lei em 1881 e presente em todas as Constituições do período republicano, com exceção da Constituição de 1988. A tese a ser debatida neste artigo é de que também a causa de suspensão de direitos políticos motivada pela incapacidade civil absoluta caracterizou um modelo de sufrágio restrito, de natureza capacitária,

¹ Por direitos civis, entende o autor aqueles que garantem a vida em sociedade, englobando a vida, liberdade, propriedade e igualdade perante a lei, desbordando na garantia de ir e vir, liberdade de expressão, de organização. Direitos políticos são os que se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Finalmente, os direitos sociais consistiriam na participação na riqueza coletiva, incluindo educação, trabalho, saúde, previdência. Ver Carvalho, 2002.





haja vista as especificidades do instituto da capacidade civil na forma como disciplinado no Código Civil 1916 e 2002 até as mudanças promovidas pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), guardar relação com a limitação de voto ao analfabeto, porque ambas se basearam em caracteres de ordem intelectual para limitar o exercício de direitos políticos. O argumento será demonstrado a partir da gênese do instituto da (in)capacidade civil no Direito Civil Brasileiro, destacando-se sua incidência sobre pessoas com deficiência intelectual, e da análise dos requisitos constitucionalmente exigidos, em cada época, para alistabilidade e elegibilidade do eleitor, bem assim as causas de suspensão de direitos políticos. Atentaremos, em especial, às discussões do Projeto de Lei Sinimbu, de 1879, e do Projeto de Lei Saraiva, de 1880.

A pesquisa é de natureza exploratória e se utilizou da metodologia de pesquisa bibliográfica e documental, restrita à legislação. O texto está dividido em duas partes. Na primeira, abordaremos aspectos dogmáticos e legais do direito de participação na vida pública e política, conforme as disposições constitucionais, fazendo relação com o instituto da (in)capacidade civil e consequente suspensão de direitos políticos. Na segunda parte, delinearemos a relação entre capacidade civil e sufrágio, iluminando a natureza de proteção biopolítica daquele instituto e sua repercussão sobre o direito de votar e ser votado. Por fim, discorreremos sobre o direito de participação na vida pública e política conforme disciplinado na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) e na LBI.

Parte das reflexões ora apresentadas são abordados na dissertação de mestrado intitulada “O significado da (in)capacidade de pessoas com deficiência intelectual – uma questão de biopoder”, defendida em maio de 2018 junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Igualmente, são objeto de estudo da tese de doutoramento em Direito intitulada “Ser *do* mundo e estar *no* mundo com deficiência: reflexões sobre participação política a partir de Hannah Arendt”, defendida em fevereiro de 2024 naquele mesmo Programa.

2 DIREITOS POLÍTICOS E SUFRÁGIO

A possibilidade de participação no governo e de ingerência nos processos decisórios sobre os assuntos em comum integram o rol de direitos políticos, considerados liberdades fundamentais do cidadão nas democracias liberais. De acordo com Moraes (2007) são direitos políticos: o sufrágio; a alistabilidade para exercício do direito de votar; a elegibilidade para





exercício do direito de ser votado; a possibilidade de proposição de projeto de lei; o ajuizamento de ação popular; a livre organização de partidos políticos. É possível identificar, ainda, uma perspectiva negativa dos direitos políticos, consubstanciada na restrição de participação na estrutura do poder representativo e em órgãos governamentais, determinada pelas hipóteses de perda e suspensão de direitos políticos, bem assim as condições de inelegibilidade (Ramayana, 2012, p. 10).

No Brasil, a forma de participação política é representativa e se corporifica no direito de sufrágio, cuja natureza jurídica é de direito público subjetivo, assim como se trata de um dever de ordem sociopolítica (Moraes, 2007, p. 220; Ramayana, 2012, p. 5). Conforme com a Constituição, o sufrágio é a manifestação da soberania popular². Com efeito, é o modo através do qual o cidadão expressa sua vontade política e participa das decisões governamentais por via indireta, ao decidir por representantes que atuarão junto às esferas de poder estatal. Da mesma forma, quando chamado a opinar sobre temas de interesse comum levados à escrutínio por meio de plebiscito ou referendo, atua no processo público decisório de forma direta. A eleição de representantes implica, também, poder ser eleito para esta função, pressupondo uma capacidade eleitoral ativa e passiva.

Segundo Moraes (2007), a capacidade eleitoral ativa se refere à escolha de representantes por meio do voto, enquanto a capacidade eleitoral passiva consiste na possibilidade de concorrer a mandatos políticos. O reconhecimento da capacidade de eleitor se concretiza pelo alistamento, cuja obrigatoriedade é determinada pela Constituição aos maiores de 18 anos e facultativa aos analfabetos, aos maiores de 70 anos e às pessoas maiores de 16 anos e menores de 18 anos.³ As condições de elegibilidade exigem requisitos de nacionalidade, idade mínima para o exercício de determinados cargos, alistamento, filiação em partido político, pleno exercício dos direitos políticos⁴, ser alfabetizado.⁵

Diz-se universal o sufrágio quando o exercício dos direitos políticos é conferido a todos os cidadãos adultos e restrito quando opostas causas de natureza econômica ou intelectual ao alistamento e elegibilidade, caracterizadas pelo voto censitário e pelo voto capacitário, respectivamente (Silva, 1999). No Brasil, somente após a Constituição de 1988 pode-se falar em sufrágio universal, uma vez que ambas as formas de limitação e condicionamento do

² Constituição (1988), art.14, *caput*.

³ Constituição (1988), art. 14, §1º, inciso I e II.

⁴ Constituição (1988), art.,14, §3º e incisos.

⁵ Constituição (1988), art.,14, §4º.





exercício do direito de sufrágio foram previstas na ordem constitucional em algum período histórico.

O exercício do sufrágio decorrente da capacidade eleitoral ativa se expressa através de uma manifestação de vontade, o voto (Moraes, 2007, p. 220). Já a capacidade eleitoral passiva e consequente eleição resultará em um mandato, no qual a representação política se estabelece por uma relação de confiança entre o eleitor e o eleito (Ramayana, 2012, p. 5).

Considerando os atributos de unidade, completude e coerência do ordenamento jurídico, se neste houver previsão de agentes que porventura sejam completamente inabilitados de exprimir vontade na celebração de atos jurídicos, também o serão, por consectário lógico, excluídos da possibilidade de escolher seus representantes ou assumirem mandato como tal no âmbito do processo político formal. Assim, na legislação brasileira, a incapacidade civil sempre figurou como causa de suspensão de direitos políticos.

A capacidade civil liga-se à titularidade de direitos na ordem civil. Subdivide-se em capacidade de direito ou gozo, qualidade atribuída a qualquer sujeito de direito, e capacidade de fato, vinculada ao exercício de atos da vida civil por si próprio (Pereira, 2017). O civilmente incapaz sofre interferência sobre a capacidade de fato, não podendo praticar livremente atos jurídicos. Os atos praticados pelo absolutamente incapaz são nulos, enquanto aqueles praticados pelo relativamente incapaz são anuláveis e podem ser convalidados ou aproveitados.⁶

A doutrina civilista defende ser a incapacidade civil um modo de proteção ao incapaz (Diniz, 2010; Rodrigues, 2007; Bodin de Moraes, 2010). De fato, uma visão neutra do instituto pode nos levar a entendê-lo apenas como método de redução da complexidade do universo jurídico, i.e., mecanismo de delimitação de agentes aptos à prática de atos e negócios jurídicos, resultando na redução do eventual número de titulares de relações jurídicas e, por consequência, de conflitos e lides que delas possam decorrer, facilitando sua solução, mantendo a segurança jurídica e preservando a regularidade das relações sociais.⁷

No entanto, uma perspectiva crítica pode compreender a incapacidade civil conforme estabelecida no Código Civil 1916 e 2002, antes das alterações da LBI, como método de exclusão da participação de alguns indivíduos na vida civil e na vida pública e sociopolítica. É que o civilmente incapaz é deslocado à esfera privada e, comumente, relegado ao âmbito doméstico, pois, despojado ou substancialmente limitado da administração de recursos

⁶ Lei 10.406/2002, art.166, inciso I e art.171, inciso I.

⁷ Aqui o Direito é compreendido enquanto técnica de solução de conflitos que atua, por meio da previsão de condutas e consequências de seu cumprimento/descumprimento, cujo intuito é estabilizar expectativas e controlar a contingência.





financeiros, acaba em um quadro de dependência econômica a seu curador e assujeitado às decisões por ele determinadas (Sousa, 2018).

Com efeito, a forma como se construiu a restrição de determinados indivíduos na prática de atos da vida civil na legislação brasileira, motivada por uma causa de ordem intelectual, assim como sua repercussão na participação política enquanto causa de suspensão de direitos, implicando na impossibilidade de alistabilidade e elegibilidade do incapaz, nos leva a entender que incapacidade civil absoluta configurou modalidade de sufrágio restrito de natureza capacitária. Um dos indivíduos excluídos da vida civil e dos processos políticos eleitorais em decorrência das restrições impostas ao absolutamente incapaz foram as pessoas com deficiência intelectual, cujo direito de participação na vida pública e política veio a ser garantido somente com a internalização da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, sendo certo que somente após a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência foram implementadas alterações legislativas suficientes a efetivação deste direito.

3 ANÁLISE TELEOLÓGICA DA SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS E DA CAPACIDADE CIVIL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

3.1 O mentecapto, as Ordenações Filipinas e a Constituição de 1824

As Ordenações Filipinas datam do ano de 1603. A capacidade civil assim denominada não constava no texto legal, mas a previsão de restrições à determinados indivíduos para a prática de atos da vida civil de repercussão patrimonial, como a disposição de bens, o exercício de empresa, a capacidade para testar e outros, estava presente. Era o que se dava com relação aos menores de 25 anos, ao filho-famílias⁸ e aos sacerdotes⁹, como também àqueles a quem se dava curador, aí incluídos os então denominados mentecaptos e os pródigos¹⁰. Da leitura de

⁸ Era aquele que contava com mais de 25 anos, mas ainda estava sob o poder de seu pai. O pátrio-poder cessava: pela morte do pai; emancipação; casamento do filho; obtenção de economia própria; exercício de serviço público (Ord. L 4º T. 81, §3).

⁹ O sacerdócio era considerado espécie de morte civil, porquanto o religioso ficasse sujeito às regras da Igreja e saísse da jurisdição do soberano (Freitas, 2003).

¹⁰ O título 103 e seus parágrafos do Livro 4º das Ordenações dispunham sobre a curadoria aos pródigos e aos então chamados mentecaptos, estes comparáveis às, hoje, chamadas pessoas com deficiência intelectual. Ao longo do texto são utilizados os termos “desasisados”, “desmemoriados”, “sandeu”, “furioso” para denominar aquele a quem pode ser dado curador. Em nota de rodapé da edição consultada, explica-se que ao desasisado falta o juízo, é um louco completo, enquanto o desmemoriado é esquecido, sendo o que chamavam na época de idiota ou demente (PORTUGAL, 2004, p. 1004).





regras acerca da emancipação de órfãos e menores de idade¹¹, sobre testamento, deserdação¹² e da tutela e curatela, conclui-se que o critério de limitação utilizado era a presença de siso - termo repetido várias vezes -, ou seja, ter juízo e bom senso. Além disso, a autonomia patrimonial parecia outro requisito importante, como era o caso da limitação imposta ao filho-famílias e aos sacerdotes.

A primeira Constituição brasileira, outorgada em 1824, seguia o compasso das Ordenações. As eleições para as Assembleias Paroquiais e Províncias adotavam a forma direta, enquanto para nomeação de deputados e senadores eram indiretas. Havia previsão expressa ao voto censitário, cujo requisito era possuir renda líquida anual de cem mil réis nas eleições diretas e duzentos mil réis nas indiretas. Conforme Carvalho (2002), o referido limite não afastava os eleitores, mesmo porque, a comprovação da renda ou não era exigida ou era fraudada, sendo que as eleições eram tumultuadas e violentas, reflexo das disputas e conflitos de interesse entre os proprietários de terra e detentores do poder econômico local. Estavam igualmente excluídos do processo eleitoral o filho famílias, os menores de 25 anos, os criados de servir e da Casa Imperial, os caixeiros das casas de comércio, administradores de fazendas rurais e fábricas, e os sacerdotes. A incapacidade física ou moral, bem assim a imposição de condenação criminal punida com prisão ou degredo, eram consideradas causas de suspensão dos direitos políticos¹³.

O leitor contemporâneo pode considerar que a suspensão dos direitos políticos do fisicamente incapaz era justificada pela impossibilidade ou dificuldade de locomoção do indivíduo aos locais de votação ou de exercício do mandato, uma vez que o conceito de acessibilidade não existia então. Contudo, a categoria da incapacidade física e moral guarda correlação com a alienação mental e as definições estabelecidas pelo saber psiquiátrico de então¹⁴, para quem a doença provinha das mesmas causas físicas e morais¹⁵. A referida

¹¹ Menor que pedia graça para ser havido por maior (emancipado) tinha de apresentar testemunhas que afirmassem que possuía “siso e discrição para poderem reger e administrar seus bens”. Assim, podiam praticar atos, mas se vendessem, alheassem, obrigassem ou empenhassem bens de raiz (imóveis), o ato não tinha valor, era nulo, a menos que tal constasse na autorização de emancipação passada (Ord. L3º T.42).

¹² Ord. L4º T.88, §14.

¹³ Constituição (1824), art.8 e incisos.

¹⁴ Conforme Foucault (2006), o florescimento da psiquiatria enquanto área do saber médico remonta às décadas finais do século XVIII. Nesse período, diz ele, relevante era o estabelecimento de uma sintomatologia própria aos diagnósticos binários, ou seja, afirmar se o indivíduo estava ou não doente.

¹⁵ Consoante Caponi (2012, p. 43-44), Pinel acreditava que a alienação mental era um fenômeno uno e se expressava em quatro formas principais: a mania, a melancolia, a demência e o idiotismo. A condição hoje denominada deficiência intelectual correspondia ao idiotismo.





disposição já aponta para a ligação entre medicina social¹⁶ e produção legislativa, essa validando as intervenções médicas e tornando-as compulsórias. Demonstra, ainda, que os termos legais não têm conteúdo unicamente jurídico, desde que dependem de integração e esclarecimento de outros saberes e discursos que não somente o do Direito.

3.2 O analfabeto, o Projeto de Lei Sinimbu, o Projeto de Lei Saraiva e a Constituição Republicana de 1891

Antes de adentrarmos às considerações de ordem jurídica, parece importante contextualizarmos o cenário sociocultural que favoreceu a retirada de direitos políticos do analfabeto. A segunda metade do século XIX viu nascer a eugenia, apoiada em discursos de fundamentação científica. De um lado o discurso médico-psiquiátrico de Morel e sua teoria da degeneração.¹⁷ De outro, o discurso de ordem naturalista da teoria da seleção das espécies, de Darwin, cuja aplicação na análise das sociedades humanas deu origem ao chamado darwinismo social¹⁸ e serviu como justificava para diversos discursos que defendiam formas de dominação baseadas em caracteres biológicos, inclusive as capacidades mentais (Lobo, 2015, p. 105). É atribuída à Francis Galton a criação do termo ‘eugenia’ significando ‘bem-nascido’. Ele defendia que a hereditariedade determinava os caracteres físicos e as capacidades mentais, levando a necessidade de intervenção em favor da depuração da espécie humana, já que os homens, diferentemente dos animais, interferiam na evolução, ao permitir e manter indivíduos anormais (Sandel, 2015, p.77).

A medicina social acompanhava o processo de higienização social (Foucault, 2004). No Brasil do século XIX, diferentes equipamentos de saúde são inaugurados: o Hospício Pedro II, em 1841; o Instituto Benjamin Constant e a Escola Nacional de Surdos, ambos de meados de 1850; o Asilo de Mendicidade, de 1884, entre outras. De acordo com Lobo (2015), dados do

¹⁶ De acordo com Foucault (2004), a medicina social atuava de 3 formas: na constituição de inventários e estatísticas sobre recursos naturais disponíveis e sobre populações; na organização de cidades, com o intuito de mantê-las salubres; na medicalização dos pobres e o oferecimento de serviços de assistência em saúde, cuja finalidade era manter saudáveis as elites, livrando-as dos perigos de epidemias, assim como manter o controle e a dependência daqueles grupos.

¹⁷ “Os seres degenerados formam grupos e famílias com elementos distintivos relacionados invariavelmente às causas que os transformam nisso que são: um desvio mórbido do tipo normal da humanidade.” (MOREL *apud* CAPONI, 2012, p. 82). Dentre os degenerados de Morel estavam, justamente, aqueles que corresponderiam às hoje denominadas pessoas com deficiência intelectual.

¹⁸ Destaquem-se diversos estudos no campo da Pedagogia, Sociologia, Antropologia e até mesmo, a Economia: e o argumento da livre concorrência ou do livre mercado pela seleção do mais forte e adaptado. Sobre o tema ver Lobo, 2015.





censo de 1872 contabilizavam 83.621 (oitenta e três mil, seiscentos e vinte e uma) pessoas então consideradas *defeituosas*.¹⁹ Dentre as categorias mencionados nos documentos da época estão: cegos, surdos-mudos, *aleijados*, *dementes* e *alienados*. Desses dois últimos, somavam-se 9.533 (nove mil quinhentos e trinta e três) dementes e 5.819 (cinco mil oitocentos e dezenove) *alienados*.²⁰ O censo de 1872 também esquadrinhou a população analfabeta, revelando que 82,3% dos brasileiros não sabiam ler nem escrever (Ferraro; Kreidlow, 2004).

É nessa ambiência que nascem as iniciativas de reforma do sistema eleitoral do Império. Ferraro; Leão (2012) explicam que o projeto Sinimbu, de 13 de fevereiro de 1879, visava a reforma do sistema eleitoral e foi confiado pelo imperador Pedro II aos liberais, mesmo em meio à crise do regime monárquico. Conforme os autores, o projeto propunha a reforma da Constituição de 1824, com o intuito de duplicar a renda mínima estabelecida para o exercício do voto censitário, bem como excluir do processo político eleitoral os analfabetos. O processamento do projeto de lei na Câmara dos Deputados e a defesa de seu conteúdo pelos deputados liberais evidenciava o preconceito contra os analfabetos e como o discernimento intelectual foi colocado enquanto requisito de participação política. A condição de analfabetismo era tida como ignorância, falta de inteligência, incapacidade de compreensão e de conhecimentos dos interesses coletivos, acarretando incapacidade política, mas também era associada à falta de idoneidade e de independência (Ferraro; Leão, 2012, p. 243). Em que pese ter sido objeto de críticas²¹, o projeto foi aprovado na Câmara e, na sequência, foi encaminhado ao Senado, onde restou rejeitado por vício de forma, *ex vi* de sua inconstitucionalidade, porquanto as discussões da reforma não contaram com a participação do Senado nem da Coroa, sem que tenha havido apreciação do conteúdo material do projeto.

Segundo Ferraro & Leão (2012), no ano seguinte, nova iniciativa de reforma do sistema eleitoral foi proposta, agora pela via da lei ordinária. Tratava-se do projeto Saraiva, apresentado em 28 de abril de 1880. O projeto não previa expressamente a exclusão dos analfabetos, mas determinava que o eleitor assinasse seu nome e escrevesse na cédula eleitoral o nome do candidato escolhido. O parecer da Comissão Especial designada para análise do projeto qualificou os analfabetos e pessoas de baixa renda como incivilizados, dependentes e politicamente incapazes, afirmando que a eleição, do modo como estava, atraía uma massa de

¹⁹ Primeiro censo considerado estatisticamente confiável, que esquadrinhou a população quanto à raça, sexo, gozo de liberdade e características físicas (Lobo, 2015, p.327).

²⁰ Trata-se de categorias mais próximas ao que denominamos hoje por deficiência intelectual.

²¹ São eles: Joaquim Saldanha, Joaquim Aurélio Barreto Nabuco de Araújo, José Bonifácio de Andrada e Silva (Ferraro; Leão, 2012, p. 243).





cidadãos fracos e menos civilizados, rebaixando, assim, a capacidade do corpo eleitoral (Ferraro; Leão, 2012, p.244). No curso da tramitação, um projeto substitutivo foi apresentado, excluindo claramente os analfabetos do direito de voto e endurecendo os modos de comprovação de renda, tendo sido aprovado e entrado em vigor através da Lei 3.029/1881 (Ferraro; Leão, 2012, p.247).

Como destaca Lino de Paula (1996), a Modernidade seguindo os influxos da Ilustração, coloca razão e inteligência como atributos essenciais do ser humano, o conhecimento e a educação como meios de acesso à verdade. Some-se a isso a reconfiguração dos mecanismos de produção e divisão do trabalho, de caráter eminentemente técnico e mecanizado, que surge no período, exigindo dos indivíduos habilidades antes não demandadas. Logo, pareceria razoável que, à época, caracteres vinculados ao conhecimento e intelectualidade fossem exigidos dos eleitores e invocados pelos deputados. Na leitura de Ferraro; Leão (2012), o objetivo da reforma eleitoral foi impedir a ampliação da participação popular nas decisões políticas. E se antes a pobreza era o mecanismo de exclusão, representada pelo voto censitário, somou-se a exclusão pela capacidade intelectual, situação que perduraria por mais de meio século. “*O entendimento do analfabetismo como ignorância, cegueira, dependência, incapacidade, periculosidade, etc. transformou-se em senso comum que perdura até os dias de hoje*” (Ferraro; Leão, 2012, p.248).

É importante novamente destacar que na sociedade ainda pouco urbanizada e eminentemente rural do fim do século XIX e início do XX no Brasil, cerca de 90% da população era, então, iletrada e as escolas escassas (Jannuzzi, 2004). Isso significa que um imenso contingente ficou apartado do processo político, instituindo uma verdadeira oligarquia fundada no grau de instrução, levando a que uma pequena elite decidisse os rumos políticos do Brasil. A nosso ver, pode-se acrescentar mais uma interpretação sobre a exclusão do voto dos analfabetos, tendo em conta, também, as restrições determinadas pela suspensão de direitos políticos do incapaz. Observa-se que os argumentos empregados em prol do projeto Sinimbu e do Projeto Saraiva guardam relação com o perfil de sujeito normalizado, cujo contrário é o anormal e patológico, cujas visões pejorativas justificaram discursos de assujeitamento, exclusão e desqualificação, revestidos do caráter de verdade próprio do saber científico, de modo que quem não se encaixava aos padrões de produtividade, correição moral e sexual era um degenerado.²². Logo, entendemos que não configuraram somente estratégia de afastar um

²² Traçando uma genealogia do anormal, Foucault (2010) explica que esta figura vai se delineando no curso do século XIX a partir da convergência entre três personagens: o monstro humano, o indivíduo incorrigível e a criança





grande contingente de eleitores do espaço público decisório, mas revelam, ainda, as influências dos saberes e a hierarquização de seres humanos nas relações de poder político.

3.3 Os loucos de todo gênero no Código Civil de 1916 e as Constituições do século XX

O instituto da (in)capacidade civil é introduzido formalmente na legislação brasileira através do Código Civil 1916 (CC1916), trazendo no rol de incapazes indivíduos bastante diverso entre si, englobando os chamados *loucos de todo o gênero*; os surdos-mudos que não pudessem exprimir a sua vontade; as mulheres casadas; os pródigos; os silvícolas. A leitura dos artigos 5º e 6º do Código Civil(1916) não fornecia a identificação dos critérios informadores das hipóteses de despojamento do exercício da prática de atos da vida civil, como se fosse evidente aqueles que fazem e os que não fazem parte da ordem civil, social e política. Observa-se que o texto da lei expressava a visão binária entre normal/anormal, doente/sadio, tal qual a sintomatologia dicotômica da alienação mental de que fala Foucault (2006), levando a que coubesse ao perito médico atestar a incapacidade civil. De fato, a ligação entre o saber médico e o jurídico é evidenciada quando se recorre à Beviláqua (1929), responsável pela redação do Código, para integração da norma e compreensão da fórmula genérica contida na expressão *loucos de todo gênero*. Para fundamentar a incapacidade desses indivíduos, o referido autor faz referência a diferentes autores da Medicina, especialmente à Nina Rodrigues, conhecido eugenista.²³

Realmente, o Brasil não ficou alheio ao movimento eugênico. De acordo com Lobo (2015), desde fins do século XIX, inúmeras teses produzidas nas primeiras faculdades de Medicina defendiam argumentos eugênicos no tocante a casamentos consanguíneos e cruzamento de raças, visando ao embranquecimento da população pela via da miscigenação. A literatura médica especializada acompanhava os estudos e debates apresentados nos congressos de eugenia realizados em países como Inglaterra, Estados Unidos e Alemanha. Segundo a autora, dois grandes representantes desse movimento foram a Sociedade Eugênica de São

masturbadora. O monstro humano congrega as deformações físicas ou morais. A infância é problematizada através da integração dos elementos prazer-instinto-atraso. Já o indivíduo a ser corrigido é aquele contra qual os procedimentos disciplinares de adestramento foram aplicados pelas mais diversas instituições, todos falhando em seu mister, justamente porque o sujeito é incorrigível e essa é a causa de suas faltas, sejam elas de ordem penal ou moral, consequências de uma existência desregrada, alheia aos bons costumes e ao trabalho.

²³ São citados em nota de rodapé: Legrand Du Salle, *La folie devant les tribunaux*; Lacassagne, *Médecine judiciaire*; Alexandre Alvares, *La incapacidad mental ante la medecina legal y ante los principios de la legislacion comparada*; Nina Rodrigues, *O alienado no direito civil*.





Paulo, fundada em 1918, e a Liga Brasileira de Higiene Mental, de 1923, a qual publicava um periódico chamado *Arquivos Brasileiros de Higiene Mental*, que em um de seus números festejou a iniciativa legal dos Estados Unidos e da Alemanha acerca de leis sobre esterilização. O eugenismo teve sua maior expressão nas primeiras décadas do século XX. Os Estados Unidos teriam sido o primeiro país a aprovar uma lei de esterilização compulsória para pacientes com doenças mentais, prisioneiros e miseráveis²⁴, cabendo destacar que a constitucionalidade das leis de esterilização foi ratificada pela Suprema Corte²⁵, apontando para o fato de que, naquele país, a eugenia voltou-se em face dos excluídos, seja pela pobreza, deficiência ou crime. A Alemanha também aprovou lei nesse sentido, em 1933, prevendo a possibilidade de esterilização de portadores de doenças que tivessem sido transmitidas de maneira hereditária, como doença mental, surdez, cegueira, epilepsia, esquizofrenia, deformidades corporais; além da instituição do Tribunal de Eugenia, cujos casos podiam ser apresentados pelo próprio doente, seu tutor ou curador, diretores do estabelecimento onde estivesse institucionalizado, médicos públicos (Lobo, 2015, p. 113). Tal medida possibilitou a consequente implementação do Programa de Extermínio T-4, da vida sem valor de ser vivida (*Vernichtung des lebensunwerten Lebens*), operado clandestinamente no curso da Segunda Guerra.

Em 1927, viria a ser apresentado no Brasil o projeto de lei na Câmara dos Deputados com o intuito de tornar obrigatório o certificado pré-nupcial, atestado por um médico para realização de casamentos seguros segundo o padrão da normalidade, porém, tal legislação não foi implementada devido a atrasos no processo legislativo (Lobo, 2009, p. 112). Ainda assim, a discussão sobre a esterilização dos degenerados ganhou as ruas e orientações sobre os preceitos higienistas eram ensinadas em escolas voltadas para mulheres (Lobo, 2009, p. 110). Portanto, a eugenia era entendida como forma de tutelar a vida física, moral e econômica da população.

No contexto de um país tentando se estabelecer econômica e politicamente através da modernização de suas estruturas, no qual o crescimento industrial e a urbanização das cidades

²⁴ A lei data do ano de 1907 e foi promulgada pelo estado de Indiana (Sandel, 2015, p.79) Descrevendo a experiência americana sobre eugenismo, Sandel (2015, p.78-79) destaca o financiamento privado a projetos de caráter eugênico, como o *Eugenic Records Office*, cujo objetivo era investigar e colher dados dos antecedentes genéticos em prisões, asilos para pobres; as iniciativas da Sociedade Americana de Eugenia, a qual fomentava competições para escolha da família mais “pura”, por meio de aferição médica, psicológica e de inteligência; e o oferecimento de cursos de eugenia em cerca de 350 universidades e faculdades.

²⁵ Trata-se do caso *Buck vs. Bell*, cujo objeto era a lei de esterilização do estado da Virgínia e a prática do ato numa jovem mãe solteira, de 17 anos, a qual fora internada numa instituição destinada a pessoas com deficiência intelectual. No julgamento foi destacado que a mãe da paciente, assim como sua filha, eram consideradas deficientes intelectuais (Sandel, 2015, p.79-80).





demandavam a intervenção da medicina social, tanto na implementação de medidas de saneamento, como na atuação junto ao sistema de ensino e outros, a (in)capacidade funcionou como tecnologia biopolítica de organização das massas, divididas em produtivas/não produtivas, treináveis/não treináveis.²⁶ O efeito prático da incapacidade civil pode ser compreendido como o de manter os anormais marginalizados do mundo social, destinados à segregação institucional ou à exclusão ao âmbito familiar. Por não poderem firmar contrato de trabalho válido, ou seriam mal remunerados ou não teriam fonte de renda. E, ainda que tivessem renda e bens, tampouco poderiam administrá-los, alimentando o ciclo de dependência a um terceiro. Do rol de incapazes originário do Código Civil 1916, apenas as mulheres casadas foram alçadas à capacidade plena, com o advento da Lei nº 4.121 de 1962. Os demais permaneceram classificados como incapazes até o fim da vigência da lei, em 2003.

No plano político, em 1934 uma nova Constituição foi promulgada, inspirada na Constituição da República de Weimar em seu viés social-democrático, portanto, favorável ao intervencionismo do Estado. Inovou ao garantir o voto feminino e instituir o voto secreto, mas manteve a fórmula restrita de sufrágio capacitário da Constituição anterior, excluindo do rol dos inalistáveis apenas os religiosos.²⁷ A suspensão de direitos políticos passou a ser associada à incapacidade civil absoluta, em consonância às disposições do CC 1916, assim como manteve-se aquela aos condenados por sentença criminal²⁸. A partir das disposições constantes do art. 5º e incisos do CC 1916 sobre incapacidade civil absoluta, tiveram seus direitos políticos suspensos: os menores de 16 anos, os já aludidos loucos de todo gênero, os surdos-mudos e os ausentes.

Pouco depois, devido ao golpe que instituiu o Estado Novo, foi outorgada a Constituição de 1937, cujo caráter autoritário buscava fortalecer o Poder Executivo e restringir a atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário. Muitos dos seus dispositivos revelaram-se como *letra morta*, i.e., sem aplicação prática. No que tange aos direitos políticos, instituiu eleições indiretas e reduziu o critério etário de alistamento para 18 anos, através da Lei Constitucional 9/1945, permanecendo as mesmas as causas de suspensão de direitos políticos.

A Constituição promulgada de 1946 promoveu a reconstitucionalização do Brasil, afastando a secura ditatorial de 1937 ao enfatizar, com mais empenho, a noção de supremacia de Estado Federal, a liberdade individual e a democracia. Retoma os direitos e garantias

²⁶ Conforme Jannuzzi (2004), nas primeiras décadas do século XX a educação passa a ser alvo de investimento governamental, com o que ganha atenção a questão acerca da educabilidade de pessoas com deficiência intelectual.

²⁷ Constituição (1934), art. 108 e incisos.

²⁸ Constituição (1934), art.110 e incisos.





individuais, os direitos sociais, e os direitos políticos tais como se dispunha na Carta de 34, retirando do rol de inalistáveis os mendigos.²⁹ Em seguida, após o Golpe Militar de 1964, inicia-se o período de governo ditatorial no Brasil, com a outorga de uma Constituição em 1967, a qual reproduziu a anterior no âmbito relativo aos direitos políticos.

Segundo Aleixo (1983), durante a vigência das Constituições de 1946 e 1967 houve a retomada de discussões sobre a exceção dos analfabetos do processo eleitoral, certo que os Presidentes João Goulart e Castello Branco eram favoráveis ao voto destes brasileiros. O tema foi objeto de projetos de emenda constitucional, cujo destino foi o decurso do prazo e arquivamento antes que tivessem sido votados.³⁰ Os argumentos aduzidos eram no sentido do reconhecimento da participação dos analfabetos na vida civil, social e cultura do país, pois a retirada da prerrogativa de votarem seria odiosa; assim como da configuração tecnológica do momento, onde o acesso aos meios de comunicação - como rádio, televisão, cinema - davam acesso à informação e possibilitavam a construção de opinião (Aleixo, 1983, p. 15). Para Aleixo (1983), não havia como sustentar a manutenção do quadro de exclusão em plena década de 80 do século XX, uma vez que sistemas de cores e símbolos podiam ser implementados, além do fato de inexistir qualquer demonstração no sentido de que um número maior ou menor de leituras era capaz de interferir no comportamento cívico.

3.4 A Constituição de 1988, o deficiente mental, o excepcional e o Código Civil de 2002

Somente com a Emenda n.º 25 à Constituição de 1967, promulgada em 1985, foram conferidos direitos políticos aos analfabetos. A Constituição de 1988 sepultou esse histórico de exclusão e tornou o alistamento eleitoral do analfabeto facultativo.³¹ Porém, no plano da suspensão dos direitos políticos, não ousou e manteve as disposições sobre o absolutamente incapaz e o condenado criminal, presentes no texto até hoje.³²

O processo de revisão das leis do ordenamento jurídico e adequação ao viés democrático plasmado na Constituição de 1988, cujo fio condutor é o princípio da dignidade da pessoa humana³³, levou à promulgação de um novo Código Civil, em 2002 (CC 2002). Apesar disso,

²⁹ Constituição (1946), art.132 e incisos; art.135, parágrafo 1º e incisos.

³⁰ São citados os projetos 15/57, de Armando Falcão; projeto 02/59, de Rui Ramos; projeto 27/61, de Fernando Ferrari; projeto 10/63, de Magalhães Melo; projeto 15/77, de Ruy Barcelar; projeto 72/80, de Joel Ribeiro; projeto 91/80, de José Costa.

³¹ Constituição (1988), art.14, §1º, inciso II, alínea 'a'.

³² Constituição (1988), art.15 e incisos.

³³ Constituição (1988), art.1º, inciso III.





o CC 2002 empregava termos deveras pejorativos para definir os civilmente incapazes, tais como: *ébrios, excepcionais, pródigos, viciados, enfermidade, deficiência mental*.³⁴⁻³⁵ Considerando que a técnica legislativa de redação legal é a construção de enunciados afirmativos, a menção expressa a categorias socialmente reconhecidas podia gerar dúvida quanto à capacidade civil de quaisquer pessoas naquelas condições, independentemente da declaração de interdição.

O critério definidor da capacidade civil era o discernimento, interpretação extraída do conteúdo do inciso II do art.3º e incisos II e III do art.4º, os quais mencionavam a enfermidade e a deficiência mental, associados ao discernimento reduzido e ao desenvolvimento mental. A disciplina legal era chancelada pela dogmática do Direito Civil. Bodin de Moraes (2010, p. 191-192) afirmava: “[...] a capacidade de compreensão e análise provêm de uma característica da condição humana, se não a mais importante, a que melhor define a nossa espécie: a racionalidade.” No mesmo sentido, Amaral (2000, p. 225): “*Para as pessoas naturais, enquanto a capacidade de direito decorre da mera condição de ser pessoa, a capacidade de fato depende da existência de entendimento, inteligência e vontade própria.*”

Note-se que os intérpretes falavam de racionalidade e inteligência, argumentos semelhantes àqueles usados em fins do século XIX para defender a exclusão do analfabeto do processo político formal. A própria mensuração do discernimento e do desenvolvimento mental na maneira como dita na lei destaca a anormalidade dos sujeitos civilmente incapazes, apontando para uma relação com doença e biologia que remete à eugenia. Os absolutamente incapazes englobavam os menores de 16 anos, aqueles que por enfermidade ou deficiência mental não tivessem discernimento para a prática de atos, os que não pudessem exprimir vontade, mesmo por causa transitória. A redação do artigo e a sua conjugação com as causas de suspensão de direitos políticos levava à exclusão de pessoas com deficiência intelectual do processo eleitoral formal, retirando-lhes a cidadania e sua presença no espaço público.

Essa situação perdurou até a promulgação da Lei Brasileira de Inclusão, que alterou sensivelmente o regime da capacidade civil. A incapacidade civil absoluta passou a ser determinada, unicamente, pelo critério etário, abrangendo somente aos menores de 16 anos. Aos adolescentes entre 16 e 18 anos e pessoas adultas que se encaixem nas circunstâncias descritas nos incisos II a IV do art.4º do Código Civil, é prevista a incapacidade civil relativa. O texto indica ser relativamente incapaz aquele que está impossibilitado de exprimir vontade,

³⁴ Código Civil (2002), art.3º, incisos e art.4º, incisos.

³⁵ À época do CC 2002, usava-se o termo *deficiência mental*, ora substituído por *deficiência intelectual*.





circunstância na qual qualquer pessoa pode se ver inscrita. Apesar de não se utilizar de termos que façam referência a características biológicas ou condições congênitas das pessoas, o CC 2002 manteve as expressões empregadas na norma anterior para designar as pessoas dependentes de substâncias alcoólicas e químicas, e aqueles que comprometem seu patrimônio com gastos excessivos.

A incapacidade civil absoluta permanece como causa de suspensão dos direitos políticos, mas ora afeta somente aos menores de 16 anos, o que está em consonância com as disposições da própria Constituição.³⁶ Logo, qualquer pessoa brasileira maior de 16 anos tem preservados seus direitos políticos e assegurado o direito de sufrágio ativo e passivo, ainda que venha a ser declarado civilmente incapaz. Conforme destaca Menezes (2015) a pessoa civilmente incapaz deve ter reconhecida sua dignidade e a condição de agente moral, o que implica liberdade de escolha para decidir sobre os variados assuntos que concernem aos âmbitos público e privado da vida, reduzindo-se a ingerência legal sobre a liberdade de exercício de direitos na seara civil e política pelo incapaz.

4 O DIREITO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA LEI BRASILEIRA DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Os direitos das pessoas com deficiência, no Brasil, têm a natureza de direitos humanos fundamentais, haja vista sua correlação com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), de 2006, que possui *status* de emenda constitucional.³⁷ As disposições da CDPD são orientadas por princípios especialmente delineados para a tutela dos direitos das pessoas com deficiência, cabendo aqui destacar a autonomia individual; a não discriminação; a plena e efetiva participação e inclusão na sociedade; a igualdade de oportunidades e a acessibilidade.³⁸

Ao se referir à igualdade, a CDPD trabalha com o conceito de igualdade inclusiva, ou seja, uma concepção de igualdade substantiva³⁹, visando combater todas as formas de discriminação, sobretudo aquelas de natureza estrutural, verificadas no exercício das relações

³⁶ Conforme já mencionado, a alistabilidade é facultativa aos menores de 16 anos e menores de 18 anos, na forma do art. 14, § 1º, inciso II, alínea 'c' da Constituição (1988).

³⁷ O tratado foi internalizado através do rito do art.5º, § 3º da Constituição, conforme Decreto Legislativo 186, de 09 de julho de 2008, tendo sido promulgado pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, quando inicia sua vigência no plano interno.

³⁸ Decreto nº 6.949 (2009), art.3, alíneas 'a', 'b', 'c', 'e', 'f'.

³⁹ O adjetivo substantivo é aqui usado em oposição à substancial. Aquilo que é substancial comporta gradação, pode conter mais ou menos da substância que o compõe. A substantividade define o que é.





de poder. A noção de igualdade inclusiva engloba quatro dimensões: (a) redistributiva, para lidar com as desvantagens socioeconômicas de maneira justa; (b) de reconhecimento da dignidade da pessoa humana em sua interseccionalidade, no intuito de combater estereótipos, preconceitos e violência; (c) participativa, reafirmando o vínculo das pessoas enquanto membros de grupos sociais; (d) acomodadora, no sentido de compreender a diferença como uma questão de dignidade humana (Nações Unidas, 2018, p. 3, item 11).

Da mesma forma, a discriminação é combatida pela CDPD em quatro frentes: (a) discriminação direta, praticada pela via da ação ou omissão contra a pessoa com deficiência tratada de modo desfavorável ou diferente das demais pessoas; (b) discriminação indireta, na qual leis, políticas públicas ou práticas aparentemente neutras acabam por impactar de modo desproporcional as pessoas com deficiência, excluindo-as em razão de sua condição; (c) por negativa de adaptações razoáveis⁴⁰; (d) por assédio, caracterizado pela prática de conduta hostil, degradante ou humilhante, que viola a dignidade da pessoa com deficiência e perpetua diferença e opressão (Nações Unidas, 2018, p. 4-5, item 18).

Conjugando as noções acima, o artigo 29 da CDPD fomenta um modelo de cidadania integral, norteado pela plena e efetiva inclusão da pessoa com deficiência na sociedade. Isso inclui a participação ativa nos processos políticos formais de seu Estado, na gestão de entidades e na condução de questões públicas, assim como a presença na vida pública, por meio de participação em associações e organizações não governamentais, com o que se dá destaque ao movimento social das pessoas com deficiência.⁴¹

Sob a visada da igualdade de oportunidades e igual reconhecimento perante a lei, a exclusão de pessoa com deficiência do processo eleitoral caracteriza forma de discriminação baseada na deficiência, sendo certo que a capacidade legal (*legal agency*) não serve como argumento oponível para afastar o exercício do direito de sufrágio, na forma da alistabilidade ou da elegibilidade (Nações Unidas, 2018, p. 17, item 70). Capacidade legal e capacidade mental distinguem-se: a primeira é ligada ao pertencimento a uma comunidade política e de estar sob o pálio de seu ordenamento jurídico; a segunda se refere ao conjunto de habilidades convencionalmente consideradas para tomada de decisões, variando quanto a pessoa, ao contexto e aos modos de definição dessas habilidades (Nações Unidas, 2014, p. 4-5). No âmbito

⁴⁰ De acordo com a Lei 13.146/2015, art.3º, inciso VI, é a adoção de mecanismos ou ajustes que permitam o gozo de liberdades e o exercício de direitos pela pessoa com deficiência tal qual os demais indivíduos. Atendem a uma demanda particularizada e são direcionadas ao uso de alguém segundo suas especificidades.

⁴¹ O movimento social de pessoas com deficiência conta com organizações em todo o mundo e tem o lema internacional "Nada sobre nós sem nós". Sobre a história do movimento das pessoas com deficiência no Brasil, ver: Ferreira, 2013; Crespo, 2009; Sassaki, 2003.





da capacidade civil, a capacidade mental tem de ser avaliada casuisticamente e, se verificada a necessidade de estabelecimento de curatela, o modelo a ser adotado é de assistência e não de substituição da vontade, conforme estabeleciam as disposições do CC1916 e CC2002 antes das alterações da LBI. O modelo de assistência liga-se a uma noção de autonomia estendida⁴² e entende que o indivíduo pode e deve ser auxiliado por outros agentes no processo de tomada de decisões, sem que com isso a declaração de vontade seja invalidada.

A Lei Brasileira de Inclusão (LBI) disciplina o direito à participação na vida pública e política em seu artigo 76, inserto no título III do Livro I, denominado “Da acessibilidade”, evidenciando a relação que o legislador brasileiro estabelece entre acessibilidade e cidadania. Por acessibilidade⁴³ entenda-se um ecossistema horizontal e democrático, que tem em conta a pluralidade humana ao elaborar ambientes, instrumentos, programas e relações, possibilitando a todas as pessoas estarem presentes no espaço público. Isso se perfaz por políticas públicas que dão acesso aos mesmos direitos gozados por outros cidadãos, mas também ao tornar acessíveis as práticas e procedimentos, de modo a acolher as diferenças que se revelam nas distintas formas de conceber e experienciar o mundo.

O artigo 76 da LBI repete as disposições da CDPD, acrescentando a vedação da possibilidade de instalação de seções eleitorais exclusivas para a pessoa com deficiência e a obrigatoriedade de acessibilidade comunicacional quanto aos pronunciamentos oficiais, propaganda eleitoral obrigatória e debates transmitidos pelas emissoras de televisão, uma vez que se trataria de prática discriminatória. As regras de acessibilidade nas eleições foram incorporadas ao art.135, §6º da Lei 4.737 (1965), determinando que, a cada eleição, os Tribunais Regionais Eleitorais expeçam instruções para garantir acessibilidade aos eleitores com deficiência e mobilidade reduzida, inclusive no que tange ao acesso a sistemas de transporte, o que vem efetivamente ocorrendo, a exemplo da Resolução 23.611 (2019), do

⁴² Distinguindo entre as formas de exercício da autonomia, Gooding (2013) diferencia o gozo da autonomia de modo independente, no qual as escolhas são realizadas individualmente e sem apoio, e o interdependente, onde o suporte e os conselhos de outros agentes nos auxiliam na tomada de decisões.

⁴³ Sassaki (2009) faz referência a seis distintas dimensões da acessibilidade: i) acessibilidade arquitetônica, observada nos ambientes e mobiliários físicos, urbanos e rurais; ii) acessibilidade comunicacional, afetas aos sistemas de comunicação e disseminação de informação em diferentes formas, vias e línguas, englobando a sinalização dos ambientes para pessoas com deficiência auditiva, visual e intelectual; iii) acessibilidade metodológica, representada pelos meios de tornar acessível o lazer, o trabalho, a educação, a cultura etc.; iv) acessibilidade instrumental, verificada na observância do desenho universal no desenvolvimento de objetos, equipamentos e utensílios; v) acessibilidade programática, referente aos programas, políticas públicas e legislações, que devem promover igualdade ao considerar as especificidades da condição humana; vi) acessibilidade atitudinal, representada por condutas e comportamentos sem preconceitos de qualquer natureza, sobretudo de ordem capacitista.





Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que dispõe, inclusive, sobre o voto com auxílio de pessoa da escolha do eleitor com deficiência (art.100), conforme art.76, §1º, inciso IV da LBI. A Resolução prevê, ainda, um formulário para identificação de eleitor com deficiência (art.82, inciso XIII da referida Resolução), ferramenta que pode auxiliar na coleta de dados e produção de material para projetarem-se políticas públicas sobre o tema. Igualmente, em razão da internalização da CDPD, o TSE expediu a Resolução 23.381 (2012), instituindo o programa de acessibilidade da Justiça Eleitoral.

As medidas adotadas são de grande relevância e tem como foco a dimensão arquitetônica, comunicacional e atitudinal da acessibilidade. Por outro lado, não se pode descurar das dimensões metodológicas e instrumentais vinculadas à participação no processo eleitoral e, nesse ponto, é importante observar que a LBI não previu medidas de cunho afirmativo que permitissem instrumentalizar e tornar cogentes os direitos previstos no art.76. Por exemplo, não há qualquer previsão sobre a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das pessoas com deficiência no sentido de fomentar a elegibilidade, conforme o são as disposições do art.44, inciso V da Lei 9.096 (1995), definindo cota para candidatura de mulheres.

A mudança mais marcante provocada pela LBI na seara dos direitos políticos refere-se à alteração do regime da capacidade no Código Civil, conforme referenciado na sessão anterior. Com relação às pessoas com deficiência, o art.85, § 1º da LBI, é expresso em afirmar que a definição de curatela se restringe aos direitos de ordem patrimonial e negocial, não interferindo no direito ao voto⁴⁴, garantindo, portanto, a participação política das pessoas com deficiência.

5 CONCLUSÃO

A digressão histórica do tratamento legislativo dos direitos políticos nas Constituições Brasileiras, bem assim a causa de suspensão destes direitos por incapacidade civil absoluta, conforme prevista no Código Civil até o advento da Lei Brasileira de Inclusão, teve como fundamento, embora nem sempre de maneira clara, razões de natureza intelectual. Diante disso, podemos observar as duas formas como se desenrolou o voto capacitário no Brasil: i) através da exclusão dos analfabetos do processo eleitoral; ii) por meio da suspensão dos direitos políticos do civilmente incapaz. Ambas resultaram em causa de exclusão de um grande

⁴⁴ Importante destacar que o referido artigo é aplicado em interpretação extensiva a outros sujeitos que sofram ações de interdição e que não sejam, como idosos em estado demenciado.





contingente de brasileiros do âmbito decisório público político, em razão de supostamente não possuírem habilidades intelectuais para o exercício da escolha de representantes, fosse motivada por caracteres biológicos, fosse pela baixa instrução. A restrição à possibilidade de participação política teve fortes impactos nas relações sociais e consistiu num modo de interdição do discurso daqueles indivíduos no âmbito político, passando a ser desqualificado, considerado inferior ao de outros.

A exclusão dos analfabetos e absolutamente incapazes concretizou uma espécie de aristocracia dos melhores, dos cultos e letrados, os quais supostamente estariam mais habilitados a conduzir a coisa pública e dirimir sobre os interesses coletivos, aos moldes do governo do rei filósofo, de Platão, em verdade, uma forma de tirania. A moderna concepção do processo democrático e de deliberação sobre o comum, em sua gestão horizontal, impõe uma noção de cidadania substantiva, que não se conforma com a igualdade meramente formal. A política enquanto espaço de coalisão das diferenças e formação de consensos através dos dissensos, depende da presença de todos no espaço público e remete ao diálogo e debate em que cada qual pode apresentar sua perspectiva sobre os temas em que afetam a coletividade.

REFERÊNCIAS

ALEIXO, José Carlos B. O voto do analfabeto no Brasil. *R. Civ.pol.*, Rio de Janeiro, vol. 26, 1, p. 11-21, 1983.

AMARAL, Francisco. *Direito civil: Introdução*. 3. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BATISTON DAL BOSCO, Amanda; PECCININ, Luiz Eduardo; COPI, Lygia Maria. Os desafios à candidatura das pessoas com deficiência intelectual no sistema eleitoral brasileiro. *Migalhas*, 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/329793/os-desafios-a-candidatura-das-pessoas-com-deficiencia-intelectual-no-sistema-eleitoral-brasileiro>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. *Na medida da pessoa humana: estudos de direito civil constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 11 mai. 2022.

BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em:





http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 11 mai. 2022.

BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 11 mai. 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 11 mai. 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 1 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2022.

BRASIL. *Lei 3.071 de 01 de janeiro de 1916*. Brasília, DF: Presidência da República [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm. Acesso em: 15 dez 2016.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. *Institui o Código Eleitoral*. Diário Oficial [da] União. Brasília, DF, 19 jul. 1965b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em 23 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995. *Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal*. Diário Oficial [da] União. Brasília, DF, 19 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em 23 jan. 2024.

BRASIL. *Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002*. Brasília, DF: Presidência da República [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 05 jul 2016.

BRASIL. *Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009*. Brasília, DF: Presidência da República [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6949.htm. Acesso em 08 abr. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015*. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm. Acesso em 05 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.611, de 19 de dezembro de 2019*. Brasília, DF: Presidência da República [2019]. Disponível em:





<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-611-de-19-de-dezembro-de-2019-1>. Acesso em: 23 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução 23.381, de 19 de junho de 2012*. Brasília, DF: Presidência da República [2012] Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2012/resolucao-no-23-381-de-19-de-junho-de-2012>. Acesso em: 23 abr. 2022.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAPONI, Sandra. *Loucos e degenerados: uma genealogia da psiquiatria ampliada*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

CRESPO, Ana Maria Morales. *Da invisibilidade à construção da própria cidadania – Os obstáculos, as estratégias e as conquistas do movimento social das pessoas com deficiência no Brasil, através das histórias de vida de seus líderes*. 2009. 386f. Tese. (Doutorado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*. Teoria geral do direito civil. 35.ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

FERRARO, A.R.; KREIDLOW, D. Analfabetismo no Brasil: configuração e gênese das desigualdades regionais. *Educação & Amp. Realidade*, vol.29 (2), p.179-200, 2004.

FERRARO, A.R.; LEÃO, M. Lei Saraiva (1881): Dos argumentos invocados pelos liberais para exclusão dos analfabetos do Direito de voto. *Educação Unisinos*, vol 16 (3), p.241-250, 2012.

FERREIRA, Gildete. *Nada sobre nós, sem nós: um estudo sobre o protagonismo da pessoa com deficiência nas políticas sociais*. 2013. 84f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2013.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Trad. Roberto Machado. 19.ed. Rio de Janeiro: Graal, 2004.

FOUCAULT, Michel. *O poder psiquiátrico*. Trad. Eduardo Brandão. 1.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FOUCAULT, Michel. *Os anormais*. Trad. Eduardo Brandão. WMF: São Paulo, 2010.

FREITAS, Augusto Teixeira de. *Consolidação das leis civis*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496206>. Acesso em 06 mai. 2022.

GOODING, Piers. Supported Decision-Making: A Rights-Based Disability Concept and its Implications for Mental Health Law. *Psychiatry, Psychology and Law*, Australian, New Zealand, Vol.20, issue 3, p.431-451, 2013.





JANNUZZI, G. Martino. *A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI*. São Paulo: Autores Associados, 2004.

MACHADO, Adenildo Junior. O exercício dos direitos políticos pela pessoa com deficiência intelectual. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 35-66, 2019.

MENEZES, Joyceanne Bezerra. O direito protetivo no Brasil após a convenção sobre a proteção da pessoa com deficiência: impactos do novo CPC e do Estatuto da Pessoa com Deficiência. *Civilística*, Rio de Janeiro, A.4 n. 1, jan/jun 2015. Disponível em: <http://civilistica.com/wp-content/uploads/2016/01/Menezes-civilistica.com.4.n.1.2015.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2022.

MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2007.

NAÇÕES UNIDAS. Committee on the Rights of Persons with Disabilities. *General comment n.º.1*. Genebra: s.n., 2014a. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx>. Acesso em: 22 fev. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. Committee on the Rights of Persons with Disabilities. *General comment n.º.6 on equality and non-discrimination*. New York, Geneva: United Nations, 2018. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crpd/pages/gc.aspx>. Acesso em: 24 abr. 2022.

PORTUGAL. Ordenações Filipinas. *Código Filipino, ou, Ordenações e Leis do Reino de Portugal*: recopiladas por mandado d'el-Rei D.Filipe I - Ed. fac-similar da 14.ed., segundo a primeira, de 1603 e a nona de Coimbra, de 1821. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. Vol 1. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. Niterói: Impetus, 2012.

SANDEL, Michael J. *Contra a perfeição: ética na era da engenharia genética*. Trad. Anan Carolina Mesquita. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

SASSAKI, Romeu Kazumi. *Vida independente: história, movimento, liderança, conceito, filosofia e fundamentos, reabilitação, emprego e terminologia*. São Paulo, 2003.

SASSAKI, Romeu Kazumi. Inclusão: acessibilidade no lazer, trabalho e educação. *Revista Nacional de Reabilitação (Reação)*, São Paulo, Ano XII, p. 10-16, mar./abr., 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOUSA, Alessandra Moraes de. *O significado da (in)capacidade de pessoas com deficiência intelectual – uma questão de biopoder*. 2018. 159f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018.

DADOS DA PUBLICAÇÃO





Categoria: artigo submetido ao *double-blind review*.

Recebido em: 31/05/2022.

Aceito em: 29/10/2024.

