

SUB-REPRESENTATIVIDADE E SUBCIDADANIA POLÍTICAS NO BRASIL

<http://dx.doi.org/10.21527/2176-6622.2023.59.12174>

Submetido em: 20/3/2021

Aceito em: 20/4/2022

Luciana Cristina de Souza

Autora correspondente: PPG em Direito nas Relações Econômicas e Sociais – Faculdade Milton Campos.
<http://lattes.cnpq.br/7485564742694522>. <https://orcid.org/0000-0003-1473-3849>.
dralucianacsouza@gmail.com

Vinicius Ribeiro Barros

PPG em Direito nas Relações Econômicas e Sociais – Faculdade Milton Campos.
<http://lattes.cnpq.br/9516051901964464>. <http://orcid.org/0000-0002-9900-5690>

RESUMO

O artigo tem por objetivo analisar a baixa representatividade política de alguns segmentos sociais brasileiros, que causa a situação política e social de subcidadania. Defende-se a hipótese de que os valores democráticos inscritos na Constituição da República de 1988 devem ser assegurados a todas e todos com equidade, sob pena de se favorecer o controle estatal por uma elite pouco preocupada com o restante da sociedade. Por meio da metodologia de coleta e análise de dados indiretos sobre representatividade no país, incluindo-se as eleições de 2020, aliado ao método dedutivo e à pesquisa documental, foi desenvolvida a reflexão sociojurídica sobre a necessidade de modificação do atual sistema político e partidário de representatividade, para que os ocupantes das casas legislativas reflitam sobre a demografia da população, algo que hoje não acontece. Sem a transformação dessa realidade, continuará se perpetuando um modelo falacioso de participação política que não transforma efetivamente direitos fundamentais em políticas públicas de acesso.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia; minorias; representatividade; subcidadania.

POLITICAL SUB-REPRESENTATIVITY AND SUB-CITIZENSHIP IN BRAZIL

ABSTRACT

The article aims to analyze the low political representativeness of some Brazilian social segments, which causes their political and social situation and sub-citizenship. The hypothesis is defended that the democratic values inscribed in the Constitution of the Republic of 1988 should be guaranteed to all and all with equity, under the penalty of favoring state control by an elite that is little concerned with the rest of society. Through the methodology of collecting and analyzing indirect data on representativeness in the country, including the 2020 Elections, combined with the deductive method and documentary research, a socio-legal reflection was developed on the need to modify the current political and partisan system of representativeness so that the inhabitants of the Legislative Houses reflect the demographics of the population, which today does not happen. Without the transformation of this reality, a fallacious model of political participation will perpetuate that does not effectively transform fundamental rights into public access policies.

KEYWORDS: Democracy; Minorities; Representativeness; sub-citizenship.

1 INTRODUÇÃO

Ao ser promulgada a Constituição Federal, no dia 5 de outubro de 1988, afirmou-se, em seu preâmbulo, que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a liberdade, a igualdade e a justiça (BRASIL, 1988). O Brasil é autointitulado democrático. Ocorre que, para uma sociedade ser considerada democrática, é fundamental que a população consiga dialogar com o poder público, para que seus anseios e necessidades sejam discutidos e solucionados. Logo, para que isto fosse possível, se decidiu que o povo seria representado por representantes eleitos, estando garantidos o sufrágio universal e o voto direto e secreto, com igual valor para todos. Ao se passar mais de três décadas da promulgação da CRFB/88, contudo, percebe-se que existem grupos sociais que estão sub-representados, ou seja, proporcionalmente, pessoas desses grupos se elegem muito menos que de outros grupos, como no caso das pessoas de cor preta e parda.

Esta situação gera o grave problema da falta de representatividade de grupos minoritários. Neste contexto, o objetivo do presente trabalho será o de analisar se esta baixa representatividade política pode afetar o princípio constitucional da igualdade material destas minorias, partindo da hipótese de que a falta de representatividade política agrava a situação de exclusão social destas pessoas, deixando-as à margem de muitas decisões políticas e ferindo seus direitos humanos enquanto cidadãos em uma democracia que, segundo a Constituição da República de 1988, compromete-se em ser plural (WOLKMER, 2004). Assim, justifica-se o estudo na medida em que, conforme o princípio constitucional da igualdade, todos têm direito à adequada representação política.

Na verdade, o que se vê acontecer é uma situação de duplicidade de valoração da cidadania, não em seu sentido técnico-formal, mas na acepção sociopolítica, o que leva à consideração da importância de se estabelecer um diálogo crítico sobre a democracia simbólica no Brasil dos dias atuais, posto que sua concepção real desperta intensa polêmica, especialmente quanto às responsabilidades que o Estado deve assumir para assegurar o acesso dos cidadãos à participação política e à efetivação de direitos fundamentais. No regime democrático que foi instaurado após 1988 de nítida inspiração advinda do constitucionalismo alemão da época, que primava pela defesa dos direitos fundamentais – a exemplo de Häberle (1997) – a correção das distorções sociais que separam nosso país em “dois brasis” deve ser um compromisso político do governo para com a densificação dos valores constitucionais.

É importante garantir o empoderamento dos cidadãos nas decisões políticas e cumprir os direitos individuais e sociais fundamentais para assegurar práticas democráticas na vida real e o respeito à Constituição. (SOUZA, 2021, p. 219).

[...]

Como os governos latino-americanos têm tradição autoritária em relação ao tratamento dos cidadãos... Uma nova infraestrutura estatal é exigida para fortalecer a participação das pessoas e garantir a estabilidade do Estado, estimulando um melhor tipo de governança. A fim de alcançar a melhoria da qualidade democrática, devem ser desenvolvidas algumas ações visando a maior responsabilização dos agentes públicos e políticos, e outras medidas que colaborem para a democracia efetiva no Brasil (SOUZA, 2021, p. 222-223).

Apesar dos anos de luta social ocorridos no século 20, que culminaram em mudanças sociais importantes, a exclusão do papel de cidadão – e, portanto, de sujeito político ativo – ainda persiste uma distância significativa entre o conceito formal e estrito adotado no Estado de Direito moderno para o termo democracia e sua prática efetiva pelos atores políticos. A correção desse paradigma é essencial para que o Brasil alcance patamares mais dignos de qualidade de vida humana, pois há uma demanda crescente de empoderamento cidadão na prática cotidiana por segmentos excluídos de direitos fundamentais e que veem no aumento de sua inserção, no processo político de tomadas de decisão, a oportunidade de serem genuinamente tratados como cidadãos (SOUZA, 2010, p. 125).

Considere-se a composição atual do Congresso Nacional brasileiro, cujo perfil é representado majoritariamente por homens, brancos, na faixa dos 50 anos, com formação superior, empresários e donos de patrimônio superior a R\$ 1 milhão (SARDINHA, 2015). As demandas sociais por inclusão econômica, cultural e política oriundas de outros grupos da sociedade civil não são do interesse desse grupo de mandatários

políticos que, em tese, representam o povo nos processos de tomadas de decisão do Estado, conforme registra o excerto disponível na página do Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz:

Na abertura dos trabalhos legislativos, neste mês de fevereiro, dispara o sinal de alerta para as pautas conservadoras que tramitaram na Câmara e no Senado em 2015 e que deverão ser retomadas em 2016. A perspectiva é de muitos embates, em um Congresso que conta com 275 dos seus deputados integrando a Frente Parlamentar de Segurança Pública, conhecida como a *bancada da bala*; 198 na Frente Parlamentar Ruralista (*bancada do Boi*) e 74 na Frente Parlamentar Evangélica, *bancada da Bíblia*, sendo que 20 parlamentares atuam nas três frentes e 127 em pelo menos duas delas simultaneamente. Ao todo, 373 (73%) dos 513 deputados estão inscritos em pelo menos um dos três grupos. (CEE, 2016).

Infelizmente, não houve alteração dessa realidade de sub-representação de outros segmentos sociais, como a metodologia de coleta e análise de dados indiretos das últimas eleições nos mostrou como resultado. A elite política e parte significativa dos parlamentares, em verdade, não apresentam nenhum grau de genuína representatividade popular (HOLANDA, 1995, p. 145-146). O governo “entre amigos”, nociva tradição brasileira, continua a existir. Em decorrência dessa realidade, os segmentos sociais “subcidadãos” ficam desprovidos do poder de controle ao qual os grupos lobistas têm acesso, vendo seus direitos básicos serem alijados e a fruição da prática democrática prejudicada. Segundo Mario Procopiuck, no entanto, a legitimidade da representação democrática depende de que o governo eleito defenda o interesse comum da sociedade (2013, p. 179); por isso, as autoridades públicas devem atuar como guardiãs do bem-estar público.

Para melhor compreender esse desafio brasileiro, a presente pesquisa também utilizou o método dedutivo quanto à análise doutrinária, bem como a metodologia de pesquisa documental e legislativa sobre as categorias de estudo. O principal repositório consultado foi a base de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral. A hipótese ora defendida é a de que o Brasil possui duas categorias de cidadãos, uma que usufrui do privilégio de poder participar e representar a sociedade ativamente nas casas legislativas, e outra, em que é tratado como subcidadão, com imensas dificuldades e obstáculos a vencer para alcançar um cargo parlamentar, devido à exclusão provocada pelo próprio sistema representativo e partidário nacional. Neste sentido, este artigo quer evidenciar que sem a modificação do atual paradigma de participação política, a subcidadania não conseguirá ser erradicada do país.

2 A REPRESENTATIVIDADE DE GRUPOS VULNERÁVEIS NO BRASIL

Conforme o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988). Nesta perspectiva, é possível perceber que os representantes do Poder Executivo e do Legislativo têm uma importância basilar na representação dos interesses da nação brasileira, o que não exclui a necessidade de construção social do sentido da Constituição (WOLKMER, 2004), a que Peter Häberle chama de densificação constitucional (HÄBERLE, 1997), e que acontece por meio da democracia de cidadãos, ou *burguerdemokratie* (HÄBERLE *apud* SOUZA, 2021). Isto ocorre porque o Brasil é um Estado Democrático de Direito, ou seja, todos os cidadãos atuam, direta ou indiretamente, na criação de leis e no desenvolvimento estrutural e social do país. Assim sendo, e de acordo com o artigo 14 da CRFB/88 (BRASIL, 1988), a soberania popular é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. Logo, na democracia de cidadãos (*bürgerdemokratie*) (HÄRBELE *apud* SOUZA, 2021), para que seja possível exercer a democracia em um país com mais de 200 milhões de habitantes, é necessário que existam representantes de todos os segmentos sociais, de forma a englobar os mais variados tipos de opiniões e interesses, possibilitando a representação mais aproximada possível do que o país é.

Estes representantes somente podem ser eleitos se estiverem filiados a algum partido, conforme prevê o artigo 14, §3º, V, da CRFB/88. Desta forma, a democracia brasileira é caracterizada como uma democracia representativa partidária, onde a vontade política do povo é exercida por intermédio de representantes eleitos (CANFORA, 2007). Sobre este aspecto, é importante salientar que o que torna um Estado Democrático não é a participação de partidos políticos na representação da sociedade junto às instâncias políticas estatais, mas, sim, o compromisso partidário com a democracia, aliado à capacidade de levar as demandas sociais às decisões políticas (MEZZAROBÀ, 2011, p. 44). No caso do Brasil, o presidente da República, senadores,

governadores e prefeitos são eleitos pelo sistema majoritário, ou seja, quem tiver mais votos, está eleito. Por sua vez, os deputados e vereadores são eleitos pelo sistema proporcional, de forma que:

para conhecer os deputados e vereadores que vão compor o Poder Legislativo, deve-se, antes, saber quais foram os partidos políticos vitoriosos para, depois, dentro de cada agremiação partidária que conseguiu um número mínimo de votos, observar quais são os mais votados. Encontram-se, então, os eleitos. Esse, inclusive, é um dos motivos de se atribuir o mandato ao partido e não ao político.

Funciona assim o sistema proporcional: para se chegar ao resultado final, aplicam-se os chamados quocientes eleitoral (QE) e partidário (QP). O quociente eleitoral é definido pela soma do número de votos válidos (= votos de legenda e votos nominais, excluindo-se os brancos e os nulos), dividida pelo número de cadeiras em disputa. Apenas partidos isolados e coligações que atingem o quociente eleitoral têm direito a alguma vaga.

A partir daí, analisa-se o quociente partidário, que é o resultado do número de votos válidos obtidos, pelo partido isolado ou pela coligação, dividido pelo quociente eleitoral. O saldo da conta corresponde ao número de cadeiras a serem ocupadas.

Havendo sobra de vagas, divide-se o número de votos válidos do partido ou da coligação, conforme o caso, pelo número de lugares obtidos mais um. Quem alcançar o maior resultado assume a cadeira restante. (ROSA, 2013).

Com este sistema é possível perceber que o Brasil possui uma representatividade proporcional em relação à população, ou seja, para se eleger, é necessário ter recebido ao menos o número mínimo de votos proporcionais para assumir a vaga. Acreditava-se que seria possível representar a população brasileira desta maneira. E, de fato, representa com exatidão numérica o número de habitantes do país; contudo, ao se analisar o perfil dos políticos brasileiros, é notável que a representatividade numérica existe, mas a representatividade sociocultural do Brasil ainda está longe de ser alcançada.

Consideremos a realidade nacional. O Brasil chegou a 211,8 milhões de habitantes em 2020 (INSTITUTO..., 2020). De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, “42,7% dos brasileiros se declararam como brancos, 46,8% como pardos, 9,4% como pretos e 1,1% como amarelos ou indígenas” (INSTITUTO..., 2019a). Ademais, o número de mulheres no país é superior ao de homens, sendo a população composta por 48,2% de homens e 51,8% de mulheres (INSTITUTO..., 2019b). Neste sentido, poderia ser razoável afirmar que as mulheres ou as pessoas pardas correspondem a uma maioria e não a uma minoria social no Brasil.

Existe, porém, uma diferença entre minoria demográfica e minoria no acesso aos direitos. A primeira reflete somente um valor matemático, e um exemplo disso são os indígenas, que são uma minoria demográfica e também uma minoria no acesso aos direitos. Nem sempre, todavia, uma minoria reflete um pequeno número de indivíduos de determinado grupo social. Existem grupos, como o das mulheres e pessoas negras, que são milhões de pessoas no país e, mesmo assim, são considerados grupos minoritários ante a sua maior vulnerabilidade político-social e quanto ao reconhecimento de seus direitos fundamentais. Neste sentido,

Presentemente, não existe uma definição universalmente aceita de “minoria”. Isto deve-se sobretudo ao facto de existir uma grande variedade de exemplos do que pode ser considerado uma minoria, que nem sempre são comparáveis: algumas minorias vivem em áreas comunitárias definidas, outras encontram-se espalhadas por um país ou mesmo por mais do que um país; algumas têm um sentido pronunciado de identidade cultural coletiva, baseado em eventos históricos, enquanto outras apenas têm um conhecimento limitado do seu legado comum; algumas têm um elevado grau de autonomia, enquanto outras estão longe de se governarem a si próprias; algumas têm um desejo mais vincado de preservarem e desenvolverem a sua cultura e traços característicos, enquanto outras não tanto. Por conseguinte, os Estados interpretam o termo “minoria” por si mesmos e de formas diferentes. (BENEDEK, 2012, p. 470-471).

De acordo com Axel Honneth (2009), o reconhecimento de um indivíduo como sujeito autônomo e atuante em uma sociedade depende de sua realização em três níveis, a saber: o pessoal (amor), o social (solidariedade) e o jurídico-estatal. No primeiro, é fundamental que a pessoa humana tenha de si a ideia de sujeito de direitos, o que sabemos que lhe é negado, em virtude do constante processo de exploração e invisibilização de alguns segmentos sociais, os quais muitas vezes não sentem fazer jus, por exemplo, a uma representação política adequada. No segundo, a estima social é crucial, o que torna o discurso de ódio e as

ideologias elitistas um obstáculo à inclusão política mais plural, visto que alguns grupos no poder promovem desinformação contra os que lhes são contrários. No terceiro, o autor destaca que as normas e o Estado precisam agir ativamente, no sentido de proteger aqueles que são agredidos e excluídos nos níveis anteriores, o que, infelizmente, não tem acontecido no Brasil.

A partir desta análise, é correto afirmar que o reconhecimento é a base para uma democracia participativa mais ampla. E também, que para saber se um determinado grupo social é ou não uma minoria, é necessário avaliar esses níveis de exclusão concretamente. E foi isto que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística do Brasil fez, ao realizar uma ampla pesquisa sobre as desigualdades sociais por cor e gênero no Brasil. Segundo o estudo, os níveis de vulnerabilidade econômica e social é maior nas populações de cor preta, parda e indígena e no gênero feminino (INSTITUTO..., 2019c, p. 1-2). No mercado de trabalho, o rendimento médio mensal de uma pessoa ocupada branca, em 2018, era de R\$ 2.796. Por sua vez, os pretos e pardos receberam em média R\$ 1.608, um valor que é 73,9% inferior ao das pessoas brancas (INSTITUTO..., 2019c, p. 3). Conforme a pesquisa, esta diferença por cor

...é explicado por fatores como segregação ocupacional, menores oportunidades educacionais e recebimento de remunerações inferiores em ocupações semelhantes.

(...)

Destaca-se a vantagem dos homens brancos sobre os demais grupos populacionais, sendo que a maior distância de rendimentos ocorre quando comparados às mulheres pretas ou pardas, que recebem menos da metade do que os homens brancos auferem (44,4%). O segundo grupo de maior vantagem é o da mulher branca, que possui rendimentos superiores não só aos das mulheres pretas ou pardas, como também aos dos homens dessa cor ou raça (razões de 58,6% e 74,1%, respectivamente). Os homens pretos ou pardos, por sua vez, possuem rendimentos superiores somente aos das mulheres dessa mesma cor ou raça (razão de 79,1%, a maior entre as combinações).

(...)

Em relação ao nível de instrução, as pessoas ocupadas de cor ou raça preta ou parda receberam rendimentos por hora trabalhada inferiores aos das pessoas brancas, independentemente do nível considerado. (INSTITUTO..., 2019c, p. 3).

Enquanto o rendimento médio de pessoas ocupadas de cor preta ou parda atingiu R\$ 10,10 por hora, a média de uma pessoa branca é de R\$ 17,00 por hora. Ademais, ao analisar os cargos gerenciais de alto rendimento, notou-se que 85,9% destes são preenchidos por pessoas brancas e 11,9% por pessoas pretas ou pardas. Por sua vez, nos cargos gerenciais com os rendimentos mais baixos havia 45,3% de pessoas pretas ou pardas, e 53,2% de brancas (INSTITUTO..., 2019c, p. 4). Ao analisar a distribuição de renda, verificou-se a mesma desigualdade. Assim, apesar de a população preta e parda ser maioria no país, esse grupo representou somente 27,7% dos mais ricos; por outro lado, entre os 10% mais pobres, representaram 75,2% dos indivíduos (INSTITUTO..., 2019c, p. 4). Em relação às condições de moradia,

...verificou-se maior proporção da população preta ou parda residindo em domicílios sem coleta de lixo (12,5%, contra 6,0% da população branca), sem abastecimento de água por rede geral (17,9%, contra 11,5% da população branca), e sem esgotamento sanitário por rede coletora ou pluvial (42,8%, contra 26,5% da população branca), implicando condição de vulnerabilidade e maior exposição a vetores de doenças. (INSTITUTO..., 2019c, p. 5).

A pesquisa, ao abordar a educação no Brasil, também demonstra que as minorias têm um ensino deficitário. Deste modo, a taxa de analfabetismo em 2018 da população preta ou parda foi, em média (urbano e rural), de 9,1%, com alarmantes 20,7% para a zona rural. Já a população branca teve uma porcentagem média de 3,9% (INSTITUTO..., 2019c, p. 7). No Ensino Superior, na proporção de jovens de 18 a 24 anos que concluíram ou que estão cursando a faculdade pública ou privada, as pessoas de cor branca são praticamente o dobro (36,1%) dos indivíduos de cor preta ou parda, com 18,3% (INSTITUTO..., 2019c, p. 7). Insta salientar que no século 21 a educação tem se mostrado como principal meio para que as minorias consigam sair de sua posição desigual. Assim, é importantíssimo que os indivíduos que compõem estes grupos estejam estudando, para acelerar ao máximo sua igualdade material na sociedade e sua devida estabilidade financeira.

Ao baixo acesso à educação deve ser somado outro fator, que impede a melhoria das condições de vida das minorias sociais: a violência. Essa é uma triste característica dos bairros pobres do Brasil. Desta maneira, a taxa de homicídios em 2017, a cada 100 mil habitantes, foi de 16 entre as pessoas brancas e de 43,4 entre os indivíduos pretos ou pardos (INSTITUTO..., 2019c, p. 9). A partir deste panorama, é possível perceber que uma pessoa parda ou preta tem 2,7 vezes mais chances de morrer por um homicídio intencional que um indivíduo branco. Neste contexto,

Em todos os grupos etários, a taxa de homicídios da população preta ou parda superou a da população branca, contudo, é preciso destacar a violência letal a que os jovens pretos ou pardos de 15 a 29 anos estão submetidos: nesse grupo, a taxa chegou a 98,5 em 2017, contra 34,0 entre os jovens brancos. Considerando os jovens pretos ou pardos do sexo masculino, a taxa, inclusive, chegou a atingir 185,0. (INSTITUTO..., 2019c, p. 10).

Além do sofrimento físico e psicológico que os familiares da vítima de homicídio têm que suportar, existe o impacto econômico e social. Esses cidadãos, muitas vezes, têm filhos e pessoas que dependem financeiramente do falecido, de forma que a alta taxa de homicídios das minorias tem íntima relação com a exclusão social. Esta é a razão pela qual hoje se defende que seja feito o estudo multidimensional das causas da pobreza. Durante décadas a análise se restringiu tão somente ao campo econômico, e a descrição unidimensional impediu que se pudesse ter uma perspectiva mais ampla e crítica da real situação dos segmentos mais vulneráveis da sociedade (COBO; ATHIAS; MATTOS, 2014, p. 14).

Nesta perspectiva, indaga-se se a falta de representatividade política poderia agravar a situação de exclusão social das minorias, pois, ao não estarem adequadamente representadas, é provável que as demandas sociais dos grupos sub-representados não sejam alvo de análise por parte do legislativo, gerando, como consequência, a falta de projetos de lei que visem a melhoria das condições de vida destes indivíduos. A democracia se erige sobre a expectativa e reafirmação, por meio das normas jurídicas, da existência de uma hipotética unidade de todos os cidadãos que comporia a noção política de povo (SOUZA, 2010, p. 121), sem, contudo, genuinamente defender uma pluralidade que resulte em unidade, além de ser desprovida de instrumentos participativos eficientes e inclusivos de todos os segmentos sociais.

Lidar com essa pluralidade na democracia, portanto, é mais complexo do que simplesmente enunciá-la nas leis, visto que a cidadania efetiva depende também das condições materiais necessárias à sua fruição. Por isso, é tão grave o problema da baixa qualidade da representação partidária de todos os segmentos sociais brasileiros, uma vez que, segundo Canfora (2007, p. 280-281):

- a) nem todos os cidadãos conseguem se inserir nos quadros competitivos dos partidos existentes, o que lhes impede de serem ouvidos a partir de suas próprias perspectivas de vida;
- b) os partidos menores são sistematicamente prejudicados na percepção de verbas e na distribuição de cargos parlamentares, o que os força a fazer coalizões com outras vertentes políticas, por vezes distintas da ideia inicial que defenderam perante seus eleitores;
- c) o eleitorado dessas associações partidárias, percebendo a mudança e a fragilidade da representação, tende a migrar o voto para candidatos potencialmente vencedores, ainda que sem conexão eleitoral significativa com suas opiniões políticas, passando a atuar como cidadãos subalternos.

3 A FALTA DE REPRESENTATIVIDADE NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

Para analisar essa temática, realizou-se uma pesquisa indireta de dados estatísticos fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral sobre as eleições municipais ocorridas no Brasil nos anos de 2016 e 2020. No ano de 2016, as eleições ocorreram nos dias 2 de outubro e 30 de outubro (primeiro e segundo turno, respectivamente). Nestas datas, 468.993 mil candidatos aptos concorreram para os cargos de prefeito (15.756 mil), vice-prefeito (15.813 mil) e vereador (437.424 mil). Deste total, 68.901 foram eleitos. Em relação à cor e ao gênero dos candidatos e dos eleitos, a conjuntura das eleições municipais de 2016 ficou estabelecida conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Gênero e cor nas eleições municipais de 2016

Eleições 2016 (prefeito/vice-prefeito e vereador)	Total de Candidatos aptos	Total de Eleitos
Gênero	Masculino: 68,7% (322.088 mil)	Masculino: 86,6% (59.644 mil)
	Feminino: 31,3% (146.864 mil)	Feminino: 13,4% (9.251 mil)
	“Não divulgável”: 0,008% (41)	“Não divulgável”: 0,009% (6)
Cor	Branca: 51,71% branca (242.496 mil)	Branca: 58,82% (40.528 mil)
	Parda: 38,94% (182.628 mil);	Parda: 35,8% (24.668 mil)
	Preta: 8,57% (40.197 mil)	Preta: 4,57% (3.152 mil)
	Amarela: 0,44% (2.052 mil)	Amarela: 0,53% (363)
	Indígena: 0,34% (1.579 mil)	Indígena: 0,27% (184)
	“Não divulgável”: 0,01% (41)	“Não divulgável”: 6

Fonte: Dados obtidos no sistema de estatísticas eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral.

À vista do apresentado, é possível constatar que, nas eleições de 2016, a pessoa branca do gênero masculino foi a que obteve melhores resultados. Conforme o quadro apresentado, o gênero masculino aumentou sua porcentagem em relação aos que se candidataram e foram eleitos, de forma que eram 68,7% dos que se candidataram e foram 86,6% dos eleitos. Em relação à cor, o aumento percentual dos brancos foi de 7,11%, sendo 51,71% dos candidatos e 58,82% dos eleitos. Salienta-se que, ao se comparar as porcentagens entre os candidatos e os eleitos, o gênero feminino e as pessoas de cor preta ou parda tiveram uma expressiva diminuição, situação inversa dos homens brancos.

A participação da mulher entre as que se candidataram e foram eleitas sofreu uma diminuição percentual de 17,9%. Este percentual de 13,4% das mulheres eleitas nas eleições municipais se mostra muito aquém do que deveria ser o real, haja vista que o gênero feminino é o maior no país e, portanto, deveria ter uma porcentagem de representantes que fosse ao menos próxima dos 51,8%, que é a porcentagem da população feminina no Brasil. A negligência com políticas públicas que pudessem estabelecer a participação política paritária em nosso país ficou ainda mais evidente em março de 2021, quando o governo federal se recusou a aderir a um pacto global em favor das mulheres, firmado por mais de 60 democracias, unindo-se, nessa postura, a Estados conservadores e autoritários como a Arábia Saudita, o Egito e a China, deixando clara a oposição da gestão atual frente aos direitos sexuais (CHADE, 2021).

Em relação aos pardos e pretos, a situação se repete, com 38,94% e 8,57% de candidatos de cor parda e preta, respectivamente, porém, com somente 35,8% (pardos) e 4,57% (pretos) eleitos, havendo uma redução percentual em ambos os casos e de praticamente 50% entre os candidatos pretos.

Estes dados apontam que pode existir um viés discriminador nas escolhas eleitorais dos votantes, mas, para analisar se estes dados não são uma exceção, é necessário observar as últimas eleições municipais de 2020, conforme demonstrado no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Gênero e cor nas eleições municipais de 2020

Eleições 2020 (prefeito/vice-prefeito e vereador)	Total de Candidatos aptos	Total de Eleitos
Gênero	Masculino: 66,6% (354.593 mil)	Masculino: 84,3% (57.193 mil)
	Feminino: 33,4% (178.175 mil)	Feminino: 15,7% (10.686 mil)

Cor	Branca: 48,19% (256.720 mil),	Branca: 55,56% (37.714 mil)
	Parda: 39,47% (210.305 mil)	Parda: 37,25% (25.286 mil)
	Preta: 10,46% (55.726 mil)	Preta: 5,6% (3.800 mil);
	Amarela: 0,35% (1.864 mil)	Amarela: 0,39% (262)
	Indígena: 0,39% (2.083 mil)	Indígena: 0,28% (190)
	“Sem informação”: 1,14% (6.070 mil)	“Sem informação”: 0,92% (627)
Pessoa com deficiência	1,18% (6.584 mil) declararam ter alguma deficiência	0,051% (35)

Fonte: Dados obtidos no sistema de estatísticas eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral.

As eleições municipais de 2020 ocorreram nos dias 15 (primeiro turno) e 29 (segundo turno) de novembro. Nestas datas, 18.389 mil pessoas concorreram para o cargo de prefeito, 18.523 mil para o de vice-prefeito e 495.856 mil para o de vereador. Assim, houve um total de 532.768 candidatos. Ao analisar os dados das eleições de 2020, é visível que o homem branco é o que tem mais chances de ser eleito quando se candidata, isto porque continua a ser o gênero mais eleito, com 84,3% dos eleitos para vereador, prefeito e vice-prefeito; e pertence ao grupo com a cor que mais é eleita, com um total de 55,56% de brancos eleitos em 2020 para os cargos citados.

Além das minorias políticas citadas em 2016 (pretos, pardos e mulheres), a pessoa com deficiência, em 2020, pôde incluir a autodeclaração de deficiência no registro de pedidos de candidatura, configurando um importante avanço na verificação da representatividade deste grupo. Assim, um total de 6.584 pessoas, quando da candidatura, declarou ter alguma deficiência ao Tribunal Superior Eleitoral. Deste montante, somente 35 conseguiram se eleger, representando somente 0,051% do total de eleitos em 2020. Insta salientar que, de acordo com o último Censo Demográfico, 23,9% da população brasileira declarou ter ao menos uma deficiência (INSTITUTO..., 2010). Nesta perspectiva, é visível que este grupo também está sub-representado.

Mulheres, negros, pardos e pessoas com deficiência ainda estão distantes de estarem devidamente representados. Esta situação pode ocasionar um esquecimento acerca da necessidade de melhorias estruturais e sociais para estas pessoas, ao desconsiderar a multidimensionalidade da pobreza no Brasil (COBO; ATHIAS; MATTOS, 2014), exemplificada pela falta de políticas públicas que visem a diminuição da desigualdade ou de projeto de leis que objetivem a igualdade material. Esta conjuntura agrava ainda mais o problema da exclusão social, de forma a perpetuar e dificultar o acesso destas pessoas a melhores condições e oportunidades de emprego, moradia e renda, assim como de inclusão nas políticas partidárias que visam as eleições para cargos dos Poderes Executivo e Legislativo.

A chave para o constitucionalismo e a “verdade” democrática são encontradas quando existem políticas de Estado que reconhecem a soberania do povo (KALYVAS, 2013, p. 65); portanto, a “democracia constituinte se refere a uma prática coletiva, envolvendo uma pluralidade de atores que juntos constituem, para estabelecê-la conjuntamente” (KALYVAS, 2013, p. 69), o que ainda não ocorre no Brasil. Um exemplo do que poderia ser feito para transformar esta realidade, se conduzida sua votação com empenho pela atual legislatura, é a proposta que o senador Romário Faria enviou, como emenda à Constituição nº 34, de 2016:

Art. 101. É assegurado às pessoas com deficiência percentual mínimo de representação nas cadeiras da Câmara dos Deputados, nas assembleias legislativas e na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas câmaras municipais, nas quatro legislaturas subsequentes à promulgação desta Emenda Constitucional, nos termos da lei, vedado patamar inferior a:

- I – 2,5% (dois e meio por cento) das cadeiras na primeira legislatura;
- II - 5% (cinco por cento) das cadeiras na segunda legislatura;
- III – 7,5% (sete e meio por cento) das cadeiras na terceira legislatura;
- IV - 10% (dez por cento) das cadeiras na quarta legislatura.

§ 1º Apuradas as eleições, caso o percentual mínimo de representação dos candidatos deficientes não tenha sido alcançado, as vagas suficientes para tanto serão preenchidas pelas pessoas com deficiência candidatas com maior votação nominal individual dentre os partidos ou coligações que alcançaram o quociente eleitoral, na forma da lei 13.146/2015 e nos tratados internacionais de que o Brasil participa, que se inscrevam candidatas nesses termos e assim sejam registradas pela Justiça Eleitoral (SENADO FEDERAL, 2016).

No que concerne à população negra, o deputado Luiz Alberto enviou a PEC 116/2011, que visava a reserva de vagas, por cinco legislaturas, na Câmara dos Deputados, nas assembleias legislativas e na Câmara Legislativa. A proposta, contudo, nunca foi aprovada, sendo arquivada no dia 30/1/2015. No caso das mulheres, atualmente existe a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, que, em seu artigo 10, inciso II, § 3º, determina que o total de candidatos registrados por um partido deve ser de no mínimo 30% e no máximo 70% de candidatos do mesmo gênero. Desta forma, garante-se que ao menos 30% dos candidatos sejam mulheres (BRASIL, 1997), mas, falta, ainda, o compromisso mais sério dos partidos políticos em conceder-lhes, por respeito enquanto cidadãs, o mesmo nível de investimento e de dedicação nas campanhas que é oferecido aos homens. A distinção partidária de tratamento entre candidatos e candidatas causa o baixo percentual de parlamentares mulheres que hoje temos no Congresso Nacional.

A Lei 12.304, de 29 de setembro de 2009, determina que, dos recursos oriundos do Fundo Partidário, devem ser empregados, no mínimo, 5% para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres; da mesma forma, no mínimo de 10% do tempo de propaganda partidária para a promover e difundir a participação política feminina (BRASIL, 2009). Ao analisarmos, contudo, que somente 15,7% dos eleitos em 2020 no Brasil foram mulheres, é visível que estas leis, que têm mais de uma década, não estão sendo eficientes na promoção da representatividade feminina.

Neste sentido, a Argentina, que também sofre com o problema da baixa representatividade das mulheres, agiu para mudar essa situação. Assim, a “lei de paridade de gênero no âmbito da representação política” foi sancionada em 23 de novembro de 2017, com o objetivo de garantir a paridade de gênero nos órgãos legislativos, em que a quantidade de pessoas de cada gênero seja praticamente a mesma. Para tanto, a referida lei determina que a lista de candidatos ao “Congresso da Nação” (deputados e senadores) e ao Parlamento do Mercosul deve ser realizada posicionando mulheres e homens de forma intercalada, desde o primeiro candidato até o último suplente, chegando a uma média de candidatos de 50% de homens e 50% de mulheres (ARGENTINA, 2017).

Refletindo-se sobre o cenário acima descrito, observa-se que a verdadeira democracia constitucional se assenta no empoderamento do cidadão, ou seja, assegurar que a proposta democrática constitucional seja convertida em exercício concreto de cidadania por todos aqueles indivíduos considerados integrantes do povo. É inegável a impossibilidade de se continuar a sustentar o paradigma moderno de (sub)cidadania atual no Brasil diante dos obstáculos à inclusão por ele gerado. Os cidadãos e cidadãs brasileiros do século 21 demandam um exercício real e efetivo de seus direitos políticos e sociais no âmbito de um regime democrático genuinamente inclusivo. Como a cidadania deriva de um processo histórico de maturação, a distribuição de poder e o universo simbólico que a envolvem precisam ser revistos no Brasil atual para a efetivação de um paradigma de cidadania plural e inclusiva (SOUZA, 2010, p. 126). Como assevera Peter Häberle (1997), a densificação dos direitos constitucionais dispostos no texto fundamental é primordial, pois eles nascem da construção de vários intérpretes – é a *bürgerdemokratie* ou democracia dos cidadãos (HÄBERLE, 1997 *apud* SOUZA, 2021). Isto posto, uma vez que o artigo 1º da Carta Magna brasileira vigente declara a opção política por um regime democrático, sua legitimidade decorre diretamente do reconhecimento da participação ativa dos cidadãos.

“Povo” não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão. Povo é também um elemento pluralista para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo de interesse, como cidadão. (HÄBERLE, 1997, p. 37).

Resta-nos enfrentar o lamentável fato de que a cidadania ainda persiste como bem jurídico acessível a um grupo seleto de integrantes do povo, enquanto outros permanecem às margens como subcidadãos.

4 CONCLUSÃO

Assim, em regimes democráticos, as normas jurídicas não podem ser meramente processos verticalizados de imposição de conduta, visto que as acepções de “povo” e “cidadão” precisam coincidir, e formas de distinção social discriminatórias devem ser combatidas como contrárias aos princípios que regem o sistema de justiça adotado. Disso decorre a obrigação estatal em reconhecer a cidadania ativa e em estruturar seu aparato, de modo que ela possa ser exercida pelos sujeitos que a detém. Garantir que os cidadãos possam efetivamente contribuir para a definição do que é o “direito” de seu país e quais os valores fundamentais que a Constituição preconiza é o que define o caráter democrático do ordenamento jurídico.

Conforme demonstrado neste trabalho, a luta pela representatividade de alguns grupos sociais sempre foi difícil no Brasil. Estas minorias (mulheres, pessoas com deficiência, negros, pardos e indígenas) tiveram, durante muito tempo, o seu direito de votar e ser votado cerceado, porém, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o país se tornou um Estado Democrático de Direito, e hoje todos os cidadãos brasileiros têm o direito de votar e de ser votado, além de ter garantido o seu direito à igualdade.

Apesar destas garantias constitucionais, diversos grupos ainda permanecem à margem da sociedade. Assim sendo, a probabilidade de ganhar menos, morar em um lugar perigoso e/ou ter uma educação deficitária, é maior se o indivíduo não for um homem branco. Ademais, o trabalho demonstrou que as últimas eleições municipais (2016 e 2020) comprovam que ainda existe um viés discriminador do eleitor na hora de escolher os seus representantes, de maneira que, os grupos sociais que deveriam estar com um número elevado de representantes estão com baixa representatividade, como no exemplo das mulheres, que constituem mais de 50% da população e menos de 20% dos eleitos. Logo, se estas pessoas não estão bem representadas, suas demandas não são debatidas e aprovadas da forma ideal. Assim, a hipótese de que a falta de representatividade agrava a situação de exclusão social das minorias se confirma, na medida em que os dados do Tribunal Superior Eleitoral demonstram que estes grupos são os que menos se elegem e, conforme demonstrado anteriormente, têm dificuldades enormes para aprovar leis que visem a igualdade material.

Neste contexto, é de suma importância que aumentem as políticas públicas voltadas para a inclusão social destas pessoas, como no exemplo da Argentina, e que os movimentos sociais que buscam a igualdade material atuem de forma ativa, com os mais variados tipos de manifestações, para que seja possível uma maior participação política de grupos minoritários nos processos decisórios. Ao se somar políticas públicas com uma constante pressão popular pelo aumento da representatividade das minorias, é possível melhorar expressivamente a situação de sub-representação destes indivíduos; contudo, o panorama atual é de baixa representatividade, levando para longe o direito à igualdade e o sonho da democracia de milhões de pessoas.

REFERÊNCIAS

- ARGENTINA. *Ley 2.7412*. Ley de paridad de género en ámbitos de representación política. 2017. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27412-304794/texto>. Acesso em: 22 fev. 2021.
- ARGENTINA. *Ley 2.7610*. Ley de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo. 2020. Disponível em: <https://www.boletino-ficial.gob.ar/detalleAviso/primer/239807/20210115>. Acesso em: 22 fev. 2021.
- BENEDEK, Wolfgang. *Compreender os direitos humanos*: manual de educação para os direitos humanos. Trad. Vital Moreira e Carla de Marcelino Gomes (coord.). Graz: European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy (ETC), 2012.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emendas Constitucionais de Revisão. *Diário oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário oficial da União*, Brasília, 30 set. 1997.
- BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997 - Código Eleitoral. *Diário oficial da União*, Brasília, 29 set. 2009.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda à Constituição nº 116 de 2011*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=529275>. Acesso em: 23 fev. 2021.
- CANFORA, Luciano. *A democracia*: história de uma ideologia. Lisboa (Portugal): Edições 70, 2007.
- CEE. Centro de Estudos Estratégicos. *De olho no avanço conservador em 2016*: pautas que tramitam no Congresso põem direitos em risco. 2016. Disponível em: <http://www.cee.fiocruz.br/?q=node/270>. Acesso em: 16 fev. 2021.

- CHADE, Jamil. *Brasil não adere a ato de 60 democracias na ONU pela defesa das mulheres*. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/03/08/brasil-nao-adere-a-ato-de-60-democracias-na-onu-pela-defesa-das-mulheres.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021.
- CHAIA, Vera. *A longa conquista do voto na história político brasileira*. 2010. Disponível em: https://www5.pucsp.br/fundasp/textos/downloads/O_voto_no_Brasil.pdf. Acesso em: 29 jan. 2021.
- COBO, Bárbara; ATHIAS, Leonardo; MATTOS, Gilson G. A multidimensionalidade da pobreza a partir da efetivação de direitos sociais fundamentais: uma proposta de análise. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, n. 8, p. 4-31, jul.-dez. 2014.
- HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
- HONNETH, A. *Luta pelo reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico 2010*. 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Conheça o Brasil – população – cor ou raça*. 2019a. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>. Acesso em: 4 fev. 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Conheça o Brasil – população – quantidade de homens e mulheres*. 2019b. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 4 fev. 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*. 2019c. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 6 fev. 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *IBGE estima população do país em 211,8 milhões de habitantes*. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28676-ibge-estima-populacao-do-pais-em-211-8-milhoes-de-habitantes>. Acesso em: 4 fev. 2021.
- KALYVAS, Andreas. Democracia constituinte. *Lua Nova*, São Paulo, n. 89, p. 37-84, 2013.
- MEZZAROBBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira: a necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, v. 1, p. 41-48, 2011.
- PROCOPIUCK, Mario. *Políticas públicas e fundamentos da Administração Pública: análise e avaliação; governança e redes de políticas; administração judiciária*. São Paulo: Atlas, 2013.
- ROSA, Pedro Luiz Barros Palma da. Como funcional o sistema proporcional? *Revista eletrônica EJE*, Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, DF, n. 5, ano 3, 2013. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n-5-ano-3/como-funciona-o-sistema-proporcional>. Acesso em: 28 jan. 2021.
- SARDINHA, Edson. *A face e os números do novo Parlamento*. 2015. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-face-e-os-numeros-do-novo-congresso/>. Acesso em: 16 fev. 2021.
- SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2016*. Brasília. 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126383>. Acesso em: 20 fev. 2021.
- SOUZA, Luciana Cristina de. A (des)proteção normativa da cidadania. *Direitos Culturais*, Santo Ângelo, v. 5, n. 9, p. 119-134, jul./dez. 2010.
- SOUZA, Luciana Cristina de. 30 anos da Constituição de 1988 e a importância de um modelo de estado resiliente para a *bürgerdemokratie*. In: SANTIAGO, Mariana Ribeiro et al. (coord.). *Estudos em homenagem ao professor Peter Häberle*. Uberlândia: LAECC, 2021. p. 211-247.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Eleições 2016 – Perfil das candidaturas*. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwpr/r/seai/sig-candidaturas/painel-perfil-candidato?p0_ano=2016&session=11934378577315. Acesso em: 22 jun. 2023.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Eleições 2020 - Perfil das candidaturas*. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwpr/r/seai/sig-candidaturas/painel-perfil-candidato?p0_ano=2020&session=11934378577315. Acesso em: 22 jun. 2023.
- WOLKMER, Antônio. *O pêndulo da democracia contemporânea: entre soberania popular e direitos humanos, uma via pluralista para a construção social do sentido da Constituição*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/86953>. Acesso em: 9 mar. 2021.

Todo conteúdo da Revista Direito em Debate está
sob Licença Creative Commons CC – By 4.0