

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MINORIAS

*Filippe Augusto dos Santos Nascimento**

1 Introdução. 2 Minorias: conceito e desafios. 2.1 Desafios globais das minorias. 2.2 O cenário brasileiro. 3 Minorias e Direitos Humanos. 3.1 Internacionalização dos Direitos Humanos: universalismo ou multiculturalismo? 3.2 Minorias e seus direitos. 3.3 Direito das minorias no Brasil. 4 Direito das Minorias à participação Política. 4.1 Nova compreensão de Participação Política: a inclusão das minorias. 4.2 Novas formas de Participação Política. 5 Participação Política Eleitoral, Direitos Políticos e Minorias. 6 Sistemas Eleitorais e Participação das Minorias. 7 Partidos Políticos e participação das Minorias. 8 Minorias no Brasil: diversas realidades de participação. 8.1 Mulheres. 8.2 Portadores de Necessidades Especiais. 8.3 Indígenas. 9 Conclusão.

RESUMO

O presente ensaio tem o objetivo de analisar o intrigante tema da participação política das minorias, o que se faz partindo da problematização do próprio conceito de minoria e das dificuldades que tais grupos enfrentam. Outro ponto que merece destaque é o da conexão realizada entre as lutas das minorias e a conquista de direitos, relação estabelecida a partir de uma perspectiva dos direitos humanos e do debate entre universalismo e multiculturalismo. Com efeito, apresenta-se a participação política como elemento fundamental no enfrentamento dos desafios das minorias. Tal proposição é precedida pelo estudo das formas de participação política e suas relações com as minorias. Encerra-se o ensaio com a exposição de alguns casos do Tribunal Superior Eleitoral que envolvem a participação política das minorias.

PALAVRAS-CHAVE: Minorias. Direitos humanos. Universalismo. Multiculturalismo. Participação política. Direito eleitoral. Sistemas eleitorais. Direitos políticos. Partidos políticos. Tribunal Superior Eleitoral.

*Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Advogado. Professor de Direito Constitucional e Direitos Humanos e Fundamentais do Curso de Direito da Faculdade Christus. E-mail: filippe_asn@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Uma das questões centrais da democracia é a participação política das minorias, afinal só os regimes que privilegiam a participação dos vários setores sociais podem ser considerados democráticos. Modelos políticos em que há um padrão cultural hegemônico, imposto aos demais estratos sociais, têm matriz autoritária, sendo responsáveis por várias atrocidades na história da humanidade.

Destarte, a participação política das minorias é um bom critério para se aferir o nível de democracia num dado sistema político. Este paradigma, no entanto, possui complexidade própria, já que definir o que são minorias se revela um caminho tortuoso e a compreensão clássica de participação política passa por um processo de mutação.

O objeto do presente trabalho possui relevância significativa na seara dos Direitos Humanos, tendo propiciado, nas últimas décadas, a elaboração de cartas e documentos internacionais garantidores da inclusão das minorias. Nos dias atuais, esta se transformou em uma questão global, envolvendo muitos Estados na discussão do tema.

A realidade brasileira evidencia a constante luta das minorias por maior inserção social e representação política. A legislação nacional possui dispositivos que podem contribuir neste processo. Todos estes aspectos sociais, políticos e jurídicos serão objeto deste trabalho.

2 MINORIAS E SEUS DESAFIOS

As minorias têm uma série de desafios a serem superados, que vão desde a regulamentação e efetivação de direitos, até o reconhecimento e respeito pelo restante da sociedade. O desafio das minorias é gigantesco, começando pela própria definição do que é minoria, questão de relevante importância e de graves conseqüências, pois como afirma Ana Maria D'Ávila Lopes: "A demora na regulação do reconhecimento dos direitos das minorias pode ter sido conseqüência da dificuldade em definir o próprio termo *minorias*"¹. Resta, portanto, o questionamento: qual o critério para afirmar que determinado grupamento humano consiste em uma minoria?

O critério adotado para se conceituar minoria, por óbvio, não pode ser meramente quantitativo. O exemplo para demonstrar o equívoco desse critério é o da Bolívia, onde a população indígena representa mais da metade da população, mas, social e institucionalmente, prevalecem os paradigmas do modo de vida das pessoas brancas. Outro exemplo, bem mais citado, é o dos negros, na África do Sul, durante o regime de *apartheid*.

Ao se analisar a sociedade brasileira, nota-se também que as mulheres (maioria da população) são consideradas minoria, pois o padrão hegemônico em nossa sociedade é o masculino. Logo, surge um novo critério do que seja

minorias, que é o da 'não-dominância cultural', ou seja, seriam minorias os grupos que estivessem à margem do padrão hegemônico da sociedade.

De forma sucinta, pode-se concluir, afirmando que a qualificação do que seja minoria não parte de um critério quantitativo, mas qualitativo, baseado em uma premissa objetiva.

O critério da 'não-dominância' parece ser eficaz, mas a doutrina alienígena, mencionada por Gabi Wucher², inclui outros critérios, estes de cunho subjetivo, para conceituar minorias, como o da identidade de preservação cultural e o do auto-reconhecimento enquanto membro de uma minoria.

O elemento da solidariedade entre os membros da minoria, com vistas à preservação de sua cultura, tradições, religião ou idioma, reveste-se de suma importância por implicar o critério subjetivo, ou seja, a manifestação de uma vontade implícita ou explícita de preservação das próprias características.³

Percebe-se, todavia, que os critérios subjetivos não abarcam todos os grupamentos humanos reconhecidos como minorias, por exemplo, as mulheres e os portadores de necessidades especiais não se amoldam a tal critério, já que estes não estão dispostos a preservar a cultura e as tradições excludentes em que estão imersos. A constatação é que apenas o critério objetivo da 'não-dominância' é capaz de definir de forma aceitável as minorias.

Outro problema na conceituação das minorias é apresentado por Ana Maria D'Ávila Lopes ao afirmar que, tradicionalmente, o conceito de minoria tem se limitado a aspectos étnicos, nacionais ou lingüísticos, não atentando para outras formas de 'não-dominância' social (critério objetivo para definição das minorias). Nas palavras da professora:

De qualquer forma, o conceito tradicional de minoria, constante nos documentos internacionais e na doutrina mais conservadora, tem se limitado a considerar apenas as características lingüísticas, religiosas e étnicas de um grupo para sua definição como minoritário.⁴

Com efeito, uma nova doutrina vem surgindo, tentando ampliar o conceito de minoria. Para compreender este novo segmento doutrinário, faz-se necessário o prévio conhecimento do multiculturalismo, que pode ser conceituado como o movimento, cada dia mais constante, dos grupos minoritários pelo reconhecimento de suas culturas e identidades frente ao restante da sociedade. O objetivo de tais minorias é ressaltar as diferenças culturais, mas sem perder a integridade social, tornando a malha legislativa e governamental mais sensível aos interesses do grupo. Neste sentido, a participação política das minorias está diretamente ligada ao multiculturalismo.

Apesar do conceito acima exposto de multiculturalismo, deve-se afirmar que este não é um termo unívoco, havendo, como alerta Semprini⁵, dois sentidos possíveis para ele: o político e o cultural.

O primeiro sentido de multiculturalismo é o político, relacionado ao conceito tradicional de minorias, limitando-as a um estudo sob uma perspectiva nacional ou étnica. Para esta vertente há uma fusão entre os termos cultura e nação ou povo. Este sentido, apesar de reconhecer que há minorias outras, que não as estritamente étnicas ou nacionais, dedica preocupação científica a estas últimas. Este é o posicionamento adotado por Will Kymlicka.

Tudo isso põe manifesto a complexidade do termo cultura. Muitos destes grupos têm uma cultura distinta em um dos sentidos habituais do termo, quando 'cultura' alude aos diferentes costumes, perspectivas ou *ethos* de um grupo ou uma associação; por exemplo, quando se fala em uma 'cultura gay' ou de uma 'cultura burocrática'. Este é, talvez, o sentido mais correto de 'uma cultura'. (...) Por minha parte emprego os termos cultura (e multicultural) em um sentido diferente. Centro-me em um tipo de 'multiculturalismo' derivado das diferenças nacionais e étnicas. Como disse antes, utilizo 'cultura' como sinônimo de 'nação' ou 'povo'.⁶

Já o sentido cultural ou culturalista não se vincula estritamente à questão nacional ou étnica, abrangendo todos os seguimentos sociais que têm uma cultura própria, mas que não são hegemônicos socialmente. É dentro desta perspectiva de multiculturalismo que se encontra o segmento da doutrina que vem tentando ampliar o conceito de minoria, destaca-se o posicionamento do sociólogo italiano Andrea Semprini.

Uma segunda interpretação do multiculturalismo privilegia sua dimensão especificamente cultural. Ela concentra sua atenção sobre as reivindicações de grupos que não têm necessariamente uma base 'objetivamente' étnica, política ou nacional. Eles são movimentos sociais estruturados em torno de um sistema de valores comuns, de um estilo de vida homogêneo, de um sentimento de identidade ou pertença coletivos, ou mesmo de uma experiência de marginalização. Com freqüência é esse sentimento de exclusão que leva os indivíduos a se reconhecerem, ao contrário, como possuidores de valores comuns a se perceberem como um grupo à parte.⁷

Como se percebe, o sentido cultural de multiculturalismo é mais amplo e permite que mais grupos sociais sejam abrangidos por seu estudo. Pelo segundo sentido, grupos que há muito são excluídos e marginalizados pela sociedade, como os portadores de necessidades especiais, os homossexuais e as mulheres,

são considerados minorias, além de não excluírem os grupos de base étnica, como os afro-descendentes e os indígenas.

Desta feita, este trabalho adotará o sentido culturalista de multiculturalismo, que conceitua minorias não apenas como grupos com características étnicas, religiosas ou lingüísticas diferentes da maioria da sociedade, mas todo grupamento humano que, como afirma Ana Maria D'Ávila Lopes, tem seus direitos restringidos ou negados por motivos discriminatórios⁸.

2.1 Desafios globais das minorias

No contexto global, pode-se afirmar que as minorias vêm conseguindo conquistar mais espaços; no entanto, ainda há inúmeros problemas a serem enfrentados. As minorias, de forma geral, enfrentam problemas, que vão desde o recebimento de salários inferiores à média social, até a perseguição violenta por grupos sectários.

Inúmeros são os problemas enfrentados pelas minorias, mas tendo como causa, basicamente, *a exclusão do modo de vida* ou *a exclusão da participação política*. A primeira forma de exclusão está relacionada com a sonegação social que a cultura de uma dada minoria enfrenta, ou seja, os costumes e as tradições de determinado grupo são ignorados, desrespeitados e, por vezes, criminalizados pela cultura socialmente dominante. Já a exclusão da participação política implica na impossibilidade, formal ou material, de acesso das minorias ao processo de tomada de decisões do Estado.

A exclusão do modo de vida ocorre quando o Estado, ou costume social, rebaixa ou elimina a cultura de um grupo, incluindo a sua língua, religião ou costumes tradicionais, ou o seu estilo de vida. (...) A exclusão da participação – exclusão social, econômica e política segundo linhas étnicas, lingüísticas ou religiosas – refere-se à discriminação ou desvantagem baseada na identidade cultural. Essas exclusões funcionam através de políticas discriminatórias aplicadas pelo Estado (como a negação da cidadania, ou do direito de votar, ou de se candidatar), da discriminação anterior que não foi remediada (desempenho inferior na educação), ou da prática social (menos acesso dos pontos de vista de um grupo cultural aos meios de comunicação, ou discriminação em entrevistas de emprego).⁹

O presente trabalho terá como objeto central de seu estudo a última forma de exclusão. Dados do Relatório de Desenvolvimento Humano¹⁰ apontam que a principal fonte de exclusão das minorias está na seara da participação.

Na maioria dos países, em decorrência da exclusão do modo de vida e, principalmente, da exclusão da participação, as minorias se encontram em

situações sócio-econômicas piores que os grupos culturalmente dominantes, o que decorre na pior qualidade na educação, na saúde, no emprego, na alimentação, na representação política entre outros. Com efeito, pode-se asseverar que as minorias têm um grande desafio pela frente: fazerem-se reconhecer, para conquistar e efetivar direitos.

2.2 O cenário brasileiro

Após a análise do panorama mundial, revela-se necessário o estudo da realidade das minorias brasileiras. Antes, porém, cabe frisar que o Brasil, no ranking de Desenvolvimento Humano da ONU, ocupa a 72^a posição, sendo o 13^o entre os Estados em desenvolvimento, atrás de países como Azerbaijão e Botswana¹¹. Além de ser um país marcado por contrastes, com dados chocantes como os de um investimento público em saúde e educação, que correspondem, respectivamente, a 3,2% e 4,0% do PIB, enquanto os gastos com o serviço da dívida ultrapassam os 11%¹².

Quando se passa a observar os dados específicos das minorias, a constatação é desanimadora, pois a situação piora. O mesmo relatório de Desenvolvimento Humano da ONU de 2004 denuncia que “o governo brasileiro gastou 7 dólares *per capita* em cuidados de saúde para a população indígena, contra 33 dólares de média para o país”¹³; além do que “apenas 2 dos 33 membros do governo são afro-brasileiros, ainda que estes representem quase metade da população”¹⁴. Afirma, ainda, que “mulheres e homens negros de São Paulo têm metade dos salários dos brancos”¹⁵.

Os dados brasileiros, quanto à questão de gênero, também não são satisfatórios, ocupando o país o 60^o lugar no ranking de Desenvolvimento Humano ajustado ao gênero¹⁶ e as mulheres, mesmo sendo maioria da população, só possuem 9,1% das cadeiras do Congresso Nacional¹⁷.

Bem se vê que o Brasil, tal como o restante do mundo, trata as minorias de forma desigual, excluindo-as do modo de vida predominante na sociedade e da participação nas decisões centrais do país.

3 MINORIAS E DIREITOS HUMANOS

Como já se postulou, as minorias enfrentam um sério problema de exclusão social e que, em decorrência disto, o movimento multicultural tem se desenvolvido. Um dos principais campos de atuação deste movimento é o jurídico, através da luta pelo reconhecimento e efetivação de direitos específicos para as minorias.

Os grupos minoritários se aperceberam que a institucionalização e efetivação de direitos e de garantias é parte fundamental no processo de transformação da atual realidade, marcada por condições de vida inferiores a dos padrões culturais socialmente dominantes. Neste contexto, crescem os movimentos

sociais organizados, que atuam na defesa de direitos culturais e de mecanismos de proteção às minorias.

A cada dia, tornam-se mais freqüentes as reivindicações das minorias por respeito à diversidade, por liberdade cultural, por participação política entre outras. Este espaço de luta tem dilatado o conceito e aberto caminho para uma dimensão até então inexplorada dos direitos fundamentais. Não se poderia deixar de mencionar a sempre vanguardista lição de Paulo Bonavides, que defende uma quarta dimensão de direitos fundamentais marcada pelo pluralismo e pela democracia participativa.

São direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.¹⁸

3.1 Internacionalização dos Direitos Humanos: universalismo ou multiculturalismo?

Ponto importante, que deve ser destacado, é que a partir da Segunda Guerra Mundial e, tendo como marco decisivo a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948¹⁹, inicia-se um processo de *internacionalização* dos direitos humanos.

Ao adotar o prisma histórico, cabe realçar que a Declaração de 1948 inovou extraordinariamente a gramática dos direitos humanos, ao introduzir a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos. Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, com a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade. Indivisibilidade porque, ineditamente, o catálogo dos direitos civis e políticos é conjugado ao catálogo dos direitos econômicos, sociais e culturais. A Declaração de 1948 combina o discurso liberal e o discurso social da cidadania, conjugando o valor da liberdade ao valor da igualdade.²⁰

Este processo de internacionalização, chamado por muitos de *universalização dos direitos humanos*, não se preocupou, inicialmente, com a questão das minorias. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos não aborda a matéria²¹, prevalecendo a idéia liberal de que os grupos minoritários poderiam se proteger indiretamente por meio dos direitos civis e políticos, conforme

leciona Kymlicka: “Guiadas por esta filosofia, as Nações Unidas eliminaram toda referência aos direitos humanos das minorias étnicas e nacionais em sua Declaração dos Direitos Humanos”²².

O fato de a Declaração Universal de 1948 não tratar do problema das diferenças culturais e de, em nome dos direitos humanos, muitos países ocidentais tentarem impor o seu paradigma cultural, fez com que o Multiculturalismo reagisse à chamada *universalização dos direitos humanos*, passando a lutar por uma *concepção multicultural dos direitos humanos*.

A minha tese é que, enquanto forem concebidos como direitos humanos universais, os direitos humanos tenderão a operar como localismo globalizado - uma forma de globalização de-cima-para-baixo. Serão sempre um instrumento do «choque de civilizações» tal como o concebe Samuel Huntington (1993), ou seja, como arma do Ocidente contra o resto do mundo (“the West against the rest”). A sua abrangência global será obtida à custa da sua legitimidade local. Para poderem operar como forma de cosmopolitismo, como globalização de-baixo-para-cima ou contra-hegemónica, os direitos humanos têm de ser reconceptualizados como multiculturais. O multiculturalismo, tal como eu o entendo, é pré-condição de uma relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre a competência global e a legitimidade local, que constituem os dois atributos de uma política contra-hegemónica de direitos humanos no nosso tempo.²³

As primeiras críticas já começam em 1951, em um texto de Lévi-Strauss, para a Unesco, em que ele se reporta ao fato de a Declaração de 1948 proclamar a igualdade formal entre os indivíduos, sem reconhecer uma multiplicidade de culturas, o que, para o autor, revela-se ‘intelectualmente frustrante’²⁴.

Com efeito, é cabível a crítica multicultural de que uma não muito refletida visão universal dos direitos humanos cria um paradigma ocidental do que sejam estes direitos e permite a sua utilização política sobre Estados e nações culturalmente diversas. Por outro lado, o Multiculturalismo não está também isento de críticas, pois pode gerar um relativismo cultural e uma idéia de que ‘tudo é possível’ em nome da diversidade cultural. A realidade é que tanto universalismo como multiculturalismo têm sido usados sob um prisma político, para justificar incursões imperialistas e crimes contra a humanidade.

As críticas ao universalismo, a visão ocidentalista dos direitos humanos, o não tratamento específico das minorias nos textos de direitos humanos, além do próprio incremento das lutas dos grupos minoritários tiveram como conseqüência o surgimento de documentos internacionais com objetivo de democratizar o conceito de direitos humanos.

Surgiram os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, incluindo os sistemas europeu, árabe, africano e americano. Além destes, começa um processo de especialização, que passa a contemplar as minorias, surgindo documentos relativos à proteção das mulheres (Direitos Políticos da Mulher de 1952, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres de 1979); das crianças (Convenção Sobre os Direitos da Criança de 1989); dos portadores de necessidades especiais (Declaração das Nações Unidas sobre os Portadores de Necessidades Especiais de 1975); e específicos sobre outras minorias (Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1966, Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas ou Lingüísticas de 1992 e Declaração das Nações Unidas Sobre os Povos Indígenas de 2006).

A conclusão a que se chega é que os direitos humanos passam por um recente processo de dilatação e de releitura ao formalizarem os direitos das minorias. O corpo de documentos internacionais passa a reconhecer a diversidade cultural, fugindo do modelo exclusivamente liberal-ocidental.

3.2 Minorias e seus direitos

Dentro deste panorama de surgimento de várias convenções e tratados sobre os direitos das minorias, cabe realizar um breve estudo sobre quais direitos têm recebido maior atenção por parte desses documentos internacionais.

Inicialmente, há um direito, que tem recebido importância fundamental, na seara do direito das minorias: o direito à discriminação positiva ou direito às ações afirmativas. Várias convenções, ligadas à luta multicultural, adotaram esse mecanismo de promoção da igualdade, o que, aos poucos, é absorvido pelos países, passando a integrar as políticas públicas nacionais.

A batalha por igualdade desenvolvida pelas minorias é travada em duas frentes: a primeira é a do combate a práticas discriminatórias e a outra é a da realização de medidas compensatórias, que venham a atenuar a desigualdade sofrida por certos grupos sociais. Esta última é discriminação positiva (ação afirmativa ou ação positiva). São exemplos de ações afirmativas as diversas modalidades de cotas, as vantagens em licitações e os incentivos fiscais para empresas, que promovam a contratação de pessoal culturalmente diversificado.

Faz-se necessário combinar a proibição da discriminação com políticas compensatórias que acelerem a igualdade como processo. Isto é, para assegurar a igualdade não basta apenas proibir a discriminação, mediante legislação repressiva. São essenciais as estratégias promocionais capazes de estimular a inserção e inclusão de grupos socialmente vulneráveis nos espaços sociais. Com efeito, a igualdade e a discriminação pairam sob o binômio inclusão/ exclusão. Enquanto a igualdade pressupõe formas de

inclusão social, a discriminação implica violenta exclusão e intolerância à diferença e à diversidade. O que se percebe é que a proibição da exclusão, em si mesma, não resulta automaticamente na inclusão. Logo, não é suficiente proibir a exclusão, quando o que se pretende é garantir a igualdade de fato, com a efetiva inclusão social de grupos que sofreram e sofrem um consistente padrão de violência e discriminação.²⁵

O escopo da política de ação afirmativa é transformar a igualdade meramente formal em material, o que anteriores documentos como a Declaração Universal de 1948 e, antes desta, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, não conseguiram. Nesta lógica, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial prevêm a possibilidade de ‘discriminação positiva’.

Um alerta, no entanto, precisa ser feito. As ações afirmativas devem possuir duas características: serem destinadas a grupos efetivamente discriminados (socialmente vulneráveis) e serem temporárias. A existência destas duas características é fundamental para o sucesso desta política, sob pena de os danos sociais só se incrementarem. Ações afirmativas mal realizadas, conforme a lição de Semprini, podem fermentar a tensão social, gerar novo grupo de excluídos ou provocar uma redução da auto-estima do próprio grupo ‘beneficiário’ da ação.²⁶

Quanto aos demais direitos das minorias, adotar-se-á a tipologia criada por Will Kymlicka²⁷, que os divide em três grupos: direitos de autogoverno; direitos poliétnicos e direitos especiais de representação.

Os *direitos de autogoverno* estão relacionados aos estados que possuem um grande número de etnias em seu território, lutando pelo direito de se governarem. Neste grupo de direitos, encontram-se os mecanismos de participação no poder central, como o federalismo assimétrico utilizado na Bélgica e na Espanha, entre outras medidas.

Já os *direitos poliétnicos* são os que pregam o respeito à diversidade cultural. Neste conjunto, encontram-se o direito ao uso de idioma, ao reconhecimento dos costumes e tradições próprios, inclusive feriados, além de hábitos religiosos diferenciados. Ampliando o conceito de direitos poliétnicos para direitos à diversidade cultural, poder-se-ia enquadrar a liberdade de orientação sexual, abrangendo os homossexuais, por isso, talvez, o uso do termo direitos ‘policulturais’ fosse melhor, adaptando a expressão ao sentido cultural de Multiculturalismo.

Por fim, aparecem os *direitos especiais de representação*, diretamente ligados à participação. Seriam os direitos que permitiriam o acesso direto dos grupos minoritários à cúpula das decisões políticas do Estado. Este conceito também pode ser alargado para direito à participação política (este será abordado detalhadamente, mais à frente, já que é o objeto específico deste trabalho).

Neste estudo já se demonstrou que as minorias têm seus problemas ligados à exclusão do modo de vida e da participação política. Os direitos acima elencados tentam contornar estes problemas. Os direitos ‘policulturais’ tentam impedir a exclusão do modo de vida sofrido pelas minorias, enquanto os direitos de autogoverno e especiais de representação buscam contornar a exclusão de participação política.

3.3 Direitos das minorias no Brasil

Quanto ao reconhecimento pelo Brasil dos direitos das minorias, os comentários são rápidos, já que o país é signatário das principais convenções sobre o assunto: Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (incorporada em 09/12/69, pelo Decreto n. 65.810); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres 1979 (incorporada em 07/07/92, pelo Decreto n. 592); Convenção Sobre os Direitos da Criança de 1989 (incorporada em 21/11/90, pelo Decreto n. 99.710).

A própria Constituição de 1988, de perfil garantista, permite uma interpretação em favor dos direitos das minorias. A malha legislativa, apesar da carência de dispositivos originariamente nacionais, tem começado uma abertura no sentido do reconhecimento de tais direitos.

No Direito brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabelece importantes dispositivos que demarcam a busca da igualdade material, que transcende a igualdade formal. A título de registro, destaca-se o artigo 7º, inciso XX, que trata da proteção do mercado de trabalho da mulher mediante incentivos específicos; bem como o artigo 37, inciso VII, que determina que a lei reservará percentual de cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência. Acrescente-se ainda a chamada “Lei das Cotas” de 1995 (Lei n. 9.100/95), que obriga sejam reservados às mulheres ao menos 20% dos cargos para as candidaturas às eleições municipais.²⁸

O grande problema nacional não é o da positivação de direitos, mas de sua baixa efetividade. Como visto, dispositivos juridicamente consagrados existem, mas há um reduzido número de políticas públicas, que permitam a transformação dos textos de lei em realidade social.

4 DIREITO DAS MINORIAS À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

No tópico acima, viu-se que as minorias possuem, basicamente, três grupos de direitos e que um deles é o dos direitos especiais de representação, que podem ser alargados para direitos à participação política. Este rol de direitos possui como meta a inserção das minorias na vida política do Estado, buscando

eliminar a exclusão de participação, que é origem de vários problemas sociais enfrentados pela população culturalmente não hegemônica.

Preliminarmente, precisa ser realizada uma diferenciação entre o que seja participação política e participação eleitoral, já que, profanamente, os termos são usados indistintamente. Participação política é um conceito mais amplo, que abarca todas as formas de articulação das pessoas tendo como objetivo tomar decisões, contribuindo, assim, com o desenvolvimento do grupo. Já participação eleitoral consiste na forma institucionalizada pela qual o povo escolhe, por meio do voto, representantes para ocupar cargos políticos nas funções estatais. Como se percebe, “participação política não é apenas participação eleitoral, e muitas vezes é mais eficiente por outros meios”²⁹. Logo se nota que participação política é gênero e participação eleitoral é espécie.

A consagração do direito à participação política foi realizada no plano internacional na Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, em seu artigo 21, com a seguinte redação:

Artigo 21

I) Todo homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

II) Todo o homem tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.

III) A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Esta formalização, no entanto, não foi suficiente para garantir a participação das minorias, já que sua influência liberal consagrou o conceito de participação política de forma tímida, aproximando-o do conceito de participação eleitoral, gerando a equivocada impressão de que aquela (participação política) se reduz a esta (participação eleitoral). Tal constatação se revela com a leitura do art. 21, III, que afirma ser a vontade do povo expressa em eleições periódicas e legítimas, sem contemplar outras formas de manifestação política populares. Além disto, a Declaração se restringe a proclamar uma igualdade formal, não vencendo o passado de discriminação e de exclusão das minorias. Por tais motivos, faz-se necessária uma releitura deste direito, de forma a garantir a real participação política das minorias.

4.1 Nova compreensão de participação política: a inclusão das minorias

A compreensão tradicional de participação política é a liberal, que se limita à participação eleitoral e ao sistema representativo, elementos caracterís-

ticos, por sua vez, de uma dinâmica burguesa, que dificulta o acesso dos grupos historicamente marginalizados e desprovidos de força econômica ao aparato estatal. É notória a visão conservadora da participação política tradicional, inviabilizando a integração das minorias.

Há, no entanto, um giro no conceito de participação política ocorrido com o crescente desprestígio do mandato representativo, iniciado com o movimento estudantil francês de 1968, gerando a busca por novos mecanismos de participação, para além da participação eleitoral.

Um valioso exemplo de reformulação do conceito de participação é o levantado por Habermas ao defender que os sujeitos jurídicos abandonem o papel de meros destinatários das leis, para assumirem o papel de autores de sua própria ordem jurídica, tendo como pressuposto para tanto:

Direitos Fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua autonomia política e através dos quais eles criam direito legítimo³⁰.

O modelo proposto por Habermas tem a finalidade de dar real legitimidade ao Estado de Direito, o que se dá por meio do incremento à participação popular, com sujeitos possuidores de liberdade comunicativa e em “processos discursivos de consulta e decisão”³¹. Como já demonstrado, os direitos fundamentais à participação exigem a presença de todos os grupos sociais, o que abre margem à participação das minorias. Isto, de forma didática, pode ser chamado de democratizar a democracia.

Vale ressaltar, neste sentido, que a participação política livre é fator *sine qua non* para o asseguramento da Democracia (através do respeito ao direito de associação, da livre formação dos partidos políticos, da liberdade de expressão, sendo estes clamores típicos da garantia do princípio democrático). Da mesma forma, por via oblíqua, representa ainda a abertura de um processo de deflagração de direitos econômicos, culturais e sociais³².

No Brasil, a concepção de participação política está inserida no texto da Constituição, no parágrafo único do art. 1º, ao estatuir que o poder popular se exerce por seus representantes eleitos ou diretamente. Como se percebe, o conceito de participação política positivado pelo Brasil é o tradicional, semelhante ao da Declaração Universal de 1948.

Todavia, a revolução conceitual de participação política tem gerado uma verdadeira mutação constitucional, que transforma o conceito clássico

de democracia, em uma nova e reformulada democracia participativa. Com fundamento nos princípios da dignidade da pessoa humana, soberania (popular e nacional) e cidadania, a democracia participativa é erguida à categoria de direito fundamental de 4ª dimensão, pela vanguarda do constitucionalismo pátrio, capitaneada por Paulo Bonavides.

4.2 Novas formas de participação política

Para esta nova compreensão de participação, são necessárias novas formas de manifestação política dos indivíduos e grupos, como nomeia Habermas, novos ‘processos discursivos de comunicação e decisão’, a serem analisados neste tópico. Estas novas formas de participação encontram espaço na malha legislativa brasileira, inclusive na própria Constituição – como consequência da citada mutação constitucional – podendo ser divididas em iniciativas de participação política legislativas, executivas e judiciárias.

No plano do legislativo, existem o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, previstos no art. 14 da Constituição Federal. Há ainda a possibilidade do veto popular, não consagrado pela Constituição Federal, mas não vedado, sendo previsto, por exemplo, no art. 56 da Lei Orgânica de Fortaleza³³.

No que toca à perspectiva judiciária, a própria Constituição inovou, trazendo um grande número de ações, que possibilitam a participação coletiva, principalmente, por meio de associações civis. São exemplos: o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX) e a ação civil pública (art. 129, III). Para a participação individual ainda existe a ação popular (art. 5º, LXXIII), dentre outros.

No campo executivo, há a possibilidade do Orçamento Participativo, positivado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101 de 2000, art. 48, parágrafo único), regulamentando o art. 37, § 3º da Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2000, art. 4º, III, f), regulamentando o art. 182 da Constituição Federal. Existe também a possibilidade do Plano Diretor Participativo, igualmente, previsto pelo Estatuto da Cidade, que traz, inclusive, os mecanismos de participação como Audiências Públicas, Assembleias Populares, com os diversos segmentos sociais.

O interessante é que todos estes avanços não foram meras concessões, mas fruto de uma forma de participação política não institucionalizada e de grande impacto social, a mobilização popular. Destacam-se os militantes dos direitos das minorias neste processo de reivindicações. Os movimentos de mulheres, portadores de necessidades especiais, negros, entre tantos outros, foram e são vitais na conquista de novos espaços de participação política. Estes grupos se reconhecem como sujeitos de direitos e buscam criar sua participação política, vencendo a exclusão social, historicamente, a eles imposta.

5 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA ELEITORAL, DIREITOS POLÍTICOS E MINORIAS

A esta altura, claro já está que o direito à participação política é bem mais amplo que o direito à participação eleitoral. Também já pacífico que outras formas de participação são viáveis e eficientes. É importante frisar, todavia, que a participação eleitoral ainda possui importância vital em nossa sociedade, sendo, portanto, relevante ao estudo da participação política das minorias a análise do processo eletivo, o que este trabalho realizará a partir deste momento.

Reprisando o conceito, pode-se definir participação eleitoral como o direito dos cidadãos de atuarem ativa e passivamente no processo de escolha de seus representantes para os órgãos do poder público. A participação ativa consiste em poder escolher, por meio do voto, os representantes; já a passiva consiste em poder se candidatar a representante dos interesses populares.

Os direitos de votar e ser votado fazem parte do complexo de direitos fundamentais chamados de direitos políticos, que envolvem os direitos de cidadania e a própria participação política, o que evidencia a indivisibilidade destes direitos. Em outras palavras, os direitos políticos, atualmente, englobam todas as formas do povo interferir no poder do Estado, direta ou indiretamente. Com efeito, a participação eleitoral, como eleitor ou candidato, é uma forma de manifestação dos direitos políticos.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 14, consagra a soberania popular, exercida pelo *sufrágio universal* e pelo voto secreto, *com valor igual para todos*, além de, no art. 3º, IV, positivar como objetivo fundamental da República promover o bem de todos, *sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade* e quaisquer outras formas de discriminação. Realizando uma interpretação sistemática, evidencia-se a garantia dos direitos políticos também às minorias, pelo menos em sua dimensão de participação ativa (direito ao voto), o que, por via oblíqua, garante a participação eleitoral das minorias.

No que toca à participação passiva (direito de ser votado), a Constituição impõe como restrições aos direitos políticos os seguintes dispositivos:

Art. 14. (...)

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

(...)

§ 4º - São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

Da redação, acima transcrita, afere-se que quase todas as minorias atendem aos requisitos dos §3º e §4º do art. 14, o que demonstra não serem estes dois dispositivos grandes obstáculos à participação eleitoral passiva das minorias.

Dada a importância que a nossa sociedade atribui ao mandato representativo e tendo as minorias o direito de eleger seus representantes, por meio da participação eleitoral ativa e passiva, uma interrogação se ergue: qual os motivos da baixa representatividade das minorias?

Para tentar responder a esta indagação, o presente trabalho analisará três aspectos fundamentais ao processo de participação política, que podem inibir ou contribuir para efetiva participação das minorias, são eles: os sistemas eleitorais; os partidos políticos; a realidade de cada minoria.

6 SISTEMAS ELEITORAIS E PARTICIPAÇÃO DAS MINORIAS

O processo de escolha dos representantes políticos é condicionado, de forma irremediável, pelos sistemas eleitorais adotados no cômputo e distribuição dos votos. A técnica utilizada por cada sistema eleitoral pode ser decisiva para que determinado candidato ocupe ou não o cargo político almejado. No Brasil, há dois sistemas eleitorais: o proporcional (em que há uma mediação entre a quantidade de votos recebida pelos partidos e o número de assentos a serem preenchidos na legislatura) e o majoritário (é eleito o candidato que receber a maioria absoluta ou relativa de votos). Este último sistema é usado para as eleições do Executivo e do Senado Federal e aquele para os demais cargos do legislativo.

Reconhecida a importância que os sistemas eleitorais possuem no sistema representativo, obviamente, estes mecanismos também influenciam na participação política das minorias. Com efeito, a constatação da doutrina é que o sistema proporcional facilita a participação política das minorias. A socióloga Clara Araújo, em estudo sobre a relação entre os partidos políticos e gênero, faz uma afirmação, que é estendível aos demais grupos minoritários:

Considerando o sistema partidário em sua relação com o sistema eleitoral de cada país e o sistema de representação mais geral, há evidências de que os sistemas proporcionais são mais favoráveis às mulheres, seguidos dos sistemas mistos e, por último, dos sistemas majoritários ³⁴.

O sistema proporcional é mais favorável à inserção política das minorias por se basear na pluralidade de candidatos, o que gera três conseqüências diretas: exigência social por diversidade, abertura de espaço para novos atores políticos e maior facilidade de adoção de ações afirmativas. Já o sistema majoritário, de cunho personalista, precisa trabalhar com os padrões socialmente dominantes para ter maior sucesso.

No sistema proporcional, por ter como pressuposto a apresentação pelo partido de um grande número de candidatos, há a preocupação, por parte dos partidos, de que as listas de candidatos sejam plurais, tentando representar a maior parcela da população possível. O fato de haver uma boa quantidade de candidatos gera na população a expectativa de que exista uma maior representação social. Estes fatores combinados permitem que minorias tenham maior possibilidade de candidatura no sistema proporcional.

Como, em geral, tais listas comportam vários nomes, o partido tende a ter um incentivo eleitoral para maximizar esse apelo coletivo, incluindo candidatos representando as diversas configurações sociais. A não-inclusão de pessoas oriundas de grupos sociais considerados relevantes socialmente e com apelo eleitoral, como são as mulheres atualmente, poderia ser vista como discriminatória³⁵.

Pelas razões acima apresentadas, também se facilita que novos atores políticos surjam no sistema proporcional, o que não ocorre no sistema majoritário. São denominados de novos atores políticos os representantes de interesses sociais emergentes, que podem atrair votos, ajudando na formação do quociente partidário. Candidatos de minorias como as mulheres e os portadores de necessidades especiais são “interessantes” aos partidos, mesmo que não venham a ser eleitos, pois atraem votos para o quociente.

Nesse cenário, o fato de o sistema ser proporcional abre mais espaço para que os partidos busquem incluir em suas listas os diferentes perfis sociais, pois isso também se traduz em soma de votos para a legenda e permite incluir novos perfis que emergem como relevantes³⁶.

Uma outra vantagem do sistema proporcional para a participação política das minorias é que ele é mais maleável à adoção de medidas de ação afirmativa. O estabelecimento de cotas no sistema proporcional é relativamente tranquilo, já que não exclui outros possíveis interessados em se candidatar e não estabelece punição para o não atendimento da cota.

Resta evidenciado que o sistema proporcional facilita a candidatura de minorias, entretanto, estes grupos possuem baixa representatividade, mesmo nos cargos proporcionais. O motivo de tal restrição é histórico. Tradicionalmente, os ocupantes de mandatos representativos não pertencem a grupos minoritários, integrando o paradigma cultural estabelecido. Com efeito, criam-se ‘padrões de eleição’, que dificultam a conquista do eleitorado por parte dos grupos não hegemônicos³⁷.

7 PARTIDOS POLÍTICOS E PARTICIPAÇÃO DAS MINORIAS

O sistema representativo nacional é organizado, tendo como base os partidos políticos. O art. 14, § 3º, V da Constituição, já citado, coloca, como condição de elegibilidade, a filiação partidária. Destarte, a participação política é mediatizada pelos partidos, tornando-os fundamentais no processo de escolha dos representantes populares, portanto, igualmente, determinantes na participação política das minorias.

A questão dos sistemas partidários está diretamente ligada a dos sistemas eleitorais, enquanto o sistema majoritário privilegia o bipartidarismo, o sistema proporcional é mais afeito ao multipartidarismo. Tendo em vista, que o sistema proporcional facilita a participação política das minorias, a ilação é imediata: o pluripartidarismo é benéfico às minorias.

Na verdade, a idéia de que o pluripartidarismo é benéfico às minorias só está correta em parte. De fato, a existência de vários partidos concorrendo pelo poder incentiva a busca, cada vez maior, por novos espaços políticos, como o das minorias, possibilitando o acesso destas à representação. Por outro lado, a atual realidade brasileira tem comprovado que a proliferação de partidos políticos, muitos sem identidade, apenas tem viabilizado projetos pessoais de poder, o que acaba dificultando a participação eleitoral das minorias. Parece estar claro que o sistema partidário precisa de um equilíbrio entre a rigidez e a frouxidão, para que um pluripartidarismo sério permita o incremento do sistema representativo.

Há defensores do sistema proporcional que argumentam que tanto a concentração partidária que restringe a competição a poucos e, em geral, tradicionais partidos, como a excessiva fragmentação, que permite a existência de um grande número de partidos regionalizados e a eleição de parlamentares com menos de 1% dos votos válidos, são manifestações problemáticas à expressão e incorporação de novas parcelas de atores sociais³⁸.

Um ponto importante dentro do tema de sistemas partidários é o da cláusula de barreira, que passaria a ser efetiva a partir das eleições de 2006. A chamada cláusula de barreira foi criada em 1995, com a Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9096), em seu art. 13, ao dispor que:

Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

Com o propósito de amenizar os efeitos imediatos da barreira, o art. 57 da mesma Lei dos Partidos Políticos adiou a entrada da cláusula em vigência até as eleições de 2006, estatuinto:

Art. 57. No período entre o início da próxima Legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados, será observado o seguinte:

I – direito a funcionamento parlamentar ao partido com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta Lei que, a partir de sua fundação, tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representantes em duas eleições consecutivas:

a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obtiver um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos.

A cláusula de barreira tinha por finalidade acabar apenas com os pequenos partidos, conhecidos como legendas de aluguel, que, como referido, só se prestam a viabilizar projetos pessoais de poder. A restrição do funcionamento parlamentar implica na impossibilidade do recebimento do fundo partidário, funcionamento como partido no Congresso, participação em comissões entre outras, o que tenderia a inviabilizar a própria existência do partido.

O instituto da cláusula de barreira em si não é ruim, afinal, é importante o controle de um mínimo de representatividade social dos partidos. O problema repousa, no entanto, na ferocidade dos critérios exigidos para o funcionamento parlamentar. A exigência de no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total em cada um deles é verdadeira cláusula de extermínio. Tendo como parâmetro as eleições de 2002, só restariam PT, PFL, PMDB, PSDB, PP, PTB e PL dos atuais partidos.

Se considerarmos os partidos que seriam excluídos pela aplicação da lei, ao lado de diversas siglas desconhecidas, que existem apenas a serviço de projetos políticos pessoais e pouco nobres, encontraríamos também partidos ideológicos de longa história, como o PC do B e o PPS, este sucessor do antigo PCB, o PSB, que já participava da cena política antes de 1964, bem como o PV, partido novo, mas de conteúdo programático e projeção internacional³⁹.

Uma possível eliminação da maioria dos partidos de esquerda, advinda da cláusula de barreira, é deveras preocupante para as minorias, pois, histórica e

doutrinariamente, está comprovado que são os partidos de esquerda os pioneiros na defesa dos direitos das minorias.

O amplo estudo comparativo de Katz e Mair (1992), envolvendo 30 anos (1960-1990) de existência de organização de 79 partidos de democracias consideradas consolidadas, mostra que foram os partidos de esquerda os primeiros a incluir algum tipo de norma interna voltada para ampliar a participação das mulheres. Talvez seja por isso que, desde os primeiros anos analisados, esses partidos detivessem percentuais maiores de dirigentes e de representantes parlamentares. Todos os estudos mais recentes corroboram essa tendência⁴⁰.

A questão da cláusula de barreira foi, entretanto, parcialmente resolvida pelo julgamento das ADI 1351/DF e ADI 1354/DF, relatadas pelo ministro Marco Aurélio, em 7/12/2006. Na referida decisão, o Supremo Tribunal Federal acabou por considerar o instituto da cláusula de barreira, nos termos em que estabelecido na legislação brasileira, como inconstitucional, nos termos em que se segue:

Entendeu-se que os dispositivos impugnados violam o art. 1º, V, que prevê como um dos fundamentos da República o pluralismo político; o art. 17, que estabelece ser livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana; e o art. 58, § 1º, que assegura, na constituição das Mesas e das comissões permanentes ou temporárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa, todos da CF. Asseverou-se, relativamente ao inciso IV do art. 17 da CF, que a previsão quanto à competência do legislador ordinário para tratar do funcionamento parlamentar não deve ser tomada a ponto de esvaziar-se os princípios constitucionais, notadamente o revelador do pluripartidarismo, e inviabilizar, por completo, esse funcionamento, acabando com as bancadas dos partidos minoritários e impedindo os respectivos deputados de comporem a Mesa Diretiva e as comissões. Considerou-se, ainda, sob o ângulo da razoabilidade, serem inaceitáveis os patamares de desempenho e a forma de rateio concernente à participação no Fundo Partidário e ao tempo disponível para a propaganda partidária adotados pela lei. *Por fim, ressaltou-se que, no Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria é dado tirar ou restringir os direitos e liberdades fundamentais da minoria, tais como a liberdade de se expressar, de se organizar, de denunciar, de discordar e de se fazer representar nas decisões*

*que influem nos destinos da sociedade como um todo, enfim, de participar plenamente da vida pública.*⁴¹

Como se percebe, a decisão do STF considerou diretamente a questão das minorias no entendimento da inconstitucionalidade da cláusula de barreira, mas não se pode negar que tal decisão acaba por deixar sem solução o problema do descontrole sobre a representatividade social dos partidos políticos, o que acaba proporcionando projetos pessoais de poder.

Para encerrar o tópico, repete-se que o sistema partidário precisa estar equilibrado entre a rigidez e a frouxidão, para que um pluripartidarismo real, atendendo ao esculpido no art. 1º, V, da Constituição Federal de 1988, permita o incremento do sistema representativo e o respeito às minorias.

8 MINORIAS NO BRASIL: DIVERSAS REALIDADES DE PARTICIPAÇÃO

O atual trabalho não estaria completo se não houvesse um estudo, ainda que breve, de algumas minorias e suas realidades de participação na vida política brasileira. Com efeito, serão objeto de estudo aquelas minorias mais engajadas na luta pela participação política, principalmente, pela via representativa.

Cada minoria possui sua especificidade, o que gera diferentes realidades de participação, algumas com conquistas legislativas e jurisprudenciais consolidadas, outras ainda sem muitas perspectivas. Analisar-se-ão as seguintes minorias: mulheres, portadores de necessidades especiais e indígenas.

8.1 Mulheres

A situação das mulheres brasileiras é paradigmática do que é ser minoria no Brasil, pois, quantitativamente, as mulheres são a maioria da população, mas, como a cultura dominante é machista, possuem uma pior qualidade de vida, apresentando menores índices de escolaridade, piores chances de emprego e só tendo equiparação salarial no serviço público⁴².

A exclusão do modo de vida é refletida na exclusão de participação política, sendo a recíproca verdadeira. As mulheres são 51,51% do eleitorado brasileiro, compondo maioria do eleitorado em todas as faixas etárias, totalizando 64.176.952 eleitoras⁴³. A representação política feminina, todavia, é pífia, possuindo apenas 45 deputadas e 7 senadoras, o que representa, nas duas casas legislativas, coincidentemente, 9,0% de seus integrantes⁴⁴.

As mulheres, apesar de culturalmente ainda não terem conquistado uma igualdade material, possuem vantagens em relação às demais minorias, que é o fato de estarem disseminadas por toda sociedade, terem se integrado ao mercado de trabalho mais rapidamente e possuírem movimentos sociais consolidados,

já que o Feminismo há muito reivindica igualdade de direitos. Tais vantagens culminam em vitórias no campo da participação política.

A Constituição Federal é enfática ao afirmar, no art. 5º, I, que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações. A malha legislativa também comporta uma série de dispositivos semelhantes. Da perspectiva da participação eleitoral, o que se revela mais importante, foi a medida de ação afirmativa, por meio das cotas estipuladas inicialmente pela Lei n. 9100/95, em seu art. 11, § 3º, ao estatuir:

Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher.

(...)

§ 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.

A redação do artigo, que parece clara, foi alvo de duas consultas junto ao Tribunal Superior Eleitoral.

A primeira consulta questionava:

O Legislador ao criar reserva para candidaturas femininas não se lembrou, *data venia*, de elaborar uma norma estabelecendo o que fazer com as vagas quando não houver número suficiente de mulheres interessadas em preenchê-las (3º do art. 11, Lei n. 9.100/95).

Concessa maxima vênia, neste caso as vagas poderão ser preenchidas por homens?

O egrégio Tribunal adotou o voto do ilustre relator Ministro Marco Aurélio, que se posicionou da seguinte maneira:

O caput do artigo 11 sinaliza que o número máximo de candidatos, estipulado em cento e vinte por cento do número de lugares a preencher, restou ditado pela reserva prevista no § 3º do mesmo artigo, ou seja, os vinte por cento excedentes aos cem por cento visaram a proporcionar a participação feminina sem prejuízo do que normalmente ocorreria diante da liberdade de indicação de candidatos. Sob essa óptica não há como se entender que, inexistentes candidatas femininas no percentual de vinte por cento, cabe a inclusão de candidatos do sexo masculino. (...) *É de ressaltar que, em face até mesmo da impossibilidade de aferir-se, de forma objetiva, a inexistência das candidaturas, a resposta positiva implicaria o esvaziamento,*

numa sociedade machista como a brasileira, do preceito da Lei. A assertiva sobre a inexistência de candidaturas femininas serviria de pretexto ao afastamento da norma legal. A substituição sugerida na consulta não é possível, razão pela qual a resposta mostra-se negativa.⁴⁵

A segunda consulta (Consulta n.188 de 1996) teve como indagação se as vagas asseguradas às candidatas femininas corresponderiam a vinte por cento do número de assentos da casa legislativa e não de candidatos. O egrégio Tribunal seguiu o voto do ministro Diniz de Andrade, cuja resposta foi que o número de candidaturas de mulheres será o correspondente aos vinte por cento do número de vagas, ressaltando o precedente do ministro Marco Aurélio.

Após as consultas, o dispositivo que consagra as cotas de eleição foi substituído pelo art. 10, § 3º, da Lei 9504/97, a Lei das Eleições, que ampliou o percentual das cotas e passou a adotar cotas por sexo, sem especificar se masculino ou feminino, nos seguintes termos:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

(...)

§ 3º - Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

(...)

A realidade demonstra que há mecanismos legais de participação feminina e que lentamente esta vem aumentando, mas ainda há o sério entrave cultural dos 'perfis de eleição', que dificultam as candidaturas propiciadas pelas cotas se transformarem em mandatos representativos.

8.2 Portadores de Necessidades Especiais

Os portadores de necessidades especiais apresentam os problemas típicos das minorias, baseados na exclusão do modo de vida e de participação. Os portadores de necessidades especiais possuem um sério problema de restrição de direitos, em decorrência de suas deficiências. O fato de necessitarem de uma atenção diferenciada para que possam ter acesso aos seus direitos tem impedido que estes indivíduos exerçam sua cidadania de forma plena. Até mesmo direitos fundamentais como saúde e educação se tornam inacessíveis por falta de políticas públicas inclusivas.

Os portadores de necessidades especiais já possuem conquistas no campo jurídico. A Constituição contribui com a vedação à discriminação (art. 3º, IV e art. 7º, XXXI) e com a estipulação de cotas para portadores de necessidades especiais físicos em concursos públicos (art. 37, VIII). Esta conquista foi ratificada pela Lei n. 8112/90 e pelo Decreto n. 3298/99. Outra importante conquista legislativa foi a Lei n. 10.098/00, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência. Além do próprio Código Eleitoral (Lei n. 4737/65), que os garante como um dos preferenciados na hora de votar, assim como a possibilidade de constituir seções especiais aos portadores de necessidades especiais.

Quando se aborda o tema dos portadores de necessidades especiais, uma questão é vital, que é a da pluralidade de casos que são abrangidos por este conceito. A própria noção de participação política de portadores de deficiência é complexa, pois em alguns casos mais severos (como algumas deficiências mentais) acaba sendo inviável, já que os absolutamente incapazes têm seus direitos políticos suspensos. Por tal razão, o TSE no processo administrativo n. 18.483 de 2004, decidiu que o alistamento e o voto dos portadores de necessidades especiais são obrigatórios, mas no caso que implique sacrifício ao eleitor deficiente, o não votar não será sancionável.

Destarte, a maioria das conquistas, nesta seara, tem se dado no campo do acesso (físico e de informações) ao processo eletivo. No que tange à acessibilidade física dos eleitores portadores de necessidades especiais ao processo eletivo, vale mencionar a colocação de Marcos Ramayana de que os eleitores sem braços, cegos que não saibam ler em braille e outros casos similares podem se valer de terceira pessoa de sua confiança para votar.⁴⁶ Destaca-se também, quanto à acessibilidade, a polêmica Resolução n. 21.008 de 2002 do TSE, que cria seções especiais para os portadores de necessidades especiais, nos seguintes termos:

Art. 1º Os juízes eleitorais, sob a coordenação dos tribunais regionais eleitorais, deverão criar seções eleitorais especiais destinadas a eleitores portadores de deficiência.

§ 1º Nos municípios em que não for possível a criação de seção unicamente para esse fim, o juiz eleitoral poderá designar uma das seções existentes para também funcionar como seção especial para eleitores portadores de deficiência.

§ 2º As seções especiais de que cuida este artigo deverão ser instaladas em local de fácil acesso, com estacionamento próximo e instalações, inclusive sanitárias, que atendam às normas da ABNT NBR 9050.

A resolução foi polêmica por ter sido considerada por muitos setores da sociedade, ao invés de inclusiva, segregatória, tendo sido questionada pelo Conade - Conselho Nacional da Pessoa Portadora de Deficiência, no Processo

Administrativo n. 18.764, chegando a pedir a extinção de tais seções. O TSE, acompanhando o relator, indeferiu o pedido, alegando que a ida do eleitor às seções especiais era facultativa, completando:

A solução adotada pela Justiça Eleitoral na referida Resolução n.º 21.008 é a que se apresenta viável neste momento, sem prejuízo de sejam adotadas outras providências no futuro.

De todo modo, deixo claro que nunca houve intenção de excluir as pessoas deficientes, como afirma o Conade, mas, ao contrário, possibilitar a elas que exerçam seu direito ao voto da maneira mais cômoda e fácil.⁴⁷

No campo do acesso às informações sobre o processo eletivo, a Lei n. 10.098/00 estabelece que deve ser promovida a inclusão de intérpretes da linguagem brasileira de sinais, no sistema de rádio-difusão, o que propicia na propaganda eleitoral o uso de tais recursos. O TSE, em decisão conservadora, no bojo da instrução n. 57 de 2002, afirmou que a lei não era auto-executória e que os partidos tinham a liberdade de incluir ou não intérpretes. Neste contexto, é interessante afirmar que os surdos-mudos só não poderão votar se não tiverem educação especial para manifestar sua vontade.

8.3 Indígenas

Os indígenas também se encontram à margem do padrão hegemônico da sociedade. Segundo dados da Organização das Nações Unidas, na América Latina os indígenas têm maiores probabilidades de serem pobres e de morrerem mais cedo que os não indígenas, provavelmente, por terem acesso precário à educação e ao serviço de saúde⁴⁸.

Os indígenas tiveram seus direitos reconhecidos pela Constituição de 1988, a partir do art. 231, basicamente, garantindo o direito à preservação da sua cultura e de suas terras. Na legislação infraconstitucional, destaca-se o Estatuto do Índio (Lei n. 6001/73).

O Estatuto do Índio prescreve:

Art.4º Os índios são considerados:

I - Isolados - Quando vivem em grupos desconhecidos ou de que se possuem poucos e vagos informes através de contatos eventuais com elementos da comunhão nacional;

II - Em vias de integração - Quando, em contato intermitente ou permanente com grupos estranhos, conservem menor ou maior parte das condições de sua vida nativa, mas aceitam algumas práticas e modos de existência comuns aos demais setores da comunhão nacional, da qual vão necessitando cada vez mais para o próprio sustento;

III - Integrados - Quando incorporados à comunhão nacional e reconhecidos no pleno exercício dos direitos civis, ainda que conservem usos, costumes e tradições característicos da sua cultura.

Art. 5º Aplicam-se aos índios ou silvícolas as normas dos artigos 145 e 146, da Constituição Federal, relativas à nacionalidade e à cidadania.

Parágrafo único. O exercício dos direitos civis e políticos pelo índio depende da verificação das condições especiais estabelecidas nesta Lei e na legislação pertinente.

Após a leitura dos dispositivos mencionados, a conclusão é que somente dos índios considerados integrados se pode exigir o cumprimento de obrigações civis ou constitucionais. A contrário senso, constata-se que aos índios é garantido o direito ao voto, desde que habilitados pela FUNAI.

9 CONCLUSÃO

Ao término deste trabalho, fica evidente a ligação entre a participação política das minorias e a efetiva democracia, sendo necessária, para que tais conceitos alcancem seus reais objetivos, a existência de uma compreensão multicultural dos direitos humanos, abrindo caminho para a consagração e efetivação de direitos específicos das minorias.

Há também a necessidade de uma reformulação do conceito de participação política, eliminando a visão liberal de que participação política se resume à participação eleitoral, permitindo que outras formas de engajamento social ganhem força e se tornem mais efetivas.

Do ponto de vista estritamente eleitoral, resta patente o sério problema dos 'perfis de eleição', elemento histórico-cultural, que empurra a sociedade a repetir os mesmos padrões representativos, impedindo o acesso de novos atores no cenário político.

No que tange ao sistema partidário nacional, há um número elevado de partidos, muitos sem identidade, servindo apenas como legendas de aluguel, não proporcionando a participação das minorias. Contudo, a solução adotada da cláusula de barreira exagera nos critérios necessários para a continuidade do funcionamento parlamentar dos partidos, tornando-se verdadeira cláusula de extermínio, principalmente, para os partidos de esquerda, historicamente, mais comprometidos com as causas das minorias.

Vale ressaltar, por fim, que cada minoria possui uma realidade própria, com seus problemas e peculiaridades, devendo tais elementos ser considerados nas ações de fomento à participação política. Não se pode esquecer, no entanto, que há um fator comum a todas as minorias: a 'não-dominância' baseada em motivos discriminatórios e causadora de exclusão social. Estes fatores discriminatórios devem ser combatidos, permitindo o acesso real e efetivo das minorias aos seus direitos.

REFERÊNCIAS

- AIETA, Vânia Siciliano. *Tratado de direito político: mandato eletivo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, t. III.
- _____. *Tratado de Direito Político. democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, t. II.
- ARAUJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p.193-215, jun. 2005.
- BIELEFELDT, Heiner. *Filosofia dos direitos humanos*. São Leopoldo: Unisinos, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- CÂNDIDO, Joel J. *Direito eleitoral brasileiro*. 11. ed. 3ª. tiragem, revista e atualizada. Bauru: Edilpro, 2005.
- CARVALHO, Kátia de. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. *Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema6>>. Acesso em: 3.jun. 2006.
- DALLARI, Dalmo. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1996.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- LOPES D'ÁVILA, Ana Maria. A participação política das minorias no Estado democrático de direito brasileiro. In: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio de Menezes *Democracia, direito e política: estudos Internacionais em Homenagem a Friedrich Müller*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006.
- KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural: una teoria liberal de los derechos de las minorias*. Barcelona: PAIDÓS, 1996.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório de Desenvolvimento Humano: liberdade cultural num mundo diversificado*. Lisboa: MENSAGEM, 2004.
- PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas sob a perspectiva dos direitos humanos. In: SANTOS, Sales Augusto (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas américas*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.
- RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Por uma concepção multicultural de direitos humanos*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura_dh.htm>. Acesso em: 3.jun.2006.

SAMPAIO LEITE, José Adércio. *Direitos fundamentais: retórica e historicidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SÉGUIN, Elida (Coord.). *Direito das minorias*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SEMPRINI, Andréa. *Multiculturalismo*. Bauru: EDUSC, 1999.

WUCHER, Gabi. *Minorias: proteção internacional em prol da democracia*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

¹ LOPES D'ÁVILA, Ana Maria. A participação política das minorias no Estado democrático de direito brasileiro. In: LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio de Menezes (Org.). *Democracia, direito e política: estudos Internacionais em Homenagem a Friedrich Müller*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006, p. 88.

² WUCHER, Gabi. *Minorias: proteção internacional em prol da democracia*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

³ Ibid., p. 47.

⁴ LOPES D'ÁVILA, op. cit., p. 89.

⁵ SEMPRINI, Andréa. *Multiculturalismo*. Bauru: EDUSC, 1999.

⁶ KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural: una teoria liberal de los derechos de las minorias*. Barcelona: PAIDÓS, 1996, p. 35 e 36. Tradução livre do autor.

⁷ SEMPRINI, op. cit., p. 44.

⁸ LOPES D'ÁVILA, op. cit., p. 91.

⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório de Desenvolvimento Humano: liberdade cultural num mundo diversificado*. Lisboa: MENSAGEM, 2004, p. 27.

¹⁰ Ibid., p. 32.

¹¹ Ibid., p. 140.

¹² Ibid., p. 157.

¹³ Ibid., p. 66.

¹⁴ Ibid., p. 34.

¹⁵ Ibid., p. 35.

¹⁶ Ibid., p. 220.

¹⁷ Ibid., p. 223.

¹⁸ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 525.

¹⁹ É necessário salientar que o Preâmbulo da carta de 1948 a nomeia Declaração Universal dos Direitos do Homem, mas que a maioria da doutrina (Fábio Konder Comparato, José Adércio Leite Sampaio, Elida Séguin, Heiner Bielefeldt e Will Kymlicka) chama o mesmo documento de Declaração Universal dos Direitos Humanos.

²⁰ PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas sob a perspectiva dos direitos humanos. In: SANTOS, Sales Augusto (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas américas*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005, p. 34.

²¹ “Apesar do problema das minorias ter aparecido no tempo da elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, achou-se melhor não tratar a respeito, por causa dos vários destinos que o assunto temido nos países”. Cf. SÉGUIN, Elida (Coord.). *Direito das minorias*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 20.

²² KYMLICKA, op. cit., p. 15. Tradução livre do autor.

²³ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Por uma concepção multicultural de direitos humanos*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura_dh.htm>. Acesso em: 3.jun.2006, p. 7.

- ²⁴ LÉVI-STRAUSS, Claude. Rasse und Geschichte, neu adgedruckt. In: KONERSMANN, Ralf (Hrsg): *Kultursphilosophie*. Leipzig: Reclam, 1996, p. 168-221. Apud BIELEFELDT, Heiner. *Filosofia dos direitos humanos*. São Leopoldo: Unisinos, 2000, p. 24.
- ²⁵ PIOVESAN, op. cit., p. 38.
- ²⁶ SEMPRINI, op. cit., p. 49.
- ²⁷ KYMLICKA, op. cit., p.46 et seq.
- ²⁸ PIOVESAN, op. cit., p. 40.
- ²⁹ DALLARI, Dalmo. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1996, p. 39.
- ³⁰ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 159.
- ³¹ Ibid., p. 164.
- ³² AIETA, Vânia Siciliano. *Tratado de direito político: democracia*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006, t. II, p. 53.
- ³³ Dispositivo com eficácia suspensa por decisão do Tribunal de Justiça do Ceará.
- ³⁴ ARAUJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n. 24, jun. 2005, p. 195.
- ³⁵ Ibid., p. 195.
- ³⁶ Ibid., p. 196.
- ³⁷ Ibid.
- ³⁸ Ibid., p. 198.
- ³⁹ CARVALHO, Kátia de. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. *Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema6>>. Acesso em: 3.jun.2006.
- ⁴⁰ ARAÚJO, op. cit., p. 199.
- ⁴¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativo n. 451. Publicado em 13.dez.06. Cf. ADI 1351/DF e ADI 1354/DF Relator Min. Marco Aurélio. Brasília, 7.dez.2006. Grifo do autor.
- ⁴² SÉGUIN, op. cit., p. 33.
- ⁴³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Página sobre o eleitorado brasileiro. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br.html>>. Acesso em: 05.fev.2006.
- ⁴⁴ CAMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/deputados/index.html/loadFrame.html>>. Acesso em: 6.jun.2006. SENADO FEDERAL. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/senadores/senadores_atual.asp?o=1&u=*&p=*>. Acesso em 6.jun.2006.
- ⁴⁵ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Consulta n. 54 - DF. Relator Ministro Marco Aurélio. Consultente: Nilson Gibson, Deputado Federal. Brasília, 29.dez.1996. Grifo do autor.
- ⁴⁶ RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005, p. 80.
- ⁴⁷ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Processo Administrativo n. 18.764 - DF. Relator Ministro Fernando Neves. Brasília, 13.fev.2003.
- ⁴⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, op. cit., p. 29; p. 67.

POLITICAL PARTICIPATION OF MINORITIES

ABSTRACT

This paper intends to examine the intriguing issue of political participation of minorities, starting from the

analysis of the idea of minority and of the challenges these groups face. Another point to highlight is the connection between the struggle of minorities and the acquisition of rights, which is based on an outlook that takes into consideration the notion of human rights and the debate between multiculturalism and universalism. As political participation is presented as an essential element for facing challenges minorities have to confront, such idea is preceded by a study on the varieties of political participation and their relations with minorities. The paper ends with the analysis of some cases involving the political participation of minorities examined by the Brazilian Supreme Electoral Court (Portuguese: *Tribunal Superior Eleitoral* – TSE).

KEYWORDS: Minorities. Human rights. Universalism. Multiculturalism. Political participation. Electoral Law. Electoral systems. Political rights. Political parties. Supreme Electoral Court.

LA PARTICIPATION POLITIQUE DES MINORITÉS

RÉSUMÉ

Le présent essai a pour objectif l'analyse de la participation politique des minorités. Cela se fait à partir de la problématisation du concept de minorité lui-même et des difficultés que les groupes minoritaires affrontent. Outre, voici un point qui mérite attention spéciale: celui de la connexion entre les luttes des minorités et la conquête de droits, relation établie à partir de la perspective des droits de l'homme et du débat entre l'universalisme et le multiculturalisme. En effet, la participation politique se présente comme élément fondamental dans l'affrontement des défis des minorités. Une telle proposition est précédée par l'étude sur les formes de participation politique et leurs relations avec les minorités. On termine avec l'exposition de quelques cas du Tribunal Supérieur Électoral impliquant la participation politique des minorités.

MOTS-CLÉS: Minorités. Droits de l'homme. Universalisme. Multiculturalisme. Participation politique. Droit électoral. Systèmes électoraux. Droits politiques. Partis politiques. Tribunal Supérieur Électoral.