# OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES

## A DEMOCRACIA CONTRA A DESIGUALDADE CONTRA A DEMOCRACIA

**BOLETIM Nº 10**

**Política, participação, desigualdade, e o que podemos fazer a respeito**

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

CORECON MG
CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA

# Política, participação, desigualdade
## e o que podemos fazer a respeito

### Introdução

Temos ressaltado, ao longo dos nossos boletins, que as desigualdades sociais não são resultado do acaso e nem uma fatalidade em relação à qual nada poderíamos fazer. Ao contrário, as trajetórias de diferentes países e de um mesmo país – inclusive do Brasil – ao longo do tempo, mostram que a intensidade das desigualdades, as formas como se manifestam e seu comportamento ao longo da história são consequência das escolhas coletivas que as sociedades fazem. Estas escolhas expressam, de um lado, as relações, a distribuição e os recursos de poder de diferentes grupos na sociedade e, de outro, contribuem para moldar, sedimentar ou modificar estas mesmas relações. E, quando discutimos poder, influência, conflitos e as escolhas coletivas que uma sociedade faz, necessariamente nos referimos ao incômodo do elefante na sala dos debates sobre desigualdades e seu enfrentamento: a política.

É no âmbito da política e das instituições políticas que as sociedades decidem não apenas as regras e normas de convivência, mas também objetivos que os cidadãos compartilharão, o que ela considera desejável, indesejado ou inaceitável e o que deve ser ou não garantido a todos os cidadãos. E também como organizar o esforço coletivo de produção do bem estar e da prosperidade material e de que forma os frutos deste esforço coletivo serão partilhados entre os cidadãos. Isto implica reconhecer que, em uma sociedade desigual como a nossa, é preciso politizar a desigualdade, ou seja, torná-la um problema para toda a sociedade, arguindo que a apropriação tão iníqua dos resultados do trabalho de toda uma coletividade é injusta e ineficiente e, portanto, há que se mudar a forma como se produzem e se partilham riqueza, oportunidades e bem-estar nesta sociedade.

É deste tema – as complexas relações entre desigualdade e política - que tratará este boletim. Em primeiro lugar, vamos mostrar aqui que a participação política importa para a desigualdade: quanto mais extensa e mais generalizada a organização social e a participação da sociedade – especialmente dos trabalhadores, dos pobres e dos grupos marginalizados - na mobilização política, nos processos políticos e eleitorais, menor a desigualdade neste país. No entanto, de outro lado, vamos mostrar também que, em sociedades muito desiguais, como o Brasil, a desigualdade social tende a se traduzir também em desigualdade política, em prejuízo da capacidade dos mais vulneráveis de se fazerem presentes e de terem voz nas decisões políticas. Quando isto ocorre de forma muito intensa, temos um ciclo vicioso: desigualdade social se transforma em desigualdade política, que contribui para a reprodução da desigualdade social. Por fim, vamos mostrar que existem instrumentos – regras, sistemas eleitorais - que podem contribuir para reduzir ou ampliar a desigualdade política.

## Democracia e igualdade política

A desigualdade política só se torna um problema quando temos em mente que o justo é a igualdade política, ou seja, quando consideramos que todos aqueles que serão submetidos às decisões - leis, normas, impostos, orçamentos, prioridades - estabelecidas por uma coletividade devem ter o mesmo direito a participar do processo que leva a estas decisões. Este suposto na verdade é muito recente na história humana. Em sociedades monárquicas, por exemplo, diferenças de status – ser nobre ou plebeu – correspondiam a uma desigualdade política institucionalizada: a nobreza ou realeza detinham o direito privilegiado ou exclusivo a ter voz política, mesmo nas decisões que afetariam os plebeus e às quais eles teriam que se submeter. Em sociedades de castas acontece o mesmo. Mesmo em países que adotavam sistemas representativos é relativamente recente o reconhecimento legal da igualdade política, ou seja, do direito de todos a participar igualmente das decisões coletivas: em sociedades escravistas, como foram, por exemplo, os Estados Unidos e o Brasil até recentemente, as pessoas escravizadas não tinham qualquer direito; em boa parte dos países, havia o voto censitário (só aquelas pessoas com renda e propriedade acima de certo valor tinham direitos políticos) até o início do século XX e o reconhecimento do direito das mulheres a voz e voto só se deu em meados do século XX na maior parte dos países.

Assim, tratar do tema da (des)igualdade política remete-nos inevitavelmente ao debate sobre democracia. Podemos afirmar que esta é a tradução institucional possível do princípio da igualdade política. Fato este que é impensável em regimes ditatoriais, aristocráticos ou oligárquicos (DAHL, 1997). Pensar e reivindicar igualdade política somente é possível em democracias, pois asseguram as condições institucionais para que um número maior de indivíduos/cidadãos se organizem e apresentem suas demandas para incorporação na agenda governamental, o que não é previsto em outros sistemas ou regimes políticos (PEREIRA, 2014).

Em linhas gerais, em uma democracia, tomando como referência as instituições propostas por Dahl (2012), há, por um lado, aquelas que dizem respeito aos atributos do Estado e a formação dos governos e posições de poder, como eleições periódicas, eleitos com mandatos temporários e possibilidades de que os eleitos representem com maior fidedignidade os diversos grupos sociais. E, por outro, os atributos da sociedade, relacionados à liberdade e à capacidade de organização dos diversos grupos e estratos sociais para se fazerem representar nas agências do Estado e, com isso, colocar suas demandas na agenda governamental.

Assim, se as instituições democráticas caminham na direção da igualdade política, o sentido oposto define o que seria a desigualdade. Deste ponto de vista, a desigualdade política pode ser definida tanto por elementos internos às instituições do Estado, como por limitações à organização e participação política de determinados grupos, a censura e limites à informação livre e ao debate plural dos indivíduos e grupos sociais. E, também, por elementos sociais relacionados às desigualdades socioeconômicas, à marginalização de expressões culturais de determinados grupos sociais, racismo, machismo, homofobia, xenofobia, entre outras. Portanto, as restrições institucionais e formais decorrentes de legislações que limitam ou enviesam a ampla participação dos indivíduos e atores sociais, conjugadas com uma sociedade que privilegia certos grupos em detrimentos de outros, configuram ou definem o que se pode chamar de desigualdade política. Neste sentido, a desigualdade política pode ser entendida como padrões desiguais de influência sobre as estruturas de governança que definem a agenda das políticas públicas em um determinado território (CORTES; DUBROW, 2013).

No caso brasileiro, os artigos 5º e 14º da Constituição Federal de 1988 asseguram um conjunto de direitos políticos que igualam formalmente os indivíduos nascidos aqui. O texto constitucional garante ao

mesmo tempo o direito de organização, manifestação, participação, votar e ser votado a todos brasileiros, excluindo em alguns deles os menores de 16 anos de idade. Trata-se de uma grande e insuficiente conquista, pois historicamente os direitos políticos eram desigualmente distribuídos e deixavam de fora, em alguns momentos, àqueles que não tinham renda e, posteriormente, os analfabetos (CARVALHO, 2002). Apesar desta recente conquista, há um passivo acumulado de desigualdade política com reflexos nas representações de determinados estratos e grupos sociais nas arenas deliberativas do país e que afetam o equilíbrio e a estabilidade da democracia brasileira (ALENCAR et. al., 2013; CAMPOS; MACHADO, 2015; ARAÚJO, 2016).

Este cenário suscita questões relacionadas ao tema que, apesar de debatidas, continuam abertas e ainda provocam discussões. Entre elas figuram as seguintes: como a desigualdade política afeta a desigualdade social? Como se manifesta a desigualdade política? Como se constitui, ou seja, quais são os mecanismos geradores da desigualdade política? Há relação entre a desigualdade socioeconômica e a desigualdade política? Quais são seus os efeitos mais visíveis? Há como enfrentá-la?

Pretende-se aqui debater o problema da desigualdade política porque a democracia e as políticas públicas redistributivas figuram como antídotos contra o processo concentrador e centralizador do mercado, que atua como amplificador das desigualdades socioeconômicas. O mercado pode criar – e, sob determinadas condições, efetivamente cria – eficiência; no entanto, é só no âmbito da política que a justiça pode ser buscada e estabelecida. As questões propostas anteriormente têm provocado discussões acaloradas sobre representação de interesses e dos diferentes grupos sociais nos espaços deliberativos do Estado, sobre participação e arenas decisórias e, principalmente, sobre democracia. Contudo, pretende-se com este texto provocar os leitores e mostrar que este é um tema que se encontra em aberto, principalmente, tomando os acontecimentos políticos recentes do país.

## A política e a participação fazem diferença

Uma sociedade democrática não é aquela em que não existem conflitos, mas aquela em que eles são explicitados, processados e decididos pacificamente no âmbito das instituições políticas e das regras do jogo. A democracia é um sistema de governo voltado para a resolução pacífica dos conflitos, não para escamoteá-los. Em sociedades modernas e heterogêneas, há uma grande diversidade de identidades, valores, objetivos e visões de mundo, que se associam a interesses materiais e simbólicos também muito distintos e frequentemente contraditórios. Usamos o termo interesse aqui não no sentido pejorativo de interesses individuais ou egoístas ou mesquinhos. Os interesses que movem os diferentes grupos ou pessoas podem ser altruístas, direcionados ao bem-estar de um grupo específico, ou de defesa de determinados direitos, redução da desigualdade ou proteção ao meio ambiente etc. Mas também podem ser interesses materiais e ou a busca de benefícios individuais ou de um grupo ou corporação. Ou, como na maioria dos casos, uma mistura de interesses de natureza variada.

O fato é que, sejam os interesses egoístas ou altruístas, materiais ou não, os diferentes grupos, movimentos ou partidos desenvolverão estratégias para viabilizá-los. Em qualquer sociedade em que exista liberdade de expressão, de organização e na vigência mínima das liberdades democráticas, os diferentes grupos tenderão a se organizar para fazer valer seus interesses, muitas vezes conflitantes. Reconhecer a legitimidade de posições diferentes ou mesmo antagônicas às nossas, bem como a de nossos interlocutores - ou mesmo adversários - é um dos fundamentos da convivência democrática.

E aí retornamos ao caráter conflituoso da democracia. Nem sempre o consenso é possível e o convencimento tem que ser combinado com outras estratégias como negociação, pressão, alianças ou simplesmente a regra da maioria, respeitados os direitos das minorias. E isto tem implicações para

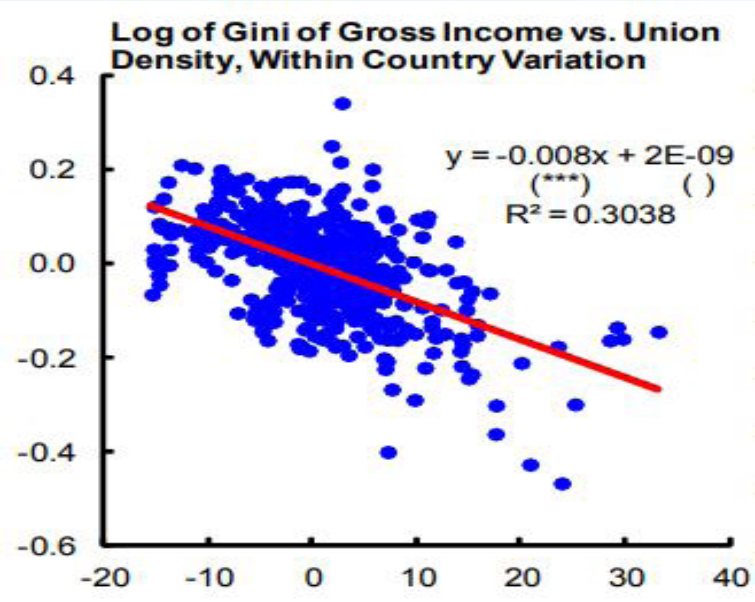
começarmos a discutir as políticas públicas. Pois toda política pública é eminentemente política. Ou seja, toda política ou projeto social tende a alterar a situação social daqueles grupos ou regiões sobre a qual incide. Portanto, é muito provável que qualquer política pública beneficie mais alguns grupos e setores e prejudique ou beneficie menos outros.

Se as políticas públicas impactam na distribuição de bens e recursos na sociedade – alterando, portanto, os níveis de desigualdade social –, e se elas se originam de embates ocorridos na arena política, é certo que a desigualdade de poder político também irá afetar a desigualdade social. Para ilustrar esta questão, podemos usar como exemplo o impacto da união dos trabalhadores em sindicatos para uma distribuição mais equitativa da remuneração do trabalho. Estudo elaborado por Florence Jaumotte e Carolina Buitron (2015) analisou o efeito da densidade da sindicalização na desigualdade de renda em diversos países, controlando outros possíveis fatores de influência. Um dos resultados encontrados pode ser visualizado no gráfico 1: o eixo vertical do gráfico contém os valores do Índice de Gini dos países; quanto maior é o Índice de Gini, maior é a desigualdade de renda naquele país. Já o eixo horizontal representa a densidade sindical. Assim, é possível visualizar que quanto maior é a densidade sindical, menor é o Índice de Gini, ou seja, menor é a desigualdade de renda daquele país.

As autoras apontam que sindicatos fortes desempenham um papel importante na determinação de políticas redistributivas, como evidenciado por suas contribuições para a conquista de direitos sociais e trabalhistas fundamentais. E ainda têm influencia nos ganhos salariais dos trabalhadores e nas diferenças salariais entre diretores e operários dos setores fabris, comerciais e de serviços.

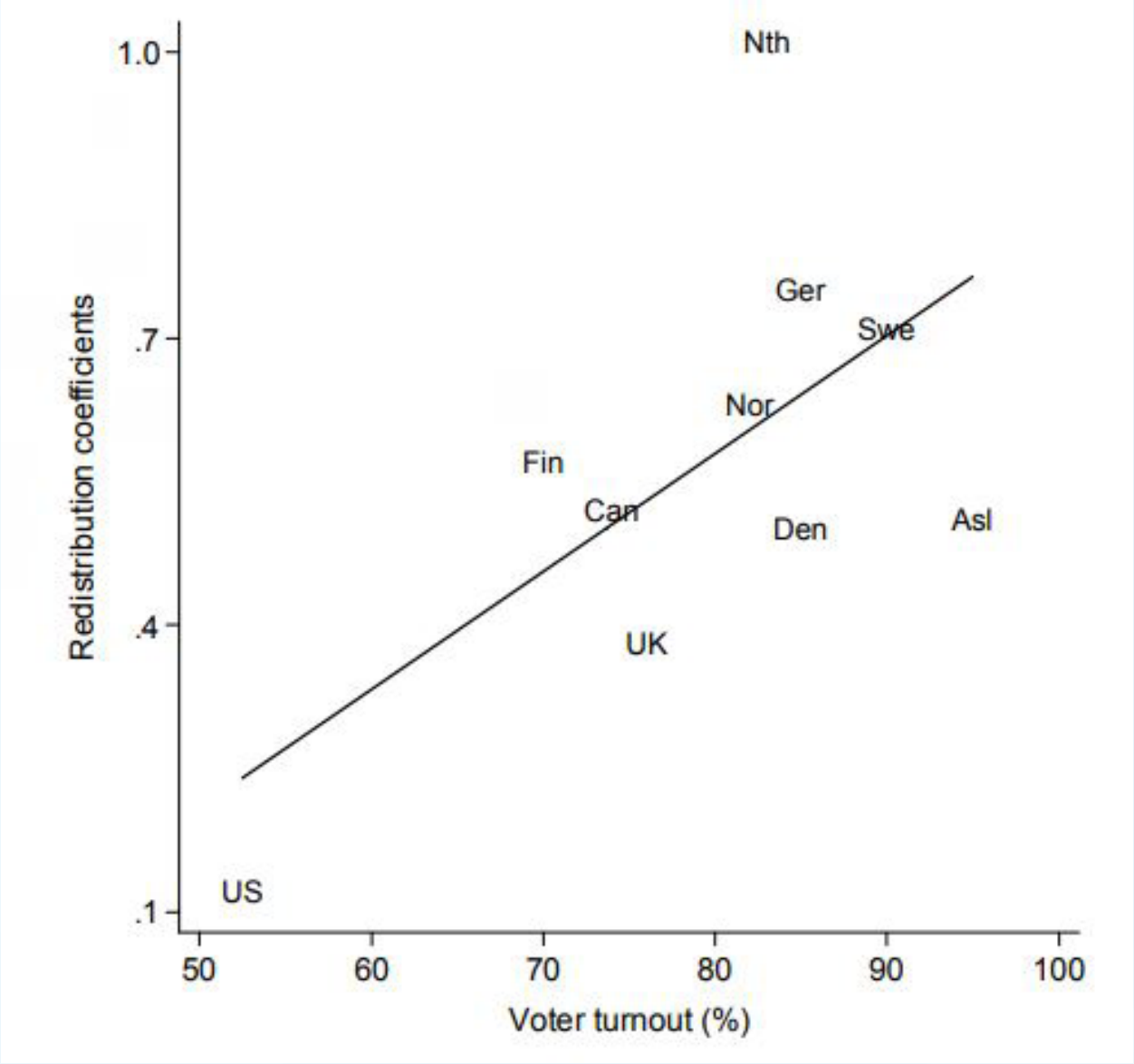
Da mesma forma, a participação mais estritamente política também influencia fortemente a desigualdade. Quanto maior a participação dos cidadãos nos processos políticos e eleitorais, mais peso tendem a ter as demandas para que as políticas públicas funcionem como um contraponto às tendências concentradoras de renda, riqueza e oportunidades do mercado. O gráfico 2, de um estudo de Lane Kenworthy e Jonas Pontusson, ilustra bem este ponto. Ele

***Gráfico 1: Índice de Gini x Densidade da união sindical em países selecionados.***




***Fonte: JAUMOTTE; BUITRON (2015).***

***Gráfico 2: Nível de redistribuição dos governos x proporção de eleitores***




***Fonte: KENWOORTHY; PONTUSSON (2005).***

compara, para algumas economias avançadas, a relação entre o comparecimento eleitoral (ou seja, a proporção dos eleitores que realmente comparece para votar) e o nível de redistribuição dos governos (ou seja, se e o quanto os governos tributam proporcionalmente mais os ricos e se e quanto suas ações beneficiam mais os mais pobres).

O gráfico deixa claro que naqueles países onde os cidadão participam mais dos processos políticos e eleitorais, os governos tendem a ser mais redistributivos.

Portanto, o que fica demonstrado é que desigualdades de acesso a recursos de poder têm um impacto significativo nos níveis de desigualdadessociaisde um país. Ou seja, combater a desigualdade política importa, e muito, para o combate à desigualdade social. Na próxima seção, veremos como se manifesta a desigualdade política no Brasil.

## Um retrato da desigualdade política brasileira

Até aqui, já vimos que a política está estreitamente ligada à ideia de "poder", que, por sua vez, envolve as relações de dominação e de subordinação entre diferentes grupos da sociedade, os conflitos de interesses e a posse dos meios que permitem exercer vontades e alcançar determinados objetivos. Vimos também que, em uma democracia, pressupõe-se que todos os cidadãos sejam iguais em seus direitos e oportunidades de participar das decisões coletivas. Tal participação pode ocorrer por meio de associações, sindicatos, partidos, manifestações e mesmo individualmente, por exemplo, por meio do voto. Chegando ao foco principal deste boletim, afirmamos que o poder político de influência e de decisão não se distribui igualmente entre os cidadãos, o que por sua vez gera impactos na desigualdade social. Antes de entendermos os mecanismos que produzem a desigualdade política, veremos duas de suas manifestações na sociedade brasileira: a primeira relativa à ocupação de cargos eletivos e a segunda relativa às formas de participação social na arena política.

### 4.1. A desigualdade nos cargos eletivos

Para demonstrarmos as desigualdades de representatividade dos diferentes grupos sociais nos cargos eletivos, analisaremos o perfil dos candidatos eleitos para o Poder Legislativo no âmbito federal, no estado de Minas Gerais e no município de Belo Horizonte a partir dos recortes de raça, gênero e renda[1]. Os gráficos a seguir baseiam-se nos resultados das eleições de 2016 (no que tange à Câmara de Vereadores de Belo Horizonte) e de 2018 (no que tange ao Congresso Nacional e à Assembleia Legislativa de Minas Gerais).

Na composição Câmara dos Deputados federais foram eleitas 77 mulheres – 15% das cadeiras, o que representa um avanço, ainda que tímido, em relação à legislatura anterior, em que as mulheres representavam 10% da Casa. No Senado, a bancada feminina permaneceu com 13 parlamentares, sendo 7 eleitas em 2018 e 6 permanecem cumprindo o mandato iniciado em 2014 (gráfico 3). Em 20 estados, nenhuma mulher foi eleita senadora e em três deles sequer houve candidatas.

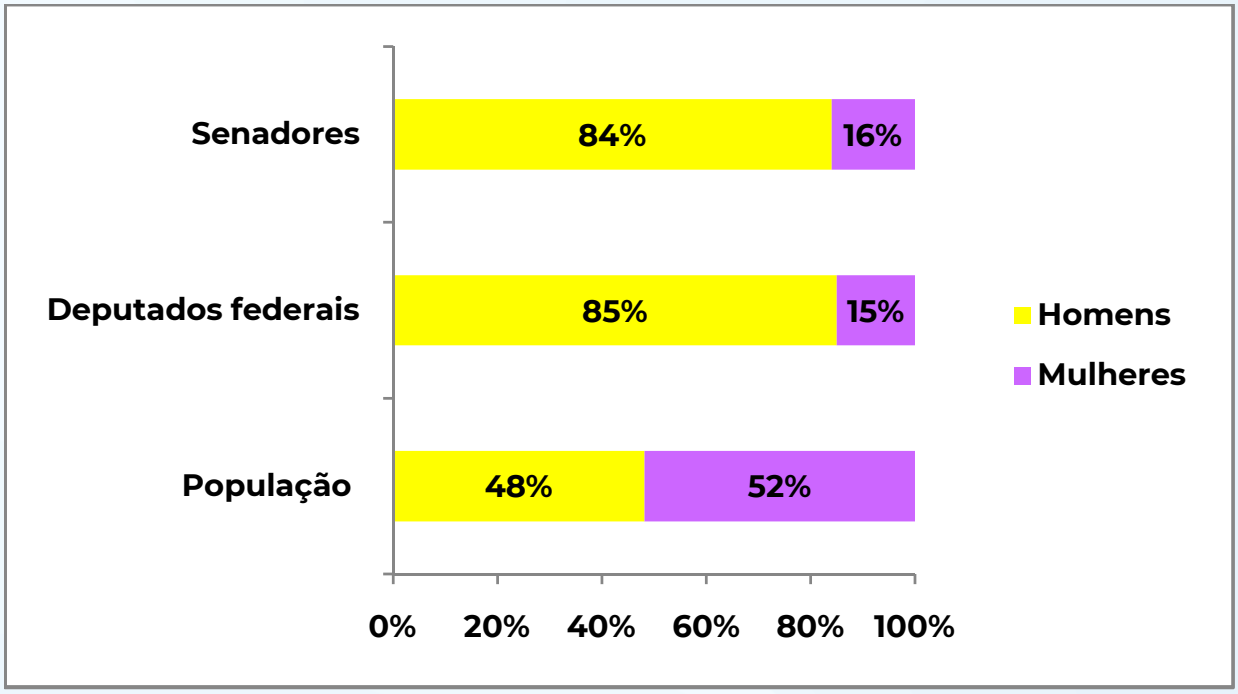
Quando se observa o recorte por raça, na Câmara, dos 513 deputados federais, 385 declararam-se brancos (75%), 104 pardos (20,2%), 21 pretos (4,09%), 2 amarelos (0,38%) e 1 indígena (0,2%). No Senado o cenário é ainda mais desigual: entre os 81 senadores, 67 são brancos (82,71%); 11 (13.58%) pardos e 3 (3,7%) pretos. O gráfico 4 mostra a sub representação dos pretos e pardos no Congresso em relação ao total da população.

Pelo critério de renda, o patrimônio médio declarado por um congressista à Justiça Eleitoral é de R$ 3,6 milhões. Na Câmara dos Deputados, 47% dos eleitos são milionários; no Senado são quase de 70% neste patamar, o que os coloca no grupo dos 0,1% mais ricos da população (gráfico 5).

O cenário de desigualdades se repete na Assembleia Legislativa de Minas Gerais e na Câmara de Vereadores de Belo

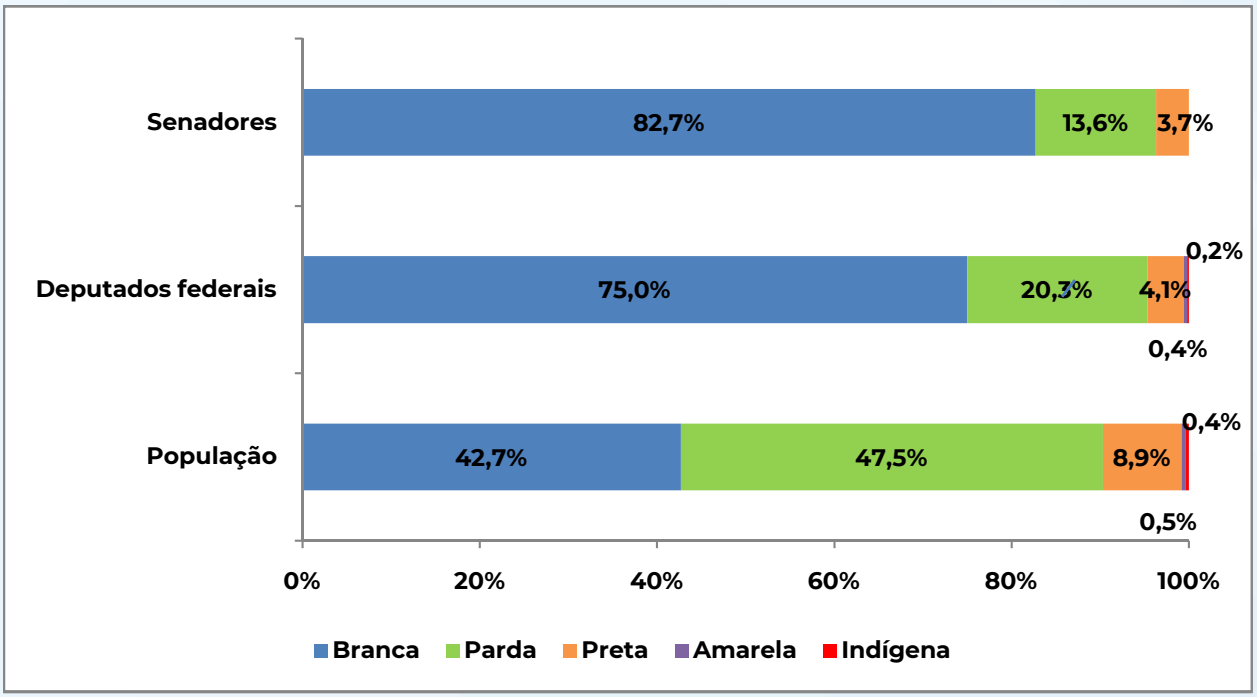
1 *Estudos sobre as desigualdades de representação no âmbito do Congresso Nacional foram realizados pela Fundação Getúlio Vargas em 2019. Entre os vários achados e confirmações de outros estudos de casos, cabe destacar o apanhado sobre a presença de mulheres e negros no parlamento brasileiro a partir de 1982 até esta última legislatura. Neste sentido, o estudo afirma "No que diz respeito à presença de mulheres no Parlamento, cumpre observar que ela vem aumentando nas últimas décadas, especialmente após o processo de redemocratização. Em 1982 havia apenas 5 deputadas federais de um total de 479 cadeiras (1% dos assentos), passando para 45 deputadas em 513 cadeiras (8,8%) em 2010 e chegando ao recorde histórico de 51 deputadas em 2014, o equivalente a 9,9% de assentos femininos na Câmara. Em 2018, foi atingido o ápice da representação de mulheres na política, com a eleição de 77 deputadas federais eleitas, totalizando 15% de cadeiras na Câmara. O recorte de raça, porém, mostra que há ainda uma desigualdade que não diz respeito apenas ao gênero. Na atual legislatura, as mulheres negras representam apenas 2,5% (13 eleitas) do total de eleitos, enquanto as mulheres brancas são 12,28% (63 eleitas), os homens negros 22,02% (113 eleitos) e os homens brancos 62,57% (321 eleitos)" (BARBIERE; RAMOS, 2019, p. 22).*

*Gráfico 3: Composição do Congresso Nacional por gênero a partir do resultado das eleições de 2018.*



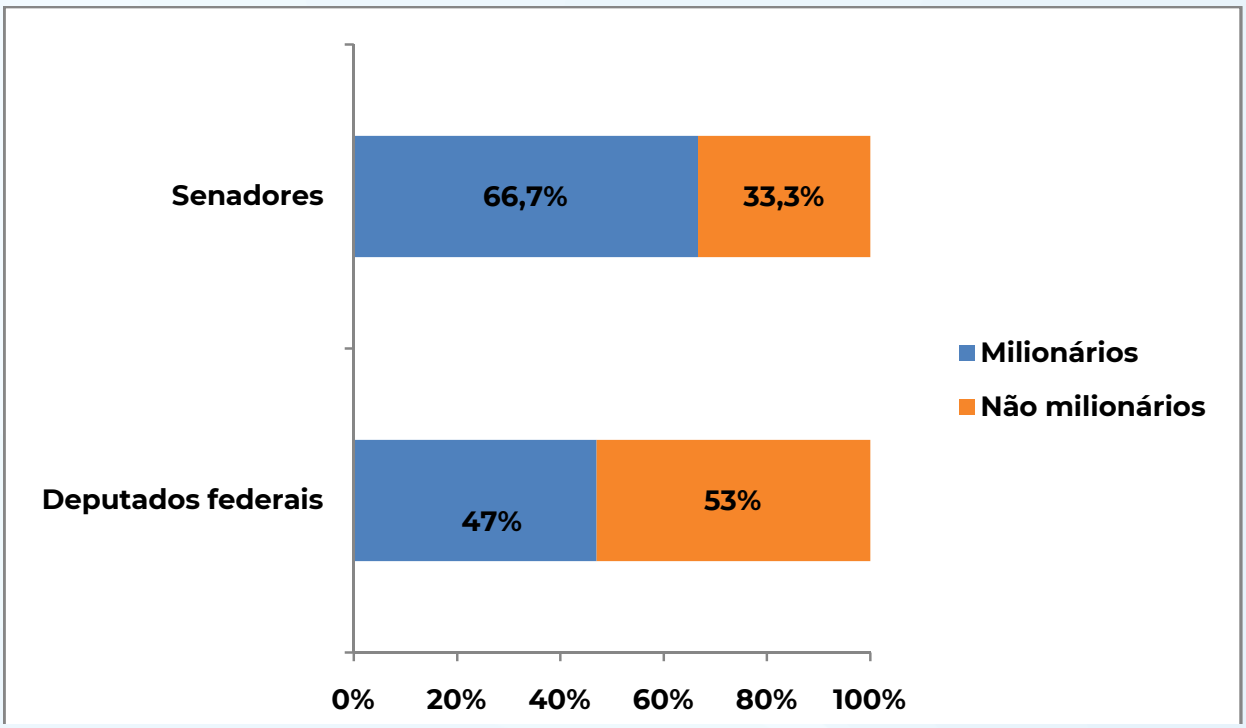

*Fonte: Dados do Tribunal Superior Eleitoral e da Pnad Contínua 2019.*

**Gráfico 4: Composição do Congresso Nacional por raça a partir do resultado das eleições de 2018.**




*Fonte: Tribunal Superior Eleitoral e Pnad Contínua 2015.*

***Gráfico 5: Composição do Congresso por patrimônio declarado, a partir do resultado das eleições 2018.***

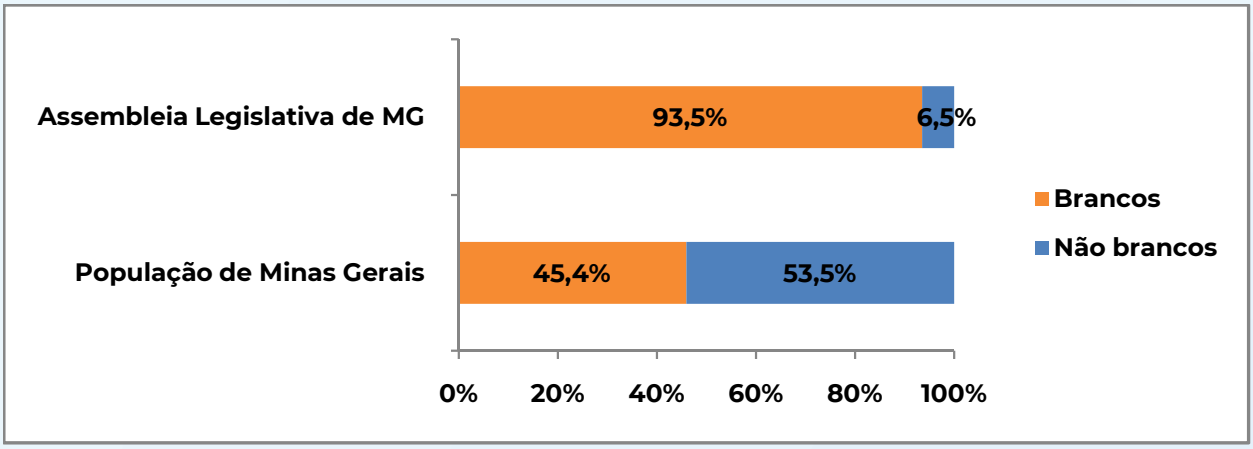



***Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.***

Horizonte na última legislatura. Os dados demonstram que a presença de não brancos e mulheres é quase residual. Basicamente, as duas casas são compostas por homens brancos. O gráfico 6 mostra que, na Assembleia, apenas 6,5% dos eleitos em 2018 não são brancos (o percentual na população mineira é de 53,5%) e o gráfico 7 mostra que apenas 12,9% são mulheres (elas representam 50,9% da população mineira).

No nível municipal, a desigualdade é ainda maior, conforme os gráficos 8 e 9: apenas 4,9% dos vereadores eleitos em 2016 não são brancos (na população belorizontina são 52%) e apenas 9,8% são mulheres (na população belorizontina são 53,2%).

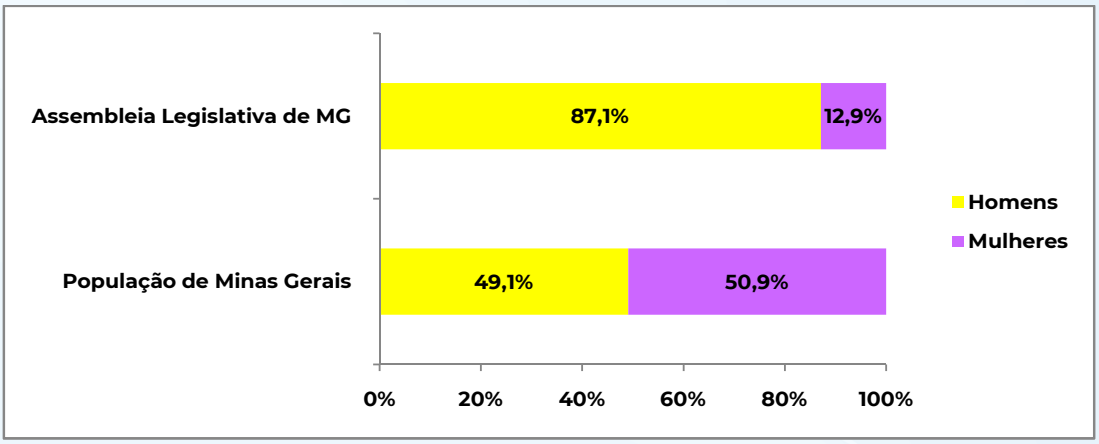
***Gráfico 6: Composição por cor/raça da Assembleia Legislativa de MG, a partir das eleições de 2018, e da população de Minas Gerais.***




***Fonte: IBGE – Censo 2010; TRE-MG – Assembleia Legislativa de MG***

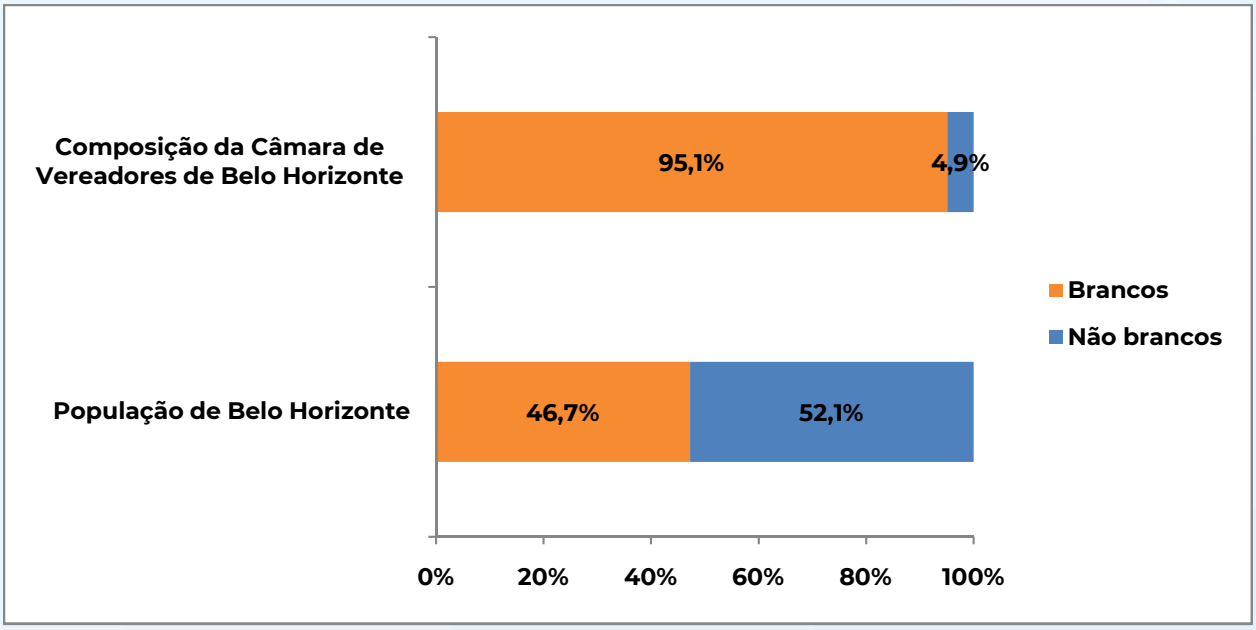
É certo que a participação política não se restringe aos cargos eletivos, mas a análise do Poder Legislativo nas três esferas – federal, estadual e municipal – pode servir como um indicativo do tamanho da desigualdade política no Brasil, que também se repete em outros espaços participativos. Uma ressalva é que a presença de um parlamentar, ou de qualquer outro ocupante de cargo eletivo, pertencente a determinado grupo social – negros, mulheres, jovens – não significa, necessariamente, a defesa de pautas progressistas a favor do grupo social ao qual pertencem. E nem que esta seja uma dimensão importante na identidade de quem assume o cargo eletivo, nem que sua atuação política esteja orientada por esta pertença. A composição histórica e atual de governos e órgãos representativos é pródiga em casos de heterossexuais que apoiam

***Gráfico 7: Composição por gênero da Assembleia Legislativa de MG, a partir das eleições de 2018, e da população de Minas Gerais.***



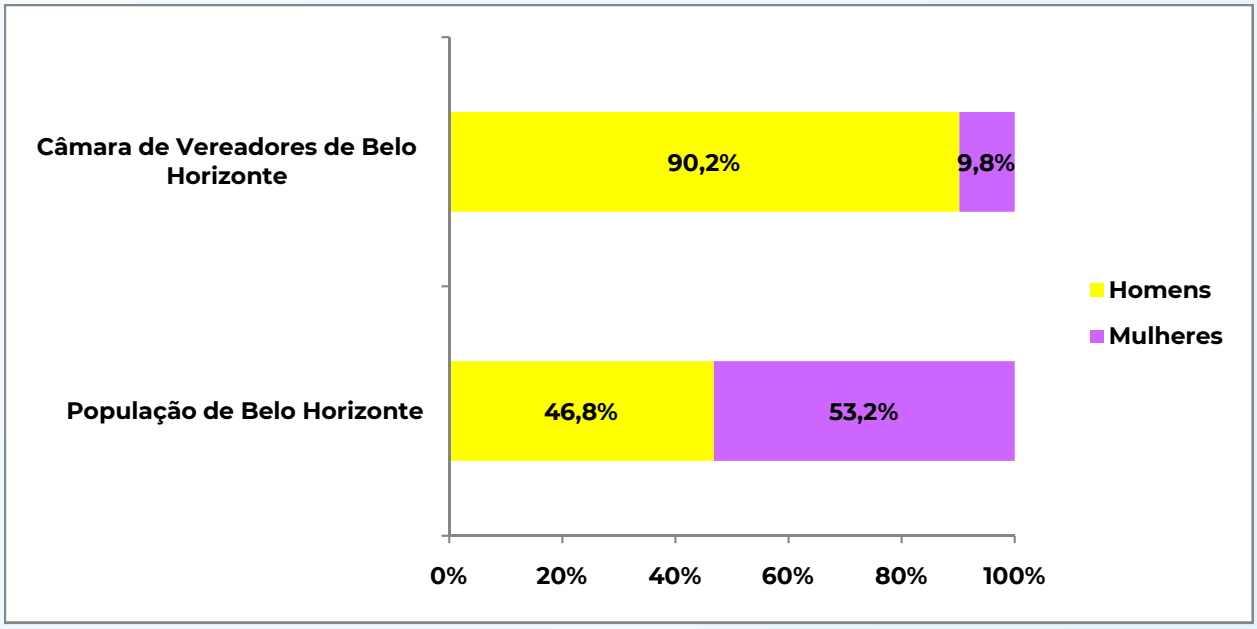

***Fonte: IBGE – Censo 2010; TRE-MG - Assembleia Legislativa de MG***

***Gráfico 8: Composição por gênero da Câmara de Vereadores de Belo Horizonte, a partir das eleições de 2016, e da população de Minas Gerais.***




***Fonte: IBGE – Censo 2010; TRE-MG – Câmara de Vereadores de BH.***

***Gráfico 9: Composição por gênero da Câmara de Vereadores de Belo Horizonte, a partir das eleições de 2016, e da população de Minas Gerais.***




***Fonte: IBGE – Censo 2010; TRE-MG – Câmara de Vereadores de BH.***

os direitos LGBTQ+, por exemplo, bem como de eventuais casos opostos, como idosos que aprovam medidas que enfraquecem e restringem a proteção à velhice.

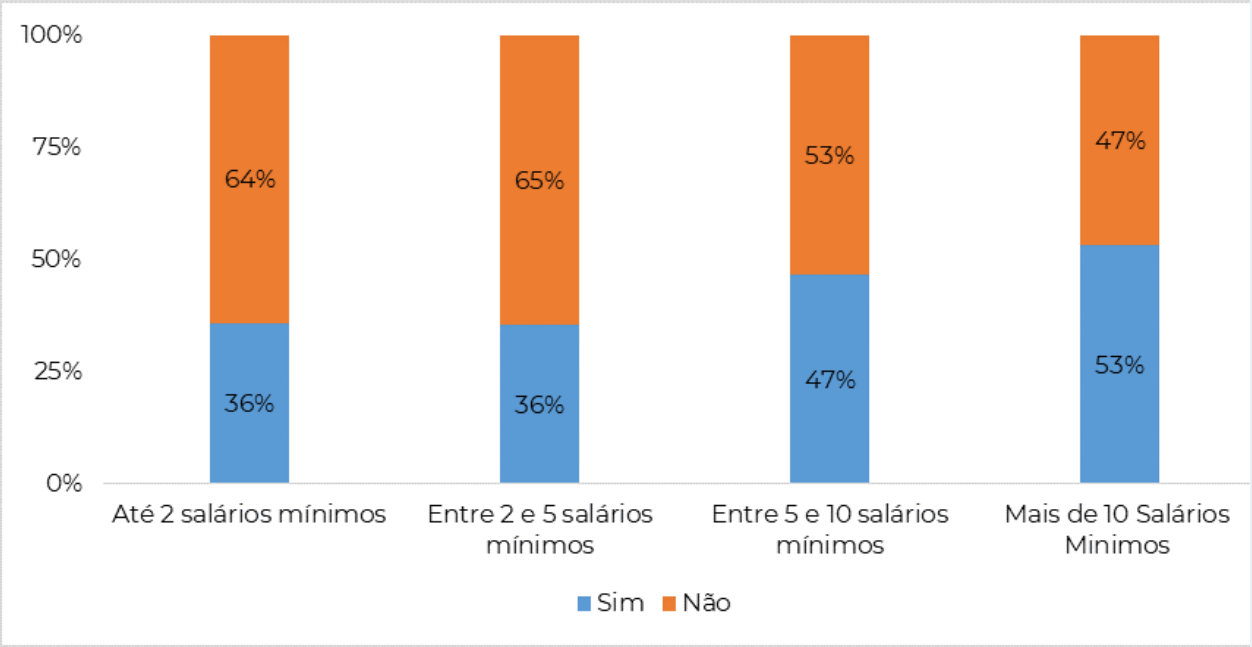
Contudo, embora não haja uma correspondência exata entre determinada característica social, econômica ou demográfica e as pautas que serão defendidas, não se pode deixar de lado a importância da representatividade. Estudos mostram que a identidade de quem governa tem um efeito enorme sobre o tipo de políticas públicas que são implementadas. Por exemplo, há estudos[2] que indicam que mulheres em cargos de poder realizam, de forma geral, maiores investimentos em bens públicos que beneficiam o público feminino; e que representantes mulheres investem proporcionalmente mais em educação e saúde que governantes homens. Outro ponto importante da representatividade é que líderes pertencentes a determinadas minorias, como é o caso de mulheres e negros, têm impacto sobre as aspirações e escolhas de crianças e adolescentes pertencentes ao mesmo grupo, ampliando o horizonte de expectativas destes jovens (FERRAZ, 2018). De qualquer modo, independente das pautas defendidas e do debate sobre representação, estes dados demonstram que, para certos grupos, o acesso aos espaços de decisão é muito mais restrito, evidenciando um dos mecanismos por meio dos quais desigualdade social se transforma em desigualdade política.

## 4.2. A desigualdade na participação social

A desigualdade política também se manifesta em outras formas de participação social, como as organizações e os movimentos sociais – grupos organizados que mobilizam ações voltadas para determinado objetivo político. No Brasil, a atuação destes grupos contribui para o avanço na garantia de direitos das minorias, bem como na luta por habitação, condições de trabalho, acesso a serviços públicos, entre outros. O gráfico 10 mostra a participação em organizações ou movimentos sociais por faixas de renda, indicando a menor participação

2 *Nesse sentido: CHATTOPADHYAY, Raghabendra; DUFLO , Esther. Women as policy makers: evidence from a randomized policy experiment in Índia. Econometrica, Vol. 72, No. 5 (September, 2004). Disponível em:*https://economics.mit.edu/files/792;

***Gráfico 10: Participação em organização/movimento social por renda (2018).***




*Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro 2018. Elaboração própria do gráfico.*

entre os mais pobres. Entre aqueles que recebem até 2 salários mínimos e também entre aqueles que recebem entre 2 e 5, 35% participam de alguma organização/movimento social. Já entre os que recebem mais de 10 salários mínimos, 53% participam de organizações ou movimentos sociais.

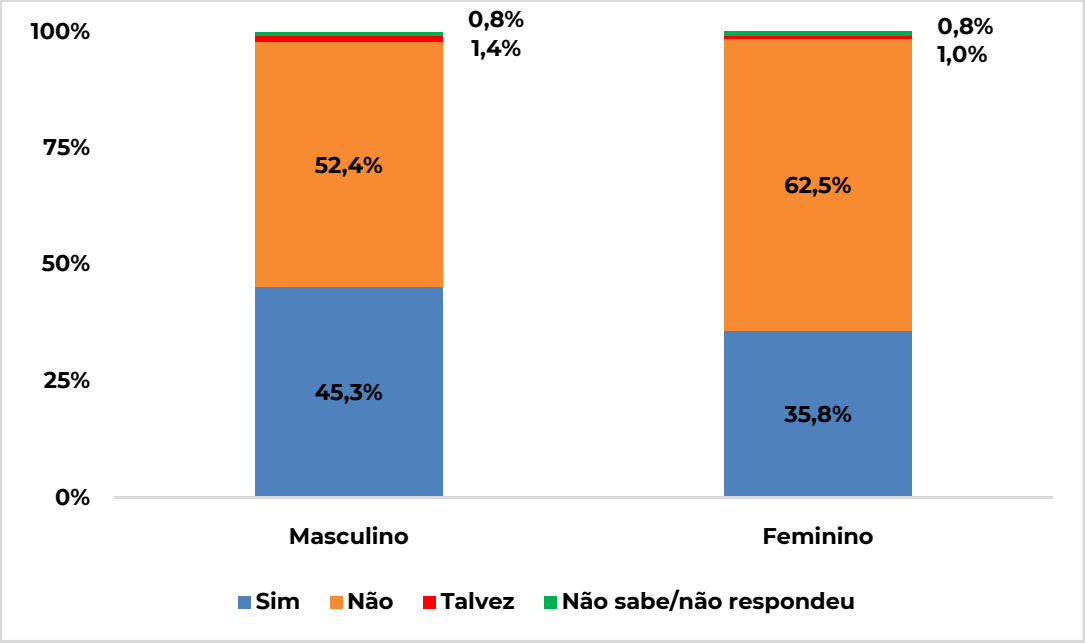
Os mecanismos que produzem esta desigualdade serão abordados na próxima seção. Aqui, pontuamos que a menor participação destes grupos em movimentos sociais também pode implicar menor participação em audiências públicas, manifestações, votações realizadas nas Casas Legislativas e menor possibilidade de exercerem pressão por seus interesses.

Outra forma de avaliar a participação social é pela decisão do cidadão de votar ou de abster-se do voto. A participação eleitoral é um importante instrumento para que as demandas e necessidades dos atores sociais sejam levadas em conta nas decisões sobre políticas públicas. Assim, uma participação desigual nas eleições tende a levar também a uma consideração desigual das demandas de cada grupo por parte dos representantes políticos. Um levantamento da literatura internacional realizado por Gabriel Casalecchi e Natália Aguiar (2016) mostra as desigualdades nas taxas de comparecimento dos países que adotam o voto facultativo, relacionadas especialmente ao nível de escolaridade, à cor e à renda dos eleitores: 10% de diferença entre os mais e menos escolarizados no Canadá (HERRMANN DE OLIVEIRA, 1999); 18% entre eleitores regulares com graduação e com no máximo o Ensino Médio (High School) completo nos Estados Unidos (PewResearch Center, 2006); Verba, Nie e Kim (1978 apud LIJPHART, 1997), demonstram que na Holanda as taxas de comparecimento caíram da casa dos 90%, com baixo viés de classe, para taxas variantes entre 66% e 87% entre os grupos menos e mais escolarizados após a abolição do voto obrigatório. Do mesmo modo, o comparecimento eleitoral proporcional de negros é historicamente inferior ao de brancos nos Estados Unidos (ARAÚJO, 2007; VERBA, SCHLOZMAN & BRADY, 1995). Além disto, verificam-se importantes vieses no comparecimento eleitoral em relação à renda do eleitor, conforme apresentado por Castillo (2009) para os quintis mais altos e mais baixos de renda, cuja diferença de

comparecimento é de 25,9% nos Estados Unidos, 23,2% na Finlândia e 22,4% na Hungria.

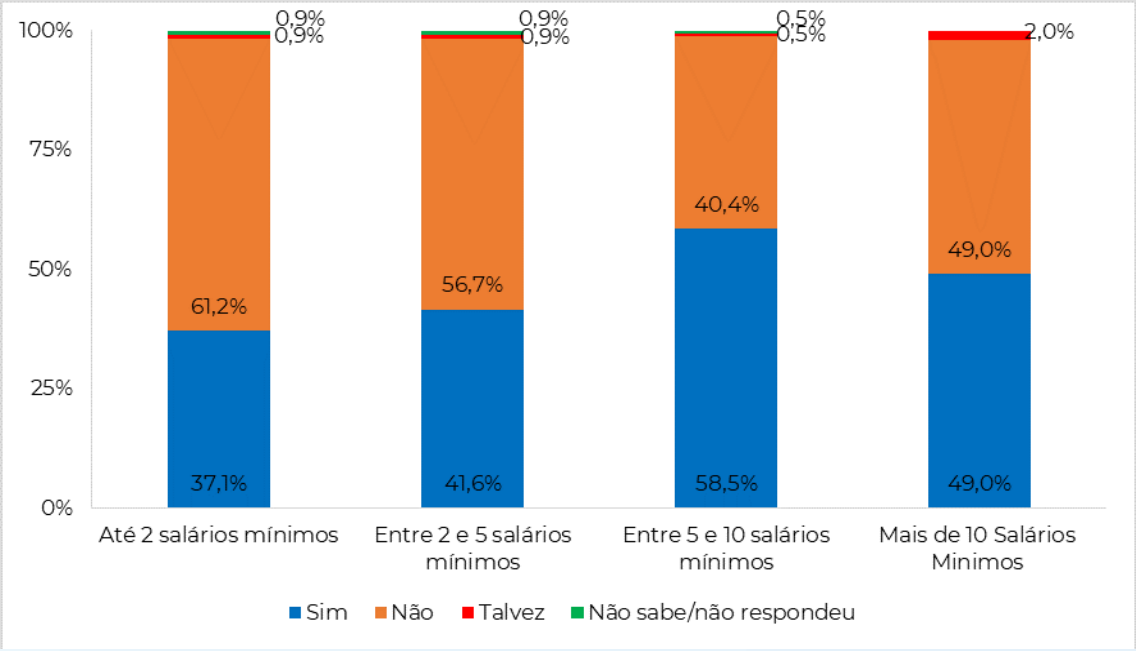
Os gráficos 11 e 12 abordam um eventual cenário de não obrigatoriedade de voto no Brasil. Em que pese a proporção de respostas negativas ser elevada nos dois grupos analisados, ela é maior entre as mulheres, como mostra o gráfico 11: 62% das entrevistadas responderam que não iriam votar caso o

***Gráfico 11: Nas eleições deste ano, se o voto não fosse obrigatório o(a) sr(a) teria ido votar? (2018, por sexo)***




***Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro 2018. Elaboração própria do gráfico.***

***Gráfico 12: Nas eleições desse ano, se o voto não fosse obrigatório o(a) sr(a) teria ido votar? (2018, por renda)***




***Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro 2018. Elaboração própria do gráfico.***

voto não fosse obrigatório no Brasil, contra 52% dos homens. Também, é maior o número de potenciais não votantes entre a população de mais baixa renda da população, como mostra o gráfico 12.

Estes dados permitem algumas considerações sobre uma eventual implementação do voto facultativo no Brasil. Conforme apontam Gabriel Casalecchi e Natália Aguiar (2016), o fato de os grupos mais marginalizados serem os que historicamente menos comparecem às eleições gera preocupação a não visibilidade destes grupos perante o governo, que tenderia a não lhes ser tão responsivo quanto o é em relação aos segmentos politicamente ativos da sociedade (VERBA, SCHLOZMAN & BRADY, 1995; VERBA, 2001). Uma vez que a inclusão das demandas de interesse das camadas populares na agenda política ocorreu concomitantemente à sua inclusão no cenário participativo, preocupa que, estando afastados do processo cujo objetivo é a escolha de representantes políticos, estes grupos também possam estar distantes da pauta de formulação de políticas públicas (ARAÚJO, 2007; HERRMANN DE OLIVEIRA, 1999; LIJPHART, 1997).

Além da participação eleitoral, uma outra forma de participação social no Brasil diz respeito ao complexo sistema de Conselhos de políticas públicas. Estes constituem canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão e fiscalização de políticas públicas. Os Conselhos poderiam se constituir em importantes instrumentos de combate à desigualdade política, pois permitem a participação de novos atores na arena decisória que, sem a existência deste canal, provavelmente não estariam incluídos. Ainda assim, observa-se que há desigualdade no perfil dos conselheiros, como mostra estudo de Alencar e outros (2013), embora muito menor que a encontrada nos cargos eletivos do Poder Legislativo.

O estudo constata que 63% dos conselheiros nacionais são homens e apenas 37% são mulheres. Quanto à cor/raça, 66% dos conselheiros são brancos e apenas 30% são negros. A exceção fica por conta dos conselhos de garantia de direitos[3] em que a representação de não brancos e mulheres são mais equivalentes. Ainda, há em todos os conselhos maior presença de conselheiros com alta escolaridade, renda acima da média brasileira e residência na região Centro-Oeste do país. Com isso, observa-se que, ainda que de forma muito menos significativa que no Poder Legislativo, a participação nestes espaços pode acabar por expressar mais as reivindicações de setores médios da população, que dispõem de mais recursos para a participação política, como habilidade para determinado tipo de fala e tempo disponível para reuniões.

Saber o que é e como se manifesta a desigualdade política no Brasil são duas tarefas desafiadoras, tanto pelo caráter subjetivo de algumas manifestações quanto pela ausência de dados em outras. Porém, mais do que isso, é necessário compreendermos quais são os mecanismos que permitem que ela seja gerada, se mantenha e se reproduza.

3 *O referido estudo analisou os seguintes conselhos de Garantias de Direitos: CNCD/LGBT (combate à discriminação LGBT), CNDM (direitos da mulher), CNPCT (povos e comunidades tradicionais), CNPI (política indigenista), CNPIR (igualdade racial).*

## Mecanismos de produção e reprodução da desigualdade política

Evidentemente, entender como se produz e se reproduz a desigualdade política é uma tarefa complexa e que possui várias respostas. Fatores sociais, econômicos, culturais e institucionais precisam atuar de forma conjunta e constante por um bom período de tempo para que a desigualdade política aconteça, se cristalize e naturalize. Isoladamente, cada um destes fatores contribui, mas não consegue ser causa suficiente deste fenômeno. Nesta seção, para fins didáticos, os argumentos estão apresentados nos tópicos abaixo, mas é importante não perdemos de vista a complexidade e a correlação entre as causas da desigualdade política.

### 5.1. O ingresso tardio no jogo democrático

Segundo Dalton (2017), quanto mais desigual socioeconomicamente é um estado nacional, mais dificuldades e mais resistência a elite política tem em incluir determinados setores, tais como mulheres, não brancos e pobres no jogo democrático. Isso aconteceria por "medo" dos setores mais ricos de que haja maior redistribuição dos recursos econômicos produzidos e daqueles captados por meio de impostos.

No Brasil, a desigualdade política tem origem na forma como o Estado brasileiro foi assegurando os direitos políticos aos diferentes grupos e estratos sociais. Nesse sentido, por exemplo, somente com a Constituição Federal de 1988 a cidadania política foi estendida aos analfabetos, que antes não tinham direito ao voto. Essa restrição atingia parcela significativa da sociedade brasileira, pois o percentual de adultos analfabetos era grande e em 1991, por exemplo, quase um quinto dos brasileiros de 15 anos ou mais eram analfabetos, o que excluía da participação política parte importante dos cidadãos. A interdição do voto ao analfabeto atrasou a elaboração de políticas públicas de universalização da educação, pois, sem direito de voto, a pressão para a incorporação destas políticas na agenda governamental era menor. Após a Constituição de 1988, ficou consagrado o direito ao voto dos analfabetos, mas ainda com restrições: primeiro, enquanto o voto em geral é obrigatório, para os analfabetos é facultativo; segundo, na letra da lei, os analfabetos podem votar, mas não podem ser votados, o que representa o reconhecimento pela metade de seus direitos políticos.

Em relação aos direitos políticos da mulher brasileira, estes só foram equiparados ao dos homens em 1965. O direito de votar, obtido a partir de 1932, foi um avanço importante, mas não implicou igualdade política entre os gêneros, visto que o Código Eleitoral promulgado por Getúlio Vargas estabelecia que, para os homens entre 21 e 60 anos, o voto era obrigatório, e para os idosos e as mulheres, voluntário. . Ainda, tem-se que a maioria dos analfabetos nesta época eram mulheres, que, como já dito, não detinham direito a voto nesta época. Enquanto prevaleceu o voto feminino voluntário (1932-1965), mulheres se alistavam em menor número do que os homens: a relação fica por volta de uma mulher para cada dois homens alistados (LIMONGI *et al*, 2020).

A expansão tardia dos direitos políticos para estes atores ajuda a explicar o relativo "estranhamento" que estes setores historicamente excluídos têm em relação à participação política quando comparados aos estratos médios e ricos da sociedade e homens brancos. Contudo, mais de 30 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, é certo que outros fatores influenciam para a perpetuação da desigualdade política brasileira.

### 5.2. A desigualdade econômica se traduz em desigualdade política

A democracia pressupõe a autonomia dos atores políticos que devem dispor dos meios materiais e simbólicos para estabelecer disputas justas para acesso aos centros decisórios das políticas públicas. Assim, a desigualdade de classes ou de estratos sociais já é um indicativo da desigualdade política. É o que indicam os dados já mostrados

neste boletim: homens brancos, que compõem o grupo social com mais recursos socioeconômicos, são também aqueles que possuem mais recursos políticos. No outro extremo, mulheres4 e negros5 detêm menos recursos socioeconômicos e também dispõem de muito menos recursos políticos.

Alguns mecanismos operam traduzindo a desigualdade econômica em desigualdade política. Primeiro, a baixa renda exige que os indivíduos ocupem grande parte de seu tempo em atividades remuneratórias, sobrando pouco tempo para o interesse e a participação em atividades políticas. Segundo, a baixa instrução, que afeta mais aos negros que aos brancos, traz dificuldades para a utilização de tecnologias de informação e comunicação para mobilizar seus pares e colocar suas demandas para a sociedade. Terceiro, as pessoas com baixa renda certamente têm mais dificuldades para financiar partidos e candidatos e fazer lobbies nos governos para colocar suas pautas aos demais setores sociais. A associação destes fatores agrava a dificuldade de se organizarem em grupos ou sindicatos, de participarem de manifestações para reivindicações de políticas e programas de seus interesses, e de participarem de processos eleitorais seja como candidatos ou como eleitores.

Esta situação é agravada pelo "esvaziamento de sentido" da democracia, que vem sendo reduzida ao longo do tempo a mera "escolha concorrencial de governantes" que se assemelha a um mercado, ou seja, a um "mercado político" (MIGUEL, 2012, p. 106). Neste sentido, ser integrante das classes proprietárias dos recursos econômicos garante larga vantagem sobre as demais, não apenas porque há a posse de maior quantidade de recursos materiais concentrada com estes atores, mas também porque há o domínio de outros recursos menos tangíveis que afetam o comportamento, as habilidades de comunicação e as possibilidades de se fazer presente nas arenas e instâncias de decisões políticas.

A estes recursos menos tangíveis, dá-se o nome de capital simbólico, que pode ser expresso no nível de instrução, origem de classe e gênero dos indivíduos. Neste caso, há a presença e a disseminação da ideia que determinados grupos sociais estão mais aptos a tomar decisões e participar dos processos políticos, o que provoca uma hierarquia sustentada no mérito destes grupos conquistados ao longo do tempo por seu "trabalho e sacrifício em prol do bem comum".

O cenário brasileiro mostra que determinados grupos e estratos sociais têm mais facilidade de se organizar e apresentar para a sociedade e para o governo suas demandas que os demais. Os prejuízos dessa influência desigual para a sociedade, e para a boa governança de forma geral, também é visível. O empresariado é um caso de destaque, visto que, mesmo quando não se encontra disputando cargos eletivos no governo, consegue que suas demandas estejam sempre presentes na sociedade e na agenda governamental, ainda que prejudiciais à maioria da população.

As discussões sobre a reforma tributária no Brasil exemplificam este cenário. Embora seja notória a regressividade do sistema tributário brasileiro[6] – que penaliza os mais pobres ao predominar impostos sobre produtos e serviços (impostos indiretos) –, há a disseminação pelos meios de comunicação de massas que o empresariado brasileiro está sufocado com a quantidade de impostos pagos e que não suporta mais pagá-los. Assim, inverte-se falsamente a pirâmide de quem mais paga, proporcionalmente, tributos no país. O resultado é a falta de adesão de parcelas significativas da sociedade para uma reforma tributária mais justa, que dificilmente acontecerá, mesmo que a maioria da população – assalariada,

4 *Tratamos das desvantagens socioeconômicas sofridas pelas mulheres na sociedade brasileira – em especial pelas mulheres negras – no Boletim n. 8 deste Observatório:* "Pobreza, substantivo feminino".

5 *Já a desvantagens socioeconômicas dos negros foi abordada no boletim n. 7 deste Observatório:* "Falando sobre racismo: Alguns apontamentos acerca das desigualdades raciais no Brasil".

6 *A regressividade do sistema tributário brasileiro foi abordada no Boletim n. 6 deste Observatório:* "Desigualdade, tributação e gastos públicos"

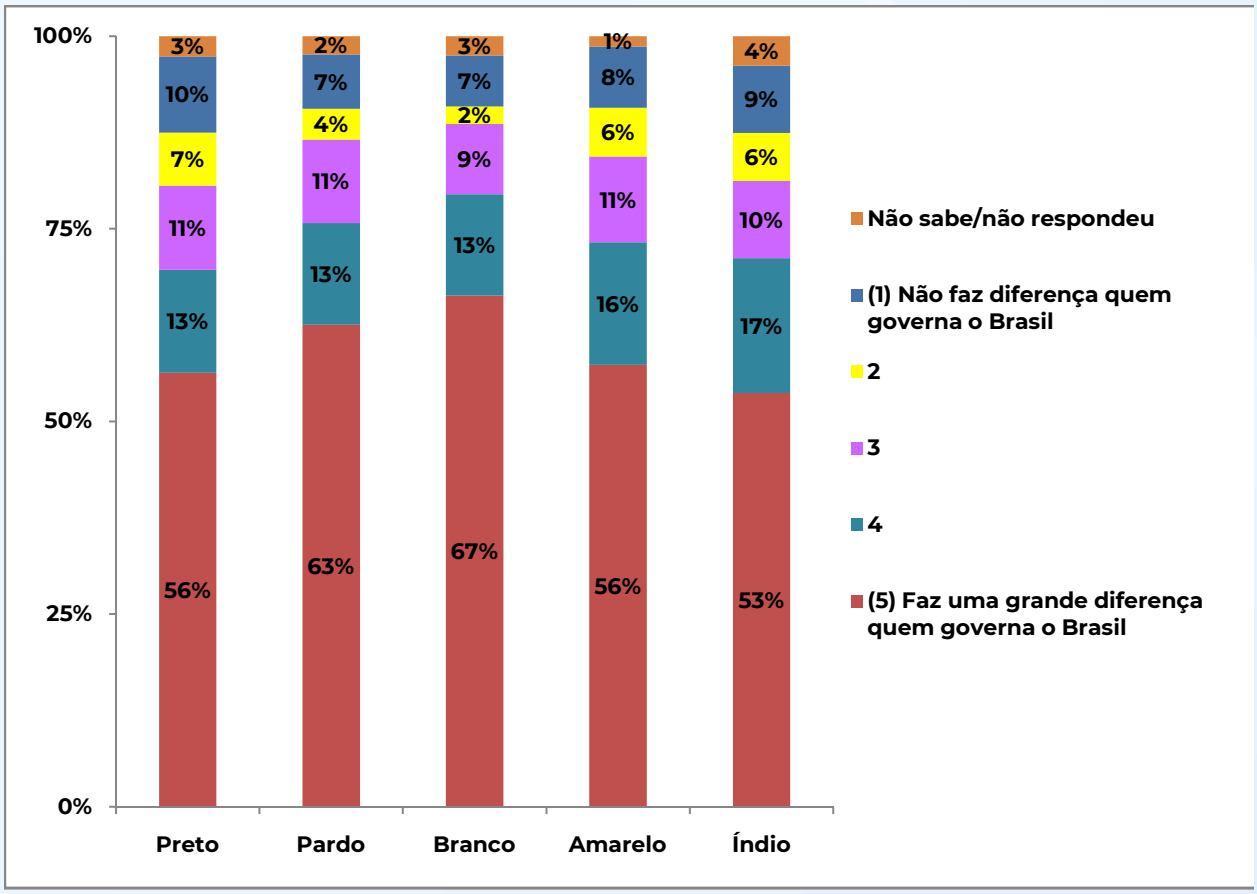
subempregada ou em situação de pobreza – seja a maior beneficiada diretamente.

Por outro lado, mulheres e negros encontram dificuldades nas suas reivindicações e em colocar na agenda governamental suas demandas sem que para isso enfrentem conflitos mais intensos (CAMPOS; MACHADO, 2015). Assim, as pautas de gênero, como o direito ao aborto, à igualdade de remuneração, políticas de combate à violência doméstica e ao feminicídio, por exemplo, são proteladas. Também as políticas de cotas raciais, ou aquelas com recorte no critério de raça/cor, tais como renda mínima ou programas de saúde e educação com ênfase no respeito à diversidade étnica ou de cor, apenas recentemente vêm sendo implementadas e ainda de maneira insuficiente.

### 5.3. Um ciclo nada virtuoso

Diante destas dificuldades para a participação política, e com suas demandas menos atendidas pelo Estado, duas consequências podem ser apontadas no que tange à relação dos grupos mais marginalizados socialmente com a política. A primeira refere-se a um maior descrédito destes grupos na capacidade de realização de mudanças pela via política. O gráfico 13 ilustra essa questão: solicitados a responder uma nota de 1 a 5, sendo que 1 significa que "não faz nenhuma diferença quem governa o Brasil" e 5 que "faz uma grande diferença quem governa o Brasil", verifica-se que são os brancos que mais creem fazer diferença quem governa o Brasil (67% respondeu 5, ou seja, acredita que faz grande diferença quem governa o Brasil), seguidos pelos pardos (63%) e pelos pretos (56%). O resultado se repete para homens em relação a mulheres e para

***Gráfico 13: Gostaria que o(a) sr(a) desse uma nota de 1 a 5, sendo que 1 significa que "não faz nenhuma diferença quem governa o Brasil", e o 5 " faz uma grande diferença quem governa o Brasil" (2018, por cor/raça).***



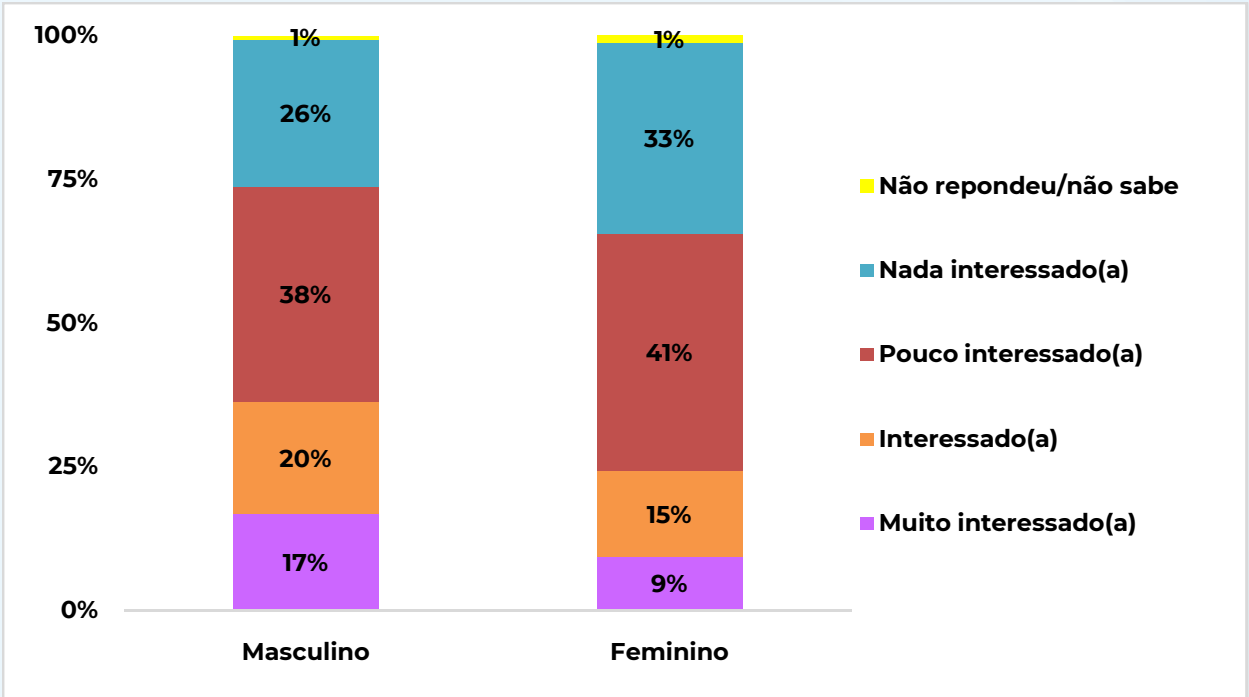

***Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro 2018. Elaboração própria do gráfico.***

os mais ricos em relação aos mais pobres. Assim, se os grupos mais desfavorecidos socialmente acreditam menos que os representantes eleitos podem realizar mudanças no país, é provável que também irão se engajar menos no processo eleitoral e em outras formas de participação política.

A segunda consequência tem íntima relação com a descrença na política, e refere-se justamente à diminuição do interesse por questões políticas, ilustrada nos gráficos 14 e 15. Os gráficos mostram, respectivamente, o maior interesse por política de homens em relação às mulheres, e o maior interesse dos integrantes das classes econômicas mais favorecidas em relação aos mais pobres.

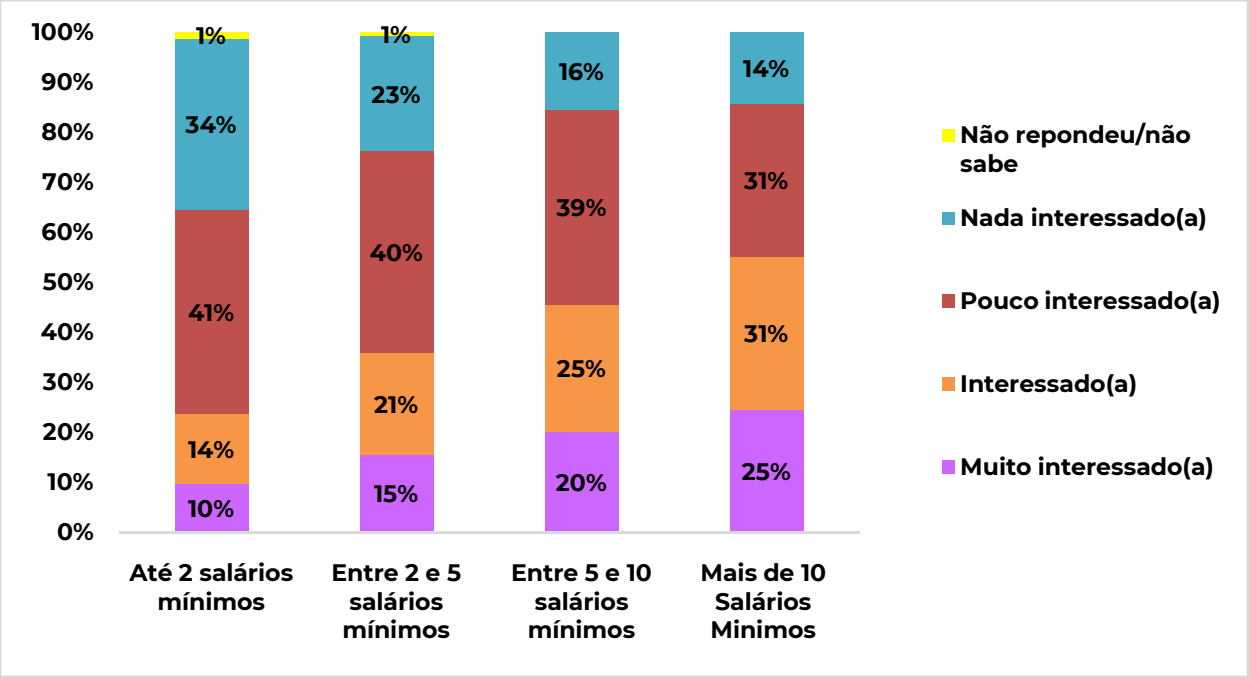
Esta situação alimenta um ciclo nada virtuoso de desigualdade política: as dificuldades impostas por fatores históricos, institucionais, culturais e econômicos geram a menor participação de determinados grupos na política; o que implica menos demandas de interesse destes grupos debatidas no espaço público e atendidas pelo Estado; com menos políticas públicas destinadas a estes grupos, aprofunda-se ainda mais a desigualdade social e gera-se cada vez mais descrédito e menos interesse na atividade política – fatores que diminuem ainda mais a participação política. Em resumo, tem-se um ciclo em que desigualdade social se transforma em desigualdade política, que contribui para a reprodução da desigualdade social. São múltiplos fatores que se retroalimentam provocando a ampliação da vala que separa pobres e ricos, homens e mulheres, brancos e não brancos nas disputas políticas pelos recursos do Estado, agravando a violência e enfraquecendo as democracias (DALTON, 2017; SCHÄFER; SCHWANDER, 2019).

***Gráfico 14: Quanto o(a) sr(a) se interessa por política? (2018, por gênero)***




***Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro 2018. Elaboração própria do gráfico.***

*Gráfico 15: Quanto o(a) sr(a) se interessa por política? (2018, por renda)*




*Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro 2018. Elaboração própria do gráfico.*

## É possível reduzir a desigualdade política?

É possível interromper este ciclo vicioso entre desigualdade social e desigualdade política? É claro que fenômenos como as relações entre política, desigualdade e democracia são de uma complexidade tal que só começamos a arranhar no espaço limitado deste boletim. É também muito evidente que, quando se trata de temas tão enraizados e estruturantes da sociedade não existem alternativas únicas que gerem resultados imediatos ou abrangentes. E nenhuma medida legal ou de política pública substitui nem dispensa o processo lento e duro da organização popular, o esforço articulado de dar voz aos excluídos e marginalizados, o debate público que aponte as raízes da desigualdade e engaje os cidadãos no seu enfrentamento. Estas são tarefas para gerações.

Há, no entanto, mecanismos, regras e instrumentos que podem contribuir para que a desigualdade social e econômica se transforme em desigualdade política e outros que atuam no sentido oposto, dos quais vamos dar apenas alguns exemplos aqui. O primeiro é a própria ampliação dos espaços e formas de incorporação dos cidadãos nas decisões políticas, para além das eleições e mandatos, que devem ser o piso, mas não o teto da participação democrática. O Brasil tem dado uma grande contribuição neste campo da inovação e incorporação política. Iniciativas como orçamentos participativos, conferências e conselhos de políticas públicas entre outras, se não foram capazes (nenhuma medida isolada será) de eliminar a desigualdade política, vêm contribuindo para tornar menos desiguais não apenas o acesso às decisões e à formação da agenda pública, mas também o recrutamento e formação de lideranças.

Outro elemento importante – e altamente controverso – é o modelo de voto: facultativo ou obrigatório. Há argumentos normativos e argumentos empíricos de ambos os lados que são legítimos. Do ponto de vista de quem defende o voto facultativo, o principal argumento é normativo: se o voto é um direito, eu não posso ser obrigado a votar. Um direito que eu sou obrigado a exercer, deixa de ser um direito. Mas há também argumentos empíricos, apesar de tenderem

bastante ao elitismo: se o voto fosse facultativo apenas as pessoas mais "conscientes", "engajadas", "preparadas", ou o termo que se preferir, votariam; o voto perderia em quantidade, mas ganharia em qualidade. Este último tipo de argumento guarda, como se disse, um elitismo perigoso: quem está em posição de julgar e estabelecer que votos e eleitores são melhor capacitados ou de melhor qualidade? A tendência será sempre a de que quem já ocupa posições de prestígio e poder se apresente como o parâmetro de virtude e de "qualidade", reforçando as desigualdades existentes. Em princípio, se alguém é visto como capaz de cumprir as leis (e de ser punido se não cumpri-las), esta pessoa deve ter também reconhecida sua plena capacidade de participar do processo que produz estas mesmas leis.

Do ponto de vista de quem defende o voto obrigatório os argumentos normativos começam questionando a noção de democracia e direito envolvida. Existem direitos aos quais não se pode renunciar: por exemplo, eu não posso revelar o meu voto (posso dizer que votei em alguém, mas o sigilo do voto mesmo não pode ser quebrado) mesmo que eu queira e isto é uma proteção geral, ou seja, para todos, contra a intimidação, suborno ou chantagem sobre o eleitor; eu não posso escolher me tornar escravo de alguém; eu não posso escolher que meu filho não será vacinado ou não será escolarizado.

Mas, mais do que isto, voto não é "apenas" um direito, no sentido corrente de termo. É antes uma delegação de confiança e de poder da sociedade a cada um, bem como o reconhecimento da competência cívica dos cidadãos. É, também, uma delegação de poder sobre os outros, portanto envolve também uma obrigação.

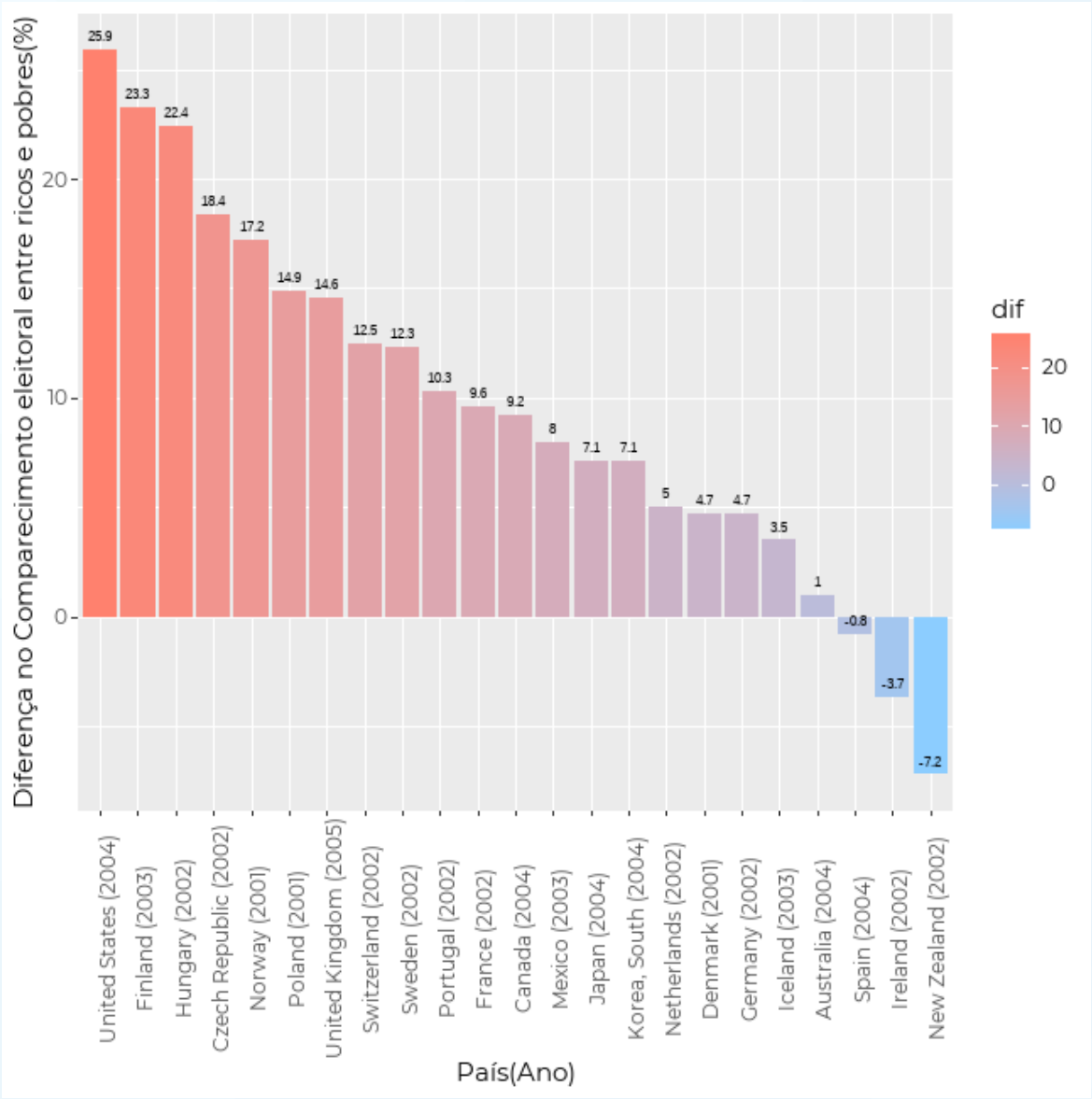
Mas do ponto de vista que nos interessa aqui - a desigualdade – o principal argumento é empírico e denuncia a aparentemente libertária, mas efetivamente iníqua, proposta de voto facultativo, principalmente em uma sociedade social e politicamente desigual como a nossa. De fato, alertou Seymour Lipsethá algumas décadas:

"Quando o índice de votos é baixo, isso quase sempre significa que os grupos social e economicamente menos favorecidos são sub-representados no governo. A combinação de um baixo índice de votos e de uma relativa falta de organização entre os grupos de menor status significa que tais grupos serão negligenciados por parte dos políticos que serão receptivos aos desejos dos estratos mais privilegiados, participativos e organizados" (1981).

O gráfico 16 expressa esta realidade para vários países, naquilo que se relaciona a renda. É preciso ainda ter em mente que estes fatores se combinam com outros vetores de discriminação mais específicos de cada país: étnicos, regionais, gênero, religiosos etc. Os dados que expusemos anteriormente sobre o Brasil também são bastante nítidos e reforçam o alerta de Lipset: quanto mais bem posicionado social e economicamente, maior a propensão ao comparecimento eleitoral. Assim, o resultado do voto facultativo seria um mecanismo a reforçar a nossa desigualdade política. Quanto mais um determinado grupo social é alijado do voto, menor a chance de encontrar agências políticas dispostas a defender seus interesses. O simples fato de um representante saber que a participação existe, altera seu modo de proceder na arena pública. De modo que uma participação eleitoral diferenciada de grupos sociais causa efeitos distintos na atuação dos governantes.

Ainda, Renato Janine (2014) aponta que o resultado desejado por aqueles que defendem o voto facultativo – ou seja, que apenas uma minoria "capacitada" vote – atenta conta a própria democracia. Segundo o autor, este pensamento encobre, muitas vezes, o desejo de que os mais pobres não votem. Contudo, só há democracia quando todos, o que significa uma maioria de cidadãos pobres, têm o poder. Quer dizer que a multidão de pessoas simples é quem deve decidir os destinos do país, do mundo. Contra o pensamento que justifica o voto facultativo, Janine argumenta também que a decisão para os rumos do país é baseada em valores, não sendo necessárias competências

***Gráfico 16: A desigualdade da participação eleitoral na dimensão de renda***

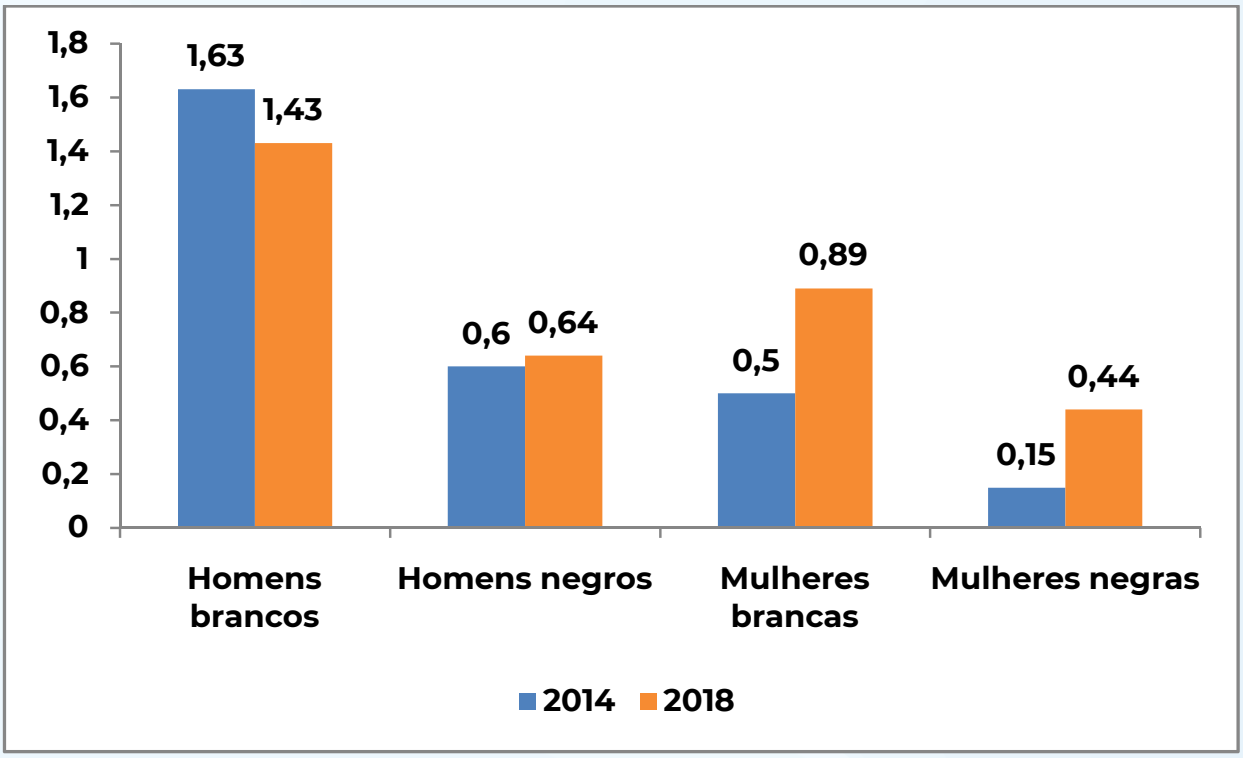



***Fonte: JAIME-CASTILLO , Antonio M. (2009).***

de gestão para tanto – estas competências são essenciais somente à burocracia que implementará as políticas públicas.

O terceiro exemplo é o financiamento de campanha. Para que os cidadãos possam escolher com liberdade e esclarecimento, é fundamental que exista a competição eleitoral, por meio de campanhas em que as candidaturas procurem convencer os eleitores de suas qualidades e também que apontem os problemas de outras candidaturas e reduzam o custo do eleitor obter estas informações. Quanto mais equilibrada e justa for esta competição, mais autonomia o cidadão terá ao escolher. E fazer campanha tem um custo que precisa ser financiado. Como fazê-lo? Este também é um tema complexo, porque envolve questões variadas e não apenas de desigualdade política. Tampouco existe estabelecida uma fórmula que satisfaça igualmente os critérios de representatividade, participação, renovação e o de equidade, que nos interessa aqui. No entanto, quanto mais caras são as campanhas, quanto mais elas dependem do financiamento privado (pessoas e empresas) e quanto

***Gráfico 17: Razão entre a proporção de receita total e a proporção de candidatos por gênero e raça/cor – Deputados Federais***




***Fonte: TSE.***

menos limites são impostos às doações privadas, mais canais o poder econômico tem para se transformar em poder político: não apenas porque pode influenciar as chances de alguns candidatos serem eleitos (ao escolher financiar aquelas candidaturas mais afinadas com seus interesses), quanto pelo acesso privilegiado aos eleitos, seja porque contribuiu para sua eleição, seja pela expectativa de financiamento futuro. E isto não é um problema de caráter dos candidatos ou dos financiadores, mas a direção para onde as regras do jogo empurram todos os participantes, criando uma competição desigual, onde alguns eleitores (os mais ricos) têm muito mais poder do que os outros cidadãos.

O gráfico 17 ilustra este ponto. Entre 2014 e 2018, decisões judiciais e alterações legislativas modificaram as regras para o financiamento de campanha. Entre elas, foi proibido o financiamento por empresas, foi ampliada a participação do financiamento público e foi determinado que pelo menos 30% deste financiamento fosse destinado às candidaturas femininas. O conjunto dos efeitos destas mudanças ainda está sendo avaliado e há críticas a elas, no entanto, são perceptíveis alguns efeitos sobre a desigualdade política. A desigualdade em favor dos candidatos homens e brancos e em desfavor de mulheres e negros ainda é alta, mas foi reduzida entre os dois anos, demonstrando que é possível, no mínimo, mitigar institucionalmente alguns dos fatores geradores da desigualdade nos recursos políticos a que diferentes grupos têm acesso

Como dissemos, não há solução ideal e também não há ainda casos bem sucedidos de financiamento público exclusivo; a maior parte dos países democráticos adota algum tipo de combinação entre recursos públicos e privados. No entanto, algumas diretrizes podem ser pensadas para reduzir o peso do financiamento de campanhas na produção de desigualdade política. Primeiro, é preciso um piso mínimo de financiamento público garantido a todos, para que aqueles que representem setores desposuídos ou que defendam propostas que não contem com a simpatia dos mais abastados

tenham condições de fazer suas propostas chegarem à população. Segundo, deve haver limites a que um candidato dependa demasiado de um único ou de muito poucos financiadores (por exemplo, a proibição de que um único doador responda por mais da metade da arrecadação de uma campanha a deputado). Terceiro, deve haver limites nominais (ou seja, em reais) de quanto uma pessoa pode doar em uma eleição para um mesmo candidato e no total daquela eleição. Quarto, deve haver um teto, também nominal, para o valor máximo que um único candidato é autorizado a dispender em sua campanha. Além disso, é possível também adotar mecanismos para distribuir melhor os fundos públicos entre os candidatos, democratizando o acesso a eles: nas últimas eleições, por exemplo, o TSE determinou que os partidos destinassem pelo menos 30% dos recursos dos fundos públicos de campanha para as candidaturas femininas, já que o acesso desigual ao financiamento é um dos determinantes da baixa representação política das mulheres no Brasil. São diretrizes que não eliminam a desigualdade, mas contribuem, de um lado, para que a competição entre os candidatos seja mais justa e, de outro, que a influência dos financiadores não seja concentrada e desequilibrada demais.

Há outras dimensões do funcionamento das democracias e das regras políticas e eleitorais que afetam a desigualdade política, como os sistemas eleitorais e de votação. No entanto, sua exposição e discussão envolve um conjunto de tecnicalidades cujo esclarecimento demandaria um espaço e uma ênfase que excedem os objetivos do boletim. Por ora, basta ressaltar que, se não é possível que uma regra ou lei elimine a desigualdade estrutural, existem mecanismos e instrumentos que podem moderar ou, ao contrário, amplificar a transformação de desigualdades socioeconômicas em desigualdade política.

## Algumas considerações finais

O Observatório das Desigualdades trouxe vários temas para debate e apontou, por meio de estudos, como as desigualdades manifestam de diversas formas. Faltava tratar da desigualdade política que não é menos relevante do que as demais. Na verdade, a equidade na representação dos interesses dos diversos grupos e atores sociais no interior do Estado deveria ser o ideal para que o princípio e a prática da justiça redistributiva fossem centrais nas políticas públicas. Assim, o presente boletim procurou explicitar o que é, como se produziu e como se reproduz a desigualdade política e como ela se relaciona com as demais desigualdades. Para isso, recorreu a estudos próprios e de outros centros de pesquisa que procuraram expressar como esta desigualdade afetam grupos e setores sociais específicos como mulheres, negros e pobres. E também àqueles que se debruçaram sobre as arenas de representação de interesses presentes no Brasil e em outros lugares do planeta.

Para dar conta de sua empreitada, este boletim primeiro ressaltou que falar em igualdade política remete a discussão de democracia. Argumentou que somente em regimes democráticos com amplos espaços de organização e participação social e política podem assegurar os meios para que os atores sociais possam apresentar as suas demandas e necessidades frente aos demais e lutar, utilizando dos recursos institucionais, para assegurar que elas figurem na agenda governamental. Constatou ainda que este não é o caso brasileiro, pois há uma sub-representação de mulheres, negros e pobres nos espaços de representação política e de participação social. Entre as razões identificadas e citadas destacam o ingresso tardio destes atores no jogo democrático por razões de ordem institucional, já que a legislação impedia a sua participação eleitoral e dificultava a social. Identificou que as razões de ordem econômica e cultural operam conjuntamente para reforçar e dificultar que estes grupos consigam se fazer representar em pé de igualdade com os homens brancos e ricos que predominam nos espaços políticos e sociais do país.

Assim, foi apontado que mulheres, negros e pobres se encontram em um

círculo vicioso, em que as dificuldades econômicas e culturais de participar e se fazer presente nas arenas decisórias das políticas públicas contribuem para que continuem entre os estratos mais pobres e vulneráveis do país, o que, por sua vez, dificulta ainda mais a participação política. Diante desse quadro, o boletim apontou algumas possíveis saídas. Garantir que a democracia que assegure a participação e a equidade política dos grupos e atores sociais se consolide e se perpetue é um dos requisitos para superar a desigualdade política. Junto a ela, outros instrumentos institucionais são necessários como o percentual mínimo de mulheres, negros e pobres nos partidos políticos e que estes tenham acesso a um percentual mínimo dos recursos públicos para suas campanhas; financiamento público das campanhas eleitorais; voto obrigatório; instrumentos de participação social, como conselhos e conferências, para provisão, gestão e fiscalização das políticas públicas; combate ao machismo, ao racismo e a todas formas de discriminação nas campanhas eleitorais e nos espaços de participação.

O boletim apurou ainda que há um entrelaçamento das variáveis institucionais, sociais, culturais e econômicas que explicam a produção e reprodução da desigualdade política. Isoladamente, elas são insuficientes para produzir explicações satisfatórias. E, também, é difícil dizer qual delas tem maior peso explicativo. O que se infere é a complexidade da rede causal que está por trás desta desigualdade e, principalmente, a complexidade que será enfrentá-la. Por sua vez, os estudos mostram que apenas as mudanças institucionais não estão sendo suficientes para resolver o problema da sub-representação de não brancos e mulheres que concorrem e se elegem aos cargos eleitorais no Brasil. O que é um indicativo de que os grupos excluídos ou sub-representados precisarão empreender mais esforços se quiserem ver superado este cenário no Brasil e em outras partes do mundo.

Diante do grande obstáculo que se apresenta para os não brancos, mulheres e outros grupos sociais sub representados nos espaços políticos, ter instituições que fortalecem a democracia, como bem demonstrou Dahl (1997), e que elas sejam perenes, são caminhos iniciais para novas conquistas futuras. Junto com elas, políticas de redução das desigualdades socioeconômicas e culturais são necessárias para fortalecer a capacidade de organização dos grupos e estratos sociais excluídos ou sub-representados nas arenas decisórias. A melhoria na equidade, na capacidade organização e nas representações aumenta a legitimidade do Estado e da política e contribui para estabilidade da democracia e de um cenário virtuoso de desenvolvimento e paz social.

## Referências bibliográficas:


ALENCAR, Joana; CRUXEN, Isadora; FONSECA, Igor; PIRES, Roberto; RIBEIRO, Uriella. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. Sociologias, Porto Alegre, ano 15, no 32, jan./abr. 2013, p. 112-146. Disponível em: www.scielo.com.br.

ARAÚJO, Clara. Valores e Desigualdade de Gênero: mediações entre participação política e representação democrática. Civitas, Porto Alegre, v. 16, n. 2, e36-e61, abr.-jun. 2016. Disponível em: www.scielo.com.br.

BARBIERE, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira. Democracia e Representação nas Eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero (Relatório Final 2018/2019). São Paulo, Fundação Getúlio Vargas – FGV, Direito SP, 2019, 135 p.

BARIC, Laura-Kristin; GEIGER, Niels. Political implications of economic in equality: A literature survey. Hohenheim Discussion Papers in Business, Economic sand Social Sciences, No. 14-2019, Universität Hohenheim, Fakultät Wirtschafts- und Sozial wissenschaften, Stuttgart.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. Revista Brasileira de Ciência Política, nº16. Brasília, janeiro - abril de 2015, pp. 121-151. Disponível em: www.scielo.com.br.

CORTES, Soraya Vargas; DUBROW, Joshua Kjerulf. Desigualdade Política, Democracia e Governança Global. Sociologias, Porto Alegre, ano 15, no 32, jan./abr. 2013, p. 14-17. Disponível em: www.scielo.com.br.

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

A Democracia e Seus Críticos. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

FERRAZ, Claúdio. Por que temos tão poucas mulheres na política e por que isso importa? *Nexo jornal*. Publicado em 21/02/2018. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2018/Por-que-temos-t%C3%A3o-poucas-mulheres-na-pol%C3%ADtica-e-por-que-isso-importa

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a Participação Social: desafios para acompreensão das desigualdades sociais. Caderno CRH, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, Jan./Abr. 2019. Disponível em: www.scielo.com.br..

JAIME-CASTILLO, Antonio M. *Economic Inequality and Electoral Participation. A Cross-Country Evaluation. University of Granada and ASEP, publicado em 6 set. 2009. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/9e40/ec04ceaadb7afccb66da28caed4fe29ccf62.pdf?_ga=2.89256091.1431854645.1595792722-1110329621.1595792722*

JAUMOTTE, Florence; BUITRON, Carolina Osorio. *Inequality and Labor Market Institutions*. FMI: jul. de 2015.

KENWORTHY, Lane; PONTUSSON, Jonas. Rising Inequality and the Politics of Redistribution in Affluent Countries. *Econstor*. 2005. Disponível em: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/95499/1/483132640.pdf

MCCELWEE, Sean. America's disturbing voter-turnout crisis: How inequality extends to polling place — and why that makes our country less fair. *Salom,* publicado em 9 mar. 2016. Disponível em: https://www.salon.com/2016/03/19/americas_disturbing_voter_turnout_crisis_how_inequality_extends_to_polling_place_and_why_that_makes_our_country_less_fair/

MIGUEL, Luis Felipe. Democracia e sociedade de classes. Revista Brasileira de Ciência Política, nº9. Brasília, setembro - dezembro de 2012, pp. 93-117. Disponível em: www.scielo.com.br.

PEREIRA, Antônio Kevan Brandão. Teoria democrática contemporânea: o conceito de Poliarquia na obra de Robert Dahl. Estudo apresentado no 38º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. GT39 Teoria política e pensamento político brasileiro - normatividade e história. Caxambu, MG, 2014. Disponível em: www.scielo.com.br.

RITTER, Michael; SOLT, Frederick. EconomicInequalityandCampaignParticipation. SOCIAL SCIENCE QUARTERLY, Volume 100, Number 3, May 2019 C 2019bytheSouthwestern Social Science Association DOI: 10.1111/ssqu.12605.

SCHÄFER, Armin; SCHWANDER Hanna. 'Don't play if you can't win': does economicine quality under mine political equality? European Political Science Review (2019), 11, 395–413.

SILVA, F.B.; JACCOUD, L. E BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: Jaccoud, Lucina (org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

RIBEIRO, Renato Janine. A democracia e os pobres. Gauchazh. 18/10/2014. Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2014/10/Renato-Janine-Ribeiro-A-democracia-e-os-pobres-4623412.html

# Expediente

**Observatório das Desigualdades**
Parceria entre a Fundação João Pinheiro e o Conselho Regional de Economia – MG

**Fundação João Pinheiro**

Presidente: Helger Marra
Vice-Presidente: Mônica Bernardi
Diretora Geral da Escola de Governo: Maria Isabel Araújo Rodrigues

**Corecon–MG**

Presidente: Tania Cristina Teixeira
Vice-Presidente: Gustavo Aguiar Pinto
Gerente Executivo: Marco Aurélio Loureiro

**Equipe do Observatório das Desigualdades**

Coordenação: Bruno Lazzarotti Diniz Costa e Matheus Arcelo
Pesquisadores assistentes: Luísa Filizzola Costa Lima e Rafael Francisco Campanharo
Orientação desta edição: Agnez Lelis saraiva

**Arte e Diagramação:** Lucas Augusto de Lima Brandão