

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E
DOUTORADO**

Carolina da Silva Ruppenthal Weyh

**A IMPORTÂNCIA DE QUOTAS PARA MULHERES NA DEMOCRACIA
REPRESENTATIVA NO SISTEMA PROPORCIONAL AFIM DE ASSEGURAR
A IGUALDADE DE GÊNERO NA ESFERA POLÍTICA**

Santa Cruz do Sul

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Weyh, Carolina da Silva Ruppenthal

A importância de quotas para mulheres na democracia representativa no sistema proporcional afim de assegurar a igualdade de gênero na esfera política / Carolina da Silva Ruppenthal Weyh. – 2018.

146 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018.

Orientação: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal.

1. Mulheres na política. 2. Política pública. 3. Governo representativo e representação. 4. Democracia. I. Leal, Rogério Gesta. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Carolina da Silva Ruppenthal Weyh

**A IMPORTÂNCIA DE QUOTAS PARA MULHERES NA DEMOCRACIA
REPRESENTATIVA NO SISTEMA PROPORCIONAL AFIM DE ASSEGURAR
A IGUALDADE DE GÊNERO NA ESFERA POLÍTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Santa Cruz do Sul

2018

Carolina da Silva Ruppenthal Weyh

**A IMPORTÂNCIA DE QUOTAS PARA MULHERES NA DEMOCRACIA
REPRESENTATIVA NO SISTEMA PROPORCIONAL AFIM DE ASSEGURAR
A IGUALDADE DE GÊNERO NA ESFERA POLÍTICA**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em constitucionalismo Contemporâneo da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Dr. Rogério Gesta Leal

Professor Orientador – Unisc

Dr. João Pedro Schmidt

Professor examinador – UNISC

Dr. Mauro Evely Vieira de Borba

Professor examinador

Santa Cruz do Sul

2018

Dedico esta, bem como todas as minhas demais conquistas, ao meu filho Bernardo, razão da minha luta.

Ao meu esposo Alexandre, obrigada pela paciência, pelo incentivo e principalmente pelo companheirismo e carinho.

Aos meus pais, Adelanio e Leila, por todo o apoio e incentivo. Hoje estamos colhendo, juntos, os frutos deste empenho, Esta vitória não é somente minha, mas é nossa!

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer, em primeiro lugar, a Deus, pela força e coragem durante toda essa jornada.

Ao meu esposo, Alexandre, pelo apoio, incentivo e paciência em todas as horas, por estar sempre ao meu lado, em todos os momentos, inclusive os de angústia.

Ao meu filho, Bernardo, por toda paciência e compreensão pela minha ausência em alguns momentos. Além de todo o carinho, me dando forças para seguir em frente.

Aos meus pais, Adelanio e Leila, meus grandes incentivadores nesta difícil jornada e por todo apoio proporcionado.

Agradeço também a todos os professores que me acompanharam durante o PPGD da UNISC, em especial ao Prof. Dr. Rogério Gesta Leal, responsável pela orientação deste trabalho.

A todas as pessoas com que tive o prazer de conviver durante esses dois anos de mestrado, tenho certeza de que os levarei em meu coração pelo resto da vida.

Muito obrigada!

É impossível que ocorram grandes transformações positivas no destino da humanidade se não houver uma mudança de peso na estrutura básica de seu modo de pensar.

John Stuart Mill

RESUMO

Um dos temas de relevância na sociedade brasileira são as quotas de representação e o aumento do fundo partidário, para as mulheres no sistema proporcional, enquanto direito fundamental de participação político e afim de assegurar a igualdade de gênero na esfera política. Este tema é contemplado na área de concentração dos Direitos Sociais e Políticas Públicas, na linha de pesquisa de Constitucionalismo Contemporâneo, no grupo de pesquisa Estado, Administração Pública e Sociedade do Professor Orientador Rogério Gesta Leal, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. O objetivo desta pesquisa consiste em verificar as condições e possibilidades de uma política de quotas e aumento do fundo partidário para mulheres no sistema proporcional visando a ampliação de sua participação na democracia representativa brasileira. Assim, as hipóteses que levam a abordar o tema em questão baseiam-se em uma política de quotas e o aumento do fundo partidário em benefício para as mulheres no sistema proporcional da democracia representativa brasileira pode se afigurar como uma forma efetiva de ampliação de sua participação neste âmbito, pois a participação feminina na política é muito baixa. Pergunta-se: é possível, e como, ampliar a participação da mulher na democracia representativa brasileira enquanto política pública de direito fundamental à participação política? Esta pesquisa com abordagem hipotético-dedutiva, através de procedimentos histórico/comparativos, realizou-se pela busca documental e bibliográfica, estando estruturada em três capítulos, que respondem aos objetivos específicos da pesquisa, que inicialmente realiza as demarcações conceituais da democracia representativa brasileira, retratando a democracia como forma de governo, assim como, demonstrando que o modelo democrático brasileiro possui déficits de representação. O segundo capítulo refere-se a questões de gênero e política, suas equações necessárias, considerando a participação da mulher na política, a qual ainda se apresenta muito baixa, partindo da análise das ações afirmativas e concluindo com a insuficiência das políticas de quotas eleitorais. O terceiro e último capítulo aborda as condições e possibilidades de uma política de quotas para mulheres no sistema proporcional visando a ampliação de sua participação na democracia representativa brasileira, partindo de uma análise acerca da discriminação positiva e concluindo com as hipóteses de conformação para efetividade da participação da mulher na política brasileira, dentre elas a ampliação do percentual de cotas e a ampliação dos mecanismos de financiamento para as mulheres nas campanhas eleitorais. Esta pesquisa refere-se à participação política da mulher no cenário democrático brasileiro, a partir da legislação de cotas de 1995 e a criação de cotas de representação e aumento do percentual do fundo partidário para as mulheres. Neste estudo se verificou que a mulher brasileira apesar de desejar ter uma participação política ativa, não possui oportunidade para que essa participação realmente se torne efetiva, tanto pela falta de espaço partidário, como pela questão cultural da sociedade. Haja vista que para impulsionar a participação política da mulher é necessária uma reforma política, a partir da implementação das cotas de representação e, de uma distribuição igualitária do fundo partidário, associado com uma mudança do pensamento da sociedade com relação à participação política da mulher na ocupação dos assentos parlamentares no Brasil.

Palavras-chave: Lei de Cotas. Representação. Mulher. Assentos. Democracia.

ABSTRACT

One of the topics of relevance in Brazilian society is the representation quotas and the increase of the partisan fund, for the women on the proporcional system, as a fundamental right of political participation and to ensure gender equality in the political sphere. This topic is contemplated in the area of concentration of Social Rights and Public Policy, in the research line of Contemporary Constitutionalism, in the research group "State, Public Administration and Society" of Teacher advisor Rogério Gesta Leal, of the University of Santa Cruz do Sul – UNISC. The goal of this research consists in verifying the conditions and possibilities of quotas politics and the increase of the parental fund for women in the proportional system aiming at expanding its participation in the Brazilian representative democracy. Thus, the hypotheses that lead to addressing the issue in question are based on a quota policy and the increase of the partisan fund to benefit women in the proportional system of representative Brazilian democracy may be seen as an effective way of expanding their participation in this field, since female participation in politics is very low. Ask if: Is it possible, and how, to increase the participation of women in Brazilian representative democracy as a public policy of fundamental right to political participation? This research with a hypothetical-deductive approach, through historical / comparative procedures, was carried out by the documentary and bibliographic search, being structured in three chapters, that respond to the specific objectives of the research, which initially performs the conceptual demarcations of Brazilian representative democracy, portraying democracy as a form of government, as well as demonstrating that the Brazilian democratic model has representation deficits. The second chapter refers to gender and political issues, their necessary equations, considering the participation of women in politics, which is still very low, starting from the analysis of affirmative actions and concluding with the insufficiency of the policies of electoral quotas. The third and last chapter deals with the conditions and possibilities of a quota policy for women in the proportional system aiming to increase their participation in representative Brazilian democracy, starting from an analysis of positive discrimination and concluding with the hypotheses of conforming to the effectiveness of participation of women in Brazilian politics, among them the increase in the percentage of quotas and the expansion of financing mechanisms for women in electoral campaigns. This research refers to the political participation of women in the Brazilian democratic scenario, based on the quotas legislation of 1995 and the creation of representation quotas and increase of the percentage of the parental fund for women. In this study it was verified that the Brazilian woman, despite desiring to have an active political participation, does not have the opportunity for this participation to become effective, either because of lack of partisan space or because of the cultural question of society. In order to promote women's political participation, a political reform is necessary, starting with the implementation of quotas of representation and an equal distribution of the party fund, associated with a change in the thinking of society regarding the political participation of women in politics. occupation of parliamentary seats in Brazil.

Key Words: Quotas Law. Representation. Woman. Seats. Democracy

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 DEMARCAÇÕES CONCEITUAIS DA DEMOCRACIA BRASILEIRA: OS DÉFICITS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....	15
2.1 A democracia como forma de governo.....	15
2.2 Os diferentes tipos de democracia.....	25
2.3 O modelo democrático brasileiro e seus déficits de representação.....	36
3 GÊNERO E POLÍTICA: EQUAÇÕES NECESSÁRIAS.....	56
3.1 A participação da mulher na política.....	56
3.1.a. A participação política da mulher no Brasil: referenciais históricos.....	63
3.2 Ações afirmativas em defesa da participação política da mulher	71
3.3 A insuficiência das políticas de quotas eleitorais no Brasil	81
4 CONDIÇÕES E POSSIBILIDADES DE UMA POLÍTICA DE QUOTAS PARA MULHERES NO SISTEMA PROPORCIONAL VISANDO A AMPLIAÇÃO DE SUA PARTICIPAÇÃO NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BRASILEIRA.....	91
4.1 A discriminação positiva.....	92
4.2 Hipóteses de conformação para efetividade da participação da mulher na política brasileira: A ampliação do percentual de quotas e a ampliação dos mecanismos de financiamento para as mulheres nas campanhas eleitorais.....	100

4.2.a A ampliação do percentual de cotas nos assentos legislativos.....	101
4.2.b. Ampliação dos mecanismos de financiamento para as mulheres nas campanhas eleitorais.....	120
5 CONCLUSÃO.....	129
6 REFERÊNCIAS.....	138

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação versa sobre a necessidade de cotas para mulheres na democracia representativa no sistema proporcional afim de assegurar a igualdade de gênero na esfera política.

Diante da existência ainda de uma desigualdade formal das mulheres em relação aos homens na esfera política, apesar da existência de determinadas políticas públicas de inclusão, que evidenciam a preocupação das pessoas com o meio em que vivem, estas ainda se mostram ineficazes.

A implementação de condições ou programas que fomentem a inclusão das pessoas na sociedade atualmente se mostra de grande importância e essencialidade. Sendo necessária a análise da seguinte indagação: é possível, e como, ampliar a participação da mulher na democracia representativa brasileira enquanto política pública de direito fundamental à participação política?

O presente estudo apresenta como hipótese a questão de que uma política de cotas e o aumento do fundo partidário em benefício para as mulheres no sistema proporcional da democracia representativa brasileira pode se afigurar como uma forma efetiva de ampliação da participação feminina na esfera política.

O objetivo da pesquisa contempla uma análise acerca da criação de políticas públicas para a inclusão das mulheres na esfera política, em especial a legislação de cotas, a partir da implementação das cotas de representação. Assim como, uma ampliação dos mecanismos de financiamento para as mulheres nas campanhas eleitorais. Assim, verifica-se que a pesquisa está adequada à área de concentração do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, à linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, e ainda à linha de pesquisa do orientador,

Professor Doutor Rogério Gesta Leal, que atualmente leciona a disciplina “Estado, Sociedade e Administração Pública” e atua como líder do grupo de pesquisa Sociedade de Riscos.

Abordar a necessidade de cotas para as mulheres na democracia representativa, a partir da análise da política pública brasileira de cotas, e a sua ampliação para além de cotas de candidaturas para cotas de representação nos assentos do Parlamento e, em conjunto uma distribuição igualitária do Fundo Partidário, vem responder ao problema da pesquisa, o qual questiona se é possível, e como, ampliar a participação da mulher na democracia representativa brasileira enquanto política pública de direito fundamental à participação política. Entretanto, para abordar o tema da pesquisa, prescreveu-se como hipótese que uma política de cotas e o aumento do fundo partidário em benefício para as mulheres no sistema proporcional da democracia representativa pode se afigurar como uma fora efetiva de ampliação de sua participação neste âmbito, pois são poucas as representantes mulheres, tanto no quadro executivo como no legislativo, as cotas hoje existentes para mulheres representam apenas 30% para as candidaturas das vagas ao Poder Legislativo.

Se, por um lado, se apresenta plausível que as políticas públicas em prol de uma maior participação feminina na política no Brasil sejam eficazes é necessário que se atinja um número considerável de representantes femininas eleitas para atuar nos espaço de decisão política e, de representação da sociedade, por outro, é imprescindível questionar o que acontece com essa população feminina que não usufrui de seus direitos cidadãos no pleito de cadeiras ao Parlamento, ou apesar de buscarem seus direitos, estes são reprimidos por uma falta de oportunidades e de igualdade na concorrência política. Serão as políticas públicas, de alguma forma, ineficazes para a concretização dessa igualdade? Nesse aspecto, é imprescindível que a sociedade brasileira preste seu apoio as mulheres que buscam a concretização dessa igualdade na esfera política, de forma que o Estado Brasileiro possa efetivamente ser considerado democrático, afim de que as mulheres alcancem, por meio dessas políticas públicas e da legislação, uma maior participação política igualitária.

A busca por esse espaço de igualdade de direitos vem tornando aos poucos uma realidade para as mulheres, pois a partir da Constituição Federativa do Brasil de 1988, gerou uma nova busca pela identidade feminina. Considerando todos iguais perante a lei, levando a compreender que a mulher possui igualdade de direitos do que os homens, mas apesar dessa participação feminina na sociedade superar o que um dia lhe foi negado, ainda existem muitas barreiras a serem superadas.

No cenário atual a mulher representa o maior número na população brasileira, mas sua participação política é muito menor do que a desejada por elas, busca-se evidenciar as perspectivas de uma consolidação dos direitos de cidadã em uma sociedade que seja efetivamente democrática. Nesse sentido, objetiva-se, no mínimo, o sistema de cotas para representação de gênero no cenário político e, uma distribuição igualitária do Fundo Partidário entre os candidatos, para que se adquira um caráter representativo igual ao dos homens, pois é necessário que as políticas públicas sejam efetivadas a partir da participação da mulher nos espaços de decisão legislativa, construindo uma verdadeira base democrática para a sociedade brasileira e efetivando o princípio da igualdade.

Para a concretização desta pesquisa, que tem como objetivo geral verificar as condições e possibilidades de uma política de cotas e aumento do fundo partidário para mulheres no sistema proporcional visando a ampliação de sua participação na democracia representativa brasileira, buscou-se, com base nos objetivos específicos, realizar as demarcações conceituais da democracia representativa brasileira, assim como investigar a importância da participação da mulher na política nacional e a ampliação dessa participação, além de identificar as condições e possibilidade de uma política de cotas e aumento do fundo partidário, para as mulheres no sistema proporcional visando a ampliação de sua participação na democracia representativa brasileira.

A metodologia deste estudo consiste em três dimensões, quais sejam, o método de abordagem, os procedimentos metodológicos e a técnica de pesquisa. A concepção metodológica se dá através da abordagem hipotético dedutiva, em que os aspectos textuais foram abordados de forma ampla, para chegar aos aspectos que realmente faziam parte do contexto a ser analisado. Os procedimentos utilizados foram o histórico e o comparativo, pois para

considerar a trajetória feminina no meio político, buscou-se fundamento na historicidade da mulher na política para chegar à realidade brasileira. E a investigação baseou-se nas classes, nos fenômenos ou mesmo nos fatos da história mundial e brasileira, visto que esta é uma investigação inserida nas Ciências Sociais.

A técnica aplicada foi a de documentação indireta, embasada principalmente em artigos e livros, papéis oficiais, registros estatísticos, com pesquisa documental e bibliográfica, sendo as fontes primárias e secundárias. Neste estudo, a análise teve início com a escolha dos conceitos que deveriam fundamentar a discussão teórica e formalizar resultados, teve sequência com a observação da realidade em que estão situadas das mulheres nas funções de representatividade política.

As bases de dados onde foram realizadas as pesquisas baseiam-se no Portal de Periódicos da CAPES, JSTOR, SCIELO, CONPEDI, Banco de Teses da CAPES, Google Scholar, acervo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), *e-books* disponíveis *on-line*, além de acesso a literatura impressa. Ainda são utilizadas palavras chaves, como democracia, mulher, gênero, cotas de representação e fundo partidário.

A pesquisa está estruturada em três capítulos, sendo que o primeiro contempla as demarcações conceituais da democracia brasileira, os déficits da representação política. Inicialmente é analisada a democracia como forma de governo e, seus diferentes tipos, partindo da definição do conceito de democracia e, que esta pode ser dividida em diferentes espécies, a Democracia Direta, Democracia Representativa e Democracia Semidireta. Para então, identificar o modelo democrático brasileiro e seus déficits de representação.

O segundo capítulo refere-se as questões específicas de gênero e políticas e suas equações necessárias, averiguando a evolução histórica da participação da mulher na política, além da participação política da mulher no Brasil. Assim como, analisou as ações afirmativas em defesa da participação política da mulher. Para então, verificar a insuficiência das políticas de cotas eleitorais para as mulheres no Brasil.

O terceiro e último capítulo aborda as condições e possibilidade de uma política de cotas para as mulheres no sistema proporcional visando a

ampliação de sua participação na democracia representativa brasileira. A partir da realização de uma discriminação positiva, para que se possa proporcionar uma igualdade formal entre homens e mulheres. E a partir disso, analisar as hipóteses de conformação para efetividade da participação da mulher na política brasileira, a partir de uma ampliação do percentual de cotas e a ampliação dos mecanismos de financiamento para as mulheres nas campanhas eleitorais.

O que irá ser verificado neste estudo é a situação de que a mulher, ao mesmo tempo em que deseja participar politicamente do processo eleitoral no Brasil, ainda não consegue se eleger em um número mínimo para os cargos pleiteados, em virtude da grande desigualdade existente. Sendo analisados quais as formas possíveis de proporcionar as mulheres uma vida política mais efetiva, mesmo que a legislação estabeleça uma igualdade de gênero, considera-se importante uma reforma política, pois a participação da mulher na concorrência política a cargos tanto do executivo como do legislativo do Brasil, poderia ser mais incentivada.

De forma que será analisado se ainda é necessário que haja uma nova legislação que passe a proporcionar uma igualdade de gêneros no Parlamento, não apenas destinando 30% das vagas das candidaturas às mulheres, mas a extensão para cotas de representação, além de uma distribuição igualitária do fundo partidário, de forma a tornar mais proporcional a disputa eleitoral entre homens e mulheres, já que as políticas públicas hoje existentes não tem sido eficazes em fomentar uma maior participação das mulheres na política no Brasil, proporcionando o começo de uma caminhada rumo à uma maior participação da mulher na esfera política.

2 DEMARCAÇÕES CONCEITUAIS DA DEMOCRACIA BRASILEIRA: OS DÉFICITS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

2.1 A democracia como forma de governo

Por meio da etimologia do termo “democracia” que se consegue iniciar uma aproximação de seu sentido mais elementar. Trata-se de vocábulo de origem grega, formado pela junção de dois termos, significando governo (*kratia*) do povo (*demos*) (VENERIO, 2010, p. 30). De acordo com Chauí (1997, p. 345), num primeiro momento, o termo *demos* indicava apenas uma subdivisão territorial, que tem lugar na reforma de Clístenes. Somente depois é que passa a significar também “população” ou “povo” de um dado país – sentido étnico – e, em seguida, “povo” no sentido político, como conjunto de cidadãos na democracia.

Sua origem remonta da Grécia Clássica, numa ambiguidade até hoje presente neste sentido elementar de democracia como sendo o governo do povo. É que o seu termo designativo – *demos*, hoje tido como “povo” – indica tanto o conjunto dos membros de uma sociedade como também, num modo pejorativo, o povo no sentido de plebe, de massa inculta e desorganizada que forma a maioria da população (JAGUARIBE, 1985, p. 20). Para a perenidade do sentido pejorativo da expressão contida na locução etimológica “governo do povo”, em muito contribuíram as análises dos filósofos Platão e Aristóteles.

Nesse contexto, a democracia antiga se constituía:

[...] no poder exercido pelo povo dos cidadãos, ou seja, o conjunto reduzido das pessoas que possuíam bens, que eram proprietários, excluídos deste grupo o grande contingente dos produtores da cidade, os escravos, uma imensa maioria alijada do processo decisório. Incluem-se neste grupo as mulheres e os estrangeiros. Esta exclusão de uma parcela importante – em termos numéricos –

da população da cidade da cidadania política deve, porém, ser relativizada, contextualizada. (VENERIO, 2010, p. 33)

Desde os primórdios se reconhece que na democracia não se governa a totalidade do povo, mas na verdade o maior número de cidadãos. Assim como, nem sempre é a maioria que governa. Tendo em vista que o corpo eleitoral é composto por cidadãos, os quais reúnem as qualidades exigidas em lei, esses exercem os chamados direitos políticos, também conhecidos como direitos de cidadania. Sendo retirada das manifestações eleitorais a vontade total ou geral.

Esse sistema de organização política não é um fim em si mesmo. O Estado não visa realizar a democracia somente para ser democrático, é, antes, o meio pelo qual a ordem sócio-ético-jurídica pode ser mantida e a preservação dos valores humanos pode ser estabelecida.

A partir do reconhecimento dessas constituições, o critério que passa a formar a dicotomia entre formas boas ou más de governo para cada uma das acima expostas é a sua legalidade ou ilegalidade. Assim, com respeito às leis, tem-se que a monarquia é a melhor forma de governo, sendo a democracia a pior. Desrespeitando-as, a tirania é a pior, e a democracia a melhor (VENERIO, 2010, p. 38). A aristocracia, ou seja, o governo dos poucos, situa-se como intermediária entre as outras duas formas.

As formas de governo devem ser analisadas a partir da teoria geral do Estado, a qual realiza a distinção entre as formas de governo dos tipos de Estado. Sendo que, nas formas de governo, leva-se em consideração a estrutura de poder e as relações entre os órgãos responsáveis pelo exercício do poder, enquanto que, sobre os tipos de Estado, realizar-se-á uma análise acerca da relação entre o sistema de poder e a sociedade subjacente, bem como sobre os aspectos históricos e culturais de cada sociedade (BOBBIO, 2001, p. 104).

Entre alguns autores estrangeiros existe confusão acerca do emprego das expressões “formas de governo” e “formas de Estado”. Para o vocabulário político alemão, “formas de Estado” é aquilo que os franceses denominam de “formas de governo”, como nas classificações antigas, a monarquia, a aristocracia e a democracia. Sendo que o conceito francês é o mais preciso (BONAVIDES, 2006, p. 207).

Assim, como as formas de Estado, teremos a unidade ou pluralidade dos ordenamentos estatais, a forma plural e a forma singular; a sociedade de Estados (o Estado Federal, a Confederação) e o Estado simples ou unitário.

Por outro lado, veremos como formas de Governo a organização e o funcionamento do poder estatal, de acordo com os critérios utilizados para a determinação de sua natureza. Os critérios a serem adotados serão o do número de titulares do poder soberano; o da separação de poderes com rigoroso estabelecimento ou fixação de suas respectivas relações; e o dos princípios essenciais que animam as práticas governativas, e consequente exercício limitado ou absoluto do poder estatal (BONAVIDES, 2006, p. 207).

Na antiguidade, a experiência democrática é caracterizada por procedimentos diretos no exercício do governo por parte do povo, sendo analisada de maneira diversa, por cada estudioso. Dessa forma, veremos uma divisão clássica das formas de governo, introduzida principalmente por Platão e Aristóteles, onde cada um leva em consideração um determinado juízo de valor (VENERIO, 2010, p. 36). Essa divisão, com o conceito de democracia, permanece até o início da era moderna, de forma constante, como se pode observar em Marsílio de Pádua, Maquiavel, Bodin, Locke e Rousseau (BOBBIO, 1995, p. 321).

Assim, a divisão clássica das formas de governo pode ser dividida a partir do pensamento dos filósofos, Aristóteles e Platão. De acordo com Aristóteles, a classificação das constituições é realizada a partir do número de governantes, em monarquia ou governo de um só, em aristocracia ou governo de poucos e em democracia ou governo de muitos; a quais agrega o desenvolvimento das formas corruptas, em que a monarquia vira uma tirania, a aristocracia em oligarquia, a democracia em politéia.

Ainda, Maquiavel, em sua obra "O Príncipe", divide as formas de governo apenas em duas espécies, a monarquia e a república, englobando no gênero "república" tanto as aristocráticas quanto as democráticas, levando em consideração que a diferença entre o governo de um só e o governo de muitos, como no caso de uma assembleia, é a monarquia, onde a vontade de um só se torna lei. Por outro lado, Montesquieu divide em três as formas de governo, mas faz uma divisão diversa da trazida por Aristóteles, dividindo em monarquia, república, despotismo (BOBBIO, 2001, p. 105).

Com Maquiavel (1469-1527) ocorrem as evoluções importantes na história do pensamento político, entre elas uma nova classificação das formas de governo, onde essas passam de três a duas: principados e repúblicas. Sendo o principado correspondente ao reino, e a república correspondente tanto à aristocracia quanto à democracia. Para Maquiavel o que importa são os resultados e não a ação política em si, sendo legítimos os usos da violência contra os que se opõem aos interesses estatais.

Em sua obra *A República*, Platão (428-347 a.C.), cuja principal ideia é descrever uma república ideal, afirma que os Estados que realmente existem – os Estados reais – são corrompidos, enquanto o Estado perfeito é um só (e não pode deixar de ser assim, visto que só pode haver uma constituição perfeita). Ou seja, a tipologia das formas de governo de *A República* inclui só formas más (apresentadas no livro oitavo, que são, em ordem decrescente, as quatro seguintes: timocracia, oligarquia, democracia e tirania).

Platão introduz no “Político” a sua célebre tipologia das formas de governo, tendo como critério o diverso número daqueles incumbidos da tarefa de governar em cada uma das formas. A monarquia não é uma das formas de poder político que conhecemos, pois ainda podemos mencionar o governo de um pequeno número. E a terceira forma de constituição não é a soberania da massa, a que chamamos de democracia (CHAUÍ, 1997, p. 225).

Assim, Platão afirma existirem três formas de governo: a monarquia, onde o poder é exercido por um só; a aristocracia, onde o poder é exercido por poucos; e a democracia, onde o poder é exercido por todos ou pela maioria.

Contudo, Platão, em suas duas grandes obras, a “*República*” e o “*Político*”, que tratam acerca da democracia, mostra que existem objetivos diversos. A obra “*República*”, versa acerca da forma como se determinava um Estado perfeito, uma melhor Constituição para o Estado, a partir do estudo da ciência política. Enquanto que em “*Político*” se preocupava em como criar um governante perfeito, o qual pudesse governar qualquer cidade-estado, independentemente de sua Constituição (VENERIO, 2010, p.37). Em suma, Platão considera ser melhor o governo de um só do que de poucos, dado que repta à massa uma incapacidade idiossincrática, que para ele é incontestável.

Acredita ele que a massa, qualquer que seja, jamais se apropriará perfeitamente de uma tal ciência, a do bom governo, de sorte a se tornar capaz

de administrar com inteligência uma cidade e que, ao contrário, é a um pequeno número, a algumas unidades, a uma só, que é necessário pedir esta única constituição verdadeira (PLATÃO, 1994, p. 297).

Segundo Platão, surge um problema quando passa a existir a possibilidade de corrupção dos melhores. Onde o poder absoluto preconizado para a atuação dos melhores deve se submeter às leis, mesmo que elaboradas por indivíduos que não possuem conhecimento suficiente acerca de como administrar uma cidade.

A partir do reconhecimento destas constituições “inevitáveis”, o critério que passa a formar a dicotomia entre formas boas ou más de governo para cada uma das acima expostas é a sua legalidade ou ilegalidade. Assim, com respeito às leis, tem-se que a monarquia é a melhor forma de governo, sendo a democracia a pior. Desrespeitando-as, a tirania é a pior, e a democracia a melhor. A aristocracia, ou governo dos poucos, situa-se como intermediária entre as duas formas citadas. (VENERIO, 2010, p.38)

Sendo assim, para se chegar a um conceito de “democracia”, é necessária a análise dessas três formas de governo supramencionadas. Todavia, como mencionava Aristóteles, conclui-se pela condenação formal dessas, entendendo que a forma ideal seria a constitucional ou política, com a intervenção de todo o povo no governo, já que a democracia antiga era considerada como o governo da maioria e não da totalidade do povo, pois nem todas as pessoas possuíam direitos cívicos.

É a partir dessa divisão das formas de governo que o presente trabalho irá observar a divisão realizada por Aristóteles, pois seu critério não atende apenas ao número de governantes, mas também aos seus objetivos e finalidades (AZAMBUJA, 2001, p. 205), passando a um aprofundamento acerca da democracia como forma de governo.

As teorias clássicas acerca das formas de governo se evidenciam em Aristóteles (384 – 322 a.C), em sua obra “Política”, na qual o autor privilegia as virtudes de justiça, caridade e generosidade, que geram um sentimento de realização aos indivíduos, os quais executam determinados atos em prol da sociedade em que vivem. O Estado, para Aristóteles, deve ter como objetivo principal zelar pelo ideal da vida humana perfeita.

Aristóteles se preocupou, antes de definir quais as constituições políticas das cidades, em reconhecer a diferença das relações vivenciadas pelos indivíduos na família e na *pólis*, definindo inicialmente o que é o cidadão:

Em sentido pleno, ser um cidadão, para Aristóteles, não é nascer na cidade nem descender de outros cidadãos, mas sim, participar do governo. Por isso, na monarquia, somente um é cidadão e os outros são súditos; na aristocracia, somente alguns são cidadãos; e, na república, todos são cidadãos. Ser cidadão não é votar para ter representantes. Ser cidadão é participar diretamente do governo (das magistraturas, das assembleias, dos tribunais) e votar diretamente nos assuntos públicos postos em discussão para deliberação. (CHAUÍ, 1997, p. 327)

Desse modo, a democracia surge inicialmente de forma diversa da conhecida atualmente. Deve-se isso a fatores culturais diversos, que permitem considerar democrático um regime que exclui a ampla maioria das pessoas que formam a sociedade, como o foi na era ateniense com relação às mulheres, aos escravos e aos estrangeiros (VENERIO, 2010, p. 39).

O termo “democracia”, tanto na era clássica como atualmente, sempre foi utilizado para designar uma das formas de governo, ou como um dos diversos modos como que pode ser exercido o poder político. A democracia é determinada pela forma de governo a partir da qual o poder político é exercido pelo povo (BOBBIO, 2001, p. 135). É a partir da teoria e da tipologia das formas de governos que a história do pensamento político é discutida, sob o aspecto da opinião, das características, das virtudes e dos defeitos da democracia.

O conceito de democracia pertence a um sistema de conceitos, o qual constitui a teoria das formas de governo, pois para ser compreendido deve ser analisada a sua natureza específica, em relação aos demais conceitos do sistema, dos quais delimita a extensão e é por eles delimitado.

Com relação ao conceito de democracia como forma de governo, a partir de Aristóteles, deve-se conceber tal como sendo um governo que deve atender na sociedade aos reclames de conservação e observância dos princípios de liberdade e de igualdade (BONAVIDES, 2006, p. 208).

Considerar o conceito de democracia como parte de um sistema mais amplo de conceitos permite dividir o tratamento seguindo os diversos usos a que a teoria das formas de governo foi destinada, ao longo do

tempo e segundo diversos autores. Estes usos são os seguintes: descritivo ou sistemático, prescritivo ou axiológico e o histórico. Em seu uso descritivo ou sistemático, uma teoria das formas de governo resolve-se na classificação e, portanto, na tipologia das formas de governo que historicamente existiram, construída a base da determinação daquilo que as une e daquilo que as diferencia. Em seu uso prescritivo ou axiológico, uma teoria das formas de governo comporta uma série de juízos de valor à base dos quais as várias constituições são não apenas alinhadas uma ao lado da outra mas dispostas conforme uma ordem de preferência, segundo a qual uma é julgada boa e a outra má, uma ótima e a outra péssima e assim por diante. Pode-se falar de uso histórico de uma teoria das formas de governo quando dela nos servimos não só para classificar as várias constituições, não só recomendar uma mais do que a outra, mas também para descrever os vários momentos sucessivos do desenvolvimento histórico considerado como uma passagem obrigatória de uma forma a outra. (BOBBIO, 2001, p. 135-6)

Dessa forma, serão governos democráticos ou populares aqueles nos quais o poder emana do povo. Em outras palavras, o povo é quem governa, como ocorria nos Estados Gregos, ainda que indiretamente, por meio de representantes, como acontece nos Estados modernos (AZAMBUJA, 2001, p. 209).

Todavia, a busca pelo significado de “democracia” pode não ser muito aconselhável, pois ainda que possua uma construção histórica, a ideia pode apresentar diversas acepções, a depender do momento histórico, de determinado lugar, ou de determinados povos. Além do fato de que pouquíssimas amostras de democracias podiam ser relatadas antes das revoluções inglesa e francesa e, onde estas puderam ser registradas, a restrição dos cidadãos em participar era mais expressiva que a própria participação (DAHL, 2001, p. 105).

Kelsen (2000, p. 227) apresenta a ideia de democracia, referindo que ela é a confluência de dois princípios: a liberdade e a igualdade. Sendo os homens iguais, em princípio não haveria necessidade de alguém os comandar, todavia, o desejo de vivenciar essa igualdade, faz com que o homem se deixe governar.

Em seu termo etimológico, “democracia” significa “governo do povo” ou “governo da maioria”. Ademais, democracia se entende como uma das várias formas de governo, em particular como uma daquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte. Tal como se fazendo contraponto às formas autocráticas, como a monarquia e a oligarquia (BOBBIO, 2004, p. 330).

A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. E justamente este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição. (SCHUMPETER, 1961, p. 105)

“Democracia” é, portanto, o regime em que o povo se autogoverna indiretamente, ou por meio de seus representantes eleitos por si eleitos, que portanto ficam incumbidos de administrar os negócios públicos e de elaborar as leis de acordo com a opinião do povo. É, assim, uma forma de governo baseada em determinadas ideias, cujo reconhecimento e realização advêm de um processo vagaroso e difícil, a partir de reivindicações que foram a causa, e ainda são, de lutas entre o povo e o indivíduo que pretende impor sua autoridade e sua vontade (AZAMBUJA, 2001, p. 237).

Ademais, a democracia parte da prerrogativa de que cada povo é senhor do seu destino, capaz de criar o seu regramento e viver de acordo com sua lei, de forma livre, mas sempre em prol do interesse coletivo e não do individual.

O conceito de “democracia” é, assim, muito mais amplo do que se imagina ao a considerar apenas como um regime em que os governantes são eleitos, pois para que tais governantes sejam eleitos é necessário que haja a liberdade de eleger e a igualdade entre os eleitores. Tendo em vista que se o povo não possui, tanto de direito como de fato, o poder de livremente indicar seus governantes, não se pode dizer que o povo elegeu os seus governantes, pois a democracia pressupõe a liberdade e a igualdade (AZAMBUJA, 2001, p. 238).

A liberdade política referida é a liberdade de escolha, pelo povo, dos governantes, ou seja, de escolha sobre aqueles que irão gerir a administração pública e ser encarregados da elaboração das leis. É a liberdade de votar em quem lhe convir. Apresentando-se a democracia como o único regime que garante essa liberdade de escolha. Enquanto que a igualdade vai ao encontro com a ideia de que todos são iguais perante a lei, mas tratando cada um da forma como é realmente, ou seja, tratando cada indivíduo dentro das suas desigualdades.

Pode-se perceber que a primeira aparição de democracia se apresenta diversa da atualmente conhecida. Devido a fatores culturais diversos, que possibilitam considerar democrático um regime que exclui a maioria das pessoas que formam a sociedade.

Considerando que a experiência democrática já nasceu com críticas, encontra-se na análise dos antigos filósofos a origem de grande parte dos preconceitos que cercam as experiências democráticas até os dias atuais e, de um modo geral, a adoção de mecanismos diretos de participação popular na produção da ordem social.

O advento das sociedades totalitárias no século XX permite lançar sobre a democracia um olhar mais profundo, que possibilite a entender não somente como um regime político, mas como uma forma de sociedade, criticando-se o ponto de vista da ciência em geral, especialmente da sociologia e das ciências políticas (LEFORT, 1991, p. 93).

Tem-se como maior sua maior deficiência o delimitar de seu objeto, como fato particular, não relacionado com outros fatos sociais particulares, como o econômico, o jurídico, dentre outros. Assim, apenas o ponto de vista da filosofia política parece poder dar conta do fato, mesmo que tais esferas possam ser circunscritas, e que esta circunscrição possua um significado geral, e não particular.

Desta forma, somente a abordagem do ponto de vista da filosofia política permitirá distinguir entre o político e a política e, a partir desta distinção, definir a democracia, além da insuficiente visão da ciência e sociologia políticas de democracia como forma de governo, como uma forma de sociedade que, enquanto tal, deve ser vista como oposta ao totalitarismo por princípio. Para Lefort, a política diz respeito somente ao âmbito do Estado, à esfera de atividade política estatal, enquanto que expressão o político é mais abrangente, englobando o que denomina espaço público constituído pela sociedade civil e o Estado. É esta abordagem que permite a investigação daquilo que constitui o caráter substantivo da democracia, ao invés de apenas permitir classificar modalidades de regimes democráticos. (VENERIO, 2010, p. 60)

A democracia é a sociedade onde o direito e o saber se apresentam exteriores ao poder e todos eles são postos à prova. Dessa forma, além dessa não apropriação do saber e do direito pelo poder, esse é concebido como lugar vazio, pois os sujeitos que o ocupam o fazem sempre a título provisório, ao contrário da monarquia, onde o poder era consubstancial ao corpo do príncipe.

Quanto ao saber e ao direito, a indeterminação e o questionamento que caracterizam a democracia a diferenciam propriamente do totalitarismo pôr a constituir numa sociedade histórica (LEFORT, 1991, p. 28-9).

Ademais, baseada na moral e na opinião comum, a autoridade (os governantes) pode reprimir as ideias consideradas perigosas. Isso sem que se perda de vista, claro, que “ideal” será aquela forma de governo em que haja um equilíbrio entre a ideia do governante e a liberdade geral, sendo o poder exercido a partir da consciência social, disciplinada em normas.

Em todos os regimes em que o poder não é organizado e limitado pela vontade do povo através de eleições e de normas, são regimes de pura autoridade; neles a liberdade não é direito comum, mas um favor especial, que não tarda ser recusado, pois é tendência natural do homem abusar do poder quando o exerce sem restrições legais. De outro lado, um regime em que a autoridade não existe e a liberdade fosse ilimitada, seria a anarquia, que não é forma de governo, mas anormalidade transitória na vida das sociedades. (AZAMBUJA, 2001, p. 258)

A democracia se apresenta, então, como a forma de governo que assegura o equilíbrio entre a liberdade e a autoridade, pois a autoridade irá se basear na vontade popular, e a liberdade será respeitada, em vista que o poder terá uma limitação legal, pois o povo intervirá na elaboração das leis, direta ou indiretamente.

Todavia, a partir do fim do século XIX, principalmente na Europa, começou-se a levantar a hipótese de que a democracia estava entrando em crise. Ocorria, pois, o que a maioria esperava é que a democracia dirimisse todos os males da sociedade e evitasse os conflitos, impedindo o surgimento das guerras. Porém, o ser humano é possuído de orgulho e de desejo de dominação, o que tranquilamente pode gerar calamidades.

Algumas teorias pseudocientíficas, apressadas interpretações de que havia algo de errado com o darwinismo, procuraram demonstrar que a democracia contraria todas as leis naturais, o que levaria a anarquia e ao despotismo. Mussolini e Hitler, furtando aqui e ali nos detritos de sistemas filosóficos e de teorias científicas relegadas para os almanaques, construíram para a Itália e a Alemanha uma engrenagem de tirania e mistificação que apregoavam, como o apoio da malícia ou da estupidez de muitos, ser a forma de governo para os próximos mil anos. (AZAMBUJA, 2001, p. 260)

Porém, percebeu-se que a democracia não era a forma de governo que ocasionava os males da sociedade contemporânea. Já que a democracia se apresenta como o governo do povo e para o povo, ou seja, um regime a partir do qual os governantes devem refletir a consciência, a alma da sociedade que governam, pois a crise que se apresenta não é a da democracia, mas sim a do avanço da sociedade, que fez com que se alterasse a concepção do homem moderno.

Assim, percebe-se que a democracia, muito além da sua visibilidade institucional, estudada pela ciência e pela sociologia política a partir da noção de forma de governo, constitui-se em uma espécie de sociedade. Caracterizando-se pela heterogeneidade dos seus membros e pela separação entre as esferas da lei, do saber e do poder.

Pode-se concluir, desse modo, que a democracia se apresenta como um regime político a partir do qual todos os cidadãos elegíveis participam igualmente, diretamente ou por meio de representantes eleitos na gerência do Estado, objetivando o crescimento e desenvolvimento de leis, através do sufrágio universal. Além de abranger condições sociais, econômicas e culturais que permitem o livre e igual exercício da autodeterminação política.

2.2 Os diferentes tipos de democracia

Partindo da definição do conceito de democracia, outro ponto importante a ser observado é o de que a democracia pode ainda ser dividida em diferentes espécies: Democracia Direta, Democracia Representativa e Democracia Semidireta.

Historicamente, foi na Grécia que se iniciou a democracia direta, principalmente em Atenas, onde o povo se reunia na ágora, em outras palavras, na praça pública daquele tempo, para realizar o exercício de forma direta e imediata do poder político. A democracia, para aquele tempo e aquele povo, implicava portanto em se deliberar pública e abertamente sobre algum ou qualquer assunto que fosse de interesse coletivo.

A democracia antiga era a democracia de uma cidade, de um povo que desconhecia a vida civil, que se devotava por inteiro à coisa pública, que deliberava com ardor sobre as questões do Estado, que

fazia de sua assembleia um poder concentrado no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial. (BONAVIDES, 2006, p. 288)

Assim, todas as cidades que adotaram o sistema democrático deveriam manter a sua praça para a realização das assembleias, de forma a viabilizar o exercício do poder político, hoje representado pelo conhecido Parlamento.

Após a primeira Guerra Mundial, a história da democracia irá coincidir com a afirmação dos Estados representativos nos principais países europeus e com o desenvolvimento interno de cada um deles, sendo as formas de governo reduzidas apenas a dois campos opostos: o da democracia e o da autocracia (BOBBIO, 2001, p. 152-3).

A democracia direta por muito tempo foi considerada como a forma de democracia ideal, e que ainda não desapareceu completamente, pois pode ser observada em grupos políticos radicais, os quais consideram a democracia representativa não como uma adequação ao princípio da soberania popular frente a necessidade do Estado, mas como um desvio da ideia do governo do povo, pelo povo e através do povo.

A democracia a partir da concepção Grega se assemelha à aristocracia, ou seja, era direta, de forma que os cidadãos se reuniam em assembleias com o intuito de resolverem os assuntos de governo.

Na democracia direta o povo expressa a sua vontade por voto direto em cada assunto particular. Os Estados Helênicos também foram o berço desse tipo de democracia; cada cidade mantinha uma ágora, onde os cidadãos (homens livres e maiores de 18 anos), que tivessem posses, poderiam se reunir para praticar o exercício imediato do poder público.

Várias razões permitiam a forma direta de governo do povo pelo povo nos Estados gregos. Em primeiro lugar, a pequena extensão desses Estados, que eram realmente cidades, o que facilitava a reunião frequente de todos os cidadãos. Em segundo lugar, o número desses cidadãos era pequeno, pois a maior parte da população era escrava ou não tinha direito de voto. Por fim, os assuntos a resolver eram poucos e de caráter geral, como a paz, a guerra, julgamento de certos crimes, sendo assim acessíveis a todos. Além de que, o cidadão grego, muitos dos quais viviam do trabalho do escravo, tinha todo o tempo disponível para participar das assembleias; sua profissão era a de cidadão. (AZAMBUJA, 2001, p. 223)

Para que a democracia funcionasse de tal forma, alguns filósofos acreditavam que a população não poderia ultrapassar determinados limites. Para Platão, o número de cidadãos se limitava a dois mil, sendo que posteriormente se admitiu que esse número pudesse chegar a cinco mil cidadãos. Aristóteles falou sobre limitações demográficas e territoriais, chegando inclusive a afirmar que a quantidade de cidadãos deveria ser correspondente ao número limite para que a voz do orador chegasse a todos quanto estivessem reunidos (BONAVIDES, 2011, p. 346).

Contudo, referido modelo não existe no mundo moderno, em que os Estados possuem um grande território e uma elevada população, impossibilitando a reunião em assembleias de maneira como ocorria na Grécia antiga e, destarte, sendo praticamente impossível o exercício de uma democracia direta nos dias atuais.

Não há como se pensar em estabelecer um modelo de democracia puro, pois não existe uma democracia ideal à qual se oporia o caráter excepcional de algumas experiências democráticas. Touraine (1996, p. 93) distingue três formas de democracia, de acordo com sua importância: as de limitações ao poder, a de consciência dos cidadãos e a de representatividade dos eleitos.

O primeiro modelo, com preponderância da lei e dos direitos fundamentais como limites ao poder, é pensado enquanto existindo uma representatividade limitada dos governantes e uma proteção aos direitos sociais ou econômicos.

O segundo, o modelo de democracia norte americano, voltado para a cidadania, a Constituição e a integração da sociedade, existe enquanto possível a valorização da igualdade que dá liberdade.

E o terceiro modelo, é aquele voltado para a representatividade social, a partir da qual as categorias populares podem ter seus interesses defendidos.

Contudo, a classificação adotada nos últimos tempos é a que considera os meios de exteriorização da vontade do povo. Tendo como espécies a democracia direta, a democracia indireta (ou representativa) e a democracia semidireta (também conhecida por “mista”, ou então por “participativa”).

A democracia direta é aquela na qual o próprio povo exerce os poderes governamentais, autodeterminando-se quanto às decisões e leis e todos os direcionamentos dados ao Estado.

Por outro lado, a democracia indireta (ou representativa), adotada em grande parte dos países que se consideram democráticos, e o tipo adotado no Brasil, é o modelo a partir do qual o exercício do poder se opera por meio de representantes. Em outras palavras, é o modelo em que a maioria governa por outorga desta função, através de um sistema eleitoral onde são eleitos por assunção das funções estatais aqueles poucos escolhidos que devem falar por todos.

A concepção de democracia direta da Grécia, era compreendida a partir da concepção de que a liberdade política expirava para os gregos desde o momento em que o cidadão livre da sociedade, criava a lei, com a intervenção de sua vontade, e como se fosse um escravo se sujeitava à regra jurídica estabelecida.

Nesse sentido, Montesquieu, um dos primeiros teóricos da democracia moderna, referia que o povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar. Precisava o povo, portanto, de representantes, que iriam decidir e querer em nome do povo (BONAVIDES, 2006, p. 293).

Não é de se espantar que tal forma de democracia esteja sendo alvo de críticas, tais quais as concebidas por Rousseau, quando esse dizia que “O povo inglês pensa ser livre e engana-se. Não o é senão durante a eleição dos membros do Parlamento. Uma vez estes eleitos, torna-se escravo e nada mais é” (2003, p. 82).

O modelo de democracia representativa é necessariamente o modelo atualmente exercido, pois o povo não decide diretamente as coisas públicas, que dizem respeito ao governo, mas sim por meio de representantes por eles eleitos. Dito de outra forma, o legislativo e o executivo não são exercidos diretamente pelo povo, mas sim por determinadas pessoas, essas escolhidas pelo povo, para o representar. Apenas em alguns cantões suíços, os dois Appenzell, Unterwald Alto e Unterwald Baixo, Glaris e Uri ainda é praticada a democracia direta (AZAMBUJA, 2001, p. 223).

Apesar do sistema representativo ser condição essencial para o funcionamento no Estado moderno, o Estado moderno já não é o Estado-cidade como concebido antigamente, mas é o Estado-nação, de larga base territorial, com base em um princípio político severamente unificador, que risca sobre todas as instituições sociais o seu traço de visível supremacia. Não

sendo possível ao Estado moderno, adotar uma técnica de conhecimento e captação da vontade dos cidadãos parecida com aquela que era exercida no Estado-cidade da Grécia antiga (BONAVIDES, 2006, p. 293).

Ademais, o homem na era da democracia direta era totalmente político. Por outro lado, o homem do Estado moderno é homem, mas político de forma acessória, onde um sistema de garantias jurídicas e sociais fazem efetiva e válida a sua condição de sujeito e não somente de objeto da organização política.

O homem moderno, via de regra, homem massa, precisa de prover, de imediato, às necessidades materiais de sua existência. Ao contrário do cidadão livre ateniense, não se pode volver ele de todo para a análise dos problemas de governo, para a faina penosa das questões administrativas, para o exame e interpretação dos complicados temas relativos à organização política e jurídica e econômica da sociedade. (BONAVIDES, 2006, p. 294)

Dessa forma, a única solução possível para o poder consentido seria a existência de um governo democrático de bases representativas.

Todavia, Rousseau faz uma crítica à democracia representativa, afirmando que o homem na democracia moderna só é livre no momento em que vai às urnas depositar o seu voto. Para os opositores do filósofo contratualista, uma verdade se apresenta: a de que não há como escapar do imperativo de representação, pois do contrário não existiria nenhum governo apoiado no consentimento, levando em consideração a complexidade social, a extensão e a densidade demográfica do Estado moderno, fatores esses que embaraçam o exercício da democracia direta (ROUSSEAU, 2003, p. 250).

Assim, referem os filósofos que o remédio para a democracia, fundada e legitimada no consentimento dos cidadãos, deve ser, necessariamente, a representação ou o regime representativo.

Portanto, a moderna democracia ocidental, de feição tão distinta da antiga democracia, tem por bases principais a soberania popular, como fonte de todo o poder legítimo, que se traduz através da vontade geral; o sufrágio universal, com pluralidade de candidatos e partidos; a observância constitucional do princípio da distinção de poderes, com separação nítida no regime presidencial e aproximação ou colaboração mais estreita no regime parlamentar; a igualdade de todos perante a lei; a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social; a representação como base das instituições políticas; a limitação de prerrogativas dos governantes; o Estado de direito, com

a prática e proteção das liberdades públicas por parte do Estado e da ordem jurídica, abrangendo todas as manifestações de pensamento livre: liberdade de opinião, de reunião, de associação e de fé religiosa; a temporariedade dos mandatos eletivos; e por fim, a existência plenamente garantida das minorias políticas, com direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem. (BONAVIDES, 2006, p. 295)

Contudo, Hans Kelsen propõe uma reforma da democracia representativa, ou parlamentar, numa época em que essa recebia inúmeras críticas. Podendo as críticas lançadas contra o Parlamento serem divididas em duas espécies, de acordo com seus elementos constitutivos: uma que leva em consideração o valor da liberdade como autonomia e outra que leva em consideração o princípio da divisão de trabalho.

A partir da sua concepção de democracia representativa, Kelsen crê ser possível proceder a uma reforma que se dirija num sentido de intensificar os elementos democráticos ali presentes, ou seja, que caminhe para uma maior aproximação com o ideal democrático da liberdade como autodeterminação.

Em decorrência do propósito citado por Kelsen, vê-se que o que deve ser buscado é um aumento da participação popular na elaboração das normas jurídicas, coisa que Kelsen afirma ser possível através da inclusão de mecanismos de participação popular direta na estrutura decisória da democracia representativa, não restringindo essa participação apenas ao momento eleitoral. O objetivo é conciliar maior participação com o Parlamento (VENERIO, 2010, p. 126).

Para isso Kelsen se refere a dois mecanismos: o referendo e a iniciativa legislativa popular. De acordo com ele, o referendo consiste em uma consulta ao povo acerca de uma norma legal ou constitucional, antes ou mesmo depois de essa ser posta em vigor, cabendo a manifestação favorável ou contrária ao objeto do referendo. Já a iniciativa popular, para Kelsen, consiste em um determinado mínimo de cidadãos politicamente capazes de apresentar um projeto de lei, a cuja consideração seja obrigado o Parlamento (KELSEN, 1993, p. 65).

Na reforma da democracia parlamentar proposta por Kelsen, além da junção destes institutos de participação popular direta, inserem-se medidas para corrigir a própria representação política, eliminando ou minimizando os vícios principais apontados por seus detratores. A abreviação das legislaturas, com a realização de eleições em prazos menores favorece o elemento democrático. Além disso, propõe um fortalecimento dos partidos políticos, através da adoção de regras

que estabeleçam um controle efetivo da atividade dos deputados eleitos, de modo a propiciar um controle dos eleitos por parte dos eleitores, ainda que por meio das agremiações políticas. (VENERIO, 2010, p. 128)

Assim, a democracia representativa pode ser compreendida como um sistema comum de governo, exercida nos Estado modernos. Contudo, a pequena mudança da doutrina política no que é pertinente ao sistema representativo, origina uma terceira modalidade de democracia: a democracia semidireta.

A própria denominação (“democracia semidireta”) já nos traz elementos favoráveis à sua compreensão, pois essa se refere a uma aproximação da democracia direta, ou seja, é um sistema misto, que guarda as linhas gerais do sistema representativo, pois o povo não se governa diretamente, mas possui o poder de intervir, algumas vezes, diretamente na elaboração das leis e em outros momentos decisivos do governo (AZAMBUJA, 2001, p. 224).

Assim sendo, vê-se ao fim a terceira forma de democracia, a semidireta, na qual se modificam as formas clássicas da democracia representativa para a aproximar da democracia direta.

Pode-se perceber que no Estado moderno é impossível se alcançar a democracia direta contida no ideal e na prática dos gregos. Mas ao mesmo tempo se verifica a possibilidade de se fundar instituições que façam do governo popular um meio-termo entre a democracia direta dos antigos e a democracia representativa moderna. Isso sendo, pois, que na democracia representativa tudo ocorre como se o governo fosse exercido pelo povo, ou seja, numa presunção de que a vontade representativa é a vontade popular, já que aquilo que os representantes querem vem a ser legitimamente aquilo que o povo haveria de querer, se pudesse governar pessoalmente, materialmente, com as próprias mãos (BONAVIDES, 2006, p. 295).

Pode-se afirmar que nessa democracia representativa o poder será do povo, mas o governo será dos representantes, os quais representam os interesses do povo. Por outro lado, na democracia semidireta a alienação popular será parcial, ou seja, a soberania pertence ao povo e o governo pertence ao elemento popular dos assuntos envolvendo a vida pública.

A democracia semidireta ou mista é a que absorve elementos das outras duas espécies, com alguns mecanismos de participação direta dos cidadãos

nas resoluções e funções de governo e da democracia representativa, a partir da viabilidade dessa representação no espaço territorial e cultural em que se encontram os Estados.

O povo, na democracia semidireta, não se cinge apenas a eleger, senão que chega do mesmo passo a estatuir que não é apenas colaborador político, consoante se dá na democracia indireta, mas também é colaborador jurídico. Assim, o povo, além de eleger, também legisla (BONAVIDES, 2006, p. 296).

No caso brasileiro, somente é possível se falar em processo de redemocratização a partir do período obscuro, iniciado em 1964, pelo golpe militar.

O período que antecedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988 deixou marcas profundas no seio da sociedade brasileira, isto se deu em razão de prevalecer no regime ditatorial então vigente, um total cerceamento ao exercício dos direitos de cidadania política. Esse quadro começou a ser mudado a partir da Assembleia Nacional Constituinte, que reconhecendo a importância da participação popular na elaboração do texto Constitucional, proporcionou a oportunidade da concretização dos anseios da população brasileira. (FONSECA, 2009, p. 14)

Para que todos os cidadãos tivessem seus direitos igualmente garantidos, três eram as bases da democracia: a isonomia, a isotimia e a isagoria. A isonomia versava sobre a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de grau ou classe ou riqueza. Na ordem jurídica, nenhum cidadão gozava de foro privilegiado e não existiam homens invioláveis. A isotimia garantia a todos os cidadãos o livre acesso ao exercício das funções públicas, independente de títulos, merecimento, honradez ou hereditariedade. A isagoria era o livre direito de expressão do qual usufruíam os cidadãos quando na ágora: todos podiam falar nas assembleias e debater publicamente os negócios.

Por outro lado, na democracia representativa ou indireta, o povo expressa a sua vontade através de representantes que tomam decisões em nome daqueles que os elegeram.

Atualmente, falar sobre democracia indireta é falar sobre sistema representativo; por motivos de ordem prática, seria inviável tentar instaurar nos Estados-nação a democracia direta. Dados seu enorme território e numerosa população eleitoral, torna-se até absurda a ideia de pensar um sistema de

organização política onde todos os cidadãos possam se reunir ao mesmo tempo em um local para exprimir suas vontades, criar leis e as votar.

Outra diferença que também impossibilita o retorno à forma direta de democracia é que na sociedade helênica o homem era integralmente político, dedicava-se diuturnamente às questões referentes às decisões do seu Estado. Já os cidadãos atuais, em sua maioria, dedicam-se à atuação política apenas ocasionalmente, preocupando-se com a vida política apenas em situações oportunas.

Sendo assim, o governo democrático de bases representativas apresenta-se como solução viável e oportuna. Sua fonte de poder legítimo é a soberania popular, como está expresso no trecho do artigo 2º do Código Eleitoral Brasileiro: “Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.” Suas bases são também o sufrágio universal e secreto, com pluralidade de candidatos e partidos, a isonomia, a fraternidade universal como princípio a ser observado, o Estado de direito, a liberdade de opinião, de reunião, de associação e de fé religiosa, a temporariedade dos mandatos e a garantia da existência das minorias políticas e nacionais. (BONAVIDES, 2011, p. 285-316).

Na democracia indireta se tem a presunção de que aquilo que os governantes decidem e votam é legitimamente a vontade do povo, como se cada cidadão estivesse, através dos representantes, expressando e defendendo seu próprio interesse. Acontece que mesmo com todas essas bases, nem sempre o que os representantes decidem se revela como sendo a vontade geral do povo. Nesse caso, os eleitores podem recorrer a uma outra modalidade de democracia, a semidireta, onde a vontade política dos cidadãos é alienada parcialmente, garantindo ao povo um poder de decisão em última instância através da interferência política por meio de instituições legais.

Em suma, o povo não só elege como também legisla, por meio das instituições prescritas pela ordem normativa, a saber o *referendum*, o plebiscito, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, de forma que a democracia semidireta se trata então de uma modalidade em que se alteram as formas clássicas da democracia representativa, para a aproximar cada vez mais da democracia direta (BONAVIDES, 2011, p. 355-6).

A Constituição traz como constitutivo da democracia brasileira a exigência de um debate robusto, em que todas as vozes têm espaço para sua manifestação e devem ser levadas a sério, e uma de suas evidências é a configuração do sistema eleitoral.

Encontramos na Constituição Federal Brasileira, estabelecidos por lei, as seguintes instituições da democracia indireta: o plebiscito, o referendun e a iniciativa popular, respectivamente nos incisos I, II e III do seu 14º artigo. Na história do país, temos como experiência de exercício das mesmas, os plebiscitos de 1963 e 1993 – ambos para decidir se o país deveria ter um sistema de governo parlamentarista ou presidencialista (nas duas experiências o segundo sistema foi escolhido) – e o *referendum* de 2005 sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições, no qual a maioria do eleitorado decidiu pela não proibição da comercialização.

O *referendum* confere ao povo o poder de sancionar leis; o Parlamento as elabora normalmente, mas elas só se fazem juridicamente obrigatórias depois da aprovação dos eleitores, que votam pelo sim ou pelo não. Em relação à matéria, o *referendum* pode ser constituinte, quando trata de leis constitucionais, ou legislativo, quando se aplica a leis ordinárias. Ele pode ainda ser obrigatório ou facultativo, sendo obrigatório quando a norma elaborada é submetida à aprovação popular e facultativo quando um órgão ou parte do corpo eleitoral faz consulta sobre a norma aos eleitores, lembrando-se que o resultado desta consulta não representa obrigação constitucional.

O plebiscito e o *referendum* às vezes tem seus significados confundidos, sendo em algumas ocasiões utilizados indiscriminadamente para designar toda modalidade de consulta direta ao povo. Esclarece-se: o *referendum* sempre se refere a leis e depende de dois órgãos para acontecer, ou seja, o parlamento e o povo, enquanto que o plebiscito tem por objeto medidas políticas, matéria constitucional, tudo que se refere ao Estado ou ao governo e necessita apenas da vontade do povo para acontecer (BONAVIDES, 2011, p. 357).

Há o *referendum* consultivo ou plebiscito, no qual o povo é chamado a se pronunciar sobre a conveniência ou não de uma lei a ser feita pelo Parlamento, e o *referendum* deliberativo, quando a consulta do povo é posterior à elaboração da lei. E ainda se tem o *referendum* constituinte, quando se versa acerca de reformas ou emendas à Constituição, e o *referendum* legislativo, quando se refere a leis ordinárias (AZAMBUJA, 2001, p. 224).

A iniciativa é a instituição na qual o povo não somente vota uma legislação criada pelo Parlamento, mas vai para além disso: propõe a matéria que deve ser legislada e até mesmo redige o texto da lei para somente após

isso ser ela discutida e votada pelos representantes. Para que a proposta do povo seja aceita, ela precisa ser acompanhada da assinatura de determinada fração do corpo eleitoral. Uma vez entregue à Câmara, o projeto de lei pode ser aprovado, sujeito à revisão ou vetado. Se não for aprovado, os cidadãos podem ainda recorrer ao *referendum*, garantindo, assim, que a lei será fruto da soberania do povo.

O veto é o instrumento que os cidadãos possuem para se manifestarem contrários a uma lei ou medida elaborada e pronta para ser posta em execução. Através dele os cidadãos podem, em um determinado prazo, declarar que não estão de acordo com tal lei ou medida. Expirado o prazo para os eleitores exercerem o direito do veto, a lei entra automaticamente em vigor, com toda a força de efetividade que é própria das leis sancionadas.

O veto popular pressupõe uma lei já feita pelo Parlamento e que a Constituição não obriga a ser referendada pelo povo. Se um número determinado de cidadãos pede que ela seja submetida a *referendum* e o povo repudia a lei, tem-se o veto popular. Distingue-se do *referendum* propriamente dito do veto popular pelo fato de que, pelo primeiro, a lei somente se torna obrigatória após a aprovação popular, ao passo que, pelo segundo, a lei será obrigatória se, dentro de certo prazo, o povo não a vetar expressamente (AZAMBUJA, 2001, p. 224).

O direito de revogação é aquele que garante ao povo a possibilidade de requerer o fim do mandato eletivo de um funcionário ou parlamentar antes do seu término oficial. Esse direito é atualmente admitido nos Estados Unidos e na Suíça, e pode ser exercido caso o funcionário não esteja agradando; no caso do primeiro país, um número mínimo de eleitores deve assinar uma petição requerendo demissão e substituição do funcionário que não tem mais prestígio junto à população, enquanto que no caso do segundo país não é cassado o mandato de um só indivíduo, mas de toda uma assembleia.

Existe ainda a possibilidade de iniciativa popular, a qual se aproxima ainda mais do modelo de democracia direta, ou seja, pelo *referendum* a lei elaborada pelo Parlamento adquire força obrigatória e, pela iniciativa popular, o Parlamento é obrigado a elaborar uma determinada lei, pois se um número determinado de cidadãos se manifesta pela necessidade de uma determinada lei, o Parlamento se obriga juridicamente a discutir e votar tal.

Todas as instituições da chamada democracia semidireta possibilitam ao eleitor não ser mais um mero expectador, mas sim um agente atuante com as armas necessárias para aceitar ou não as propostas de lei, propor formalmente a legislação, vetar medida ou lei que já esteja em vias de ser posta em execução e até destituir funcionário que haja decaído na confiança popular.

Depois da segunda conflagração mundial, o constitucionalismo contemporâneo empregou muito mais das técnicas de intervenção popular direta. Arrefeceu o entusiasmo que rodeara a democracia semidireta (BONAVIDES, 2011, p. 357).

Nessa perspectiva se deve compreender que o conceito democrático fundamental é o da igualdade. A qual deve ser compreendida como igualdade geral de todos os homens, suprimindo qualquer tipo de distinção entre homens e mulheres. Contudo referida compreensão ainda não é a que paira entre a sociedade e o governo, tornando-se de suma importância o presente estudo.

Superada a conceituação e a delimitação acerca da democracia, passamos a tratar do atual problema enfrentado pelo modelo democrático: os seus déficits de representação.

2.3 O modelo democrático brasileiro e seus déficits de representação

A partir da compreensão da democracia como forma de governo e de sua divisão em três tipos, podemos passar a uma análise acerca do modelo democrático atualmente existente no Brasil e de seus déficits de representação.

A partir da década de 1990, iniciou-se a discussão acerca de questão democrática no Brasil, em virtude da criação dos mecanismos de participação popular na definição e no controle de políticas públicas; novidades essas introduzidas pela Constituição de 1988, que em seu artigo 1º, parágrafo único nos traz o princípio da democracia semidireta como um princípio fundamental da república.

A questão envolvendo os limites e as potencialidades da representação política vem gerando grandes debates desde a modernidade, tendo em vista que na era moderna a democracia retoma sua característica central dos regimes políticos no Ocidente. A Revolução Industrial Inglesa e a Revolução

Francesa geraram um novo contexto econômico, político e social, passando a criarem instituições diversas daquelas do Antigo Regime para a condição do governo. Posteriormente, a ascensão da burguesia, impulsionada pelas forças das revoluções, era incompatível com o absolutismo, e pressupunha mobilidade no exercício do poder. A partir dessas novas concepções, a democracia é resgatada e adaptada à nova realidade.

Esse resgate é consolidado como um valor positivo a partir do século 20, após a Segunda Guerra Mundial (COUTINHO, 1999; MANIN, 1997, p. 45). A renovação institucional proposta nas últimas décadas do século 18, e se estendendo até o século 19, introduziu a ideia de “representação” como superior e diversa do regime democrático. Dessa forma, até o século 20 não se evidenciou o estabelecimento de democracias ou de governos representativos.

Madison parte do argumento de que as democracias são favoráveis ao estabelecimento de facções, motivadas por paixões ou interesses, contrárias aos direitos dos demais cidadãos ou aos interesses permanentes da comunidade. Para ele, “uma democracia pura, isto é, uma sociedade constituída por um número pequeno de cidadãos, que se reúnem em assembleias e administram o governo pessoalmente, não admite nenhuma cura para os danos da facção”. Ao contrário, “uma república, isto é, um governo marcado pelo esquema da representação, abre uma diferente perspectiva e promete a cura para o que estamos procurando” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1999, p. 46, 49).

A eleição de poucos governantes, cuja sabedoria, patriotismo e amor à justiça podem melhor discernir o interesse público e universal dos interesses parciais e individuais, cria um mecanismo de mediação necessário para ampliar e refinar as visões públicas. Apresenta-se a intermediação de representantes, como uma estrutura superior, à medida que a voz pública, pronunciada pelos representantes do povo, poderá estar em maior consonância com o bem público do que pelo próprio povo (MADISON; HAMILTON; JAY, 1999, p. 50).

Contudo, devido à grande extensão territorial e ao elevado número de cidadãos a serem governados, possibilita que a representação dos governantes mostre o seu desempenho. O qual, devido a essa grande extensão territorial, e diversidade de interesses partidários e particulares,

possibilita um melhor desempenho da estrutura representativa, a partir de uma diversidade na composição da maioria e um respeito aos direitos das minorias.

Essa representação, que é destacada pela liberdade dos representantes em deliberar sobre assuntos de interesse geral, confirma a ideia de bem comum, a partir da interpretação de um número de representantes realizadores dos interesses da sociedade, evitando que um determinado grupo se torne majoritário e tome todas as decisões. Realizando, assim, um controle pelo sistema da política de freios e contrapesos, no qual se previne a representação da tirania da maioria ou da traição dos representantes à vontade do povo (MADISON; HAMILTON; JAY, 1999, p. 354, 276-281).

A discussão entre democracia e governo representativo também é realizada por Emmanuel Sieyès, o qual afirma que a superioridade do segundo sobre o primeiro em estabelecer o princípio de que todos os cidadãos possuem o direito de produzir as leis, já que todos são igualmente obrigados a as cumprir (SIEYÉS, 1993, p. 211), identifica ainda duas maneiras para o exercício desse direito: a primeira sendo uma forma mediata, por meio de representação, e a outra uma forma imediata, por meio da participação direta, a qual caracterizaria a verdadeira democracia (SIEYÉS, 1993, p. 212).

Da mesma forma, Montesquieu faz a distinção entre o governo representativo do democrático, afirmando as vantagens do governo representativo. Parte da classificação das formas de governo, já analisadas anteriormente, e coloca a democracia como uma das subespécies da república, cuja característica principal é a atribuição da soberania ao povo (MONTESQUIEU, 1979, p. 131).

Outra distinção realizada por Montesquieu se refere ao modo de escolha dos governantes, pois na democracia a escolha ocorre por sorteio, enquanto que na aristocracia se dá por escolha. Defendendo que a soberania seja exercida por meio da eleição dos representantes, cuja escolha o povo tem total capacidade para fazer. Contudo, não acredita que o povo seja capaz de conduzir diretamente os negócios públicos, conhecer as leis e as oportunidades (MONTESQUIEU, 1979, p.131-2). A representação teria vantagem no exercício da gestão pública por homens capazes e preparados para governar.

Assim, Madison, Sieyès e Montesquieu defendem que a representação não possui um caráter meramente instrumental, derivado da inviabilidade da democracia direta nas sociedades modernas, mas possui um caráter normativo, na medida em que o sistema representativo é visto como mecanismo mais adequado para a condução do governo.

Contraopondo-se a isso, Rousseau (1989, p. 259) defende a participação direta dos cidadãos na elaboração das leis, partindo da ideia de que a representação seria inconcebível. Para o escritor, na construção do pacto social cada um coloca em comum sua pessoa e todo seu poder sob a direção da vontade geral, e cada membro é parte indivisível do todo. A alienação de cada associado, com todos os seus direitos, ocorre sem reservas. Essa força da união, a que se refere, parte do pressuposto de que cada um aliena suas liberdades individuais de modo que o peso da força particular se neutralize, migrando da dependência pessoal para a dependência da lei.

A par desse tema, surge a discussão acerca da vinculação e do controle dos representantes, pois apesar das ideias de Rousseau, o instituto da representação política se mostrou como uma inovação moderna. Apesar de concebida como em oposição à democracia, a defesa do governo representativo reintroduziu premissas democráticas fundamentais, como a da existência de um governo das leis, da igualdade perante a lei, do princípio da publicidade e da participação no poder. Em conjunto com a ideia do indivíduo, o qual anterior ao Estado e dotado de direitos alienáveis, consolidando a concepção de um Estado de Direito.

Assim, por mais diversa que se apresente a sociedade moderna e por mais diferente que seja da concepção grega, a relação entre o modo de exercício do poder e os princípios informadores da democracia estão presentes. Cabendo analisar a medida do potencial emancipatório e igualitário que a representação política moderna detém. Sendo necessário, também, analisar se o desenho institucional da representação política prima pelos princípios democráticos da liberdade e da igualdade.

Bernard Manin (1997) argumenta que, embora a adoção do sufrágio universal e a abertura a qualquer candidatura tenham ampliado a possibilidade de participação popular nos governos representativos, as fronteiras entre esses e os regimes democráticos permaneceram por dois fatores: o primeiro se refere

ao fato dos governos representativos não atribuírem papel institucional às assembleias populares e, o segundo, raramente observado, diz respeito ao total desprezo atribuído às formas de sorteio, tão comuns na democracia ateniense.

Para Manin (1997), se o tamanho e a complexidade das sociedades modernas em certa medida inviabilizam a realização de assembleias diretas, essas por sua vez não justificam a ausência do uso do sorteio, método que sempre poderá selecionar um pequeno número de pessoas para atuar por muitas. Exemplo disso é sua aplicação excepcional aos Tribunais de Júri. A opção praticamente consensual da representação por meio de eleições chama a atenção, sobretudo se levarmos em conta que o mecanismo do sorteio não foi utilizado apenas na democracia grega, mas também em várias cidades italianas, como Veneza e Florença, na Baixa Idade Média e no início da Era Moderna, formando uma tradição republicana calcada no sorteio como forma usual de seleção dos administradores.

Contudo, essa questão de sorteio não se apresenta como um problema moderno. Na modernidade se discute a problemática envolvendo as possibilidades da representação política, voltada às condições de representação, principalmente acerca dos graus de vinculação e de controle que os representados teriam que possuir com seus representantes.

Com relação ao mandato imperativo, se a representação fosse tecnicamente imprescindível, que essa fosse então exercida da maneira mais restrita possível, vinculando os representantes e representados, como ocorria no direito privado. Quanto maior a proximidade e o vínculo entre representantes e representados, mais a vontade popular estaria sendo respeitada. Os representantes seriam, assim, apenas delegados mandatários da vontade popular, com o mínimo de liberdade para agir fora das determinações populares. Esse instituto deveria ser observado nos grandes Estados, nos quais o poder legislativo não pode se manifestar por si mesmo, mas só agir por deputação (ROUSSEAU, 1989, p. 448).

A partir do argumento introduzido na Inglaterra, no século 18, e que é adotado atualmente por praticamente todos os regimes representativos, os representantes deveriam representar toda a nação e não interesses de regiões ou eleitores particulares, pressupondo a livre deliberação dos representantes

(SARTORI, 1972). Ademais, a ideia de que os representantes se diferenciavam dos representados em função de maior sabedoria e de um espírito público mais elevado implicava em atribuição de uma significativa liberdade de ação.

O governo representativo deveria ser defendido diante da impossibilidade técnica da participação direta em cidades maiores. Partindo, do argumento pragmático, pois, ao mesmo tempo em que se diferencia graus de preparo político, se concebe a participação direta dos cidadãos na política como um ideal máximo. Após estabelecido o governo representativo, era de suma importância que se mantivesse o princípio da deliberação pública, ou seja, a existência de um espaço onde as opiniões pudessem ser expressas e debatidas livremente (MILL, 1998).

Por outro lado, para Kelsen (1961, p.289), a representação surge como algo substitutivo, cabendo aos representantes refletirem o desejo do povo e prestar contas de suas ações. Em uma democracia, os representantes deveriam ser legalmente obrigados a executar a vontade dos representados, garantindo juridicamente o cumprimento dessa obrigação.

A partir de uma posição intermediária, Hannah Pitkin desenvolve o conceito de representação política, embasada na vinculação dos representantes aos representados. A defesa do mandato imperativo não atende às exigências do sentido da representação, por envolver uma maior complexidade e pluralidade de determinantes, como: o representante político representa não apenas uma pessoa, mas toda a uma coletividade, o que torna a determinação dos interesses muito complexa; trata-se de um político profissional, envolvido em uma estrutura mais ampla de instituições políticas, e; como um ser político também tem seus interesses, opiniões e visões de mundo, pois os assuntos discutidos serão relacionados a outros, o que os levará a abrir mão de uns em detrimento de outros (PITKIN, 1972, p. 219-0).

Dessa forma, a democracia semidireta ou participativa, com amparo na Constituição Federal de 1988 e na legislação complementar, adquire força e assume um papel decisivo, tanto na definição de políticas públicas quanto no controle dos representantes. Pois instrumentos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, em âmbito legislativo, e os conselhos de gestores de políticas públicas e, por exemplo o orçamento participativo, no âmbito do executivo,

auxiliam na permanência de um meio de deliberação pública, fazendo da prática política um exercício contínuo.

A participação e a representação são concebidos como instrumentos complementares que, nas condições contemporâneas, se pressupõem mutuamente. As formas de prestação de contas devem ser ampliadas e exercidas por procedimentos adicionais, por meio dos quais os cidadãos possam discutir uns com os outros, e com os representantes, as políticas que tem sido defendidas (YOUNG, 2000).

Sendo assim, ficam dois limites a serem respeitados: o representante deve estar presente e deve ser dotado de capacidade de ação e de julgamento, possuindo um certo grau de liberalidade para deliberar, mas sem estar em oposição aos interesses dos representados.

Apesar da representação ser um instrumento importante da democracia moderna, a participação direta não pode ser restrita ao momento do voto. Sem contar com um grupo de instrumentos de participação popular direta, a representação se apresenta, então, insuficiente para realizar a democracia em sua dimensão mais profunda. Momento em que se evidencia a importância da criação de associações civis e de outros espaços participativos dos cidadãos.

Assim, a representação pretende ser um dos eixos centrais não só dos governos modernos, mas dos governos democráticos, pois é preciso que se atenda a princípios e valores. Ou seja, para que a democracia representativa seja definida, em termos minimalistas, é preciso que ela signifique, em certa medida, menos uma ruptura e mais uma continuidade das ideias gregas.

A modernidade deve afirmar o resgate democrático que estabeleceu a partir do constante aprofundamento das principais bases da democracia ateniense: a liberdade, a igualdade e a participação no poder. Significando um aperfeiçoamento e uma adaptação da democracia aos tempos modernos e não uma oposição ao antigo conceito (GOYARD-FABRE, 1998).

O preceito utilizado por Abraham Lincoln, de que a democracia é “o governo do povo, pelo povo e para o povo”, é uma das definições que melhor expressam a ideia de uma democracia.

Desde o início do século XX muitos teóricos políticos levantaram sérias dúvidas sobre a possibilidade de se colocar em prática um regime democrático

no sentido literal do termo (governo do povo por meio da máxima participação do povo) (PATEMAM, 1992, p. 76). E Bobbio (2000, p. 113) indica pelo menos três fatores a partir dos quais um projeto democrático se tem tornado difícil de se concretizar nas sociedades contemporâneas: a especialidade, a burocracia e a lentidão do processo.

O primeiro obstáculo diz respeito ao aumento da necessidade de competências técnicas que exigem especialistas para a solução de problemas públicos, com o desenvolvimento de uma economia regulada e planificada. A necessidade do especialista impossibilita que a solução possa vir a ser encontrada pelo cidadão comum. Não se aplica mais a hipótese democrática de que todos podem decidir a respeito de tudo. O segundo obstáculo refere-se ao crescimento da burocracia, um aparato de poder ordenado hierarquicamente de cima para baixo, em direção, portanto, completamente oposta ao sistema de poder burocrático. Apesar de terem características contraditórias, o desenvolvimento da burocracia é, em parte, decorrente do desenvolvimento da democracia [...] O terceiro obstáculo traduz uma tensão intrínseca à própria democracia. À medida que o processo de democratização evoluiu promovendo a emancipação da sociedade civil, aumentou a quantidade de demandas dirigidas ao Estado gerando a necessidade de fazer opções que resultam em descontentamento pelo não-atendimento ou pelo atendimento não-satisfatório. Existe, como agravante, o fato de que os procedimentos de resposta do sistema político são lentos relativamente à rapidez com que novas demandas são dirigidas ao governo. (BOBBIO, 2000 apud NASSUNO, 2006, p. 173-4)

Atualmente, a democracia veio a se tornar um sistema político, deixando de se limitar a um simples regime, a partir do qual a soberania é atribuída ao povo que o exerce.

Pode-se observar no caso brasileiro que por volta de um lapso de 20 anos, após se passar por um longo período de ditadura militar, os civis voltaram a exercer o poder no Brasil, promulgando uma nova Constituição, em 1988, e houve a eleição direta para a presidência da República, em 1989, tornando-se o país uma nação efetivamente democrática.

No período de ditadura militar, o Brasil passava por uma crise econômica, social e política, que por sua vez alcançou um sistema democrático a partir da nova Constituição, que passou a contemplar a liberdade de direitos e a igualdade social. Tendo iniciado o processo de democratização em 1984, a partir da consolidação da nova Constituição e o surgimento de uma república presidencialista.

A Constituição de 1988 passou a garantir, dentre outras coisas, a liberdade de voto, de expressão, além de apresentar um sistema de eleições livres.

Em 1984, a partir do movimento “Diretas já”, houve o avanço de algumas questões sobre as eleições democráticas no país, já que era reivindicada a realização de eleições diretas para eleger o presidente do país. Sendo que em 1989 o país elegeu seu primeiro presidente, por meio de eleições diretas, tendo sido eleito o Sr. Fernando Collor de Mello.

A partir de 1995 o governo, investe num processo de democracia social, por meio de uma política neoliberal. Contudo, a democracia brasileira ainda não atingiu seu ápice de totalmente democrática, devido à existência de problemas sociais e políticos do país, os quais não foram solucionados, dentre eles se destacam as desigualdades e a corrupção.

A democracia pode ser representativa ou participativa. Nesse aspecto se pode destacar John Locke e Jean-Jacques Rousseau, pensadores influentes da Teoria Política Moderna. Destacando-se Locke pela defesa da democracia representativa, enquanto que Rousseau, se mostra contrário e propõe a democracia participativa, contrária a representação política, principalmente quanto ao Poder Legislativo.

Locke (1973, p. 101), caracterizando o Poder Legislativo, define a democracia representativa vinculada ao poder dos representantes eleitos pelo povo:

Se o legislativo ou qualquer parte dele compõe-se de representantes escolhidos pelo povo para esse período, os quais voltam depois para o estado ordinário de súditos e só podendo tomar parte no legislativo mediante nova escolha, este poder de escolher também será exercido pelo povo (LOCKE, 1973, p. 101).

Rousseau (1995, p. 99), por outro lado, defende a Democracia Participativa, direta, ao afirmar que: “Na verdade, as leis são as condições da associação civil. O povo submetido às leis deve ser o seu autor, só aos que se associam cabe reger as condições da sociedade”. Pateman (1992, p. 35) afirma que “Rousseau pode ser considerado o teórico por excelência da participação. A compreensão da natureza do sistema político que ele descreve em O contrato social é vital para a teoria da democracia participativa”. E também o pensador italiano Norberto Bobbio afirma que:

Parto de uma constatação sobre a qual podemos estar todos de acordo: a exigência, tão frequente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada (...) pela democracia direta. Tal exigência não é nova: já a havia feito, como se sabe, o pai da democracia moderna, Jean Jacques Rousseau, quando afirmou que “a soberania não pode ser representada” (1987, p. 41).

Esta se configura uma das principais distinções entre estes dois filósofos, além daquelas relativas às ideias contratualistas: enquanto que para Locke o Poder Legislativo deve ser exercido por representantes, para Rousseau o legislativo deve ser assumido diretamente pelo soberano, o povo.

Adota, o Brasil, o sistema de democracia representativa. O qual dá origem ao presidencialismo de coalizão, que vem a ser tornar o meio de definir a estrutura e o mecanismo de funcionamento do regime político institucional brasileiro (CODATO, 2006, p. 48).

Essa expressão vem revestida de dois elementos: o presidencialismo e a coalizão (CODATO, 2006, p. 49). O presidencialismo é o sistema de governo a partir do qual o chefe do executivo é eleito diretamente pelo sufrágio popular e tem um mandato independente do Parlamento. Ou seja, o presidencialismo se difere do parlamentarismo em razão das origens distintas do poder executivo e do legislativo, pois no parlamentarismo o Executivo surge da relação de forças entre os partidos eleitos para o Parlamento, enquanto que no presidencialismo o Executivo deriva da eleição direta do presidente pelos cidadãos.

Ao passo que “coalizão” se refere a acordos entre partidos e a alianças entre forças políticas, ambos com o intuito de alcançar determinados objetivos. Em sua maioria, a coalizão é feita para proporcionar sustentação a um governo, proporcionando-lhe suporte político no Legislativo e influenciando na formulação de políticas (CODATO, 2006, p. 52), de modo que alguns partidos se unem para formar uma espécie de consórcio de apoio ao chefe de governo.

O texto que deu origem à expressão “presidencialismo de coalizão” foi o artigo escrito pelo cientista político Sérgio Abranches, em 1988, e publicado antes da promulgação da Constituição de 1988. No seu texto, Abranches sintetizou a especificidade do sistema político brasileiro, que combina representação proporcional, multipartidarismo e “presidencialismo imperial”, assim como organização do Executivo com base em grandes coalizões

político-partidárias e regionais, caracterizando o regime político-institucional brasileiro como um “presidencialismo de coalizão”. Ou seja, no Brasil, sem base de apoio político no Congresso Nacional, um governo não se torna capaz de viabilizar suas iniciativas no processo de implementação da política estatal.

Para Abranches (1988, p. 23), a constituição dessa base de apoio político não se dá num único momento e de modo definitivo, mas sim é processual e comporta três momentos fundamentais: o da “constituição da aliança eleitoral”, que diz respeito à elaboração de um programa e de princípios mínimos para a composição da aliança; o da “constituição do governo”, que tem relação direta com a distribuição de cargos e os compromissos com a plataforma política que deu origem à aliança eleitoral; e, por fim, o da “transformação da aliança em coalizão efetivamente governante”, que se refere propriamente ao processo de implantação das políticas governamentais.

Em linhas gerais, é possível indicar duas proposições principais que fundamentam a problemática das análises pautadas na noção de “presidencialismo de coalizão”, para explicar o regime político brasileiro no pós-1988: 1) a proposição de que o funcionamento da democracia no Brasil não está ameaçado pelos efeitos da separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo, visto que os atos do Executivo encontram sólido apoio de coalizões partidárias e regionais; 2) a proposição de que os partidos políticos não são frágeis no país, o que tem possibilitado a emergência de governos de partido (ALTHUSSER, 1999, p. 47).

A primeira proposição não só pressupõe a tese da separação dos poderes, como também a ideia de que o critério mais adequado para atestar a existência ou não de democracia numa dada formação social é a correspondência entre as ações do Executivo e do Legislativo. Para Figueiredo e Limongi (2001, p. 23), o Executivo detém a capacidade de determinar as propostas a serem examinadas pelo Congresso, bem como quando o serão: “Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação”. O que confirma, segundo eles, o princípio de que as matérias só podem ser aprovadas se contarem com o apoio da maioria.

O governo controla a produção legislativa e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. Maioria reunida por uma coalizão partidária pura e simples. Nada muito diverso do que se passa nos governos parlamentaristas. Ou seja, não há bases para tratar o sistema político como singular. Muito menos, para dizer que estaríamos diante de uma democracia com sérios problemas, ameaçada por alguma síndrome ou patologia causada quer pela separação de poderes, quer pela fragilidade de seus partidos. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001, p. 25)

De acordo com esses autores, a única grande exceção à forma institucional do “presidencialismo de coalizão” parece ter sido o governo Collor.

Embora se reconheça que a Constituição Federal de 1988 tenha provocado o aumento de prerrogativas legislativas do Executivo, em comparação com as contidas na Constituição de 1946, pode-se observar que se formaram no Brasil coligações partidário-parlamentares e regionais consistentes, que tem dado amplo apoio aos atos dos governos brasileiros nos últimos anos.

Apesar de em uma primeira etapa de formação de uma coligação partidária, o da constituição da aliança eleitoral, a legislação incentive o cultivo do voto pessoal em detrimento do voto partidário, nada garante que tais incentivos se tornarão efetivos na constituição do governo, já que os trabalhos legislativos no Brasil são altamente centralizados e se encontram ancorados na ação dos partidos; ou seja, os regimes internos do Legislativo, ao conferirem amplos poderes aos líderes partidários, diminuem os poderes dos deputados e fortalecem a ação partidária (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001, p. 26).

Isso tudo torna possível, então, identificar um dos argumentos vigorosos das análises pautadas na noção de “presidencialismo de coalizão”. O que os autores defendem é que existe no Brasil o fenômeno dos governos de partido. Nesse sentido, para Figueiredo e Limongi (2001, p. 26-7), não há razões para se dizer que estaria no Brasil diante de “uma democracia com sérios problemas, ameaçada por alguma síndrome ou patologia causada quer pela separação de poderes, quer pela fragilidade de seus partidos”.

A peculiaridade do sistema político brasileiro se deve ao fato de esse conjugar o pacto Inter partidos do parlamentarismo e a eleição direta para o chefe do governo, traço típico do presidencialismo. Como descrição do que ocorre na cena política, a noção de “presidencialismo de coalizão” parece ser exata. Contudo, vale duas observações para complicar o modelo explicativo do

sistema político nacional. O Executivo no Brasil possui um imenso “poder de agenda” e alguns de seus ramos possuem uma alta “capacidade decisória”, concentrada em alguns poucos cargos (CODATO, 2006, p. 55).

Por “poder de agenda” se entenda o seguinte: é o Executivo, pela figura do presidente da República, que determina o que será votado e quando será votado, e, por consequência, o que não será votado. O presidente se elege com um programa, os deputados não.

Em vista de o poder de decidir sobre coisas importantes não estar espalhado pelas diferentes agências do Executivo (ministérios, secretarias especiais, conselhos, comissões etc.), mas sim concentrado em ramos estratégicos do governo, algumas áreas escapam da interferência direta da coalizão. É o caso da área financeira, representada pela santíssima trindade nacional: Banco Central, Conselho de Política Monetária, Ministério da Fazenda.

Esse pedaço do governo não entra na barganha com os políticos porque se quer garantir a “racionalidade” da política econômica. Mas, na verdade, sob o argumento de barrar a fisiologia, cria-se um feudo no sistema estatal incontrolável (pelo próprio presidente, inclusive) e que escapa a qualquer supervisão social.

Nesse aspecto, Codato (2006, p. 57) conclui que a consequência prática disso é que são eleitos políticos que efetivamente não governam. Se as metas de câmbio e a política de juros condicionam todas as demais áreas estratégicas (política de renda, política de emprego, por exemplo), fica-se com o pior de dois mundos: um pedaço do Estado sem poder e loteado entre os políticos da “base”, que bem ou mal foram eleitos; e um pedaço do Estado com muito poder (capacidade decisória), mas que não foi eleito nem é controlável. Daí que muitas vezes o fato da coalizão interpartidária ocupar espaço no gabinete de governo por meio da posse de pastas ministeriais seja menos importante, politicamente, que o comando que alguns grupos sociais podem ter sobre a capacidade decisória do governo.

Assim, para que o presidencialismo de coalizão funcione, faz-se necessária a existência de coordenação política entre os poderes Executivo e Legislativo, através de um diálogo constante e forte manutenção de laços entre o governo e sua base.

Tendo como ponto positivo a constante necessidade de coordenação política entre poderes e a possibilidade de um pacto suprapartidário em prol do povo, ou seja, por meio do presidencialismo de coalizão, é possível a união de diversos partidos em prol de uma agenda de governo que pode beneficiar a população como um todo.

Ademais, o presidencialismo de coalizão decorre do sistema de freios e contrapesos existentes entre os poderes, e se apresentando como fundamental para a manutenção do equilíbrio do poder político em uma república.

Por outro lado, como ponto negativo, o presidencialismo de coalizão possui um papel mais estratégico para os partidos e representantes do que para o povo, pois a formação de uma coalizão ocorre para que determinado candidato ou partido vença as eleições presidenciais e outros ganhem cargos naquele determinado governo.

Além do fato de que há constante possibilidade de desencadeamento de crises. Pois, caso o Executivo tenha um presidente pouco negociador, poderá ter sua governabilidade reduzida, apesar de contar com o poder de agenda e deter a competência de legislar, já que o Legislativo tem o poder de votar projetos de interesse do governo, podendo causar prejuízos à execução de políticas públicas ao não votarem seus projetos, o que poderá causar uma instabilidade na ordem política do país.

Nessa perspectiva, podemos observar que o problema político central do Brasil é construir um país que combine a liberdade, a participação e a justiça social. Tendo em vista que possuímos liberdade, alguma participação e muita desigualdade, principalmente a desigualdade envolvendo a questão de gênero. De forma que a liberdade e a participação, para sobreviverem, precisam gerar igualdade.

Impossível deixar de lembrar da forma como ocorreu o desenvolvimento político do Brasil, desde a época da Coroa Portuguesa e seu aspecto elitista, que perdurou até o início da República. Sendo inegável que se reconheça os diversos avanços no diz respeito ao exercício da cidadania pelo povo. Contudo, devem ser observados os desafios ainda existentes nos espaços de tomadas de decisão, uma carência de controle e de prática democrática.

No Brasil, a administração pública tem se baseado por certa indiferença em relação às aspirações e demandas da sociedade em decorrência de suas práticas oficiosas, geridas por corporações que se apoderam do Estado e o transformam em aparelho ou instrumento de seus interesses privados (LEAL, 2006, p. 68). Por essa razão, não se deixa de considerar o custo que o cidadão tem pago por ter aceito o seu afastamento da esfera pública na qual deveria estar inserido, ou, ainda, a possibilidade dessa esfera pública se tornar privada com o intuito de servir ao Estado, deixando-se de analisar a consequência desse afastamento.

A partir daqui, impõe-se o acatamento da diferença e do pluralismo do universo de interessados/alcançados pelas políticas públicas levadas a cabo pelo Estado Administrador e, com isto, garantir a diversidade, buscando a unidade na gestão dos interesses e bens assegurados pelo sistema jurídico vigente, rompendo com a fatispécie autoritária de poder e de modelo de Estado burocrata e decisor, até então hegemônica na formação dos quadrantes administrativos da coisa pública no Brasil. (LEAL, 2006, p. 69)

É de notório conhecimento que o Brasil possui uma cultura burocrática que na maioria das vezes se torna avessa à ideia da participação cidadã. Todavia, sabe-se que determinados mecanismos burocráticos são essenciais para o funcionamento do Estado, pois necessários que são para sua organização administrativa. Realiza-se, assim, uma associação ao argumento de que a complexidade da administração pública dificulta a participação social, tendo ainda que as razões de justificação são de caráter ideológico e se encontram em argumentos endógenos e exógenos (LEAL, 2006, p. 70).

[...] os argumentos endógenos trabalham com a ideia de que o tema da administração pública possui um grau de complexidade e especificidade que vai desde a sua dimensão gramatical/linguística até a sua operacionalização, eis que conta com um universo categorial tão próprio e pontual que só é alcançado pelos já iniciados em sua ciência, deixando os incautos cidadãos comuns do povo sem compreensão signífica dos seus enunciados e discursos, o que inviabiliza, por consequência, a compreensão de suas práticas, eis que decorrência da operacionalização daqueles conceitos e discursos. Em tal cenário, o que resta à sociedade é, tão somente, avaliar os resultados das ações e políticas públicas, sendo-lhe vedada o atingimento dos níveis de discussão e deliberação sobre a concepção/eleição daquelas ações e políticas – questões restritas às instituições competentes. (LEAL, 2006, p. 70)

Nesse aspecto, Bittencourt, destaca que:

[...] os adeptos a esse argumento sugerem que a administração pública deve ficar mesmo com os já iniciados na atividade e que a sociedade civil não há o que contribuir para o processo de tomada de decisão, uma vez que não estaria preparada para entender e se valer de toda a tecnicidade da atividade administrativa, sem lembrar que a ideia de representatividade pressupõe também que os representados conheçam e entendam as ações dos representantes. No ponto, poderia se pensar, por exemplo, nas inúmeras ações que versam sobre o tema da improbidade administrativa em que uma das teses de defesa dos réus gira em torno de que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o administrador inepto, mas sim o administrador desonesto. Sem entrar no mérito sobre a Lei de Improbidade, mas atendendo especificadamente ao argumento da jurisprudência, levemente poderia se pensar que, em decorrência da complexidade e especificidade que envolve o aparelho estatal, o cidadão comum estaria afastado de participar do corpo administrativo estatal, porque, em sendo assim, não se poderia sequer admitir a possibilidade de um indivíduo inexperiente concorrer a qualquer cargo eletivo, já que, uma vez esse indivíduo vindo a praticar um ato improbo, a própria administração estaria impedida de buscar a correção do dano pelo próprio argumento que visa impedir a participação social na gestão administrativa e que acaba por gerar um dos déficits do modelo representativo (BITENCOURT, 2006, p. 8).

Dessa forma, a complexidade da administração pública, como já visto, vai além da dimensão gramatical, atinge até a sua operacionalização, o que, portanto, com um universo categorial tão próprio e pontual, deixaria o incauto cidadão comum sem a devida compreensão dos seus enunciados e discursos.

Ainda, acerca dos argumentos exógenos, esses

[...] versam sobre a ideia de que a participação social na gestão da coisa pública encontra limites cognitivos e institucionais, sendo os primeiros, demarcados pela impossibilidade de a comunidade política ter discernimento pleno dos temas em que estão envolvidos no âmbito da administração pública, eis que destituída de conhecimentos adequados para tanto. Em sequência, temos os delimitados pela falta de organicidade institucional e política desta comunidade, capaz de lhe outorgar uma compleição física e institucional mínima para se mover e agir representativamente. (LEAL, 2006, p. 70)

Com relação aos argumentos exógenos, importante destacar a capacidade de mobilização e organização social, apesar de ainda insuficiente, proporcionando um processo de conscientização política de forma gradual e em desenvolvimento.

É, portanto, em decorrência do crescente e diversificado número de demandas que o Estado passa a receber dos cidadãos suas opiniões e a ouvir suas reivindicações, sendo a fórmula adotada para conferir respostas às reivindicações sociais.

[...] foi a da constituição de um aparato burocrático responsável por responder às pretensões sociais cuja característica é a de ser um poder que se organiza verticalmente do alto para baixo, contrapondo-se, assim, ao modelo democrático de um poder que se eleva da base para o topo. (STRECK; MORAIS, 2001, p. 107)

Referidos argumentos são considerados como ficção ideológica e possuem por intenção tão somente excluir do processo de cognição, compreensão, interlocução, deliberação e execução das ações consecutórias, os não iniciados, criando um feudo linguístico a partir do qual se exercitam as arbitrariedades de poder (LEAL, 2006, p. 72).

Ademais, o Constituinte Originário brasileiro elaborou seu sistema de governo democrático analisando também a instituição dos partidos políticos. Os partidos são “vistos como corpos intermediários, ou seja, instituições ou coletividades que se colocam entre o indivíduo isolado e o poder público” (STRECK; MORAIS, 2001, p. 173). Todavia, o modelo representativo caracterizado especialmente pela representação política, a partir de pessoas vinculadas a partidos políticos, já que no Brasil não se admite a candidatura avulsa, incorre em um não cumprimento da promessa originária proposta, de uma representação dotada de liberdade de atuação, podendo decidir os temas que lhe fossem propostos a partir dos interesses gerais da sociedade (STRECK; MORAIS, 2001, p. 106), ocasionando a formação precoce da democracia brasileira como causa.

A partir das promessas apresentadas no modelo representativo de democracia, se nota que algumas delas não foram totalmente implementadas, o que, por sua vez, acabaram ocasionando um desgaste do modelo (STRECK; MORAIS, 2001, p. 106).

Outro ponto relevante – e que contribui para a crise da representatividade do Estado Moderno – é o pleito pelo sufrágio universal, a partir do qual se buscava ampliar o número de locais nos quais as decisões deveriam ser tomadas, objetivando implementar a participação popular no processo de escolha dos seus representantes. Apesar da importância dessa extensão do sufrágio, a atuação se pautou como em um dever social,

[...] o que inviabiliza a consolidação de um processo de participação política calcado no ideal da conscientização da cidadania, ocasionando assim uma perda de sentido no projeto de educação para a cidadania que privilegiasse a opinião consciente em vez da troca de favores. Ou seja, a prática democrática pressuposta na base da cidadania ativa acabou por ser submetida a uma total apatia participativa. (STRECK; MORAIS, 2001, p. 106).

No mesmo entendimento, Leal ressalta que

[...] o modelo de democracia representativa clássica da Idade Moderna, fundado na ideia de representação política total, não conseguiu se desincumbir, com total êxito, das suas tarefas sociais e populares, transformando-se, muito mais, em espaços de composição de interesses privados, apropriando-se do Estado e imprimindo-lhe feições meramente intermediativas dos projetos econômicos hegemônicos – por vezes agindo como gerenciador de tensões sociais limítrofes, promovendo ações públicas paliativas e assistencialista, meramente contingenciais, sem tocar nas causas fundantes destes conflitos. (LEAL, 2006, p. 71)

Acerca da análise sobre a representação por pessoas eleitas, diversas pesquisas em ciência política demonstram que os eleitores não se preocupam muito com as promessas políticas específicas dos partidos. As pessoas escolhem partidos e líderes partidários com que(m) se identificam (HIRST, 1992, p. 34). Pode-se dizer que os eleitores buscam escolher seus líderes usando o critério de identidade, e não por estarem a par das propostas políticas. Sendo esse mais um fator que corrobora com o desenvolvimento da crise do modelo representativo de democracia, ou seja, a necessidade de controle do poder. Tendo em vista que esse controle do poder existe em relações desiguais e que a sociedade moderna é complexa, e o ideal democrático pretendeu constituir para a tomada de decisão um espaço de ampla visibilidade (STRECK; MORAIS, 2001, p. 106).

Em verdade, a crise da representação advém de uma crise ainda maior da política que se expressa pela perda da eficácia e da confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no Legislativo e, ainda, no poder judiciário (WOLKMER, 2001).

Existem críticas direcionadas ao sistema representativo parlamentar, críticas que vêm se disseminando nos últimos tempos, direcionadas aos Parlamentos, ora considerados ineficientes, corruptos e esbanjadores (FARIA, 2012, p. 23). Crê-se ser isso uma resposta à desconfiança das instituições públicas, tanto devido à transformação social que está ocorrendo nos Estados,

quanto às demandas legislativas que se apresentam mais urgentes e complexas.

Um dos principais pontos discutidos entre os críticos é aquele acerca do sistema representativo parlamentar, abordando-se a temática da autonomia do eleito, pois após a eleição os parlamentares exerceriam seus mandatos à revelia de seus eleitores, dando origem a um jogo de negociações e interesses legítimos (FARIA, 2012, p. 24).

Assim, muitas das decisões refletiriam os interesses de minorias influentes, que formariam leis injustas que favoreceriam apenas determinados grupos em detrimento de outros e dos cidadãos em geral (FUNG e WRIGHT, 2003).

Tendo em vista que a representação parlamentar em sua essência não relaciona os representantes e os representados, gerando um sentimento de crise e de quebra da confiança do povo para com os parlamentares, generalizam-se aos poderes constitucionais (MIGUEL, 2003).

A principal consequência dessa quebra de confiança, deriva de a maioria das decisões legislativas serem tomadas desconsiderando o amplo leque de opiniões da sociedade acerca das propostas legislativas. Derivando da influência que determinados grupos mais poderosos possuem sobre o exercício do Poder Legislativo, na busca de interesses individuais e não coletivos, como deveria.

Um dos pilares básicos do modelo liberal nas democracias é a participação limitada das pessoas na esfera política. Algumas vertentes defendem o entendimento de que caberia aos cidadãos somente a tarefa de se preocuparem preponderante em alcançar seus objetivos individuais e pessoais, deixando a gestão da coisa pública a cargo de representantes eleitos (FARIA, 2012, p.31-2).

As democracias modernas não foram direcionadas para a existência de participação popular direta, exceto o direito ao voto, o qual se apresenta como um controle máximo do indivíduo sobre os parlamentares.

Apesar de não ser necessária a participação direta dos cidadãos em todas as decisões públicas, é necessário garantir mecanismos que proporcionem uma maior interação entre as esferas pública e privada.

Do contrário, caso continue e cresça a ineficiência estatal, haverá um aumento da injustiça social e do descontentamento dos cidadãos para com o Estado, perdendo o Estado a sua credibilidade e a sua legitimidade para tomar e gerir decisões.

Contudo, nessa hipótese resta saber onde realmente se encontra o problema; se ele está na representação política ou na crise das instituições democráticas do Estado.

De acordo com Miguel (2003, p. 124), essa análise se sustenta sobre três conjuntos de evidências, relativas ao declínio do comparecimento eleitoral, à ampliação da desconfiança em relação às instituições, medida por *survey*, e ao esvaziamento dos partidos políticos.

Para Marques (2008, p. 418-420), que se filia à corrente de Bobbio, o que há não é uma crise nas instituições democráticas, mas sim uma democracia que necessita de ajustes, pois se visualizam alguns problemas práticos em sua realização, como a baixa justificação das ações dos representantes, bem como a deficiência nos mecanismos de participação dos cidadãos nas políticas públicas.

Alguns autores, como Hanna Pitkin (PITKIN, 2013), tecem críticas fortes ao regime liberal de democracia. Essa é também a corrente de Jean Jacques Rousseau, que defendia maior participação do cidadão na esfera política do poder, como forma de buscar decisões socialmente mais legítimas. (ROUSSEAU, 2007, p. 86-7).

Nesse sentido, o modelo de representação política atual se apresenta como uma necessidade aos Estados modernos. E evidenciar a existência de uma crise da democracia seria tornar desacreditado um modelo que fora aperfeiçoado durante o longo dos anos. Todavia, o que ocorre não é uma crise em si, mas sim uma problemática envolvendo a forma como são tomadas as decisões políticas pelos governantes, pois a maioria parece não estar representando outra vontade (que no caso deveria ser a vontade do povo) senão a sua própria. Sendo necessária uma readequação do que se entende por “representação política”.

Esse é o entendimento, por exemplo, trazido por Karl Popper, quando trata da “Engenharia de ação gradual”, especificamente ao dizer que:

[...] o engenheiro que conduz tal ação gradativa, ainda que essa ação diga respeito a toda sociedade – até mesmo o seu bem-estar geral -, esta ação não pode estar pautada em replanejá-la em sua totalidade, qualquer que seja o seu objetivo. Sejam quais forem seus objetivos, ele [o engenheiro] procura alcançá-los por meio de pequenos ajustes e reajustes que possam ser continuamente aprimorados. Esses objetivos podem ser de diversas categorias, como a acumulação de riqueza ou poder por indivíduos ou grupos, a distribuição da riqueza, e do poder; a proteção de “direitos” de indivíduos ou grupos, e assim por diante (POPPER, 1944, p. 300-1).

Não se apresenta de difícil realização a diminuição do atual déficit democrático, no intuito de promover as alterações nas instituições democráticas, de forma as tornar abertas ao povo, no sentido de mais acessíveis e relacionadas aos anseios do povo, a partir de instrumentos deliberativos, como será observado no próximo capítulo.

3 GÊNERO E POLÍTICA: EQUAÇÕES NECESSÁRIAS

3.1. A participação da mulher na política

No capítulo anterior foi possível demarcar a conceituação da democracia como forma de governo e, seus três diferentes tipos, além de evidenciar a existência dos déficits de representação.

Feitas tais demarcações, necessário se faz analisar as questões de gênero e política, e suas equações necessárias, em vista de que uma

participação mais efetiva da mulher na política, acarretaria em uma diminuição dos déficits de representação política. Assim como, proporcionaria que o Estado Democrático de Direito atinja a sua plenitude e, possa realmente ser considerado democrático.

Como se pode observar, a democracia é a participação política e representação social. Nesse contexto como podemos nos referir, que é exercida a plena democracia, se as mulheres que compreendem a maior parte da população e do eleitorado brasileiro, ocupam menos espaço nos cargos de cunho político.

Assim, a presença, atualmente, da mulher no espaço público tem quebrado preconceitos e promovido influentes mudanças nas relações domésticas e sociais, de forma a trazerem importante contribuição à política brasileira, apesar de representarem minoria absoluta no Parlamento, no Executivo e inclusive no Judiciário, apesar da previsão de cotas.

O movimento feminista nasce com a modernidade e acompanha sua evolução. Ocorrendo sua primeira manifestação no final do século XIX e início do século XX, a partir da luta pelo sufrágio universal.

Assim, a problemática envolvendo a igualdade de gênero ocorre desde a Constituição Imperial até a Constituição de 1988. A Constituição Imperial de 1824, estabelecia em seu artigo 179, inciso XIII: “A lei será igual para todos, quer castigue, e recompensará em proporção dos merecimentos de cada um”.

Já a Constituição Republicana de 1891, estabelecia em seu artigo 72, §2º: “Todos são iguais perante a lei, a República não admite privilégios de nascimento, desconhece os foros de nobreza, entre outras promessas”. A partir do advento da Constituição de 1937, se estabelece que todos são iguais perante a lei, e que não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou ideais políticos (SÉGUIN, 2005, p. 30-31).

Inúmeras foram as campanhas realizadas em países da Europa e da América, as quais buscavam uma mobilização pública e o apoio de parlamentares e partidos políticos em favor da luta pelo voto feminino.

A partir da Revolução Francesa, assim como as Constituições vigentes à época, buscavam desnaturalizar a ideia de que há diferença entre os gêneros. Contudo, a diferenciação dos gêneros é naturalizada em praticamente todas as

culturas humanas, e o problema jurídico acerca da igualdade entre as pessoas tem sido alvo de preocupações no mundo inteiro (SÉGUIN, 2005, p. 30).

Grande parte das mulheres envolvidas com o feminismo eram oriundas da burguesia, as quais de grande cultura e de famílias ricas, com disponibilidade para se dedicar à luta pelo sufrágio. As quais objetivavam uma sociedade com um ideal de igualdade e liberdade herdados da Revolução Francesa. Acreditando que as injustiças sociais seriam modificadas a partir do poder do voto.

O feminismo modificou principalmente as perspectivas predominantes em diversas áreas da sociedade ocidental, que englobam da cultura ao direito. As ativistas feministas fizeram campanhas pelos direitos legais das mulheres, dentre os direitos de contrato, de propriedade e ao voto, pelo direito da mulher à sua autonomia e integridade de seu corpo, pelos direitos ao aborto e direitos reprodutivos, e demais formas de discriminação.

Esse feminismo, do qual se refere, pode ser identificado como um feminismo liberal, pois lutava pela universalização dos valores democráticos liberais, reivindicava igualdade de acesso às esferas profissionais e educacionais; por uma mudança nas leis matrimoniais discriminatórias, clamando ainda por salários iguais e acesso a todas profissões.

Do feminismo liberal passou-se a um feminismo de caráter mais social que questionava a sociedade como um todo. A sujeição das mulheres passou a ser compreendida como um fenômeno social e não um fato natural e que não pode mudado. Além disso, passou-se a discutir os direitos e deveres de homens e mulheres na escolha livre de parceiros/as e a possibilidade das mulheres terem acesso ao divórcio e não apenas os homens, o que era inviável anteriormente.

Existem dois movimentos paralelos: o feminismo socialista, que discute a situação da mulher proletária, reivindica direitos trabalhistas e denuncia a exploração da mão-de-obra; e o feminismo liberal, que são mulheres intelectualizadas, com o objetivo específico de lutar pela emancipação feminina e pela conquista de direitos civis. Apesar de diferentes na origem e nos objetivos, esses dois movimentos têm uma direção comum: rediscutir os papéis sociais atribuídos a homens e mulheres na sociedade de então.

June Hanner (1976) e Maria Amélia Teles (1993), entendem que existe uma linha progressiva entre o feminismo e as organizações de mulheres do século XIX com o movimento feminista que surgiu no mundo, a partir da década de 60 do século XX. As feministas do século XX seriam sucessoras das sufragistas, das sindicalistas e das primeiras intelectuais que lutaram pela emancipação das mulheres. Porém, é preciso compreender que, embora o termo “feminismo” já fosse utilizado na época (século XIX) são dois movimentos diferentes no conteúdo das reivindicações e nas táticas de lutas.

O ingresso das mulheres no mundo de trabalho não trouxe a almejada emancipação e o reconhecimento da igualdade entre os sexos. O acesso ao trabalho e a conquista de direitos civis não haviam elevado as mulheres à condição de iguais. No ano de 1949, a francesa Simone de Beauvoir, em seu livro *O Segundo Sexo*, conclui que, apesar das conquistas civis e do ingresso no trabalho, as mulheres ainda se encontravam presas a um mundo exclusivamente feminino:

Não se deve, entretanto, acreditar que a simples justaposição do direito de voto a um ofício constitua uma perfeita libertação: hoje o trabalho não é a liberdade. Uma senhora importante e bem pensante fez recentemente um inquérito entre as operárias das fábricas Renault; afirma que preferem ficar em casa a trabalhar na fábrica. Sem dúvida, pois elas só conseguem a independência econômica no meio de uma classe economicamente oprimida; e por outro lado as tarefas realizadas na fábrica não as dispensam dos cuidados do lar. Na hora atual (...) em sua maioria as mulheres que trabalham não se evadem do mundo feminino tradicional; não recebem da sociedade, nem do marido, a ajuda que lhes seria necessária para se tornarem concretamente iguais aos homens. (BEAUVOIR, 1980, p. 450).

A autora questionava que a simples concessão de direitos civis não coloca as mulheres em condições de igualdade com os homens. O direito ao voto e a ampliação da participação política feminina não estavam lado a lado. Seriam necessárias mudanças na divisão sexual do trabalho doméstico para que as mulheres pudessem se libertar das obrigações que lhes eram atribuídas pela sua condição sexual. Essa situação de dupla jornada fazia com que muitas mulheres preferissem ser donas-de-casa a ter um trabalho remunerado, pois o salário não compensava o acúmulo de tarefas.

As mulheres não se enxergam como sujeitos, não possuíam uma identidade social própria. A contribuição de Simone de Beauvoir foi essencial para o feminismo, pois ela chamou a atenção para o fato de que a luta de

classes não libertaria, automaticamente, as mulheres. Ela expressa a ideia básica do feminismo quando diz que “não se nasce mulher, torna-se mulher”. Para ela era necessário construir uma identidade feminina, um “sujeito feminino” capaz de identificar suas peculiaridades. A sociedade não se dividia somente entre classes, mas também entre sexos, e sem uma consciência da opressão sofrida pela mulher a divisão sexual do trabalho era um problema que não se resolveria:

Em verdade, a natureza, como realidade histórica, não é um dado imutável. Se a mulher se enxerga como o inessencial que nunca retorna ao essencial é porque não opera, ela própria, esse retorno. Os proletários dizem ‘nós’. Os negros também. Apresentando-se como sujeitos, eles transformam em ‘outros’ os burgueses, os brancos. As mulheres – salvo em certos congressos que permanecem manifestações abstratas – não dizem ‘nós’. Os homens dizem ‘as mulheres’, e elas usam essas palavras para se designarem a si mesmas: mas não se põem autenticamente como Sujeito. (BEAUVOIR, 1980, p. 13).

Simone de Beauvoir dedica-se ao estudo aprofundado do desenvolvimento psicológico da mulher e dos condicionamentos sofridos durante a sua socialização, tornando-se alienada de si mesma, sendo treinada para ser mero apêndice do homem. Para a autora em nossa cultura é o homem que se afirmar através de sua identificação com seu sexo e essa autoafirmação o transforma em sujeito. (ALVES; PITANGUY, 1991, p. 52).

A análise de Simone de Beauvoir representa um marco da reflexão feminista, na medida em que ela esboça os fundamentos da reflexão feminista que ressurgirá a partir da década de 60. É assim que a norte-americana Betty Friedan em 1963, apoiando nos estudos de Beauvoir, recolhe nos Estados Unidos uma série de depoimentos de mulheres de classe média que corresponderiam ao ideal da “rainha do lar”. Em seu livro *A Mística Feminina* detecta o sentimento de insatisfação feminina que chamou de “o mal que não tem nome” que se traduziria por uma frustração constante e indefinida. (ALVES, 1991).

A maioria das moças que se criaram nos anos em que as feministas eliminaram as causas daquele vazio decoro tinham como imagem de mulher as mães ainda presas a ele. Mas as que cresceram com os direitos conquistados pelas feministas não podiam voltar à velha imagem de vazio decoro, não tinham as razões de suas tias ou mães para se tornarem iradas cópias dos

homens, nem temiam ser amadas. Havia chegado, sem saber, ao ponto crítico da identidade feminina. Havia, de fato, ultrapassado a velha imagem; estavam finalmente livres para ser o que bem entendessem. Mas que opção lhes era oferecida? De um lado, a feminista devoradora de homens, a profissional sem amor, solitária. Do outro, a suave esposa e mãe, rodeada de filhos carinhosos. (FRIEDAN, 1971, p. 89)

As mulheres estavam vivendo um impasse, porque, embora passassem a imagem de donas-de-casa felizes e realizadas veiculadas pelos meios de comunicação, elas estavam profundamente infelizes. Esse descontentamento feminino era diagnosticado pelos médicos como um desajuste. O espaço doméstico tornava-se pequeno para seus anseios. O acesso à educação universitária abriu para muitas mulheres a possibilidade de carreira. Todavia elas precisavam enfrentar o desafio de trabalharem sem deixar de lado suas funções femininas.

O grande número de mulheres que sofriam do “mal que não tem nome” pode ser associado a um processo de conscientização da sua condição de opressão. Essa insatisfação com os papéis sociais destinados às mulheres está presente no livro através de depoimentos recolhidos pela autora, como a de uma senhora esposa de um ministro: “(...) o problema é ser sempre a mamãe dos filhos, ou a senhora do ministro, nunca eu própria”. (FRIEDAN, 1971).

A causa da frustração é a própria mística feminina, que obriga a mulher a se realizar dedicando sua vida à família e tirando-lhe o direito a uma vida própria, a uma identidade, uma autonomia. O livro de Betty Friedan foi um importante testemunho de desmitificação, vindo chocar-se com a proteção que impedia a mulher de ver, através da ideologia, a realidade do mito do “feminino”. (ALVES, 1980, p. 187).

Após alguns anos de conquistas, o Código eleitoral, elaborado em 1933, estendeu o direito ao voto e a representação política às mulheres e, na constituinte de 1934, Carlota Pereira de Queirós foi a primeira deputada brasileira. Neste mesmo ano, o governo de Getúlio Vargas reconheceu o voto feminino.

A partir de 1980, se torna primordial entre os discursos políticos uma definição da situação da mulher. Em 1983, por meio de decretos oficiais, se

criou o Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo, e, em 1985, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Nesse mesmo ano, as mulheres de vários partidos se uniram, e de mãos dadas ocuparam 26 cadeiras como deputadas constituintes, dando uma representatividade maior e mais significativa aos direitos da mulher. Como assevera Pinto:

[...] a presença constante das feministas no cenário da Constituinte e a conseqüente conversão da bancada feminina apontam para formas de participação distintas da exercida pelo voto, formas estas que não podem ser ignoradas e que talvez constituam a forma mais acessível de participação política das feministas. Este tipo de ação política, própria dos movimentos sociais, não passa pela representação. Constitui-se em pressão organizada, tem tido retornos significativos em momentos de mobilização e pode ser entendida como uma resposta à falência do sistema partidário como espaço de participação (PINTO, 1994, p. 265).

Assim a procura por espaço de igualdade de direitos vem se tornando uma realidade para as mulheres. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, eclodiu a busca pela identidade feminina e efetiva participação desta na sociedade. Partindo da premissa de que todos são iguais, se pode concluir que a mulher possui os mesmos direitos que o homem, a participação feminina na sociedade busca ultrapassar o que antes lhes era negado, principalmente na esfera legislativa.

O histórico da trajetória da mulher na luta por seus direitos políticos, com o objetivo de integrar o legislativo e o executivo no Brasil.

As primeiras mulheres a participar ativamente no legislativo e no executivo foram Alzira Soriano, Carlota Pereira de Queirós, Antonieta de Barros, Euníce Michiles, Esther de Figueiredo Ferraz, Roseana Sarney, Maria Pio de Abreu e Dilma Rousseff.

Contudo, para compreensão do histórico da trajetória da mulher na política brasileira deve-se observar, que referente aos problemas que a mulher enfrenta principalmente na busca por espaço de igualdade de direitos. Também, pode-se considerar que nos últimos tempos a mulher tem buscado seu espaço na política; a sua vontade de participar do legislativo, bem como do executivo através do voto eleitoral.

De acordo com Coimbra (2011, p. 19), a partir do século XX organizou-se uma luta pelos direitos das mulheres e o autor distingue dois momentos: “A luta das mulheres contra as formas de opressão a que eram submetidas foi denominada de feminismo e a organização das mulheres em prol de melhorias

na infraestrutura social foi conhecida como movimento de mulheres” (COIMBRA, 2011, p.20). Segundo a definição de Teles (2008, p.12) “o movimento feminista refere-se às ações de mulheres dispostas a combater a discriminação e a subalternidade das mulheres e que buscam criar meios para que sejam protagonistas de sua vida e de sua história”. Sendo assim, pode-se perceber a importância desse momento para as conquistas das mulheres em prol de sua liberdade.

Em contraponto a negativa de participação da mulher no espaço público à mulher, de acordo com Coimbra (2011, p. 23) na década de oitenta: “A luta das mulheres se consolida e o Estado Brasileiro reconhece acolhendo as propostas das mulheres na Constituição Federal em elaboração e atuando eficazmente na elaboração de políticas públicas voltadas para as mulheres”.

Assim, a mulher começa uma trajetória apoiada nos seus direitos, em políticas públicas que vem de encontro as suas necessidades físicas, morais e intelectuais. Grossmann e Nunes (2014, p.247) referindo-se a participação das mulheres apontam que “a participação delas na efetivação de uma nova cidadania, mais inclusiva e humanitária, é fundamental neste novo paradigma democrático”, pois é uma busca pela participação feminina em todos os setores da sociedade, principalmente nas tomadas de decisão relacionadas ao legislativo.

A política vem sendo entendida pela sociedade como um espaço predominantemente masculino, o que por consequência acabava por inibir a participação feminina. Todavia, reconhecida essa situação, alguns mecanismos buscaram abrir formalmente o âmbito político para as mulheres, como também o seu engajamento em ações políticas. O mais importante destes mecanismos foi o de cotas eleitorais por sexo, adotado em vários países, a partir das últimas décadas do século XX.

Como imagem da atual situação da mulher na sociedade, há de se agregar as palavras de Grossmann e Nunes (2014, p.252) que afirma: [...] a participação feminina na vida pública, que vem se desenvolvendo muito lentamente no decorrer da história, ganha relevo, devendo também passar por uma reformulação dinâmica capaz de garantir a participação plena da mulher na formação cidadã do século XXI.

Com a ampliação de mecanismos de integração das mulheres na política e, a implementação de políticas públicas, a participação das mulheres na política passa a adquirir espaço e importância ao longo da história democrática brasileira.

3.1.a. A participação política da mulher no Brasil: referenciais históricos

A luta pelo voto feminino no Brasil foi longo e não teve as características de movimento de massas, como ocorreu nos Estados Unidos e na Inglaterra. (ALVES; PITANGUY, 1991). No século XIX, as primeiras mulheres começaram a reclamar este direito, contrapondo-se à mentalidade vigente na sociedade da época que considerava a natureza feminina incompatível com as atividades políticas. No entanto, muitas pioneiras da emancipação feminina consideravam possível conciliar a vida doméstica com o pleno exercício da cidadania.

Algumas mulheres desafiando a sociedade começaram a reivindicar seus direitos. Uma dessas reivindicações era uma mudança na educação oferecida às mulheres, pois as meninas cresciam analfabetas, sendo preparadas tão somente para o casamento. “A instrução feminina era tida como desnecessária” Saffioti (1976).

O desuso do cérebro a que a sociedade condena a mulher, negando-se a instruí-la, seria o responsável pela menor evolução verificada das capacidades mentais femininas. Ora, se a desigualdade de capacidades intelectuais entre os sexos se devia a fatores de caráter histórico, a mulher não estava condenada a persistir na ignorância e, portanto, na inferioridade mental e social. A solução encontrava-se na educação feminina, capaz de permitir uma recuperação do atraso a que esteve sujeita [...] (SAFFIOTI, 1976, p. 206)

O ensino superior só foi permitido em 1879, porém já haviam mulheres brasileiras graduadas em universidades estrangeiras. O preconceito e a desaprovação social dificultaram a inclusão feminina nas instituições de ensino superior e secundário.

No século XIX, surgiram os primeiros periódicos redigidos por mulheres, os jornais eram o principal meio de informações. O primeiro periódico foi O Jornal as Senhoras publicado pela primeira vez em 1852, seguido pelo O Belo

Sexo em 1862, no Rio de Janeiro e em 1873 foi publicado em Minas Gerais O Sexo Feminino, dentre outros. (HAHNER, 2003, p. 91)

Estes periódicos preconizavam a emancipação feminina que seria conquistada por meio da educação e da instrução das mulheres. Entretanto, a questão do voto feminino foi pouco citada neles, pois era uma realidade muito distante.

No final de 1888 foi lançado em São Paulo o jornal A Família de Josefina Álvares de Azevedo, que tinha como bandeira de luta a conquista dos direitos políticos e femininos no Brasil, enfatizando a questão do voto feminino.

A implantação da República e o início das discussões sobre a nova Constituição fizeram com que as defensoras da emancipação feminina acreditassem que os direitos políticos das mulheres seriam finalmente reconhecidos. Contudo, a Assembléia Constituinte de 1890 não demonstrou interesse pela questão do voto feminino. Embora tenham havido algumas discussões neste sentido. Os opositores do voto feminino argumentavam que a inferioridade mental das mulheres e sua “natural” fragilidade não suportariam as lutas travadas fora do âmbito doméstico. (HAHNER, 2003, p. 167).

Segundo Alves (1980), a advogada Myrthes de Campos, primeira mulher a ingressar na Ordem dos Advogados do Brasil, requereu seu alistamento eleitoral, argumentando que a Constituição não negava à mulher este direito, pois apenas enumerava os impedimentos:

Art. 79...eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistaram na
na
forma da lei.

§ 1º Não podem alistar-se eleitores, para as eleições federais ou para os
os

Estados: 1º Os mendigos; 2º os analfabetos; 3º as praças de pré, excetuando os alunos das escolas militares de ensino superior; 4º os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitos ao voto de obediência, regra ou estatuto que importe em renúncia da liberdade individual. (ALVES, 1980, p. 95)

O requerimento foi indeferido, mas a Dra. Myrthes continuou sua luta pelo voto, atuando no Congresso Jurídico realizado no Rio de Janeiro em comemoração ao centenário da Independência.

Entretanto foi outra mulher, a Professora Leolinda Daltro, fundadora do Partido Republicano Feminino em 1910, quem primeiro projetou no Brasil, de forma organizada, a ideia do sufrágio feminino. Ela requereu seu alistamento,

em petição fundamentada no mesmo argumento da constitucionalidade do voto, mas teve seu pedido rejeitado. Em novembro de 1917, organizou uma passeata com 84 mulheres no Rio de Janeiro, surpreendendo a população. Neste mesmo ano o deputado Maurício de Lacerda apresenta na Câmara Federal um projeto de lei instituindo o sufrágio feminino.

Na justificativa de seu projeto ele refere-se à comprovada capacidade da mulher, que já adentrara em todos os ramos de atividade, mostrando-se tão eficiente quanto o homem. Pouco depois, em 1919, o senador Justo Chermont apresenta um projeto semelhante, onde na justificativa enfatizava a “missão primordial feminina”. (ALVES, 1980).

Considerada erroneamente matéria de emenda constitucional o voto feminino foi discutido e aprovado pela primeira vez, em ambas as casas, em 1921, foi debatido novamente apenas pelo Senado em 1927, sem chegar a ser votado. (ALVES, 1980).

Em 1918, Bertha Lutz, filha do cientista brasileiro Adolpho Lutz e de mãe inglesa, educada no Brasil e na Europa, graduou-se em Biologia na Sorbone, onde teve contato com ideias sufragistas. Ao final do mesmo ano, Bertha Lutz transformasse na primeira pregadora, através da imprensa e da tribuna, da emancipação da mulher e inicia sua campanha pelo voto feminino enviando uma carta à Revista da Semana, do Rio de Janeiro, deixando transparecer sua irritação com o tratamento dispensado a seu sexo, em que o homem, por sob a capa do respeito, “mal esconde a tolerância e a indulgência, como se tratasse de uma criança mimada”. E quer o direito de ser respeitada como ser humano, reafirma sua crença no papel da educação para a emancipação feminina. Ela convocou as mulheres para formar a Liga para Emancipação Intelectual da Mulher, em 1919, para lutar por seus direitos.

Entretanto, procurou deixar claro sua divergência com alguns comportamentos das sufragistas de outros países: ela não propõe “uma associação de ‘sufragettes’ para quebrarem as vidraças da Avenida”. Ela define que as feministas não são mulheres de cabelos curtos, trajes semimasculinis, andar pesado, gestos desprovidos de graça alguma. (ALVES, 1980)

Em 1922, a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino – F.B.P.F. substituiu a Liga para Emancipação Intelectual da Mulher, que era um grupo pequeno mulheres que se conheciam e que pertenciam a burguesia. Eram

esposas, filhas, amigas de homens que tinham acesso ao poder e por intermédio deles atingiram o Congresso. A F.B.P.F. movimentou a opinião pública e ganhou a simpatia de alguns parlamentares. (SAFFIOTI, 1976, p. 258).

As integrantes da F.B.P.F. tentam convencer os deputados a aderirem à causa do sufrágio feminino. Um dos mais favoráveis foi o deputado Juvenal Lamartine, do Rio Grande do Norte, ele consegue que sejam destacados da Reforma Eleitoral, em tramitação da Câmara Federal, como projetos autônomos, tramitando separadamente da Reforma Eleitoral. Ele foi um dos maiores aliados da causa sufragista e seria mais tarde responsável pela lei estadual que concedeu pela primeira vez o direito de voto às mulheres brasileiras.

No Senado Federal, o senador Justo Chermont, apresenta uma emenda ao parecer favorável do Senador Lopes Gonçalves, na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, em 1919. Foi aprovado em primeira discussão naquele mesmo ano, mas com a eleição de Arthur Bernardes para a Presidência da República, opositor do voto feminino, os defensores da ideia preferem esperar uma ocasião mais favorável para nova discussão.

Em 1927, o já então senador Juvenal Lamartine, candidato e posteriormente eleito para o governo do estado do Rio Grande do Norte, simpático ao feminismo incluiu em sua plataforma de governo a intenção de instituir o voto feminino. A Assembleia daquele estado, em 1926, debatia a reforma da Constituição Estadual.

Lamartine telegrafa ao então Presidente do Estado José Augusto Bezerra de Medeiros, pedindo que inclua na reforma o direito ao voto para as mulheres. A redação final da Constituição do Rio Grande do Norte inclui, em seu art. 77 das Disposições Gerais: “No Rio Grande do Norte poderão votar e ser votados, sem distinção de sexos, todos os cidadãos que reunirem as condições exigidas por esta lei”.

A partir deste fato, algumas mulheres começam a requerer seu alistamento eleitoral em outros Estados. Os pedidos são indeferidos ou não, de acordo com cada juiz. E em 1928, foi eleita a primeira prefeita do Brasil no município de Lages, no Rio Grande do Norte, Alzira Teixeira Soriano, pelo Partido Republicano. Ao lado das filhas ela declara a imprensa: “A mulher pode

ser mãe e esposa amantíssima e oferecer ao mesmo tempo à pátria uma boa parcela das suas energias cívicas e morais”. (ALVES, 1980, p. 119).

Intensas campanhas em defesa das reformas eleitorais para eliminar as distinções de sexo, continuam e são acolhidas pela Revolução de 1930. Com o governo provisório, Getúlio Vargas nomeou uma comissão para estudar a reforma eleitoral, principal reivindicação dos que apoiaram a Aliança Liberal. Em 1931, o governo provisório é convocado a atender as aspirações eleitorais das mulheres, ratificadas no II Congresso Internacional Feminista, promovido pela F.B.P.F., no Rio de Janeiro. Apesar de não ser um grande simpatizante das pretensões feministas, Getúlio Vargas promulga em 24 de fevereiro de 1932 o Decreto nº 21.076, aprovando o voto secreto e o voto feminino às mulheres casadas, desde que tivessem autorização dos maridos, e a algumas solteiras ou viúvas, desde que tivessem renda própria o direito de votar e serem eleitas. O Brasil tornou-se o quarto país no continente americano a garantir o, ainda restrito, direito de voto às mulheres.

A conquista do voto não significa o final da luta, outros desafios surgiriam para assegurar esses direitos na nova Constituição que estava sendo elaborada.

Para isso, era preciso convencer as mulheres a se alistarem para as eleições de 1933.

A Constituição de 1934 teve a colaboração de duas mulheres na elaboração do anteprojeto, a médica paulista Carlota Pereira de Queiroz, única deputada federal eleita em 1933 e Bertha Lutz, nomeada por Getúlio Vargas, para representar o movimento feminista na Comissão Elaboradora do Anteprojeto da Constituição. Em 1936, Bertha Lutz passou a integrar a Câmara Legislativa Federal, como primeira suplente pelo estado do Rio de Janeiro, na vaga deixada pelo Deputado Cândido Pessoa.

A luta pelo sufrágio feminino não teve a extensão suficiente para conscientizar o grande contingente de mulheres e levar a uma reformulação nas relações de poderes entre os sexos. Por esse motivo a conquista do voto não afetou significativamente a condição da mulher trabalhadora.

Com a implantação do Estado Novo de 1937 as atividades da Câmara Legislativa Federal são suspensas, interrompendo o breve período democrático e mergulhando o país em um regime ditatorial que permanecerá até 1945. Com

o golpe militar ocorre um longo período de refluxo do movimento feminista que se estende até as primeiras manifestações nos anos 1970. Contudo, isso não significa que durante esse período as mulheres não tiveram nenhum papel no mundo público.

Pelo contrário, houve momentos importantes de participação da mulher, como o movimento no início da década de 1950, contra a alta do custo de vida, por exemplo.

O movimento feminista brasileiro e os movimentos que se desenvolveram na mesma linha ideológica, desempenharam funções de uma força social construtiva. Embora não tenha alcançado pleno êxito e nem tenha contado com a adesão de grandes massas femininas, desempenhou um importante papel ao despertar a consciência da mulher para os seus problemas e para todos os problemas do mundo moderno, que a afetavam direta ou indiretamente. Mas a obtenção do direito ao voto, mais de uma década antes que a França, não levou a mulher a participar significativamente da esfera política brasileira (SAFFIOTI, 1976).

Diante das conquistas e barreiras na vida das mulheres, podemos dizer que existem mais barreiras do que conquistas. Conquistas realizadas por meio de grandes lutas por um espaço democrático de direito da mulher.

Na visão de Araújo (2005, p. 1), quanto ao acesso das mulheres como representação política, observa-se que:

O acesso das mulheres à representação política e, particularmente, aos espaços legislativos vem sendo objeto de inúmeros estudos acadêmicos a partir do início da década de 1990. Três aspectos articulados parecem ter contribuído particularmente para isso: a) a legitimidade que o feminismo como movimento e suas demandas adquiriram nas últimas décadas; b) como consequência, o contraste entre o grau de conquistas ou de participação das mulheres em esferas da vida social, como na educação e no trabalho, e a sua pequena inserção nas instâncias decisórias do poder e c) a disseminação de novas estratégias, voltadas para romper esse quadro, particularmente as experiências de cotas para a competição legislativa. Nas investigações sobre as razões dessa tímida representação, bem como sobre a viabilidade dessas novas estratégias, o papel e o lugar ocupado pelos partidos políticos, veículos tradicionais de acesso aos cargos eletivos, tornam-se objeto de atenção particular (ARAÚJO, 2005, p. 1).

Vários autores debatem a participação da mulher na sociedade, Grossmann e Nunes (2014, p.256) refletem:

O pensamento democrático encontra seu fundamento mais sólido no momento do retorno da ideia dos direitos do homem. E é

precisamente o movimento das mulheres que dá toda sua amplitude a essa ideia, que, conseqüentemente, seria melhor denominá-la direitos humanos.

Essa busca incessante pelos direitos iguais a todos os cidadãos, é primordial para os movimentos que apoiam a participação da mulher na sociedade, e conforme Pitanguy (2011, p.23) que destaca:

A importância desse movimento que modificou o lugar dos direitos humanos das mulheres no país, mas ressalta que nem sempre os direitos enunciados em constituições, leis e tratados coincide com o seu exercício efetivo. A distância que os separa é a constitui a dinâmica do poder.

Na trajetória de conquistas das mulheres, o direito de votar e ser votada foram um dos últimos direitos conquistados pelas mulheres e Miles (1989, p.280 apud GROSSMANN e NUNES, 2014, p.257) declara:

[...] levantando vozes por toda a parte em favor da educação, da reforma das leis, do emprego, dos direitos civis, e acima de tudo, do "Voto para as mulheres!". O poder simbólico deste último torna-se evidente pelo simples fato de não haver sido concedido senão depois de todos os outros itens já haverem sido conquistados; as mulheres foram admitidas aos colégios secundários, às universidades e às profissões; receberam seus direitos à propriedade e às leis do divórcio antes que lhes fosse concedido o sagrado símbolo da cidadania plena.

Grossmann e Nunes (2014, p. 258) discutem que a partir do direito de votar e com a sua participação na esfera política, a mulher pode compreender o porquê da resistência à concessão da cidadania feminina. Nesse momento o mundo masculino perde espaço as ideias das mulheres, que buscam questionar um espaço antes masculinizado, só os homens podiam participar do legislativo e dos órgãos executivos.

O precursor, em apoio ao voto feminino, foi o Estado do Rio Grande do Norte, estado esse que em 1928 já oportunizava o direito da mulher votar antes da Constituição de 1934. Através da Lei 9.100/95, que estabelecia cota para as mulheres nas eleições, e essas cotas correspondiam a 20% de cotas, hoje as cotas então em 30%, mas, considerando que a população feminina é mais de 50% da população votante, entretanto a Lei de Cotas não foi eficaz como política pública ao promover o índice de eleitas (GROSSMANN e NUNES, 2014, p. 258-259).

Todavia, pode-se verificar que a mulher tem conquistado um espaço maior na sociedade, porém não é expressiva sua participação na política, é um

campo que está sendo explorado, que evidencia maior conhecimento por parte das mulheres, a própria mulher se subjugou, pois mantém apoiada no clã, nas bases patriarcais que ainda permeiam a sociedade.

Os pontos de apoio a mulher são traçados segundo Pinto (2003, p.33), onde:

[...] a relação do feminismo com a política deve ser observada por três aspectos que se complementam: a conquista de espaços no plano institucional, por meio de Conselhos da Condição da Mulher e Delegacias da Mulher; a presença de mulheres nos cargos eletivos; e as formas alternativas de participação política. A presença de feministas nesses espaços tem sido fruto de múltiplas tensões resultantes da resistência do homem à entrada de mulheres e a estratégia do próprio movimento, que viu o campo da política como uma ameaça à sua unidade.

Nesse contexto, se pode observar que o apoio é uma condição de enfrentamento da exclusão da mulher do mundo político, apresentando-se também como um marco político no mundo feminino.

Em 1985, foi criado o Conselho Nacional da Condição da Mulher, resultado da mobilização que começou com a Campanha das Diretas Já, quando as posições se uniram em torno do Movimento de Mulheres pelas Diretas-Já. O conselho nasceu da iniciativa de 40 mulheres do PMDB que procurou o, então candidato, Tancredo Neves, que posteriormente foi eleito pelo Colégio Eleitoral (eleição indireta) obtendo a promessa de instauração de um órgão estatal para cuidar dos direitos da mulher. Com a morte de Tancredo Neves, o vice-presidente José Sarney que assumiu a presidência manteve a promessa e criou o conselho em 1985. (VAZ, 2008, p.34)

Assim, percebe-se que esse marco concretizou uma visão diferenciada da mulher na política, pode-se verificar também que durante a Campanha da Diretas-Já ocasionou uma visão da mulher aberta a sociedade, sua exposição ao mundo e a seu desejo de luta por direitos políticos e tomada de decisão. A mulher deixa de se refugiar na opinião do homem para argumentar sua proposta política.

A mulher em comparação a outras nações está muito desenvolvida, apesar de não possuir representatividade inferior a que realmente deveria ser, tanto na Câmara, como no Senado. No poder executivo também se pode considerar que há muito pouca representação política. As mulheres sempre ficam com menor representatividade e Araújo explica:

Podemos pensar a inserção das mulheres nos partidos e seu acesso à representação política a partir desses níveis, considerando sua inserção organizacional, o processo de recrutamento legislativo, que inclui fases distintas, e o comportamento partidário diante das regras do sistema eleitoral. Em suma, o sistema partidário em geral e o

contexto específico dos partidos políticos em particular constituem variáveis que ajudam a entender não apenas a dinâmica da participação partidária mas, sobretudo, os padrões de inserção das mulheres nas instâncias legislativas. (ARAÚJO, 2005, p.1)

Dessa forma, percebe-se que a Constituição Federal de 1988, estabelece a igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações. Contudo, esta igualdade ainda não é plena, pois ainda existem vários obstáculos a serem superados, para que as mulheres ocupem seu merecido espaço na sociedade, para que se superem tais obstáculos, além da previsão constitucional da igualdade de gênero, devem ser criados outros mecanismos, dentre eles a criação de legislação específica, para que se atinja a plenitude do princípio da igualdade.

3.2. Ações Afirmativas em defesa da participação política da Mulher

A Democracia brasileira vive hoje um modelo de democracia representativa, a partir da qual a sociedade delega a um representante o direito de representa-lo, e de tomar as decisões que melhor favoreça os interesses de toda a população.

A principal reivindicação da democracia na modernidade é o alcance da igualdade, com intuito de fazer com que as escolhas políticas possam refletir a vontade da maioria. Criando conflitos com o liberalismo como pelo neoliberalismo, os quais se fundamentam na garantia de condições formais necessária ao exercício da liberdade pessoal e a livre movimentação dos mercados. Ademais, para ser completamente implementada a democracia representativa, é necessária a igualdade formal e assim como a igualdade material.

Nessa ceara política foram necessárias à implementação de ações afirmativas com resultado da crítica aos limites de inclusão o modelo clássico de cidadania. Assim, as cotas femininas na política aumentam o ritmo de acesso das mulheres as instancias de representação reduzindo a hegemonia masculina nos espaços públicos.

A expressão “ação afirmativa” teve origem nos Estados Unidos nos anos 1960. Os norte-americanos viviam um momento de reivindicações

democráticas internas, expressas principalmente no movimento pelos direitos civis, cujo foco era a extensão da igualdade de oportunidade a todos. O movimento negro surge naquele período como uma das principais forças atuantes, apoiado por liberais e progressistas brancos, unidos na defesa de direitos. É nesse contexto que a ideia de uma ação afirmativa se desenvolve, exigindo que o Estado, assumisse uma postura ativa para a melhoria das condições da população negra.

As ações afirmativas são amparadas pelo conceito de igualdade material. A igualdade que se logra obter com essas medidas não é apenas a igualdade formal, que está na lei, mas acima de tudo a equiparação dos direitos na prática. De acordo com o princípio da isonomia, o igual deve ser tratado igualmente e o desigual desigualmente, na medida exata de sua diferença (COUTINHO, 2000). A aplicação neutra da norma só consagra a desigualdade originária, na medida em que ela perpetua e legitima a diferença. Por isso, deve ser dado tratamento prioritário e diferenciado àqueles grupos ou pessoas que são carecedores da igualdade, em razão de circunstâncias específicas. Em síntese, pode-se afirmar que a igualdade tanto é não discriminar, como discriminar em busca de uma maior equalização.

As ações afirmativas são consideradas políticas públicas, pois estão vinculadas à legalização de mecanismos que consigam interferir na sociedade fazendo com que os excluídos tenham acesso ao âmbito social, político e econômico.

A ação afirmativa assumiu formas como: ações voluntárias, de caráter obrigatório, ou uma estratégia mista; programas governamentais ou privados; leis e orientações a partir de decisões jurídicas ou agências de fomento e regulação.

Seu público-alvo variou de acordo com as situações existentes e abrangeram grupos como minorias étnicas, raciais e mulheres. As principais áreas contempladas são: o mercado de trabalho, com a contratação, qualificação e promoção de funcionários; o sistema educacional, especialmente o ensino superior; e a representação política.

As ações afirmativas envolvem outros aspectos, o mais conhecido é o sistema de cotas, que consiste em estabelecer um determinado número ou

percentual a ser ocupado em área específica por grupos definidos, de maneira proporcional ou não, e de forma mais ou menos flexível. (MOEHLECKE, 2002).

Segundo Gomes (2001), as ações afirmativas podem ser conceituadas da seguinte maneira:

Atualmente, as ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego. Diferentemente das políticas governamentais antidiscriminatórias baseadas em leis de conteúdo meramente proibitivo (...), as ações afirmativas têm natureza multifacetária, e visam a evitar que a discriminação se verifique nas formas usualmente conhecidas – isto é, através de mecanismos informais, difusos, estruturais, enraizados nas práticas culturais e no imaginário coletivo. (GOMES, 2001, p. 40-41).

O Estado, composto por estruturas burocráticas ou administrativas, é o responsável pelos encaminhamentos das políticas públicas. Porém existe o processo de construção do Estado-Nação, que é executado por agentes sociais.

São homens e mulheres; instituições e organizações – governamentais ou não governamentais, que se relacionam no espaço social, influenciando as decisões locais, regionais, nacionais e internacionais.

Deste ponto de vista, alguns exemplos se destacam auxiliando na percepção e preocupação de alguns segmentos da sociedade sobre o tema participação da mulher na política.

A política de cotas por sexo passa a ser adotadas em vários países e em diferentes instâncias públicas ou privadas. A Noruega, em 1978, garantia que cada sexo deve ter no mínimo 40% em qualquer agência governamental, direção de comitês, comissões ou conselhos com mais de quatro membros. Os partidos políticos também adotaram o sistema de cotas.

A Dinamarca, em 1985, aprova lei propondo igualdade entre homens e mulheres na designação de membros dos comitês públicos e define equilíbrio entre os sexos nos comitês consultivos e administrativos.

Em 1986, a Finlândia aprova legislação que determina aos conselhos de administração e todos os comitês devem ter homens e mulheres. Em 1995 aprova uma emenda determinando a representação de cada sexo não inferior a 40% nos comitês e órgãos públicos de decisão.

Na Irlanda a recomendação aos partidos para adotarem cotas mínimas de 40% para cada sexo nas esferas de decisão é aprovada em 1990. Outros países também adotam medidas no sentido de estimular e garantir o aumento da presença das mulheres nos centros de decisão, entre eles estão a Bélgica, Itália, Alemanha, Países Baixos e Suécia.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1979, realizou a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher. Este evento identificou a necessidade de medidas para acelerar a igualdade de fato entre homens e mulheres. As medidas durariam o tempo necessário para alcançar o objetivo – igualdade de oportunidade e tratamento, sem serem consideradas discriminatórias.

Em Beijing-China, 1995, aconteceu a IV Conferência Mundial sobre a Mulher. No capítulo IV – Objetivos Estratégicos e Ações foram apresentadas considerações a respeito da necessidade e da justificativa para buscar a igualdade de participação do homem e da mulher no poder, sendo a formação de políticas públicas de maneira mais democrática. Seguem extratos de algumas estratégias contidas na plataforma geral:

Objetivo Estratégico G.1. Adotar medidas para garantir à mulher igualdade de acesso e a plena participação nas estruturas de poder e de tomada de decisão. 190. Medidas que os governos devem adotar:

- (a) comprometer-se a estabelecer a meta de equilíbrio entre homens e mulheres nos organismos e comitês governamentais, assim como nas entidades da administração pública e no judiciário, incluídas entre outras coisas, a fixação de objetivos específicos e medidas de implementação, a fim de aumentar substancialmente o número de mulheres com vistas a alcançar uma representação parietária das mulheres e dos homens, se necessário mediante ação positiva em favor da mulher, em todos os postos governamentais e da administração pública;
- (b) adotar medidas, inclusive, quando apropriado, nos sistemas eleitorais que estimulem os partidos políticos a incorporar as mulheres em postos públicos eletivos e não eletivos na mesma proporção e nas mesmas categorias que os homens. (FIOCRUZ, 1996)

Em 1996 é criado no Brasil o PNDH – Programa Nacional dos Direitos Humanos, sendo um dos primeiros países do mundo a cumprir recomendação específica da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena no ano de 1993.

O programa visa promover os direitos humanos, eleger prioridades, apresentar propostas que auxiliem a efetivação desses direitos atingindo todas as pessoas independentemente de sexo, idade ou posição social. O Programa não especifica uma ação direta com relação à participação política de mulheres, mas pode promover políticas públicas que afastem as discriminações e preconceitos contra a mulher.

A política de cotas no Legislativo é encarada como uma ação afirmativa no processo de construção do poder das mulheres, uma discriminação positiva necessária dentro do processo de geração de igualdade e equilíbrio na esfera política.

Sônia Malheiros MIGUEL (2000), faz uma reflexão sobre a necessidade e os efeitos das ações afirmativas, enquanto estratégia de investimento na construção de relações igualitárias entre mulheres e homens. Ressalta ainda, que a adoção de cotas é uma das políticas que tem o intuito de propiciar às mulheres garantias de participação nas eleições e a efetiva participação da mulher nas esferas decisórias do governo.

Todas as sugestões, legislações e discussões apresentadas mostram que no Brasil ocorre o reconhecimento do direito à diferença de tratamento legal, ou seja, institucionalizando o sistema de cotas.

Porém, findo o século XX verifica-se que a presença feminina nas instâncias de representação política continua baixa em quase todo o mundo, principalmente nas instâncias mais elevadas hierarquicamente. As democracias ocidentais definem espaços e direitos distintos para homens e mulheres, excluindo-as da esfera pública e da cidadania política por muito tempo. As desigualdades nas relações sociais de gênero e essa herança dificultam o equilíbrio entre homens e mulheres nas áreas da representação política.

A luta pelo direito ao voto desencadeou outras ações afirmativas para a conquista da cidadania política das mulheres. Foi o resultado de mobilizações e

discursos de mulheres e homens no mundo. Esta e outras conquistas transformaram radicalmente a vida das mulheres e dos homens. Porém, a conquistas dos direitos políticos formais, relativos ao voto e à representação, não foram suficientes para alterar o processo histórico de exclusão a que as mulheres eram submetidas.

A adoção de políticas de cotas para mulheres ou de cotas por sexo é consequência da luta pelo voto para reequilibrar a participação política das mulheres dentro dos partidos políticos e no Congresso Nacional.

A adoção de mecanismos, que afirmam, recupera e redistribui os direitos, vem sendo aplicado para equilibrar as relações de gênero, raça/etnia, mesmo não sendo novidade, o tema adquire nova força e gera polêmica, quando a decisão passa por conceder uma maior divisão de poder. Assegurar cotas de no mínimo 20% para as mulheres chefes de família terem preferência no recebimento de financiamento para a casa própria é algo tranquilo, o problema é assegurar cotas para que as mulheres interfiram diretamente nos destinos dos financiamentos. Beneficiar as mulheres é uma coisa, compartilhar com elas o poder de decisão sobre a implementação de políticas é outra (MIGUEL, 2000, p. 17).

O investimento na qualificação das mulheres ou a proteção ao trabalho feminino por intermédio de incentivos específicos, seriam outras medidas de ação afirmativa. Todas com o objetivo de diminuir a distância da representação de mulheres e homens, no caso da cotas por sexo, em diferentes áreas da vida, significando um empoderamento das mulheres.

As ações afirmativas à redistribuição, compensação ou afirmação de direitos e de equidade. O caráter redistributivo e compensatório é a inovação das políticas de ação afirmativas e com as cotas ele se mostra com maior clareza. (MIGUEL, 2000, p. 18)

Mas o que são, afinal, ações afirmativas? Se quase exaustiva, a discussão em torno do significado desta expressão ainda não foi esgotada. De um modo geral, consensual mesmo, a noção aparece associada a um tipo de política corretiva: as iniciativas de ação afirmativas seriam aquelas que têm como objetivo amplo corrigir uma defasagem entre o ideal igualitário predominante e/ou legitimado nas modernas sociedades democráticas e um

sistema de relações sociais marcado pela desigualdade e pela hierarquia. (MIGUEL, 2000, p. 18 apud STROZENBERG, 1996, p. 221)

A ampliação da cidadania social seria fundamental para as políticas de ações afirmativas. Refletir a teoria e os direitos sociais auxilia a compreensão das ações afirmativas, buscando fortalecer e ampliar a cidadania social. Como consequência, a cidadania social torna-se o ponto de referência para pensar o conjunto de expectativas de cada cidadão.

Esta reflexão teórica da natureza e dos conteúdos dos direitos sociais subsidia a compreensão das ações afirmativas como uma das expressões que buscam fortalecer a ampliação da cidadania social. Com efeito, a cidadania social chega a ser o ponto de referência para pensar o conjunto de expectativas que cada cidadão expressa para obter garantias de segurança na vida e no trabalho que possam preencher os conteúdos de dignidade e liberdade.

O segundo elemento para compreender a reorganização das relações sociais diz respeito a emergência das políticas de igualdades de oportunidades. Nesse caso, volta a ser evidenciado o conflito redistributivo. (MIGUEL, 2000, p. 18 apud CAPPELLIN, 1999)

Era impensável que as mulheres ocupassem os mesmos espaços que os homens em uma sociedade patriarcalista e arcaica, da mesma forma como era impensável os negros assumirem posições de poder. As mulheres e os negros eram considerados seres humanos de segunda classe. Por isso, as políticas de cotas foram utilizadas inicialmente no combate ao racismo, e depois, na batalha contra o sexismo.

Tais ações afirmativas são amparadas pelo conceito de igualdade material. A igualdade que se busca obter com essas medidas, portanto não é apenas a igualdade formal, descrita na lei máxima de tudo a equiparação com direitos na prática.

Trata-se da aplicação do famoso brocardo jurídico Aristotélico, que dá ensejo ao princípio da isonomia, pelo que o igual deve ser tratado igualmente e o desigual desigualmente, na medida exata da sua diferença.

A inclusão do debate sobre a igualdade política das mulheres é de suma importância, apresentando-se como medida positiva a adoção de quotas destinadas as mulheres nos assentos legislativos. Essa iniciativa tem como

objetivo a ruptura parcial da desigualdade entre mulheres e homens no campo da representação política.

A esse respeito Carole Pateman (1992, p. 40), enfatiza que:

A sociedade pode ser vista enquanto um conjunto de vários sistemas políticos, cujas estruturas de autoridade têm um efeito importante sobre as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro deles; assim, para o funcionamento de uma política democrática a nível nacional, as qualidades necessárias aos indivíduos somente podem se desenvolver por meio da democratização das estruturas de autoridade em todos os sistemas políticos.

Autores como Berelson, Dahl, Sartori e Eckstein dão maior ênfase do sentido da estabilidade do sistema político mais que Schumpeter, mas todos se unem na crítica contra a teoria “clássica” da democracia (Rousseau e Stuart Mill) (Pateman, 1992, p. 42). A autora afirma que a teoria de Dahl, de poliarquia, pode ser “uma teoria satisfatória a respeito da igualdade política”. Fica-se no campo das formalidades no preenchimento alguns requisitos formais/legais. Ou seja, as democracias estão garantidas, segundo as regras do jogo pré-estabelecidas, cuja ideia de igualdade está, desde já, presumida. Para Pateman (1992, p. 42-43) estes autores da democracia compreendem por igualdade política:

Igualdade política refere-se à existência do sufrágio universal (um homem, 7 um voto) com sua sanção por meio da competição eleitoral por votos e, mais importante, refere-se ao fato da igualdade de oportunidades de se ter acesso para influenciar aqueles que tomam as decisões por meio de processos intereleitorais, pelos quais diferentes grupos do eleitorado conseguem fazer com que suas reivindicações sejam ouvidas. Os representantes oficiais não apenas escutam os vários grupos, mas esperam ser afetados de modo significativo se não apaziguarem o grupo, seus líderes ou seus membros mais vociferantes.

As ações afirmativas criadas com as cotas eleitorais de gênero, surgem no contexto em que as diferenças entre homens e mulheres na representação parecem ser incompatíveis com a própria democracia. Por isso, que se apresenta necessária a sua implementação do modelo representativo.

Em verdade, a história brasileira demonstra a efetiva participação das mulheres em todas as áreas de influência, e se salienta que estas nunca

deixaram de exercer seu papel, de modo essencial, para a construção do País. Pelo fato de não terem a oportunidade, de aprender a ler e escrever até o final do século XIX, ficaram à mercê de qualquer investigação ou questionamento sobre sua trajetória.

Antony Downs, formulou uma teoria que explica porque não havia a igualdade política na democracia (PATEMAN, 1992, p. 44). Diferente do que prega o discurso liberal os votos não tem o mesmo peso. O que existe na verdade, é a prevalência dos interesses de quem possui mais recursos coletivos. O enfoque na desigualdade demonstra que nas bases da atuação política estão longe de ser neutras em relação as vantagens existentes na sociedade.

Um dos grandes defensores da democracia representativa, John Stuart Mill, restringia as atribuições do poder legislativo e defendia um sistema eleitoral diferenciado ou seja já considerava o sufrágio universal como um princípio desejável, mas que na prática deveria ser evitado pelo receio de que prevalece-se a vontade dos trabalhadores que correspondia a maioria da sociedade. Assim, além de defender o voto plural acreditava que os pobres, os analfabetos e aqueles que não pagassem impostos não deveriam ter o direito ao voto.

Para Mill (1986, p. 70), “a ideia pura da democracia “é” governo de todo o povo por todo o povo, igualmente representado”, o que requer representação proporcional, de tal forma que a minoria não sejam negados representantes do governo.

Inclusive Held (1987, p. 46), menciona que se o direito a votos iguais não for estabelecido não haverá mecanismos que possam levar a igualdade em consideração e proporcionar um procedimento decisório que resolva as diferenças entre as ideias e preferências dos cidadãos.

Nesse aspecto, durante muitos anos, as ativistas feministas brasileiras uniram forças com o objetivo de ampliar seus direitos e se emancipar por meio de movimentos organizados, que trariam importantes conquistas para o gênero.

Todavia, a geração feminista, o pós-feminista como é chamada por alguns, ainda encontra algumas barreiras para atingir maiores proporções, pois, como sua ação não se limita apenas à esfera da vida privada, mas

também atua na ordem econômica e cultural, infelizmente não exerce nenhuma influência que atinja grande parcela da população feminina, embora suas condutas reflitam de maneira transformadora para a libertação e superação da condição social que lhes é imposta (TOURAINÉ, 2007, p. 110).

O conservadorismo ainda possui forte influência, limitando a representatividade feminina, principalmente no atinente ao plano das organizações políticas e ao mercado de trabalho. Apesar de exercerem as mesmas funções que os homens, há uma defasagem salarial que ainda não está sendo totalmente superada.

Apesar de tudo, atualmente o regime democrático brasileiro se torna um facilitador para a conquista de igualdade de direitos, e aquela sociedade, que fomentava a exclusão e a submissão feminina, está sendo deixada para trás, juntamente com o sistema autoritário que impedia a participação da mulher no seio de sua comunidade. Isto, graças ao movimento feminista, que se fortaleceu e rompeu barreiras, gerando uma superação social.

Assim, torna-se evidente a necessidade de redução das discrepâncias entre os sexos, embora não signifique negar a uma diversidade, mas sim considerar as necessidades específicas de cada um.

Nesse sentido, todas as políticas públicas e ações governamentais devem ter como intuito estratégias de ação e atuação de forma integrada e eficaz, identificando as prioridades relativas a questões ligadas à condição de mulher.

Por isso, incumbe ao Estado e à sociedade civil realizarem ações sociais buscando a redução da desigualdade de gênero, primeiramente planejando estratégias adequadas a cada espécie de diferença, já que o desenvolvimento de políticas públicas de gênero pelos governos locais é um processo ainda em construção e ainda carece de legislação que regulamente determinadas situações, principalmente no campo político.

Contudo, apesar da evolução nas candidaturas femininas os resultados eleitorais continuam aquém do percentual da lei. As mulheres se candidatam, mas não conseguem se eleger. Devido tanto, a questões culturais na conformação do quadro da representação política feminina. Estudos realizados, indicam que obstáculos de ordem prática, como as condições de atuação política ao país, e simbólica, como os preconceitos e estereótipos, dificultam a inclusão das mulheres. Além disso, a situação negativa do gênero feminino

aliada às desvantagens sociais das mulheres proporciona um cenário desanimador para a competição eleitoral feminina (NORRIS e INGLEHART, 2001).

No entanto, as ações afirmativas, tem como objetivo amortecer os efeitos desses condicionantes por meio da imposição de medidas reparatórias ou distributivas. Se a ação brasileira não está sendo adequada para inserir mais mulheres na arena de poder deve ser por outros fatores relacionados às deficiências do próprio dispositivo.

A legislação que estabeleceu a Lei de Cotas possui alguns itens que a tornam pouco eficaz e não veio acompanhada de medidas capazes de alterar a dinâmica do processo eleitoral. Os números indicam que muito há por fazer nesse campo. A possibilidade de que as vagas reservadas não sejam preenchidas por mulheres constitui uma das fraquezas da atual legislação. Trata-se de questão relevante para eventual proposta que corrija essa deficiência

Os resultados confirmam que a mera reserva de vagas, sem a obrigação de preenchê-las, tem sido insuficiente como instrumento de estímulo aos partidos para que apresentem candidaturas de mulheres nas eleições proporcionais. A lógica político-eleitoral ainda é mais forte na escolha das candidaturas que a lógica do gênero expressa na lei de cotas. A forma mais direta de resolver essa insuficiência consiste em estabelecer a obrigatoriedade do preenchimento, com sanções ao partido em caso de não cumprimento. Assim como, garantir a reserva de vagas nos assentos legislativos para as candidaturas femininas.

Então, o papel das instituições nesse processo, se mostra essencial, pois o sistema eleitoral brasileiro pode barrar a eficiência da política de cotas. Tendo em vista que, em eleições de voto unipessoal, onde o eleitor escolhe o candidato e não uma lista partidária, as mulheres que conseguem se eleger, o fazem por mérito próprio, as ações afirmativas não auxiliam em nada. Nesse contexto, o próximo tópico pretende examinar essas questões e identificar a insuficiência da implementação das políticas de quotas eleitorais.

3.3. A insuficiência das políticas de quotas eleitorais no Brasil

Nas democracias representativas o poder é exercido por representantes eleitos por todo o povo, segundo normas que constituem o chamado sistema eleitoral, variante de país a país. As eleições livres e legítimas são realizadas nos termos da legislação específica que estabelecem o processo eleitoral e a distribuição dos cargos em disputa.

No Brasil o sistema eleitoral é fundamentalmente regulado pela Constituição Federal, pelo Código eleitoral, pela Lei dos Partidos Políticos, pela Lei de Inelegibilidade e pela Lei Eleitoral e por uma vasta gama de dispositivos legais correlatos. É importante destacar, pois é exigência da ordem jurídica, que a legitimidade do pleito depende da observância de normas previamente definidas.

No entanto, a representação nunca é perfeita e resulta sempre aproximada (ARBLASTER, 2004, p.113). Esse problema fica extremamente agudizado, quando em uma sociedade apenas a maioria ou até a maior das minorias for a única representada. Nessa esfera o sistema eleitoral tem forte influência. As normas que definem as eleições podem favorecer a presença de várias correntes partidárias ou restringir a representação a um ou dois partidos

A conquista da política de cotas por sexo em processos eleitorais faz parte de um processo mundial, como foi a conquista pelo sufrágio feminino. Estas políticas interferem nas hierarquias de poder e alteram as relações desiguais entre homens e mulheres. Estas políticas modificam e trazem a mulher para a cena política, contribuindo para unir o mundo de mulheres e homens.

Diversos autores afirmam ser fundamental entender os aspectos ligados ao sistema eleitoral para interpretar os resultados quantitativos das cotas de representação. Pois, quando nos referimos a minorias excluídas, como o caso das mulheres na esfera política, por meio da implementação de ações afirmativas, um sistema eleitoral pode ser mais compreensível e proporcionar resultados mais positivos do que outros.

A partir de tais premissas, cabe analisarmos o sistema de representação majoritário, aquele no qual o Brasil está inserido, como “distrital puro”, o candidato que obtiver o maior número de votos é eleito, enquanto no sistema proporcional a escolha é partilhada, pois a exigência é que se atinja o número mínimo de votos (quociente eleitoral). Os sistemas majoritários estão

mais ligados à ideia de democracia representativa, em virtude de uma maioria de cadeiras ser concedida para uma minoria do eleitorado, enquanto o sistema proporcional relaciona-se com a ideia de democracia participativa (MORAES, 2005).

A representação majoritária facilita o controle dos eleitores sobre a natureza do governo, pois um só partido governa sem a necessidade de alianças, e poderá ser recompensado ou punido nas eleições subseqüentes de acordo com o seu desempenho (NICOLAU, 2004). Esse sistema favorece com que o representante fale e vote em nome da maioria do grupo representado, enquanto a opinião da minoria não estaria representada, ou estaria sub-representada no processo de tomada de decisões. O grande inconveniente desse tipo de representação é não espelhar proporcionalmente a vontade popular por não refletir a distribuição dos votos.

Os sistemas de representação proporcional são mais democráticos, na medida em que tentam garantir a representação de opiniões e vontades, proporcionalmente ao peso delas, reproduzidas nos partidos (ARBLASTER, 2004). Nos países que adotam esse sistema, há uma gama ampla de opções para o eleitor, oferecidas em listas partidárias, enquanto os majoritários geralmente propõem candidatos individuais. Parece que a representação proporcional tende a garantir a presença das minorias nas diversas circunscrições eleitorais, segundo o número de votos recebidos. Existe a pretensão, pelo menos em tese, de reproduzir a divisão do número de cadeiras do parlamento, de maneira mais próxima e fiel possível, à representação proporcional dos partidos (MORAES, 2005). Portanto, esse sistema é o que produz a maior correspondência entre a proporção total de votos lançados para um partido nas eleições e a proporção de assentos que o partido obtém na legislatura. Embora na prática, a maior ou menor correspondência entre votos e cadeiras dependa de uma série de fatores.

Essa representação proporcional apresenta índices mais altos de participação de mulheres nos parlamentos, por refletir as feições do eleitorado, se comparado aos sistemas majoritários. O nível de competição partidária, em termos de número de partidos e seus graus de polarização ideológica, é outro fator que pode influenciar as oportunidades das 35 candidaturas femininas. Além disso, para Nicolau (2004), esse sistema, sobretudo em distritos com alta

magnitude¹⁹, permite com maior facilidade estabelecer mecanismos de ação positiva, como as cotas eleitorais.

Entretanto, os estudos de Siaroff (2000) e Norris & Inglehart (2001) indicam que o aumento da competição partidária e a presença de distritos de alta magnitude não são garantias para a eleição de mulheres. Para esses autores, a cultura política do país é mais impactante para a representação de mulheres no parlamento.

No Brasil vigora o sistema proporcional, portanto, nesse aspecto, o país poderia ser enquadrado entre os que apresentam uma situação mais favorável para as mulheres. No entanto, no interior do sistema de representação proporcional há um fator que ganha relevância na avaliação da eficácia das cotas: o sistema de composição de listas de candidaturas e votação (ARAÚJO, 2001a). A forma como os partidos estruturam as suas candidaturas e como os eleitores escolhem os parlamentares parece ser fundamental para explicar os resultados alcançados pelas cotas de representação. Por isso é importante entender a diferença entre os processos que adotam lista fechada, lista flexível ou lista aberta.

No sistema proporcional mediante lista partidária fechada, o partido determina uma ordem inalterável de candidatos previamente às eleições (MAINWARING, 1991, p. 36). Se ele conquistar cinco cadeiras, os cinco primeiros nomes da lista são os eleitos. O eleitor escolhe um partido, mas não vota em um candidato específico desse partido. Superando as disputas pessoais, a preferência eleitoral, no sistema de listas fechadas, recairia sobre os partidos, portanto sobre programas e linhas ideológicas. Para Araújo (1998), os sistemas de listas fechadas parecem possibilitar uma atuação mais coletiva e menos competitiva entre os candidatos durante as eleições e evitam a competição entre homens e mulheres do mesmo partido.

Com as listas fechadas a disputa eleitoral, em vez de operar-se na sociedade, se instala primariamente no partido, pois só serão eleitos os que ocuparem os primeiros lugares nas listas. Do pré-ordenamento deriva uma pré-eleição, pois a ordem na lista partidária é decisiva. O problema, porém, aparece quando não há regras nacionais regendo o procedimento de ordenamento das listas.

Nesse caso, a influência de alguns candidatos na máquina partidária poderia levar à oligarquização das eleições. Mas, quando se adotam critérios para determinar o preenchimento das listas, torna-se viável a aplicação de políticas de ação afirmativa. Com a vantagem de que em um sistema de listas fechadas a alteração promovida na lista dos candidatos seja transferida quase automaticamente para os eleitos (MIGUEL, 2000).

Outra modalidade, a lista flexível é aquela na qual o partido apresenta uma lista fechada, mas não bloqueada. O eleitor pode escolher a lista de candidatos na ordem em que foi apresentada, ou alterar a ordem dos candidatos, redefinindo a prioridade dos nomes. Se os eleitores concordam com a lista, eles votam no partido. Caso não concordem, podem indicar a preferência por determinados candidatos, o que é feito de duas maneiras: assinalando o nome da lista ou reordenando suas preferências (NICOLAU, 2004, p. 44).

Embora haja a possibilidade, estudos realizados nos países que adotam a lista flexível, indicam que raramente ocorre alteração na ordem dos candidatos definida pelos partidos, e o impacto do voto preferencial se torna mínimo. Por isso, os resultados das cotas para representação política em sistemas de listas semifechadas tendem a ser parecidos com o que ocorre nas listas fechadas. Finalmente, em sistemas de listas abertas (voto nominal) são os eleitores que definem quais nomes da lista serão eleitos, como é o caso brasileiro para o Legislativo. Essa modalidade de lista existe em, apenas, mais quatro países do mundo além do Brasil.

No Brasil os partidos apresentam uma lista aberta de candidatos, definida, em princípio, com base no número de cadeiras em disputa, e onde o eleitor escolhe apenas um nome. Há um quociente eleitoral mínimo a ser alcançado para que o partido tenha direito à representação (ARAÚJO, 1998, p. 88). Como o eleitor vota no candidato, independentemente do partido, a possibilidade de grandes disparidades entre a composição das listas dos partidos/coligações e a do parlamento é bem maior. Devido a essas disparidades, as cotas de candidaturas parecem não funcionar quando aplicadas em sistemas proporcionais de lista aberta.

De forma, que podemos averiguar que no interior dos sistemas proporcionais a escolha em lista fechada tende a favorecer o trabalho das

candidatas mulheres na disputa eleitoral, principalmente em razão de possibilitar uma maior eficácia para as quotas. Estando, o Brasil muito atrás de outros países, pois apesar de possuir política de quotas, o fraco desempenho eleitoral das mulheres brasileiras pode ser, creditado ao sistema eleitoral.

O argumento liberal de que as mulheres disputam em condições de igualdade com os homens foi derrubado tanto nas relações de trabalho quanto na competição política. Os indicadores econômicos demonstram que as brasileiras ainda recebem salários menores que os dos homens. Portanto, de maneira geral, elas possuem menos capital financeiro. Soma-se a isso o fato de a mulher brasileira deter, também, menos capital político.

Na eleição por listas fechadas, as cotas para candidaturas femininas seriam mais fáceis de operacionalizar. A “*Ley de Cupos*”, na Argentina, é um exemplo no qual, obrigatoriamente, as candidatas têm que constar pelo menos nas 3ª, 4ª e 5ª posições nas listas (JONES, 1998).

Apesar da intensa participação das mulheres na luta pela democratização e na Constituinte, o número de deputadas na Câmara não chega a ultrapassar 10%.

Esta percentagem mostra a continuidade da exclusão feminina no poder formal, porém deve-se destacar que esta exclusão não é exclusividade do sistema político brasileiro. Acontece também em grande parte das democracias ocidentais, principalmente em países democráticos.

O quadro de exclusão das mulheres desse espaço público é grave. Apenas 15 países apresentam uma participação de mulheres na Câmara Baixa, ou Câmara dos Deputados, superior a 30%. O Brasil encontra-se no grupo de 70 países com pior desempenho, inferior a 10%. Em âmbito legislativo estadual e municipal, o percentual de mulheres gira em torno de 12% e em âmbito executivo é bem abaixo. (RODRIGUES, 2003a, p. 3).

A partir da constatação da pouca representação feminina em cargos de direção e de decisão política e a partir da discussão sobre a necessidade de um equilíbrio maior entre os sexos no poder, as propostas de cotas mínimas e máximas por sexo vêm se transformando em um dos instrumentos mais incisivos das políticas de ação afirmativa, tornando possível uma redistribuição efetiva do poder.

Essa quase ausência de representação feminina se reproduz no legislativo em diferentes países da América Latina, Caribe, Estados Unidos e da África. E ainda é muito desigual mesmo em países que passaram por processos revolucionários recentes.

O primeiro país da América Latina a implantar o sistema de cotas no legislativo é a Argentina, em 1991, assegurando no mínimo 30%, das listas dos partidos para as mulheres. Logo depois, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Uruguai, República Dominicana, Chile, Cuba, Costa Rica, Panamá e Venezuela aprovam legislações que garantem ou encorajam a participação das mulheres em cargos decisórios, seja nas listas eleitorais, nos órgãos públicos ou nos partidos políticos.

Na Câmara dos Deputados da Argentina e no Senado do Paraguai, o aumento da presença das mulheres acompanhou o nível das respectivas cotas. As cotas produziram pequenos efeitos nas Câmaras dos Deputados da Bolívia, Brasil, Panamá e do Paraguai e nos Senados da Bolívia e Venezuela.

O debate sobre as cotas para as mulheres nos partidos políticos no Paraguai se inicia em 1990. E o primeiro partido a introduzir em seus estatutos uma cota mínima de 20% para mulheres e 20% para jovens menores de 30 anos é o Partido Colorado. Em 1992 a constituinte daquele país assegurou dentre várias conquistas a igualdade de direitos e obrigações, sem limitações por razões de sexo e consagrou o princípio da não discriminação.

Todos esses países com leis de cotas elegem seus Parlamentares a partir de listas partidárias usando representação proporcional, embora em alguns destes países seja utilizada um percentual fixo de Parlamentares escolhidos por representação distrital. Os países latino-americanos estipulam um percentual mínimo para as mulheres.

O Congresso da República da Venezuela assina em 1993, a *Ley de Igualdad de Oportunidades para La Mujer*, afirmando que “a participação da mulher em associações civis, partidos políticos e sindicatos, se fará em igualdade de condições com os demais integrantes destas instituições”. (MIGUEL, 2000 apud, CARACAS. 1994).

A Conferência de Beijing, na China, em 1995, patrocinada pela ONU, propôs a legitimação de política de cotas em âmbito mundial. Abria-se caminho

para que fossem implantadas em boa parte dos países que enviaram suas representantes a esse encontro. (BORBA, 1998).

São vários os exemplos que evidenciam a tendência mundial de adoção de medidas que visem diminuir a desigualdade entre homens e mulheres nas esferas do poder. Porém, as dificuldades e as resistências são grandes, mesmo baseadas em uma discussão que envolve democracia e igualdade.

Contudo, os aspectos socioeconômicos e culturais evoluem lentamente. As ações afirmativas, como as cotas de candidaturas, procuram acelerar o processo de mudança por meio da imposição transitória da igualdade material. Além disso, espera-se que, dentre outras mudanças estruturais, o equilíbrio artificial que as cotas provocam possa contribuir para que a situação de desigualdade se transforme com mais velocidade também no âmbito cultural.

Dentre os regimes democráticos, os países nórdicos foram os pioneiros na implementação de estratégias de discriminação positiva (por volta dos anos 70)³¹. Lá, as ações afirmativas foram adotadas como política voluntária dos partidos políticos e são responsáveis pelos incrementos visíveis das mulheres nas instâncias de representação. Suécia, Noruega e Finlândia respondem respectivamente, por índices de 47,3%, 37,9%, 42,0% de mulheres na câmara baixa. (SIAROFF, 2000). Observa-se que esses países levaram quatro décadas para chegar aos altos níveis de participação feminina registrados hoje.

De forma que, o fator tempo é um condicionante que precisa ser levado em conta na avaliação do desempenho de suas políticas de cotas. Além disso, há registros de que a ampla atuação e a pressão femininas aliadas à cultura igualitária foram significantes para o alto nível de inclusão social das mulheres naqueles países. Entretanto, a maior parte das ações afirmativas determinadas em lei está concentrada em países de democracia recente. Há indícios de que as estruturas institucionais menos consolidadas desses países estariam mais abertas a legislações inovadoras. Contrariamente, democracias consolidadas seriam menos receptivas às cotas (ARAÚJO, 2001^a). Além disso, o fator cultural parece ser determinante para a assimilação de ações em favor das mulheres. Norris e Inglehart (2001) demonstram em sua pesquisa que países fundamentados em valores tradicionais apresentam percentuais menores de

mulheres no parlamento. São exemplos: a França, a Itália e a Inglaterra, que consideraram inconstitucionais os projetos de lei que previam cotas para mulheres no legislativo nacional.

Entretanto, naqueles países, alguns partidos políticos tomaram a iniciativa de reservar as candidaturas voluntariamente. Na Europa, até o momento em que esta pesquisa foi concluída apenas três países, incluindo a Bélgica, haviam aprovado cotas em lei para o parlamento nacional³². Em alguns países da Ásia e da África são adotadas cotas que incidem diretamente sobre o parlamento, por meio de reserva de assentos para serem ocupados pelas mulheres.

O mérito dos países que superaram a resistência masculina e aprovaram medidas eficazes no combate à sub-representação das mulheres está, na maioria dos casos, intimamente ligado à cultura de igualdade e de participação dessas sociedades, como também da inserção das mulheres em movimentos reivindicatórios. A cultura política quando igualitária parece somar forças com as ações afirmativas e, independente do tipo de cotas ou do sistema eleitoral, gera efeitos positivos para a inclusão das mulheres na vida política.

Portanto, uma das explicações para o baixo desempenho eleitoral feminino no Brasil invoca questões relacionadas com a cultura política. Com efeito, a cultura patriarcal brasileira introjeta e confirma a desigualdade de gênero. Por causa dela, as mulheres não são vistas como agentes políticos capazes. Essa é a maior barreira ao ingresso da mulher na esfera da representação.

No entanto é interessante observar que muitos países latino-americanos com trajetórias e culturas políticas semelhantes às do Brasil apresentam quadros bem mais favoráveis em relação à participação política feminina. Esses países conseguiram bons resultados devido às políticas de cotas. O que nos leva a crer que ações positivas eficientes transformam a realidade mesmo diante de condições culturais desfavoráveis.

No Brasil, a aprovação da política de cotas e a sua implantação é, em si, um fato positivo, pois possibilita tornar visível a sub-representação das mulheres e estabelecer as responsabilidades do estado quanto à alteração deste quadro. Mas faz-se necessário também que isso se traduza em

resultados eleitorais. Porém, a legislação brasileira de cotas é meramente indicativa. Os partidos não são sequer obrigados a preencher efetivamente as vagas.

Foi o que ocorreu, aliás, na maioria dos casos. Além desse, as análises das eleições realizadas sob vigência da lei enfatizam outros aspectos negativos. Destacam-se a ampliação do número total de candidaturas permitidas aos partidos, que possibilitou a inscrição do mesmo contingente de candidatos masculinos sem que se verificassem deslocamentos; e a inexistência de sanção no caso do não cumprimento da lei (a sanção é fundamental para que a cota funcione).

Importa, ainda, enfatizar que o processo de aprovação da proposta de cotas no parlamento ocorreu sem polêmicas ou maiores oposições. Isso sugere que os legisladores pareciam prever que a lei seria incapaz de alterar os padrões eleitorais do país, ou seja, de aumentar a representação das mulheres. No que diz respeito à eficácia social, foi como se a lei de cotas tivesse sido aprovada para não funcionar, tal como tantas outras legislações em vigor no país.

Ao passo que, a cultura tradicional, caracterizada por relações verticais e de autoridade e dependência, representa uma barreira que as iniciativas de cotas precisam transpor. A análise dos resultados das cotas no Brasil em comparação com as experiências dos países nórdicos coloca em evidência as diferenças culturais que separam a eficiência da ineficiência dessas políticas. Os índices brasileiros são baixos principalmente por causa da cultura política tradicional. O comportamento político brasileiro perpetua as desigualdades estruturais presentes na sociedade, entre elas a baixa representação política feminina.

Veremos no próximo capítulo que apesar de se apresentarem ineficientes as ações afirmativas até aqui implementadas, por meio da discriminação positiva e por meio da ampliação do percentual de quotas, assim como, a ampliação dos mecanismos de financiamento para as mulheres nas campanhas eleitorais, existem condições de se criar uma política de quotas para as mulheres no sistema proporcional, com o objetivo de ampliar a participação feminina na democracia representativa brasileira.

4 CONDIÇÕES E POSSIBILIDADES DE UMA POLÍTICA DE QUOTAS PARA MULHERES NO SISTEMA PROPORCIONAL VISANDO A AMPLIAÇÃO DE SUA PARTICIPAÇÃO NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BRASILEIRA

A participação política da mulher encontra ainda muitos déficits e poderia ser muito maior, contudo muitas mulheres ainda estão submissas aos conceitos machistas da sociedade, que se intitula democrática. Apresentando-se necessária a ampliação dos estudos e a formação na área de políticas públicas para que se consiga proporcionar uma inserção maior nos processos partidários e no sistema eleitoral.

Era impensável que as mulheres ocupassem os mesmos espaços que os homens em uma sociedade patriarcalista e arcaica, da mesma forma como era impensável os negros assumirem posições de poder. As mulheres e os negros eram considerados seres humanos de segunda classe. Por isso, as políticas de cotas foram utilizadas inicialmente no combate ao racismo, e depois, na batalha contra o sexismo (VAZ, 2008, p.42).

De forma a gerar uma participação maior, das mulheres, na esfera política, podemos observar a existência de dois tipos de cotas, a primeira as

cotas para as candidaturas e a segunda a reserva em assentos no parlamento. O primeiro refere-se a porcentagem mínima dos candidatos que devem ser do sexo feminino, na lista eleitoral dos partidos políticos, essa porcentagem é determinada pela constituição por leis eleitorais ou pela legislação interna dos próprios partidos.

Por outro lado, o segundo tipo, consiste em determinar certo número de assentos no parlamento, que devem ser ocupados por mulheres em uma legislatura. Esse número de assentos é especificado pela constituição ou pela legislação eleitoral, e a ocupação dos cargos deve ser realizada por meio de eleição ou nomeação.

A legislação brasileira propõe apenas cotas mínimas ou máximas para ambos os sexos, visando a neutralidade de gênero, mas com relação apenas as cotas para as candidaturas. Apresentando-se de extrema necessidade a implementação da reserva nos assentos, para que se atinja os objetivos democráticos e se confira efetividade ao princípio da igualdade.

4.2A discriminação positiva

O princípio da igualdade se projeta em diversas dimensões. Em termos de teoria do Estado e decodificado o sentido do Estado de Direito democrático e social, Canotilho e Moreira (2007, p. 336/337) aludem à dimensão liberal, da ideia de igual posição de todas as pessoas perante a lei, geral e abstrata, considerada subjetivamente universal em virtude da sua impessoalidade e da indefinida repetibilidade na aplicação, à dimensão democrática, proibição de discriminações tanto positivas, como negativas, na participação no exercício do poder político e à dimensão social, impondo a eliminação das desigualdades fáticas econômicas, sociais e culturais.

Podemos assim, dizer que existe uma dimensão negativa e outra positiva do princípio da igualdade. A primeira exprime-se por meio de uma proibição à discriminação indevida e, por isso, tem em mira a “discriminação negativa”, ou apenas “discriminação”, o sentido usual do termo, que encerra um sentimento ruim.

A segunda exprime-se por meio de uma determinação de discriminação devida e, por isso, tem em mira a assim chamada “discriminação positiva”, ou

“ação afirmativa”. De forma que, a igualdade tanto é não discriminar, como discriminar em busca de uma maior igualização, ou seja, discriminar positivamente. Cabe ao Direito, então, não apenas defender a igualdade contra violações, mas também promover a igualdade com distinções. (SILVA, 2005, p. 50).

As normas jurídicas devem não apenas ser aplicadas a todos indistintamente, num sentido, de evitar discriminações negativas, mas também favorecer de modo diferenciado aqueles que estejam em situações de indevida desvantagem social, ou seja, os fragilizados, os oprimidos, as minorias, ou impor um gravame maior aos que estejam numa situação de exagerada vantagem social.

Assim, a discriminação negativa como a positiva podem ser obtidas quer por mecanismos jurídicos de repressão (sanções penais, ou melhor, consequências jurídicas desfavoráveis), quer por mecanismos jurídicos de estímulo (sanções premiaias, ou melhor, consequências jurídicas favoráveis). Apresenta-se, assim, a função promocional do Direito, que, com uma técnica de encorajamento, por meio de estímulos e vantagens (sanções premiaias), de modo coativo ou não, intervém para promover comportamentos desejados, com vistas a modificar a realidade (BOBBIO, 1984, p. 13-31).

Limitando-se o presente estudo, a analisar a discriminação positiva, com o fito de proporcionar uma igualdade de gênero, ou seja, possibilitar o ingresso das mulheres no âmbito político, proporcionando uma igualdade material, no intuito de a partir de uma discriminação positiva, tornando iguais os desiguais. Mesmo que para isso, seja necessário a implementação de mecanismos que gerem uma desigualdade formal.

Assim, a igualdade prevista constitucionalmente, não deve ser interpretada de modo literal, como ocorre com a igualdade perante a lei, a qual todos são considerados iguais sem considerar as distinções de determinados grupos ou de cada caso concreto, mas devendo ser garantido um tratamento igualitário para todas as pessoas, de forma a atingir uma igualdade concreta e efetiva.

O princípio da igualdade implica, antes de mais, a proibição de discriminações indevidas. Por isso que um tratamento jurídico idêntico se impõe à primeira vista e é preciso justificar adequadamente as diferenças de

tratamento. Na formulação de Alexy (1993, p. 395), se não há nenhuma razão suficiente para a permissão de um tratamento desigual, então um tratamento igual impõe-se. Isso realça a função repressiva do Direito, como instrumento social dos mais importantes para combater a discriminação odiosa.

A igualdade significa, portanto, evitar discriminações injustificáveis, proibindo-se o tratamento desigual de quem esteja numa mesma situação, bem como promover distinções justificáveis, oferecendo um tratamento desigual para quem esteja numa situação diferenciada (injusta). Borowski (2003, p. 191) lembra que, “do princípio geral de igualdade decorre não apenas um dever de tratamento igual, mas também um dever de tratamento desigual”.

Essa lógica é traduzida por Alexy (1993, p. 397) na seguinte máxima complementar: “Se há uma razão suficiente para impor um tratamento desigual, então um tratamento desigual impõe-se.”.

Pode-se, assim, falar num dever de diferenciação sempre que isso seja necessário e oportuno para se alcançar uma igualdade efetiva. Nessa linha, Leivas (2002, p. 56) alude tanto à permissão quanto à obrigatoriedade de uma diferenciação, desde que escudadas em uma “razão suficiente que há de ser buscada no plano de um discurso jurídico racional com base em uma teoria da argumentação jurídica. Por certo parte-se, neste discurso, da carga de argumentação em favor do tratamento igualitário, ou seja, quem quer justificar um tratamento desigual tem o ônus de argumentar”.

A discriminação tem de ser razoável, não podendo prejudicar desproporcionalmente os discriminados desfavoravelmente ou beneficiar desproporcionalmente os discriminados favoravelmente.

Enfatiza Tavares (2006, p. 509) a necessidade de que “haja uma relação de proporcionalidade entre os meios e métodos empregados pelo legislador”. Segundo Weichert (2000, p. 247), os critérios de desigualação fixados na norma devem ser “manejados razoável e proporcionalmente em face das situações que se pretende desigualar e do fim da desigualação, ou seja, o tratamento atribuído às situações não pode, a pretexto de igualar, acabar por criar uma nova situação antiisonômica”.

A dinâmica da democracia faz com que as reivindicações sejam avaliadas e as respostas sejam oferecidas no contexto do tempo e no tempo do contexto. Há espaço para a política das formulações legislativas e dos planos

administrativos. A Constituição não deve estar sobrecarregada com soluções antecipadas (BERCOVICI, 2003).

Canotilho (2001, IX-X) revela o desencanto com um modelo de Constituição (dirigente) que pretende (utopicamente) enquadrar o mundo e moldar os sujeitos; a “metanarratividade emancipatória” que não se presta a desalienar, nem se ajusta às exigências da contemporaneidade.

Ações afirmativas são respostas políticas mais ou menos circunstanciais e devem ajustar-se ao contexto. Essa regra, contudo, comporta exceções histórica e ideologicamente justificadas. Não havendo transgressão à cláusula da igual proteção quando algum grupo perde uma decisão importante sobre os méritos do caso ou por intermédio da política, mas quando sua perda resulta de sua vulnerabilidade especial ao preconceito, à hostilidade ou aos estereótipos e à sua conseqüente situação diminuída – cidadania de segunda classe – na comunidade política (DWORKIN, 2005, p. 584).

Para que se possa identificar quem deve proporcionar a igualdade por meio de tratamento diferenciado, é de se reconhecer um dever jurídico de aspecto objetivo, relacionado, à dimensão objetiva dos direitos fundamentais, sob o encargo preponderante, mas não exclusivo, do Poder Público. Para encontrar quem faz jus à igualdade e requerer prestação concernentes, é de se reconhecer um direito subjetivo para a aplicação do princípio da igualdade que, nesta sua dimensão prestacional, de certa forma, passa a exercer a função de um direito subjetivo de igual acesso a prestações. (SARLET, 2005, p. 307).

O princípio da igualdade está previsto no rol dos direitos e garantias fundamentais da Constituição da República, precisamente no caput art. 5º, o qual preceitua que todos são iguais perante a lei, não havendo qualquer distinção, garantindo a todos a inviolabilidade do direito a igualdade.

A uniformidade perante o direito de que todos são iguais perante a lei, não se limita ao sentido meramente formal, pois essa declaração encobre as disparidades entre as pessoas. Sendo necessário que o próprio direito estabeleça meio eficazes para impedir as desigualdades e promover a igualdade real e concreta.

Todavia, com base no preceito constitucional, que estabelece a igualdade de todos perante a lei, por se tratar de norma fundamental, se pode afirmar que tanto o legislador como o aplicador do direito devem tratar a todos de forma

igualitária de modo a não fazer qualquer distinção. Mas, existindo o entendimento de que deve se aplicar a igualdade formal e material, para que se atinja uma igualdade mais justa.

O art. 5º, caput, consagra que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Deve-se, contudo, buscar não somente essa aparente igualdade formal (consagrada no liberalismo clássico), mas, principalmente, a igualdade material, na medida em que a lei deverá tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. Isso porque, no Estado social ativo, efetivador dos direitos humanos, imagina-se uma igualdade mais real perante os bens da vida, diversa daquela apenas formalizada perante a lei (LENZA, 2009, p. 679).

O operador do direito, ao aplicar o princípio da igualdade, não deve se basear apenas na igualdade formal, mas também na igualdade material, que se baseia no tratamento uniforme, resultando em igualdade condizente com a realidade.

Nesse sentido, a desigualdade existe e para que não existam diferenciações arbitrárias ou discriminações absurdas, a partir do princípio da igualdade, deve ser aplicada a denominada discriminação positiva, sem, todavia, incorrer em inconstitucionalidade. Sendo uma desigualdade necessária, amparada na discriminação positiva, com o objetivo de obter um resultado mais justo, já que as diferenças existentes entre os indivíduos não podem ser ignoradas.

A discriminação positiva ou ações afirmativas são políticas públicas ou programas privados criados com o intuito de diminuir as desigualdades havidas em relação às pessoas ou grupos em posição de inferioridade. São medidas compensatórias que tem, por escopo, combater as desigualdades fáticas advindas de desvantagens históricas e culturais, consequências de um passado discriminatório.

Na disciplina do princípio da igualdade, o constituinte tratou de proteger certos grupos que, a seu entender, mereciam tratamento diverso. Enfocando-os a partir de uma realidade histórica de marginalização social ou de hipossuficiência decorrente de outros fatores, cuidou de estabelecer medidas de compensação, buscando concretizar, ao menos em parte, uma igualdade de oportunidades com os demais indivíduos, que não sofreram as mesmas espécies de restrições. São as chamadas ações afirmativas (ARAÚJO, 2006, p. 134).

De forma que, discriminar positivamente é diferenciar de forma privilegiada determinado segmento ou setor da sociedade a fim de amenizar ou

reparar distorções e desigualdades. Vários são os exemplos de discriminação positiva na sociedade brasileira.

Há discriminação positiva na reserva de vagas para portadores de necessidades especiais em concursos públicos e nas empresas privadas; há discriminação positiva na reserva de vagas para as mulheres nos partidos políticos; há discriminação positiva na reserva de vagas para idosos nos estacionamentos públicos ou privados, e; para pessoas oriundas de escolas públicas por ocasião do ingresso na universidade.

Ante a necessidade de acomodar todas as pessoas em patamar de igualdade de condições perante os bens considerados essenciais a vida, por vezes se faz necessário o favorecimento de determinadas pessoas em detrimento de outras.

Desse modo, as pessoas ou grupos que se encontrarem em posição de inferioridade, poderão se valer da discriminação positiva ou ações afirmativas para poderem se igualar a determinados fatos ou situações. É a aplicação do princípio da igualdade material que visa dar efetividade aos casos concretos.

Como se observa, são medidas legais, que tem por objetivo aliviar todo tipo de discriminação. Cinge-se a um esforço voluntário ou obrigatório, com imposição governamental para impulsionar a igualdade de oportunidades em todos os âmbitos da sociedade.

Ações afirmativas são medidas privadas ou políticas públicas objetivando beneficiar determinados segmentos da sociedade, sob o fundamento de lhes falecerem as mesmas condições de competição em virtude de terem sofrido discriminações ou injustiças históricas (TAVARES, 2003, p. 422).

Como se percebe, as políticas públicas e privadas, definidas pelas ações afirmativas, são direcionadas para alcançar o princípio constitucional da igualdade material e para pôr fim a todo tipo de discriminação.

É impossível a uniformidade de tratamento para todos baseando-se no conceito de igualdade sem fazer qualquer distinção. As pessoas são diferentes em vários aspectos, tais como, gênero, idade, compleição física, sexo, entre outros. Assim, devem ser tratadas em conformidade com suas especificações no que tange a igualdade.

Assim, a fim de assegurar um tratamento uniforme de todo ser humano, é imprescindível a aplicação da igualdade material, resultando na igualdade real

e efetiva perante todos os bens da vida, tais como o acesso à saúde, à educação, ao trabalho, ao lazer, dentre outros bens indispensável para a vida.

Os seres humanos, perante a lei, dentro de suas especificidades, devem ser tratados de forma igualitária, isso porque, diante de desigualdade necessária haverá a discriminação positiva a fim de obter um resultado mais justo e equânime. Como leciona Mello:

(...), por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas. Para atingir este bem, este valor absorvido pelo Direito, o sistema normativo concebeu fórmulas hábil que interdita, o quanto possível, tais resultados, posto que, exigindo igualdade, assegura que os preceitos genéricos, os abstratos e atos concretos colham a todos sem especificações arbitrárias, assim proveitosas que detrimetosas para os atingidos (MELLO, 2011, p. 18).

O sistema normativo estipula condições em que se poderá desequiparar pessoas ou grupos, de forma que não haja violação ao princípio da igualdade, mas não será qualquer situação desigual que estará amparada pela discriminação positiva. O fato adotado como desigualizador tem que ser relevante, motivado, fundamentado e justificável e estar em plena sintonia com os preceitos constitucionais. A lei proíbe às desigualdades absurdas, arbitrárias, injustificáveis e desnecessárias.

Ademais, no que se refere à proibição de distinção por meio do fator gênero, melhor dizendo, homem e mulher, também equipara os direitos e obrigações (art. 5º, I), não obstante o sexo feminino há tempos tenha sido muito discriminado, nos dias atuais vem ganhando força social e jurídica em desfavor do gênero masculino.

O art. 226, § 5º, estabelece que os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher. Significa que tanto o homem quanto a mulher são responsáveis pela família, havendo paridade entre os cônjuges na relação familiar. Não há mais hierarquia na relação conjugal, visto que o poder patriarcal foi abolido com a edição do referido dispositivo. As mulheres foram conquistando seu espaço e tendo suas próprias opiniões, expondo-as, e não mais calando-se em submissão ao homem.

Sendo assim, ante a proibição de discriminar em função de sexo, a própria lei, em alguns casos, estabelece desigualdades entre homens e mulheres.

Em razão das distinções entre os indivíduos se faz necessária a aplicação da discriminação positiva sob o manto do princípio da igualdade. Assim, é extremamente necessário reconhecer a importância das desigualdades para que haja controle, moderação e harmonia em sociedade.

O instituto da discriminação positiva, cria um favorecimento a uma minoria de indivíduos marginalizados e inferiores, em consequência de um passado histórico e cultural discriminatório, como ocorre com as mulheres no âmbito político.

De forma, que as pessoas são privilegiadas com um tratamento diverso daqueles que não possuem as mesmas restrições, porém é uma discriminação positiva, que deve possuir amparo na norma constitucional. Contudo, não deve haver exagero na aplicação de referida medida, pois o fato discriminatório deve estar em plena sintonia com os critérios constitucionais.

As ações afirmativas, portanto, são medidas especiais com o objetivo de eliminar as desigualdades existentes entre grupos ou parcelas da sociedade que, em razão da discriminação sofrida, se encontram em situação desvantajosa na distribuição das oportunidades, como ocorre com a dificuldade das mulheres em ocuparem os assentos legislativos, em razão da discriminação que sofrem, assim como, pela falta de incentivo partidário, pois a obrigatoriedade da paridade de número de candidaturas, acaba apenas por incluir as mulheres em uma lista partidária, preenchendo o percentual obrigatório como “laranjas”, em virtude da dificuldade de efetivamente participar da concorrência política.

A uniformidade perante o direito de que todos são iguais perante a lei, não se limita ao sentido meramente formal, pois essa declaração encobre as disparidades entre as pessoas. Sendo necessário que o próprio direito estabeleça meios eficazes para impedir as desigualdades e promover a igualdade real e concreta.

O operador do direito, ao aplicar o princípio da igualdade, não deve se basear apenas na igualdade formal, mas também na igualdade material, que se

baseia no tratamento uniforme, resultando em igualdade condizente com a realidade.

Considerando as situações que desfavorecem pessoas ou grupos, por meio da discriminação positiva, foi possível estabelecer condições mais propícias para evitar desigualdade. Destarte, com base na lei, procura-se oferecer igualdade de condições para àqueles em patamar de inferioridade.

De forma que, o princípio da igualdade é preceito orientador, além de direito fundamental, o qual objetiva garantir a todo cidadão uma paridade de tratamento, por meio da igualdade material e formal, as quais devem ser aplicadas em conjunto.

Assim, o instituto da discriminação positiva, cria um favorecimento a uma minoria de indivíduos marginalizados e inferiores, em consequência de um passado histórico e cultural discriminatório, como ocorre com as mulheres no âmbito político. De forma, que as pessoas são privilegiadas com um tratamento diverso daqueles que não possuem as mesmas restrições, porém é uma discriminação positiva, que deve possuir amparo na norma constitucional. Contudo, não deve haver exagero na aplicação de referida medida, pois o fato discriminatório deve estar em plena sintonia com os critérios constitucionais.

4.2 Hipóteses de conformação para efetividade da participação da mulher na política brasileira: A ampliação do percentual de cotas e a ampliação dos mecanismos de financiamento para as mulheres nas campanhas eleitorais.

A maior parte da população brasileira é composta por mulheres, além de ser a maioria do eleitorado. Todavia, a presença feminina nas Casas Legislativas não chega nem próximo de 20% (vinte por cento). Tornando evidente a essencialidade do incremento da participação política feminina.

Acerca desse assunto, Dahl (2001, p. 49-50), destaca cinco critérios a que um “processo para o governo de uma associação teria que corresponder, para satisfazer a exigência de que todos os membros estejam igualmente capacitados a participar das decisões da associação sobre sua política”, dentre

eles uma participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão.

Nesse contexto, os direitos fundamentais dependem do primado da lei, cuja efetividade assegura que os valores da liberdade e da igualdade se realizem, mas isso só será possível com a efetiva inclusão política dos diferentes segmentos sociais.

Assim, supondo que o equilíbrio na distribuição de recursos de poder [...] é um fator essencial [...] do bom funcionamento da democracia, a igualdade de oportunidades na disputa pelo voto e a inclusão política assumem papel fundamental para a mensuração da qualidade do regime. Tem-se, portanto, discriminação que exclui as mulheres da democracia representativa [...] rebaixa a qualidade da democracia e, no caso do Brasil, compromete a inclusão requerida pelo princípio da igualdade política. (MOISÉS E SANCHES, 2014, p. 98).

Assim, a partir das transformações ocorridas no século XX, se destaca o reconhecimento da mulher como sujeito político e sua participação em espaços sociais. Contudo se passou a observar que, embora as mulheres terem conquistado direitos básicos em relação a cidadania política, isso ainda não era o suficiente para modificar a considerável assimetria existente, na maioria dos países no que se refere a presença feminina em cargos de poder.

Todavia, a igualdade material entre gêneros ainda é não é uma realidade em um país como o Brasil, que somente elegeu sua primeira presidenta 78 anos após o reconhecimento do sufrágio feminino. Nesse contexto, cabível a implementação de políticas afirmativas com o objetivo de promover uma maior participação feminina na política, as quais serão analisadas em seguida.

4.2.a A ampliação do percentual de cotas nos assentos legislativos

Com a expansão da cidadania, foram ampliadas as demandas exigidas pela população em relação às políticas públicas, compreendidas estas como o meio de ação do Estado. Através delas, a União, os Estados e os Municípios conseguem concretizar direitos e garantias fundamentais (COSTA; LEAL, 2013, p. 198).

No Brasil, a lei nº 9100/95 foi a primeira norma a tratar das cotas de gênero. Ela determinava normas para a realização das eleições municipais de 1996 e, estabelecia um percentual de vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deveriam ser preenchidas por candidaturas de

mulheres, em contraponto ao fato de que crescia o número total de candidatos a ser apresentado por partido ou coligação para cento e vinte por cento das vagas (SANTOS; BARCELOS E PORCARO, 2018, p.127).

Dois anos após, a Lei nº 9504/97, em seu artigo 10º, §3º, passou a estabelecer normas gerais para as eleições, exigindo um percentual mínimo de trinta por cento de candidatos por gênero, contudo, aumentando o percentual de candidatos que poderiam ser apresentados para cento e cinquenta por cento das cadeiras em disputa.

Um ponto a ser observado, é o da interpretação conferida a redação original do §3º do artigo 10 da Lei 9504/97, segundo o qual “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”. Desse ponto, os partidos políticos, exploravam a ambiguidade da expressão “deverá reservar” para não apresentar de fato os 30% de candidatas, apenas não apresentando o total de candidaturas permitidas, ou seja, sendo permitido apresentar até 120% das vagas apenas com candidatos homens. Contribuindo para a baixa no percentual de candidaturas femininas (TSE, 2007. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes-antiores>).

Posteriormente, em 2009, com a minirreforma eleitoral (Lei nº 12034), o §3º do artigo 10, sofreu novamente alteração, passando a prescrever que preencherá, além de deverá reservar. Essa alteração ocasionou uma nova interpretação do Tribunal Superior Eleitoral, que passou a reconhecer a necessidade de efetivo preenchimento dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo, levando em consideração o número de candidaturas efetivamente apresentadas (TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 78432, Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, julgado em 12/08/2010, publicado em sessão, data 12/08/2010). De forma, que o partido ou coligação que não cumprisse os percentuais da norma teria todas as candidaturas negadas, sendo excluído da concorrência eleitoral.

Apesar, de tal modificação normativa, um percentual mínimo ainda não foi atingido. Principalmente, em decorrência de que essa obrigatoriedade ocasionou o surgimento das candidaturas laranjas, ou seja, de forma a atingir o percentual mínimo exigido em lei.

As iniciativas partidárias de estabelecer cotas para as direções internas e, particularmente, para as candidaturas aos cargos legislativos, deram-se inicialmente via partidos de esquerda, o que permanece como característica geral dos processos mais recentes. A adesão de outros partidos, de centro e, em alguns casos, de direita, deu-se, sobretudo, em decorrência do denominado "efeito-contágio" (*contagioneffect*) da esquerda para a direita. Ou seja, situações nas quais um determinado partido adota uma política sistemática, com apelo eleitoral, e outros partidos tendem a segui-la em razão dos resultados eleitorais que a mesma pode propiciar (DARCY et alii, 1994; JONES, 1998).

Observa-se, não obstante, que esse efeito-contágio não ocorre necessariamente em razão de possíveis compromissos ideológicos que norteiam essas estratégias, embora este possa ser um fator importante na sua contextualização. Em parte, são imperativos pragmáticos, voltados para ganhos eleitorais, que movem tais iniciativas.

Existem dois tipos de cotas voltadas para as mulheres: as aplicadas pela legislação e as adotadas por iniciativa voluntária dos partidos políticos. Em relação às primeiras, encontram-se aquelas que incidem sobre o processo eleitoral, isto é, sobre as listas que os partidos irão apresentar para concorrer um percentual mínimo de reserva das vagas dos concorrentes para as mulheres ou para cada sexo ou, ainda, através da paridade, como na legislação francesa recentemente aprovada; e existem as cotas que se aplicam diretamente ao parlamento, via a reserva de assentos a serem ocupados pelas mulheres.

A seguir serão sucintamente apresentadas essas modalidades, sistematizadas com base em informações coletadas pela Inter-Parliamentary Union IPU (1997) e complementadas com dados de outros trabalhos (RULE, 1997; Women's Rights, 1997; POLANCO, 1999; HUTN e JONES, 2000).

É importante registrar que a mais generalizada e longa experiência de aplicação de cotas como reserva de assentos parlamentares foi feita no antigo bloco socialista, atingindo vários países do Leste Europeu e da Ásia. Mas essas experiências não podem servir como parâmetro, dado que o sistema político dominante nesses países não era o de democracia representativa de corte liberal. De todo modo, tais experiências estão por merecer estudo mais

sistemático, uma vez que permaneceram por longo período como política oficial.

O registro é importante também porque denota a característica generalizante da assimetria entre homens e mulheres no que diz respeito à representação política. Atualmente, no que se denomina de bloco socialista, há o caso da Coreia do Norte, que adota uma cota de 20% de vagas nas listas eleitorais para as candidaturas de mulheres ao parlamento. Contudo, as fontes analisadas não trazem informações acerca do período em que esse sistema foi adotado e como funciona efetivamente.

Com o reconhecimento de que havia pouca representatividade feminina nos cargos de decisão política, a lei de cotas foi se configurando como um instrumento eficaz para implementação de ações afirmativas em prol de alterar essa realidade, caracterizada pelas disparidades de gênero presentes nos cargos de poder.

A Argentina e a Costa Rica, por exemplo, determinam que as mulheres ocupem a mesma posição que os homens nas listas pré-ordenadas dos partidos, sem fazer menção as cotas de representação. Uma exceção é a Espanha onde a legislação estipula que nenhum gênero pode ocupar mais de 60% dos assentos no parlamento.

Além disso, há o registro de onze países onde as cotas foram ou são aplicadas como reserva de assento parlamentar para mulheres. Em alguns casos esta política já não se encontra mais em vigor. Contudo, a reserva de assentos propiciou uma elevação direta dos percentuais de participação feminina nos parlamentos, com queda abrupta dos índices onde a política foi posteriormente suprimida, sugerindo que o ingresso de mulheres na política ocorre, sobretudo, por conta dessa iniciativa.

A reserva de cotas no parlamento é vista muito mais como expressão de conservadorismo político e de uma cultura política tradicional e pouco igualitária do que propriamente como expressão do poder de pressão das mulheres e de sua capacidade de ocupar mais espaço na esfera pública. Balanços das experiências de Bangladesh (Chowdhury, 1994) e de algumas regiões da Índia que adotam o procedimento da reserva especial de assentos nos parlamentos locais (Kaushik, 1994) assinalaram vários tipos de problemas. No que concerne ao aspecto simbólico, concluíram pelo reforço à imagem de

incapacidade das mulheres para competir na mesma condição que os homens e, por isso, necessitariam de uma "representação protegida", como designou Chowdhury. (Chowdhury, 1994; Kaushik, 1994)

Na leitura de ambas as autoras, esse tipo de procedimento expressaria a cultura patriarcal dominante e, de fato, a reforçaria, ao veicular a ideia de um instrumento de "salvaguarda" conferido pelos homens às mulheres. De acordo com Chowdhury, em Bangladesh o resultado obtido tem sido exatamente o inverso do esperado, ou seja, ao contrário de uma maior credibilidade e autonomia das mulheres, as reservas têm diminuído o status de sua representação e se transformado em um instrumento de poder e pressão dos dirigentes partidários sobre as mulheres, já que cabe a eles decidir quais serão as indicadas.

Já as legislações de cotas obrigatórias, em geral, se destinam à reserva de vagas nas listas eleitorais de todos os partidos, em uma ou mais esferas de representação parlamentar. Alguns países chegaram a aprovar e até a adotar a cota como política oficial, mas não o fazem mais. Este é o caso, por exemplo, da Itália, onde duas leis eleitorais foram aprovadas em 1993. Uma delas estabelecia que nas listas partidárias proporcionais nenhum dos dois sexos poderia ser representado com menos de 25% dos candidatos; e a segunda definia a ordem dessa presença. Homens e mulheres deveriam aparecer alternadamente na lista, em um procedimento definido como zipper system.

A nova legislação eleitoral aprovada, que estabelecia o sistema misto de representação, definia que 25% do parlamento italiano seria eleito pelo sistema proporcional e o restante por representação majoritária. A aplicação da cota foi considerada um sucesso no processo de eleição proporcional, com as mulheres obtendo 33,3% dos assentos, ao passo que entre os eleitos via sistema majoritário elas obtiveram apenas 9%.

De todo modo, isso possibilitou que a representação total de mulheres, que alcançara 8,1% em 1992, saltasse para 15,1% em 1994. Em 1995, porém, a Corte Constitucional considerou a legislação inconstitucional.

A primeira experiência ocorrida na França foi semelhante à da Itália. Com um sistema misto de governo, a França foi um dos primeiros países europeus de democracia liberal a discutir a proposta de cotas da perspectiva de uma legislação nacional. Em 1982 aprovou-se uma lei reservando às mulheres um

percentual de 25% das candidaturas das listas partidárias para as eleições municipais. Esta não chegou a ser implementada porque no mesmo ano foi considerada inconstitucional, sob o argumento de que iria de encontro ao princípio da igualdade entre os sexos.

Mais recentemente foi apresentada uma proposta de paridade por sexo nas listas eleitorais que, depois de muita polêmica, foi aprovada pela Assembléia Nacional. Há muitos países que tiveram ou têm nas suas agendas de debates projetos de lei tratando de cotas obrigatórias e extensivas a todos os partidos políticos. Podem ser citados aqui os casos da Índia, Espanha, Portugal, Chile, entre outros.

Mas são as políticas em curso com base em legislação nacional que interessam particularmente à presente análise. Nesta modalidade, um levantamento inicial (Araújo, 1999) identificou dez países, incluindo o Brasil, distribuídos entre sistemas eleitorais proporcionais e mistos. Essas experiências podem ser definidas como recentes, não se encontrando, portanto, completamente sistematizadas.

Como se pode notar, quase a totalidade dos países com legislação nacional está situada no continente latino-americano. Na Europa, onde se encontram as principais experiências de cotas partidárias bem-sucedidas. Em vários países europeus essas propostas vêm sendo alvo de muita polêmica, ao mesmo tempo que se observa grande concentração dessas iniciativas no continente latino-americano.

Como pistas iniciais de elementos que influenciaram, podem ser sugeridas as trajetórias de redemocratização de muitos países latino-americanos, que contaram com destacada participação das mulheres, possibilitando-lhes espaços políticos mais favoráveis, e a busca de legitimidade política dessas democracias vis-à-vis a comunidade internacional. Nesse sentido, Ramirez e Eneaney (1998) sugerem que as estruturas institucionais desses países se encontrariam menos consolidadas, facilitando, desse modo, a assimilação de processos inovadores. De fato, levantamento empírico conduzido por Rule (1997) constatou que a maior concentração de políticas de ação afirmativa ocorria em países de democracia recente.

É importante assinalar também que as propostas de cotas tendem a encontrar mais resistência e a ser objeto de maior polêmica em países cujos

sistemas eleitorais são do tipo misto (parte proporcional e parte majoritário), majoritário (os chamados distritais puros) ou, ainda, em alguns sistemas eleitorais proporcionais onde imperam as listas fechadas, como na Espanha e em Portugal, casos em que a adoção de cotas pode vir a alterar lugares e chances entre os competidores.

Alguns traços do panorama sucintamente exposto merecem ser destacados. As legislações concernentes à reserva de assentos parlamentares, em geral, ocorrem em países com culturas mais tradicionais e menos igualitárias em relação ao gênero. A maior parte das experiências de cotas compulsórias para os partidos políticos encontra-se em países que restabeleceram suas democracias em período mais recente.

Em países com democracias mais consolidadas essas propostas tendem a enfrentar maior resistência. Ao mesmo tempo, é preciso notar que países que acumulam as experiências mais bem-sucedidas de cotas partidárias não possuíam, até o momento da conclusão da pesquisa, cotas compulsórias.

Assim, as políticas de cotas tendem a ser condicionadas por diversos fatores, sistêmicos e conjunturais, que merecem ser analisados em relação a cada contexto, embora alguns aspectos tendam a se mostrar relevantes para as análises em geral.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio constitucional da igualdade, estabelecendo que todos são iguais perante a lei, e reafirmando no inciso I de tal artigo que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações. Estabelecendo como objetivos fundamentais a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Considerada, como uma Constituição cidadã, se apresentou como um marco para a igualdade de gênero e contra a discriminação, em um contexto histórico em que a mulher sempre sofreu discriminação.

As mulheres brasileiras conquistaram o direito ao voto em 1932, ou seja, 43 anos após a proclamação da República e a instituição do voto masculino qualificado. Frequentemente, este fato tem sido lembrado como exemplo de seu ingresso tardio na política e considerado um dos fatores responsáveis pela assimetria existente na participação por gênero.

No entanto, não se pode imputar exclusivamente à cidadania tardia a responsabilidade pelos baixos índices de representação política feminina nos dias atuais. De fato, quando inserimos o país no cenário internacional da conquista do voto pelas mulheres, cronologicamente o encontramos à frente de várias nações europeias, muitas das quais concederam o direito ao voto masculino entre o final do século XVIII e a primeira metade do XIX, e também à frente de boa parte dos países latino-americanos.

Pode-se dizer, portanto, que o Brasil não é a expressão de um atraso, mas sim de um padrão político quase universal e, no interior desse padrão, não pode ser considerado como retardatário.

De todo modo, o fato é que esse ingresso generalizadamente tardio criou um déficit estrutural para as mulheres no mundo político. Elas ingressam nessa arena quando determinados padrões já se encontram delineados e espaços estruturados.

No caso brasileiro, fatores específicos de ordem histórica merecem ainda ser lembrados, tendo em vista que, provavelmente, contribuíram para que as desigualdades de gênero no âmbito da política institucional permanecessem tão expressivas.

Há que se mencionar a conturbada trajetória de construção da democracia brasileira, com suas interrupções de direitos políticos (dois períodos ditatoriais – entre 1937 e 1945 e entre 1964 e 1984 – perfazem 38 anos de autoritarismo na recente história republicana do país), dificultando ainda mais a inserção das mulheres nessa arena. Um outro aspecto está relacionado com a cultura política, historicamente marcada por práticas como o clientelismo como dimensão inerente à formação da elite local.

E, por fim, há ainda a profunda desigualdade socioeconômica, que se reflete na participação política e na cidadania em geral. Embora com tradição de presença política em importantes momentos da história do país, a participação política institucional das mulheres só começa efetivamente a se modificar a partir do início da década de 80.

Fatores de ordem socioeconômica, como o incremento dos índices de mulheres no mercado de trabalho e o aumento das taxas de escolaridade, merecem ser destacados. Mas foi sobretudo o início do processo de redemocratização do país que propiciou um crescimento mais substancial da

presença feminina na esfera da representação legislativa. Nas eleições de 1986, a presença das mulheres na Câmara dos Deputados passa de oito para 26 parlamentares.

Desde então e até 1994 esse crescimento se manteve em um ritmo quase vegetativo, com a participação feminina no parlamento praticamente não se alterando. A baixa participação é constatada inclusive quando comparamos com países da América Latina, nos quais a conquista do voto feminino se deu mais tardiamente e as trajetórias políticas têm sido tão ou mais conturbadas que a brasileira.

Mesmo, que a Constituição Federal de 1988, tenha trazido como marco em termo de igualdade garantindo às mulheres, de forma expressa, o direito à igualdade e à titularidade da plena cidadania, deflagrando uma maior inserção feminina nos espaços sociais e na vida política da Nação. (GORCZEVSKI, 2011, p. 204).

Mesmo após a criação da política pública afirmativa, a partir da Lei 9100/95, e suas alterações, ainda não se pode alcançar uma efetiva participação feminina igualitária na política. Além, de não se apresentar eficaz como uma política pública, pois não proporcionou um aumento na representatividade feminina na política.

Assim, no Brasil, a participação feminina nos governos ainda é pequena, sendo reflexo do desequilíbrio histórico de gênero nas funções públicas. Sendo que a efetividade do princípio constitucional da igualdade, ou de redução das desigualdades, somente será alcançada por meio de políticas e ações afirmativas.

Diferente do observado em outros países, a trajetória que conduziu à aprovação das cotas no Brasil não foi marcada por grandes debates ou polêmicas, a cota não chegou a mobilizar setores mais amplos da sociedade ou mesmo o movimento feminista, predominando, em geral, uma posição de interrogação acerca da sua natureza e viabilidade.

No processo preparatório à IV Conferência de Beijing, em 1995, o tema foi objeto de análise, ocupando, entretanto, lugar residual entre as propostas indicadas nos relatórios resultantes dos encontros feminista.

Naquele período, a política de cotas assumia um caráter ambíguo para os movimentos sociais de mulheres: ao mesmo tempo que era vista como algo

inovador, havia reservas quanto à sua eficácia e natureza. A autora da Lei de Cotas no Congresso Nacional, deputada Marta Suplicy, reconhece que embora "na etapa de preparação da Conferência de Beijing, tanto os documentos do Comitê governamental como os da Articulação Nacional de Mulheres preconizassem a implantação de ações afirmativas, as cotas relativas a cargos nunca foram prioridade" (SUPLICY, 1996:135)

A primeira proposta de cotas foi apresentada em 1995 na eleição para as Câmaras Municipais, quando ficou estabelecido que, no mínimo, 20% das vagas das listas eleitorais a serem apresentadas naquele pleito deveriam ser preenchidas por mulheres. Ao mesmo tempo, o número de vagas na lista eleitoral foi ampliado, passando de 100% para 120% do total de cadeiras em disputa.

Completar o mínimo de 20%, porém, não foi definido como algo obrigatório na legislação, já que os partidos não poderiam preencher o percentual mínimo com nomes masculinos, mas poderiam deixá-lo em aberto caso não houvesse mulheres suficientes para fazê-lo.

Assim, o Brasil é um dos países que acolheu a recomendação proposta pela conferência e aprovou em 1995, a lei de cotas, aplicada pela primeira vez nas eleições em 1996. Ressalta-se que o Brasil estabeleceu as cotas apenas para o registro dos candidatos para a Câmara Municipal, estabelecendo percentuais apenas para a candidatura e não abrangeu a ocupação de assentos das Câmaras.

No final de 1997, quando foi votada a nova lei eleitoral, de nº 9.504, que estabeleceu regras permanentes para os futuros pleitos eleitorais, a reserva de vagas na forma de cotas foi incluída como legislação permanente. Ficou definido que nas eleições parlamentares de 1998 para deputados estaduais e federais as cotas seriam, transitoriamente, de 25% como o mínimo a ser preenchido por cada sexo.

A partir daí, nas eleições seguintes, o percentual mínimo deveria ser de 30%. Também nesse caso, ampliou-se o número de vagas nas listas eleitorais, passando a um máximo de 150% das cadeiras em disputa. O preenchimento das cotas permaneceu orientado pela norma aprovada em 1996, isto é, os partidos seriam obrigados a manter o percentual de reserva e não poderiam

ocupar as vagas com candidatos do outro sexo, mas não seriam obrigados a preenchê-las integralmente com candidatos do mesmo sexo.

Entre os partidos políticos também não se explicitaram muitos conflitos quanto à aprovação da legislação. Tanto, representantes de partidos considerados de esquerda, com os de centro e de direita apoiaram e até mesmo defenderam a proposta, sem que fossem registrados questionamentos importantes à sua constitucionalidade.

O senso de oportunidade e a agilidade política que parecem ter caracterizado a "Bancada do Batom" foram decisivos para a aprovação da legislação. Além disso, o apelo eleitoral da proposta simpatia pela causa das mulheres possa ter inibido iniciativas de contestação.

Contudo, a análise do processo no campo institucional, dos partidos e do Congresso, permite sugerir que tais fatores não teriam sido suficientes para garantir a aprovação caso essa estratégia implicasse de imediato a alteração da engenharia política eleitoral, deslocando efetivamente certos atores em favor de outros, isto é, das mulheres. E isto, até o momento, não aconteceu, conforme se poderá observar a seguir. No caso das cotas, a lógica do sistema eleitoral brasileiro constitui dimensão importante a ser considerada, e a análise dos resultados eleitorais tende a ser reveladora nesse sentido.

Através do projeto de lei nº 783/95, ocorreu a primeira proposta brasileira para implementar a política de cotas, mas agora abrangendo percentuais também para a ocupação dos assentos. Este projeto estabelecia uma cota mínima de trinta por cento para as candidaturas de mulheres, sugerindo inclusão deste dispositivo no código eleitoral. Contudo, após ter sido encaminhado para a comissão de constituição, justiça e redação e mesmo com parecer positivo, o projeto foi arquivado.

Apesar da lei de cotas significar uma ferramenta de ação afirmativa, que visa garantir a inserção nos processos eleitorais a mesma ainda é objeto de críticas, as quais são consideradas como entraves para sua eficiência.

A lei de cotas, não busca apenas a garantia de representatividade feminina na cena política, mas também a representatividade proporcional.

No Brasil, as propostas de reforma política para aumento da participação feminina nas casas parlamentares, apesar das diversas reivindicações são pouco ambiciosas.

No Senado Federal, já foram propostos dois projetos de lei que buscavam aumentar a porcentagem do fundo partidário para campanhas de candidatas (PL 112/2015 e PL413/2015) e ainda um projeto de lei que propõem um aumento de 50 por cento das cotas de candidaturas de mulheres dos cargos eleitos pelo sistema proporcional (PL 389/2014). Existem ainda algumas propostas que pretendem estabelecer as cotas de representação.

Na Câmara, a PEC 205/2007, busca garantir um terço das cadeiras no Senado para mulheres e, de maneira crescente, 20%, 25% e 33% das cadeiras da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores, além de impor as cotas de gênero também para cargos em comissão e funções comissionadas nos três poderes e nas administrações diretas. Ressalta-se que tais projetos de lei ainda estão passando por avaliação.

Ademais na Câmara dos deputados tramita a PEC 134/2015, já aprovada pelo Senado Federal como PEC 98/2015, que garante cotas de gênero para três legislaturas, na proporção crescente de 10%, 12% e 16%. Diversas são as justificativas e pareceres existentes na tramitação de tais propostas, mas todas declinadas a análise da igualdade de gênero. Alguns defendem a adoção de uma ação afirmativa para inclusão das mulheres nos parlamentos, alguns a afastam com base na argumentação do princípio da igualdade.

Com base em tais afirmações, podemos analisar duas premissas. A primeira é que a ideia constitucional de igualdade impõe a adoção de medidas de discriminação positiva, em face dos objetivos da República, estabelecidos no artigo 3º da Constituição Federal. O cumprimento deste disposto, demanda a intervenção do Estado e na compreensão das dimensões prestacionais dos direitos fundamentais, inclusive os direitos de liberdade.

Como segunda premissa, podemos estabelecer que as mulheres compõem uma minoria política, mas relevante, cujas reivindicações políticas e sociais têm sido ignoradas, o que gera uma desigualdade ofensiva a constituição. Ou seja, devemos partir do pressuposto de que uma maior presença de mulheres no parlamento é medida necessária e desejável.

Portanto, para implementar a participação da mulher na política e mais especificamente no parlamento, a melhor solução, é a adoção de cotas de representação. Trata-se de reservar cadeiras nas casas parlamentares

segundo critérios de gênero, criando uma diferença de peso nas escolhas eleitorais. Apesar de haverem críticas, principalmente em relação a um alegado desrespeito a vontade do eleitorado e a baixa representatividade de eventuais mulheres parlamentares que entrariam pelas cotas.

Todavia, o Estado deve agir para diminuir a desigualdade, promover o bem de todos e construir uma sociedade livre, justa e solidaria e que uma forma de ação é instituir ações afirmativas, ou seja, a cota de representação é uma ação afirmativa e, portanto, parte de uma desigualdade fática para propor uma igualdade jurídica.

Ademais, o instituto das ações afirmativas nasceu no direito norte-americano, na década de 1960. Nesse período, os EUA viviam um contexto de reivindicações de direito civis em resposta à profunda discriminação racial existente na sociedade, o que exigiu que o Estado tomasse uma postura ativa para a melhoria das condições da população negra. Segundo Barbosa, as ações afirmativas podem ser definidas como:

Um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (GOMES, 2001, p. 40-41).

Esse mecanismo é considerado uma política pública, uma vez que estão que têm por objetivo tornar lei ações que procura interferir na sociedade, fazendo a com que as minorias tenham acesso a direitos que a lei abstrata não pode abranger. Elielma Ayres Machado e Fernando Pinheiro da Silva ressaltam que “Enquanto as legislações têm o caráter proibitivo e atuam como intervenções post facto, as políticas de ação afirmativa têm o caráter multifacetado e visam evitar a ocorrência da discriminação” (MACHADO e SILVA apud PAIVA, 2010, p. 23).

Elas podem assumir a forma de ações voluntárias, obrigatórias ou mista; de iniciativa governamental ou privados; leis e orientações a partir de decisões jurídicas ou agências de fomento e regulação. Um tipo bem conhecido de ação afirmativa é o sistema de cotas, que consiste em reservar um percentual de vagas em determinada área (educação, profissão, política) a uma minoria

definida, de maneira proporcional ou não, e de forma mais ou menos flexível (VAZ, 2008, p. 45).

A política de cotas no Legislativo por sexo é uma ação afirmativa de empoderamento feminino, através de uma discriminação positiva, passando a ser adotada em vários países do mundo.

Em 1978, a Noruega garantia que cada sexo deve ter no mínimo 40% em qualquer agência governamental, direção de comitês, comissões ou conselhos com mais de quatro membros, sendo que os partidos políticos também adotaram o sistema de cotas. Na Dinamarca, em 1985, foi aprovada a legislação que determina aos conselhos de administração e todos os comitês devem ter homens e mulheres. Também aprova, em 1995, uma emenda determinando a representação de cada sexo não inferior a 40% nos comitês e órgãos públicos de decisão. (VAZ, 2008, p. 46),

Em 1990 é aprovada na Irlanda a recomendação aos partidos para adotarem cotas mínimas de 40% para cada sexo nas esferas de decisão. Seguindo a mesma tendência, outros países também adotam, no final da década de 80 e final da de 90, políticas que visavam estimular e garantir o aumento da presença das mulheres nos centros de tomada de decisão, entre eles estão a Bélgica, Itália, Alemanha, Países Baixos e Suécia.

No Brasil, o sistema de cotas na política para as mulheres chegou, em 1995 com um projeto de Lei, que apoiava a reserva de 30% das vagas dos partidos políticos para a candidatura de mulheres. Este primeiro projeto de Lei não foi aprovado, no entanto, em 1997, é aprovada a Lei de Cotas, na qual era permitida uma cota mínima de 30% e máxima de 70% para qualquer um dos sexos no preenchimento das vagas de candidatura dos partidos políticos (OLIVEIRA, 2013, p. 35).

Contudo, a principal falha existente nesse sistema é que o seu descumprimento pelos partidos não acarretava em nenhum tipo de sanção. Assim, até as eleições ocorridas em 2010, nenhum partido havia cumprido a cota de 30% na média nacional (SOW, 2010, p. 49). Outra falha encontrada era o fato de que ao mesmo tempo que se implementou o sistema de cotas, definiu-se que os partidos poderiam lançar um número de candidatos que representava 150% do número de vagas disponíveis (VAZ, 2008, p. 47).

Assim ocorria a ampliação do número de candidaturas por mulheres em termos absolutos, mas não em termos relativos. Também outro fator era que não existia uma obrigatoriedade na candidatura, somente um direito a vaga por um dos sexos, sendo que a vaga poderia não ser preenchida, essa falta de coerção da norma permitiu a criação de uma corrente que defendia que se não houvesse candidatos em número suficiente para garantir os 30% de determinado sexo, estaria o partido autorizado a preencher as vagas remanescentes com candidatos do sexo oposto.

Os partidos políticos ao se comprometeram com o sistema de cotas e seus fundos não destinaram recursos de caráter afirmativo às candidaturas femininas (SOW, 2010, p. 50). Assim, percebe-se uma ineficácia do sistema de cotas implementado no país, de forma que, em 29/09/2009, é aprovada a lei nº 12.034, amplamente divulgada como minirreforma eleitoral que altera o Código Eleitoral, fazendo modificações na lei de cotas e na lei dos Partidos Políticos (OLIVEIRA, 2008, p. 25).

Em relação às cotas, a nova lei acrescentou um caráter imperativo ao cumprimento da norma ao substituir a locução “deverá reservar” por “reservará” ao se referir ao percentual de 30% das vagas para candidatura destinados a um dos sexos. Assim nas palavras de Barbosa:

se um partido não angariar número suficiente de candidatos homens e mulheres, em consonância à cota eleitoral, não poderá preencher com candidatos de um sexo as vagas destinadas ao outro sexo. Concordar com tal pensamento redundaria em esvaziar o conteúdo prescrito pela norma, violando os princípios que ela busca tutelar (BARBOSA, 2015, p. 34).

Deve-se esclarecer que o cálculo dos percentuais de 30% e 70% leva em conta o número de registros de candidatura efetivamente requerido pelas agremiações.

Entretanto, a equidade de gênero nas legislações já é um importante avanço para as políticas afirmativas eleitorais no que diz respeito à inclusão da mulher na política. Porém para tornar tais medidas mais eficazes é preciso, a realização da divulgação do tema junto à população, sua defesa no seio dos órgãos institucionais e dentre os próprios partidos políticos. (BARBOSA, 2015, p. 34-35).

Portanto, a participação feminina nos espaços de poder se apresenta necessária para a consolidação da democracia, cabendo a reversão do quadro

atual da presença das mulheres na esfera política de forma a superar a desigualdade de gênero existente. Podendo tal transformação ser implementada por meio da criação de legislação específica.

Tendo em vista que a pouca representação feminina, ocasiona uma demanda menor de projetos de lei que contemplem a perspectiva de gênero. Além de causar um entrave no avanço da modificação do papel social, cultural e político da mulher.

A democracia atual pressupõe a construção de consenso entre as forças políticas que compõem o legislativo e executivo e a ausência de mulheres na seara do poder formal gera pouca capacidade de negociação e pressão em relação aos assuntos de interesse feminino.

Assim, a cultura política mais geral e, particularmente, a cultura política de gênero são fatores que tendem a interferir de modo mais amplo e indireto nas condições de acesso das mulheres ao poder político. A cultura política pode vir a ser mais ou menos favorável para ajudar a construir um sentido de inclusão em relação às mulheres (NORRIS, 1993; SKJEIE, 1993; BYSTYDZIENSKI, 1995). Conforme sugeriu Norris (1993), culturas políticas mais igualitárias tendem a ser mais abertas e a valorizar a participação das mulheres, ao passo que culturas políticas tradicionais tendem a ser mais conservadoras nesse aspecto.

O termo "tradicional" refere-se às culturas aferradas à tradição e à hierarquia, independentemente de o regime político ser considerado democrático. A Inglaterra é vista como país marcado por uma cultura política tradicional, ao passo que os países escandinavos, principais referências de presença de mulheres na política, como países com culturas mais igualitárias.

Em razão disso, nos países escandinavos as cotas não constituiriam tanto o vetor da ampliação da participação, sendo mais uma resultante desse sentido inclusivo. A bibliografia que trata da cultura política no Brasil identifica traços opacos no que diz respeito à incorporação de valores e categorias políticas tais como "cidadania" como direito e conquista; "participação" como direito e requisito. A cultura política pode favorecer mais ou menos compromissos e ações efetivas em relação a determinadas demandas políticas.

Outro fator que merece ser considerado se relaciona com o sistema partidário. A literatura tem sugerido que o sistema partidário influencia a participação das mulheres de forma mais direta em dois aspectos: no grau de fragmentação, se multipartidário ou de concentração partidária; e no contexto interno dos partidos, de acordo com o perfil ideológico e o grau de institucionalização (RULE, 1997; NORRIS, 1993; LOVENDUSKI, 1993; CHAPMAN, 1993).

Assim, sistemas com poucos e grandes partidos tenderiam a ser desfavoráveis às mulheres, porque a competição tende a ser mais concentrada e a ocupação dos espaços no interior das organizações partidárias mais consolidada. Já a existência de muitos partidos tenderia a permitir maior renovação e inclusão de mulheres, pois há maior competição, menos partidos tradicionais e mais agremiações abertas à incorporação de setores diversos, até mesmo como forma de ampliar sua base social.

No contexto interno, ideologias de esquerda e partidos mais estruturados em termos organizacionais, inclusive com maior grau de centramento de suas decisões em torno de instâncias orgânicas e menor grau em torno de lideranças individuais, tenderiam a oferecer um ambiente mais favorável à participação das mulheres. Vários estudos mostram que os partidos ideologicamente mais à esquerda tendem a absorver e investir mais em mulheres, e isto se reduz à medida que o perfil se volta mais para a direita (NORRIS, 1993; CHAPMAN, 1993; DARCY et alii, 1994).

No Brasil, como foi visto anteriormente, são os pequenos partidos e/ou os de esquerda aqueles que se mostram mais abertos. Os partidos de esquerda abrem espaço para candidaturas e, proporcionalmente, elegem mais mulheres, embora seus padrões venham se aproximando do centro. Por outro lado, levantamento sobre a presença feminina nas instâncias decisórias dos partidos também indica que são as organizações de esquerda aquelas que mais absorvem mulheres em seus diretórios.

Portanto, uma das possibilidades apresentadas para aumentar o número de mulheres no Parlamento é a substituição de cotas de candidaturas, por cotas de representação, ou seja, reservar cadeiras parlamentares exclusivamente para mulheres. Esta reserva não afasta a possibilidade de que as mulheres com pouca expressão política, sem vinculação com as pautas

femininas ou integrantes da família de chefes políticos possam ocupar as vagas. (SALGADO e CALEFFI, disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-mai-02/propostas-aumentar-participacao-feminina-politica>>).

Apresentando-se como uma das possibilidades mais democráticas, de adequação democrática da existência de cotas de gênero na representação política, ou seja, a manutenção das listas abertas e que a reserva de vagas ocorra depois do cálculo do quociente partidário.

De forma que determinado o número de cadeiras a serem ocupadas pelo partido ou coligação, uma porcentagem destas cadeiras seria ocupada por mulheres. Ou seja, a escolha das mulheres eleitas, após o filtro partidário na seleção de candidaturas, cuja autenticidades está vinculado ao grau de democracia interna dos partidos, dependerá da vontade do eleitorado.

Para alcançar um número expressivo de mulheres parlamentares, sugere-se aqui a adoção de uma cota de 40% das vagas obtidas pelo quociente partidário para mulheres. Ficariam sem essa reserva os partidos que obtivessem apenas uma ou duas vagas. Os demais teriam duas listas por ordem de votação: uma de homens e uma de mulheres, classificados segundo a ordem de votação nominal. Aplicando esse desenho nas eleições de 2014 para a Assembleia Legislativa do Paraná, o número de mulheres eleitas passaria dos 5,55% para 31,48%. Teríamos 17 mulheres compondo o parlamento estadual. (SALGADO e CALEFFI, disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-mai-02/propostas-aumentar-participacao-feminina-politica>>)

No âmbito legislativo, como já mencionado, está sendo encaminhada e discutida a Proposta de Emenda à Constituição nº 134-A, que tem por objetivo o estabelecimento de uma cláusula de reserva de vagas para cada gênero na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais, nas três legislaturas seguintes, em percentuais crescentes de 10% a 16%.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou parecer favorável à Proposta em 07 de junho de 2016, e das PEC's 205 e 371, que lhe foram apensadas. A Comissão Especial constituída na Câmara dos Deputados elaborou parecer da Relatoria da Deputada Soraya Santos favorável à PEC 134-A e pela rejeição das PEC's 205 e 371. Esse parecer foi aprovado à unanimidade em 10 de novembro de 2016. (SANTOS, 2017)

Nesse aspecto, importe a transcrição de parte da PEC 134-A, com as suas modificações decorrentes das duas emendas propostas no Relatório da Comissão Especial, senão vejamos:

Art. 101. É assegurado a cada sexo, masculino e feminino, percentual mínimo de representação nas cadeiras, nos termos da lei, vedado patamar inferior a:

I - 10% (dez por cento) das cadeiras na primeira legislatura;

II - 12% (doze por cento) das cadeiras na segunda legislatura; e

III- 16% (dezesseis por cento) das cadeiras na terceira legislatura.

§ 1º Caso o percentual mínimo por ente federativo de que trata o caput não seja atingido por determinado sexo, as vagas necessárias serão preenchidas pelos candidatos desse sexo com a maior votação nominal individual dentre os partidos que atingiram o quociente eleitoral.

§ 2º A operacionalização da regra prevista no § 1º dar-se-á, a cada vaga, dentro de cada partido, com a substituição do último candidato do sexo que atingiu o percentual mínimo por ente federativo previsto no caput pelo candidato mais votado do sexo que não atingiu o referido percentual.

§ 3º Serão considerados suplentes os candidatos não eleitos do mesmo gênero dentro da mesma legenda, obedecida a ordem decrescente de votação nominal.

Sendo que após a distribuição das cadeiras conforme as normas do sistema proporcional brasileiro, por meio do cálculo do quociente eleitoral, cálculo do quociente partidário, verificação do percentual mínimo de cotação nominal dos candidatos, e distribuição das sobras segundo o critério de maiores médias, será necessário verificar, em cada ente federativo de forma separada, se seguindo o cálculo normal o percentual mínimo exigido para aquela eleição segundo a PEC foi observado.

Se um Município alcança naturalmente na primeira eleição o percentual de 10% das mulheres, nada precisará ser feito pois terá ele atingido o percentual mínimo exigido para a primeira legislatura após a aprovação da Emenda.

Se no entanto, um Município não alcançar esse percentual, será necessário observar normas contidas nos parágrafos do artigo 101, de modo que todos os partidos que alcançaram o quociente eleitoral, deverão fazer a alteração de seu resultado, com a substituição do último candidato do sexo que atingiu o percentual mínimo por ente federativo previsto no caput pelo candidato mais votado do sexo que não atingiu o referido percentual. (SANTOS, 2017)

Enquanto que para o Senado, se propõe que se considere que cada Estado possui atualmente três vagas, renovadas parcialmente 91/3 e 2/3, a cada quatro anos, propõe que a cota seja aplicada na renovação de 2/3, quando necessariamente deveria ser eleita uma mulher. Desse modo, um dos

candidatos a ser registrado pelo partido ou coligação deverá ser uma mulher, que irá disputar com outras mulheres. Para a outra vaga não haveria reserva de gênero.

Existindo o Projeto de Lei nº 132/2014 do Senador Aníbal Diniz trata exatamente desse assunto, e está em andamento no Senado Federal. A proposta é no sentido de acrescentar o art. 83-A à Lei nº 4.737, de julho de 1965 (Código Eleitoral) para reservar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas masculinas e outra vaga para candidaturas femininas (SENADO, online).

Com essa proposta de ação afirmativa, não se está violando a representatividade decorrente do voto, pois será mantida a representatividade partidária, pois com a substituição dos candidatos em atenção ao percentual mínimo por sexo será realizada no âmbito do partido que logrou obter representação político partidária por meio do voto, com a devida consideração dos cálculos de quociente eleitoral e partidário.

Representando uma significativa modificação nos resultados das eleições nas três legislaturas que se seguirem à promulgação da PEC nas eleições municipais e regionais. Ocasionalmente uma igualdade formal para as mulheres no âmbito de representação política, e por consequência proporcionando o atingimento da plenitude de um Estado efetivamente democrático. E aliado a esta ação afirmativa de cotas de representação, se apresenta ainda necessário a ampliação dos mecanismos de financiamento para as mulheres nas campanhas eleitorais, de forma a facilitar ainda mais o acesso das mulheres ao Parlamento

4.2.b. Ampliação dos mecanismos de financiamento para as mulheres nas campanhas eleitorais.

O Estado Democrático de Direito abrangido na constituição Federal de 1988 adota uma democracia baseada na representatividade, ou seja, o poder emana do povo, e é exercido por seus representantes eleitos democraticamente. Devendo ser observados os princípios constitucionais, além das regras eleitorais, para que o exercício da cidadania e, o voto seja realizado de forma correta e transparente.

Dois são os princípios eleitorais que possuem grande importância na atual reforma política, quais sejam o da necessária participação das minorias no debate público e a máxima igualdade na disputa eleitoral

O princípio da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas está pautado na ideia de igualdade eleitoral e do Estado Democrático de Direito. (SALGADO, 2011, p. 116). Em outras palavras, as diversas opiniões integrantes da sociedade, ainda que minoritárias, devem estar presentes nas decisões políticas. O sistema eleitoral proporcional é essencial para a concretização desse princípio uma vez que possibilita a participação das minorias no debate político.

Em conjunto, deve ser observado o princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral, o qual significa a determinação de uma eleição justa e livre a partir de uma campanha eleitoral sem desvios ou abusos. (SALGADO, 2011, p.119). Garantindo o equilíbrio no pleito e assegurando a participação de todos os grupos no debate político, o que não ocorrerá em um sistema em que os mesmos candidatos sejam sempre os representantes, nas casas legislativas da sociedade.

No modelo atual possuímos um tempo de campanha eleitoral reduzido, e o tempo destinado à veiculação das propostas pelos meios de comunicação, assim como, o dinheiro proveniente do Fundo Partidário que é destinado às campanhas dos candidatos atendendo na verdade apenas aos interesses da cúpula dos partidos políticos, que é composta pelos grupos dos membros majoritários que tem garantida a sua representatividade nos espaços políticos eletivos (FREITAS e LIMA, 2018, p.118) , os percentuais distribuídos de um Fundo de Campanha de forma desproporcional se apresenta desfavorável à efetivação da democracia no Brasil.

Essa circunstância se apresenta como objeto de grande dúvida, pois estamos diante de dinheiro público, distribuído ao Fundo Partidário, e por isso, os princípios reguladores da Administração Pública, previstos no caput do artigo 37, e demais dispositivos constitucionais, devem se fazer presentes e serem observados, de forma a garantir a igualdade no concurso ao processo eleitoral. E a distribuição desigualitária desse Fundo de Campanha, fere com o preceito democrático da Constituição Federal de 1988.

A distribuição proporcional de recursos partidários para as campanhas eleitorais reforça a democracia interna dos partidos e desenvolve a política como um todo. Da mesma forma, a efetividade da garantia do percentual mínimo de candidaturas por gênero deve receber uma atenção especial.

No Brasil, atualmente, 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), implementado a partir da minirreforma eleitoral de 2017, deve ser destinado às candidaturas femininas, assim como 30% do tempo de propaganda eleitoral. Tal implementação ocorreu, em vista da estimulação por parte do Tribunal Superior Eleitoral, de criação de ações afirmativas para aumentar a participação das mulheres na política.

A Constituição da República do Brasil. Consagra a democracia, o pluralismo político e a igualdade de gênero, não só assegura que as mulheres participem da política em igualdade de condições em relação aos homens, mas estabelece como um direito fundamental essa condição.

Nesse aspecto, o estabelecimento de um percentual mínimo, para não dizer irrisório, viola tais garantias constitucionais, ora porque não protege de forma eficaz o direito à participação política feminina, assim como fere o direito fundamental à igualdade entre homens e mulheres.

A Lei 12.034/2009 alterou a Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) estabelecendo a necessária aplicação de, no mínimo, 5% do total das verbas recebidas pelo Fundo Partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, sob pena de desaprovação das contas do partido e de acréscimo, no ano subsequente, do percentual de 2,5% do Fundo para essa destinação. (SANTOS, BARCELOS e PORCARO, 2018, p. 129).

Anteriormente, a minirreforma eleitoral, o art. 9º da Lei 13.165/2015, restringiu a 15%, a possibilidade de reserva de montante do Fundo Partidário para aplicação em campanhas de candidatas mulheres. Ocasionalmente, uma total distorção, de forma ilegítima sobre a autonomia da organização dos partidos políticos.

Sendo que a Lei 13.165/2015, possuía como objetivo o incentivo da participação feminina na política, previu em seu artigo 9º que, nas três eleições seguintes os partidos reservarão, no mínimo 5% e no máximo de 15% do

montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas. Admitindo, ainda esse artigo a inclusão, nesse valor, dos recursos destinados à criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Tal preceito, viola a autonomia fixada constitucionalmente, impedindo, que os partidos políticos de adotarem critérios que entendam mais adequados e consentâneos com seus objetivos e sua ideologia, e impossibilita, que sejam distribuídos os recursos do Fundo Partidário para financiamento das campanhas de forma igualitária entre candidatos e candidatas.

Assim, a própria existência de disposição legal que limita a reserva de recursos para candidaturas de mulheres demonstra a força da cultura patriarcal brasileira, que somente será substituída por cultura igualitária e democrática se as mulheres participarem da arena política com condições reais de influenciar os destinos do estado brasileiro.

Em vista do princípio da proporcionalidade, é necessário que seja realizada uma equiparação do patamar mínimo de candidaturas femininas, para as eleições majoritárias e proporcionais. Devendo a proporção mínima do fundo partidário destinado à candidatura de mulheres deve ser coerente com a quantidade de vagas a elas reservadas.

Em 2009, pela primeira vez, a Lei 9.096/95 recebeu acréscimos criando alguns incentivos à participação feminina na política, a exemplo da determinação de se aplicarem 5% do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como destinar ao menos 10% do tempo de propaganda partidária gratuita para também promover e difundir a participação política feminina. Tais normativos foram incluídos no ordenamento jurídico eleitoral pela Lei nº 12.034/2009.

A fixação de um limite máximo de até 15% do Fundo Partidário para o financiamento das campanhas de suas candidatas, como era fixado anteriormente, é manifestamente inconstitucional, pois não há razão legal para o estabelecimento de um teto, até porque a política afirmativa implementada com a lei de cotas fala em gênero, buscando assegurar uma participação

mínima, e não criar um limite máximo para qualquer um dos dois, seja masculino ou feminino.

E nem poderia ser diferente, pois a Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso I, é clara ao afirmar que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, sendo inimaginável impor um limite de gastos de 15% do Fundo Partidário com candidaturas femininas, reservando-se, assim, 85% para candidaturas masculinas.

Apesar das mulheres representarem a maioria da população brasileira (51,03%) (IBGE, 2010), maioria do eleitorado (52,29%) (TSE, 2017) e serem cerca de 44% dos filiados nos partidos políticos no Brasil (TSE, 2017), ainda estão longe de ocupar cargos eletivos proporcionalmente a esses percentuais.

De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições de 2014 (TSE, 2014), das 15.918 candidaturas apresentadas, apenas 6.470 (28,90%) eram de mulheres. Ao considerar os eleitos, o absurdo é ainda maior, pois do total de 1.627 cadeiras em disputa, apenas 178 foram ocupadas por mulheres, o que representa 10,94% do total.

A participação das mulheres na política ainda é pequena, dado que, apesar da existência de políticas públicas estas não são efetivas. Em nível federal uma mulher ocupa a presidência da república, mas nos estados o índice de governadoras fica em torno de 8% e nos municípios, o de prefeitas em torno de 9,1%. No judiciário, a primeira mulher ministra do Supremo assumiu em 2000 e dos 11 membros atuais apenas 2 são mulheres. E esse número inferior se dá em grande parte, em virtude do fato de que grande parte dos partidos políticos são dirigidos por homens, os quais mantem sua perspectiva machista (PIOVESAN, 2011, p. 71-76).

Em virtude desse crescimento muito pequeno no período entre 2008 e 2012, foram previstas outras medidas para buscar uma maior inserção da mulher no espaço político.

[...] Lei n 12.034 instituiu novas disposições na Lei dos Partidos políticos (Lei n 9.096/1995) de forma a privilegiar a promoção e difusão da participação feminina na política.

Entre essas disposições está a determinação de que os recursos do Fundo Partidário devem ser aplicados na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, conforme percentual a ser fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% do total repassado ao partido. (TRE, 2014).

Ao estipular uma destinação orçamentária específica para que os partidos políticos instituíam programas para promover e difundir a participação política das mulheres, se busca efetivar a política de cotas. Essa verba específica tem por objetivo um fomento da participação das mulheres na política.

A partir da Reforma Política de 2017, que culminou na promulgação das leis n. 13.487 e 13.488 de 6 de outubro de 2017, além da Proposta de Emenda à Constituição n. 97 de 04 de outubro de 2017, nenhuma das quais com dispositivos especialmente destinados a promover uma maior participação da mulher na política.

Nesse aspecto, o artigo 93-A da Lei 9.504/1997, com nova redação alterada pela Lei 13.488/2017, dispõe que “O Tribunal Superior Eleitoral [...] promoverá, em até cinco minutos diários [...] propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro “ somente cuidou de atribuir novas finalidades a dispositivo já previsto pela Lei 12.891/2013 e 13.1365/2015.

Contudo, a Lei 13.487/2017, foi responsável por instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), acabando por extinguir a propaganda partidária no rádio e televisão, garantindo mais recursos para o Fundo. Portanto, acabando sendo revogadas as regras que estipulavam um tempo mínimo a ser reservado à promoção e difusão da participação feminina.

Nesse ponto, a Lei prevê que “os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros dos órgãos de direção da executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente. Assim, tendo em vista a resistência dos partidos em abrir espaço para a candidatura feminina, além da reiterada crítica acerca da ausência de democracia interna nos partidos, dificilmente esses critérios terão reflexos na participação feminina na política. (SACCHET, 2012, p. 177-197).

Nesse aspecto, o financiamento coletivo autorizado pela Lei 13.488/2017, surge como alternativa de financiamento da candidatura feminina,

uma vez que é identificado como uma alternativa viável para candidaturas que não contam com apoio do partido. (SANTANO, 2016, p.29-67).

No Projeto de Lei 8612/2017, que culminou na edição da Lei 13.488/2017, contava com dispositivos que promoviam a participação da mulher. E ainda, no relatório da Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Política chegou mesmo a se propor a eliminação do teto legal de financiamento estipulado em 2015, bem como a alternância de gênero de modo a contemplar um candidato de gênero distinto no âmbito de cada grupo de três posições da lista, dentro do modelo de sistema distrital misto. (BRASIL, 2017). Porém, todos os dispositivos foram eliminados antes da aprovação da Lei, retornando ao status anterior.

Inclusive a Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, por intermédio de seu Grupo de Trabalho sobre Participação Feminina na Política, compilou e formulou propostas para o fomento da participação feminina. Com o objetivo de alcançar a igualdade, foi apresentado no Seminário Reforma Política e Eleitoral no Brasil, realizado em parceria com o Tribunal Superior Eleitoral (JUSTIÇA ELEITORAL, 2017) e publicado no sítio da Academia em março de 2017 (ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO ELEITORAL E POLÍTICO, 2017). Sendo apresentadas diversas propostas, dentre elas a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Havendo a defesa da inconstitucionalidade do artigo 9º da Lei 13.165/2015, em vista da diferença entre o percentual mínimo de reserva de vagas para as mulheres (30%) e o percentual máximo de recursos do fundo partidário direcionado às candidaturas femininas, que é somente de 15%, pois insere as mulheres em uma situação flagrante de desigualdade em relação aos candidatos homens, sendo injustificada essa desigualdade. (COELHO, 2016).

A partir dessa análise, percebe-se que para que as mulheres tenham reais e efetivas chances de serem eleitas, elas necessitam ser conhecidas pelos eleitores, terem acesso a todos os recursos que estejam disponíveis no processo eleitoral. Para isso, é necessário que essas candidatas tenham acesso à verba partidária para realizar suas propagandas e promoverem a sua imagem perante a sociedade.

Desse modo, é importante que, dessas verbas destinadas às candidaturas pelos partidos, um mínimo de 30% seja direcionada às

campanhas das candidatas mulheres, proporcionalmente à exigência legal das cotas de candidaturas.

Para tanto, é necessário o fomento da participação da mulher na política, e uma proposta apresentada por Pinheiro (2010), no intuito de fazer com que os partidos tenham o real interesse em aumentar o número de mulheres eleitas sob suas siglas, é a de inserir esse fator como elemento determinante na distribuição das verbas do fundo partidário.

Nesse contexto, é de toda pertinência que as autoridades legislativas reflitam sobre a possibilidade de condicionar a integral percepção das quotas do fundo partidário e o total desfrute do direito de antena ou mesmo do tempo de rádio e televisão destinado à divulgação de candidaturas ao atendimento, pelas agremiações partidárias, do direito fundamental que se posiciona no centro de todo o ordenamento jurídico-constitucional: o da igual dignidade de todos, independentemente do sexo. (PINHEIRO, 2010)

De forma que, além de considerar a divisão dos 95% do fundo partidário na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, conforme o artigo 41-A, da Lei 9696/95, deveriam ser considerados o número de mulheres eleitas como critério de maior peso para essa distribuição. (SANTOS, 2016).

Apesar do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral terem decidido este ano que os partidos deverão reservar o mínimo de 30% do dinheiro do Fundo Partidário usado para o financiamento de candidaturas para as candidaturas femininas, esse aumento ainda não torna efetiva a participação política da mulher.

Referido percentual foi estipulado, não a partir de uma realidade fática enfrentada pelas mulheres, de dificuldade de ingresso na política, mas o novo percentual apenas equipara ao mínimo de participação feminina exigido pela Lei das Eleições, Lei 9504/97, nas campanhas de cada partido ou coligação. Apresentando-se, esse percentual, ainda injusto e insuficiente para que atinja um mínimo de igualdade.

Portanto, nas esferas de representação política no Brasil resta vidente um quadro de grande desequilíbrio na presença de mulheres e homens no processo político decisório. Tanto no que diz respeito aos cargos majoritários, como nos proporcionais, em todos os níveis.

O Brasil, comparado entre os dois países da América Latina, é o país com os índices mais baixos de representação de mulheres em cargos legislativos, o Panamá se encontra em situação similar ao Brasil, de acordo com estudo realizado pela Inter Parliamentary Union.

Nesse aspecto, o financiamento das campanhas eleitorais, por meio da distribuição do Fundo Partidário, aliado a desigualdade nas candidaturas, é um dos fatores determinantes para o sucesso ou fracasso de uma campanha eleitoral.

O papel desempenhado pelo financiamento eleitoral fica evidente em alguns estudos que estabelecem uma alta correlação entre este e o sucesso eleitoral dos candidatos (SPECK, 2005; PEIXOTO, 2004, 2010; BRITTO, 2009).

Estes estudos também demonstram que em estados e partidos brasileiros onde o financiamento de mulheres e homens é mais equilibrado, ou onde as campanhas das mulheres têm financiamento superior à dos homens, a chance de sucesso eleitoral das primeiras aumenta significativamente (SACCHET e SPECK, 2012b). Ou seja, a julgar pelos dados, o financiamento de campanha pode, em grande medida, ajudar a compreender o baixo desempenho eleitoral das mulheres no Brasil.

Ademais, devido essa desigualdade na distribuição do Fundo Partidário, acaba obrigando as mulheres a dispenderem de recursos próprios para custear a sua campanha eleitoral, mas estes recursos ainda são muito escassos. Tornando ainda mais, dificultosa a efetiva possibilidade de eleição de uma mulher.

E para que as mulheres alcancem sucesso em sua candidatura, é necessário a vinculação a determinado padrão de financiamento igualitário ao dos homens. Já que as mulheres têm em média menos chances de obter esses recursos, tanto em razão do acesso restrito ao financiamento pelas empresas e, por outro lado, em razão da diferença de distribuição de recursos pelos próprios partidos políticos.

Portanto, para que se possibilite um maior acesso das mulheres as vagas eleitorais, é necessário que os partidos políticos, que serão representados por estas, reconheçam o seu devido valor e, realizem uma distribuição mais igualitária do Fundo de Participação Partidário.

E esta distribuição igualitária, somente poderá se tornar eficaz, se estes valores distribuídos ao Fundo de Participação sejam repartidos na mesma proporção entre homens e mulheres.

Proporcionando, chances iguais entre homens e mulheres, de representarem o povo, além de possibilitar que realmente se possam construir ideais democráticos, como está estabelecido na Constituição Federal de 1988.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa foi realizada através da análise da importância de cotas para mulheres na democracia representativa no sistema proporcional afim de assegurar a igualdade de gênero na esfera política, consubstanciada na proposta de ampliação da participação política das mulheres a partir da criação

de uma política pública de cotas de representação e de uma distribuição igualitária entre homens e mulheres do fundo partidário, contemplando a linha de pesquisa do projeto executado, o qual possibilitou um novo olhar sobre as mulheres e seu potencial político diante de uma sociedade excludente.

O objetivo da pesquisa contempla a verificação das condições e possibilidades de uma política de cotas e aumento do fundo partidário para mulheres no sistema proporcional visando a ampliação de sua participação na democracia representativa brasileira.

Assim, verifica-se que a proposição da pesquisa foi adequada à área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, assim como à linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, bem como à linha de pesquisa do orientador, Professor Doutor Rogério Gesta Leal, que atualmente leciona a disciplina “Estado, Sociedade e Administração Pública” e atua como líder do grupo de pesquisa Sociedade de Riscos.

A proposição desta pesquisa era a de que uma política de cotas e o aumento do fundo partidário em benefício para as mulheres no sistema proporcional da democracia representativa brasileira pode se afigurar com uma forma efetiva de ampliação de sua participação neste âmbito. Partindo do conhecimento da trajetória de inserção da mulher brasileira na política, a qual na maioria das vezes se submete a uma jornada tripla, ou até muitas das vezes quádrupla, pois além de mãe e esposa, a mulher é trabalhadora.

A partir dessa difícil trajetória fez com que as suas manifestações e busca por direitos cada vez mais igualitários, acabaram por modificar o cenário político atual, evidenciando a capacidade das mulheres em alcançar os cargos políticos. Dessa maneira, buscou-se analisar a democracia representativa e, a importância da participação da mulher na política nacional e ampliação dessa participação.

Considerando a pesquisa e o que esta deveria apresentar, pode-se verificar que o problema apresentado, referindo-se a possibilidade de ampliação da participação da mulher na democracia representativa brasileira, enquanto política pública de direito fundamental à representação política, se apresenta com uma das medidas mais eficazes de fomento de uma maior participação das mulheres na política brasileira, pois por meio da ampliação

das políticas públicas brasileiras, é o principal ponto de referência para a participação feminina no cenário político. Já que ainda é necessário um maior equilíbrio entre homens e mulheres nos assentos legislativos e não só na possibilidade de concorrência para os cargos elegíveis.

Contudo, considera-se que não é apenas a ampliação das cotas, para a existência de cotas de representação e de uma distribuição igualitária do fundo partidário, a maior importância, mas uma forma de incentivar uma maior participação das mulheres nos pleitos eleitorais. Podendo-se concluir que é de suma importância o acompanhamento das mulheres na política, pois analisando o cenário atual, se verifica que os índices de candidatas ocupando cargos tanto no legislativo, como no executivo, tem sido muito inferior.

Analisando a trajetória do papel da mulher na sociedade, pode-se considerar que esta ampliou sua participação, deixando de ser apenas uma simples dona de casa, mãe e esposa, para ser um membro da sociedade. Apesar, de no passado, o seu papel estar restringido apenas a cuidar da casa, dos filhos e do marido.

E hoje se percebe que a mulher, após anos de lutas e movimentos sociais organizados, tem atuado cada vez mais igual ao homem no mundo competitivo, tanto no social, como no político.

Percebe-se cada vez mais que a presença da mulher tem sido importante para a consolidação da democracia brasileira, assim como, para a defesa da igualdade de direitos entre homens e mulheres.

Um ponto abordado na pesquisa refere-se a democracia, que sempre foi o objetivo da maioria das populações. Almejar um regime do povo, para o povo e pelo povo, deixou de ser o único ideal de uma sociedade, já que o objetivo hoje é acreditar na existência da democracia, diante do cenário político atual, eivado de falta de ética e de moral, de ganância, e de corrupção dos políticos com a sociedade em quem confiou o seu voto aos seus representantes.

Esta pesquisa procurou delimitar o conceito de democracia, a democracia como forma de governo, assim como, os seus diferentes tipos de democracia, bem como, analisar o modelo democrático brasileiro e seus déficits de representação.

Percebe-se que a democracia é uma das formas de valorização dos direitos e da implantação de políticas públicas que promovem a melhoria e qualidade de vida dos indivíduos, então, espera-se que igualmente contribua para uma maior participação democrática da mulher na política.

Através do estudo, pode-se perceber que a múltipla atuação da mulher contribuiu para a defesa e fortalecimento da democracia, da cidadania e da inclusão social e para a redução das desigualdades. Pois, a democracia é uma forma de governo em que a igualdade é um mecanismo o qual dispõe a todos os mesmos direitos e deveres.

No que se refere a participação da mulher na política, verifica-se o crescimento da participação da mulher na democracia brasileira, e que esta se preparando cada vez mais para atuar na política. Apesar dessa participação ainda estar andando a passos lentos.

O ingresso da mulher na esfera política surtiu grande efeito, a partir do momento em que surgiram a partir da implementação das cotas de participação feminina nos pleitos eleitorais. Com a criação de políticas públicas em favor da mulher. Existindo, hoje, uma grande uma garantia de direitos iguais aos dos homens.

Todavia, apesar da mulher estar conseguindo participar ativamente da sociedade, ainda existe muita exclusão feminina e, as políticas públicas existentes se tornam ineficazes, pois ao mesmo tempo em que são criadas para ocasionar uma igualdade entre gêneros, ela não possibilita o efetivo ingresso da mulher nos assentos do parlamento, devido a desigualdade competitiva nos pleitos eleitorais, e mesmo de uma ampliação de sua participação dentro dos próprios partidos políticos.

Também foram analisadas as ações afirmativas, pois diante do objetivo de se alcançar uma igualdade, e com o objetivo de possibilitar que as escolhas políticas possam refletir a vontade da sociedade, são necessárias a implementação de ações afirmativas, que resultam na inclusão e acesso das mulheres aos cargos de representação, reduzindo a preponderância masculina nos espaços públicos. Todavia, apesar das ações afirmativas e, de uma política pública de cotas para candidaturas, ainda se apresenta insuficiente as políticas de cotas eleitorais, para a implementação de uma concorrência e participação eleitoral igualitária.

Ao se abordar as condições e possibilidades de uma política de cotas para as mulheres no sistema proporcional visando a ampliação de sua participação na democracia representativa brasileira, partindo de uma discriminação positiva, ou seja, gerando uma discriminação entre os gêneros, para se alcance uma igualdade de direitos e possibilidades, de forma a possibilitar a participação da mulher na política brasileira de forma mais efetiva.

Esta pesquisa demonstrou que a mulher compõe o maior número do eleitorado brasileiro e, que ela participa mais do sistema político, pois possui uma legislação que ampara e proporciona a sua participação. Mas, ainda são necessários mais incentivos de participação das mulheres na disputa aos cargos políticos. Esta legislação de cotas abriu as portas para uma política ética e responsável, e proporcionou a participação da mulher na política, mas, esta ainda necessita de adequações e sua ampliação para a existência de cotas de representação. Assim como, de uma distribuição igualitária do fundo partidário, de forma a, possibilitar uma concorrência igualitária entre homens e mulheres.

A participação feminina na construção de políticas públicas tem demonstrado que a mulher está conquistando seu espaço na esfera política mas ainda assim, a expansão da política pública de cotas, para cotas de representação, aliada a uma distribuição igualitária do fundo partidário, seriam em maior medida eficazes em fomentar uma maior participação feminina na política brasileira.

Considerando os objetivos específicos, buscou-se realizar as demarcações conceituais da democracia representativa brasileira; investigar a importância da participação da mulher na política nacional e a ampliação dessa participação, e; identificar as condições e possibilidades de uma política de cotas e aumento do fundo partidário, para as mulheres no sistema proporcional visando a ampliação de sua participação na democracia representativa brasileira.

Tendo por base os dados analisados, verifica-se que as mulheres estão ocupando mais espaço no cenário social, econômico e político, por meio de sua participação ativa na construção de um país que seja efetivamente democrático e que valorize os desejos de seus cidadãos, além de uma

participação mais efetiva das mulheres tanto nos pleitos eleitorais, como ocupando os assentos nos cargos políticos, legislativo e executivo.

Ainda, percebe-se que devido a falta das cotas de representação e de distribuição igualitária do fundo partidário, muitas mulheres apenas se candidatam para que a legislação de cotas seja cumprida, mas sem verdadeiramente se envolverem no pleito eleitoral, devido a essa falta de espaço político.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados: Revista de Ciências Sociais, vol. 31, n. 1, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO ELEITORAL E POLÍTICO. *Relatório do Grupo de Trabalho: Participação Feminina na Política*. 27 de março de 2017. Disponível em: <https://www.abradep.org/publicacoes/participacao-feminina-na-politica/>, Acesso em: 12 set. 2018.

ALTHUSSER, Louis. *Montesquieu, a política e a história*. Lisboa: Presença, 1972.

_____. *Aparelhos ideológicos de Estado*. In: ALTHUSSER, Louis. Sobre a reprodução. Petrópolis: Vozes, 1999.

ÁLVARES, Maria Luzia Miranda. *Mulheres na competição eleitoral: seleção de candidaturas e padrões de carreira política no Brasil*. Tese de Doutorado, IUPERJ - Rio de Janeiro, 2004. 335p.

ARATO, Andrew. *Representação, soberania popular, e accountability*. Lua Nova, São Paulo, n. 55-56, 2002.

ARAÚJO, Clara. *Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil*. Revista Estudos Feministas, vol. 6, n. 1. Rio de Janeiro, 1998, pp. 71-90.

_____. *Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil*. Revista Estudos Feministas, 2001.

_____. *As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais*. Dados, Rio de Janeiro – 2001b, vol.44, n. 1, ISSN 0011- 5258. Disponível em: Acesso em: 10 de julho de 2018.

_____. *Participação política e gênero: algumas tendências analíticas recentes*. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB), n. 52, 2001c, pp. 45-77.

_____. *Cidadania Incompleta: o impacto da lei de cotas sobre a representação política das mulheres no Brasil*. Tese de Doutorado, IFCS/UFRJ, 1999.

_____. *Avaliação do sistema de cotas no Brasil*. Trabalho apresentado no Seminário “Trilhas do Poder das Mulheres: Experiências Internacionais em Ações Afirmativas”, Brasília, 2007. Não publicado.

ARBLASTER, Anthony. *A Democracia*; tradução de José Espadeiro Martins. Mem Martins: Europa-América, 2004, 163 p. 56

ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret. 2003.

AVELAR, Lúcia. *Mulheres na elite política brasileira: canais de acesso ao poder*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos, 1996 - 94p.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 41. Ed. São Paulo: Globo, 2001.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

ACKERMAN, Bruce. *Before the next attack. Preserving civil liberties in an age of terrorism*. Yale University Press: New Haven, 2006.

ALBUQUERQUE, Martim de. *Da igualdade. Introdução à jurisprudência*. Coimbra: Almedina, 1993.

ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica. A teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica*. São Paulo: Landy, 2001.

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES Júnior, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ARISTÓTELES. *Política*. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

BARROSO, Luís Roberto. *Diferentes, mas iguais: o reconhecimento jurídico das relações homoafetivas no Brasil*. Revista de direito do Estado, Rio de Janeiro: Renovar, n. 5, p. 167-196, jan./mar. 2007.

BALLINGTON, Julie. *Implementing Special Measures: Global trends. Trabalho apresentado no Seminário "Trilhas do Poder das Mulheres: Experiências Internacionais em Ações Afirmativas"*, Brasília, 2007. Não publicado.

BERCOVICI, Gilberto. *A Constituição dirigente e a crise da Teoria da Constituição*. In: SOUZA Neto, Cláudio Pereira de et al. *Teoria da Constituição. Estudos sobre o lugar da política no Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

BOBBIO, Norberto. (1909-2004) *Democracia representativa e democracia direta. O futuro da democracia*; tradução de Marco Aurélio Nogueira. Ed. Paz e Terra, 2002, São Paulo, 207p.

BOBBIO, Norberto. *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*. 2. ed. Milano: Edizioni di Comunità, 1984.

BOROWSKI, Martin. *La estructura de los derechos fundamentales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.

BITENCOURT, Carolina Müller; PASE, Eduarda Simoneti. *A fragilidade do atual modelo democrático representativo brasileiro e os espaços para abusos e práticas corruptivas ante o distanciamento do cidadãos dos canais institucionais de controle e deliberação pública*. Disponível em: [file:///D:/User/Downloads/14676-10495-1-PB%20\(1\).pdf](file:///D:/User/Downloads/14676-10495-1-PB%20(1).pdf). Acesso em: 15/04/2018.

BORBA, Julian. *Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro*. Opinião Pública, Campinas, v. 11, n. 1, 2005, p. 147-168.

BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Brasília: UnB. 2000.

_____. Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. *O futuro da democracia*. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *Estado, governo, sociedade, por uma teoria geral da política*; tradução Marco Aurelio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BOURDIEU, Pierre, 1930. *Dominação masculina*; tradução de Maria Helena Kuhner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999, 157p.

_____. *O poder simbólico*; tradução de Fernando Tomaz. Lisboa: Difel, 1989. 311p.

BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000. 87 p

_____. *Lei nº 9.100, de 29 de Setembro de 1995*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 out. 1995. Seção 1, pp. 15333.

_____. *Lei nº 9.504, de 30 de Setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º out. 1997. Seção 1, pp. 21801.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/socias/populacao/9662-censo-demografico-2010.html=resultados>. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. *Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas do Eleitorado*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>>. Acesso em: 20 set. 2018.

BURKE, Edmund (1729-1797). *Textos políticos* / Edmund Burke; [versión española e introducción de Vicente Herrero]. México: Fondo de Cultura Económica, 1942. 372 p.

BYSTYDZIENSKI, Jill. (1995), *Women in electoral politics lessons from Norway*. Westport, Praeger. CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1991), *Deputados Brasileiros Repertório Biográfico*. Brasília, Centro de Documentação e Informação.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada – Volume I*. 4. ed. Coimbra: Coimbra; 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____. *“Brançosos” e interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006.

_____. *Estudos sobre direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra, 2004.

_____. *Estado constitucional ecológico e democracia sustentada*. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da (Coord.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 101-110.

_____. *Constituição dirigente e vinculação do legislador. Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

_____. *Civilização do Direito Constitucional ou constitucionalização do Direito Civil? A eficácia dos direitos fundamentais na ordem jurídico-civil no contexto do Direito pós-moderno*. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA Filho, Willis Santiago (Org.). *Direito Constitucional - estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001a.

_____. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO, José Murilo de. (1997), *Mandonismo, Coronelismo e Clientelismo Uma Discussão Conceitual*. *Dados*, vol. 40, n° 2, pp. 229-250. CHAPMAN, Jenny. (1993), *Politics, Feminism and Reformation of Gender*. London, Routledge.

COELHO, Margarete. *É preciso discutir a sub-representação política feminina no Brasil*. *Conjur*, jun. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-08/margarete-coelho-preciso-rediscutir-sub-representacao-feminina>. Acesso em: 10 set. 2018.

CHOWDHURY, Najmar. (1994), *Gender Issue and Politics in a Patriarchy*, in B. Nelson e N. Chowdhury (orgs.), *Women and Politics Worldwide*. New Haven, Yale University Press.

COSTA, Ana. (1995), *Apresentação do Relatório Final do seminário Gênero e Relações de Poder*, Salvador, maio. Mimeo. DARCY, Robert, WELCH, Susan e CLARCK, Janet. (1994), *Women, Elections and Representation*. Lincoln & London, University of Nebraska Press. FRASER, Nancy. (1995), "From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age". *New Left Review*, nº 212, pp. 68-93.

COSTA, Marli da. *A Transversalidade das Políticas Públicas na Perspectiva de Gênero*. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da. LEAL, Mônia Clarissa HENNIG (orgs). *Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva. Elementos da filosofia constitucional contemporânea*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

CZAJKOWSKI, Rainer. *A crise do princípio da isonomia e a propriedade*. In: RAMOS, Carmem Lucia Silveira. (Coord.) *Direito civil constitucional. Situações patrimoniais*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 187-205.

CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos. *O que é o presidencialismo de coalizão?* Folha de Londrina, Londrina - PR, p. 2, 27 dez. 2006.

CHAUÍ, Marilena de Souza. *Introdução à história da filosofia: dos pré-socráticos a Aristóteles*. São Paulo: Brasiliense, 1997.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A MULHER, 1995, Pequim. Relatório e plataforma de ação. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1996. 352 p. COUTINHO, Aldacy Rachid. *Relações de gênero*

CUNNINGHAM, Frank. *Teorias da democracia: uma introdução crítica*. Tradução de Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília : Editora Universidade de Brasília. 2001.

DIMOULIS, Dimitri. *Manual de introdução ao estudo do Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana. A teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999. FACHIN, Luiz Edson. *Teoria crítica do direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

DOWNS, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row, 310 p. DIAZ, Mercedes Mateo (2002). *As cotas fazem*

diferença? Ações positivas no parlamento Belga. *Opinião Pública*; tradução de Pedro Maia Soares. Campinas, v. 9, n. 1, 2003, pp. 68- 97.

EISENBERG, José. *A democracia depois do liberalismo*. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 2003.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. *O Parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar como Legislativo na elaboração das leis*. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/7867/parlamento_aberto_faria.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25/03/2018.

FAVOREU, Louis et al. *Droit constitutionnel*. 4. ed. Paris: Dalloz, 2001.
FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Políticas públicas. A responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 1993.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. In: CHEIBUB, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FLEISCHER, David. *O impacto da reforma política sobre a Câmara Federal*. *Plenarium*, v.1, n.1, pp. 123-141, nov. 2004.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Mandamentos expressos de criminalização e a proteção de direitos fundamentais na Constituição brasileira de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GOYARD-FABRE, S. *Qu'est-ce que la démocratie? La généalogie philosophique d'une grande aventure humaine*. Paris: Armand Colin, 1998.

GROSSI, Miriam Pillar; MIGUEL, Sônia Malheiros. *Transformando a diferença: as mulheres na política*. *Revista Estudos Feministas - UFRJ*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, 2001, pp. 167-206.

GORCZEVSKI, Clovis. *A necessária revisão do conceito de cidadania* In: GORCZEVSKI, Clovis; MARTÍN, Nuria Belloso (Orgs.). *Movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*. [recurso eletrônico]. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

HÄBERLE, Peter. *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*. Madrid: Trotta, 1998.

_____. *Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 1992.

JAGUARIBE, Hélio. *O experimento democrático na história*. In: JAGUARIBE, Hélio et. Al. *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.

JAQUETTE, Jane S. *Regional differences and contrasting views*. Journal of Democracy, v.12, n. 3, 2001, pp. 111-125. JONES, Mark P. Gender quotas, electoral laws, and the election of women: lessons from the argentine provinces. Comparative political studies, v.31, n.1, pp. 3-21, feb. 1998.

JUKOVSKY, Vera Lúcia R. S. *Representação política da mulher*. São Paulo: J. de Oliveira, 2000.

KEKIC, Laza. *The Economist Intelligence Unit's index of democracy*. The Economist, 22 ago. 2007. Disponível em: Acesso em: 14 de julho. 2018.

KELSEN, Hans. *Essência e valor da democracia*. In KELSEN, Hans. A democracia. Tradução de Ivone C. Benedetti et al. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

_____. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KYMLICKA, Will. *Multiculturalismo liberal e direitos humanos*. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela;

LEAL, Rogério Gesta. *Como os déficits de interlocução política atingem a atuação da cidadania democrática no Brasil*. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, Belo Horizonte, vol. 1, n. 1, 2009.

_____. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. *Fundamentos filosóficos e políticos da responsabilidade penal das pessoas jurídicas por atos de corrupção*. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 179-219, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/direitoeconomico?dd1=16001&dd99=view&d98=pb>. Acesso em: 15/03/2018.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Manual de metodologia da pesquisa para o direito*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

LEFORT, Claude. *Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. Tradução de Eliana M. Souza. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1991.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. *Os direitos dos homossexuais a tratamento isonômico perante a Previdência Social: o caso do Ministério Público Federal X Instituto Nacional do Seguro Social*. In: GOLIN, Célio; WEILER, Luis Gustavo. (Org.) *Homossexualidades, cultura e política*. Porto Alegre: Sulina, 2002, p. 49-70.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições Políticas Democráticas*. Rio de Janeiro, RelumeDumará. 1997

LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. *Novos Estudos - Cebrap*, n. 76, São Paulo, p. 17-41, nov, 2006.

LOCKE, J. *Coleção Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

LOVENDUSKI, Joni. (1993), *The Dynamics of Gender and Party Politics*, in P. Norris e J. Lovenduski (orgs.), *Gender and Party Politics*. London, Sage Publications. NICOLAU, Jairo Marconi (org.). (1998), *Dados Eleitorais do Brasil (1982-1996)*. Rio de Janeiro, Revan/IUPERJ-UCAM.

_____. (1999), *Sistemas Eleitorais uma introdução*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.

____ e SCHMITT, Rogério. (1995), *Sistema eleitoral e sistema partidário*". *Lua Nova*, nº 36, pp. 127-147.

MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. *The Federalist Papers*. Nova York: Mentor, 1999.

MANIN, B. *The Principles of Representative Government* Nova York: Cambridge University Press, 1997.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. *Elections, Accountability and Representation*. In: _____. (Ed.) *Democracy, Accountability and Representation*. Nova York: Cambridge University Press, 1999

MAQUIAVEL, N., *O Príncipe*. São Paulo: Martin Claret. 1997.

MAINWARING, Scott. *Políticos, partidos e sistemas eleitorais*. *Revista Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, 1991, pp. 34-58.

MAYHEW, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. *New Haven: Yale University Press*. MIGUEL, Luis Felipe. *Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.15, n.44, pp. 1-17. São Paulo, 2000.

MARTINES, Temistocle. *Diritto costituzionale*. 11. ed. Milano: Giuffrè, 2005.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. t. 4. 2. ed. Coimbra: Coimbra: 1993.

MILL, J. S. *Representative Government*. In: _____. *On Liberty and Other Essays*. Nova York: Oxford University Press, 1998.

MONTESQUIEU. *De l'esprit de lois*, v. I e II. Paris: Flammarion, 1979.

MOEHLECKE, Sabrina. *Ação afirmativa: história e debates no Brasil*. Caderno de Pesquisas, São Paulo, n. 117, 2002. Disponível em: . Acesso em: 14 de julho. 2018.

MORAES, Alexandre. *Sistemas eleitorais e regime de governo presidencial*. Direito Constitucional Contemporâneo, pp. 25-48. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MÁRMOL, José Luis Martí. *Democracia y deliberación. una reconstrucción del modelo de Jon Elster*.

MILL, John Stuart. *Sobre la libertad*. Tradução de N. R. Salmones. Madrid: Alianza, 1986.

MORO, Sergio Fernando. *O Judiciário e os direitos fundamentais sociais*. In: ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio. (Coord.) Curso de especialização em Direito Previdenciário. 2. tir. v. 1. Curitiba: Juruá, 2006, p. 269-293.

MOISÉS, José Álvaro; SANCHES, Beatriz Rodrigues. *Representação política das mulheres e qualidade de democracia: o caso do Brasil*. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

MÜLLER, Friedrich. *O novo paradigma do direito. Introdução à teoria e metódica estruturantes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. _____. *Discours de la méthode juridique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

NASSUNO, Marianne. *Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

NICOLAU, Jairo. *A reforma da representação proporcional no Brasil*. IN: BENEVIDES et al., Reforma Política e Cidadania, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003, pp. 201-224.

_____. *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, 111p.
NORRIS, Pippa. Gender differences in political participation in Britain: traditional, radical and revisionist models. *Government and Opposition*, v. 26, n. 1, 1991, pp. 56-74.

_____. *Women politicians: transforming Westminster?* *Parliamentary Affairs*, v. 49, n. 1, 1996, pp. 89-102.

_____; INGLEHART, Ronald. *Cultural obstacles to equal representation*. Journal of Democracy, v. 12, n. 3, 2001, pp. 126-140.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos* (2ª ed.). Cidade do México, Universidad Nacional Autónoma do México/Fondo de Cultura Económica, 1995.

NORRIS, Pippa. (1993), *Conclusion*. in P. Norris e J. Lovenduski (orgs.), Gender and Party Politics. London, Sage Publications.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.

PATEMAN, Carole. *O Contrato Sexual*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. PHILLIPS, Anne. (1995), *The Politics of Presence*. Oxford, Oxford University Press, 1993.

PAIVA, Maria Arair Pinto. Espaço público e representação política. Direito, Estado e Sociedade. Rio de Janeiro, n. 7, 1995, pp. 73-92.

PERREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Democracia Republicana e participativa*. Novos Estudos Cebrap, 71, março 2005: 77-91. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/04-85DemocraciaRepublicana_Participativa-CEBRAP.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2014.

PINTO, Céli Regina. *Mulher e política no Brasil: os impasses do feminismo enquanto movimento social, face às regras do jogo da democracia representativa*. Revista Estudos Feministas, número especial, pp. 256-270, 1994.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos, civis e políticos: a conquista da cidadania feminina*. In: BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jaqueline (Orgs). *O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011.

POLANCO, Jaqueline Jiménez. *La representación política de las mujeres en América Latina*. Revista América Latina Hoy. Universidad Complutense/Universidad de Salamanca, Madrid e Salamanca, fevereiro, 1999.

PITKIN, Hanna Fenichel. *Representação, palavras, instituições e idéias*. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>>. Acesso em: 28/03/2018.

PHILLIPS, Anne, 1995. *De uma política de idéias a uma política de presença?* tradução de Luís Felipe Miguel. Revista de Estudos Feministas. 2001, pp. 268-290.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Espaços deliberativos e a questão da representação*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 2004, pp. 97-113.

PORTO, Walter Costa, 1937. *Dicionário do voto*. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. -475 p.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

RIOS, Roger Raupp. *O princípio da igualdade e a discriminação por orientação sexual. A homossexualidade no Direito brasileiro e norte-americano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios constitucionais*. 2. tir. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

_____. *Direitos fundamentais e suas características*. Revista de direito constitucional e internacional, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 30, p. 146-158, jan./mar. 2000.

RODRIGUES, Almira. Reforma política e participação. Democracia Viva, Brasília, n. 23, 2004, pp. 3-7.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. *Do Contrato Social*. Tradução: Pietro Nasseti. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2007.

_____. *Discurso sobre a economia política e do contrato social*. Petrópolis: Vozes, 1995.

SABADELL, Ana Lucia. Manual de sociologia jurídica. Introdução a uma leitura externa do direito. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento Eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. Opin. Publica, Campinas, v. 18, n.1, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01042762012000100009>. Acesso em: 11 set. 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. Os Princípios Constitucionais Eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. Estudos Eleitorais, Brasília, v.6, n.3, 2011.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *A constituição reinventada pela jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Por uma concepção multicultural de direitos humanos*. In: _____ (Org.). Reconhecer para libertar. Os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 427-461.

SANTANO, Ana Claudia. *O financiamento coletivo de campanhas eleitorais como medida econômica de democratização das eleições*. Estudos Eleitorais, Brasília, v. 11, n.2, 20016.

SANTOS, Poliana Pereira dos; BARCELOS, Júlia Rocha de; GRESTA, Roberta Maia. *Debates sobre a participação feminina no parlamento brasileiro: sub-representação, violência e assédio*. No prelo.

SANTOS, Poliana Pereira dos; BARCELOS, Júlia Rocha de; PORCARO, Nicole Gondim. *Participação da mulher na política: as reformas políticas que temos e a que queremos. Reformas legislativas de um estado em crise* (Orgs). PINTO, Amanda Luiza Oliveira; BERTTOTTI, Bárbara Mendonça; OLIVIA, Miriam. Knopik Ferraz. Curitiba: Íthala, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARMENTO, Daniel. Livres e iguais. *Estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais*. São Paulo, 2005. 370 f. Tese (concurso para o cargo de Professor Titular) – Departamento de Direito do Estado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

SILVA, Sidney Pessoa Madruga da. *Discriminação positiva: ações afirmativas na realidade brasileira*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise. Uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

STRECK; LÊNIO LUIZ. MORAIS, José Luiz Bolzan. *Ciência política e teoria geral do Estado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2001.

SARTORI, G. Verbete *Representation*. In: SILLS, D. (Ed.). *International Encyclopedia of Social Sciences*, v. 13, Nova York: The Macmillan Co.; Free Press, 1972. p. 164.

SIEYÈS, E. *Palabras del abate Sieyès sobre la cuestión del veto real. Escritos políticos de Sieyès*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993

SIAROFF, Alan. *Women's representation in legislatures and cabinets in industrial democracies*. *International Political Science Review*, v. 21, n. 2, 2000, pp. 197-215.

SCHUMPETER, Joshep. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SUIAMA, Sergio Gardenghi. *Identidades, diferenças*. Boletim científico – Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília: ESMPU – Escola Superior do Ministério Público da União, n. 2, p. 131-139, abr./jun. 2004.
SUNSTEIN, Cass R. *A constituição parcial*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

TABAK, Fanny. (1987), *O perfil da vereadora brasileira*. Rio de Janeiro, PUC.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas Teoria, Instituições, Estratégias*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará. 1994.

TAYLOR, Charles. (1994), *The politics of recognition*, in A. Gutmann (org.), *Multiculturalism*. Princeton, Princeton University Press.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. _____. *Fronteiras da hermenêutica constitucional*. São Paulo: Método, 2006a.

TEUBNER, Gunther. *Direito, sistema e policontextualidade*. Piracicaba: Unimep, 2005.

TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?* Petrópolis, RJ: Vozes, 1996

TRE-ES. Disponível em: <http://www.tre-es.jus.br/noticias-tre-es/2014/fevereiro/82-anos-da-conquista-do-voto-feminino-no-brasil> Acesso em: 20 agosto.2018.

TRE-RS. Disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br/>. Acesso em: 15 set. 2018.

WALZER, Michael. *Esferas da justiça. Uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEICHERT, Marlon Alberto. *Isonomias tributárias em face do princípio da isonomia*. Revista de informação legislativa, n. 145, Brasília, Senado Federal, jan/mar 2000, p. 241-254.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Do paradigma político da representação à democracia participativa. Sequência: estudos jurídicos e políticos*. Florianópolis, p. 83-98, jan. 2001. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395/13979>>. Acesso em: 15/03/2018.

VARIKAS, Eleni. (1995), *Refundar ou reacomodar a democracia? reflexões críticas acerca da paridade entre os gêneros*. Revista Estudos Feministas, vol. 4, nº 1, pp. 65-95. DADOS INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO/ RIO DE JANEIRO, BRASIL / ISSN 0011-5258.

VENERIO, Carlos Magno Spricigo. *A concepção de democracia de Hans Kelsen: relativismo ético, positivismo jurídico e reforma política*. Criciúma – SC: ED. UNESC, 2010.

YOUNG, Iris. (1990), *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, Princeton University Press. WOMEN'S RIGHTS. (1997), "Differential Impact of the

Electoral System on Female Political Representation". Luxembourg, European Parliament, Division for Social Affairs Serie-10.