

DIREITOS POLÍTICOS E IGUALDADE DE GÊNERO: PARTICIPAÇÃO POLÍTICA FEMININA COMO CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA

POLITICAL RIGHTS AND GENDER EQUALITY: WOMEN'S POLITICAL PARTICIPATION AS A DEMOCRATIC CONSTRUCTION

Bernardo Brasil Campinho¹

RESUMO: Este trabalho tem por objetivo analisar a dinâmica de afirmação dos direitos políticos das mulheres no contexto do constitucionalismo democrático contemporânea à luz dos desafios impostos pela diretriz da igualdade de gênero e a (re)construção democrática que ela traz por meio das políticas afirmativas referentes à participação feminina no processo político-eleitoral (cotas) e seus limites. As políticas afirmativas de gênero são identificadas como instrumentos com potencial efetivo de construir uma sociedade mais plural e tolerante, mais próxima de um equilíbrio igualitário entre homens e mulheres no acesso a bens e recursos sociais e políticos. Mas as políticas afirmativas de gênero no âmbito dos direitos de participação política, como forma de ampliar a esfera pública a partir da inclusão das mulheres no debate público, encontram limites que não podem ser desconsiderados: a confrontação do estereótipo ou do senso comum de que as mulheres constituiriam uma classe única, um macrossujeito social, quando na verdade existem diferenças de diversas ordens no interior do gênero feminino, o que deve afastar a compreensão das políticas afirmativas de gênero no espaço das instituições políticas a oposição binária masculino/feminino como uma transposição do código amigo/inimigo, mas devem ser principalmente políticas de inclusão de um grupo, com toda sua dimensão heterogênea; ainda, as cotas para mulheres na política precisam dialogar com a concepção de igualdade como via de mão dupla, que recai sobre a maioria em respeitar os direitos das minorias, mas também das minorias de respeitar as bases fundantes da democracia constitucional e do espaço público por ela instituído, inclusive quanto aos direitos e deveres como membro pleno da comunidade política e os direitos humanos de pessoas dentro e fora do próprio grupo identitário minoritário, no caso as mulheres.

Palavras-chave: direitos políticos; igualdade de gênero; participação política; construção democrática

ABSTRACT: This work aims to analyze the dynamics of affirmation of women's political rights in the context of contemporary democratic constitutionalism in light of the challenges posed by the guideline of gender equality and the (re) construction of democracy that it brings through affirmative policies regarding female participation the political and electoral process (quotas) and their limits. Affirmative gender policies are identified as potential effective tools to build a more pluralistic and tolerant society closer to an equal balance between men and women in access to social and political assets and resources. But affirmative gender policies on the rights of political participation as a way to expand the public sphere from the inclusion of women in public debate have limits that cannot be disregarded: confronting the stereotype or common sense that women constitute a single class, as a absolute social subject, when in fact there are differences of several orders within the female, which must set aside the understanding of affirmative gender policies within the political institutions the male / female binary opposition as a transposition of the code friend / enemy, but should be mainly the political inclusion of a group, with all its heterogeneous dimension; still, quotas for women in politics need to engage with the concept of equality as two-way street, which falls on the majority to respect minority rights, but also to respect the minority foundational bases of constitutional democracy and public space it established, including the rights and duties as a full member of the political community and the human rights of people inside and outside the identity minority group itself, in the case women.

Key-words: political rights; gender equality; political participation; democratic construction

¹ Advogado. Mestre e doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor Assistente 20 horas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e da Universidade Federal da Bahia. Professor Auxiliar da Universidade Estácio de Sá. Presidente da Comissão de Bioética e Biodireito da OAB/RJ.

Introdução

Este trabalho tem por objetivo analisar a dinâmica de afirmação dos direitos políticos das mulheres no contexto do constitucionalismo democrático contemporânea à luz dos desafios impostos pela diretriz da igualdade de gênero e a (re)construção democrática que ela traz por meio das políticas afirmativas referentes à participação feminina no processo político-eleitoral (cotas) e seus limites.

Com efeito, a narrativa de afirmação dos direitos políticos das mulheres e sua progressiva universalização traz o desafio de enfrentamento das limitações da igualdade formal, em um processo que ora pende para uma redistribuição de poder nas relações entre homens e mulheres, ora traz em si os desafios do reconhecimento da mulher no espaço público.

Para entender melhor este processo, o trabalho será desenvolvido de forma a enfrentar: a) a conexão entre democracia, direitos políticos e identidade feminina na modernidade; b) o panorama da participação política feminina no Brasil e no constitucionalismo contemporâneo; c) as políticas afirmativas de gênero como instrumentos de afirmação democrática dos direitos das mulheres à luz das desigualdades estruturais entre homens e mulheres no acesso à representação política; d) a análise as políticas afirmativas de gênero no âmbito da participação política na encruzilhada entre redistribuição e reconhecimento, bem como os limites do processo de afirmação da igualdade de gênero nas instituições políticas.

Para tanto, são articuladas uma análise histórica dos direitos das mulheres no âmbito da tradição constitucional moderna, um levantamento das condições de participação política feminina no plano brasileiro e internacional, e a análise teórico-epistemológico do modelo prevalente de ação afirmativa de gênero na política, as cotas em candidaturas e assentos parlamentares, à luz dos paradigmas da justiça distributiva e da justiça como reconhecimento.

1) Cidadania, democracia e direitos políticos das mulheres.

Falar em direitos políticos significa abordar as duas matrizes centrais do Estado Constitucional no seu estágio de desenvolvimento atual: a democracia enquanto regime

político e social e os direitos humanos fundamentais da pessoa humana e dos grupos como contraponto aos poderes político, social e econômico.

A democracia é assim um processo dinâmico inerente a uma sociedade aberta e ativa, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação política crítica no processo político, condições de igualdade econômica, política e social (CANOTILHO, 1999). Não se trata apenas mais uma opção de regime dentre tantas outras igualmente disponíveis em todos os momentos e lugares, mas mais propriamente constitui uma resposta a desafios e a aspirações históricos, o que transforma o autogoverno popular em uma narrativa (DALLMAYR, 2001), que necessita por sua vez da participação dos indivíduos e dos grupos para ser tecida e construída.

Neste contexto, a liberdade de participação política do cidadão, como possibilidade de intervenção no processo decisório e, em decorrência, do exercício de efetivas contribuições inerentes à soberania (direito de voto, igual acesso aos cargos públicos etc.), constitui a toda evidência, complemento indispensável das demais liberdades (SARLET, 2007).

Partindo do caráter atual dos direitos políticos dentro da proposta de um constitucionalismo democrático, no qual soberania popular e direitos humanos aparecem como complementares e não como opostos, surge a oportunidade para reconstruir as bases da narrativa dos direitos políticos das mulheres.

Os antecedentes da luta pela afirmação dos direitos políticos das mulheres remontam ao Iluminismo e ao contexto sociopolítico das declarações de direito do século XVIII. Na França da Revolução Francesa, Olympe de Gouges² propôs uma declaração dos direitos da

² “Marie Gouze ou Olympe de Gouges foi uma Feminista francesa nascida em Montauban, próxima à Toulouse, no sul da França. Ela liderou um movimento pela defesa dos direitos e da dignidade da mulher durante a Revolução Francesa (1789), adotando o pseudônimo de Olympe de Gouges (...) Propondo os ideais de igualdade entre os indivíduos, ela pôs em questão as relações entre os sexos, abordando o lugar de direito da mulher na sociedade. Numa sociedade marcada pela distinção entre os sexos, ela via na Revolução um agente transformador que escancarava a exploração da mulher pelo homem e, definitivamente, o momento para a mobilização das mulheres contra tais “atrocidades”. Em 1791 Olympe de Gouges escreve o panfleto Declaração dos direitos da mulher e da cidadã, um modelo explicitamente feminizado e provocador da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. A inserção da mulher em condições de igualdade, tanto de direitos como de deveres, na vida política e civil do país torna-se essencial para ela. Olympe de Gouges foi a primeira mulher a lançar-se na arena pública, onde também pôs em prática as suas teorias: ela reivindica os mesmos direitos que os homens, ela correrá os mesmos riscos que eles e lutará para ter as mesmas obrigações. Com o clima do Terror instaurado pelos revolucionários, seus ideais libertários sofrem ameaças. Girondina e revoltada com o Terror, ela ataca duramente Marat e Robespierre, que passam a considerá-la “perigosa demais”. Denunciada pelo seu afixador de cartazes, é presa na Ponte Saint-Michel e imediatamente encarcerada. (...) Em 2 de Novembro de 1793, às sete da manhã, é julgada e condenada à morte pelo Tribunal Revolucionário. Foi-lhe recusado um advogado. No dia seguinte, ela sobe ao cadafalso. Antes de morrer, afirmaria: ‘A mulher tem o direito de subir ao cadafalso, ela deve ter igualmente o direito de subir à tribuna’”. (Informações retiradas do artigo de Alain Tramont Silva e Pedro Henrique Nunes: Olympe de Gouges: as mulheres e a revolução. Disponível no site do Núcleo de Estudos Contemporâneos da

mulher e da cidadã. A declaração francesa dos direitos das mulheres e termina por denunciar as supostas características de generalidade, universalidade e a abstração da linguagem dos direitos como imposição de uma dominação implícita do masculino sobre o feminino. No preâmbulo da declaração se proclama solenemente que:

As mães, as filhas, as irmãs, representantes da nação, reivindicam constituir-se em Assembleia Nacional. Considerando que a ignorância, o esquecimento, ou o desprezo da mulher são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos governantes, resolverem expor em uma Declaração solene, os direitos naturais, inalienáveis, e sagrados da mulher, a fim de que esta Declaração, constantemente, apresente todos os membros do corpo social seu chamamento, sem cessar, sobre seus direitos e seus deveres, a fim de que os actos do poder das mulheres e aqueles do poder dos homens, podendo ser a cada instante comparados com a finalidade de toda instituição política, sejam mais respeitados; a fim de que as reclamações das cidadãs, fundadas doravante sobre princípios simples e incontestáveis, estejam voltados à manutenção da Constituição, dos bons costumes e à felicidade de todos (ESCOLA..., s.d.).

A Declaração estabelece no seu art. 3º que o princípio de toda soberania reside essencialmente na Nação, que não é nada mais do que a reunião do homem e da mulher: nenhum corpo, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que deles não emane expressamente.

Por sua vez, o art. 6º prescreve que a lei dever ser a expressão da vontade geral; todas as Cidadãs e Cidadãos devem contribuir pessoalmente ou através de seus representantes; à sua formação: todas as cidadãs e todos os cidadãos, sendo iguais aos seus olhos, devem ser igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo suas capacidades e sem outras distinções, a não ser aquelas decorrentes de suas virtudes e de seus talentos (ESCOLA..., s.d.).

Nos dois dispositivos é possível perceber a defesa dos direitos políticos iguais para homens e mulheres como base da soberania popular, sem a qual não pode haver uma liberdade civil verdadeira.

Ao longo do século XIX e da primeira metade do século XX, ao lado da luta pela abolição da escravidão no mundo, a luta pelo sufrágio universal (tanto masculino, em contraposição ao sufrágio censitário – baseado na renda – como feminino, com a extensão do direito de voto e de elegibilidade às mulheres) foi uma das grandes bandeiras nos países ocidentais, de uma luta pela afirmação de direitos fundamentais do cidadão ou da cidadã, notadamente os direitos civis e políticos, a partir de uma primeira visão de um

constitucionalismo inclusivo e igualitário³.

Neste contexto, a trajetória histórica e constitucional do sufrágio feminino no Brasil se insere no quadro do surgimento do voto das mulheres no mundo, contrapondo o desejo de liberdade política e a inserção cidadã no espaço público com as marcas de uma sociedade patriarcal. No Brasil, o debate sobre os direitos políticos das mulheres, em particular o direito de voto, ganha maior relevância e destaque no período republicano, no início da década de 1890. No final da década de 1920, porém, a defesa do sufrágio feminino passou a ganhar força, por conta da atuação das ligas femininas e pela própria contestação ao modelo aristocrático e pouco inclusivo de espaço político como delimitado na Constituição de 1891(RIBEIRO, s.d.).

No esteio da Revolução de 1930, a luta pela implantação do voto feminino fortaleceu-se. Por meio do Decreto nº. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, é instituído o Código Eleitoral Brasileiro, e o artigo 2º disciplinava que era eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma do código, ao mesmo tempo em que as disposições transitórias, no artigo 121, dispunham que os homens com mais de 60 anos e as mulheres em qualquer idade podiam isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral. Logo, não havia obrigatoriedade inicial do voto feminino (RIBEIRO, s.d.).

A igualdade formal entre homens e mulheres no direito ao voto e na elegibilidade havia sido alcançada e seria mantida a partir de 1934 pelo constitucionalismo brasileiro, no quadro geral dos direitos políticos consagrados na Constituição.

Mas a afirmação dos direitos políticos para mulheres não se encerrou com a ampliação do direito de voto. Assim como ocorreu com os direitos humanos em geral, a afirmação de direitos civis e políticos para mulheres não pôde ser dissociada das desigualdades sociais e de gênero presentes na estrutura da sociedade brasileira, o que traz à questão da participação política feminina.

³ Segundo Antônio Sérgio Ribeiro, a Nova Zelândia foi o primeiro país do mundo a conceder o direito ao voto às mulheres no ano de 1893, as quais tinham direitos políticos no âmbito municipal desde 1886. Na Europa o primeiro país em que as mulheres obtiveram o direito ao voto foi a Finlândia em 1906. Em 1918, ao término da Primeira Grande Guerra, que teve a participação decisiva do sexo feminino na retaguarda do conflito, foi dado o direito do voto às mulheres inglesas com mais de 30 anos, sendo eleitas três mulheres para a Câmara dos Comuns. Somente em 1928 a idade foi reduzida para 21 anos (RIBEIRO, s.d.).

2) Igualdade de gênero e direitos de participação política feminina no constitucionalismo contemporâneo: panorama internacional e situação brasileira

A conquista do direito de voto pelas mulheres não foi capaz de, por si só, modificar o quadro de desigualdade fática em termos sociais e econômicos que vigorava (e de certa forma ainda vigora) em face dos homens. Segundo Mary Ferreira (2004):

Até a década de 1970 esse quadro de exclusão não sofreu muitas modificações. A partir do final da década de 1980, a situação se modifica, em virtude do crescimento industrial, que contribuiu para um aumento significativo da participação feminina no mercado de trabalho, e, na crescente inserção das mesmas, nos cursos superiores. A isto se aliou o processo de redemocratização do País que se instaurou nesse período. Esses fatos contribuem, para ampliar a participação da mulher nas esferas de poder, encorajando-as, também, a organizarem-se politicamente.

Superadas as barreiras legais ao voto e à candidatura política, os avanços sociais e econômicos deveriam possibilitar que as mulheres acessassem aos cargos de comando político. Mas, apesar dos avanços educacionais e ocupacionais ocorridos no mundo e no Brasil, a composição dos quadros políticos se alterou pouquíssimo, e a presença feminina na política formal ainda permanece desigual (COSTA; BELTRÃO, 2008).

A discussão se centra em dois eixos: em um primeiro momento, qual o impacto das transformações nos direitos de participação política sob a perspectiva da igualdade de gênero quanto à proporção de mulheres eleitas para o parlamento nacional e órgãos legislativos locais; em um segundo momento, qual o impacto da ampliação dos direitos de participação política das mulheres no governo ou nos executivos nacionais.

Considerando o quadro latino-americano em artigo publicado por Mala Htun (2001) a partir de notas preparadas para uma apresentação em evento realizado no ano anterior, declarava que as mulheres ocupavam 15,3% das vagas nas Câmaras dos Deputados na América Latina e Caribe, constituindo a segunda maior média regional do mundo.

Segundo a autora, três anos antes este percentual era de apenas 10%. A representação das mulheres nos Ministérios nacionais também havia aumentado – o que era demonstrado pelo ingresso de mulheres em importantes Ministérios, como o da Justiça e Relações Exteriores (HTUN, 2001).

Por outro lado, a presença feminina também aumentou nas esferas de poder estaduais e municipais, incluindo cargos de Governadores e de Prefeitos. Certamente, estes ganhos foram importantes e expressivos, mas não o suficiente para compensar o desequilíbrio entre a presença da mulher nos partidos políticos, onde elas são entre 30% e 40% dos militantes, e

entre a presença das mulheres no eleitorado, onde representam mais da metade do número total de eleitores (HTUN, 2001).

A posição defendida por Mala Htun (2001) é corroborada por análise dos dados empíricos apresentados pela União Interparlamentar, organismo internacional multilateral composto pelos parlamentos de Estados soberanos. No total as mulheres ocupam 19% dos cargos em parlamentos nacionais no mundo, com as seguintes médias regionais (Tabela 1).

Tabela 1 - Percentual de mulheres que ocupam cargos em parlamentos nacionais no mundo

Região do mundo	Participação na Câmara Baixa ou Câmara Única do Parlamento (%)	Participação na Câmara Alta do Parlamento (%)	Combinação da participação nas duas Casas do Parlamento
Países nórdicos	41.6%	-	-
Américas	22.7%	23,7%	22.9%
Europa – Países membros da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (incluindo países nórdicos)	21.9%	19.6%	21.4%
Europa – Países membros da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (excluindo países nórdicos)	20%	19.6%	20%
África subsaariana	18.3%	19.7%	18.5%
Ásia	18.3%	15.3%	18%
Pacífico	12.6%	32.6%	14.8%
Países árabes	12.5%	8.4%	11.7%

Fonte: WOMEN IN NATIONAL PARLIAMENT, 2010.

Quanto aos países, a União Interparlamentar elabora um ranking que mede a participação feminina nos parlamentos nacionais. Os dados apresentados são de julho de 2010, que apontam os seguintes países como vinte primeiros do ranking geral de participação parlamentar feminina (Tabela 2).

Tabela 2 - Ranking geral de participação parlamentar feminina

Ranking	País	Câmara Baixa ou dos Deputados				Câmara Alta ou Senado			
		Eleições	Cadeiras	Mulheres	% Mulheres	Eleições	Cadeiras	Mulheres	% Mulheres
1	Ruanda	9 2008	80	45	56.3%	10 2003	26	9	34.6%
2	Suécia	9 2006	349	162	46.4%	---	---	---	---
3	África do Sul	4 2009	400	178	44.5%	4 2009	54	16	29.6%
4	Cuba	1 2008	614	265	43.2%	---	---	---	---
5	Islândia	4 2009	63	27	42.9%	---	---	---	---
6	Holanda	6 2010	150	61	40.7%	5 2007	75	26	34.7%
7	Finlândia	3 2007	200	80	40.0%	---	---	---	---
8	Noruega	9 2009	169	67	39.6%	---	---	---	---

9	Bélgica	6 2010	150	59	39.3%	6 2010	40	17	42.5%
10	Moçambique	10 2009	250	98	39.2%	---	---	---	---
11	Angola	9 2008	220	85	38.6%	---	---	---	---
"	Costa Rica	2 2010	57	22	38.6%	---	---	---	---

Tabela 2 (cont.) - Ranking geral de participação parlamentar feminina

Ranking	País	Câmara Baixa ou dos Deputados				Câmara Alta ou Senado			
		Eleições	Cadeiras	Mulheres	% Mulheres	Eleições	Cadeiras	Mulheres	% Mulheres
12	Argentina	6 2009	257	99	38.5%	6 2009	71	25	35.2%
13	Dinamarca	11 2007	179	68	38.0%	---	---	---	---
14	Espanha	3 2008	350	128	36.6%	3 2008	263	81	30.8%
15	Andorra	4 2009	28	10	35.7%	---	---	---	---
16	Nova Zelândia	11 2008	122	41	33.6%	---	---	---	---
17	Nepal	4 2008	594	197	33.2%	---	---	---	---
18	Alemanha	9 2009	622	204	32.8%	N.A.	69	15	21.7%
19	Macedônia	6 2008	120	39	32.5%	---	---	---	---
20	Equador	4 2009	124	40	32.3%	---	---	---	---

Fonte: WOMEN IN NATIONAL PARLIAMENT, 2010.

O panorama atual mostra que as mulheres têm aumentado continuamente seus direitos políticos, visto que o Relatório 2012 da ONU Mulher constatou que 28 países atingiram ou ultrapassaram a marca de 30 (trinta) por cento de assentos no parlamento para mulheres e 19 mulheres estão servindo atualmente como chefes de Estado eleitos ou de Governo (UNITED..., 2011)⁴.

Apesar do exposto, nas eleições 2010, a bancada feminina no Congresso Nacional brasileiro ainda era pequena se comparada com a participação das mulheres na população em geral. Segundo o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), a legislatura 2011-2014 conta com a participação de 45 deputadas e 12 senadoras, contra o número de deputadas e dez senadoras na legislatura anterior (AGÊNCIA DIAP, 2010). Logo, as mulheres ocupam 9,59% das vagas no Congresso Nacional brasileiro, embora sejam 51,3% da população brasileira estimada segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), de 2009 (CAETNIA, 2009).

Em relação ao Poder Executivo, a situação das mulheres no mundo é até mais

⁴ No original em inglês: "In 1911, women were allowed to vote in just two countries of the world. Today, a century later, that right is virtually universal.1 During this time, women have continuously expanded their political rights so that, at the time of writing, 28 countries have reached or exceeded the 30 percent critical mass mark for women in parliament and 19 women are currently serving as elected Heads of State or Government".

desvantajosa do que em relação aos parlamentos nacionais: nos últimos 15 anos, a participação das mulheres como chefes de Estado ou governantes não mostrou aumento expressivo: em 1995 havia 12 mulheres nessa posição e em 2009 o número passou para 14⁵. Nesse período, exemplos notáveis incluem a eleição de mulheres para governos ou chefes de Estado na Islândia (Jóhanna Sigurðardóttir) em 2009, no Haiti (Michele Pierre-Louis) e na República da Moldávia em 2008, na Argentina (Cristina Kirchner), Índia (e Ucrânia (Yulia Timoshenko) em 2007, no Chile (Michelle Bachelet) em 2006 e na Alemanha (Angela Merkel) e na Libéria (Ellen Johnson Sirleaf) em 2005 (MULHERES NO PODER, 2011).

A média de poder feminino também é baixa nos ministérios em todo o mundo, onde, em média, apenas um em cada seis ministros é do sexo feminino (17%), segundo registro de 2008. O número é baixo, mas representa um avanço perto dos 8% registrados em 1998 (MULHERES NO PODER, 2011).

Questões socioeconômicas e culturais têm influído na maior ou menor ocupação de cargos políticos pelas mulheres, assim como o grau de secularização de uma sociedade, bem como o próprio acesso das mulheres aos graus superiores de educação formal e a outros direitos.

No entanto, como a participação feminina na política direta tem permanecido incongruente com o volume populacional do grupo a despeito de seus avanços socioeconômicos, passou-se a duvidar da capacidade do aumento dos níveis educacionais como forma de possibilitar o empoderamento político feminino: se por um lado a educação promove uma porta de acesso à elite política, por outro, ela pode não ser suficiente para garantir a vitória eleitoral, já que diversos outros fatores determinam candidatura e eleições (COSTA; BELTRÃO, 2008).

Diante da insuficiência das alterações socioeconômicas na redistribuição do poder, começou-se a adotar políticas deliberadamente voltadas para a promoção da “equidade entre homens e mulheres” e algumas medidas foram propostas com o objetivo de forçar o incremento da proporção de mulheres na política formal (COSTA; BELTRÃO, 2008). Dentre as medidas mencionadas se encontram as políticas de cotas de participação de mulheres em parlamentos, candidaturas ou partidos políticos, espécie do gênero das políticas afirmativas.

⁵ Com a posse de Dilma Rousseff como Presidente da República no Brasil em 1º de janeiro de 2011, o número de mulheres como Chefes de Estado e/ou de governo aumentou para 15.

3) Políticas afirmativas, igualdade de gênero e direitos políticos: evolução histórica, tratamento legislativo e questões de eficácia jurídica e social

As políticas ou ações afirmativas são

instrumentos jurídico-constitucionais oriundas da experiência norte-americana por meio dos quais o Estado, ao formular políticas públicas, passa a considerar fatores como sexo, raça e cor não para prejudicar quem quer que seja, mas para evitar a discriminação, que inegavelmente tem um fundo histórico e cultural, e não raro se subtrai ao enquadramento das categorias jurídicas clássicas (GOMES, 2001, p. 39).

As ações afirmativas podem ser definidas como

um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, 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 (GOMES, 2001, p. 40).

Para Joaquim Barbosa, é preciso promover e tornar rotineira a observância dos princípios da diversidade e do pluralismo, de tal sorte que venha a se operar uma transformação no comportamento e na mentalidade dos membros da sociedade, cujos “mores” são fortemente condicionados pela tradição, pelos costumes, pela história (GOMES, 2001).

Uma das formas de política afirmativa adotadas sob a perspectiva da igualdade (material ou de resultados) de gênero é a política de cotas para mulheres em instituições políticas (parlamentos, partidos políticos ou candidaturas).

Segundo definição de Thiago Costa e Kaizô Beltrão (2008),

as cotas de participação ou cotas eleitorais são regras que estabelecem que mulheres devem ocupar um certo número ou porcentagem de vagas ou cargos existentes em um determinado organismo. Esse organismo pode ser uma lista de candidatos, uma assembleia parlamentar, uma comissão de trabalhos, um corpo consultivo ou diretivo etc. O objetivo das cotas é aumentar a presença de mulheres em instituições publicamente eleitas ou indicadas, como governos, parlamentos e conselhos locais.

Para os autores mencionados,

as cotas retiram o fardo do recrutamento político sobre as mulheres como indivíduos e o coloca sobre aqueles que controlam o processo de recrutamento dos candidatos, isto é, nos partidos políticos, principalmente. Assim, forçam os responsáveis pela indicação e nomeação dos candidatos a começarem a recrutar mulheres e lhes dar chances que elas não teriam de outra forma (COSTA; BELTRÃO, 2008).

Os dois tipos mais comuns de cotas de participação por sexo são cotas para candidatos

e reserva de assentos no parlamento: o primeiro tipo estabelece que um percentual mínimo dos candidatos a cargos eletivos nas listas dos partidos políticos devem ser mulheres, podendo ter fundamento normativo na Constituição, na legislação eleitoral ou em disposições internas de cada partido político (COSTA; BELTRÃO, 2008).⁶

A reserva de assentos determina um número mínimo de lugares a serem ocupados pelas mulheres nos parlamentos ou órgãos legislativos, podendo se dar por eleição ou nomeação (caso do Quênia e de alguns países árabes) (COSTA; BELTRÃO, 2008).⁷

Este é o tipo de cota adotado em Ruanda, país com a maior percentagem de participação política feminina no parlamento no mundo conforme os dados da União Interparlamentar de julho de 2010 e no qual há uma reserva de 30% das vagas no parlamento para mulheres, que são eleitos por um procedimento diferenciado (COSTA; BELTRÃO, 2008).

Existem ainda as chamadas cotas com neutralidade de gênero, pelas quais se dispõe, por exemplo, que nem homens nem mulheres ocupem mais que 60 por cento ou menos que 40 por cento das posições numa lista de partido ou num organismo (COSTA; BELTRÃO, 2008).⁸

Enquanto as cotas para mulheres fixam um máximo para o número de homens, as cotas neutras fixam um máximo para ambos os sexos. É o caso da legislação de cotas no Brasil, que fixa um máximo de 70 por cento e um mínimo de 30 por cento para cada um dos sexos nas listas eleitorais dos partidos políticos (COSTA; BELTRÃO, 2008).⁹

Com efeito, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, garante a todas as pessoas o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos (art. 21) (ONU, 1948).

As primeiras referências à igualdade de gênero quanto aos direitos políticos surgem com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos Políticos das Mulheres, de 1953, que trouxe a questão da igualdade formal de gênero pela primeira vez para o plano internacional, ao explicitar no art. 1º que as mulheres terão, em igualdade de condições com os homens, o direito de voto em todas as eleições, sem nenhuma restrição e ao dispor no art. 2º que “as mulheres serão, em condições de igualdade com os homens, elegíveis para todos os organismos públicos de eleição, constituídos em virtude da legislação nacional, sem nenhuma restrição” (ONU, 1979).

⁶ Conferir também Dahlerup (2005).

⁷ Conferir também Dahlerup (2005).

⁸ Conferir também Dahlerup (2005).

⁹ Os autores se referem ao art. 10, parágrafo 3º, da Lei 9504/1997, que dispõe que Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo (na verdade, gênero).

A questão da igualdade de oportunidades ou de resultados surge, então, no plano do Direito Internacional dos Direitos Humanos com a Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, que em seu art. 4º, inciso 1, estabelece que:

A adoção, pelos Estados Partes, de medidas especiais de caráter temporário visando acelerar a vigência de uma igualdade de fato entre homens e mulheres não será considerada discriminação, tal como definido nesta Convenção, mas de nenhuma maneira implicará, como consequência, na manutenção de normas desiguais ou distintas; essas medidas deverão ser postas de lado quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento tiverem sido atingidos (ONU, 1979).

O art. 7º da Convenção da ONU de Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher legitima claramente as políticas afirmativas quanto à igualdade de gênero no que concerne a participação política, ao dispor que os Estados Partes tomarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres na vida política e pública do país e, em particular, garantirão, em condições de igualdade com os homens, o direito: a) de votar em todas as eleições e em todos os referendos públicos e de ser elegível para todos os órgãos cujos integrantes sejam publicamente eleitos; b) de participar da formulação da política do Estado e na sua execução, de ocupar empregos públicos e de exercer todos os cargos públicos em todos os níveis de governo (ONU, 1979).

O primeiro país a adotar cotas de participação política foi a Noruega. Legislação norueguesa de 1978 assegurava que toda agência governamental, direção de comitês, comissões ou conselhos de 4 membros ou mais deveriam ter o mínimo de 40% de sua composição reservadas para indivíduos de cada sexo (COSTA; BELTRÃO, 2008).

A Argentina foi o primeiro país da América Latina a adotar o sistema de cotas no legislativo, em 1991. A legislação argentina assegura que no mínimo 30% das listas de candidatos dos partidos devem ser preenchidas por mulheres, e estabelece uma alternância de homens e mulheres na ordenação dessas listas (COSTA; BELTRÃO, 2008).

No Brasil a primeira previsão legislativa sobre as cotas para mulheres na política foi a Lei 9100/1995, que no seu art. 11, parágrafo 3º, prescrevia que vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres, adotando assim o modelo de cotas para candidatos ou candidaturas.

Dois anos depois foi aprovada a Lei 9504/1997, que traz normas para as eleições e que dispõe no seu art. 10, parágrafo 3º, que cada partido ou coligação deverá reservar no mínimo 30% de vagas e máximo de 70% de vagas do total de candidaturas para candidatos de cada sexo (gênero). Como regra de transição entre o regime da Lei 9100/95 (que estava

circunscrito apenas às eleições municipais) e a nova regulamentação, a própria Lei estabeleceu no seu art. 80 que nas eleições nacionais e estaduais de 1998 cada partido ou coligação deveria reservar para candidatos de cada sexo, no mínimo, vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puder registrar.

A Lei 9504/1997 terminou por adotar no Brasil o sistema de cotas com neutralidade de gênero em substituição ao modelo de cotas para candidatos ou candidaturas adotado na Lei 9100/1995.

Buscando o aperfeiçoamento da política de cotas, o movimento feminista e as forças sociais que defendem uma maior equidade de gênero na sociedade se mobilizaram para promover alterações na legislação eleitoral aplicável ao pleito de 2010 no Brasil. Depois de ampla negociação e da participação decisiva da atual bancada de deputadas federais, da Comissão Tripartite instituída pela Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), de acadêmicos e da sociedade civil foi aprovada uma nova redação na Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009, que regula as eleições de 2010, e ficou assim redigida:

Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo (ALVES, 2010).¹⁰

A alteração parece pequena, mas a mudança do verbo "reservar" para "preencher" significa uma mudança substancial na política de cotas, conforme havia sido proposto no projeto da deputada Vanessa Grazziotin. Com a nova redação, os partidos ficam obrigados – no ato de registro da lista de candidaturas no TSE – a apresentar no mínimo 30% de candidaturas de cada sexo (ALVES, 2010).

Delineada a evolução do tratamento legislativo quanto às políticas afirmativas de igualdade de gênero nos direitos políticos no Brasil a etapa seguinte consiste em averiguar qual a eficácia das medidas adotadas e que resultados foram alcançados.

Por um lado houve um crescimento das candidaturas e das mulheres eleitas quando se consideram os resultados das eleições municipais e estaduais no Brasil: segundo Thiago Costa e Kaizô Beltrão, nas eleições para a Câmara de Vereadores o percentual de mulheres entre os candidatos chegou a 18%, perto da meta de 20% estabelecida pela Lei 9100/95, sendo que a percentagem de candidatas apresentou um aumento para 19,2% nas eleições municipais de 2000; o percentual de eleitas também aumentou, saindo de 7,5% do total de parlamentares municipais eleitos em 1992 para 12,7% em 2004 (COSTA; BELTRÃO, 2008).

Houve também um aumento significativo quando se consideram o aumento de

¹⁰ Refere-se ao art. 3º da Lei 12034/2009, que modificou a redação do art. 10, parágrafo 3º, da Lei 9504/1997.

candidaturas femininas para as Assembleias Legislativas estaduais e para a Câmara Legislativa do Distrito Federal: em 1994 as mulheres eram 7,2% dos candidatos e, com a introdução das cotas, o percentual de candidatas passou para 14,75% em 2002 e, quanto às eleitas, o número de deputadas estaduais e distritais passou de 7,8% em 1994 para 12,65% em 2002 (COSTA; BELTRÃO, 2008). Neste sentido, o resultado das cotas para mulheres em candidaturas nas eleições locais e regionais no Brasil foi positivo.

Quando se analisam os resultados para o Congresso Nacional, a eficácia das cotas é sensivelmente reduzida: o percentual de eleitas diminuiu no pleito em que as cotas foram introduzidas nas eleições federais (5,65% em 1998 contra 6,23% em 1994), aumentando novamente em 2002 (8,18%) (COSTA; BELTRÃO, 2008). Nas eleições de 2006 e 2010 o percentual de mulheres parlamentares eleitas se manteve estável, com leve aumento em relação a 2002, mas sempre em torno de 9,5%, bem distante da meta legal estabelecida de 30%.

Uma das explicações para o fenômeno está nas características do sistema eleitoral, como explica Mala Htun (2001):

Na média, as cotas produziram um aumento percentual de seis pontos na presença feminina no Parlamento. Em termos históricos, um ganho de seis pontos representa um grande salto, isto porque as estatísticas mundiais demonstram que a média de aumento da presença feminina de uma eleição para a outra é de dois pontos percentuais [...]. Mas, os efeitos das cotas têm variado significativamente entre os países. Somente na Câmara dos Deputados da Argentina e no Senado do Paraguai, o aumento da presença das mulheres acompanhou de perto o nível das respectivas cotas. Nas Câmaras dos Deputados da Bolívia, do Brasil, do Panamá e do Paraguai e nos Senados da Bolívia e da Venezuela, as cotas produziram pequenos efeitos [...]. A natureza do sistema eleitoral de cada país afeta significativamente o sucesso das políticas de cotas.

Mala Htun (2001) indica três fatores¹¹ que influenciam de forma mais decisiva o impacto das cotas para mulheres em candidaturas políticas em um determinado sistema jurídico-constitucional: natureza do sistema eleitoral (se de lista aberta ou fechada); obrigatoriedade ou não de posicionar as candidatas mulheres em postos competitivos dentro da lista partidária e o tamanho da circunscrição eleitoral.

O primeiro destes fatores é a natureza da lista partidária: se aberta ou fechada, pois

¹¹ Mala Htun (2001) identifica um quarto fator que ela considera importante para um maior grau de eficácia das cotas para mulheres em candidaturas políticas: o compromisso partidário, particularmente das cúpulas das agremiações. Neste trabalho se considerou que os três mencionados no corpo do texto seriam mais relevantes, até porque apresentariam condições para análises comparativas. Além disso, a autora não define exatamente o que seria o compromisso partidário. Ademais, este deveria ser medido em conjunto com o grau de influência e de pressão e/ou mobilização que os movimentos de mulheres realizam ou podem realizar em cada contexto. Não parece ser um fator de influência quanto à eficácia jurídica, embora, em certas circunstâncias, tenham um impacto maior quando consideramos aspectos políticos e eficácia social.

num sistema de lista fechada cada partido controla o posicionamento dos seus candidatos na sua lista, de forma que neste sistema os eleitores votam nos partidos e não nos candidatos, ou seja, a quantidade de votos recebida por partido determina quantos candidatos da lista serão eleitos; no entanto, durante a campanha eleitoral, os candidatos de um mesmo partido lutam juntos pela maximização dos votos da legenda. Como destaca Htun (2001), Argentina, Bolívia, Costa Rica, República Dominicana, Paraguai e Venezuela têm sistema de lista fechada.

Mala Htun (2001) ainda esclarece que por outro lado, num sistema de lista aberta, como o do Brasil, os eleitores escolhem os seus candidatos votando nestes e não nos partidos. Desta forma, o fator que determina quem serão os eleitos é a quantidade de votos recebidos por cada candidato individualmente. Assim, segundo a autora, as eleições produzem uma competição interna em cada partido, fazendo com que os candidatos de um mesmo partido disputem a preferência do eleitorado entre si e entre os candidatos dos demais partidos.

O segundo fator identificado por Mala Htun diz respeito à obrigatoriedade ou não de inserção das mulheres em uma posição competitiva na lista partidária que será apresentada para concorrer nas eleições.

Isto significa que as mulheres devem ser inseridas nas listas eleitorais em posições em que possam ser selecionadas, ou seja, não basta estar na lista do partido, imprescindível estar nas primeiras posições da lista, visto que no sistema de lista fechada, o partido apresenta aos eleitores uma lista partidária com candidatos ordenados numericamente, o voto recebido pelo partido determina quantas pessoas da lista serão eleitas, logo não basta apenas estar presente na lista do partido, há que se estar no início da lista (HTUN, 2001).

Mala Htun (2001) explica então que a lei argentina tem uma norma de obrigatoriedade de posição competitiva da lista que diz que cada terceira posição deve ser ocupada por uma mulher. Se, por exemplo, um partido estiver concorrendo a somente duas vagas num Distrito, pelo menos um dos candidatos terá de ser mulher. Em países com sistema de lista fechada, mas sem esta norma de obrigatoriedade de posição competitiva para mulheres, como a Costa Rica, a República Dominicana e a Venezuela, a eficácia de cotas tem sido menor.

O terceiro fator apontado por Mala Htun (2001) é o tamanho da circunscrição eleitoral, ou seja, o número de vagas disponíveis num Distrito eleitoral. Um pequeno Distrito, principalmente quando houver grande quantidade de partidos concorrendo às eleições,¹²

¹² Este ponto do argumento da autora abre outra discussão: qual a influência que o sistema partidário adotado por desenvolver sobre o impacto ou eficácia das cotas para mulheres em candidaturas políticas, considerando número de partidos, extensão dos distritos e população. Tomando-se por base a lista da União

restringe a eficácia de cotas, porque normalmente os partidos só ganham uma ou duas vagas no Distrito. Nos sistemas de lista fechada, as primeiras posições da lista partidária, que são as únicas com chances de vitória eleitoral, são geralmente ocupadas por homens. Portanto, quanto maior o Distrito, maiores as chances de eleger mulheres (HTUN, 2001).

Considerando toda a discussão feita nos parágrafos precedentes, a situação da política de cotas para mulheres em candidaturas políticas no Brasil apresenta pouca eficácia e resultados modestos ou mesmo limitados por questões intrínsecas ao próprio desenho institucional do sistema político-partidário brasileiro: a lista partidária aberta e a não obrigatoriedade de inserção das mulheres em posição competitiva na lista (elemento que inclusive não é compatível com um sistema de lista aberta, quando há uma competição interna no partido, de modo que a candidatura feminina tem que ser competitiva *per si* e, assim sendo, irá contribuir para melhorar a situação do partido político).

O outro fator apontado, o tamanho da circunscrição ou distrito no qual a mulher concorre, apresentou resultados eleitorais em 2010 mais difíceis de analisar. Considerando

Interparlamentar de países com maior participação política feminina em julho de 2010, o primeiro lugar das Américas pertence a Cuba, cujo sistema adotado é o de monopartidarismo. A segunda posição pertence à Costa Rica, seguida da Argentina, sistemas pluripartidários (existência de mais de dois partidos concorrendo regularmente nas eleições). Uma série de fatores pode eventualmente explicar a diferença de posição no ranking entre os três países: Cuba tem uma população de 11,2 milhões de habitantes aproximadamente (BANCO MUNDIAL, 2011), legislativo unicameral de 601 membros e sistema monopartidário. A Costa Rica tem população de 4,4 milhões de habitantes (BRASIL, Itamaraty, 2007), legislativo unicameral de 57 membros (COSTA RICA, 2011) e sistema pluripartidário que combina a existência de partidos políticos nacionais, regionais e locais. Finalmente, a Argentina tem uma população aproximada de 40 milhões de habitantes (BRASIL, Itamaraty, 2009) sistema pluripartidário, composto por partidos nacionais e regionais, e legislativo bicameral (Câmara dos Deputados com 257 assentos e Senado com 72 lugares, (BRASIL, Itamaraty, 2009). Assim, Cuba tem um parlamento maior com uma população média (taxa aproximada de 18.635 habitantes para cada parlamentar) e um sistema de partido único, enquanto a Costa Rica tem uma população pequena e um parlamento pequeno (taxa aproximada de 77.192 habitantes por cada parlamentar) e a Argentina tem um legislativo bicameral de tamanho intermediário quando comparado com as outras duas situações expostas e a maior população (taxa aproximada de 121.580 habitantes por parlamentar). Sem entrar em considerações específicas sobre a titularidade de direitos políticos em cada sistema constitucional positivo dos países mencionados ou na discussão de se é possível ou não haver democracia sem pluripartidarismo, podem ser feitos os seguintes comentários: a) considerando a dimensão geográfica, a taxa de habitantes por parlamentar e o tamanho do órgão legislativo, Cuba oferece melhores condições para o acesso de mulheres, desconsiderando eventuais singularidades das políticas afirmativas para a presença de mulheres no parlamento; b) como destaca Mala Htun, Argentina e Costa Rica têm sistemas de lista partidária fechada, mas o segundo país não possui obrigatoriedade de posição competitiva para mulheres nas listas partidárias. A leve vantagem em participação feminina se dá em razão de menor taxa de habitantes por parlamentar; c) em uma primeira análise, pluripartidarismo com partidos nacionais e regionais ou locais pode dificultar o acesso das mulheres ao parlamento, visto que a competição seria maior. Logo, haveria uma vantagem para maiores eficácias social e jurídica de políticas de cotas para mulheres em partidos políticos em regimes bipartidários ou pluripartidários com limitações à profusão de partidos (partidos apenas nacionais ou necessidade de alcançar metas de desempenho, o que induziria à formação de coalizações ou federações de partidos); d) a princípio, o unicameralismo favorece mais a eficácia de políticas afirmativas de igualdade de gênero no processo eleitoral, considerando não só a comparação entre Cuba, Costa Rica e Argentina como a própria lista dos vinte países com maior participação feminina na política elaborada (são 14 Estados que adotam o unicameralismo contra 6 que adotam o bicameralismo, embora o primeiro colocado da lista – Ruanda – adote um sistema de duas Câmaras).

que a bancada de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados foi de 45 parlamentares, os resultados apresentados mostram um aumento no número de candidaturas femininas em relação às eleições de 2002 e 2010: o número de candidaturas femininas para deputada federal aumentou de 490 em 2002 para 737 em 2006 e chegou a 1253 em 2010, saindo de um percentual de 11,41% do total de candidaturas para deputado federal em 2002 para 12,71% em 2006 e chegando a 21,45% do total de candidaturas em 2010 (ainda assim, abaixo do mínimo legalmente previsto) (ALVES, 2010).

Por outro lado, o número de deputadas federais eleitas se manteve estável de uma eleição para a outra, como apontado anteriormente. Considerando a votação por Estados, chegou-se aos seguintes resultados apresentados na tabela 3¹³.

Tabela 3 - Estatística dos resultados referente ao quadro cargo e sexo

Unidade Federada	Total de deputados federais referentes à Unidade Federada	Total de mulheres eleitas para deputada federal na Unidade Federada	Percentual (%)
ACRE	8	2	25,00
ALAGOAS	9	2	22,22
AMAPÁ	8	3	37,50
AMAZONAS	8	1	12,50
BAHIA	39	1	02,56
CEARÁ	22	1	04,34
DISTRITO FEDERAL	8	2	25,00
ESPÍRITO SANTO	10	4	40,00
GOIÁS	17	2	11,76
MARANHÃO	18	1	05,55
MATO GROSSO	8	0	00,00
MATO GROSSO DO SUL	8	0	00,00
MINAS GERAIS	53	1	01,88
PARÁ	17	1	05,88
PARAÍBA	12	1	07,69
PARANÁ	30	2	07,14
PERNAMBUCO	25	2	08,00
PIAUÍ	10	1	10,00
RIO DE JANEIRO	46	4	08,69
RIO GRANDE DO NORTE	8	2	25,00
RIO GRANDE DO SUL	31	2	06,45
RONDÔNIA	8	1	12,50
RORAIMA	8	1	12,50
SANTA CATARINA	16	1	06,25
SÃO PAULO	70	6	08,57
SERGIPE	8	0	00,00

¹³Foi feito o comparativo com as eleições para deputado(a) federal porque são eleições periódicas (quadrienais) e com renovação integral de cadeiras, além de serem realizadas pelo sistema proporcional. Nas eleições para o Senado o número de assentos renovado varia (a renovação é alternada em um terço ou dois terços da casa legislativa, sendo este último o caso das eleições 2010) e a votação é pelo sistema majoritário simples, trazendo maior complexidade à análise comparativa de uma eleição para outra. Quanto às eleições para Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmara de Vereadores, não foram disponibilizados os dados porque o foco de interesse é no impacto da política de cotas no parlamento nacional, além da dificuldade de manusear os dados por unidade federada e por Município, sendo que não é o foco do trabalho ser um estudo comparativo abrangente, mas sim trazer um panorama do ponto de vista do sistema constitucional, pontuando a questão de gênero como redistribuição e como reconhecimento ao mesmo tempo, notadamente na vida política em termos nacionais.

TOCANTINS	8	1	12,50
-----------	---	---	-------

Fonte: BRASIL, TSE, 2010

A tabela 3 destacada permite algumas observações interessantes: as unidades federadas que elegem até 10 deputados(as) federais tiveram um desempenho melhor em termos percentuais do que os Estados que elegem mais de 10 parlamentares federais. À exceção do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Sergipe, que não elegeram mulheres deputadas federais, todos elegeram um percentual de mulheres de no mínimo 10% do total da unidade federada e lograram contribuir com 20 deputadas federais (44,44%) do total da bancada feminina, embora representem apenas 117 dos 513 assentos em disputa para a Câmara dos Deputados.

Por outro lado, grandes Estados federados (grandes circunscrições eleitorais), apresentaram resultados baixos em termos de número de mulheres parlamentares eleitas: Bahia (4º maior colégio eleitoral) e Minas Gerais (2º maior colégio eleitoral) elegeram apenas uma mulher. Goiás, Pernambuco e Rio Grande do Sul não conseguiram eleger mais do que duas representantes. Mesmo os campeões em números absolutos, São Paulo e Rio de Janeiro, não conseguiram eleger sequer 10% de parlamentares federais mulheres dentro do total de vagas na Câmara dos Deputados que lhes cabe por direito.

Vários fatores podem ter influenciado este fato: candidaturas de parlamentares federais mulheres com mandato para cargos majoritários (executivo e Senado), lista aberta, questões federativas relativas ao tamanho da bancada de cada unidade federada em relação à população. Mas isto diminuiu o peso do fato do tamanho da circunscrição eleitoral no sistema político-constitucional brasileiro, ou relativiza a sua importância isolada.

O panorama da ampliação dos direitos de participação política a partir da questão da igualdade de gênero foi reforçado, no entanto, por duas medidas que podem repercutir em aumento da bancada feminina no Congresso Nacional nas próximas legislaturas: 1) os partidos políticos são obrigados a preencher 30% das vagas com candidaturas femininas e não mais somente reservar como previsto no texto legal anterior; 2) os partidos deverão destinar determinado percentual da sua receita, nunca inferior a 5%, para promover programas desenvolvidos pelas mulheres, e obrigados a definir, no mínimo 10% do tempo de rádio e TV, para difundir e divulgar a participação política feminina (inovações introduzidas pela Lei 12034/2009) (BRAGA, 2010).

Outro fator que deve influenciar positivamente no sentido de um aumento do número de mulheres candidatas e mulheres eleitas para cargos legislativos é a posição adotada pelo

Tribunal Superior Eleitoral no Recurso Especial Eleitoral número 78432/PA, conforme destaca a ementa:

Candidatos para as eleições proporcionais. Preenchimento de vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo de cada sexo. 1. O § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, passou a dispor que, "do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo", substituindo, portanto, a locução anterior "deverá reservar" por "preencherá", a demonstrar o atual caráter imperativo do preceito quanto à observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo. 2. O cálculo dos percentuais deverá considerar o número de candidatos efetivamente lançados pelo partido ou coligação, não se levando em conta os limites estabelecidos no art. 10, caput e § 1º, da Lei nº 9.504/97. 3. Não atendidos os respectivos percentuais, cumpre determinar o retorno dos autos ao Tribunal Regional Eleitoral, a fim de que, após a devida intimação do partido, se proceda ao ajuste e regularização na forma da lei. Recurso especial provido (BRASIL, TSE 2010).

Trata-se de Recurso Especial Eleitoral impetrado pelo Ministério Público Eleitoral contra decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Pará que decidiu, por unanimidade, pela regularidade do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários da seção estadual do Partido Democrático Trabalhista (PDT), considerando-o habilitado para concorrer às eleições para o cargo de deputado estadual.

O Tribunal Regional Eleitoral do Pará decidira em questão de ordem que o cálculo dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo (gênero) para concorrer nas eleições legislativas deve ser calculado do total máximo de candidaturas possíveis. No recurso apresentado, o Ministério Público eleitoral alegara que o cálculo do mínimo e máximo de cada sexo ou gênero deve ser calculado em virtude das candidaturas efetivamente apresentadas e não do total máximo possível.

O Ministério Público eleitoral indicou, então, que o PDT/PA havia indicado 29 candidaturas de 48 possíveis, sendo que foram 22 de homens e 7 de mulheres. A cota para cada gênero deveria ser então de 9 candidatos(as), o que não foi cumprido, sustentou o Ministério Público Eleitoral.

O Relator, Arnaldo Versiani, após votar inicialmente pelo indeferimento do recurso, reformulou seu entendimento, à luz do voto do Ministro Dias Toffoli e considerou que o recurso deveria ser provido, de modo a baixar o processo em diligência para que o PDT/PA regularizasse sua situação, de modo a cumprir a cota para cada gênero. Delimitou que a cota incide sobre o número de candidaturas apresentadas, mas rejeitou que o art. 10, parágrafo 3º, da Lei 9504/1997 na redação vigente tenha caráter de norma programática.

A solução desenhada no julgamento do RESPE número 78432 implica então que uma

vez descumpridos os percentuais mínimos e/ou máximos de cada sexo (gênero) nas listas partidárias apresentadas nas eleições proporcionais, deve o Tribunal eleitoral determinar a intimação do partido político para que proceda os ajustes na forma da lei: incluindo candidatas mulheres ou excluindo candidatos homens, para cumprir o disposto no art. 10, parágrafo 3º, da Lei 9504/1997. Prestigiou-se a norma eleitoral que veicula a ação afirmativa de gênero quanto a direitos políticos e, ao mesmo tempo, preservou-se a autonomia partidária.

O Ministro Marco Aurélio de Mello, voto vencido, sustentou o improvimento do recurso alegando que o prazo para o registro de candidaturas havia sido ultrapassado em 5 de julho de 2010 e que determinar inclusões ou exclusões de candidatos com o processo eleitoral em curso consistiria em risco à segurança jurídica.

O entendimento majoritário, no entanto, foi no sentido de que a substituição de candidatos, ainda que em eleição proporcional, é possível, inclusive por conta de precedentes da própria Justiça Eleitoral, conforme o voto do Ministro Dias Toffoli, que construiu uma analogia com o *caput* do art. 13¹⁴ da Lei 9504/1997, de modo a legitimar a possibilidade de determinação de diligência ao partido para que corrija o número de candidaturas de cada sexo (gênero) aos percentuais mínimos e máximos apontados pela Lei eleitoral, cabendo à agremiação partidária eventualmente demonstrar a impossibilidade de fazê-lo, como ponderou o Ministro Marcelo Ribeiro.

Cabe também destacar que, como regra, se rejeitou a possibilidade de indeferimento total do registro de todas as candidaturas de um partido político para as eleições legislativas em caso de descumprimento da ação afirmativa de gênero quanto aos direitos políticos das mulheres, inscrita no art. 10, parágrafo 3º, da Lei 9504/1997.

4) Políticas afirmativas, igualdade de gênero e direitos políticos das mulheres: a dupla função de redistribuição e de reconhecimento

Cumpra aqui analisar quais funções as políticas de cotas ou ações afirmativas quanto a direitos políticos das mulheres podem ter na ampliação do espaço público democrático: seriam instrumentos de redistribuição de poder entre homens e mulheres, ou estariam reconhecendo as mulheres em suas singularidades enquanto pessoas e enquanto sujeitos

¹⁴ É facultado ao partido ou coligação substituir candidato que for considerado inelegível, renunciar ou falecer após o termo final do prazo do registro ou, ainda, tiver seu registro indeferido ou cancelado (BRASIL, 1997).

sociais?¹⁵

Conforme nos explica Michel Rosenfeld (1991, p. 284),

a ação afirmativa somente se justifica em contextos sociopolíticos nos quais a adesão ao postulado da igualdade leve ao ideal de igualdade de oportunidades. Quando a igualdade de resultados pode ser realizada ao final porque não existe escassez de bens a serem alocados, por outro lado, a ação afirmativa seria inútil, no sentido de que não serviria a nenhum propósito legítimo privilegiar uns sobre os outros se todos conseguissem os bens que desejam.

De fato, não há um número ilimitado ou acesso irrestrito de pessoas a um parlamento ou órgão legislativo. Dentro dos parâmetros de um sistema representativo, a concorrência entre pessoas ligadas a grupos e movimentos político-ideológicos por espaços ou cargos institucionais de representação política faz parte do sistema democrático.

O exposto ao longo deste trabalho, no entanto, demonstra que uma série de fatores (econômicos, sociais, jurídicos, culturais) atua para fazer com que os parlamentos e as instituições políticas em geral sejam espaços masculinos, no sentido de que a representação política é dominada mais por homens do que por mulheres.

As democracias contemporâneas são pautadas por uma profunda diferença de origens, valores e identidades dentro do espectro da população e do eleitorado e há uma demanda cada vez maior para que a identidade política reflita esta diferença ou o pluralismo (sociocultural, político, de gênero e de opções sexuais) que marcam as sociedades complexas atuais.

Isto implicaria, em tese, em traduzir nos parlamentos e na esfera pública em geral uma participação real dos segmentos que compõem uma sociedade próxima à presença destes na população em geral, o que obrigaria a uma institucionalização das ações afirmativas como forma de redistribuir poder ou espaços de poder no caso entre homens e mulheres, ampliando a participação destas.

Por outro lado, Nancy Fraser (2008, p. 168) aponta para o fato de que hoje encontramos, ao lado das demandas por uma distribuição mais justa de bens e recursos, uma demanda por justiça social denominada de

“política do reconhecimento, cujo objetivo é construir um mundo amigo da diferença, onde a assimilação à maioria ou às normas culturais dominantes não é

¹⁵ Conforme esclarece Nancy Fraser, a política de redistribuição enfoca as injustiças que define como sócio-econômicas e presume estarem enraizadas na economia política. Os exemplos incluem marginalização econômica, exploração e miséria. A política do reconhecimento, ao contrário, mira injustiças que entende como culturais, as quais presume estarem enraizadas nos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação. Os exemplos incluem dominação, não-reconhecimento e desrespeito. Para a política da redistribuição, o remédio para a injustiça é a reestruturação político-econômica. Para a política do reconhecimento, em vez disso, o remédio para a injustiça é a transformação cultural ou simbólica (FRASER, 2008, p. 170).

mais o preço do igual respeito, exemplificada pelas demandas de reconhecimento das perspectivas diferenciadoras de minorias étnicas, raciais e sexuais, assim como da diferença de gênero”.

É preciso, contudo, reconhecer que a implementação de cotas de participação não é assunto consensual. A ideia de estabelecer cotas para mulheres está constantemente em conflito com outras noções como o discurso acerca da justiça e da competência pessoal, e com a ideia de individualismo (COSTA; BELTRÃO, 2008).

Conforme citação de Costa e Beltrão (2008), Drude Dahlerup (2005) traz uma lista dos argumentos opostos à ideia de políticas afirmativas relacionadas à ampliação da participação política feminina, dentre os quais se podem destacar o seguinte:

1) as cotas violam o princípio da igualdade de oportunidade para todos, já que as mulheres têm tratamento preferencial; 2) a representação política deve implicar uma escolha entre idéias e plataformas partidárias, não entre categorias sociais; 3) as cotas são anti-democráticas, pois os eleitores devem poder decidir quem será eleito; 4) as cotas sugerem que políticos são eleitos devido ao seu sexo, não devido a suas qualificações, e, por consequência, candidatos mais bem qualificados são preteridos;¹⁶ 5) as cotas para mulheres serão seguidas por demandas de cotas para outros grupos o que resultará em uma política deletéria de representação de interesses de grupos.¹⁷

Dentre os argumentos trazidos por Dahlerup (2005), novamente citada por Costa e Beltrão (2008), para contrapor as críticas às políticas afirmativas de gênero quanto aos direitos políticos das mulheres, os principais são os seguintes: 1) cotas para mulheres não discriminam, mas compensam as atuais barreiras que impedem que as mulheres tenham

¹⁶ Este argumento diz respeito a uma ideia de que os cargos políticos deveriam ser ocupados por aqueles que detivessem mérito para tanto. Neste ponto, torna-se oportuno trazer algumas contribuições de Michael Walzer que, ao analisar os princípios distributivos dentro de um sistema de igualdade complexa, se dedica a comentar a questão do mérito. Em um primeiro olhar, “o mérito se apresenta como algo um tanto ilimitado e pluralista, podendo se imaginar um órgão neutro distribuindo recompensas e castigos, sensibílissimo a todas as formas de mérito; o processo distributivo seria então centralizado, mas os resultados ainda seriam imprevisíveis e variados”, segundo Walzer (2003, p. 30). No entanto, para ele, “os cidadãos, dentro da esfera política, tomam decisões individuais e raramente são guiados por questões de mérito – aliás, não estaria claro se os cargos deveriam ser meritórios, mas ainda que fosse possível isso violaria uma interpretação de política democrática caso os cargos políticos fossem meramente distribuídas a pessoas merecedoras por algum órgão central”. Logo, Walzer (2003, p. 30) se pergunta como escolheríamos as pessoas (eles as chama de “árbitros onipotentes do mérito”) que teriam a atribuição de distribuir os bens (amor, influência, obras de arte, cargos políticos etc.). Enfim, como alguém mereceria esta condição? Walzer (2003), então, alerta para os riscos que o mecanismo distributivo correria de ser expropriado por um grupo de aristocratas com a noção fixa do que é melhor de quem é merecedor e que seria insensível às diversas excelências dos concidadãos, retirando o caráter pluralista do mérito. O pensamento de Walzer (2003) assim convalida o argumento de que o mérito não é critério absoluto para distribuição de bens, precisa se converter em algo mais para legitimar um sistema distributivo, por si só, e em termos genéricos, não tem o poder de substituir as decisões dos cidadãos na esfera política ou deslegitimar a pretensão de um grupo de ter suas necessidades atendidas dentro do espaço público, pois diz respeito a juízos difíceis e que só em condições especialíssimos produz distribuições específicas.

¹⁷ Costa e Beltrão (2008).

acesso a sua parcela justa dos assentos parlamentares; 2) as mulheres têm o direito, enquanto cidadãs, de ter igual representação.

A síntese dos argumentos contrários sintetizados por Dahlerup (2005) pode ser reconduzida à tensão entre o caráter universal ou universalizante que os direitos políticos como direitos fundamentais possuem ou devia possuir e a ideia de uma política afirmativa para compensar certo grupo pelo seu não reconhecimento ou por injustiças sofridas a partir da divisão social do trabalho e que geraria distorções na distribuição de bens e dignidades sociais.

A rigor, as ações afirmativas de gênero em matéria de direitos políticos seriam necessárias? Dado o caráter universal dos direitos políticos, necessariamente a distribuição dos cargos políticos deve observar a pluralidade de formas de ser e viver em uma sociedade?

Dentro da ideia de um Estado Constitucional no qual o parlamento tornou-se o centro de disputa de interesses variados e de um acentuado pluralismo de classes e grupos sociais, o objetivo das políticas afirmativas em sede de direitos políticos consistiria em permitir que os assentos parlamentares refletissem a divisão ou diferenciação social, aproximando a participação real de um grupo em uma sociedade do poder político deste grupo. Aqui estaria o argumento de cotas para mulheres nos parlamentos, partidos e candidaturas como uma ação de justiça distributiva.

Mas, por outro lado, existe o argumento de que no caso do gênero a desigualdade seria um fator cultural, e que as políticas afirmativas de gênero quanto à participação política feminina seriam uma forma de corrigir injustiças pelo não reconhecimento, o que faria que temas ausentes do debate público e que representam a defesa da singularidade e da identidade das mulheres passassem a ser considerados (é possível pensar em questões como licença maternidade, proibição de revista íntima no ambiente de trabalho, combate à violência física e sexual decorrente das desigualdades de gênero etc.). Aqui a política afirmativa aparece com sentido de justiça como reconhecimento.

Mas as duas perspectivas seriam inconciliáveis? A redistribuição de poder político entre homens e mulheres seria baseada apenas na correção de desigualdades na divisão social do trabalho, a partir da qual a mulher foi colocada como esteio da família em uma função de unidade produtiva e que seu papel seria o de suporte ao homem e de garantia da reprodução da estrutura familiar? Ou seria uma forma de tornar as mulheres dotadas de visibilidade social em suas necessidades próprias, de modo que suas singularidades fossem respeitadas e que se traduzissem em políticas públicas voltadas para este grupo social?

O melhor caminho parece ser entender que redistribuição e reconhecimento podem

convergir, como faz Nancy Fraser (2008), para quem não há uma oposição insuperável entre redistribuição e reconhecimento, sendo esta uma falsa antítese. Fraser defende redistribuição e reconhecimento como dimensão de justiça que podem permear todos os movimentos sociais.

Fraser (2008) defende também a ideia de que o gênero é uma coletividade bivalente, nem simplesmente uma classe, nem simplesmente um grupo de status, o gênero é

uma categoria híbrida pautada simultaneamente na economia política e na cultura, na medida em que, pautadas ao mesmo tempo na estrutura econômica da sociedade e na ordem de status da sociedade, coletividades bivalentes sofrem injustiças que são reconduzidas à política econômica e à cultura, simultaneamente, de modo que sofrem tanto com a má distribuição quanto com o não reconhecimento, tornando estas injustiças primárias e co-originárias (FRASER, 2008, p. 174b).

Nancy Fraser (2008), ao analisar a desigualdade de gênero sob a perspectiva da justiça distributiva, recorre à análise marxiana para apontar a função que o gênero desempenha como

divisão fundamental entre trabalho ‘produtivo’, remunerado, e trabalho ‘reprodutivo’, doméstico e não remunerado, sendo o primeiro correspondente a ocupações profissionais e industriais, dominadas pelos homens, e o segundo correspondente a ocupações domésticas ou que envolvam menos riscos e menor qualificação (FRASER, 2008, p. 172; 174).

Quanto à injustiça como não reconhecimento especificamente, Nancy Fraser (2008, p. 174-175b) explica que

uma das principais características relacionadas à injustiça de gênero é o androcentrismo, ou seja, um padrão de valor cultural institucionalizado que privilegia traços associados à masculinidade, enquanto implica numa depreciação do feminino, o que gera a interpretação das mulheres e meninas como subordinadas e deficientes, que não podem participar como iguais da vida social, gerando formas de subordinação de status específicas do gênero, dentre às quais a marginalização da sociedade civil e da vida política.

Ao tratar do caráter bivalente do gênero, Nancy Fraser (2008) evidencia que nem redistribuição nem reconhecimento podem ser reduzidos um ao outro, o que a leva a propor uma concepção bidimensional de justiça, na qual “reconhecimento e redistribuição são perspectivas distintas de justiça. Ela vai mais além e constrói a ideia de justiça como participação paritária, concepção que requer que os membros adultos da sociedade possam interagir uns com os outros como pares” (FRASER, 2008, p. 180-181).

Mas para que isto ocorra, deve-se garantir uma distribuição de recursos que garanta independência e voz aos participantes e, também, que os padrões institucionalizados de valor cultural expressem igual respeito por todos os participantes e assegurem igual oportunidade para a conquista da estima social (FRASER, 2008).

A conjugação da noção de justiça como participação paritária de Nancy Fraser (2008) com as concepções de democracia constitucional, evidenciando-a um regime político inclusivo e plural, produz o fundamento moral e jurídico para a defesa da legitimidade das ações afirmativas de gênero no âmbito dos direitos de participação política, na medida em que a existência destes instrumentos cumpriria um papel de melhor distribuição dos recursos políticos, garantindo independência e voz às mulheres para defenderem as causas e temas que lhe são próprios e tornando-as detentoras de igual respeito e igual oportunidade para a conquista da estima social frente aos homens.

Em síntese, as ações afirmativas de gênero geram um ciclo virtuoso de inclusão de todos os cidadãos e cidadãs, garantindo participação efetiva nos debates da esfera pública e o aperfeiçoamento constante da democracia constitucional.

Se as políticas afirmativas de gênero não podem e nem servem para compensar as mulheres do preconceito, da violência e das diversas formas de subordinação de status específicas do gênero que marcam as relações de gênero sob a égide de um modelo androcêntrico (seja ele capitalista ou não), são instrumentos com potencial efetivo de construir uma sociedade mais plural e tolerante, ao mesmo tempo mais amiga da diferença e mais próxima de um equilíbrio igualitário entre homens e mulheres no acesso a bens e recursos sociais e políticos.

É preciso, no entanto, entender que as políticas afirmativas de gênero no âmbito dos direitos de participação política, como forma de ampliar a esfera pública a partir da inclusão das mulheres no debate público de maneira igualitária, encontram limites que se não esvaziam estes instrumentos, do mesmo modo não podem ser desconsiderados.

Um dos limites a ser enfrentado quanto se trata das políticas afirmativas de gênero para inserção das mulheres nas instituições políticas diz respeito à confrontação do estereótipo ou do senso comum de que as mulheres constituiriam uma classe única, um macrossujeito social¹⁸, de caráter absoluto, quando na verdade existem diferenças de diversas ordens no interior do gênero feminino (culturais, econômicas, religiosas, de origem social e/ou nacional, raciais etc.).

Mala Htun (2001) se pergunta até que ponto um maior número de mulheres no poder

¹⁸ Jurgen Habermas (1997, p. 161) comenta que “o princípio da teoria do poder inserido na teoria do direito feminista é mais vantajoso do que os princípios da teoria da distribuição, pois ao caracterizar o sentido emancipatório da igualdade de direitos, leva em conta também a autonomia do indivíduo e dos parceiros do direito reunidos, como núcleo do sistema dos direitos; mas ele adverte que às vezes tende a estilizar os sexos (gêneros) como unidades monolíticas, do mesmo modo que o marxismo ortodoxo tinha objetivado as classes sociais, transformando-as em macrossujeitos”. Neste sentido, confira-se, dentre outras, passagem anterior citada da obra de Judith Butler (1990, p. 4c).

produz mudanças nas leis e nas políticas públicas que as beneficiam, respondendo que estatísticas mundiais demonstram que a presença de mais mulheres no poder se traduz na introdução de novos itens na agenda política, citando um estudo sobre a Argentina, por exemplo, demonstra que as mulheres legisladoras tendem, na média, a participar de comissões parlamentares e a introduzir mais projetos relacionados com as questões dos direitos da mulher, da criança e da família, do que os homens.

A posição de Mala Htun (2001), no entanto, traz questões emblemáticas: deve-se perguntar se um maior número de mulheres produz maiores mudanças nas políticas que as beneficiam, ou se um maior número de mulheres melhora a qualidade da representação política e produz uma sociedade mais plural?

A princípio, a presença das mulheres nos parlamentos teria ou deveria ter o potencial de ampliar o espaço político-deliberativo e discurso na esfera pública não só do grupo das mulheres, mas também de outros grupos igualmente discriminados e/ou alijados de participação política efetiva, incapazes de se fazerem ouvir.

Neste sentido, a defesa de políticas públicas para a infância e juventude (afinal, crianças não podem votar e serem votadas) e para os idosos, dentro de uma perspectiva de vida familiar ou não, já seria um desdobramento interessante da presença de mais mulheres no parlamento.

Mas o comentário de Mala Htun (2001) também traz outra questão: as mulheres estão no parlamento apenas para tratar de temas relacionados a políticas públicas tradicionalmente voltadas para o feminino, o familiar e o privado?

Não seria função das políticas afirmativas também trazer mais quadros femininos para os parlamentos e executivos como forma de trazer novas perspectivas para temas como tributação, segurança pública, defesa nacional, erradicação da pobreza, políticas culturais, dentre outros?

Aqui claramente as políticas afirmativas em sua modalidade de cotas para mulheres em partidos e instituições políticas deve se coadunar com outras formas de ação afirmativa – na educação, na economia e na cultura – de modo a ampliar a participação política feminina tanto quantitativa quanto qualitativamente.

Talvez seja emblemático pensar a inserção das mulheres na magistratura: conforme dados de 1999, as mulheres representavam à época 31,08% da magistratura de primeira instância (considerando-se a Justiça Estadual, Justiça Federal Comum e a Justiça do Trabalho); embora já se reconhecesse que a inserção da mulher em carreiras de Estado como a magistratura e o corpo diplomático apresentasse sub-representação, bem como se evidencia

um gargalo na ascensão da mulher na carreira judicial (o percentual, à época de mulheres nos tribunais superiores, era de apenas 7,23%), o que recomendaria a adoção de medidas estatais para aumentar a participação das mulheres nestes espaços (MELO; NASTARI; MASSULA, s.d.), o percentual de magistradas de primeira instância era superior ao de mulheres parlamentares na Câmara dos Deputados e mesmo nos legislativos estaduais e municipais.

Este dado aponta para outros mecanismos inclusivos que atuam indiretamente com mais eficiência quando se trata de espaços acessíveis pelo mérito, no caso a educação e a inserção progressiva nas relações de trabalho (ainda que das limitações mencionadas no capítulo anterior), mas que também devem ser considerados e combinados com políticas afirmativas de cotas que incidam diretamente sobre a representação política.

Outro ponto diz respeito à atuação política das mulheres nos parlamentos: segundo Mala Htun (2001), mesmo quando muitas mulheres estão presentes:

Elas nem sempre agem juntas em favor de lei ou de políticas que beneficiem todas as mulheres. Isto porque existe, em primeiro lugar, a fidelidade e a disciplina partidárias. A existência da disciplina partidária muitas vezes impede que as mulheres de diferentes partidos se unam para pressionar por mudanças nas questões de interesse feminino. Em segundo lugar, questões sobre igualdade ou discriminação sexual não estão entre as prioridades das mulheres que se elegem.

Mala Htun (2001) não vê neste ponto um problema. Entende ser, pelo contrário, perigosa a exigência de que as mulheres lutem por um certo programa político, na medida em que elas são um grupo diverso, um grupo heterogêneo e terão diversas posições, considerando isto uma vantagem e não uma desvantagem.

A conclusão da autora mostra-se acertada na perspectiva de perceber as mulheres como um grupo heterogêneo e plural, o que enseja uma compreensão das políticas afirmativas de gênero no espaço das instituições políticas não como um instrumento de favorecimento ou benefício para um grupo (mulheres), ou como oposição binário masculino/feminino como uma transposição do código amigo/inimigo, mas devem ser principalmente políticas de inclusão de um grupo, com toda sua dimensão heterogênea, e também um benefício para a sociedade.

Outro ponto diz respeito à própria dinâmica da relação entre igualdade e diferença como base constitutiva das interações entre maioria e minoria nas democracias constitucionais. Retornando ao pensamento desenvolvido por Jean L. Cohen (1996, p. 186-187), o objetivo parecia ser o de assegurar “igual oportunidade a todos os participantes destes processos em iguais termos”, o que levaria a “política da identidade” a manter um “impulso universalista, impondo um desafio democrático e igualitário à pseudoneutralidade

dos modelos culturais existentes, das normas sociais institucionalizadas e às identidades de grupo (re)conhecidas”.¹⁹

Cohen (1996), no entanto, alerta para o risco para a democracia em tomar-se a diferença como algo em si mesma ou algo que se autojustifique, importando em um respeito naturalístico e mesmo autoritário no sentido de que “devo ser respeitado porque sou diferente e apenas por isso”, sem qualquer conexão com ideais de universalidade e publicidade que permeia o espaço democrático no constitucionalismo contemporâneo, conforme podemos ver nas palavras da própria autora:

Hoje, porém, muitos protagonistas da política da identidade parecem ter abandonado a política de inclusão *tout court*, tanto na sua versão liberal quanto na versão democrática. Auxiliados por teorias que constroem categorias como universalidade, normatividade, igualdade, publicidade, imparcialidade e direitos fundamentais como meras estratégias de poder, partidários da política da identidade simplesmente afirma a diferença per se, como se isso fosse suficiente para obter reconhecimento e privilégios. Atualmente, os particularismos nem se quer se dão o trabalho de fingir serem igualitários, imparciais, intolerantes, ou solidários com os outros, ou mesmo justos. Na sua pior forma, esta política se tornou a própria oposição às políticas igualitárias e democráticas – tal como na emergência de formas de nacionalismo, etnocentrismo, e particularismo de grupo intolerantes ao redor do mundo testemunham. Alguém pode se perguntar se as teorias críticas que desafiaram a feliz consciência do universalismo iluminista e desmascararam o nivelamento e o impulso homogeneizante das concepções que informam as tradições liberal e democrática foram instrumentalizadas pelos antidemocratas ao nos privar da linguagem e dos recursos conceituais indispensáveis para confrontar as afirmativas autoritárias da diferença tão prevalentes hoje em dia²⁰ (COHEN, 1996, p. 187).

A discussão trazida por Jean Cohen (1996) e a ideia de deveres correlatos aos direitos, inclusive o dever de respeitar o próximo, se associam para tratar da ideia de que é preciso respeitar o diferente e promover a diversidade que se possam conciliar pacificamente as diferenças, mas é preciso também que os diferentes respeitem as normas institucionalizadas necessárias à convivência no espaço público democrático dentro do constitucionalismo

¹⁹ No original em inglês: [...] *The aim seemed to be to secure an equal chance for all to participate in these processes on equal terms. As such, “identity politics” retained an universalistic thrust – it posed an egalitarian and democratic challenge to the pseudoneutrality of existing cultural models, institutionalized social norms, and acknowledged group identities.*

²⁰ No original em inglês: [...] *Today, however, many protagonists of identity politics seem to have thrown down the gantlet to the politics of inclusion tout court, in both its liberal and democratic versions. Aided and abetted by theories that construe the very categories of universality, normativity, equality, publicity, impartiality, and basic rights as mere strategies of power, partisans of identity politics simply assert difference per se, as if that were sufficient to merit recognition and entitlements. Nowadays particularisms do not even bother to pretend to be egalitarian, impartial, tolerant, or solidary with others, or even fair. In its worst guise, this politics has turned into the very opposite of egalitarian and democratic politics – as the emergence of virulent forms of nationalism, ethnocentrism, and intolerant group particularisms all over the world witness. One begins to wonder whether the critical theories that challenged the happy consciousness of Enlightenment universalism and unmasked the leveling and homogenizing thrust of concepts informing the liberal and democratic traditions, have played into the hands of antidemocrats by depriving us of the language and conceptual resources indispensable for confronting the authoritarian assertions of difference so prevalent today.*

contemporâneo.

Como diz Katya Kozincki (2004, p. 343):

cidadão é aquele que se identifica com a gramática de conduta da res publica, como interesse público. A cidadania, dentro desta perspectiva, funciona como um elemento articulador entre as diferentes posições de sujeito que os agentes sociais ocupam na sociedade, permitindo a construção de uma identidade comum, ao mesmo tempo em que respeita a liberdade individual.

A igualdade, assim, é uma via de mão dupla, que recai sobre a maioria em respeitar os direitos das minorias, mas também das minorias de respeitar as bases fundantes da democracia constitucional e do espaço público por ela instituído, inclusive quanto aos direitos e deveres como membro pleno da comunidade política e os direitos humanos de pessoas dentro e fora do próprio grupo identitário minoritário, no caso as mulheres.

É nesse ponto que se faz uma conexão necessária e imprescindível da convivência entre igualdade e diferença e a existência de parâmetros mínimos de coesão, social e política, definidos pela democracia constitucional, particularmente a partir dos direitos de participação política e dos limites que eles impõem ao poder político e ao uso que pode dele ser feito.

Conclusão

Ao resguardar as regras do jogo e possibilitar a ampla e livre participação cidadã, os direitos políticos em uma democracia constitucional são um elemento de reciprocidade que une diferentes grupos em torno do mesmo processo.

Neste sentido, as cotas para mulheres no sistema político são assim instrumentos na busca por um espaço público fundado na diversidade e na tolerância e na melhora qualitativa da representação política e de todas as políticas públicas que ela produz (e não apenas das setoriais) como forma de ampliação da política democrática a partir da pluralidade de seus quadros e de suas referências.

Enquanto políticas afirmativas, as cotas para mulheres na representação política institucionalizada apresentam maior possibilidade de eficácia social e transformação dos padrões decisórios e da formulação de políticas públicas se aplicadas a espaços de decisão colegiados no âmbito da Administração Pública (conselhos, agências, comissões) ou a cargos eletivos, pois aí residiria uma oportunidade para a aplicação da proporcionalidade em relação à participação real das mulheres na sociedade, tanto quanto possível.

Mas nos cargos executivos ou majoritários, nos quais a universalidade dos direitos

políticos e a vontade da maioria são elementos essenciais para a formação do governo, a inserção da mulher dependerá mais de mudanças culturais e estruturais na política democrática, que podem inclusive ser induzidas pelo aumento da representação parlamentar feminina, do que de instrumentos de ação afirmativa.

Invariavelmente, no entanto, as políticas afirmativas de gênero voltadas para ampliar os direitos de participação política das mulheres combinam, de forma equilibrada, diretrizes de justiça (re)distributiva, na medida em que há uma repartição mais igualitária de espaços de poder entre homens e mulheres, quanto de reconhecimento, na medida em que a inserção das mulheres em espaços de representação política produz no imaginário social a afirmação do respeito e da dignidade das mulheres enquanto grupo social e sua promoção como iguais aos homens no acesso e na construção das instituições políticas da esfera pública.

Bibliografia

ALVES, José Eustáquio Diniz. *A lei de cotas e as mulheres na política em 2010*. [S.l: s.n.], 2010. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/35007057/A-Lei-de-Cotas-e-as-Mulheres-na-Politica-em-2010>>. Acesso em: 30 nov. 2010

BRAGA, Maria Lúcia de Santana. *Eleições 2010: perspectivas da bancada feminina*. 15 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/14024-eleicoes-de-2010-perspectivas-de-evolucao-da-bancada-feminina>>. Acesso em: 12 jan. 2011.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatística 2010. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/estatistica2010/Est_resultados/quadro_cargo_sexo.html>. Acesso em: 11 fev. 2011

_____. Tribunal Superior Eleitoral. RESPE nº 78432. Relator: Arnaldo Versiani Leite Soares. Julgamento: 12/08/2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1999.

COHEN, Jean L. Democracy, difference and the right of privacy. In: BENHABIB, Seyla (Org.). *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Nova Jérsei: Princeton University Press, 1996.

COSTA, Thiago Cortez; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. *Cotas e mulher na política: avaliando o impacto de variáveis institucionais e socioeconômicas sobre a elegibilidade feminina*. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_991.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2010.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Ed. da UnB, 2001.

DAHLERUP, Drude. Increasing Women's Political Representation. In: BALLINGTON, Julie; KARAM, Azza. *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Stockholm: IDEA, 2005.

DALLMAYR, Fred. Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia hoje: novos desafios da teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

ESCOLA SUPERIOR DE EDUCAÇÃO DE LISBOA. *Declaração dos direitos da mulher e da cidadã*. Olympe de Gouges. Disponível em: <

sociais/tratados/1789mulher.htm>. Acesso em: 12 nov. 2010.

FERREIRA, Mary. Mulher e política: do voto feminino à Lei de Cotas: a difícil inserção das mulheres nas democracias representativas. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 37, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/037/37cferreira.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

_____. *Do voto feminino à Lei de Cotas: a difícil inserção das mulheres nas democracias representativas*. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/037/37cferreira.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada de justiça. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MULHER (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women): *Relatório "Progress of the World's Women" (Progresso das Mulheres do Mundo) 2011-2012*. Disponível em: <<http://progress.unwomen.org/pdfs/EN-Report-Progress.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

GARGARELLA, Roberto. The majoritarian reading of the rule of law. In: MARAVALL, José María; PRZEWORSKI, Adam (Org.). *Democracy and the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v.2.

HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. *Estudos Feministas*, ano 9, p. 225-230, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v9n1/8612.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2010.

KOZINCKI, Katya. Democracia radical e cidadania: repensando a igualdade e a diferença a partir do pensamento de Chantal Mouffe. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). *Repensando a teoria do estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MELO, Mônica de; NASTARI, Marcelo; MASSULA, Letícia. A participação da mulher na magistratura brasileira (considerações sobre os dados parciais de 1999 a 2004). *Revista*, n. 70, Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_70/artigos/Art_Monica.htm>. Acesso em: 15 fev. 2011.

RIBEIRO, Antônio Sérgio. *A mulher e o voto*. s.d. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/web/eleicao/mulher_voto.htm>. Acesso em: 12 nov. 2010.

ROSENFELD, Michel. *Affirmative action and justice: a philosophical and constitutional inquiry*. New Haven: Yale University Press, 1991.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

WALZER, Michael. *Esferas de justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.