



DEMOCRACIA, CIDADANIA E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE: MEDIDAS DE DISCRIMINAÇÃO POSITIVA E A PRESENÇA DA MULHER NA POLÍTICA

Samille Lima Alves*

Lucineide Barros Medeiros**

RESUMO

Este trabalho analisa a democracia, a cidadania, o princípio da igualdade e as medidas de discriminação positiva, sob a ótica da discriminação histórica da mulher, seu distanciamento da política, das lutas travadas, dos direitos conquistados e dos problemas sociais ainda não superados. O artigo visa a analisar as ações afirmativas e seu papel na superação ou na diminuição das diferenças havidas entre homens e mulheres. Foi realizada pesquisa bibliográfica em livros e periódicos científicos diversos. Observou-se que o acesso às instâncias democráticas ainda está limitado às minorias, das quais as mulheres fazem parte, e que, a despeito do título de cidadãs, não participam ativamente das instâncias de poder político em igualdade com os homens. Observou-se, ainda, que as ações afirmativas surgiram como forma de efetivar o princípio constitucional da isonomia e de possibilitar igualdade de condições entre os grupos historicamente segregados e os dominantes. Apesar da representação feminina no comando de cargos políticos não ser expressiva, as ações afirmativas de gênero deram visibilidade ao problema. Promover a inserção da mulher na política possibilita a construção de um regime democrático inclusivo e a efetivação da cidadania, trazendo benefícios a toda a sociedade e servindo como incentivo a todos os que almejam exercer plenamente sua condição de cidadão, independentemente de cor, condição financeira, gênero ou qualquer outro caractere discriminatório.

Palavras-chave: Democracia e cidadania. Princípio constitucional da igualdade. Ações afirmativas. Mulher na política.

ABSTRACT

This paper analyzes democracy, citizenship, the principle of equality and positive discrimination measures, from the perspective of historical discrimination against women, its detachment from politics, waged struggles, rights conquered and social problems not overcome yet. The article aims to analyze the affirmative actions and their function in overcoming or reducing the differences occurred between men and women.

*Advogada, Pós-graduanda em Direito Civil pela Universidade Anhuera, Bacharela em Direito pela Universidade Estadual do Piauí.

**Professora da Universidade Estadual do Piauí, Doutora em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (RS).



Literature research was performed in several books and journals. It was noticed that the access to democratic institutions is still limited to minorities, of which women are a part, and that, despite the title of citizens do not actively participate in the instances of political power equally with men. It was observed also that affirmative actions have emerged as a way to effect the constitutional principle of equality and enable equal conditions between groups historically segregated and the dominant groups. Although the representation of women in charge of political positions not be significant, the affirmative actions of gender gave visibility to the problem. Promote the inclusion of women in politics allows the construction of an inclusive democracy and effective citizenship, bringing benefits to the whole society and serving as an incentive to all who aspire to fully exercise their citizen status, regardless of color, financial status, gender or any other discriminatory character.

Keywords: Democracy and citizenship. Constitutional principle of equality. Affirmative actions. Women in politics.

1 INTRODUÇÃO

O regime democrático originou-se nas civilizações grega e romana. Entende-se que tal regime tem fundamento histórico pautado na exclusão, pois nem todos os indivíduos eram considerados cidadãos, excluindo-se diversos grupos, tais como negros, estrangeiros, crianças e mulheres. A democracia modificou-se no transcurso dos séculos, até sua caracterização atual, como um sinônimo ocidental de liberdade de expressão, participação e possibilidade do indivíduo intervir nos rumos de sua sociedade.

Intrinsecamente ligado à democracia tem-se a cidadania, que diz respeito à participação integral do indivíduo na comunidade política. Esse termo é geralmente associado à inclusão, entretanto, no que tange as mulheres e outros grupos sociais historicamente marginalizados, a cidadania não era inclusiva. Até poucas décadas, a mulher garantiu seu direito de voto e de ser votada, de poder se lançar no mercado de trabalho, entre outras conquistas.

Apesar das garantias dispostas em constituições, convenções internacionais e legislações aprovadas durante o século XX, nem todos têm acesso efetivo às instâncias de poder no sistema democrático representativo, não porque lhes seja vedado, mas pelas dificuldades inerentes ao acesso, existindo aqueles que, em razão da influência que possa exercer, ostentam maiores oportunidades de chegar ao poder.

As mulheres são minoria nos parlamentos de todo o mundo. E, buscando reparar e superar esse problema, as medidas de discriminação positiva de gênero surgiram e foram adotadas por diversos países, com o objetivo de efetivar a garantia de igualdade entre homens e mulheres na política.

Em 1995, o legislador brasileiro, após longas discussões, adotou as cotas de gênero na política. Desde então, outras medidas dessa natureza foram adotadas, sem, contudo, acarretar mudanças essenciais na baixa representação política da mulher brasileira. Tais medidas foram, e ainda são, duramente criticadas, tanto pelo que representam, como pelos resultados práticos delas advindos.

Neste trabalho, buscou-se analisar democracia e cidadania sob o enfoque da



exclusão das mulheres, bem como tratar da origem histórica das ações afirmativas, que perpassa a mudança significativa e essencial do entendimento do princípio constitucional da igualdade, que fundamenta a aplicação das medidas de discriminação positiva, o contexto histórico brasileiro da luta das mulheres até a adoção das cotas de gênero na política e, por fim, fazer um aparato das principais críticas e considerações feitas às ações afirmativas para mulheres.

2 CIDADANIA, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA

2.1 ENTENDENDO A DEMOCRACIA E SEUS FUNDAMENTOS

A democracia vem do grego *demokratia*, que significa governo do povo. Essa forma de governo, surgida na Grécia antiga, permitia a participação direta do cidadão nas decisões políticas de sua *polis*. E por cidadão se entendia apenas o homem, maior de 21 (vinte e um) anos e natural da cidade. Logo, excluíam-se as mulheres, os escravos, os estrangeiros e as crianças do exercício da democracia.

A democracia sofreu alterações ao longo dos séculos, ganhando contornos marcantes após o surgimento dos Estados na modernidade e o advento do liberalismo. Assim, a tarefa de definir o tema em comento não é simples. Contudo, exporemos adiante alguns conceitos.

Para José Afonso da Silva,¹ a democracia é um meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, traduzidos basicamente nos direitos fundamentais do homem e revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. O autor considera ainda que a democracia é um instrumento de realização, no plano prático, dos valores da igualdade e da liberdade e que a soberania popular (o povo é a única fonte do poder) e a participação direta ou indireta do povo no poder (expressão da vontade popular) são dois princípios elementares em que a democracia deve se fundamentar.

Os princípios da maioria, da igualdade e da liberdade são considerados, em regra, como as bases de uma democracia, ou seja, será democrático o regime em que as decisões são tomadas, mesmo que não em sua literalidade, pela maioria, absoluta ou relativa, dos cidadãos, que são tratados como iguais perante a lei e cuja liberdade emerge como garantia da livre expressão. Entretanto, esses princípios não estão imunes às críticas e às discordâncias.

Norberto Bobbio considera a democracia como “um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. Para o mencionado autor, tais deliberações são tomadas por indivíduos e só vinculam um grupo quando tomadas em obediência a certos ditames e, para a concretização da democracia, não basta a participação de muitos cidadãos no processo democrático, ou mesmo a maioria, pois:

[...] é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chama-

¹ SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 125-131.



dos a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. — os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos “invioláveis” do indivíduo.²

Marilena Chauí³ considera que a aceitação da definição liberal da democracia reduz o termo à noção de um regime político eficaz, baseado na ideia de cidadania organizada em partidos políticos, e se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas econômicos e sociais. Discordando desse posicionamento, a autora conclui que uma sociedade é democrática quando:

[...] além de eleições, partidos políticos, divisão dos três poderes da República, respeito à vontade da maioria e das minorias, institui algo mais profundo, que é condição do próprio regime político, ou seja, quando institui direitos e essa instituição é uma criação social, de tal maneira que a atividade democrática social se realiza como um contrapoder social que determina, dirige, controla e modifica a ação estatal e o poder dos governantes.⁴

A própria abrangência do termo “povo” é controversa. Na vivência da democracia, a prática política dos grupos que disputam os espaços políticos, defendendo os interesses de seus componentes, tende a superar a noção de defesa geral dos interesses do povo, visto que o que importa a determinada classe não condiz necessariamente com o desejo da população. Para Norberto Bobbio, os indivíduos deixaram de ser as principais figuras da democracia, visto que:

Não existe mais o povo como unidade ideal (ou mística), mas apenas o povo dividido de fato em grupos contrapostos e concorrentes, com a sua relativa autonomia diante do governo central (autonomia que os indivíduos singulares perderam ou só tiveram num modelo ideal de governo democrático sempre desmentido pelos fatos).⁵

José Afonso da Silva⁶ entende que o critério da maioria não passa de uma técnica de que se serve a democracia para tomar decisões governamentais em razão de um suposto interesse geral, que depende do momento histórico e que corresponde na realidade ao posicionamento da minoria dominante.

Atualmente, a democracia representativa não comporta a participação de todos os cidadãos, simultaneamente e de forma ativa, nas instâncias de decisão política, pois o acesso geralmente se restringe àqueles indivíduos que sustentam um considerável capital político, enquanto a participação do cidadão comum normalmente limita-se às eleições periódicas. Nesse sentido, Luis Felipe Miguel explica que:

² BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 20.

³ CHAUI, Marilena. *Cultura e democracia*. 2. ed. Salvador: Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2009. (Coleção Cultura é o quê?). vol. 1, p. 52.

⁴ *Ibidem*, p. 56-57.

⁵ BOBBIO, 1986, p. 23.

⁶ SILVA, 2005, p. 129-130.



No final das contas, o que se busca com a exaltação dos representantes autoinstituídos é um atalho para a resolução dos problemas relativos à participação e representação políticas – problemas que passam, sim, pela baixa qualificação média dos cidadãos. Mas em vez de enfrentá-los, promovendo a ampliação da capacidade de interlocução política das pessoas comuns, isto é, buscando a redistribuição do capital político, opta-se por sua substituição por agentes bem intencionados, que se colocam numa posição paternalista em relação a estas pessoas.⁷

Lênio Streck e José Luís Morais⁸ explicam que a democracia nasce com a formação da sociedade organizada e do Estado, num lento processo de conquistas de liberdades e de direitos humanos. Contudo, a América Latina não tem sido modelo, tendo em vista o histórico recente de regimes ditatoriais, cujos efeitos ainda são sentidos, bastando para tanto a análise da desigual distribuição de renda, as fraudes eleitorais, a representatividade desproporcional nos parlamentos e as violações constitucionais.

Para Walfrido Menezes,⁹ o contexto democrático brasileiro não é vivenciado com a mesma intensidade por todos os cidadãos, uma vez que grande parte dos segmentos sociais não participa na mesma condição de acesso aos direitos e às vivências proporcionadas pela sociedade.

É sabido que as mulheres nem sempre foram abarcadas pelo sistema democrático, que foram vetadas por muitos séculos de ocuparem espaços públicos e políticos, por diversas razões, tais como a crença na inferioridade física e mental, na incapacidade para a vida pública e no papel essencialmente reprodutor. As consequências dessa exclusão secular se refletem, ainda atualmente, com a escassa presença feminina nos parlamentos de todo o mundo.

2.2 A CIDADANIA E SEU CONCEITO FUNDADO NA EXCLUSÃO FEMININA

A cidadania é, segundo o conceito clássico de Thomas Marshall,¹⁰ a participação integral do indivíduo na comunidade política. Relaciona-se com a democracia no que tange à possibilidade de participação de qualquer do povo na política. *A priori*, não se concebe democracia sem que alguém do povo possa ocupar os espaços políticos.

Em regra, associa-se cidadania à ideia de inclusão. Entretanto, para Clara Araújo, o termo deve ser visto também sob a ótica da exclusão, pois:

O próprio recorte que define a condição geral de cidadão, o estado-nação, já se constitui como exclusão – exclusão dos que não pertencem originalmente a esse espaço, por exemplo. Em outros termos, o modo como essa categoria ou dimensão se construiu tem produzido formas contraditórias, mesmo antinômicas, nos experimentos da democracia representativa.¹¹

⁷ MIGUEL, Luis Felipe. *Autorização e accountability na representação democrática*. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE TEORIA POLÍTICA, 2, 2012, São Paulo. *Anais eletrônicos*. São Paulo: USP, 2012. p. 9.

⁸ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 101

⁹ MENEZES, Walfrido Nunes de. Mulheres (in)visíveis: um estudo da representação social sobre a cidadania feminina. *Emancipação*, Ponta Grossa, v. 7, n. 2, p. 87-114, 2007. p. 88.

¹⁰ AMORIM, Maria Salete Souza de. Cidadania e participação democrática. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2, 2007, Florianópolis. In: *Anais...* Florianópolis, 2007. p. 367.

¹¹ ARAÚJO, Clara. Cidadania democrática e inserção política das mulheres. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 9, p. 147-168, set./dez. 2012. p. 151.



No regime democrático, pressupõe-se que os cidadãos participaram ou aceitaram o pacto fundante da nação ou de uma nova ordem jurídica, e possuem direitos e deveres fixados pelo ordenamento jurídico, ligando-se ao Estado pela nacionalidade, devendo obediência ao mesmo.¹² No cenário nacional, embora tenham o direito à organização, à livre expressão de opiniões e interesses e à participação nas decisões políticas, as condições que estimulam e proporcionam essa participação são precárias e até ausentes, o que é bastante prejudicial para o fortalecimento das instituições democráticas brasileiras.¹³

Não obstante as modificações sociais promovidas no último século, o acesso aos espaços decisórios, como sujeitos ativos, pela maioria da população, permanece difícil. Nota-se, na história recente, certo afastamento e repúdio da população dessa esfera, face à multiplicação dos escândalos de corrupção. Nesse sentido, Maria Benevides afirma:

[...] nunca tivemos reformas sociais visando à cidadania efetivamente democrática. Nossa festejada modernização conservadora empreendeu reformas institucionais (ampliação de direitos políticos e liberdades de associação partidária), reformas econômicas (no setor financeiro) e reformas sociais (leis trabalhistas impostas pela ditadura Vargas). Mas não se mudou, no sentido democrático, o acesso à justiça e à segurança, a distribuição de rendas, a estrutura agrária, a previdência social, educação, saúde, habitação etc. A cidadania permaneceu parcial, desequilibrada, excludente. Direitos ainda entendidos como privilégios — só para alguns, e sob determinadas condições.¹⁴

A mulher não era considerada cidadã, consoante o conceito de cidadania do filósofo inglês John Locke, concebido no século XVII, sob a ótica burguesa e condicionado à propriedade. Com o casamento, trocava-se a “liberdade” familiar pela proteção e sustento do marido. A mulher foi gradativamente alijada da esfera pública e da possibilidade de obter autonomia quanto à própria manutenção, com o crescimento da individualidade burguesa.¹⁵

A inclusão da mulher no cenário da cidadania ativa — aquela que, na definição de Maria Benevides,¹⁶ institui o cidadão como portador de direitos e deveres — trouxe o debate sobre os fundamentos da democracia e das consequências do patriarcalismo, bem como a problemática dessa inserção feminina na vida pública e as dificuldades sofridas até hoje. A expressão cidadania das mulheres, de acordo com Clara Araújo,¹⁷ tornou-se praticamente um mantra ao qual se recorre para salientar desigualdades e desvantagens, demandar direitos, pensar e propor políticas públicas.

¹² BENEVIDES, Maria. Cidadania e democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 33, ago. 1994.

¹³ AMORIM, 2007, p. 368.

¹⁴ BENEVIDES, *op. cit.*

¹⁵ BELLOZO, Edson. *Mulher e Política*: um estudo sobre os projetos de lei referentes à mulher e gênero apresentados pelas deputadas e senadoras nas décadas de 1990 e 2000. 2006. 361f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2006. p. 39-40.

¹⁶ BENEVIDES, *op. cit.*

¹⁷ ARAÚJO, 2012, p. 152.



Existem autores que questionam a utilidade dessa medida para introduzir as mulheres nas instâncias decisórias, tendo em vista sua gênese excludente, a despeito do sentido atual abranger as minorias outrora preteridas. Edson Bellozo¹⁸ considera que há um grande dilema sobre a cidadania: aceitá-la da maneira masculinizada, como se apresenta, ou lutar para se alcançar uma cidadania que abarque as especificidades inerentes à condição de mulher?

Clara Araújo afirma:

A questão é a de saber em que medida um conceito originalmente construído com base na exclusão das mulheres pode ser reformulado de maneira satisfatória para “incluir as mulheres, mais do que simplesmente acrescentá-las”. E, em sendo possível tal feito, como, ao mesmo tempo, garantir pleno reconhecimento de suas diferentes e mutantes identidades? Um ideário plenamente democrático implicaria inclusão equitativa das mulheres. Mas, para muitos autores, a cidadania parece não responder de fato a essa inclusão por um erro de origem.¹⁹

Por sua vez, existem os que defendem uma reconfiguração da democracia, dentre os quais citamos Eleni Varikas,²⁰ que sustenta a necessidade de sua refundação, dando-lhe novos fundamentos, base moral e uma política que corresponda às necessidades dos seres humanos. A acomodação não seria suficiente. Deve-se tomar como ponto de partida a sujeição de gênero. Porém, a autora questiona se as mulheres darão às próprias reivindicações uma conotação universal e formularão as exigências da própria autonomia, ou se serão seduzidas novamente pela lógica de um sistema cuja existência se curva às evidências.

Clara Araújo²¹ entende que as contradições constitutivas da natureza da cidadania não impossibilitam uma crítica da exclusão e uma ação ativa pró-inclusão, tanto como análise teórica, como também na condição de categoria de prática política que orienta demandas por direitos e agregações.

Alberto Meluci²² atenta para o fato de que, na maioria das vezes, as estruturas de subordinação direcionadas e assimiladas penetram a memória das sociedades humanas, levando-as a serem assumidas como naturais. Uma vez assimiladas, implantadas na consciência, complexo será um rompimento. Mesmo que as discriminações sejam reconhecidas pelos outros e surjam propostas de mudanças, o processo já está assimilado e incorporado ao cotidiano dos seres humanos.

Diante disso, é importante refletir sobre a validade das políticas adotadas no intuito de promover a inclusão feminina na política, pois o quadro constante de sub-representação atual da mulher demonstra que ou essas medidas falharam em seu intento ou são insuficientes para resolver ou minimizar o problema.

¹⁸ BELLOZO, *op. cit.*, p. 44.

¹⁹ ARAÚJO, *op. cit.*, p. 156.

²⁰ VARIKAS, Eleni. Refundar ou reacomodar a democracia? Reflexões críticas acerca da paridade entre os sexos. *Estudos Feministas*, v. 4, n. 1, p. 65-94, 1996. p. 82.

²¹ ARAÚJO, *op. cit.*, p. 153.

²² MELUCI, Alberto. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001.



3 DAS MEDIDAS DE DISCRIMINAÇÃO POSITIVA PARA MULHERES NA POLÍTICA

3.1 AÇÕES AFIRMATIVAS: CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E CLASSIFICAÇÃO

Para Álvaro Ricardo de Souza Cruz,²³ as ações afirmativas são uma necessidade temporária de correção de rumos na sociedade, um corte estrutural na forma de pensar, uma maneira de impedir que as relações sociais, culturais e econômicas sejam deterioradas em função da discriminação. Negar essas ações significa negar a existência da própria discriminação ou as conquistas que elas trouxeram.

Selênia Silva²⁴ define ações afirmativas como todas as medidas privadas ou de políticas públicas, objetivando soerguer determinados seguimentos da sociedade que sofreram discriminações ou injustiças sociais para que possam ter as mesmas oportunidades. Podem ser compulsórias ou facultativas e tem sempre caráter temporário, porque deixam de existir quando cumprem com o papel previamente definido. No plano político, compreendem a busca da igualdade efetiva e concreta, materializando-se em medidas que levam em conta as particularidades das minorias e de membros pertencentes a grupos em desvantagens por processos históricos de segregação, exclusão e violência, levados a cabo por políticas de estado segregacionistas. Há, com isso, a superação da igualdade formal, donde bastaria a aplicação das mesmas regras de direito para todos, pois tratar igualmente os desiguais é perpetuar a desigualdade.

Joaquim Barbosa Gomes e Fernanda da Silva²⁵ consideram que essas ações são políticas públicas (e privadas) que visam a concretização da igualdade substancial ou material, além da neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física.

Isto posto, podemos conceituar ações afirmativas da seguinte forma: são medidas tomadas pelo poder público ou pela iniciativa privada, compulsórias ou não, que visam a aplicação fática do princípio constitucional da isonomia, tratando de prover a igualdade de condições para grupos minoritários, que, por razões diversas, sempre estiveram à margem, sofrendo com a discriminação e a rejeição da sociedade, facilitando, assim, o acesso destes às instâncias, aos locais e aos poderes antes impensáveis.

De acordo com Daniel Sarmiento,²⁶ as ações afirmativas podem ser fundamentadas em quatro justificativas: a) justiça compensatória, b) justiça distributiva, c) promoção do pluralismo e d) fortalecimento da identidade e autoestima do grupo favorecido. A primeira representa as medidas que objetivam compensar determinados grupos que tiveram acesso desigual de oportunidades. A segunda, que é a tese mais aceita, diz respeito à necessidade de se promover a redistribuição equânime dos ônus, direitos, vantagens, riquezas e outros bens e benefícios entre os membros da sociedade. A terceira justificativa refere-se à importância que se deve dar à multiétnia e ao pluriculturalismo da sociedade, sem que haja segregação de um grupo em decorrência de outros. Por fim, consoante a última justificativa, seria uma justiça embasada no

²³ CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *O direito à diferença: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e portadores de deficiência*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

²⁴ SILVA, Selênia Gregory Luzzi da. *Ações afirmativas: um instrumento para a promoção da igualdade efetiva*. 2010. 157f. Dissertação (Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento) - Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2010. p. 63-66.

²⁵ GOMES, Joaquim Benedito Barbosa; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL AS MINORIAS E O DIREITO, 2001, Brasília. *Anais...* Brasília: CJF, 2003. (Série Cadernos do CEJ, vol. 24). p. 89-90.

²⁶ SARMENTO, Daniel. *Livres e iguais: estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.



reconhecimento, com o fim de quebrar estereótipos negativos e influenciar outros indivíduos de certo grupo para que busquem melhores resultados através das ações.

Quanto à classificação, Sabrina Moehlecke²⁷ divide as ações afirmativas em três modalidades: cotas, taxas e metas e cronogramas. As cotas estabelecem um número ou percentual que deverá ser ocupado em área específica por certo grupo, as taxas e metas funcionam como um parâmetro estabelecido que deverá medir os progressos obtidos em relação a objetivos determinados e os cronogramas correspondem às etapas que deverão ser cumpridas em planejamento a médio prazo.

Quanto às medidas afirmativas de gênero na política, o Brasil adotou, em princípio, a modalidade cotas no sistema proporcional, ou seja, garantiu às mulheres e aos homens determinado percentual de participação nas listas eleitorais dos partidos. Não existem taxas ou metas a serem alcançadas com a aplicação dessa medida, ou mesmo um cronograma, com ações pontuais a serem tomadas. Em razão disso, a eficácia das cotas de gênero é seriamente questionada no Brasil (e também no mundo). Ao longo da década de 2000, o legislador brasileiro adotou outras medidas, com o fito de impulsionar essa participação feminina na política nacional.

Importa esclarecer que existem diferentes sistemas de cotas, a saber: a) reservas de assentos nos parlamentos, b) iniciativas voluntárias partidárias e c) legislação nacional de reserva de vagas partidárias. No Brasil, não se adota a reserva de assentos, mas sim cotas voluntárias e cotas legais, aplicáveis aos partidos políticos, com impacto no sistema eleitoral proporcional.²⁸ Quanto à eficácia, alguns autores afirmam que as cotas têm proporcionado aumento da participação feminina na política, ainda que de forma tímida, enquanto, para outros, o resultado é irrisório.

3.2 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE E AS AÇÕES AFIRMATIVAS

O princípio constitucional da igualdade está previsto no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição de 1824 e foi contemplado pela generalidade das constituições democráticas após a 2ª Grande Guerra. Porém, poucos foram os Estados que, de fato, promoveram efetivamente essa igualdade. Carmem Lúcia Rocha observou que

Em nenhum Estado Democrático até a década de 60, e em quase nenhum, até esta última década do século XX, se cuidou de promover a igualação e vencerem-se os preconceitos por comportamentos estatais e particulares obrigatórios pelos quais se superassem todas as formas de desigualação injusta. Os negros, os pobres, os marginalizados pela raça, pelo sexo, por opção religiosa, por condições econômicas inferiores, por deficiências físicas ou psíquicas, por idade, etc. continuam em estado de desalento jurídico em grande parte no mundo.²⁹

²⁷ MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 117, p. 197-217, nov. 2002. p. 199.

²⁸ WRIGHT, Sônia Jay. *Estratégias de inclusão das mulheres na política institucional: a opinião parlamentar estadual do Nordeste* (legislaturas de 2003/2007 e 2007/2011). 2009. 243 f. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2009. p. 111.

²⁹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 33, n. 131, p. 283-295, jul./set. 1996. p. 284.



Até 1960, o princípio da isonomia era visto apenas pela ótica do liberalismo oitocentista, ou seja, não passava de uma ficção jurídica. Não bastava a previsão expressa desse princípio no rol das garantias fundamentais, era imprescindível a adoção de uma concepção substancial da igualdade “que levasse em conta em sua operacionalização não apenas certas condições fáticas e econômicas, mas também certos comportamentos inevitáveis da convivência humana, como é o caso da discriminação”.³⁰

O modelo de igualdade vivido até então se tratava tão somente do princípio da vedação da desigualdade ou da invalidez do comportamento motivado por preconceito manifesto, comprovado ou comprovável, o que não pode ser considerado o mesmo que garantir a igualdade jurídica.³¹

A expressão *affirmative action* foi empregada, pela primeira vez, nos Estados Unidos, em 1935, e se referia à proibição ao empregador de reprimir membro de sindicato ou seus líderes.³² A concepção formal do princípio da igualdade foi intensamente criticada durante a década de 1960, inicialmente nos Estados Unidos, com a luta dos negros contra a política segregacionista, instalada desde o final do século XIX.

O movimento pelos direitos civis reivindicava a paridade de oportunidade a todos e exigia do Estado postura ativa e efetiva para garantir a igualdade e melhores condições, especialmente para a população negra. Tal movimento contou com a liderança dos icônicos Martin Luther King e Malcom X, e a atuação incisiva dos presidentes John F. Kennedy e seu substituto Lyndon B. Johnson, seguido pela Suprema Corte.³³

Em 1961, o Presidente Kennedy usou a expressão *affirmative action* numa ordem executiva federal, na qual instou as entidades ligadas ao Executivo a tomarem a ação afirmativa como um instrumento de combate à discriminação de afroamericanos na contratação de mão-de-obra. O termo passou a significar a exigência de favorecimento de algumas minorias socialmente inferiorizadas, para que se atingisse a eficácia da igualdade constitucionalmente preconizada e assegurada.^{34 35}

Na Europa, as primeiras orientações nessa direção foram elaboradas em 1976, utilizando-se frequentemente a expressão ação ou discriminação positiva. Em 1982, o termo foi inserido no primeiro Programa de Ação para a Igualdade de Oportunidades da Comunidade Econômica Europeia.³⁶

No Brasil, o primeiro registro dessa discussão se deu acerca dos negros no mercado de trabalho, tendo o governo brasileiro ratificado, em 1968, a Convenção n. 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), comprometendo-se a formular e a implementar uma política nacional de promoção da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho e até a possibilidade da elaboração de uma lei, obrigando as empresas a manter uma percentagem mínima de empregados negros.³⁷

A Carta Magna de 1988 reconheceu a existência de desigualdades seculares que pairavam sobre certos grupos e, na tentativa de reparar os danos provocados, previu a possibilidade de tratamento diferenciado para as minorias, que jamais teriam condições de se igualar aos grupos dominantes e privilegiados apenas com uma

³⁰ GOMES; SILVA, 2003, p. 88.

³¹ ROCHA, *op. cit.*, p. 284

³² CAVALCANTI, Stela Valéria Soares de Farias. *Violência doméstica: análise da Lei “Maria da Penha”, n. 11.340/06*. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2012. p. 147.

³³ MOEHLECKE, 2002, p. 198

³⁴ CAVALCANTI, *op. cit.*, p. 147.

³⁵ ROCHA, *op. cit.*, p. 285.

³⁶ MOEHLECKE, *op. cit.*, p. 199

³⁷ WRIGHT, 2009, p. 107.



declaração formal de igualdade. Para Hélio Silva Júnior, citado por Selênia Silva,³⁸ a Constituição Brasileira, implícita e explicitamente, admitiu e prescreveu discriminações e, sob o ângulo material e substancial, o princípio da igualdade admite sim a discriminação, desde que empregado com a finalidade de promover a igualização.

A Constituição Cidadã inovou na igualação de direitos e deveres entre homens e mulheres, visto que, até então, o ordenamento jurídico brasileiro dispensava tratamento diferenciado à mulher, inferiorizando-a. As garantias asseguradas demonstram que o constituinte atentou para as distinções existentes entre os gêneros, não apenas de ordem física, mas também social e econômica, aplicando sabiamente a isonomia.

Sabrina Moehlecke³⁹ considera que as ações afirmativas não contrariam o mérito individual, pois seu objetivo é fazer com que o mérito possa efetivamente existir, posto que a sociedade brasileira é incapaz de garantir que as pessoas vençam por suas qualidades e esforços, ao invés de usar de troca de favores e redes de amizades. Para Joaquim Barbosa Gomes e Fernanda Silva

As ações afirmativas visam combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fato, de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade. De cunho pedagógico e não raramente impregnadas de um caráter de exemplaridade, têm como meta, também, o engendramento de transformações culturais e sociais relevantes, aptas a inculcar nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano.⁴⁰

No caso das cotas eleitorais em razão do sexo, busca-se o estabelecimento de um equilíbrio entre homens e mulheres no campo da representação política. Num primeiro momento, são medidas compensatórias que possibilitam que mais mulheres ocupem espaços. Num segundo momento, são medidas distributivas que buscam assegurar a igualdade entre homens e mulheres.⁴¹

A *Inter-Parliamentary Union*, em 2014, analisou a composição do parlamento de 189 países pelo gênero, até 1º de janeiro de 2014, e constatou que a média mundial de participação das mulheres nos parlamentos era de 21,77%. Nas câmaras baixas, a participação foi de 22,16% e, nas câmaras altas, de 19,64%. Em apenas 39 países, o percentual de mulheres no poder legislativo superava o percentual de 30%. O Brasil ocupou a 124ª posição no *ranking*, integrando o grupo de países com o pior desempenho, com apenas 8,6% das mulheres ocupando a Câmara dos Deputados e 16%, o Senado.

A discussão sobre a inconstitucionalidade das cotas de gênero na política é vazia e sem fundamentos plausíveis, uma vez que é perceptível a distância das mulheres da seara política, situação que perdura por décadas e que carece de medidas que promovam transformações efetivas. Diante desse cenário, é constitucionalmente possível dar tratamento diferenciado por gênero nos partidos ou mesmo no acesso ao próprio parlamento, no intuito de introduzir cada vez mais mulheres, até que se torne um meio natural para elas, assim como é o âmbito doméstico/familiar.

³⁸ SILVA, 2010, p. 95.

³⁹ MOEHLECKE, 2002.

⁴⁰ GOMES; SILVA, 2003, p. 90-91.

⁴¹ GROSSI, Míriam Pillar; MIGUEL, Sônia Malheiros. Transformando a diferença: as mulheres na política. *Estudos Feministas*, ano 9, p. 167-206, 2. sem. 2001. p. 169.



3.3 AS AÇÕES AFIRMATIVAS DE GÊNERO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Na década de 1970, o movimento feminista internacional ganhou força e, pela primeira vez, as cotas de gênero na política foram adotadas pelos países nórdicos. A Organização das Nações Unidas (ONU) declarou o ano de 1975 como o Ano Internacional das Mulheres, organizou a primeira Conferência Mundial sobre as Mulheres, na Cidade do México, e abriu a Década da Mulher (1976-1985), que ficou marcada pelo debate sobre a problemática de gênero em todo o mundo.

Em 1979, a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher foi adotada pela ONU, sendo importante porque definiu claramente a discriminação contra mulheres. Estabeleceu uma agenda de ação dos signatários, considerou a cultura e a tradição como forças influentes para moldar os papéis de gênero e as relações familiares e foi o primeiro tratado de direitos humanos a afirmar os direitos reprodutivos das mulheres.⁴²

Essa Convenção foi assinada pelo Brasil em 1979, ratificada e promulgada pelo Decreto n. 89.460, de 20 de março de 1984,⁴³ com reservas ao artigo 15, § 4º (que garante a homens e mulheres isonomia quanto às leis que versem sobre direitos das pessoas, liberdade de movimento, de escolha de residência e domicílio), e ao artigo 16, alíneas *a*, *c*, *g* e *h* (que discorrem sobre o fim da discriminação de gênero e adotam medidas igualitárias entre os cônjuges acerca do casamento), uma vez que o Código Civil Brasileiro de 1916, então em vigência, diferenciava homens e mulheres no casamento.⁴⁴

O Brasil, assim como a maioria dos Estados signatários da Convenção, não promoveu as medidas previstas, e, em razão disso, em 1985, a ONU realizou uma nova Conferência Mundial, em Nairóbi (Quênia), na qual novas metas foram propostas.

Ainda naquele ano, a Lei n. 7.353/1985 criou o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), órgão de deliberação, cuja finalidade era promover políticas que eliminassem a discriminação contra a mulher, em âmbito nacional, assegurando-lhe liberdade e igualdade de direitos e a participação nas atividades políticas, econômicas, sociais e culturais do país.

Com a redemocratização brasileira, as mulheres reivindicaram participação nos partidos políticos dos quais fizeram parte durante o combate à ditadura militar, debateram temas como violência doméstica, sexualidade, direito ao trabalho, igualdade no casamento, direito à terra, à saúde materno-infantil, luta contra o racismo, entre outros. Houve uma aproximação do movimento feminista com os movimentos populares de mulheres, que estavam nos bairros pobres e favelas, lutando por educação, saneamento, habitação e saúde, fortemente influenciados pelas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica.^{45 46}

No Parlamento, as 26 (vinte e seis) deputadas federais que participaram da Assembleia Nacional Constituinte, em parceria com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e os movimentos feministas, atuaram suprapartidariamente e pelo

⁴² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A ONU e as mulheres*. Brasília, DF: Nações Unidas no Brasil, 2013.

⁴³ BRASIL. Decreto n. 89.460, de 20 de março de 1984. Promulga a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, 1979. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-89460-20-marco-1984-439601-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 1º jul. 2016.

⁴⁴ SILVA, 2010, p. 78.

⁴⁵ BLAY, Eva Alterman. Um caminho ainda em construção: a igualdade de oportunidades para as mulheres. *Revista USP*, São Paulo, n. 49, p. 82-97, mar. /maio 2001. p. 92

⁴⁶ PINTO, Céli Regina Jardim. Feminismo, história e poder. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010. p. 18.



“lobby do batom” inseriram na Constituição de 1988, entre outros avanços, a garantia de igualdade entre homens e mulheres, os direitos à creche, à licença-paternidade e à extensão da licença-maternidade, os direitos para as empregadas domésticas, a abolição do pátrio poder e da figura do chefe de família, o reconhecimento da união estável como entidade familiar, a inserção de elementos de proteção contra a violência e a não discriminação dos filhos tidos fora do casamento.^{47 48}

O movimento feminista brasileiro priorizava, segundo Luis Miguel,⁴⁹ formas de ação de base ou, no campo da competição política, a inclusão de temáticas relativas aos direitos das mulheres nos programas partidários e nas campanhas eleitorais. A ideia de cotas de gênero nem era suscitada e o lançamento de um número maior de candidatas era uma medida positiva, mas secundária. Somente no final da década de 1980 iniciaram-se as discussões sobre a inclusão de mulheres em sindicatos e partidos políticos no país.

Alguns partidos introduziram voluntariamente ações afirmativas para mulheres na composição das direções. O PDT foi o pioneiro em 1986, seguido pelo PT, em 1991. A primeira iniciativa para incorporar formalmente cotas para candidaturas de mulheres no Brasil foi apresentada, em 1993, pelo Deputado Federal Marco Penaforte (PSDB/CE), mas não foi aprovada.^{50 51}

Em 1995, a ONU organizou a IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, realizada na capital chinesa, que se tornou um marco na luta pelos direitos das mulheres no mundo. Elencaram-se doze áreas de preocupação prioritárias, dentre elas, a desigualdade em relação à participação no poder político e nas instâncias decisórias, a insuficiência de mecanismos institucionais para a promoção do avanço da mulher e as deficiências na promoção e proteção dos seus direitos e, uma das importantes ações adotadas, a proposta de implantação das cotas de gênero na política.^{52 53} Nesse mesmo ano, o Brasil adotou as cotas de gênero para mulheres na política, seguindo o exemplo exitoso da Argentina, o primeiro país latino-americano a adotar a medida, em 1993, onde a participação feminina na política chegou ao percentual de 30%.⁵⁴

O projeto de lei da Deputada Federal Marta Suplicy (PT/SP), que recebeu o apoio de 26 deputadas federais, pretendia garantir 30% das vagas para mulheres nas listas partidárias para o pleito eleitoral de 1996. Concomitantemente, a Senadora Junia Marise (PDT/MG) apresentou proposta similar, com a diminuição do percentual de cotas de 20% e o aumento do número de vagas dos partidos ou coligações para 120%.⁵⁵

A aprovação dessa medida foi bastante negociada junto à bancada de deputados e senadores, pois os opositores suscitavam a inconstitucionalidade do projeto, por ser

⁴⁷ PINHEIRO, Luana Simões. *Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007. (Série Documentos). p. 70.

⁴⁸ FREIRE, Aluizia do Nascimento. *A inserção das mulheres na Câmara Municipal de Natal (1988-2004)*. 2008. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Natal, 2008. p. 67.

⁴⁹ MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n. 44, out. 2000. p. 44.

⁵⁰ WRIGHT, 2009, p. 108-112.

⁵¹ RICHARTZ, Terezinha. *Cotas e autonomia: paradoxos da implementação da lei de cotas para cargos no legislativo paulista nos partidos PT, PSDB e PFL*. 2007. 268 f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. p. 106.

⁵² BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Declaração e plataforma de ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher*: Pequim, 1995. Brasília, 2006. p. 148.

⁵³ BELLOZO, 2006, p. 65.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 65.

⁵⁵ WRIGHT, 2009, p. 113.



discriminatório e antidemocrático. Ao final, a proposta da Senadora foi aceita e originou a Lei n. 9.100/1995. Alguns autores consideram que a proposta ratificada mitigou o impacto das cotas de gênero, pois o aumento do número de vagas para partidos ou coligações reduziu o percentual real das cotas destinadas às mulheres.^{56 57}

Em 1997, Marta Suplicy (PT/SP) apresentou nova proposta de lei, buscando assegurar o mínimo de 30% e o máximo de 70% de candidaturas para cada sexo nas eleições proporcionais, prevendo-se, então, na Lei n. 9.504, o percentual de 25% a 75% e o aumento para 150% no percentual de vagas para partido ou coligação, mas não tornou obrigatório o preenchimento dessa lista pelos partidos.

Em 2001, os partidos políticos adotaram outras formas de ações afirmativas de gênero por iniciativa própria. PT, PPS, PV e PDT reservaram vagas para mulheres na composição de suas direções e outros treze partidos instituíam núcleos, secretarias ou congêneres, quais sejam: PCO, PDT, PFL, PL, PPB, PPS, PSB, PSDB, PSDC, PSTU, PT, PTB e PT do B.⁵⁸

Clara Araújo afirma que a adesão de outros partidos às cotas, de centro e, em alguns casos, de direita, deu-se, sobretudo, em decorrência do denominado “efeito-contágio”.⁵⁹ À medida em que os partidos observaram os ganhos eleitorais, utilizaram dessa estratégia política para obtê-los, não sendo, portanto, um compromisso natural partidário.

No decorrer da década de 2000, projetos de lei tramitaram no Congresso Nacional visando a modificar a legislação de cotas de gênero, tais como os Projetos de Lei n. 2.355/2000 e 4.037/2008, ambos da Deputada Federal Rita Camata, visando, respectivamente, a paridade entre os sexos em todas as eleições e normas para a realização de eleições proporcionais em que se conjuguem listas preordenadas de candidaturas; o PL n. 6.216/2002, da Deputada Luiza Erundina, que destinava 30% dos recursos do fundo partidário à criação e à manutenção de programas de promoção da participação política das mulheres e tempo na propaganda partidária gratuita para a mesma finalidade; o PL n. 4.407/2008, da Deputada Vanessa Grazziotin, que pretendia tornar obrigatório o preenchimento da cota mínima nas listas eleitorais, culminando sanções aos partidos pelo descumprimento.^{60 61}

Em 2009, a Lei n. 12.034/2009 alterou as Leis n. 9.096/1995, n. 9.504/1997 e o Código Eleitoral e promoveu avanços na questão da ampliação das ações afirmativas de gênero, por não ter se restringido a determinar o número de vagas ocupadas em listas eleitorais, mas tornou obrigatório o funcionamento de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, a reserva de, pelo menos, 10% do tempo de propaganda partidária com o mesmo propósito e, de forma inédita, previu sanções aos partidos que descumprissem tais normas (artigos 44, § 5º e 45, § 2º, Lei n. 9.096/1995).

⁵⁶ BELLOZO, 2006, p. 66.

⁵⁷ GROSSI & MIGUEL, 2001, p. 169.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ ARAÚJO, Clara. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n.1, 2001.

⁶⁰ RICHARTZ, 2007, p. 110.

⁶¹ BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Comissão Tripartite para a revisão da Lei 9.504/1997: relatório final*. Brasília, 2009. p. 6.



Apesar dos avanços, os desafios para a igualação feminina ainda são grandes. Segundo o DIEESE,⁶² que analisou as regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo e Distrito Federal, as mulheres ainda enfrentam grandes dificuldades no mercado de trabalho. Apesar do aumento das vagas de trabalho ocupadas, percebem menores rendimentos que os homens e são a maioria entre os desempregados. Além disso, a representação em órgãos políticos é praticamente a mesma desde 1990, o que suscita questionamentos acerca da efetividade das cotas para mulheres no Brasil e quais medidas devem ser tomadas para modificar esse quadro.

3.4 DAS CRÍTICAS ÀS AÇÕES AFIRMATIVAS PARA MULHERES

Apesar da finalidade de expandir a participação democrática com a inserção feminina nas instâncias de poder, muitas são as críticas proferidas às cotas de gênero na política. As manifestações mais comuns se relacionam ao mérito, a inconstitucionalidade e a representatividade de grupos na política.

Para Miriam Grossi e Sônia Miguel⁶³ a política de cotas questiona homens e instituições partidárias sobre o espaço que ocupam na política e também o desejo das próprias mulheres em participar, visto que os partidos se queixam da ausência de mulheres para preenchimento das vagas legalmente asseguradas. Sobre essa questão, Luis Miguel assim afirma:

As cotas eleitorais implicam o questionamento de algumas das premissas básicas do ordenamento político liberal: o indivíduo como única unidade política legítima e o relativo isolamento da arena política (caracterizada pela igualdade formal entre os cidadãos) em relação às injustiças sociais. Ao mesmo tempo, põem em debate o sentido da representação, um termo vago, mas ao mesmo tempo crucial para a autoimagem dos sistemas políticos ocidentais (as 'democracias representativas').⁶⁴

Na visão de Clara Araújo, citada por Aluizia Freire,⁶⁵ as ações afirmativas e as cotas emergem num contexto de enfraquecimento de projetos políticos alternativos, quando as atenções se voltam para pensar o aprimoramento da democracia representativa. Os partidos buscam responder as demandas que lhe são dirigidas não apenas por razões éticas ou ideológicas, mas também ou principalmente por interesses pragmáticos. Interesses gerados pela necessidade de ampliar e absorver a pressão desses segmentos, em razão de seu peso perante a opinião pública.

Outros argumentam que as pessoas e os grupos beneficiados ficam estigmatizados pelas cotas. Para Antônio Guimarães,⁶⁶ a cota, como política, privilegia o reconhecimento das diferenças, em detrimento das políticas de igualdade universais, que teriam o mesmo efeito.

⁶² BRASIL. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos. *A inserção das mulheres nos mercados de trabalho metropolitanos e a desigualdade nos rendimentos*. Sistema PED (Pesquisa de Emprego e Desenvolvimento), São Paulo, mar. 2013. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analiseped/2013/2013pedmulhermet.pdf>>. Acesso em: 2016.

⁶³ GROSSI; MIGUEL, 2001, p. 178.

⁶⁴ MIGUEL, 2000, p. 44.

⁶⁵ FREIRE, Aluizia do Nascimento. *A inserção das mulheres na Câmara Municipal de Natal (1988-2004)*. 2008. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Natal, 2008. p. 78.

⁶⁶ GUIMARÃES, Antônio Sergio Alfredo. Políticas públicas para a ascensão do negro no Brasil: argumentando pela ação afirmativa. *Afro-Ásia*, Salvador, UFBA, n. 18, p. 235-261, 1996.



No que tange a representação de identidades no cenário político, questiona-se a necessidade de garantia da representação feminina, quando diversos outros grupos também estão afastados das instâncias de poder. Eleni Varikas, criticando o sistema francês de paridade, explana que

A sub-representação das mulheres nada mais é que o exemplo mais flagrante da sub-representação de uma série de grupos sociais. De fato, a democracia representativa tal como existe define nos seus princípios que as assembleias de representantes eleitos são a emanção da nação, mas, ao contrário do que se imagina, com frequência não é pretensão sua ser reflexo da composição demográfica e sociológica dos seus membros. [...] Um regime que mesmo assegurando uma representação paritária para as mulheres, impede o acesso ao poder da maioria daqueles que andam de metrô - os pobres, os desempregados, os sem-abrigo, os operários, os estrangeiros, os imigrantes homens e mulheres – seria verdadeiramente democrático?⁶⁷

As críticas quanto à necessária atuação feminina nas instâncias de poder recaem sobre o fato das mulheres não defenderem apenas os interesses femininos ou feministas, posto que seus objetivos não são similares. Nesse sentido, Joan Scott afirma que

[as cotas] transformam as mulheres de indivíduos sexuados em agrupamentos sociais com um conjunto de interesses e necessidades supostamente em comum. A demanda pela paridade não é pela representação de um 'interesse das mulheres' definido; ao contrário, pode-se esperar que as mulheres abracem a mesma variedade de pontos de vista políticos conflitantes hoje defendidos pelos homens.⁶⁸

Por sua vez, Eleni Varikas assevera que:

A ideia tão ingenuamente defendida de que uma mulher eleita poderia espontaneamente defender os interesses das mulheres em vez de defender o programa do seu partido não é apenas capenga, do ponto de vista da sua verificação empírica. Ela revela uma percepção ainda mais deficiente da democracia que consistiria em desejar que os membros das assembleias agissem não segundo posições políticas, que asseguraram sua eleição, mas com base no seu pertencimento de gênero.⁶⁹

A crítica da inconstitucionalidade ainda é sustentada pelos que entendem o princípio da igualdade em seu aspecto formal. Todavia, desde o princípio passou a ser aplicado visando a igualdade substancial, tratando os desiguais, desigualmente, e os iguais, igualmente, ficou legitimada a instituição da ação afirmativa.

⁶⁷ VARIKAS, 1996, p. 71-72.

⁶⁸ SCOTT, Joan W. "La querelle des femmes" no final do século XX. Estudos Feministas, Florianópolis, ano 9, p. 367-388, fev. 2001. p. 378.

⁶⁹ VARIKAS, *op. cit.*



Eleni Varikas⁷⁰ entende que as cotas impedem mudanças estruturais profundas, como romper o modelo de democracia existente na atualidade. Ao incorporar algumas mulheres nos postos diretivos, o sistema apenas reacomoda os conflitos, impedindo transformações estruturais no modelo democrático vigente. Além disso, são medidas que limitam direitos, ao invés de promovê-los, e, quanto às mulheres, negam o princípio da igualdade por instaurarem porcentagens de representação inferiores à proporção de mulheres na população.

Para os defensores, as ações afirmativas são importantes para enfrentar as formas sutis de exclusão e são compatíveis com as políticas universais, que não podem, por si só, romper com os mecanismos de exclusão. Além disso, corrigem distorções, reparam as injustiças passadas e servem como exemplo para os grupos beneficiados.⁷¹

Sônia Wright⁷² entende que essas medidas são insuficientes por si só para remover barreiras estruturais da inclusão feminina. Por outro lado, permitem que se chegue mais rapidamente a um equilíbrio de gênero na política, contribuindo para os processos do empoderamento das mulheres, legitimando outras demandas femininas. No entanto, seus efeitos não são imediatos, mas processuais e cumulativos.

Antônio Guimarães⁷³ aduz que as ações afirmativas têm como pressuposto o fato de inexistirem sistemas que funcionem com mérito puro, pois o pertencimento grupal é fator determinante da inclusão ou exclusão. Diante disso, elas procuram soluções para as desigualdades estruturais e garantem a representação da diversidade. São medidas mais urgentes e rápidas, pensadas para propiciar mudanças em curto prazo e de limitada validade.

Dentre as críticas apresentadas, é possível extrair que as cotas de gênero na política são historicamente importantes, visto que sinalizam o distanciamento da mulher da política, dos cargos de chefia do mercado de trabalho e do serviço público e o tratamento inferiorizado conferido pela própria legislação.

A adoção das cotas promoveu de forma mais enfática a inclusão feminina na política formal, com vistas a amenizar a baixa representatividade, assim como incitou os partidos políticos a manter programas de incentivos às mulheres, não só para compor parlamentos e chefias do poder executivo, mas também para atuarem na liderança dessas agremiações e de seus órgãos diretivos. Desta feita, é possível concluir que as cotas de gênero se tornaram necessárias pela importância da participação das cidadãs na construção das decisões que interferem na sociedade. Ressalte-se que isso não significa que as cotas de gênero tem, de fato, cumprido esse papel, bastando, para tanto, verificar o quadro de representantes no Poder Legislativo brasileiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia não é experienciada igualmente pelos indivíduos de uma sociedade, uns atuam de forma ativa e outros passivamente, o que não está relacionado tão somente à vontade de participar, mas também com as condições para tal. A Constituição garante ao cidadão o direito de votar e ser votado. O exercício do voto é obrigatório, em contrapartida, nem todos se disponibilizam para, em recebendo os votos, representar os

⁷⁰ VARIKAS, p. 73

⁷¹ WRIGHT, 2009, p. 107.

⁷² *Ibidem*, p. 111.

⁷³ GUIMARÃES, 1996.



demais eleitores nas diferentes instâncias do poder. E, entre aqueles que se dispõem para tal *mister*, não existem garantias de igualdade de oportunidades na disputa eleitoral. Em regra, logram êxito aqueles candidatos que são influentes e reconhecidos na base eleitoral e que podem arcar com os custos de uma campanha eleitoral.

O exercício ativo da cidadania esbarra não apenas em caracteres de ordem econômica, mas também em questões sociais e históricas. Não se pode esperar que os grupos segregados por séculos das instâncias de decisão política repentinamente ocupem os espaços que lhe eram vedados. O acesso não é oportunizado pela simples permissão legal, mas requer mecanismos de efetivação dos dispositivos das leis, e, principalmente, uma mudança de pensamento da sociedade e dos indivíduos que compõem os grupos marginalizados. No tocante às mulheres, os efeitos da sua exclusão histórica do regime democrático e do exercício pleno da cidadania ecoam até a atualidade. A despeito de todas as conquistas ocorridas no decorrer do século XX, essas consequências precisam ser extirpadas.

As ações afirmativas, nesse contexto, surgiram como uma forma de efetivação do princípio constitucional da igualdade, conferindo tratamento desigual aos desiguais e, igual aos iguais. Tais medidas não promovem em si mesmas a mudança almejada, mas, em seu caráter pedagógico, são úteis para abrir caminhos para o debate das desigualdades que assolam indivíduos de determinada sociedade.

As ações afirmativas de gênero adotadas no Brasil não promoveram os resultados esperados. Dentre as falhas existentes, destacamos o fato de não propiciarem a igualdade real entre homens e mulheres na política, visto que se aplicam apenas às listas eleitorais, não garantindo com isso a eleição da candidata. Não garantem, ainda, a filiação das mulheres aos partidos políticos. Não direcionam a forma de exercício do mandato ou o teor das pautas defendidas pela candidata eleita, e nem poderiam.

Quando se defende a inserção feminina na política, deve-se ter em mente que a ausência da mulher no poder traz prejuízos à sociedade. Nesse contexto, as ações afirmativas de gênero são importantes, pois levam a discussão do problema para a sociedade e, especialmente, para os partidos, seus principais destinatários.

A participação da mulher na política deve ser promovida e incentivada como forma de garantir que o regime democrático e a cidadania sejam efetivados sob a ótica inclusiva. Visão que se aplica a todo e qualquer grupo que componha uma sociedade. É imprescindível que o povo tenha consciência de que, na condição de detentor do poder, pode livremente expressar a sua vontade e contribuir não apenas indiretamente, mas também diretamente nas decisões atinentes à sociedade a qual pertença, o que configura o exercício de fato da cidadania.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Maria Salete Souza de. Cidadania e participação democrática. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2, 2007, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 2007.

ARAÚJO, Clara. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n.1, 2001.



ARAÚJO, Clara. Cidadania democrática e inserção política das mulheres. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 9, p. 147-168, set./dez. 2012.

BELLOZO, Edson. *Mulher e política: um estudo sobre os projetos de lei referentes à mulher e gênero apresentados pelas deputadas e senadoras nas décadas de 1990 e 2000*. 2006. 361 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2006.

BENEVIDES, Maria. Cidadania e democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 33, ago. 1994.

BLAY, Eva Alterman. Um caminho ainda em construção: a igualdade de oportunidades para as mulheres. *Revista USP*, São Paulo, n. 49, p. 82-97, mar./maio 2001.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. *Decreto n. 89.460, de 20 de março de 1984*. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 1979. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-89460-20-marco-1984-439601-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 1º jul. 2016.

BRASIL. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos. *A inserção das mulheres nos mercados de trabalho metropolitanos e a desigualdade nos rendimentos*. Sistema PED (Pesquisa de Emprego e Desenvolvimento). São Paulo, mar. 2013. Disponível: <<http://www.dieese.org.br/analiseped/2013/2013pedmulhermet.pdf>>. Acesso em: 2016.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Comissão tripartite para a revisão da Lei n. 9.504/1997: relatório final*. Brasília, 2009.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Declaração e plataforma de ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher*: Pequim. 1995. Brasília, 2006.

CAVALCANTI, Stela Valéria Soares de Farias. *Violência doméstica: análise da Lei “Maria da Penha”*, n. 11.340/06. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2012.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia*. 2. ed. Salvador: Secretaria de Cultura, Fundação Pedro Calmon, 2009. vol. 1. (Coleção Cultura é o quê?).

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *O direito à diferença: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e portadores de deficiência*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

FREIRE, Aluizia do Nascimento. *A inserção das mulheres na Câmara Municipal de Natal (1988-2004)*. 2008. 117 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Natal, 2008.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL AS MINORIAS E O DIREITO, 2001, Brasília. *Anais...* Brasília: CJF, 2003. (Série Cadernos do CEJ, 24).



GROSSI, Míriam Pillar; MIGUEL, Sônia Malheiros. Transformando a diferença: as mulheres na política. *Estudos Feministas*, ano 9, p. 167-206, 2. sem. 2001.

GUIMARÃES, Antônio Sergio Alfredo. Políticas públicas para a ascensão do negro no Brasil: argumentando pela ação afirmativa. *Afro-Ásia*, Salvador, UFBA, n. 18, p. 235-261, 1996.

MELUCI, Alberto. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MENEZES, Walfrido Nunes de. Mulheres (in)visíveis: um estudo da representação social sobre a cidadania feminina. *Emancipação*, Ponta Grossa, v. 7, n. 2, p. 87-114, 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 44, out. 2000.

_____. *Autorização e accountability na representação democrática*. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE TEORIA POLÍTICA, 2, 2012, São Paulo. *Anais eletrônicos*. São Paulo: USP, 2012.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 117, p. 197-217, nov. 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *A ONU e as mulheres*. Brasília, DF: Nações Unidas no Brasil, 2013.

PINHEIRO, Luana Simões. *Vozes Femininas na Política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007. (Série Documentos).

PINTO, Céli Regina Jardim. Feminismo, história e poder. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010.

RICHARTZ, Terezinha. *Cotas e autonomia: paradoxos da implementação da lei de cotas para cargos no legislativo paulista nos partidos PT, PSDB e PFL*. 2007. 268 f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 33, n. 131, p. 283-295, jul./set. 1996.

SARMENTO, Daniel. *Livres e iguais: estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SCOTT, Joan W. “La querelle des femmes” no final do século XX. *Estudos Feministas*, Florianópolis, ano 9, p. 367-388, fev. 2001. p. 378.

SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.



SILVA, Selênia Gregory Luzzi da. *Ações afirmativas: um instrumento para a promoção da igualdade efetiva*. 2010. 157 f. Dissertação (Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento) - Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2010.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan. *Ciência política e Teoria Geral do Estado*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

VARIKAS, Eleni. Refundar ou reacomodar a democracia? Reflexões críticas acerca da paridade entre os sexos. *Estudos Feministas*, v. 4, n. 1, p. 65-94, 1996.

WRIGHT, Sônia Jay. *Estratégias de inclusão das mulheres na política institucional: a opinião parlamentar estadual do Nordeste (legislaturas de 2003/2007 e 2007/2011)*. 2009. 243 f. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2009.

