

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E
DEMOCRACIA II**

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG

MAGNO FEDERICI GOMES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente:

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Magno Federici Gomes; Paulo Roberto Barbosa Ramos; Samantha Ribeiro Meyer-pflug – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-350-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Democracia. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Apresentação

O III Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado nos dias 23 a 28 de junho de 2021, objetivou o fortalecimento e a socialização da pesquisa jurídica, mesmo durante o isolamento social. Teve como tema geral: SAÚDE: SEGURANÇA HUMANA E DEMOCRACIA.

Este livro é derivado da articulação acadêmica, com o objetivo de transmissão do conhecimento científico, entre o CONPEDI, docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-graduação stricto sensu no Brasil e no exterior, com vínculo direto com seus respectivos projetos e Grupos de Pesquisa junto ao CNPQ.

O grupo de trabalho CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II, realizado em 24 de junho de 2021, teve bastante êxito, tanto pela excelente qualidade dos artigos, quanto pelas discussões empreendidas pelos investigadores presentes. Foram defendidos vinte e um trabalhos, efetivamente debatidos, a partir dos seguintes eixos temáticos: DEMOCRACIA E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, CONSTITUCIONALISMO E PANDEMIA e, por fim, JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL.

No primeiro bloco, denominado DEMOCRACIA E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, iniciaram-se os trabalhos com AS RETOMADAS DEMOCRÁTICAS SEGUIDAS DE AUTORITARISMO NA HISTÓRIA DAS CONSTITUIÇÕES NO ÚLTIMO SÉCULO: INCURSÕES SOBRE OS DIREITOS PREVISTOS E SUPRIMIDOS NAS CONSTITUIÇÕES DE 1946, 1967 E 1988; o CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA: RELAÇÃO SIMBIÓTICA DE FORTALECIMENTO; O ESTADO DE JUSTIÇA SOCIAL E O DILEMA CONTRAMAJORITÁRIO e ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SUB-REPRESENTAÇÃO FEMININA NAS CÂMARAS MUNICIPAIS: UM ESTUDO NOS MUNICÍPIOS QUE INTEGRAM A 244ª ZONA ELEITORAL DE MINAS GERAIS. Após, debateu-se sobre ESTADO, RESPONSABILIDADE E DEMOCRACIA: DO AMBIENTAL AO ECOLÓGICO, bem como sobre CONSTITUCIONALISMO ECONÔMICO ORDOLIBERAL E OS MOVIMENTOS SOCIAIS AMBIENTAIS: INTERDEPENDÊNCIAS E REPERCUSSÕES DECORRENTES DA ADOÇÃO DO SISTEMA ECONÔMICO CONSTITUCIONAL ORDOLIBERAL, para fechar com O PRINCÍPIO DA IGUALDADE À LUZ DAS DESIGUALDADES: FRENTE À DISCRIMINAÇÃO RACIAL ESTRUTURAL.

No segundo eixo, chamado CONSTITUCIONALISMO E PANDEMIA, apresentaram-se seis artigos científicos, iniciando-se por DIREITO CONSTITUCIONAL E O INCENTIVO FISCAL NO ESTADO DO AMAZONAS-AM. Depois, discutiu-se O PODER EXECUTIVO NA CRISE. UM ESTUDO SOBRE O USO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS; MEDIDAS PROVISÓRIAS DURANTE A CRISE SANITÁRIA COVID-19 NO MARANHÃO - USO COMO ESTRATÉGIA LEGISLATIVA NA ESFERA ESTADUAL EM SITUAÇÕES DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA (2020-2021); SUPREMA CORTE DOS EUA E A PANDEMIA DE COVID-19 UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA SISTÊMICA; O FEDERALISMO DE DESCOORDENAÇÃO BRASILEIRO NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19 E A ADI 6341; e, FRAGMENTOS E A INSTRUMENTALIDADE JURISDICIONAL CONSTITUCIONAL EM MEIO AOS DESAFIOS DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO.

No derradeiro bloco, intitulado JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL, os trabalhos apresentados e debatidos foram: ANÁLISE DA PRÁTICA DO ATIVISMO JUDICIÁRIO NO BRASIL, A PARTIR DAS GARANTIAS DA DEMOCRACIA, PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE; ATIVISMO JUDICIAL: DIREITO E POLÍTICA NA FRONTEIRA DA JURISDIÇÃO; ATIVISMO JUDICIAL NÃO É CAUSA DE ENFRAQUECIMENTO DA DEMOCRACIA E SIM A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA; PRECEDENTES NO DIREITO BRASILEIRO E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: ALTERAÇÃO JURISPRUDENCIAL COM RISCO A SEGURANÇA JURÍDICA; O COSTUME NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO COMO ELEMENTO DE MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL; O EFEITO VINCULANTE NA INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO; MODULAÇÃO DE EFEITOS REALIZADO NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE PROTEGE DIREITOS FUNDAMENTAIS?; e, finalmente, O MANDADO DE INJUNÇÃO E A TRÍPLICE DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER ESTATAL NA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Como conclusão, a Coordenação sintetizou os trabalhos do grupo, discutiu temas conexos e sugeriu novos estudos, a partir da leitura atenta dos artigos aqui apresentados, para que novas respostas possam ser apresentadas para os problemas que se multiplicam nesta sociedade de risco líquida.

A finalidade deste livro é demonstrar os estudos, debates conceituais e ensaios teóricos voltados à Constituição, Teoria Constitucional e Democracia, a partir de um paradigma de

sustentabilidade, no qual a multidisciplinaridade, em suas várias linhas de pesquisa, serão empregadas para expor os temas e seus respectivos problemas. Objetiva-se, ademais, ampliar as reflexões e discussões sobre a pesquisa realizada sob diversos posicionamentos, posto que as investigações não se encontram totalmente acabadas.

Na oportunidade, os Coordenadores agradecem a todos que contribuíram a esta excelente iniciativa do CONPEDI, principalmente aos autores dos trabalhos que compõem esta coletânea de textos, tanto pela seriedade, quanto pelo comprometimento demonstrado nas investigações realizadas e na redação de trabalhos de ótimo nível.

Gostaríamos que a leitura dos trabalhos aqui apresentados possa reproduzir, ainda que em parte, a riqueza e satisfação que foi para nós coordenar este Grupo, momento singular de aprendizado sobre os temas discutidos.

Os artigos, ora publicados, pretendem fomentar a investigação interdisciplinar com a Constituição, Teoria Constitucional e Democracia. Assim, convida-se o leitor a uma leitura atenta desta obra.

Em 05 de julho de 2021.

Os Coordenadores:

Professor Dr. Magno Federici Gomes

Coordenador e Docente titular do PPGD da Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC)

magno.gomes@academico.domhelder.edu.br

Professor Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

Docente titular do PPGD da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

paulorbr@uol.com.br

Professora Dra. Samantha Ribeiro Meyer

Docente titular do PPGD da Universidade Nove de Julho (UNINOVE)

samanthameyer@uol.com.br

**ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SUB-REPRESENTAÇÃO FEMININA
NAS CÂMARAS MUNICIPAIS: UM ESTUDO NOS MUNICÍPIOS QUE INTEGRAM
A 244ª ZONA ELEITORAL DE MINAS GERAIS**

**DEMOCRATIC STATE OF LAW AND FEMALE UNREPRESENTATION IN
MUNICIPAL CHAMBERS: A STUDY IN MUNICIPALITIES IN THE 244TH
ELECTORAL ZONE OF MINAS GERAIS**

Maxwel Gomes Dos Santos ¹
Sérgio Henriques Zandona Freitas ²

Resumo

Este artigo analisa o Estado Democrático de Direito na Constituição de 1988 e a sub-representação feminina no Legislativo dos municípios da 244ª Zona Eleitoral de Minas Gerais. Utilizou-se da pesquisa bibliográfica, documental e levantamento dos registros de candidaturas daqueles municípios no período de 1996 a 2020. Os dados evidenciam uma desconformidade entre o paradigma de Estado Democrático de Direito e a sub-representação feminina nas Câmaras Municipais. A hipótese testada é de que o número de candidaturas femininas é uma variável independente, pois o cumprimento da cota de gênero nas eleições, por si só, não assegura que as candidatas sejam eleitas.

Palavras-chave: Estado democrático de direito, Câmaras municipais, Participação política feminina, Cota de gênero, Eleições

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the Democratic Rule of Law in the 1988 Constitution and female under-representation in Legislative of municipalities in 244th Electoral Zone of Minas Gerais. The bibliographic, documentary research and survey of application records of those municipalities from 1996 to 2020 was used. The data show a lack of conformity between paradigm of Democratic State of Law and under-representation of women in City Councils. The tested hypothesis is that the number of female candidates is an independent variable, since the fulfillment of the gender quota in the elections, by itself, does not guarantee that female candidates are elected.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democratic state, City councils, Women's political participation, Gender quota, Elections

¹ Mestrando em Instituições Sociais, Direito e Democracia (FUMEC/MG). Professor na Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES. Analista Judiciário – Área Judiciária no TRE/MG. maxwel.santos@unimontes.br

² Professor Coordenador do PPGD e PPGMCult da Universidade FUMEC. Pós-Doutor em Direito pela UNISINOS e pela Universidade de Coimbra. Doutor em Direito pela PUC Minas.

1 INTRODUÇÃO

Somente será possível falar em Estado Democrático de Direito se houver o compromisso com a garantia dos direitos fundamentais, dentre os quais se inserem os direitos políticos e o direitos de igualdade. Observa-se, contudo, que em relação ao direito fundamental de participação e representação política, corolários da cidadania, há uma dissociação perceptível entre o que está prescrito na Constituição de 1988 e o que se observa a cada eleição: embora constituam maioria estatística da população e dos eleitores, são eleitas poucas mulheres para as vagas dos parlamentos.

Este artigo propõe-se a analisar o Estado Democrático de Direito na Constituição de 1988 e a sub-representação feminina nas Câmaras Municipais dos municípios que compõem a 244ª Zona Eleitoral de Minas Gerais.

Do ponto de vista teórico, acredita-se que revisitar os estudos acerca do conceito de democracia e do paradigma de Estado Democrático de Direito contribui para a compreensão do papel da cidadania e da participação dialógica de homens e mulheres na consolidação dos valores albergados pela Constituição de 1988. Do ponto de vista prático, os dados obtidos com o levantamento da série histórica do quantitativo de candidaturas masculinas e femininas registradas nas eleições municipais ocorridas, desde o ano de 1996, nos cinco municípios que integram a 244ª Zona Eleitoral de Minas Gerais, permitem vislumbrar os possíveis efeitos tanto do descumprimento, quanto do cumprimento da cota de gênero na eleição de mulheres.

Utilizou-se da pesquisa bibliográfica para tratar das abordagens teóricas da democracia e do Estado Democrático de Direito; fez-se pesquisa documental dos instrumentos normativos que estabelecem a cota de gênero nas eleições; o levantamento da série histórica dos dados quantitativos dos registros de candidaturas foi realizado por meio da consulta aos dados das eleições, disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral.

Este trabalho está estruturado em cinco tópicos principais: a introdução; em seguida uma abordagem sobre a democracia e o Estado Democrático de Direito na Constituição de 1988; na sequência, trata-se do Poder Legislativo municipal como espaço de participação cidadã e legitimação democrática; fala-se da sub-representação feminina nas câmaras municipais e, por fim, tecem-se considerações finais.

2 DEMOCRACIA E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Desde as revoluções burguesas dos séculos XVIII e XIX, democracia tornou-se uma palavra amplamente utilizada no Ocidente, associada a um ideal de organização social ou de forma de governo que, de certo modo, constituiria o ápice do processo civilizatório. Entretanto, definir o que vem a ser democracia, para além do conhecido conceito etimológico de “governo do povo” não é tarefa das mais fáceis.

Paulo Bonavides (2020) afirma que desde a antiguidade até o século XIX, prevaleceu o juízo de Aristóteles, para quem a democracia é forma de governo. Contudo, a partir do chamado socialismo científico, este passou a entender a democracia como espécie de ideologia, integrante da superestrutura da sociedade de classes:

Colocando assim as formas democráticas ocidentais no figurino ideológico, os marxistas têm tratado com desprezo a democracia e suas distintas modalidades: a democracia liberal, a democracia social, a democracia direta, bem como a democracia indireta, parlamentar ou representativa. Presos ao *ideologismo* que refutaram, falam-nos, todavia, da democracia popular, democracia socialista ou democracia do proletariado. (BONAVIDES, 2018, p. 330-331).

Hans Kelsen adverte que o sentido da palavra democracia, pelo seu uso vulgar, esvaziou-se a ponto de quase perder qualquer significação:

As revoluções burguesas de 1789 e 1848 quase transformaram o ideal democrático em lugar-comum do pensamento político [...] Democracia é a palavra de ordem que, nos séculos XIX e XX, domina quase universalmente os espíritos; mas, exatamente por isso, ela perde, como qualquer palavra de ordem, o sentido que lhe seria próprio. Para acompanhar a moda política, acredita-se dever usar a noção de democracia – da qual se abusou mais do que qualquer outra noção política – para todas as finalidades possíveis e em todas as possíveis ocasiões, tanto que ela assume os significados mais diversos, muitos deles bastante contrastantes, quando a costumeira impropriedade do linguajar político vulgar não a degrada de fato a uma frase convencional que não mais exige sentido determinado. (KELSEN, 2019, p. 25).

Kelsen, contudo, procura resgatar o sentido da democracia, que seria a forma de governo que se confunde com a própria forma de estado em que há identidade entre governantes e governados, entre o sujeito (Estado) e o objeto do poder (o povo), ou seja, um governo do povo sobre o povo (conjunto de indivíduos submetidos à ordem estatal) (KELSEN, 2019, p. 35-36).

Jürgen Habermas (1997) compreende a democracia como um regime que associa a efetiva proteção dos direitos fundamentais com o Estado de Direito, como fatores imprescindíveis para a obtenção das condições adequadas ao exercício do poder comunicativo e do poder deliberativo, num processo inclusivo e comunicacional.

O Brasil, que a exemplo de outros países da América Latina, como Chile e Argentina, viveu vários períodos de governos autocráticos ao longo do século XX e chega ao século XXI como Estado Democrático de Direito. Com efeito, a Constituição de 1988, já no seu artigo 1º estabelece que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”

(BRASIL, 1988).

Considerando a polissemia do termo “democracia”, haveria um conceito adequado nesta quadra do século XXI? A que paradigma de Estado Democrático se refere ao Constituição de 1988? Para Kelsen, que escreveu ainda no século XX, o problema da democracia, naquele tempo, era “o problema da democracia frente à ditadura partidária – de esquerda e de direita – assim como numa certa época apresentava-se frente à autocracia monárquica” (KELSEN, 2018, p. 26). Acredita-se que o problema, hoje, seria encontrar a razão de ser da democracia, para além da formação de maioria numérica nos parlamentos, num contexto de sociedades complexas e plurais, como são as sociedades contemporâneas, nas quais convivem diversos projetos de vida antagônicos e não raras vezes conflitantes. O problema da democracia, assim, seria, quiçá, um problema de razão deliberativa, de busca por legitimidade.

A autocracia partidária monárquica ou qualquer outra, continua sendo antagônica ao ideal democrático, porém, uma ideia de democracia compatível com o século XXI, para além da escolha de governantes e parlamentos por meio de eleições livres e periódicas, deve incorporar ideias de tolerância, institucionalidade e participação cidadã. Não é possível uma verdadeira democracia sem que haja cidadãos livres e iguais, que participam do processo político, com reconhecimento mútuo, num procedimento discursivo livre de dominação. De acordo com Habermas:

O Estado democrático de direito transforma-se num projeto, resultado e, ao mesmo tempo, mola de uma racionalização do mundo da vida, a qual ultrapassa as fronteiras do político. O único conteúdo do projeto é a institucionalização progressivamente melhorada dos processos de formação racional e coletiva da vontade, os quais não podem prejudicar os objetivos concretos dos participantes. Qualquer passo nesse caminho tem efeitos retroativos sobre a cultura política e as formas de vida, sem as quais não poderiam surgir formas de comunicação adequadas à razão prática. (HABERMAS, p. 276).

Pode-se afirmar que a resposta à indagação quanto ao modelo de democracia, ou melhor dizendo, de Estado Democrático de Direito, compatível com o artigo 1º da Constituição da República de 1988, deve ser buscado na própria Constituição. Com efeito, a Constituição de 1988 dá as pistas adequadas para estabelecer o conceito de democracia, ao estabelecer que a República Federativa do Brasil tem por fundamento a cidadania e a dignidade da pessoa humana, além de se comprometer com a realização de valores expressos nos princípios da igualdade e da liberdade¹.

¹Art. 1º A república Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento: [...] II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; [...] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as

José Afonso da Silva salienta que na Constituição de 1988, a “democracia” adjetiva o Estado, que assim qualificado passa a ser “Estado Democrático”. Dessa maneira, o Estado Democrático de Direito irradia seus valores sobre todos os seus elementos constitutivos e também à ordem jurídica, de modo que o Direito a ser produzido deve ser legítimo. Por isso o Estado é Democrático e também é de Direito (SILVA, 2020, p.121). Prossegue Silva:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício. (SILVA, 2020, p. 121-122).

O Estado Democrático de Direito sobre o qual se erige a República Federativa do Brasil e tem por fundamento a dignidade da pessoa humana, consiste na evolução e superação dos paradigmas de Estado Liberal de Direito e do Estado Social de Direito. Contudo, não significa uma mera adição dos modelos anteriores, trata-se de algo novo, que incorpora os elementos componentes da ideia de Estado Democrático e de Estado Social de Direito, mas avança e os supera, uma vez que tende a realizar a síntese do processo contraditório do mundo contemporâneo, como Estado promotor de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana (SILVA, 1998).

A respeito da dignidade da pessoa humana, Ingo Wolfgang Sarlet ensina que:

Se partirmos aqui do pressuposto de que a dignidade da pessoa poder ser definida, ainda que em termos evidentemente não fechados, como sendo a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2006, p. 411).

Para José Adércio Leite Sampaio, sob um viés habermasiano, uma constituição pluridimensional, legítima e democrática, de caráter predominantemente procedimental, inclui a participação cidadã de forma livre e comunicacional, de modo que “todos se sintam parte do processo deliberativo, havendo atendimento da igualdade de voz, da consideração do ponto de vista dos afetados, do livre influxo de informações da sinceridade nas tratativas e do

desigualdades sociais e regionais; [...] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (BRASIL, 1988).

predomínio dos melhores argumentos na construção dos consensos” (SAMPAIO, 2004, p. 25).

O paradigma do Estado Democrático de Direito, assim, reposicionado, importa numa conformação da ordem jurídica e do Estado e também no redimensionamento do próprio sentido de cidadania e do pluralismo político para além do direito de votar e ser votado, da realização de eleições periódicas e existência de partidos políticos (SANTOS; CAMPOS, 2020, p. 56).

A Constituição da República de 1988, ao redimensionar o sentido de cidadania, vetorizada esta pela dignidade da pessoa humana e pelo pluralismo político, resignificou o próprio sentido do Estado e sua organização. Assim, o município, que até então integrava o território dos estados-membros, passou a fazer parte integrante da própria federação, numa união indissolúvel com os Estados e o Distrito Federal, abriu-se caminho para um novo tipo de federação, em que há um compartilhamento de responsabilidades em três níveis de autonomia: federal, estadual e municipal. Esse novo papel desempenhado pelo município, particularmente pela Câmara Municipal, como espaço de participação cidadã e legitimação democrática será abordado no próximo tópico.

3 O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL COMO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA

A reorganização do modelo federativo representou um avanço significativo na consolidação da democracia participativa, para além dos instrumentos formais das eleições, referendos, plebiscitos e iniciativa popular de lei. Ao transferir para os municípios relevante responsabilidade pela prestação de serviços públicos, notadamente saúde, educação básica e transporte, a Constituição da República de 1988 aproximou ainda mais o Estado Brasileiro do cidadão, pois é no município que as pessoas vivem, procuram as escolas e hospitais, utilizam o transporte público e a infraestrutura urbana.

A autonomia política e administrativa dos municípios foi assegurada pela repartição de receitas e competência tributária. Além disso, ao município foram concedidos o poder Executivo e o Legislativo locais. Os municípios passaram, então, a dispor da capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto administração, nos termos dos artigos 29 e 30 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Sob o ponto de vista dos princípios da cidadania e do pluralismo político, na estrutura do município tem especial relevo a Câmara Municipal. Como órgão do Poder

Legislativo, ela é verdadeiramente a casa do povo. Instrumento da democracia indireta, ela deverá espelhar tanto quanto possível os diversos matizes que compõem o povo brasileiro, em geral, e a população local, em particular. Com efeito, é nos parlamentos que se formam maiorias, minorias, situações e oposições, num processo comunicacional e dialético.

O Brasil possui, atualmente, 5570 municípios e, destes, 68,2% (3670 municípios) tem população de até 20 mil habitantes². Vale dizer que em quase 70% dos municípios brasileiros, as pessoas praticamente se conhecem. Essa proximidade nas relações, que ocorrem nas pequenas cidades, faz com que a população seja próxima também dos seus vereadores, os quais se veem na contingência de lidar de forma muito mais direta com os eleitores. Desse modo, as Câmaras Municipais conferem uma dimensão material ao princípio democrático, pautado na sociabilidade e reconhecimento mútuo. No contexto de valorização política do município, a democracia ganha uma dimensão mais qualitativa, enquanto processo participativo que não se esgota nas eleições e no exercício do voto.

A Câmara Municipal, no desenho institucional que lhe deu a Constituição de 1988, pode-se dizer que é o meio privilegiado de conexão da esfera pública ao poder administrativo e tem na cidadania o canal comunicativo, por meio do qual se forma a vontade política como síntese discursiva dos variados atores sociais, com seus diferentes projetos de vida, tal como deve ser o pluralismo político democrático (SANTOS; CAMPOS, 2020, p. 57).

De acordo com Álvaro Ricardo de Souza Cruz e Bonifácio José Suppes de Andrada:

O **paradigma do constitucionalismo democrático contemporâneo**, por sua vez, altera profundamente o significado do princípio da igualdade, fundamentando-o na ideia de dignidade da pessoa humana. A noção de igualdade volta-se para o exame dos pressupostos procedimentais que devem ser observados no discurso de produção do Direito. Assim, exige-se o direito de igual participação do cidadão em todas as práticas estatais. Paralelamente a essa perspectiva de igualdade aritmética inclusiva, defende-se o respeito aos direitos humanos em função das particularidades individuais e coletivas. Associa-se à igualdade e à dignidade humana o princípio do pluralismo. (CRUZ; ANDRADA, 2017, p.119).

Não se desconhece a crítica que a democracia indireta vem sofrendo desde o século XX, apontando para um esgotamento do sistema representativo. Os questionamentos suscitados sugerem que o modelo de democracia representativa serve mais para desencorajar a participação efetiva do cidadão e instrumentalizar o domínio de grupos de interesses. Paulo Bonavides aponta que “a decomposição da vontade popular determinou a crise do sistema representativo: da representação profissional aos grupos de pressão no Estado Contemporâneo” (BONAVIDES, 1996, p. 221).

²Dados divulgados pela Associação Mineira de Municípios, com base em informações coletadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2019. Disponível em: <https://portalamm.org.br/ibge-divulga-dados-dos-municipios-de-minas-gerais/>. Acesso em: 19/01/2021.

Entretanto, a democracia semidireta preconizada pela Constituição da República de 1988³, por certo, realça o modelo representativo (Poder legislativo composto por representantes do povo escolhidos por meio de eleições periódicas), mas também introduz mecanismos institucionais de participação direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei, previstos no artigo 14, incisos I a III. Além disso, o Estado Democrático de Direito não se esgota nesses mecanismos de participação nominados, pois a própria Constituição reconhece outros canais de participação e autodeterminação, como o direito de associação e sindicalização; negociação coletiva, no âmbito das relações trabalhistas; participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação; o incentivo à criação de cooperativas; a oitiva das populações diretamente interessadas, nos casos de criação de novos estados ou municípios, dentre outros.

Assim, são amplas as possibilidades de que as Câmaras Municipais, no paradigma do Estado Democrático de Direito preconizado pela Constituição de 1988, se firmem como verdadeiro espaço de participação cidadão e legitimação democrática, tanto pela escolha dos vereadores em eleições livres, como também pelo uso dos instrumentos de plebiscito, referendo e iniciativa popular, além de outros instrumentos como a escuta ativa da comunidade por meio de audiências públicas, ouvidorias e outras iniciativas que dêem voz ao cidadão e vez para influir no processo de formação da vontade geral.

De acordo com Habermas:

Podemos fazer uma distinção entre poder *produzido comunicativamente* e poder *empregado* administrativamente. A partir daí, temos a esfera pública dominada por dois processos que se cruzam em sentido contrário: a produção comunicativa do poder legítimo, para a qual H. Arendt esboçou um modelo normativo, e a obtenção da legitimação através do sistema político, através da qual o poder administrativo se torna reflexivo. (HABERMAS, 1997, p. 270).

Reconhecida a importância e dimensão de destaque das Câmaras Municipais como veículo mediador entre a esfera pública e o poder administrativo de que trata Habermas (1997), há que se perquirir acerca da composição desses órgãos legislativos municipais. Neste ponto, Eneida Valarini Martins, faz ecoar mais uma crítica ao sistema representativo em geral e que também pode ser aplicada à Câmaras Municipais:

a democracia representativa sofre, hoje, intensos ataques quanto à verdadeira representatividade dos tomadores de decisão e se faz acompanhar de uma crescente insatisfação com seus resultados práticos. Pois, na medida em que as pessoas eleitas para tomarem as decisões que dizem respeito à coletividade não representam toda a coletividade, inevitavelmente excluem-se as perspectivas dos segmentos sociais

³Art. 1º [...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

vulneráveis, ou seja, dos que menos desfrutam de capital político. Daí resulta uma grande insatisfação com a vida pública e, principalmente, com a representação. (MARTINS, 2007, p. 15).

Sabe-se que as Câmaras Municipais reproduzem o padrão machista que orienta a sociedade brasileira, de modo que as mulheres, apesar de constituírem maioria da população e do eleitorado, reiteradamente são sub-representadas nos parlamentos, consubstanciando-se numa minoria política em busca de reconhecimento e cidadania plena.

A despeito da cota de gênero prevista na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), nas eleições de 2020, as mulheres eleitas representam 16% do total de vereadores que conquistaram mandato, enquanto que os homens correspondem a 84% do total de eleitos. Por outro lado, as mulheres representam 52,5% do eleitorado (BRASIL. Agência Câmara, 2020). Essa crise da representação política feminina será tratada no próximo tópico, tendo como referência a série histórica do número de mulheres registradas como candidatas e eleitas vereadoras nos municípios que integram a 244ª Zona Eleitoral de Salinas, localizada na Região Norte de Minas Gerais.

4 SUBREPRESENTAÇÃO FEMININA NO PODER LEGISLATIVO DOS MUNICÍPIOS QUE INTEGRAM A 244ª ZONA ELEITORAL DE MINAS GERAIS

Em relação ao direito fundamental de participação e representação política, corolários da cidadania, há uma dissociação perceptível entre o que está prescrito na Constituição de 1988 e o que se observa a cada eleição: as mulheres, embora maioria estatística da população e dos eleitores, são relegadas como minoria no processo democrático e elegendam-se poucas mulheres para as vagas dos parlamentos.

Vale aqui, a observação de Norberto Bobbio:

Desde quando a democracia foi elevada à condição de melhor forma de governo possível (ou de menos má), o ponto de vista a partir do qual os regimes democráticos passaram a ser avaliados é o das promessas não cumpridas. A democracia não cumpriu a promessa do autogoverno. Não cumpriu a promessa da igualdade não apenas formal também substancial. (BOOBIO, 2019, p. 159).

Como pode ser nota, a igualdade entre homens e mulheres expressamente positivada no inciso II, do artigo 5º da Consituição de 1988, enquadra-se no rol das promessas não cumpridas. A despeito de a Constituição de 1988 garantir a universalidade do direito ao voto e ter assumido o compromisso de construir uma sociedade calcada na dignidade da pessoa humana, na cidadania e no reconhecimento dos valores democráticos da liberdade e igualdade, a representação política das mulheres ainda reflete a desigualdade que caracteriza as relações de gênero na esfera pública.

A dissimetria observável entre a participação masculina e feminina na formação das Câmaras Municipais, neste estudo, tem como referência os municípios que integram a 244ª Zona Eleitoral de Minas Gerais: Fruta de Leite, Novorizonte, Padre Carvalho, Rubelita e Salinas. A 244ª Zona Eleitoral é formada por 5 municípios, dos quais 4 localizam-se na Microrregião de Salinas e um (Padre Carvalho) na Microrregião de Grão Mogol; todos pertencente à Mesorregião Norte de Minas, no Estado de Minas Gerais.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE:

Em 1977, a Divisão Regional do Brasil ganhou um nível intermediário de agregado espacial denominado Mesorregião e definido pelo agrupamento de Microrregiões, gerando um total de 86 Mesorregiões. O recorte em unidades intermediárias estava previsto como uma futura etapa de trabalho da Divisão Regional iniciada em meados da década de 1960. As Mesorregiões Homogêneas, assim como as Microrregiões Homogêneas, buscavam definir um sistema regional que permitisse o desenvolvimento de estudos regionais a diferentes níveis de agregação. Estes estudos buscavam possibilitar o uso de informações que nem sempre eram representativas para as unidades observacionais vigentes. (IBGE, 2020).

Como o Estado de Minas Gerais é bastante extenso⁴, o estudo das mesorregiões e microrregiões e municípios permite conhecer de maneira mais apropriada a realidade em que se vivencia a cidadania no Brasil, sem as generalizações nem sempre desejáveis e válidas dos estudos que focam no aspecto macro do Brasil e dos Estados Membros.

Num mesmo Estado, como é o caso de Minas Gerais, o desenvolvimento nas regiões não se dá de forma homogênea e as disparidades geográficas e sociais são bastante relevantes. O Norte de Minas, no qual se localizam a Microrregião de Salinas e a Microrregião de Grão Mogol, é nacionalmente conhecido pela pobreza dos seus municípios e características sócioeconômicas que o fazem muito mais parecido com a Região Nordeste do Brasil do que a Região Sudeste em que se localiza o Estado de Minas Gerais.

Compreender o exercício da cidadania nos municípios que integram a 244ª Zona Eleitoral de Salinas é um indicativo que abre caminho para melhor compreender a maneira como se dá a participação das mulheres nesse espaço de Minas Gerais, cujos estudos a respeito ainda encontram-se num patamar de pesquisa exploratória.

A seguir abordar-se-á a evolução da série histórica do número de candidatas registradas e de candidatas eleitas vereadoras dos municípios de Salinas, Rubelita, Padre Carvalho, Novorizonte e Fruta de Leite, no período de 1996 a 2020. Não se pode deixar de considerar que o ano de 1996 foi o primeiro em que, no Brasil, adotou-se a política afirmativa de reserva de cota de gênero no registro de candidaturas aos cargos proporcionais nas

⁴O Estado de Minas possui uma área territorial de 586.521,123 km², uma população estimada para o ano de 2020 em 21.292.666 habitantes e 853 municípios (IBGE, 2020).

eleições.

Adverte-se que no cálculo do percentual representativo das candidaturas femininas em relação ao total de candidaturas registradas para o concorrer ao cargo de Vereador, desprezou-se a fração, se inferior a meio, e igualou-se a um, se igual ou superior.

4.1 Caracterização do Município de Salinas

Distante da capital mineira a cerca de 640 km, o Município de Salinas, polo da Microrregião de Salinas e sede da 244ª Zona Eleitoral de Minas Gerais, possui uma população estimada de 41.699 habitantes, para o ano de 2020. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) medido em 2010, apontava 0,679⁵, de modo que se pode considerar o município como sendo de médio IDH (IBGE, 2021).

Abaixo, apresentam-se os dados referentes às candidaturas masculinas e femininas registradas para concorrer ao cargo de Vereador(a) do Município de Salinas, a partir da eleição de 1996 (Tabela 1), bem como o número de candidatas eleitas no mesmo período (Tabela 2).

Tabela 1: Quantitativo de registros de candidaturas ao cargo de vereador do município de Salinas/MG – Série histórica (1996-2020)

Ano das eleições	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Candidatos registrados	52	52	54	58	64	68	94
Candidatas registradas	12	12	17	11	30	32	45
Percentual de candidaturas femininas	19%	19%	24%	16%	32%	32%	32%

Fonte: autoria própria, com base em informações disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral

Como se vê da Tabela 1, até o ano de 2008, foram registradas candidaturas femininas em cada pleito, sempre em quantitativo inferior a 30% do total de candidaturas apresentadas. Nas eleições municipais seguintes (2012, 2016 e 2020), o percentual de candidatas mulheres ficou em 32%, indicando que os partidos políticos, praticamente, apenas cumpriram o piso mínimo estabelecido no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, que é de 30% e 70%, para cada gênero.

Tabela 2: Quantitativo de vereadores eleitos no município de Salinas/MG – Série histórica (1996-2020)

⁵O IDH é uma medida geral e sintética, criada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, usada para classificar, numa escala de 0 a 1, o grau de desenvolvimento econômico e qualidade de vida dos países. Quanto mais próximo de 1, maior é o desenvolvimento humano. Considera-se muito baixo o índice entre 0 e 0,499; baixo, de 0,500 a 0,599; médio, de 0,600 a 0,699; alto, de 0,700 a 0,799 e muito alto, a partir de 0,800 (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Ano das eleições	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Candidatos eleitos	12	12	7	7	10	11	12
Candidatas eleitas	3	3	2	2	3	2	1
Percentual de vereadoras	20%	20%	22%	22%	23%	15%	8%

Fonte: autoria própria, com base em informações disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral

A Tabela 2 evidencia a sub-representação feminina na Câmara Municipal de Salinas. Pode-se dizer que no ano de 1996, quando era aplicável a Lei nº 9100/95, que estabeleceu uma cota mínima de 20% de registro de candidaturas femininas, este piso coincidiu com o número de candidatas eleitas vereadoras, apesar do registro das candidaturas de mulheres naquele município ter ficado em 19%

Nas eleições posteriores à de 1996, contudo, estava em vigor a reserva de 30% de candidaturas femininas, prevista no art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97. Entretanto, observa-se da Tabela 1 que nas eleições dos anos 2000, 2004 e 2008, os partidos político não cumpriram a cota mínima de 30% para candidaturas femininas e as mulhere continuaram sub-representadas na Câmara Municipal de Salinas, num patamar de 20% dos vereadores eleitos em 2000 e 22% do total de vereadores nas eleições de 2004 e 2008. Em 2012, a representação feminina chegou a 23% dos membros da Câmara Municipal, mas essa participação reduziu para 15% e 8%, respectivamente, em 2016 e 2020.

Não passa despercebido que a cota afirmativa de 30% de candidaturas femininas foi cumprida nas eleições de 2012, 2016 e 2020, entretanto, isso não resultou no correspondente incremento de vereadoras eleitas. Aliás, houve significativo decréscimo no número de candidatas eleitas tanto em 2016, quanto em 2020.

Os dados até aqui analisados evidenciam que o número de candidaturas femininas é uma variável que pode influir no resultado da composição das Câmaras Municipais, pois se não houver registro de candidaturas femininas, é certo que não haverão mulheres eleitas. Há também uma evidente omissão dos partidos políticos no incentivo à participação feminina na política, como se depreende da aparente dificuldade de cumprir ou superar a cota mínima de gênero estabelecida em lei. Entretanto, não se pode dizer que a variável do número de candidatas eleitas seja dependente do número de candidaturas femininas apresentadas, pois o número de eleitas foi relativamente maior no período analisado em que não houve o cumprimento da cota de gênero.

Isso não quer dizer que a política afirmativa da cota de gênero seja desimportante. Pelo contrário, ela ainda se faz necessária, para que os partidos políticos tenham um mínimo de preocupação em incentivar e registrar candidaturas femininas. Mas é preciso pensar novas

formas de fomentar a participação das mulheres na política, para além da cota de gênero.

4.2 Caracterização do Município de Rubelita

O Município de Rubelita integra a 244ª Zona Eleitoral e a Microrregião de Salinas. Está localizado a cerca de 670 km da capital Belo Horizonte, possui uma área de 1110,295 km² e uma população estimada de 5.798 habitantes, para o ano de 2020. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) medido em 2010, apontava 0,582, de modo que se pode considerar o município como sendo de baixo IDH (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021).

A seguir, apresentam-se os dados referentes às candidaturas masculinas e femininas registradas para concorrer ao cargo de Vereador(a) do Município de Rubelita, nas eleições municipais de 1996 a 2020, bem como o número de candidatas eleitas no mesmo período.

Tabela 3: Quantitativo de registros de candidaturas ao cargo de vereador do município de Rubelita/MG – Série histórica (1996-2020)

Ano das eleições	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Candidatos registrados	25	32	25	23	27	23	29
Candidatas registradas	6	5	8	3	14	12	14
Percentual de candidaturas femininas	19%	14%	24%	12%	34%	34%	33%

Fonte: autoria própria, com base em informações disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral

A Tabela 3 demonstra que também no Município de Rubelita, até o ano de 2008, foram registradas candidaturas femininas, a cada pleito, em quantitativo inferior a 30% do total de candidaturas em disputa. Nas eleições municipais seguintes (2012, 2016 e 2020), o percentual de candidatas mulheres ficou em 34% nos anos de 2012 e 2016 e em 33%, no ano de 2020. Estes dados indicam que nos três últimos pleitos pesquisados, os partidos políticos, praicamente, apenas cumpriram o piso mínimo estabelecido no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, que é de 30% e 70%, para cada gênero.

Tabela 4: Quantitativo de vereadores eleitos no município de Rubelita/MG – Série histórica (1996-2020)

Ano das eleições	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Candidatos eleitos	9	9	7	8	8	8	9
Candidatas eleitas	2	2	2	1	1	1	0
Percentual de vereadoras	18%	18%	22%	11%	11%	11%	0%

Fonte: autoria própria, com base em informações disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral

De acordo com a Tabela 3, nas eleições municipais de 1996, quando deveria ter sido aplicada a cota de gênero de 20% prevista na Lei nº 9100/95, o registro de candidaturas

femininas não chegou nem ao piso previsto, de modo que as candidatas correspondiam a 19% das vagas em disputa. Também em Rubelita, nas eleições posteriores à de 1996, até o ano de 2008, os partidos políticos não cumpriram a cota mínima de 30%. O cumprimento desse piso mínimo reservado à cota de gênero somente foi cumprido nas eleições de 2012, 2016 e 2020.

A sub-representação das mulheres na Câmara Municipal de Rubelita é evidenciada na Tabela 4. Destaca-se que nas eleições de 2008, 2012 e 2016, respectivamente, foi eleita apenas uma vereadora, sendo que em 2020 nenhuma candidata foi eleita naquele município, a despeito de ter sido cumprida formalmente a cota de gênero.

Chama a atenção que em Rubelita, assim como já se observou em relação à Salinas, o cumprimento da cota de gênero não espelhou no resultado apurado para composição da Câmara Municipal. Não deixa de ser contraditório o fato de que em 2008, o registro de 3 candidatas resultou na eleição de uma vereadora, ao passo que em 2020, em que pese o registro de 14 candidatas, nenhuma logrou ser eleita.

Também aqui, os dados analisados corroboram a hipótese de que a cota de gênero é uma variável independente e opera no nível simbólico do caminho a ser seguido na superação da desigualdade de gênero na política.

4.3 Caracterização do Município de Padre Carvalho

O Município de Padre Carvalho também faz parte da 244ª Zona Eleitoral, mas integra a Microrregião de Grão Mogol. Está distante cerca de 610 km de Belo Horizonte, possui uma área de 446.275 km² e uma população estimada de 6.423 habitantes, para o ano de 2020. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) medido em 2010, apontava 0,599, de modo que se pode considerar o município como sendo de baixo IDH (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021).

Abaixo, apresentam-se os dados referentes às candidaturas masculinas e femininas registradas para concorrer ao cargo de Vereador(a) do Município de Padre Carvalho, nas eleições municipais de 1996 e seguintes.

Tabela 5: Quantitativo de registros de candidaturas ao cargo de vereador do município de Padre Carvalho/MG – Série histórica (1996-2020)

Ano das eleições	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Candidatos registrados	16	23	25	23	31	38	39
Candidatas registradas	3	9	7	6	17	19	19
Percentual de	16%	28%	22%	21%	35%	33%	33%

candidaturas femininas							
-------------------------------	--	--	--	--	--	--	--

Fonte: autoria própria, com base em informações disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral

Conforme se verifica da Tabela 5, no Município de Rubelita, até o ano de 2008, as candidaturas femininas registradas não chegou nem a 30% do total de candidaturas efetivamente apresentadas. Embora a Lei 9.100/95 previsse um número mínimo de 20% de candidatas mulheres, o piso estabelecido no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 é de 30% e 70%, para cada gênero, nas eleições posteriores à de 1996.

Os dados analisados reforçam a tese de que os partidos políticos, ao longo dos anos não tem investido adequadamente nas candidaturas femininas, refletindo essa conduta na sub-representação das mulheres na formação dos órgãos legislativos.

Tabela 6: Quantitativo de vereadores eleitos no município de Rubelita/MG – Série histórica (1996-2020)

Ano das eleições	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Candidatos eleitos	8	7	8	9	9	9	8
Candidatas eleitas	1	2	1	0	0	0	1
Percentual de vereadoras	11%	22%	11%	0%	0%	0%	11%

Fonte: autoria própria, com base em informações disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral

De acordo com a Tabela 5, nas eleições municipais de 1996, quando vigorou no Brasil pela primeira vez a cota de gênero nas eleições, os partidos políticos, no Município de Padre Carvalho, não chegaram a registrar sequer os 20% então previstos de candidaturas de mulheres. O percentual mínimo de candidaturas femininas, que passou a ser de 30%, com a Lei nº 9.504/97, somente foi observado a partir das eleições municipais de 2012.

A Tabela 6 demonstra o quanto a cota de gênero tal como positivada no Brasil tem sido insuficiente ao longo dos anos para ao menos fomentar a eleição de mulheres para os parlamentos. Nas eleições municipais de 2012 e 2016, nas quais houve o cumprimento formal da cota de gênero em Padre Carvalho, nenhuma mulher chegou a ser eleita para a Câmara Municipal. Mesmo em 2020, quando também se aplicou a cota de gênero na eleição, apenas uma vereadora foi eleita. Foram três legislaturas seguidas, sem que houvesse vereadoras na Câmara Municipal de Padre Carvalho: 2009/2012, 2013/2016, 2017/2020.

No município de Padre Carvalho, o descumprimento da cota de gênero (eleições de 1996, 2000, 2004 e 2008) e o cumprimento formal (eleições de 2012, 2016, 2020) mostraram-se indiferentes em relação ao resultado dos pleitos, de modo que num e noutro cenário, poucas ou nenhuma mulher foi eleita vereadora. Também nesta análise, reforça-se a percepção de que a cota de gênero no número de candidaturas a serem registradas, por si só, é uma política afirmativa insuficiente para fomentar a participação das mulheres na formação dos parlamentos.

4.4 Caracterização do Município de Novorizonte

Novorizonte é um município integrante da 244ª Zona Eleitoral e faz parte também da Microrregião de Salinas. Está distante cerca de 630 km de Belo Horizonte, possui uma área de 271,610 km² e uma população estimada de 5.324 habitantes, para o ano de 2020. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) medido em 2010, apontava 0,616, de modo que se pode considerar o município como sendo de médio IDH (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021).

Apresentam-se, a seguir, os dados referentes às candidaturas masculinas e femininas registradas para concorrer ao cargo de Vereador(a) do Município de Novorizonte, nas eleições municipais de 1996 a 2020.

Tabela 7: Quantitativo de registros de candidaturas ao cargo de vereador do município de Novorizonte/MG – Série histórica (1996-2020)

Ano das eleições	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Candidatos registrados	18	30	19	25	35	22	23
Candidatas registradas	4	7	6	2	18	10	14
Percentual de candidaturas femininas	18%	19%	24%	7%	34%	31%	38%

Fonte: autoria própria, com base em informações disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral

Conforme se verifica da Tabela 7, o Município de Novorizonte também não chegou a registrar 30% das candidaturas ao cargo de Vereador com candidatas mulheres, no período de 1996 a 2008. Chama a atenção, sobretudo, o ano de 2008, em cuja eleição municipal foram registradas apenas duas candidaturas femininas, correspondente a 7% do total apresentado pelos partidos políticos e coligações para registro.

Assim como ocorreu como os demais municípios que compõem a 244ª Zona Eleitoral, também em Novorizonte, passou-se a cumprir formalmente a cota de gênero a partir das eleições de 2012. Os eventuais reflexos desse cumprimento na eleição de vereadoras será analisado a partir dos dados da Tabela 8.

Tabela 8: Quantitativo de vereadore eleitos no município de Novorizonte/MG – Série histórica (1996-2020)

Ano das eleições	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Candidatos eleitos	7	8	7	9	8	9	9
Candidatas eleitas	2	1	2	0	1	0	0
Percentual de vereadoras	11%	22%	11%	0%	22%	0%	11%

Fonte: autoria própria, com base em informações disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral

Conforme dados da Tabela 8, os partidos políticos e coligações do Município de

Novorizonte também não cumpriram a cota de 20%, reservada às mulheres nas eleições proporcionais de 1996. Nas eleições seguintes, em que a cota mínima de gênero passou a ser de 30%, somente houve cumprimento a partir das eleições municipais de 2012.

A dificuldade de formação de quadro femininos no âmbito dos partidos políticos evidencia-se no baixo número de mulheres que disputam eleições e, conseqüentemente, no número de eleitas. Isso fica evidente tanto pelo descumprimento reiterado da cota de gênero até as eleições de 2012, como pelo registro de número de candidatas mulheres próximo ao piso de 30% das candidaturas apresentadas, conforme previsto em lei.

Embora não seja possível, pelos dados levantados até aqui, estabelecer uma necessária correlação entre a cota de gênero e o número de candidatas eleitas ao cargo de vereador, resta evidente que a sub-representação das mulheres na Câmara de Vereadores de Novorizonte é um problema crônico. Basta ver que não houve candidata eleita em 2008 e apenas uma foi eleita em 2012. Contudo, nas eleições de 2016 e 2020, nenhuma vereadora foi eleita para nesse município.

4.5 Caracterização do Município de Fruta de Leite

Fruta de Leite é um município integrante da 244ª Zona Eleitoral e faz parte também da Microrregião de Salinas. Está distante cerca de 630 km de Belo Horizonte, possui uma área de 762,837 km² e uma população estimada de 5.940 habitantes, para o ano de 2020. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) medido em 2010, apontava 0,544, de modo que se pode considerar o município como sendo de baixo IDH (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021).

Apresentam-se, a seguir, os dados referentes às candidaturas masculinas e femininas registradas para concorrer ao cargo de Vereador(a) do Município de Novorizonte, nas eleições municipais de 1996 a 2020.

Tabela 9: Quantitativo de registros de candidaturas ao cargo de vereador do município de Fruta de Leite/MG – Série histórica (1996-2020)

Ano das eleições	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Candidatos registrados	17	22	22	24	25	29	29
Candidatas registradas	3	6	2	2	15	14	15
Percentual de candidaturas femininas	15%	21%	8%	8%	38%	33%	34%

Fonte: autoria própria, com base em informações disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral

A Tabela 9 evidencia que a cota de gênero nas eleições somente passou a ser

efetivamente observada no município de Fruta de Leite a partir do pleito municipal de 2012. Até então o número de candidatas mulheres registradas e, conseqüentemente, eleitas, como se verá na Tabela 10 foi muito baixo, chegando a 8% das candidaturas lançadas tanto em 2004 quanto em 2008.

A despeito da exigência legal, os partidos políticos vem demonstrando ao longo dos anos resistência em fomentar a participação feminina. Isso fica bastante evidente ao se compararem os dados relativos ao número de candidatas às vagas de vereador ao longo dos anos. Vê-se, por exemplo, que nos pleitos de 2004 e 2008, somente duas candidatas, respectivamente, foram registradas naquelas eleições proporcionais. A Tabela 10, que segue, apresenta a série histórica de mulheres eleitas à Câmara Municipal de Fruta de Leite.

Tabela 10: Quantitativo de vereadores eleitos no município de Fruta de Leite/MG – Série histórica (1996-2020)

Ano das eleições	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Candidatos eleitos	8	8	8	8	9	8	9
Candidatas eleitas	1	1	1	1	0	1	0
Percentual de vereadoras	11%	11%	11%	11%	0%	11%	0%

Fonte: autoria própria, com base em informações disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral

A Tabela 10 também evidência que em Fruta de Leite há uma série histórica de sub-representação ou mesmo de não-representação, como ocorreu nos pleitos de 2012 e 2020, em relação às mulheres na formação do Legislativo municipal.

Não se pode afirmar que houve um esgotamento da cota de gênero como fomentador das candidaturas e eleição femininas, pois, na verdade, a cota ora não foi aplicada na sua integralidade, ora foi aplicada em números próximos ao patamar mínimo fixado em lei. Por outro lado, não se pode dizer também que a aplicação da cota de gênero por si só seja capaz de alterar o quadro de sub-representação feminina, pois nos pleitos em que foi aplicada, ao menos formalmente, a eleição de mulheres também não aconteceu como seria o ideal de acontecer como corolário da observância dessa política afirmativa.

Os dados analisados até aqui reforçam a necessidade de se buscarem soluções para além da aplicação da cota de gênero apenas na reserva de vagas a candidatas, sem que haja igual reserva nas cadeiras do parlamento, como também reforçam a necessidade de maior envolvimento dos partidos políticos na busca por soluções. Afinal, os partidos políticos num primeiro momento, deixaram de cumprir a cota de gênero e, posteriormente, quando a cumpriram, apresentaram candidatas pouco competitivas ou não investiram em suas candidaturas, seja por deficiência na formação dos quadro partidários femininos, seja por puro desinteresse na superação da desigualdade de gênero que é histórica e repercute nas esferas pública e privada.

5 CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar o Estado Democrático de Direito na Constituição de 1988 e a sub-representação feminina no Legislativo, no período de 1996 a 2020, nos municípios que integram a 244ª Zona Eleitoral de Minas Gerais, a saber Salinas, Rubelita, Padre Carvalho, Novorizonte e Fruta de Leite.

Desde as revoluções burguesas dos séculos XVIII e XIX, a palavra democracia passou a ser amplamente utilizada a ponto de, segundo Kelsen (2019), quase que esvaziar-se de sentido, devido ao seu uso vulgar como palavra de ordem. Em razão disso, definir democracia para além do conceito etimológico de “governo do povo” não é tarefa das mais fáceis. Entretanto, a Constituição de 1988, ao instituir a República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito deu indicativos de que o modelo de democracia por ela adotado qualifica o Estado e tem por fundamento a dignidade da pessoa humana, vetorizado pelos princípios da igualdade e da liberdade.

O poder exercido sob o paradigma do Estado Democrático de Direito se constroi e se legitima num processo dialógico e comunicacional, que redimensiona o próprio sentido da cidadania e do pluralismo político.

A Constituição da República de 1988 ao redimensionar o sentido de cidadania e pluralismo político, sob o fundamento da dignidade da pessoa humana, resignificou o próprio sentido do Estado e sua organização e incorporou o município como entidade federativa de terceiro grau. Nesse contexto, concedeu especial relevo às Câmaras Municipais, como espaço que devem ser de participação cidadã e legitimação democrática.

Entretanto, as Câmaras Municipais reproduzem o padrão patriarcal que orienta a sociedade brasileira, de modo que as mulheres, apesar de constituírem maioria da população e do eleitoral, são sub-representadas nos Legislativos municipais, consubstanciando-se numa minoria política em busca de cidadania plena.

A dissimetria existente entre homens e mulheres na política restou evidenciada neste estudo na análise da série histórica de composição das Câmaras Municipais dos municípios integrantes da 244 Zona Eleitoral de Minas Gerais. No período de 1996 a 2020, as mulheres nunca chegaram sequer a ocupar 30% das vagas daqueles Legislativos, apesar da Lei nº 9.504/1997 reservar uma cota de gênero de 30%, no mínimo, de registro de candidaturas femininas para disputar as eleições proporcionais.

Constatou-se que a cota de gênero na reserva de vagas para concorrer aos pleitos,

sem reserva de cadeiras no parlamento, é uma medida insuficiente para superar a desigualdade entre homens e mulheres na política, seja porque os partidos não incentivam a formação de quadros femininos, e isto resulta no registro de candidaturas pouco competitivas, seja porque a cota de gênero na disputa pelas vagas do parlamento é uma variável independente, de modo que seu cumprimento, por si só não garante um incremento no número de mulheres eleitas.

Evidentemente, isso não quer dizer que a política afirmativa da cota de gênero seja desimportante. Pelo contrário, ela ainda se faz necessária para que os partidos políticos tenham um mínimo de preocupação em incentivar e registrar candidaturas femininas. Até porque, se não registrarem candidatas mulheres, por corolário não haverão mulheres eleitas.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Trad. NOGUEIRA, Marco Aurélio. 16. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz & Terra, 2019.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do estado**. 11. ed., rev. e aum., São Paulo: Malheiros, 2018.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Agência Senado [2019]. **Minoria no Congresso, mulheres lutam por mais participação Senado Notícias**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/03/07/minoria-no-congresso-mulheres-lutam-por-mais-participacao>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Agência Câmara de Notícia [2020]. **Mulheres representam 16% dos vereadores eleitos no País**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/708248-mulheres-representam-16-dos-vereadores-eleitos-no-pais/>. Acesso em: 05 jan. 2021.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais [2021]. **Estatísticas das eleições Minas Gerais**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNjJkOGYwNjMtMjUyZi00OTg2LThjNWEtMTg4NTVlZjdlMDJlIiwidCI6ImQzNjM2NzNkLTE0MTMtNDIxMC1hMzi0LWQ1NmFhMzM0MDFjNyJ9&pageName=ReportSection>. Acesso em 20jan. 2021.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [2020]. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/salinas/panorama>. Acesso em: 20jan. 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [2020]. **Geociências: cartas e**

mapas. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?edicao=24860&t=sobre>. Acesso em: 20jan. 2021.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. BENEDETTI, Ivone Castilho (*et al.*). São Paulo: Martins Fontes, 2019.

MARTINS, Eneida Valarini. **A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados**. Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2007. Disponível em:

https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/343/politica_cotas_martins.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 20 jan. 2021.

RIO GRANDE DO SUL [2021]. **Atlas socioeconômico Rio Grande do Sul**: indicadores sociais. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/indice-de-desenvolvimento-humano-idh-e-idhm>. Acesso em: 20 jan. 2021.

SANTOS, Maxwell Gomes dos; CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. A desigualdade de gênero na política e a sub-representação feminina nos parlamento: uma discussão ainda necessária. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**. Encontro Virtual. v. 6, n. 2, p. 55–74, Jul/Dez. 2020. Disponível em:

<https://www.indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/view/7162/pdf>. Acesso em: 5 jan. 2021..

SAMPAIO, José Adércio Leite. Teorias constitucionais em perspectiva: em busca de uma constituição pluridimensional. SAMPAIO, José Adércio Leite (Org.). **Crise e desafios da constituição**: perspectivas críticas da teoria e das práticas constitucionais brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. Proibição de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. SAMPAIO, José Adércio Leite (Org.). **Constituição e crise política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020.