XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA

PODER, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

GILMAR ANTONIO BEDIN

GISELE GUIMARÃES CITTADINO

FLORIVALDO DUTRA DE ARAÚJO

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

P742

Poder, cidadania e desenvolvimento no estado democrático de direito [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/ Dom Helder Câmara;
coordenadores: Gilmar Antonio Bedin, Gisele Guimarães Cittadino, Florivaldo Dutra de Araújo – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-126-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Cidadania. 3. Estado. 4.Democracia. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG). CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

PODER, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Apresentação

APRESENTAÇÃO

A capacidade de organização de eventos de qualidade por parte do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI está amplamente demonstrada e historicamente comprovada. Esta capacidade foi novamente demonstrada na realização, em Belo Horizonte, de 11 a 14 de novembro de 2015, do XXIV Congresso Nacional. O Evento contou com a presença de um número significativo de participantes, com trabalhos de todas as regiões do Brasil e foi organizado sob a máxima Direito e Política: da Vulnerabilidade à Sustentabilidade.

O destaque dado ao vínculo indissociável entre direito e política foi muito apropriado e perpassou as discussões dos mais de sessenta Grupos de Trabalho que compuseram o Evento. Entre estes grupos, um chamou diretamente a atenção para as imbricações profundas existentes entre Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito (GT 26). Este Grupo de Pesquisa permitiu o resgate da ideia de que a emergência dos governos limitados (portanto, submetidos ao império do direito) foi historicamente fundamental para a consolidação da cidadania, a ampliação da liberdade e para a garantia de melhores níveis de qualidade de vida.

O ponto de partida da análise referida foi que o poder possui várias formas de manifestações ao longo da história humana. Teve início ainda sob a forma da Cidade-Templo e se materializou, de forma mais institucional, com o aparecimento da chamada Cidade-Estado da Antiguidade Clássica. Em seguida, esta estrutura foi suplantada, por um lado, por uma estrutura máxima (mas um tanto decorativa) denominada Igreja (ou República Cristiana) e, por outro, pela fragmentação em inúmeros feudos e pequenas estruturas política de base agrária.

A formação atual do poder (grandes estruturas políticas) somente teve início no Século 13. Deste momento histórico até a vitória dos Estados soberanos modernos foi uma longa disputa pela supremacia e pelo poder entre as estruturas religiosas e as estruturas laicas. Este impasse somente foi resolvido (isto apenas em boa medida) com a chamada Guerra dos Trinta Anos e

com a supremacia política do Estado moderno soberano no Tratado de Paz de Westfália (1648).

Foi neste momento que a fragmentação política foi superada e que se afirmaram os Estados como uma estrutura política centralizada e capaz de fazer valer o seu poder, com êxito e de forma exclusiva, sobre um território e uma população específicos (Max Weber). Esta transformação foi um grande acontecimento político e foi justificada, entre outros, por Thomas Hobbes (1588-1679). Para este, o Estado é compreendido como o deus mortal que caminha sobre a Terra.

Com esta configuração, ficou mais evidente a afirmação que o poder político é, antes de mais nada, um poder do homem sobre outro homem. Assim, é possível dizer que o referido poder pode se concretizar de várias maneiras, mas sempre se expressa como uma relação entre governantes e governados, entre soberanos e súditos, entre Estado e cidadãos (Bobbio). Dito de outra forma, se expressa de forma mais evidente como uma relação de dominação. Mas, não apenas isto. É neste contexto que ele vai também passar se expressar como uma possibilidade de construção de uma boa vida (volta à valorização da cidadania e do desenvolvimento).

Para também expressar esta segunda possibilidade, é necessário, contudo, ainda uma nova mutação na estrutura poder: a sua submissão ao império do direito e a constituição. Esta mudança histórica tem início com as chamadas grandes revoluções dos Séculos 17 e 18 (Revolução Inglesa, Francesa e Norte-Americana) e somente vai se consolidar no decorrer do Século 20 (é neste período histórico que os chamados regimes democráticos passam a ter um valor positivo e o Estado passa a se constituir mais claramente como um Estado de direito em sentido forte como Estado Democrático de Direito). Esta é uma vitória extraordinária da liberdade.

Configurado desta forma, o poder político passa a fomentar mais claramente a solução pacífica dos conflitos (método de contar as cabeças) e a valorizar as autonomias individuais e o pluralismo político. É neste quadro que o Estado deixa de estar voltado a si próprio e passa a ter que busca sua legitimidade na nação, tornando o poder um lugar vazio (Lefort). Dito de outra forma, o limite do poder não se restringe àquilo que este pode ou não pode fazer em função da vontade geral, expressa na forma da lei, mas limita, também, a monopolização do poder por um indivíduo ou grupo. Além disso, este poder apenas será legitimo se exercido de acordo com as normas constitucionais. Desta forma, passa a ser um poder limitado e submetido às regras do jogo.

O GT 26 Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito dialogou, de forma aberta e democrática, sobre estas e outras questões relacionadas e, portanto, cumpriu o seu papel fundamental de ser um espaço de diálogo e de fomento ao exercício da cidadania e da constituição de sujeitos autônomos e voltados ao desenvolvimento do país.

Os Organizadores

O PAPEL DO ESTADO COMO AGENTE FOMENTADOR PARA O EMPODERAMENTO POLÍTICO FEMININO.

THE STATE'S PAPER TO EMPOWERMENT WOMEN'S POLITIC.

José Edmilson de Souza Lima
Glauce Cazassa de Arruda

Resumo

O presente trabalho enfrenta o problema da participação feminina na política, vez que historicamente excluídas dos pleitos eleitorais. Assim, o artigo 10, §3º, da Lei 9.504/97 estabelece regra de cota eleitoral de gênero. Tal dispositivo foi alterado pela reforma eleitoral de 2009 (Lei 12.034/09). Cuida-se então de uma providencia estatal para inclusão por meio de políticas públicas de minoria que não encontra representatividade nas casas legiferantes. Isso numa tentativa de corrigir a distorção provocada historicamente na democracia representativa. Mas pela pesquisa bibliográfica utilizada evidenciou-se que até o presente momento referido dispositivo não logrou êxito, porquanto urge a modificação de outros pontos do sistema eleitoral brasileiro, bem como o fomento para o empoderamento feminino, não somente no que tange o direito de votar e ser votada, mas nas demais liberdades inerentes ao seu desenvolvimento econômico e social, sem os quais se distancia da promoção dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: Palavras-chave: cotas, Democracia, Eleições, Empoderamento, Mulher

Abstract/Resumen/Résumé

ABSTRACT This study faces the problem of female participation in politics, since historically they are excluded of elections. The Article 10, paragraph 3, of Law 9,504 / 97 establishes electoral gender quota rule. This device has been changed with the electoral reform of 2009 (Law 12,034 / 09). Takes care here the state that provides for inclusion minority that has no representation in homes to legislate, in an attempt to correct the distortion caused historically in representative democracy. But the literature used showed that until now this device was not successful, because it is urgent to change other parts of the Brazilian electoral system, and the promotion to empower women, not only in terms the right to vote and be voted on, but in the other freedoms inherent in their economic and social development, without which moves away from the promotion of human dignity.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Keywords: quotas, Democracy, Elections, Empowerment, Women

INTRODUÇÃO

Do século XVIII ao século XX, o mundo atravessou duas grandes revoluções – da liberdade e da igualdade – seguidas de mais duas, que se desenrolaram debaixo de nossas vistas e que estalaram durante as últimas décadas, a saber: uma é a revolução da fraternidade e a outra é a revolução do Estado social em sua fase mais recente de concretização constitucional, tanto da liberdade como da igualdade.

As duas primeiras tiveram como palco o chamado Primeiro Mundo, a terceira e a quarta têm por cenário mais vasto, para definir a importância e a profundidade de seus efeitos libertários, aquelas faixas continentais onde moram os povos em desenvolvimento.

Disso decorre o sofrimento que acometem milhões de pessoas, vitimas da violência social e das opressões do neocolonialismo capitalista bem como, da corrupção dos poderes públicos.

Cada revolução daquelas intentou tornar efetiva uma forma de Estado até alçar o Estado social dos direitos fundamentais capacitado da juridicidade e da concreção dos preceitos e regras que garantem estes direitos.

Assim, o século XVIII colocou, por conseguinte, todas as premissas e divisas subsequentes da rotação que a ideia revolucionaria, para cumprir-se teve que cursar. Primeiro promulgou as Constituições do chamado Estado de Direito e, ao mesmo passo, com a Revolução da Burguesia, decretou os códigos da Sociedade civil. Outro não foi, portanto, o Estado de separação de poderes e das Declarações de Direitos, que entrou para a história sob a denominação de Estado Liberal.

Por aqui, refere Jessé Souza (2009, p.107), o fato de que a revolução burguesa entre nós tenha sido “encapuçada” ou “passiva”, citando Werneck Vianna, consequências importantes, como a preeminência das formas econômicas sobre as formas culturais e políticas que tanto marca a singularidade da sociedade brasileira até hoje.

Também por que a modernidade entre nós é construída de “fora para dentro”, como prefere Jessé Souza (2009, p. 106), das instituições fundamentais do Estado centralizado e do mercado competitivo.

Nesse sentido, o desafio da nossa geração consiste segundo o Prof. Arnoldo Wald (2011), basicamente, em conciliar a democracia política com as aspirações sociais, a concentração econômica e o desenvolvimento tecnológico.

Trata-se de transformar o dirigismo num planejamento dialogado que deve decorrer dos entendimentos entre a iniciativa privada e a Administração Pública, consagrando-se, assim,

a democracia tanto no plano econômico como no político e garantindo-se os direitos individuais e sociais, que constituem a condição indispensável do desenvolvimento de qualquer sociedade.

Não obstante, é desnecessário afirmar que um dos princípios fundamentais da democracia – a igualdade política – não vem sendo aplicado no arranjo político brasileiro, quando se refere ao grau de participação feminina.

Os avanços do movimento feminista no Brasil, principalmente a partir da década de 1970, contribuíram para afirmar a presença das mulheres na esfera pública, afirmando seu protagonismo político e denunciando as desigualdades e violências vividas por elas.

Contudo, foi no final dos anos noventa a aprovação da lei n.º 9.504 que contém dispositivo de cotas por gênero nas candidaturas para as eleições proporcionais de todo o país.

Disto resulta o presente estudo que pretende-se demonstrar que até o presente momento o referido dispositivo não logrou êxito face à constatação da situação inferior da mulher na política brasileira e a um questionamento pessoal a respeito das origens e das causas da escassa participação feminina nas instâncias institucionais de poder.

Para tanto, pauta-se a pesquisa em material bibliográfico centrada nos aspectos teórico e histórico, embasada em artigos científicos, teses e livros que envolvem a temática do trabalho, os quais podem ser encontrados no Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, na Biblioteca do Senado Federal, na Biblioteca do Tribunal Superior Eleitoral, bem como em sítios eletrônicos de revistas científicas.

A contribuição deste trabalho circunda a participação da mulher no legislativo brasileiro, tanto por trazer à tona antigas questões, quanto por enfocar a questão do sistema eleitoral como coadjuvante para a eficácia da política de cotas.

A relevância do tema cuida da ideia de que a exclusão desse grupo e em especial (mas quaisquer que seja) das instâncias decisórias não reflete democracia.

Assim, entende-se que o dispositivo legal em questão enquanto não efetivado em sua concretude afeta o fortalecimento do papel do cidadão, em especial, das mulheres, no processo eleitoral, bem como a competição equilibrada entre os candidatos e a escolha de uma elite política governante que tenha compromisso com o interesse público.

1 LIBERDADE, IGUALDADE E INTERESSE GERAL EM CHAÏM PERELMAN

Para Chaïm Perelmann (2005) a ideia de que os homens são livres e iguais em direitos, que constituem o único fundamento da ordem política, em virtude de um contrato social, se desenvolve a partir de meados do século XVII, nutre o pensamento do Século das Luzes e

culmina nas proclamações e nas declarações americanas e francesas do século XVIII, que caracterizam a ideologia individualista e burguesa dos direitos do homem e do cidadão.

O autor aponta para o art. 1º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 que proclama: “Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direito. As distinções sociais só podem ser fundamentadas na utilidade comum” A liberdade é considerada um direito imprescritível e natural do homem, enquanto a igualdade é apenas a dos cidadãos perante a lei.

Segundo o art. 6º da mesma Declaração, a lei será a mesma para todos, quer ela proteja, quer puna. “Todos os cidadãos, sendo iguais a seus olhos, são igualmente admissíveis a todas dignidades, colocações em empregos públicos, segundo sua capacidade e sem outra distinção além daquela de suas virtudes e de seus talentos”.

No século XIX, a igualdade dos direitos era garantida aos proprietários. O direito de propriedade era, aliás, considerado um direito natural, prolongamento da liberdade individual e fundamento, segundo Locke, da ordem social.

O direito liberal se caracteriza pelo lugar predominante concedido ao principio da autonomia da vontade, fundamento de todas as convenções de direito privado, que deveria conceder a todos uma igual proteção da lei.

Ocorre que deram-se conta de que a liberdade igual, pressuposta pela autonomia da vontade, não passava de uma ficção, visto que quando as relações são econômica e socialmente desiguais a liberdade conduz à opressão do mais fraco.

Daí porque buscar-se-á protegê-lo com lei imperativas, que limitam o campo de liberdade contratual como, por exemplo, acontece no direito do trabalho.

Por conseguinte, surge uma legislação social cada vez mais complexa, a qual passou a ser elaborada em todos os países desenvolvidos com o intuito de evitar o abuso do poder econômico.

É visando ao interesse geral que medidas legislativas e administrativas virão substituir a igualdade formal, que é a igualdade de tratamento, concedendo facilidades ou privilégios aos que se encontram, de um ou de outro ponto de vista, numa situação inferior, e isto com o intuito de contribuir para igualar as condições.

Assim é que, nas mais diversas áreas, à liberdade e à igualdade jurídicas e formais serão opostas com uma frequência cada vez maior a liberdade e a igualdade reais, o que necessitará de medidas que limitem a exploração do mais fraco pelo mais forte, mercê de privilégios que concedam, em nome do interesse geral, um tratamento favorecido para aqueles que foram maltratados pela história.

2 O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

No pensamento de Amartya Sen (2010) o desenvolvimento é concebido como um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas gozam. O alargamento da liberdade é simultaneamente o fim primeiro e o principal meio de desenvolvimento, respectivamente, “papel constitutivo” e “papel instrumental” da liberdade no desenvolvimento.

Para o autor, o papel constitutivo respeita a importância das liberdades concretas para o enriquecimento da vida humana, as quais sejam: potencialidades elementares, como evitar a fome, a subnutrição, as doenças evitáveis, a mortalidade precoce, ao passo que as liberdades associativas são acesso à participação política, liberdade de expressão.

O papel instrumental da liberdade diz respeito ao modo como os diferentes tipos de direitos, oportunidades e habilitações contribuem para o alargamento da liberdade humana em geral, promovendo, assim, o desenvolvimento, a saber: liberdades políticas; dispositivos econômicos; oportunidades sociais; garantias de transparência e previdência social.

In casu, as liberdades políticas referem-se às possibilidades que as pessoas têm de decidir quem e segundo que princípios deverá governar, e inclui a possibilidade de vigiar e criticar as autoridades, de gozar de liberdade de expressão política e de uma imprensa sem censura prévia, de escolher entre diferentes partidos políticos, etc.

No caso das mulheres a intervenção delas não pode ignorar a urgência em corrigir muitas desigualdades que minam o seu bem-estar; de igual modo que a tentativa concreta de acrescer o bem-estar feminino não pode deixar de levar à intervenção das próprias mulheres nessa mudança.

As fontes de emancipação feminina são o próprio rendimento, o trabalho fora de casa, os seus direitos e sua participação instruída nas decisões familiares, este último bem narrado na obra de Ana Paula Pellegrinello (2014), estendendo seus reflexos sobre as influências e princípios organizativos que comandam a distribuição de bens no seio da família e na sociedade como um todo.

Parafraseando Daniel Ferreira (2012, p.111), tem-se que há um direito fundamental de cada um de nós ao desenvolvimento e de todos nós ao desenvolvimento de todos, portanto que se expressa individualmente, por primeiro, perpassa pela realização familiar, constrói-se na comunidade e toma a dimensão de nação.

3 A CONDIÇÃO FEMININA NO BRASIL

Para Pellegrinello (2014) a história das mulheres não é exclusiva delas; é, também, a história de suas famílias e de seus próprios corpos.

Sob a perspectiva de Souza (2009), pensadas enquanto um grupo social específico, as mulheres carregam uma longa história de exclusões, privações, discriminações, opressões, ainda que não experimentadas da mesma forma, ao longo do tempo e nos diversos cantos do mundo.

No Brasil, as mulheres vivenciam situações de violência de desvalorização do trabalho e do emprego doméstico, de mortalidade materna, de exclusão dos espaços de poder e de decisão política, entre outras situações.

Isto porque historicamente a mulher sofre(ia), então, os efeitos de uma sociedade marcada pela exclusão e por uma ordem constitucional e infraconstitucional injusta e discriminatória.

Com a promulgação da Constituição de 1891, a mulher não mereceu referência expressa, não tinha direito a voto nem a ser votada, ficando alheia ao exercício do poder e da construção do próprio direito.

O Código Civil de 1916, que sucedeu as ordenações Filipinas, manteve praticamente inalterado o entendimento da mulher como sujeito de direitos de segunda classe.

Em 1932, por ato infraconstitucional, instala-se uma nova era para as mulheres – a da democracia – por meio do Código Eleitoral, instituído pelo Decreto 21.076 (BRASIL, 1932), que restou incorporado, na passagem pela Constituição em 1934.

A Constituição de 1934 tratou da inserção da mulher no mercado de trabalho, da necessária igualdade salarial entre homens e mulheres, além de assuntos como maternidade e infância.

Neste ponto, como bem ressaltado por Pellegrinello, o voto como manifestação de cidadania, foi possibilitado à mulher por conta das manifestações sociais da época e não como tentativa do Estado de buscar mecanismos para a persecução da igualdade material. E a reforma de 1937 não trouxe retrocessos constitucionais em relação à situação da mulher, como formalmente considerada em 1934 (PELLEGRINELLO, 2014).

Na Constituição de 1967 buscou-se a promoção da igualdade substancial por meio da diferenciação jurídica e pretendeu a equiparação da mulher sem quaisquer discriminações.

Em 1984 por meio do Decreto 89.460 (BRASIL, 1984) se internalizou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas através da Resolução 34/180 de 18.12.1979 e promulgada pelo Decreto nº 4.377/2002 (BRASIL, 2002), dispõe, em seu preâmbulo, que

> a participação máxima da mulher, em igualdade de condições com o homem, em todos os campos, é indispensável para o desenvolvimento pleno e completo de um país, para o bem-estar do mundo e para a causa da paz.

Diz em seu *Art. 1º*.

> Para fins da presente Convenção, a expressão "discriminação contra a mulher" significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou qualquer outro campo.

Adiante, que

> [...] determina aos Estados Partes que tomem todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país, garantindo, em particular, em igualdade de condições com os homens, o direito a ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas (artigo 7º, itens "a" e "b");

Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), que eregiu o princípio da dignidade da pessoa humana, insculpido no inciso III do artigo 1º, à condição de cláusula geral de tutela do ser humano[1], o constituinte originário deu mais um passo ao consignar no inciso I do artigo 5º, que "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição"

---

[1] Dignidade vem sendo considerada qualidade intrínseca e indissociável de todo e qualquer ser humano e certos de que a destruição de um implicaria a destruição do outro. É que o respeito e a proteção da dignidade da pessoa constituem-se em meta permanente da humanidade, do Estado e do Direito. A dignidade da pessoa humana deita raízes já no pensamento clássico e no ideário Cristão; que o ser humano é dotado de um valor próprio e que lhe é intrínseco, não podendo ser transformado em mero objeto ou instrumento, afastando assim a idéia da existência de pessoas mais dignas ou menos dignas (SARLET, 2001).

Nesse sentido, pode-se dizer que a um só tempo e pela Carta Maior (BRASIL, 1988), tanto a igualdade jurídica como o reconhecimento da desigualdade material, não haveria mais como ser afrontados.

Mas essa não é a realidade das mulheres, especialmente no que tange à inclusão desse setor historicamente marginalizado das instancias de representação na efetiva participação política, comprometendo a democracia representativa brasileira e, conseguintemente, colocando em xeque a legitimidade da democracia, que fica limitada em suas possibilidades e horizontes, haja vista que a democracia pressupõe o acolhimento das diferenças e o não privilégio ou discriminação por quaisquer circunstâncias e condições.

4 O PAPEL DO ESTADO PARA EMANCIPAÇÃO FEMININA

Do esboçado até aqui percebe-se que as mulheres não foram consideradas iguais aos homens ao longo da historia. Mas o direito caminhou. E, assim, a mulher deixou de ser coisa e passou a se aproximar do homem enquanto ser social "ser social", porquanto o direito passou a aproximá-los enquanto sujeito de direito, assumindo a formal igualdade entre gêneros.

Contudo, isso não se mostrou bastante em si para alterar a realidade dos fatos e a mulher continuou marginal. Daí por que o direito infraconstitucional, por sua vez foi reforçado, dado a morosidade na transformação cultural "dos gêneros" no Brasil que impedem às mulheres de obterem, *in concreto*, a real igualdade de oportunidades para atingimento do seu desenvolvimento pessoal como pleno. (PELLEGRINELLO, 2014, p.67)

Para tanto, parafraseando Pellegrinello, o Estado também deve cumprir seu papel não apenas legislando de modo a (tentar) coibir discriminações contra a mulher, sob ameaças de sanção, mas igualmente promovendo a conscientização e maximizando a igualdade entre os gêneros por meio de políticas públicas de ações afirmativas, e por especial consideração de que ela (a igualdade) constitui direito fundamental.

De outra banda, continua a autora, o Estado deve garantir à mulher os meios necessários à sua realização como cidadã, permitindo-lhe participar ativamente das escolhas e da condução do Brasil ao futuro.

Por fim, assegura que a discriminação afirmativa do gênero feminino constitui-se em uma política pública ainda reclamada na atualidade e que, num futuro próximo, poderá até mesmo se mostrar inconstitucional, por violação do principio da isonomia, porém apenas quando mulheres e homens forem realmente iguais no Brasil.

5 A POLITICA DE COTAS NO BRASIL, O SISTEMA ELEITORAL E A SUB-REPRESENTAÇÃO FEMININA

Entende-se aqui o conceito de inclusão como um processo inacabado, o qual implica a necessidade de os sistemas político e jurídico sempre terem de incluir as pessoas, conferindo ou implementando, com relação a elas, direitos políticos, decorrente do fato singelo de que a sociedade produz desigualdades, sejam históricas ou naturais. Esse desequilíbrio destas raízes em (ARAÚJO, p.116):

> - Fatores históricos, relacionados com a exclusão das mulheres da condição de cidadãs e, por consequência, do direito a ingressar nas instituições por onde se organizava a representação política;
> - Fatores culturais, relacionados com os valores, as percepções e o lugar da religião; tudo isto teria impactado, também, sobre a cultura política do país, se mais, ou menos, igualitária;
> - Aspectos relacionados com o nível de desenvolvimento socioeconômico também importam, embora não possam ser considerados isoladamente;
> - Tipo de sistema político, que inclui sistema de representação, o sistema partidário e o sistema eleitoral.

Desses modos de produção de desigualdades na sociedade, é que urge a inclusão eleitoral, que obriga os sistemas político e jurídico a dispensar tratamento às pessoas pertencentes aos grupos sociais que estão sujeitos à discriminação.

No que a inclusão eleitoral deva ser promovida pelo sistema político, é de se notar que guarda ela íntima relação com a ideia de representação política, artifício criado para que o povo ao menos se observe representado e por isso mesmo exercente do poder advindo da soberania popular.

Dito isto, adentra-se à discriminação afirmativa do gênero feminino por meio de cotas para a competição legislativa.

Esta constitui-se, para Clara Araújo (2006), em uma política pública ainda reclamada na atualidade para promover de modo assertivo a inclusão desse setor historicamente marginalizado, como já demonstrado anteriormente.

Para referida autora, são três os antecedentes que propiciaram o surgimento das políticas de cotas: 1) a escassa presença feminina nas esferas de representação política quer seja no Executivo, quer seja no Legislativo; 2) em decorrência do primeiro apontamento tem-se o problema da legitimação da democracia e o 3) a experiência dos países escandinavos com ações afirmativas iniciadas na década de 1980 (ARAÚJO, 2006, p.111).

No âmbito da institucionalização são dois os apontamentos, a saber: pode ocorrer como medida constitucional, definida em legislação constitucional, como é o caso da França, ou através de legislação eleitoral, que é o caso do Brasil.

A autora identifica três tipos de cotas. São elas: 1) lista eleitoral à parte composta só por mulheres, e cujos assentos serão distribuídos de acordo com a votação que cada partido obtém em relação à essa lista, a exemplo do Nepal; 2) reserva de vagas em listas para a competição eleitoral, é o caso do Brasil; 3) cotas adotadas de modo voluntario por partidos políticos, sem legislação (ARAÚJO, 2006, p.112).

No Brasil, a primeira lei de cotas aprovada foi a Lei N.º 9.100, de 29 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995), aplicável para o ano de 1996, determinando que o mínimo de 20% das candidaturas dos partidos aos cargos legislativos fosse reservado para mulheres.

> Artigo 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher.
>
> § 1º Os partidos ou coligações poderão acrescer, ao total estabelecido no caput, candidatos em proporção que corresponda ao número de seus Deputados Federais, na forma seguinte:
>
> I - de zero a vinte Deputados, mais vinte por cento dos lugares a preencher;
>
> II - de vinte e um a quarenta Deputados, mais quarenta por cento;
>
> III - de quarenta e um a sessenta Deputados, mais sessenta por cento;
>
> IV - de sessenta e um a oitenta Deputados, mais oitenta por cento;
>
> V - acima de oitenta Deputados, mais cem por cento.
>
> § 2º Para os efeitos do parágrafo anterior, tratando-se de coligação, serão somados os Deputados Federais dos partidos que a integram; se desta soma não resultar mudança de faixa, será garantido à coligação o acréscimo de dez por cento dos lugares a preencher.

> § 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.
> § 4º Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior.

Em 1997, a Lei 9.054, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), com caráter mais amplo definiu que todas as eleições deveriam reservar um mínimo de 30% de vagas das listas para cada um dos sexos. A mesma lei definiu ainda, a ampliação do numero de vagas nas listas, que passou de 120% das cadeiras em disputas, aprovado em 1995, para 150%.

> **Artigo 10**. Do Registro de Candidatos – "Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.
> § 1º No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrarem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher.
> § 2º Nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder de vinte, cada partido poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital até o dobro do das respectivas vagas; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais cinquenta por cento.
> § 3º, Do Registro de Candidatos – "Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar no mínimo trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo".
> **Artigo 80** Das Disposições Transitórias – "Nas eleições a serem realizadas no ano de 1998, cada partido ou coligação deverá reservar, para candidatos de cada sexo, no mínimo vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puder registrar.

Do confronto da leitura dos dispositivos acima elencados, de acordo com Luis Felipe Miguel (2000) poucas vozes tiveram a coragem de se levantar contra o objetivo que o dispositivo de cotas pretendia alcançar, a maior equidade entre homens e mulheres na representação política.

Assim, de acordo com Eneida Valarini Martins (2007) o aumento permitido pela lei foi suficiente para que os partidos rearranjassem todos os candidatos homens na reserva dos setenta por cento que a cota estabelece. Portanto, as mulheres tiveram que concorrer com todo o contingente masculino anterior.

Disso percebe-se o papel desempenhado pelos sistemas eleitorais, como veremos no tópico a seguir, que nesse âmbito pode ser considerado maior do que a atenção que a eles é prestada, parafraseando Luis Virgílio Afonso da Silva (1999).

5.1 O Sistema Eleitoral Brasileiro.

De acordo com o glossário eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (disponível no sítio do TSE) a expressão "sistema eleitoral" designa o modo, os instrumentos e os mecanismos empregados nos países de organização política democrática para constituir seus poderes Executivo e Legislativo.

A base de um sistema eleitoral são as circunscrições eleitorais — que compreendem todo o país, estado ou província, um município ou um distrito.

Walber de Moura Agra (2011) ensina que, na realidade brasileira, o sistema eleitoral começa com o alistamento, passa pelo registro de candidatos, regulamenta o pleito eleitoral e se estende até a diplomação.

Preleciona Paulo Hamilton Siqueira Junior (2011) que o sistema eleitoral pode ser dividido, no sentido lato do termo, em majoritário e proporcional.

O sistema majoritário, conforme o glossário eleitoral, é aquele no qual se considera eleito o candidato que receber, na respectiva circunscrição – país, estado, município –, a maioria absoluta ou relativa, conforme o caso, dos votos válidos (descontados os nulos e os em branco).

No Brasil, exige-se a maioria absoluta dos votos para a eleição do presidente da República, dos governadores dos estados e do Distrito Federal e dos prefeitos dos municípios com mais de 200.000 eleitores. Caso nenhum candidato alcance a maioria absoluta dos votos na primeira votação, realiza-se um segundo turno entre os dois mais votados no primeiro (GOMES, 2011).

Para a eleição dos senadores da República e dos prefeitos dos municípios com menos de 200.000 eleitores exige-se apenas a maioria relativa dos votos, não havendo possibilidade de segundo turno.

O sistema proporcional, noticia o glossário em questão, é utilizado para a composição do Poder Legislativo, com exceção do Senado Federal. Assim, as vagas nas Câmaras de Vereadores, Assembleias legislativas dos estados, Câmara Legislativa do Distrito Federal e na câmara dos deputados serão distribuídas em proporção aos votos obtidos pelos partidos ou coligações partidárias.

A partir dos votos apurados para determinada legenda, as vagas nas casas legislativas serão preenchidas pelos candidatos mais votados da lista do partido ou coligação, até o limite das vagas obtidas, segundo o cálculo do quociente partidário e distribuição das sobras.

O sistema eleitoral brasileiro tem como base as listas abertas.

Esse modelo de voto proporcional em lista aberta, de acordo com Agra (2011), permite que os partidos escolham os nomes dos candidatos e o eleitor tem maior poder de decisão e maior liberdade de votar, porque poderá votar tanto diretamente no seu candidato especifico quanto na legenda do partido propriamente dita.

Nesse modelo, o eleitorado assume maior poder discricionário de escolha, já que a ordem dos candidatos é determinada pelos próprios eleitores e não pelo partido, ou seja, os candidatos que receberem mais votos "individualmente" serão os primeiros da lista de cada partido e terão mais possibilidade de serem eleitos. Os votos recebidos por todos os candidatos das listas serão somados para definição dos quocientes exigidos.

In casu, o sistema eleitoral é o cerne do problema para explicar o baixo número de mulheres eleitas por aqui, tendo em vista que o sistema eleitoral de representação proporcional promove a política das mulheres e de grupos minoritários, na medida em que ele incentiva uma maior seleção de candidatos de membros destes setores (MATLAND, 1998; NORRIS e LOVENDUSKI, 1995; RULE, 1994).

Outro ponto é o tipo de lista adotado que é um elemento particularmente importante em países onde cotas de gênero são adotadas, como é o caso do Brasil. (Sacchet, 2012, p.177).

Além disso, soma-se a característica individualizada da campanha eleitoral que aumenta os custos da eleição, prejudicando principalmente o sexo feminino.

Sobre esse ponto, a autora, revela em seu trabalho que as mulheres recebem menos recursos do que seus colegas, qualquer que seja a situação, sendo que a diferença permanece na medida em que os valores se aproximam de um patamar que viabiliza o sucesso das campanhas,

em razão disso conclui que o financiamento eleitoral é um dos principais fatores que explica o baixo desempenho eleitoral das mulheres.

5.2 A Participação Feminina.

Para Silva (1999), os sistemas majoritários preveem mecanismos para a representação das minorias modo artificial, podendo-se falar em cotas de mandatos destinados às minorias, ou, mais precisamente, às maiores minorias, de modo que, o que se consegue é uma representação falsa, visto que apenas tem o intuito de amenizar os ânimos das parcelas minoritárias mais exaltadas.

Explica-se.

A lógica do sistema majoritário, que obriga os partidos a maximizar ao extremo suas chances de conseguir votos, faz com que partidos tendam a indicar os candidatos mais seguros, isto é, aqueles que, potencialmente, tenham a menor chance de rejeição. Via de regra, o perfil do candidato seguro tende a ser um perfil masculino (SILVA, 1999, p. 139).

Um ponto a salientar é o que não é apenas o gênero que orienta decisões dos dirigentes partidários, mas também cálculos pragmáticos sobre quem tem chances de se eleger, a partir dos padrões de elegibilidade que marcam o sistema eleitoral, ou seja, mulheres com capital político, ou que preencham os requisitos dos padrões de elegibilidade, são aceitas e até mesmo estimuladas a se candidatar.

Para Clara de Araújo (2006), também há uma relação significativa entre o tipo de sistema eleitoral e presença feminina na representação legislativa, através do qual sobressai o sistema proporcional, considerando a cultura política do país, ainda marcada pelo clientelismo.

No nível institucional as debilidades das cotas se devem ao sistema eleitoral e ao tipo de lei aprovada, uma vez que deveria estabelecer algum tipo de ônus eleitoral para o não-cumprimento da legislação, razão pela qual não se altera a engenharia eleitoral.

6 O PAPEL DO ESTADO REGULADOR PARA O EMPODERAMENTO FEMININO NA POLÍTICA.

Na concepção de Marçal Justen Filho (2002) o Estado é instrumento para promoção da dignidade da pessoa humana. Contudo, ele não adota a crença de que o Estado seja suficiente para realizar todas as tarefas necessárias à consecução dos valores fundamentais, mas estes últimos devem ser buscados através da atuação do Estado, da sociedade civil e do cidadão.

Para esse doutrinador, não é possível admitir que a estrutura estatal seja mantida para realizar o interesse pessoal de servidores ou perpetuar uma sistemática de dominação política semi-feudal.

Nesse caso, a solução regulatória reflete a concepção de que a luta de classes deve prosseguir fora do aparato estatal e desenvolver-se no âmbito do domínio econômico propriamente dito. No presente caso das Conquistas da minirreforma eleitoral para a promoção da participação das mulheres, tem-se a Lei nº. 12.034/2009 (BRASIL, 2009).

Para tanto, houve modificações no Art. 44 da Lei nº 9.096/1995 (BRASIL, 1995), sobre a aplicação dos recursos do Fundo Partidário:

> a) inclusão do inciso V "criação e **manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres** conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.
>
> b) Inclusão do parágrafo 5º, determinando a **sanção ao partido que não aplicar 5%** dos recursos do Fundo Partidário para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. **Neste caso, deverá, no ano subseqüente, acrescer o percentual de 2,5% do Fundo Partidário para essa destinação, ficando impedido de utilizá-lo para finalidade diversa**;
>
> c) Inclusão do inciso IV ao Art. 45, que trata dos fins da propaganda partidária gratuita, da Lei nº 9.096/1995 – "**promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres** o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária**,** observado o **mínimo de 10%** (dez por cento).

Assim, hoje, se uma agremiação partidária não angariar número suficiente de candidatos homens e mulheres, em observância à cota eleitoral de gênero, não poderá preencher com candidatos de um sexo as vagas destinadas ao sexo oposto. Admitir tal atitude significaria esvaziar o conteúdo da norma, violando os princípios que ela busca assegurar, de acordo com parecer da Procuradoria Regional Eleitoral no Estado de São Paulo[2].

[2] Disponível em: http://www.presp.mpf.mp.br/index.php?option=com_content&view=article&id=589&Itemid=72. Acesso em 23/012014.

Nesse ponto vale a pena pontuar ainda que brevemente acerca de alguns princípios norteadores do Direito Eleitoral, a fim de enriquecer o presente estudo.

6.1 Do Princípio Democrático

A Constituição de 1988 é o símbolo maior de uma história de sucesso, a saber a transição de um Estado autoritário e intolerante para um Estado Democrático de Direito e o princípio democrático é sua espinha dorsal, porquanto representou o marco jurídico da superação do autoritarismo político no Brasil.

Em razão disso, este princípio foi acolhido em inúmeros preceitos centrais do texto constitucional, como a cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput), a alusão à fonte popular do poder (art.1º, parágrafo único) e a garantia do sufrágio universal pelo voto direito, secreto, e com valor igual para todos (art. 14) que foi, inclusive, elevada à condição de a cláusula pétrea (art. 60, §4º, II).

Nesse sentido já deixou sedimentado o constitucionalista português José Afonso da Silva que a Democracia é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história.

Assim, no intuito de corroborar com exposto o Ex-Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, José Néri da Silveira (2006) alerta para o fato que a

> Democracia que se baseia no povo como sujeito em razão do qual e pelo qual o poder existe, esta não pode ser entendida, apenas, como uma fórmula política, restrita, tão-só, à escolha de governantes por governados, para mandatos temporários, com limites e responsabilidades no exercício do poder, mas antes, há de se conceber-se como uma forma de convívio social.

Assim, compreende-se a relevância do direito eleitoral como instrumento de efetivação da Democracia, vez que referido diploma é um conjunto sistemático de normas de direito público regulando no regime representativo moderno a participação do povo na formação do governo constitucional (FERREIRA, 1977, p. 131-135).

6.2 Do Princípio da Igualdade

O princípio da igualdade, consagrado no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, é a alma do constitucionalismo democrático, porque é assenta a ideia de que todas as pessoas devem ser tratadas com o mesmo respeito e a mesma consideração pelo Estado.

No que cuida aos direitos políticos, este princípio é reafirmado no *caput* do artigo 14 da Constituição Federal.

> Art. 14 A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direito e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...)

Como visto a ideia de Democracia pressupõe a igualdade que está por de trás da atribuição do mesmo valor a todos os votos – princípio do *oneman, one vote*, a que se referem os norte-americanos - e que justifica o princípio majoritário, segundo o qual, diante de desacordos políticos, deve prevalecer a vontade da maioria, desde que não implique em ofensa aos direitos da minoria.

Embora se estabeleça um universo próprio onde somente aqueles alistados como eleitores podem exercer o direito de sufrágio, não há, dentre estes, qualquer diferenciação.

Contudo, o princípio da igualdade pode não ser absoluto em face dos quocientes eleitoral e partidário.

Explico.

O primeiro, de acordo com o Glossário Eleitoral, define os partidos e/ou coligações que têm direito a ocupar as vagas em disputa nas eleições proporcionais, quais sejam: eleições para deputado federal, deputado estadual e vereador. Enquanto que o segundo define o número inicial de vagas que caberá a cada partido ou coligação que tenham alcançado o quociente eleitoral.

A Corte Superior Eleitoral entende que a técnica do quociente eleitoral adotada pelo legislador infraconstitucional homenageia os ditames constitucionais, especialmente o art. 45 da Carta Magna, bem como apresenta harmonia com os mencionados quocientes, vistos de forma sistemática, como se denota abaixo.

> MANDADO DE SEGURANÇA. QUOCIENTE ELEITORAL. ART. 109, § 2º, DO CÓDIGO ELEITORAL. RECEPÇÃO PELA CF/88. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. No mandado de segurança pleiteia-se a distribuição

> das “sobras" das vagas para o cargo de Deputado Federal de Tocantins pelo critério da maior média, sem a aplicação do art. 109, § 2º, do Código Eleitoral, ou seja, com a participação dos partidos/coligações que não atingiram o quociente eleitoral. Alega-se que o referido artigo é incompatível com o ordenamento jurídico vigente, pois fere diversos princípios constitucionais e democráticos.2. A pretensão dos impetrantes depende da conjunção de dois eventos: a) da declaração de não receptividade do art. 109, § 2º, do Código Eleitoral, pela CF/88, o que vai de encontro com a sua presunção de constitucionalidade, por vir sendo aplicado em todas as eleições realizadas desde a promulgação da Carta Magna de 1988;b) procedente o seu pleito, realizar-se-ia novo cálculo dos votos para o cargo de Deputado Federal no Estado deTocantins.3. O § 2º, do art. 109 do Código Eleito4. Inexistência de conflito entre o § 2º do art. 109 do Código Eleitoral e os arts. 1 1, V, e parágrafo único; 31, 1; 50, LIV, 14, caput; e 45, caput, da CF/88, interpretados sistematicamente. 5. O sistema proporcional adotado pelo art. 45 da CF/88, de modo preciso, tornou-se eficaz pelo regramento imposto pelo § 2º do art. 109 do Código Eleitoral. 6. Não é absoluto, no que se refere à eficácia quantitativa, em um sistema proporcional para o preenchimento das cadeiras do Poder Legislativo, o princípio da igualdade do voto.7. A técnica do quociente eleitoral adotada pelo legislador infraconstitucional homenageia os ditames constitucionais, especialmente o art. 45 da Carta Magna. 8. Precedentes jurisprudenciais: TSE: MS n° 3.109/ES, Rei. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, julgado em 17.12.2002; RCED n° 644/ES, Rei. Mm. Francisco Peçanha Martins, julgado em 12.8.2004; REspe n° 11.249/RS, Rei. Mm. Limar Galvão, julgado em 17.8.1995. STF: RE n° 140.386/MT, Rei. Mm. Carlos Veloso, DJ de 20.4.2001. 9. Segurança denegada. Acordam. (negritado)

Tratando do Princípio da Igualdade, o professor André Ramos Tavares (2007) esclarece que “os tratamentos diferenciados podem estar em plena consonância com a Constituição”.

Ainda conforme André Ramos (2007, p. 39), a desigualdade deve ter relação direta com a diferença observada. Sendo assim: • Desigualdade – recebimento de verba pública; • Diferença – quantidade de votos recebida pelo partido político na Câmara dos Deputados.

6.3 Do Princípio de Igualdade de Chances

De acordo com Mariana Barbosa Cirne (2008), a igualdade de chances é conferida aos partidos políticos ao se dar conhecimento prévio das regras eleitorais e quando lhes são concedidos meios (financeiro, de propaganda, entre outros) equivalentes aos dos "partidos grandes" para obter votos na eleição para a Câmara dos Deputados.

O princípio visto aqui tem plena aplicabilidade no sistema constitucional brasileiro, como se denota da leitura, do trecho abaixo transcrito, voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes no julgamento do Recurso Extraordinário n. 630.147/DF:

> Portanto, não se afigura necessário despender maior esforço de argumentação para que se possa afirmar que a concorrência entre os partidos, inerente ao próprio modelo democrático e representativo, tem como pressuposto inarredável o princípio da "igualdade de chances". O princípio da igualdade de chances entre os partidos políticos abrange todo o processo de concorrência entre os partidos, não estando, por isso, adstrito a um segmento específico. É, fundamental, portanto, que a legislação que disciplina o sistema eleitoral, a atividade dos partidos políticos e dos candidatos, o seu financiamento, o acesso aos meios de comunicação, o uso da propaganda governamental, dentre outras, não negligencie a idéia de igualdade de chances sob pena de a concorrência entre as agremiações e candidatos se tornar algo ficcional, com grave comprometimento do próprio processo democrático.

Por essas razões, nas palavras de Cirne (2008), resta claro que a igualdade de chances foi conferida aos partidos políticos, observado antes mesmo da aplicação dos novos critérios, bem como que o juízo utilizado para diferenciá-los possui relação direta com a desigualdade, demonstrando-se constitucional.

6.4 Da Atuação do Ministério Público Eleitoral.

A nova configuração do Ministério Público trazida pela Constituição Federal de 1988 reflete o grande desenvolvimento que o Direito Eleitoral tem experimentado nas Democracias contemporâneas.

Concernente às funções eleitorais, foram elas atribuídas ao Ministério Público Federal, consoante Lei Complementar n. 75/93 em seu artigo 72, abaixo *in verbis*:

> Art.72. Compete ao Ministério Público Federal exercer, no que couber, junto à Justiça Eleitoral, as funções do Ministério Público, atuando em todas as fases e instâncias do processo eleitoral.
>
> Parágrafo único: O Ministério Público Federal tem legitimação para propor, perante o juízo competente, as ações para declarar ou decretar a nulidade dos negócios jurídicos da administração pública, infringentes de vedações legais destinadas a proteger a normalidade e a legitimidade das eleições, contra a influência do poder econômico ou o abuso do poder político ou administrativo.

No tocante à sua atuação, refere ainda o Glossário Eleitoral que, na Justiça Eleitoral, o Ministério Público atua por meio do procurador-geral da República, exercendo o cargo do procurador-geral eleitoral no TSE, onde lhe compete assistir às sessões e tomar parte nas discussões, manifestando-se, por escrito ou oralmente, quando for solicitado ou quando entender necessário, em todos os assuntos submetidos à deliberação do Tribunal.

Acerca de suas atribuições, além de exercer a ação pública e promovê-la até o final, MPE, deve oficiar em todos os recursos encaminhados ao TSE, defender sua jurisdição, representar ao Tribunal sobre a fiel observância das leis eleitorais e expedir instruções aos órgãos do Ministério Público junto aos tribunais regionais.

Por fim, junto a cada Tribunal Regional Eleitoral, o procurador da República do respectivo estado servirá como procurador regional; e aos juízes e juntas eleitorais, os promotores eleitorais.

Assim, com o fim de demonstrar a atuação de seus membros para a aplicação do dispositivo de cotas, abaixo segue a recomendação quanto às orientações dadas pelos procuradores eleitorais aos respectivos diretórios municipais, no sentido de prepará-los para a observância do art. 10, §3º, da Lei 9.504/97 nas eleições municipais de 2012.

RECOMENDAÇÃO DE ATUAÇÃO Nº 01, DE 16 DE ABRIL DE 2012. A Procuradoria Regional Eleitoral no Estado do Paraná (PRE-PR), no exercício de suas atribuições constitucionais e legais e, em especial, com fundamento no artigo 127, caput, da Constituição Federal de 1988, no artigo 77, in fine, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, bem como à luz do artigo 24, VIII, c.c. artigo 27, § 3º, ambos do Código Eleitoral, vem expedir a presente RECOMENDAÇÃO DE ATUAÇÃO aos Promotores Eleitorais designados e atuantes em todas as Zonas Eleitorais deste Estado, como se segue abaixo. CONSIDERANDO:

1. Que a Constituição elege o pluralismo político como fundamento da República brasileira (art. 1º, I), elenca a construção de uma sociedade livre, justa e solidária como um dos objetivos fundamentais do País (art. 3º, I) e esclarece que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações (art. 5º, I);

2. Que a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, promulgada pelo Decreto nº 4.377/2002, dispõe, em seu preâmbulo, que "a participação máxima da mulher, em igualdade de condições com o homem, em todos os campos, é indispensável para o desenvolvimento pleno e completo de um país, para o bem-estar do mundo e para a causa da paz" e que determina aos Estados Partes que tomem todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país, garantindo, em particular, em igualdade de condições com os homens, o direito a ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas (artigo 7º, itens "a" e "b");

3. Que o § 3º do artigo 10 da Lei 9.504/1997, alterado pela Lei 12.034/2009, estabelece que, nas eleições proporcionais (Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais), cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo;

4. Que a mudança constante no comando normativo de "deverá preencher" para "preencherá", empreendida pela Lei 12.034/2009,

conferiu maior efetividade para a regra em comento e revelou uma evolução histórico-social, determinando não apenas a reserva de vagas, mas o efetivo preenchimento do percentual das candidaturas apresentadas pelos partidos, com o que se evitam situações que acabam por burlar a norma;

5. Que, nesse sentido, o cálculo dos percentuais de 30% e 70% deve levar em conta o número de registros de candidatura efetivamente requeridos por partidos e coligações, e não o número previsto em abstrato pelo artigo 10, caput e § 1º, da Lei n° 9.504/97, o que ficou mais evidente com a supracitada mudança de norma;

[...]

7. Que a Resolução TSE nº 23.373/11, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições de 2012, regulamentou a cota de candidaturas por sexo em seu art. 20, §§ 2º, 4º, 5º e 6º, art. 22, § 2º, art. 37, §1º, IV, art. 38, art. 67, § 7º;

8. Que as eleições municipais de 2012 se aproximam, o que faz necessária a adoção de medidas voltadas à concretização da cota de candidaturas por sexo;

9. Que o artigo 127, caput, da Constituição Federal atribui ao Ministério Público a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

10. Que a Lei Complementar nº 75/1993, Lei Orgânica do Ministério Público da União permite, em seu art. 6º, inciso XX, que o órgão ministerial expeça recomendações, visando a melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe caiba promover;

RESOLVE RECOMENDAR AOS PROMOTORES ELEITORAIS DO PARANÁ:

a) Que deem publicidade em sua esfera de atuação, à cota de candidatura por sexo, por meio de sites institucionais, na mídia do Município ou mediante a forma que se entender conveniente, bem como, se preciso for, façam reuniões prévias com os dirigentes locais dos Partidos Políticos para orientar e alertar para o dispositivo em comento, para que se promova a conscientização da importância da

> participação de ambos os sexos nos processos de tomada de decisão e nas instâncias de poder brasileiras;
> b) Que, quando do processamento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), fiscalizem a estrita observância do disposto no artigo 10, § 3º da Lei 9.504/1997 e dos parágrafos 2º, 4º, 5º e 6º do artigo 20 da Resolução TSE nº 23.373;
> c) Que apresentem impugnação (art. 40 da Resolução TSE 23.373) ao Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) na hipótese de inobservância do percentual de candidaturas para cada sexo (Lei 9.504/97, art. 10, § 3º), independentemente das eventuais medidas adotadas *ex officio* pelo juiz, para regularização da cota, sob pena de corte/exclusão dos últimos candidatos registrados do sexo excedente até que o percentual exigido em lei seja alcançado;
> d) Que, nestes casos, informem as providências tomadas a esta Procuradoria, para fins de registro.
> Encaminhe-se aos Excelentíssimos Promotores Eleitorais do Estado do Paraná. Oficie-se aos Excelentíssimos Senhores Procurador-Geral Eleitoral e Procurador-Geral de Justiça, para ciência da presente. Publique-se. Curitiba, 16 de abril de 2012. ADRIANA APARECIDA STOROZ MATHIAS DOS SANTOS. Procuradora Regional Eleitoral

Diante dessas recomendações, em que pese competir ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, pode-se notar a consecução estatal visando à fiscalização do cumprimento do artigo 10, §3º, da Lei das Eleições.

CONCLUSÃO

A presente discussão teve como ponto de partida a visão de Chaïm Perelmann de que, nas mais diversas áreas, à liberdade e à igualdade jurídicas e formais, serão opostas com uma frequência cada vez maior a liberdade e a igualdade reais, razão pela qual são necessárias medidas que limitem a exploração do mais fraco pelo mais forte, mercê de privilégios que concedam, em nome do interesse geral, um tratamento favorecido para aqueles que foram maltratados pela história.

Seguindo num pensamento linear utilizou-se a argumentação de Amartya Sen sobre o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas gozam.

A partir disso fica mais claro que a história das mulheres pensadas enquanto um grupo social específico, é uma longa história de exclusões, privações, discriminações e opressões.

Começa então a desnudar a compreensão acerca da baixa participação de mulheres em cargos parlamentares no Brasil e os motivos pelos quais o Estado deve garantir à mulher os meios necessários à sua realização como cidadã, permitindo-lhe participar ativamente das escolhas e da condução do Brasil ao futuro.

Percebeu-se que mesmo com a implementação das cotas, o número de mulheres selecionadas como candidatas continua inferior ao número de homens, apontando-se para uma relação significativa entre o tipo de sistema eleitoral e presença feminina na representação legislativa, bem como ao tipo de lei aprovada, uma vez que deveria estabelecer algum tipo de ônus eleitoral para o não-cumprimento da legislação, visto que desse modo não se altera a engenharia eleitoral.

Contudo pode-se notar que há por parte do Ministério Público Eleitoral a consecução estatal visando à fiscalização do cumprimento do artigo 10, §3º, da Lei das Eleições.

Logo, é notório que o cerne da questão não está no modelo da cota partidária, oxalá no sistema eleitoral de voto em lista fechada, mas na forma de controle eleitoral e na transparência, com forte presença do MPE.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **A Panaceia dos sistemas políticos.** Revista de Estudos Eleitorais. p. 45-64.V.6, número 1. Jan/abr.2011. TSE. Brasília, 2011.

ARAÚJO, Clara. **Condicionantes institucionais das políticas de cotas**. (in) Reforma Política: Lições da história recente. Organizadores: Gláucio Ary Dillon Soares, Lucio R. Rennó. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Jessé Souza (Org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BARRETO, Lauro e CASTANHEIRA, Denise**. Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos – Lei 9.096.** Bauru. Edioro.1997.

BARRETTO, Rafael. **Direito eleitoral.** São Paulo: Saraiva, 2012.

BUGALHO, Gustavo Russignoli. **Direito eleitoral.** Leme, SP: JH Mizuno, 2008.

CAETANO, Flávio Crocce e GOMES, Wilton Luis da Silva. **Direito Eleitoral.** São Paulo: QuartierLatin, 2006.

CHIMENTI. Ricardo Cunha. **Direito Eleitoral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CIRNE, Barbosa. Mariana. **Fundo Partidário: A Constitucionalidade da divisão proporcional e limitada de recursos públicos.** Rev. Jur., Brasília, v. 9, n. 89, p.01-22, fev./mar, 2008. Disponível em:< HTTP://www.presidencia.gov.br/revistajuridica. Acesso em: 20 fev 2014.

COELHO. Marcus Vinicius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral. 2ª Ed. Revista, atualizada e ampliada.** Rio de Janeiro. Renovar, 2010.

ETHOS, Instituto**. A responsabilidade das empresas no processo eleitoral**. Edição 2012. São Paulo.

FERREIRA, Daniel. A licitação Pública no Brasil e sua nova finalidade legal, 2012.

FERREIRA, Pinto. **Direito Eleitoral.** In: ENCICLOPÉDIA Saraiva do Direito. São Paulo: Saraiva, 1977.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** 7.ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2011.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** 8.ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Inclusão eleitoral e efetivação dos direitos políticos.** *Paulo Thadeu Gomes da Silva. (in)* Temas do direito eleitoral no século XXI / André de Carvalho Ramos (coordenador); Alice Kanaan [et al.]. – Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

JÚNIOR, Paulo Hamilton Siqueira. **Reforma Política.** Revista de Estudos Eleitorais. p. 31/43.V.6, número 1. Jan/abr.2011. TSE. Brasília, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agencias reguladoras independentes**, São Paulo. Dialética, 2002.

MATLAND, R. **Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems**. In: KARAN, A. (org.). Women in Parliament: Beyond Numbers. Stockholm: IDEA, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. n.15;RDP:Jan/Mar, 1971.

MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação**. *Rev. bras. Ci. Soc.*, Out 2000, vol.15, no.44, p.91-102. ISSN 0102-6909.

NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. **Political Recruitment. Cambridge**: Cambridge University Press, 1995.

PELLEGRINELLO, Ana Paula. **Reprodução assistida: a tutela dos direitos fundamentais das mulheres**. Curitiba: Juruá, 2014.

PERELMAN, Chaïm. **Éthiqueetdroit**. Tradução Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. 2ª Ed. – São Paulo. Martins Fontes, 2005.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral.** 8ª Ed**.** Rio de Janeiro; Impetus, 2008.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. **Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006**. **Opin. Publica**, Campinas, v. 18, n. 1, June 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000100009&lng=en&nrm=iso>. accesson 01 Dec. 2014.

SANTANA, Jair E; GUIMARÃES, Fábio. **Direito Eleitoral para compreender a dinâmica do poder político.** Belo Horizonte. Fórum, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang**. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Anabelle Macedo e JATAHY, Carlos Roberto de C**. ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO.** Apostila. FGV DIREITO RIO. 2012.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico.** 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

Silva, Luis Virgílio Afonso da. **SISTEMAS ELEITORAIS**. Ed. Malheiros Editores. São Paulo, 1999.

SILVEIRA, José Néri da. **Democracia Representativa e Processo Eleitoral**. Estudos Eleitorais Vol. 2

SOBREIRO NETO, Armando Antônio. **Direito eleitoral:** teoria e prática. 2. ed. rev. ampl. Curitiba: Juruá, 2002.

Souza, Jessé. **Ralé Brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Ed da UFMG, 2009.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2007.

TRINDADE, Fernando. **Financiamento Eleitoral e Pluralismo Político. Texto para discussão 4**. Brasília. Abril, 2004.

WALD, Arnoldo. Direito Civil, 20.ed: **Teoria Geral do Contrato**, 2011.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Elementos de direito eleitoral.** São Paulo: Saraiva, 2009.