

O MODELO PARITÁRIO COMO EXIGÊNCIA DEMOCRÁTICA: A CONSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA DE COTAS DE GÊNERO PARA CANDIDATURAS A CARGOS ELETIVOS NO BRASIL

LE MODÈLE PARITAIRE COMME ÉXIGENCE DÉMOCRATIQUE: LA CONSTITUTIONNALITÉ DU SYSTÈME DE QUOTAS DE GENRE POUR LES CANDIDATURES AUX POSTES ÉLECTIVES AU BRÉSIL

*José Armando Ponte Dias Junior**

*Lênora Santos Peixoto***

RESUMO:

Alijadas historicamente de qualquer forma de participação política, as mulheres, no contexto de nosso regime democrático-representativo, constituem um grupo socialmente vulnerável, a merecer tratamento promocional e discriminações compensatórias por parte do Estado, com o objetivo de reverter o cenário de diminuta presença feminina nos parlamentos e nos órgãos de governo brasileiros, fato esse que macula a democracia brasileira. Identificando essa desigualdade material, e ciente da necessidade de resgatar essa histórica dívida social mediante o fomento da participação política feminina, o Estado brasileiro, pela via legislativa, adotou o modelo da paridade e estabeleceu a política de cotas de gênero para a apresentação de candidaturas a cargos eletivos por parte de coligações e partidos políticos, modelo esse que satisfaz um imperativo do princípio constitucional da igualdade e concretiza, ainda que tardiamente, inequívoca exigência democrática.

PALAVRAS-CHAVE:

DEMOCRACIA. PARIDADE. GÊNERO. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.

* Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor do Curso de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Membro do Grupo de Pesquisa *Cidadania, Participação Popular e Políticas Públicas* da UERN. Coordenador do Projeto de Pesquisa *Cidadania, Democracia Participativa e Audiências Públicas no Âmbito Parlamentar do Município de Natal/RN*. Juiz de Direito no Estado do Rio Grande do Norte.

** Graduada do Curso de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Discente pesquisadora do Grupo de Pesquisa *Cidadania, Participação Popular e Políticas Públicas* da UERN e do Projeto de Pesquisa *Cidadania, Democracia Participativa e Audiências Públicas no Âmbito Parlamentar do Município de Natal/RN*.

RÉSUMÉ:

Exclues historiquement de toutes les formes de participation politique, les femmes, dans le contexte de notre régime démocratique-représentatif, constituent un groupe socialement vulnérable, qui doit recevoir traitement promotionnel et compensatoire de l'État, dans le but d'inverser le cadre de faible présence des femmes dans les parlements et dans les organismes de gouvernement brésiliens, circonstance qui affecte la démocratie brésilienne. En identifiant cette inégalité réelle et conscient de la nécessité d'échanger cette dette historique et sociale par le biais de la promotion d'une plus forte participation politique des femmes, l'État brésilien, par sa législation, a adopté le modèle paritaire et a établi un système de quotas de genre pour la présentation des candidatures par coalitions et par les partis politiques, modèle qui répond à un impératif du principe constitutionnel de l'égalité et qui répond aussi, bien que tardivement, à une incontestable exigence démocratique.

MOTS-CLÉ:

DÉMOCRATIE. PARITÉ. GENRE. PARTICIPATION POLITIQUE.

INTRODUÇÃO

O cenário constitucional brasileiro, já irreversivelmente marcado por referências à juridicidade dos princípios, à centralidade, à superioridade e à força normativa da Constituição, decerto que já não mais se coaduna com a faceta meramente formal do princípio da igualdade.

Ao revés, busca-se hodiernamente a efetivação de uma igualdade material, substantiva, entre os mais diversos grupos de pessoas, igualdade essa que possa assegurar a todos, não necessariamente um tratamento jurídico igual, mas um tratamento jurídico que, respeitando e considerando diferenças e peculiaridades sociais e culturais, assegure que todos possam ser tratados com igual dignidade, respeito e consideração.

Inseridas nesse contexto acham-se as ações afirmativas, que, por intermédio do estabelecimento pelo Estado de discriminações compensatórias, positivas ou promocionais, buscam resgatar a dignidade de grupos socialmente ou economicamente vulneráveis, contribuindo assim para a redução das desigualdades sociais, para a promoção do bem de

todos e para a construção de uma sociedade mais justa, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil à luz do art. 3º da Carta de 1988.

Dentre esses grupos vulneráveis, a merecer tratamento promocional do Estado, encontram-se as mulheres no contexto da participação política no nosso Estado Democrático de Direito, ainda profundamente identificado com o instituto da representação popular.

A identificação de tal grupo vulnerável e a busca pela construção de uma democracia paritária entre os gêneros levou o Estado brasileiro, por meio de lei, a instituir um sistema de cotas para a apresentação de candidaturas por partidos políticos e coligações em eleições regidas pelo sistema proporcional, consoante se percebe da análise do art. 10, §3º, da Lei n. 9.504/97, a qual estabelece normas para as eleições, que, com a redação que lhe foi dada pela Lei n. 12.034/2009, dispõe que “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”.

Seguindo destino semelhante ao de outras políticas estatais instituidoras de sistemas de cotas, a cota mínima de 30% (trinta por cento) para candidaturas de cada um dos sexos também tem seus adversários, que a acusam, com alguma frequência, de interferir na liberdade de escolha dos partidos políticos, de macular o sistema meritório dos intervenientes do processo político, ademais de representar uma inconstitucional afronta ao princípio da igualdade.

O sistema de cotas para as candidaturas, todavia, ancorando-se no modelo paritário como seu fundamento de legitimação, constitui-se em uma razoável aposta do Estado na busca de uma mais intensa participação política das mulheres e na consecução de um modelo democrático-representativo mais aperfeiçoado ao nosso Estado Democrático de Direito.

1 IGUALDADE FORMAL E IGUALDADE MATERIAL

O valor da igualdade ocupa uma posição nuclear no cenário dos direitos fundamentais de segunda geração, entendidos como aqueles cujo reconhecimento se foi operando em um segundo instante, a partir de um momento histórico em que “a liberdade já se tinha por adquirida e positivada nos ordenamentos constitucionais, ao passo que a justiça, como anseio e valor social superior, estava ainda longe de alcançar o mesmo grau de

inserção” (BONAVIDES, 2004, p. 42), o que permite uma inferência no sentido da proximidade existente entre igualdade e justiça.

De fato, não se concebe a igualdade senão como instrumento de realização de justiça, de maneira que pensar em igualdade equivale a pensar em justiça (MIRANDA, 2000, p. 222).

Nesse sentido, segundo aponta Lima (2001, p. 29), a paz e a justiça são os valores mais perseguidos pelo direito, ao tempo em que “a igualdade e a liberdade interpõem-se como valores necessários para chegar-se àqueles”.

Em um primeiro instante, contudo, pensar em igualdade e em justiça significou combater discriminações e abolir privilégios, a partir da consideração de que todos são iguais perante a lei, merecendo todos um igual tratamento.

A igualdade assim concebida, tida por formal, teve sua importância histórica, tendo mesmo sido “crucial para a abolição de privilégios”, como bem observa Piovesan (2005, p. 47).

Tal concepção de igualdade, formal, a qual, como mostra Mello (2005, p. 9), sempre foi versada, com maior ou menor amplitude, por todas as constituições brasileiras, encontrou na Constituição de 1988 mecanismos de correção de suas já evidentes limitações.

Com efeito, a concepção da igualdade sob um aspecto meramente formal, cujos contornos conceituais enquadravam-se no que Miranda (2000, p. 237-239) denomina de sentido primário ou negativo do princípio da igualdade, equivalendo à vedação de privilégios e de discriminações, já não se mostrava apta a promover os valores de justiça social constitucionalmente entronizados.

Ora, com a *Constituição Cidadã*, a redução das desigualdades sociais, a construção de uma sociedade justa e solidária e a promoção do bem de todos, objetivos fundamentais do Estado brasileiro nos termos do disposto no art. 3º da Constituição, não mais poderiam ficar a depender apenas da conformação a uma igualdade formal, estática e meramente negativa.

Urgia um redimensionamento da igualdade, aproximando tal princípio constitucional do sentido positivo a que se refere Miranda (2000, p. 237-239), por meio do qual a igualdade diferencia-se da identidade, consistindo, ao revés, em dar tratamento jurídico igual a situações iguais e tratamento jurídico desigual a situações substancialmente e objetivamente desiguais, entendendo-se como tais as situações impostas pela diversidade das circunstâncias ou pela natureza das coisas, e não situações criadas ou mantidas artificialmente pelo legislador, o que desde logo é imperioso deixar claro.

Tal sentido positivo do princípio da igualdade reconhece que a igualdade pressupõe diferenciações, resultando naquilo que Piovesan (2005, p. 47) denomina de direito fundamental à diferença.

Dessarte, malgrado um paradoxo meramente aparente que tal ideia possa suscitar, é inequívoco que o direito à igualdade e o direito à diferença são, em verdade, duas facetas de um mesmo fenômeno¹.

Nesse sentido, também para Canotilho (2003, p. 427-428), a todos os indivíduos com as mesmas características devem prever-se, através da lei, iguais situações ou resultados jurídicos, devendo tratar-se por igual o que é igual e desigualmente o que é desigual.

A construção de uma sociedade justa, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, portanto, mais que de uma igualdade formal, necessitam e exigem uma igualdade material, dinâmica, haja vista que, nas palavras de Mello (2005, p. 12), “não basta não discriminar”, sendo imperioso que a postura diante da igualdade seja, acima de tudo, afirmativa.

Para Mello (2005, p. 12), aliás, essa ideia dinâmica da igualdade pode ser percebida a partir mesmo dos verbos de que se utiliza o texto constitucional em seu art. 3º, como *construir, reduzir e promover*², os quais, denotando *ação*, evidenciam a “mudança de óptica” em rumo a uma igualização eficaz e dinâmica.

Se pensar em igualdade, pois, equivale a pensar em justiça, pensar em igualdade no contexto dinâmico e afirmativo da igualdade material equivale a reconhecer identidades, sendo a igualdade, nesse contexto, “orientada pelos critérios de gênero, orientação sexual, idade raça, etnia e demais critérios” (PIOVESAN, 2005, p. 47).

Não se contenta mais a igualdade, pois, com uma postura estática diante de uma realidade existente, mas, ao revés, em um sentido positivo, como diz Miranda (2000, p. 240), há a igualdade de tratar as situações não somente como existem, mas também como devem existir, fazendo-se da igualdade perante a lei uma verdadeira igualdade através da lei.

2 AS AÇÕES AFIRMATIVAS

¹Entendemos, em razão disso, que, salvo com objetivos de reforço e de ênfase da ideia, não há que se falar em direito fundamental à diferença, porquanto, em realidade, é propriamente da igualdade material que se está tratando.

²Estabelece o art. 3º da Constituição Federal de 1988: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I- construir uma sociedade livre, justa e solidária; II- garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Embora seja tarefa atribuída a todos os que pretendem concretizar o texto constitucional, há que se realçar o papel do legislador na promoção da igualdade constitucional, pois é ao órgão legislativo que compete a importante tarefa de realização da igualdade por intermédio da norma legal.

Com efeito, a efetivação do princípio da igualdade impõe uma legislação infraconstitucional igualitária, na medida em que, segundo Miranda (2000, p. 241), os primeiros destinatários do princípio constitucional da igualdade são precisamente os órgãos de criação do Direito.

Não é outro o entendimento de Porto (2006, p. 1), apostando no “poder contrafático” da legislação:

O Direito, longe de ser um consectário dos costumes de uma sociedade, pode ser um instrumento de transformação da realidade preñe de desigualdades e injustiças. O Direito pode e deve transformar realidades iníquas, mas para tanto é preciso reconhecer que a norma legal não tem existência autônoma em face da realidade [...]. Para além de uma função conservadora, própria das sociedades antigas e imutáveis, o caráter plenamente dinâmico da civilização contemporânea impõe admitir-se plenamente este poder metamórfico do Direito.

É nesse contexto, portanto, que cabe falar das ações afirmativas, expressão que, com razoável consenso doutrinário, presta-se a denominar, em termos amplos, as “medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis” (PIOVESAN, 2005, p. 49).

Para Piovesan (2005, p. 49), aliás, é por meio das ações afirmativas que se transita da igualdade formal para a igualdade material e substantiva, “com a crença de que a igualdade deve moldar-se no respeito à diferença e à diversidade”, assegurando-se, portanto, a diversidade e a pluralidade social, e, em última análise, o próprio “projeto democrático”.

No contexto, portanto, da necessidade de ações afirmativas para a consecução de uma igualdade substantiva, acha-se o legislador autorizado a estabelecer discriminações positivas (MIRANDA, 2000, p. 238), ou discriminações compensatórias, no dizer de Dworkin (2002, p. 343), vale dizer, situações de vantagem fundadas, ou, em outros termos, desigualdades de direito em consequência de desigualdades de fato, tendentes exatamente à superação dessas desigualdades de fato, e por isso, em geral, de cunho temporário (MIRANDA, 2000, p. 238).

Para Mello (2005, p. 12), o fundamento normativo para a implementação de ações afirmativas reside no próprio dinamismo dos verbos de ação que integram o art. 3º da Constituição Federal, que traça os objetivos da República Federativa do Brasil, de maneira que, ainda segundo Mello (2005, p. 12), “o único modo de se corrigir desigualdades é colocar o peso da lei, com a imperatividade que ela deve ter em um mercado desequilibrado, a favor daquele que é discriminado”.

No mais, não é difícil perceber que em vários momentos é a própria Constituição Federal que se faz de instrumento de ação afirmativa, ao tratar da proteção do mercado de trabalho da mulher mediante incentivos específicos (art. 7º, XX) e do percentual de cargos a serem reservados nos concursos públicos, por lei, a pessoas portadoras de deficiência (art. 37, VIII).

Com fundamento em tudo o que até aqui jaz exposto, é lícito concluir que, ao menos em tese, a previsão de discriminações positivas por meio de ações afirmativas de todos os matizes não encontra obstáculo constitucional, auxiliando enormemente, ao revés, na realização da Constituição na medida em que concretiza eficazmente o princípio da igualdade em sua substância, ou seja, na medida em que faz valer o direito de ser tratado como igual, com o mesmo respeito e consideração que qualquer outra pessoa, o que, cabe reforçar, nem sempre implica no direito ao igual tratamento, como explica Dworkin com pertinente exemplo:

Se tenho dois filhos, e um deles está morrendo de uma doença que está causando desconforto ao outro, não demonstrarei igual atenção se jogar cara ou coroa para decidir qual deles deve receber a última dose de um medicamento. Este exemplo mostra que o direito ao tratamento como igual é fundamental, e que o direito ao igual tratamento é derivado. Em algumas circunstâncias, o direito ao tratamento como igual implicará um direito a igual tratamento, mas certamente não em todas as circunstâncias (DWORKIN, 2002, p. 350)

É importante, pois, que o Poder Público lance mão de ações afirmativas sempre que tais medidas se mostrarem necessárias à realização da igualdade positivada no art. 5º, *caput*, da Constituição, igualdade essa que, para que se possam realizar os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, há necessariamente de transcender a mera igualdade formal.

Essa temática, aliás, é de fundamental importância no constitucionalismo brasileiro contemporâneo, uma vez que “não se pode falar em Constituição Federal sem levar em conta, acima de tudo, a igualdade” (MELLO, 2005, p. 13), o que inevitavelmente faz remeter à

advertência lançada por Hesse (1991, p. 27), quando afirma que “nada seria mais perigoso do que permitir o surgimento de ilusões sobre questões fundamentais para a vida do Estado”.

É perigoso, pois, para toda a sociedade, e para a própria legitimidade e estabilidade do texto constitucional enquanto Constituição normativa, dar à igualdade um tratamento meramente formal, pretendendo reconhecer iguais em direitos e obrigações grupos sabidamente desiguais, sendo ainda inviável e igualmente perigoso buscar promover o bem de todos ou construir uma sociedade justa sem atentar para macroscópicas e históricas dívidas sociais.

É escopo constitucional, pois, o resgate de dívidas sociais históricas, o que, para Mello (2005, p. 13), “é um ônus da sociedade como um grande todo”.

3 CONSTITUCIONALIDADE DA DISCRIMINAÇÃO POSITIVA EM FACE DO GÊNERO NO BRASIL

Havendo a igualdade material de ser efetivamente concretizada mediante o reconhecimento das diferenças, passa a ser exigido do Estado a adoção de uma postura dinâmica visando ao alcance da igualdade material por parte de “grupos vulneráveis”, no dizer de Piovesan (2005, p. 49), vale dizer, por parte de grupos que apenas artificialmente são vistos como iguais aos demais grupos, sob uma igualização formal que não leva em conta “um passado de discriminação” (PIOVESAN, 2005, p. 49).

Para com os grupos vulneráveis toda a sociedade possui um débito cujo resgate é uma exigência do Estado democrático, que tem por desiderato a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, justiça essa que não se consegue senão pela promoção da igualdade substantiva, mesmo porque, e aqui novamente nas palavras de Miranda (2000, p. 222), pensar em igualdade equivale a pensar em justiça.

A tarefa de promoção da igualdade, portanto, principia pela identificação desses grupos vulneráveis cujo direito à igualdade se pretende viabilizar, processo esse que há de partir do reconhecimento das diferenças no campo fático que fazem por exigir tratamento jurídico também diferenciado.

Piovesan (2005, p. 49), de modo expresso, inclui as mulheres dentre esses grupos vulneráveis que fazem por merecer políticas compensatórias por parte do Poder Público a fim de que sejam incluídas no espaço social do qual historicamente têm sido afastadas.

No mesmo sentido é a posição de Porto (2006, p. 1), para quem, sob ângulo sociológico, “não há, substancialmente, uma igualdade entre homens e mulheres”, sendo mesmo essa desigualdade cotidiana um componente da secular realidade cultural brasileira, a exigir do Direito uma tarefa metamórfica.

Há que se perceber, do que até aqui jaz exposto, que a noção de grupo vulnerável guarda sempre relação com aspectos como cultura e tradição histórica, o que auxilia na identificação dos grupos vulneráveis como aqueles que, por cultura e tradição histórica, sempre foram afastados dos espaços sociais deliberativos, ou, em termos mais precisos, aqueles a quem historicamente se tem negado plena cidadania.

Em um “país ainda machista”, na expressão de Leal (2006, p. 1), não são poucos, portanto, os que enxergam nas mulheres, com acerto, um grupo vulnerável a merecer tratamento jurídico promocional.

Faz-se necessário, todavia, observar que as mulheres formam um grupo vulnerável não exatamente em face do sexo feminino que ostentam desde o nascimento, e que se acha documentado nos catálogos de registro civil, mas sim, em face do gênero ao qual pertencem, o que impõe pertinente diferenciação entre sexo e gênero.

Segundo Maria Luiza Heilborn (apud SILVA JUNIOR, 2006, p. 1), gênero é um conceito que se extrai das ciências sociais e que guarda referência com a construção social do sexo, de maneira que “o comportamento esperado de uma pessoa de um determinado sexo é produto das convenções sociais acerca do gênero em um contexto social específico”.

Relaciona-se o gênero, portanto, com a atribuição histórica e cultural de papéis sociais diferentes para os indivíduos de sexo masculino e de sexo feminino, papéis esses que, segundo Silva Junior (2006, p. 2), apontam “para o exercício e presença da dominação masculina”.

Mostra-se razoável, portanto, a constatação de que há uma dívida histórica a ser resgatada por toda a sociedade para com o gênero feminino, resgate esse que é essencial para que a igualdade material entre homens e mulheres acompanhe os passos da igualdade formal já consagrada em nossa Constituição, o que serve de justificação para ações afirmativas na busca dessa igualdade de gênero, medidas essas que, em última análise, trariam benefícios para toda a comunidade³.

³ Para Dworkin (2002, p. 357-358), há dois sentidos distintos em que se pode afirmar que uma comunidade está melhor como um todo, quais sejam, um sentido utilitarista, em que se constata que o nível médio ou coletivo do bem estar comunitário aumentou, sentido esse que importa em tormentosa aferição, e um sentido ideal, significando que a comunidade está melhor como um todo porque está mais justa ou, de algum modo, mais

É constitucional, portanto, ao menos em tese, a discriminação positiva procedida pela legislação que tenha por desiderato a promoção da igualdade material de gênero, pois isso corresponde à concretização do princípio da igualdade, e, como lembra Mello (2005, p. 15), “toda e qualquer lei que tenha por objetivo a concretude da Constituição Federal não pode ser acusada de inconstitucional”.

4 CIDADANIA, GÊNERO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA PARITÁRIA

Hodiernamente, participação política e pluralismo são exigências de qualquer regime que se pretenda verdadeiramente democrático.

Com efeito, não há democracia plena sem o reconhecimento de múltiplas e heterogêneas forças políticas dentro e fora do governo e sem a abertura de canais para uma participação mais efetiva do povo, seja individualmente, seja coletivamente, na condução política dos negócios do Estado, participação essa que não se limite ao exercício do direito de sufrágio.

Para a existência de uma democracia representativa plena e para a própria legitimidade do exercício do poder em nome do povo, portanto, a representação popular há de retratar os reais interesses dos diferentes grupos da sociedade, e, para tanto, como diz Mendonça (2004, p. 126), precisa o Estado “da presença de todos os membros da sociedade política”, afinal, como adverte Miranda (2007, p. 39), o conteúdo da participação política do povo “pode tornar-se mais ou menos rico e a sua prática mais ou menos autêntica”.

A participação política do povo em nosso modelo democrático, portanto, em um cenário que aponta para uma sociedade plural, tanto mais rica e autêntica ficará quanto mais heterogênea for a representação popular e quanto mais se fizerem representar nos parlamentos e no governo das Nações os interesses dos diferentes grupos sociais, assim os dos progressistas como os dos conservadores, assim os dos socialistas como os dos liberais, assim os das majorias como os das minorias, e, porque não dizer, assim os interesses dos homens como os interesses das mulheres.

próxima de uma sociedade ideal, quer o bem estar médio seja ou não aumentado. É bastante razoável, portanto, que se entenda que uma sociedade em que homens e mulheres compartilhem por igual dos centros de poder e dos espaços deliberativos, públicos e privados, aproxima-se mais de uma sociedade ideal do que uma sociedade estruturada de forma patriarcal, o que nos leva a concluir que uma igualdade substancial de gênero angariaria benefícios para toda a comunidade, fato esse que também se presta a justificar discriminações compensatórias em prol do gênero feminino.

Nesse sentido, como salienta Gomes (2009), homens e mulheres, naturalmente, têm vivências socialmente e culturalmente diferentes, e, em face disso, é importante que as opiniões, interesses e vivências de cada um dos gêneros se faça presente nos corpos legislativo e de governo de um Estado Democrático, constituindo-se tal fato em uma verdadeira exigência democrática e em um imperativo do princípio constitucional da igualdade.

Faz-se imprescindível, portanto, que o Estado adote política que promova meios para realizar a igualdade material entre homens e mulheres também no que se refere ao acesso aos cargos públicos eletivos, isso porque, historicamente, tem-se observado um déficit participativo das mulheres na assunção de mandatos eletivos, reflexo de uma cultura política monossexual, patriarcal, que por séculos alijou as mulheres de qualquer forma de participação na vida política do país.

De fato, em nosso país, somente com o advento do Código Eleitoral de 1932, e, mais significativamente, somente após a Constituição de 1934, é que as mulheres tiveram inequivocamente reconhecidos os seus direitos de votar e de receber votos, ou, mais especificamente, o seu direito de sufrágio e o seu direito à elegibilidade⁴.

Nesse sentido, o Código Eleitoral de 1932, em seu art. 2º, dispunha que “é eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste código”, e, em seu art. 59, estabelecia que são condições de elegibilidade ser eleitor e ter mais de quatro anos de cidadania.

Por seu turno, enquanto o art. 108 da Constituição de 1934 dispunha que “são eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma

⁴Em verdade, a Constituição brasileira de 1891, textualmente, não criava obstáculo nem ao sufrágio nem à elegibilidade das mulheres. Com efeito, o art. 70 da Constituição de 1891 estabelecia que “são eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei”, e, no §2º do mesmo artigo, estabelecia que “são inelegíveis os cidadãos não alistáveis”, fazendo incluir dentre os não alistáveis apenas os mendigos, os analfabetos, as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior, e os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades, sujeitas a votos de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade individual (art. 70, §1º, da Constituição de 1891). Todavia, a cultura política da época, ignorando por completo a participação política feminina, não costumava incluir a mulher dentre os cidadãos, mesmo sem qualquer vedação constitucional expressa, e, assim, na prática, não se reconhecia à mulher o direito à elegibilidade e o direito de sufrágio. Todavia, movimentos sociais em prol do reconhecimento de direitos políticos às mulheres começaram a eclodir mesmo sob a égide da Constituição de 1891, fatos esses que levaram o Estado do Rio Grande do Norte a criar legislação, em 1927, que previa expressamente que todos os cidadãos, independentemente do sexo, poderiam votar e ser votados naquele Estado. Assim, em 1927, Celina Guimarães Viana, em Mossoró/RN, e Júlia Barbosa, em Natal/RN, tornaram-se as primeiras mulheres eleitoras do país, e, em 1928, a legislação potiguar propiciou que Alzira Soriano, eleita prefeita de Lajes/RN, se tornasse a primeira mulher eleita prefeita no Brasil.

da lei”, o art. 112, 1, *d*, do mesmo diploma, estabelecia que “são inelegíveis os que não estiverem alistados eleitores”.

Tão tardia participação no cenário político nacional decerto explica a quantidade bem menor de mulheres do que de homens quando do preenchimento dos cargos eletivos, sendo esse um déficit histórico que cabe ao Estado brasileiro resgatar por meio de ações afirmativas em prol de uma maior participação do gênero feminino na composição dos Órgãos de representação popular, especialmente no Poder Legislativo.

Com efeito, segundo os dados estatísticos extraídos do *Relatório das Eleições 2010* (BRASIL, 2011), elaborado pelo Tribunal Superior Eleitoral, conquanto no Brasil a quantidade de mulheres eleitoras seja ligeiramente maior do que a quantidade de eleitores homens⁵, foram eleitas, nas eleições gerais de 2010, apenas 4 (quatro) deputadas distritais, 133 (cento e trinta e três) deputadas estaduais, 45 (quarenta e cinco) deputadas federais, 8 (oito) senadoras e 2 (duas) governadoras, números bem tímidos quando comparados aos 20 (vinte) deputados distritais homens eleitos, aos 902 (novecentos e dois) homens eleitos deputados estaduais, aos 468 (quatrocentos e sessenta e oito) deputados federais, aos 46 (quarenta e seis) senadores e aos 25 (vinte e cinco) governadores homens eleitos no mesmo pleito⁶.

E se o parâmetro for as eleições municipais, a distorção é ainda mais evidente.

Nesse sentido, segundo o *Relatório das Eleições 2008* (BRASIL, 2009), elaborado pelo Tribunal Superior Eleitoral, embora naquele pleito também fosse ligeiramente maior o número de mulheres eleitoras, quando comparado à quantidade de eleitores do sexo masculino⁷, foram eleitas apenas 510 (quinhentas e dez) prefeitas em 2008, número bem aquém dos 5.049 (cinco mil e quarenta e nove) prefeitos homens eleitos naquele ano.

Ainda conforme os dados do mesmo *Relatório*, nas eleições municipais de 2008, 45.409 (quarenta e cinco mil quatrocentos e nove) homens conseguiram se eleger vereadores em todo o país, enquanto que apenas 6.498 (seis mil quatrocentas e noventa e oito) mulheres

⁵Segundo os dados do *Relatório das Eleições 2010*, do Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições gerais de 2010, eram 70.373.971 eleitoras do sexo feminino e 65.282.009 eleitores do sexo masculino (BRASIL, 2011), sendo que apenas nos Estados de Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima o número de eleitores homens supera o número de eleitoras mulheres, ainda assim por pequena diferença.

⁶Quando comparados aos números das eleições gerais de 2006, contudo, já é possível observar um crescimento do percentual de mulheres eleitas para os cargos de deputada distrital (crescimento de 33,33%) e deputada estadual (crescimento de 9,92%), tendo havido, porém, diminuição das governadoras eleitas, de 3 (três) nas eleições de 2006 para 2 (duas) nas eleições de 2010 (BRASIL, 2011).

⁷Em 2008, no Brasil, segundo dados do *Relatório das Eleições 2008*, do Tribunal Superior Eleitoral, eram 67.563.739 eleitoras do sexo feminino e 62.879.548 eleitores do sexo masculino.

conseguiram êxito nas eleições para os parlamentos municipais, número esse, aliás, ainda menor do que o observado em relação às eleições de 2004.

Diante desse panorama estatístico, o resgate dessa dívida social histórica para com as mulheres no que se refere à sua participação política, e especialmente no que tange à ocupação dos cargos eletivos, importa no reconhecimento das mulheres no contexto da participação política como um grupo ainda vulnerável, a merecer tratamento promocional do Estado.

E, no momento, vem o Estado brasileiro buscando conferir esse tratamento promocional por intermédio da adoção legislativa da *regra da paridade*, no que segue o modelo de legislações europeias.

Segundo Gomes (2009), o modelo da paridade visa à redução das desigualdades de gênero e tem por objetivo “fazer refletir nos diferentes enquadramentos sociais e, particularmente, no trabalho e na política, a presença de homens e mulheres”.

O modelo da paridade, portanto, ainda nas palavras de Gomes (2009), “envolve uma intervenção jurídica duradoura correspondente à defesa de uma presença igualitária, neutral de homens e mulheres, em locais de trabalho ou em órgãos políticos”.

O modelo da paridade, aliás, foi reafirmado com ênfase na Recomendação 1269 da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, de 1995, onde se reconheceu que a paridade na representação e no governo das nações é uma exigência democrática:

1.L'Assemblée estime que les droits de la personne humaine, qui incluent les femmes et les hommes, sont universels et indivisibles, et qu'il incombe à tous les Etats d'en assurer le respect et la jouissance indépendamment des traditions socioculturelles et religieuses ou des systèmes économiques et politiques. A cet égard, l'Assemblée affirme que le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes, ou principe de la démocratie paritaire, fait partie intégrante des valeurs que défend le Conseil de l'Europe.

2.La notion de démocratie paritaire traduit la reconnaissance de la nécessité d'une égalité entre les hommes et les femmes s'agissant de la participation et de la représentation dans tous les secteurs de la société, selon le principe du partenariat et le partage des droits et responsabilités.

3.L'Assemblée est convaincue que l'égalité de jure et de facto entre les femmes et les hommes est cruciale pour le fonctionnement même d'une société démocratique. La question de la démocratie paritaire est particulièrement importante dans les nouveaux Etats membres, où la rapidité des réformes politiques et économiques a eu parfois des incidences négatives sur la situation des femmes.

4.L'Assemblée est déçue d'avoir à souligner que le principe de la parité, voire de l'égalité, entre les hommes et les femmes ne figure toujours pas dans les Constitutions de la totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe. Qui plus est, même les Etats membres qui ont incorporé ce principe dans leur Constitution sont souvent dépourvus d'une législation concrète permettant d'appuyer cette disposition;

or, une telle législation s'impose pour rendre la démocratie paritaire vraiment réalisable. [...].⁸

Assim, fundamentando-se no modelo da paridade é que a República Portuguesa, por meio da Lei Orgânica 03/2006, conhecida por *Lei da Paridade*⁹, que prevê uma representação mínima de 33,3% (trinta e três vírgula três por cento) para cada um dos sexos nas listas de candidaturas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais, buscou seguir a Recomendação 1269 da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa e realizar efetivamente o comando do art. 109 da Constituição Portuguesa, que assim estabelece:

Art. 109. A participação directa e activa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos.

No Brasil, o modelo da paridade encontra-se refletido no enunciado normativo do art. 10, §3º, da Lei n. 9.504/97, a qual estabelece normas para as eleições, que, com a redação que lhe foi dada pela Lei n. 12.034/2009, dispõe que “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”.

Embora o texto legal não faça expressa menção a isso, uma interpretação histórica e teleológica desse dispositivo conduz à inequívoca conclusão de que o fim pretendido pela legislação sob enfoque foi realmente o de assegurar um patamar mínimo de candidaturas femininas nas listas dos partidos políticos e coligações, tal qual se fez na Lei de Paridade portuguesa¹⁰, visando à promoção da igualdade de gênero.

Desse modo, estabelecendo uma política de instituição de cotas para candidaturas de cada um dos sexos, busca o Estado brasileiro, à semelhança do que fez a República

⁸Trecho da Recomendação 1269 da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa. Disponível em: <<http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta95/frec1269.htm>>. Acesso em 06/03/2010.

⁹A Lei Orgânica 03/2006, da República portuguesa, em seu art. 1º, assim estabelece: “Art. 1º (Listas de Candidaturas): As listas de candidaturas apresentadas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais são compostas de modo a promover a paridade entre homens e mulheres.”. Após evidenciar seu viés promocional, a mesma Lei, em seu art. 2º, 1, define paridade: “Art. 2º (Paridade): 1. Entende-se por paridade, para efeitos de aplicação da presente lei, a representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos nas listas”.

¹⁰Como enfatiza Gomes (2009), referindo-se à legislação portuguesa, “a Lei da Paridade busca uma representação mais significativa das mulheres na vida política, sendo essencialmente um requisito de justiça e democracia”.

Portuguesa, resgatar a histórica deficiência de participação das mulheres na vida política do país, fomentando uma maior ocupação feminina dos cargos eletivos a serem preenchidos segundo as regras do sistema proporcional.

5 CONSTITUCIONALIDADE DA REGRA DA PARIDADE

Em tópico anterior já se falou da constitucionalidade das discriminações positivas de gênero no Brasil, as quais encontram suporte na desigualdade material que ainda colore as relações de gênero em nosso país, desigualdade essa que é responsável pela inserção das mulheres dentre os grupos vulneráveis e que autoriza a intervenção estatal por meio de ações afirmativas que visem a promover um tratamento à mulher que a ponha em situação de dignidade social igual a do homem, mormente no que diz respeito à participação política nos espaços deliberativos do Estado.

Para conferir à mulher essa igual dignidade, não há que se lhe dispensar tratamento jurídico igual ao dispensado ao homem, fazendo-se mister, ao revés, que se lhe propicie tratamento jurídico compensatório, promocional, o que, para Dworkin (2002, p. 350), é perfeitamente possível, na medida em que o direito ao tratamento como igual (*treatment as equal*), vale dizer, o direito a ser tratado com igual dignidade, respeito e consideração, nem sempre importará em um direito a igual tratamento (*equal treatment*).

Faz-se imperioso, pois, tratamento jurídico diferenciado sempre que diferenciadas forem as situações fáticas dos grupos que se pretendem igualar sob o aspecto substantivo, material.

Mas a desigualdade fática a justificar distintos tratamentos jurídicos não há de repousar sobre um aspecto qualquer de menor relevância, devendo, ao revés, estar ancorada sobre fundamentos sérios e legítimos.

Na trilha de tal raciocínio é que Miranda (2000, p. 249-254), analisando dados da jurisprudência constitucional portuguesa, elenca algumas premissas que devem ser consideradas quando da aferição da constitucionalidade de discriminações positivas.

Dentre tais premissas, algumas merecem especial destaque, tais como a premissa de que há que se distinguir quais os elementos de semelhança que ostentam importância suficiente para fazer com que duas situações semelhantes mereçam o mesmo tratamento jurídico, a premissa de que as diferenciações de tratamento de situações aparentemente iguais

hã de se justificar, no mínimo, por qualquer fundamento material ou razão de ser que não se apresente arbitrária (que seja razoável), de maneira que as discriminações infundadas ou arbitrárias são ilícitas, a premissa de que o princípio da igualdade não só autoriza como pode exigir desigualdades de tratamento, sempre que, por motivo de situações diversas, um tratamento igual conduzisse a resultados desiguais, e, por derradeiro, a premissa de que os fatores materiais determinantes de um tratamento normativo desigual devem comportar, designadamente, uma justificação que busque suporte na consonância entre os critérios adaptados pelo legislador e os objetivos da lei, por um lado, e entre estes e os fins cuja prossecução o texto constitucional comete ao Estado, por outro (MIRANDA, 2000, p. 249-254).

Não é outro o entendimento de Canotilho (2003, p. 428), para quem as discriminações positivas, propiciadoras de uma igualdade justa, se devem sustentar em um sentido legítimo e um fundamento sério, devendo estabelecer diferenciações jurídicas razoáveis, sendo imprescindível uma análise do peso, da natureza, dos fundamentos e dos motivos justificadores de soluções diferenciadas.

Ora, por tudo o que já se falou acerca da construção social e cultural dos papéis de cada um dos sexos em nosso país, ou, em outras palavras, por tudo o que já se falou acerca do gênero, e restando certo que historicamente as mulheres foram alijadas dos espaços políticos deliberativos, impõe-se a conclusão de que o fator de desigualdade material que a lei que instituiu o sistema de cotas para as candidaturas elegeu como justificativa para seu caráter promocional da dignidade do gênero feminino mostra-se sério e legítimo.

Poder-se-ia argumentar, em raciocínio contrário às cotas de candidaturas, que o modelo da paridade afasta, ou, de algum modo, acaba por mitigar o princípio do mérito dos intervenientes do processo político, e, sob essa perspectiva, poderia ocasionar perdas a políticos homens, que, mesmo que eventualmente ostentassem mérito político maior (e aqui esse fato é tomado apenas como um exemplo, a título de argumentação), poderiam ficar privados de apresentar candidatura em razão da necessidade de se resguardar a cota mínima de candidaturas do sexo feminino.

Todavia, como enfatiza Dworkin (2002, p. 351), é certo que o direito que assiste a um indivíduo de ser tratado como igual pode ocasionar perda, a qual há de ser considerada, “mas essa perda pode, não obstante isso, ser compensada pelo ganho da comunidade como um todo”.

Pelo fundamento sério e legítimo do critério justificador do tratamento promocional que elegeu, é razoável a inferência de que a comunidade brasileira, tomada como um todo, e especialmente a democracia brasileira, estarão idealmente melhor com a efetiva aplicação do sistema de cotas de candidaturas, na medida em que a comunidade se aproximará um pouco mais do modelo de uma sociedade justa e o modelo democrático menos imperfeito se tornará.

Não se trata, pois, de um argumento utilitarista, mas sim de um argumento de ideal, o qual, para Dworkin (2002, p. 368), baseia-se “no argumento independente de que uma sociedade mais igualitária será uma sociedade melhor, mesmo se seus cidadãos preferirem a desigualdade”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se dissociam os aspectos sociais dos aspectos constitucionais do sistema de cotas para as candidaturas de cada sexo em eleições regidas pelas regras do sistema proporcional.

Com efeito, a constitucionalidade da referida política de cotas no tocante ao respeito ao princípio da igualdade está umbilicalmente relacionada à questão da construção social e cultural dos papéis de cada um dos sexos, que, no Brasil, aponta tradicionalmente para uma relação desigual de poder entre homens e mulheres no âmbito da participação política no regime democrático-representativo, desigualdade essa que distancia o nosso regime representativo da democracia efetivamente almejada pela nossa Constituição Federal, democracia essa que exige máximo pluralismo, plena cidadania e “paridade na representação e no governo das nações” (GOMES, 2009).

Nesse contexto, é obrigação do Estado lançar mão de ações afirmativas, compensatórias e promocionais em rumo a uma igualdade de fato entre homens e mulheres.

A igualdade almejada pelo Estado em prol da qual o sistema de cotas das candidaturas se apresenta como um importante instrumento é, sim, uma igualdade em dignidade, em respeito e em consideração, que se ajuste a um modelo representativo paritário e que logre aperfeiçoar a nossa experiência democrática.

A igualdade material, substantiva, real, entre os gêneros, no tocante à participação política, é, pois, imperativo de justiça, imprescindível, portanto, à promoção do bem de todos e à construção de uma sociedade mais justa e verdadeiramente democrática.

E, como aponta Lima (2001, p. 29), a justiça, ao lado da paz, são os valores mais perseguidos pelo direito, interpondo-se a igualdade, ao lado da liberdade, “como valores necessários para se chegar àqueles”.

Se o sistema de cotas para as candidaturas vai ou não, ao longo dos anos, conseguir estimular efetivamente a participação feminina no meio político-partidário e aumentar o número de mulheres representantes do povo nas Casas Legislativas do nosso país, é algo que somente o tempo dirá, não se podendo ainda saber ao certo, de modo que qualquer previsão atual mais objetiva nesse tocante não passará de aposta e especulação.

Mas, sendo justa a causa, e servindo a uma política adequada, a aposta estatal nas cotas de gênero para as candidaturas mostra-se válida e legítima, apresentando-se apta, por meio de uma promissora articulação entre gênero e cidadania, a tornar mais rico o conteúdo da participação política e mais autêntica a sua prática no Brasil.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório das Eleições 2008**. Brasília: TSE, 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório das Eleições 2010**. Brasília: TSE, 2011.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DWORKIN, Ronald. Trad. Nelson Boeira. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GOMES, Olívia Maria Cardoso. O princípio da igualdade e as discriminações de gênero. Análise da Diretiva Comunitária nº 2004/113 do Conselho Europeu e do Projeto de Lei Orgânica nº 3/2006 da Assembléia da República Portuguesa. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 2128, 29 abr. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12718>>. Acesso em: 04 mar. 2010.

HESSE, Konrad. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

LEAL, João José. Violência doméstica contra a mulher: breves comentários à Lei n. 11.340/2006. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1214, 28 out. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9096>>. Acesso em: 01 abr. 2008.

LIMA, Francisco Meton Marques de. **O resgate dos valores na interpretação constitucional**: por uma hermenêutica reabilitadora do homem como “ser-moralmente-melhor”. Fortaleza: ABC, 2001.

MELLO, Marco Aurélio Mendes de Farias. Óptica constitucional: a igualdade e as ações afirmativas. **Revista de Direito UPIS**. Brasília, v. 3, p. 9-19, 2005.

MENDONÇA, Valda de Souza. **Voto livre e espontâneo**: exercício de cidadania política consciente. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2004.

MIRANDA, Jorge. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007

_____. **Manual de Direito Constitucional**: Tomo IV – direitos fundamentais. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

PIOVESAN, Flávia. As ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. Anotações preliminares à Lei n. 11.340/06 e suas repercussões em face dos Juizados Especiais Criminais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1169, 13 set. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8917>>. Acesso em: 01 abr. 2008.

SILVA JUNIOR, Edison Miguel da. Direito penal de gênero. Lei n. 11.340/06: violência doméstica e familiar contra a mulher. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1231, 14 nov. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9144>>. Acesso em: 01 abr. 2008.