



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Ano 58

229

janeiro a março de 2021

SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Mesa

Biênio 2021 – 2022

Senador Rodrigo Pacheco

PRESIDENTE

Senador Veneziano Vital do Rêgo

PRIMEIRO-VICE-PRESIDENTE

Senador Romário

SEGUNDO-VICE-PRESIDENTE

Senador Irajá

PRIMEIRO-SECRETÁRIO

Senador Elmano Férrer

SEGUNDO-SECRETÁRIO

Senador Rogério Carvalho

TERCEIRO-SECRETÁRIO

Senador Weverton

QUARTO-SECRETÁRIO

SUPLENTE DE SECRETÁRIO

Senador Jorginho Mello

Senador Luiz do Carmo

Senadora Eliziane Gama



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília – DF

Ano 58

229

janeiro a março de 2021

SENADO FEDERAL





MISSÃO

A *Revista de Informação Legislativa* (RIL) é uma publicação trimestral, produzida pela Coordenação de Edições Técnicas do Senado Federal. Publicada desde 1964, a *Revista* tem divulgado artigos inéditos, predominantemente nas áreas de Direito e de Ciência Política e Relações Internacionais. Sua missão é contribuir para a análise dos grandes temas em discussão na sociedade brasileira e, conseqüentemente, em debate no Congresso Nacional.

FUNDADORES

Senador Auro Moura Andrade, Presidente do Senado Federal – 1961-1967

Isaac Brown, Secretário-Geral da Presidência – 1946-1967

Leyla Castello Branco Rangel, Diretora – 1964-1988

DIRETORA-GERAL: Ilana Trombka

SECRETÁRIO-GERAL DA MESA: Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

IMPRESSA NA SECRETARIA DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES

DIRETOR: Fabrício Ferrão Araújo

PRODUZIDA NA COORDENAÇÃO DE EDIÇÕES TÉCNICAS

COORDENADOR: Aloysio de Brito Vieira

EDITOR RESPONSÁVEL: Aloysio de Brito Vieira. EDITOR EXECUTIVO: Raphael Melleiro. GESTÃO DE SUBMISSÃO: Glaucia Cruz. REVISÃO: Vilma de Sousa e Walfrido Vianna. EDITORAÇÃO: Gilmar Rodrigues e Rejane Campos. Não são objeto de revisão artigos ou segmentos de texto redigidos em língua estrangeira.

POLÍTICA DE ACESSO E DIREITO DE USO: A RIL oferece acesso aberto livre a seu conteúdo (disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/>), sendo publicada sob uma licença Creative Commons na modalidade “atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença” (CC BY-NC-SA 3.0 BR).

INDEXADORES: Diadorim – Diretório de Políticas Editoriais das Revistas Científicas Brasileiras, EZB – Elektronische Zeitschriftenbibliothek, Google Scholar, Ibict CCN – Catálogo Coletivo Nacional de Publicações Seriadas, Latindex, Livre – Revistas de Livre Acesso, Portal de Periódicos Capes, Redib – Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico, RVBI – Rede Virtual de Bibliotecas, Ulrichsweb.

Revista de Informação Legislativa / Senado Federal. – Ano 1, n. 1 (mar. 1964). – Brasília, DF : Senado Federal, 1964-.

Trimestral.

Ano 1-3, n. 1-10, publicada pelo Serviço de Informação Legislativa; ano 3-9, n. 11-33, publicada pela Diretoria de Informação Legislativa; ano 9-50, n. 34-198, publicada pela Subsecretaria de Edições Técnicas; ano 50-, n. 199-, publicada pela Coordenação de Edições Técnicas.

ISSN 0034-835X (Impresso)

ISSN 2596-0466 (Online)

1. Direito – Periódico. I. Brasil. Congresso. Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.

CDD 340.05

CDU 34(05)

Coordenação de Edições Técnicas
Senado Federal, Bloco 08, Mezanino, Setor 011
CEP: 70.165-900 – Brasília, DF
Telefones: (61) 3303-3575 e 3303-3576
E-mail: ril@senado.leg.br

CONSELHO

Dr. Bruno Dantas Nascimento, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, Brasil / Dr. Bruno Leonardo Câmara Carrá, Centro Universitário 7 de Setembro, Fortaleza, CE, Brasil / Dr. Carlos Blanco de Moraes, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal / Dr. Florivaldo Dutra Araújo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dr. Gilmar Ferreira Mendes, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil / Dr. José Levi Mello do Amaral Júnior, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Luis Fernando Barzotto, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil / Dr. Luiz Fux, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dr. Marcelo Dias Varella, UniCEUB, Brasília, DF, Brasil / Dr. Marco Bruno Miranda Clementino, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil / Dra. Maria Tereza Fonseca Dias, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dr. Martonio Mont'Alverne Barreto Lima, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, CE, Brasil / Dr. Octavio Campos Fischer, Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, PR, Brasil / Dr. Roger Stiefelmann Leal, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, Brasil / Dr. Wremyr Scliar, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil

PARECERISTAS

Dr. Adalberto de Souza Pasqualotto, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil / Dr. Adualdo de Lima Catão, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, Brasil / Dr. Alexandre Coutinho Pagliarini, Centro Universitário Internacional UNINTER, Curitiba, PR, Brasil / Dr. Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, MG, Brasil / Dra. Aline Sueli de Salles Santos, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, Brasil / Dr. Alvaro Augusto Camilo Mariano, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, Brasil / Dr. Alvaro José Bettanin Carrasco, Procuradoria-Geral Federal, Canoas, RS, Brasil / Dra. Ana Beatriz Ferreira Rebello Presgrave, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil / Dra. Ana Carla Bliacheriene, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil / Dra. Ana Cláudia Santano, Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, PR, Brasil / Dra. Ana Virginia Moreira Gomes, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, CE, Brasil / Dr. André Felipe Canuto Coelho, Faculdade Damas, Recife, PE, Brasil / Dr. André Guilherme Lemos Jorge, Universidade Nove de Julho, São Paulo, SP, Brasil / Dr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil / Dr. André de Souza Dantas Elali, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil / Dra. Anelise Coelho Nunes, Rede Metodista de Educação, Porto Alegre, RS, Brasil / Dr. Antonio Celso Baeta Minhoto, Universidade Cruzeiro do Sul, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Antonio Sergio Cordeiro Piedade, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, MT, Brasil / Me. Antonio de Holanda Cavalcante Segundo, Leandro Vasques Advogados Associados, Fortaleza, CE, Brasil / Dr. Artur Stamford da Silva, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Dra. Beatriz Schettini, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, MG, Brasil / Dr. Benedito Cerezzo Pereira Filho, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil / Dr. Benjamin Miranda Tabak, Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, Brasil / Dra. Betina Treiger Gruppenmacher, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil / Dra. Betânia de Moraes Alfonsin, Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, RS, Brasil / Me. Bruno Cavalcanti Angelin Mendes, Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dr. Bruno Meneses Lorenzetto, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil / Me. Caio Alexandre Capelari Anselmo, Ministério Público Federal, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Caio Gracco Pinheiro Dias, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil / Dr. Camilo Zufelato, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil / Dr. Carlos Augusto Daniel Neto, Centro de Estudos de Direito Econômico e Social, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Carlos Eduardo Silva e Souza, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, MT, Brasil / Me. Carlos Henrique Rubens Tomé Silva, Senado Federal, Brasília, DF, Brasil / Dr. Carlos Magno Sprícigo Venerio, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil / Ma. Caroline Somesom Tauk, Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dr. Celso de Barros Correia Neto, Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, Brasil / Dr. Cláudio Araújo Reis, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil / Dr. Claudio Ferreira Pazini, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil / Dr. Cristiano Gomes de Brito, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil / Dr. Cristiano Heineck Schmitt, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil / Dr. Cristiano Lange dos Santos, Laboratório de Análise de Políticas Públicas e Sociais, Porto Alegre, RS, Brasil / Dra. Cynthia Soares Carneiro, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil / Dr. Dani Rudnicki, Universidade La Salle, Canoas, RS, Brasil / Dra. Daniela de Melo Crosara, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil / Dra. Danielle Annoni, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil / Dra. Danielle Souza de Andrade e Silva Cavalcanti, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Dr. Danilo Fontenele Sampaio Cunha, Centro Universitário 7 de Setembro, Fortaleza, CE, Brasil / Dr. Davi Augusto Santana de Lelis, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Me. Devanildo Braz da Silva, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, Brasil / Dr. Dirceão Torrecillas Ramos, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Edmilson Donisete Machado, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, PR, Brasil / Dr. Eduardo Modena Lacerda, Senado Federal, Brasília, DF, Brasil / Dr. Eduardo Rocha Dias, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, CE, Brasil / Dr. Elias Jacob de Menezes Neto, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil / Dr. Eriberto Francisco Bevilacqua Marin, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, Brasil / Dr. Eugênio Facchini Neto, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil / Dra. Fabiana Santos

Dantas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Me. Fábio Feliciano Barbosa, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil / Dra. Fabíola Albuquerque Lobo, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Dr. Frederico Nunes de Matos, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, MG, Brasil / Dr. Felipe Lima Gomes, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil / Dra. Fernanda Dalla Libera Damacena, Ambrósio e Dalla Libera Advogados Associados, Porto Alegre, RS, Brasil / Dr. Fernando Angelo Ribeiro Leal, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dr. Fernando Antonio Nogueira Galvão da Rocha, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dr. Fernando Boarato Meneguim, Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília, DF, Brasil / Dr. Fernando Gaburri de Souza Lima, Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, Mossoró, RN, Brasil / Dr. Fernando Laércio Alves da Silva, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil / Dr. Fernando Nagib Marcos Coelho, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil / Dr. Fernando de Brito Alves, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, PR, Brasil / Dr. Flávio Barbosa Quinaud Pedron, Faculdade Guanambi, Guanambi, BA, Brasil / Dr. Francisco Antônio de Barros e Silva Neto, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Me. Frederico Augusto Leopoldino Koehler, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Dr. Guilherme Brenner Lucchesi, Centro Universitário Curitiba, Curitiba, PR, Brasil / Dr. Guilherme Tanger Jardim, Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, RS, Brasil / Me. Guilherme da Franca Couto Fernandes de Almeida, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dr. Gustavo Costa Nassif, Instituto de Defesa da Cidadania e da Transparência, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dr. Gustavo Ferreira Ribeiro, UniCEUB, Brasília, DF, Brasil / Dr. Gustavo Saad Diniz, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil / Dr. Gustavo Schneider Fossati, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Me. Gustavo Silva Calçado, Universidade Tiradentes, Aracaju, SE, Brasil / Dra. Heloisa Fernandes Câmara, Centro Universitário Curitiba, Curitiba, PR, Brasil / Dr. Henrique Aniceto Kujawa, Faculdade Meridional, Passo Fundo, RS, Brasil / Dr. Henrique Fernando de Mello, Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, São José do Rio Preto, SP, Brasil / Dra. Iara Antunes de Souza, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, MG, Brasil / Dr. Ielbo Marcus Lobo de Souza, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil / Dr. Ivar Alberto Martins Hartmann, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dr. Jahyr-Philippe Bichara, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil / Dr. Jailton Macena de Araújo, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil / Dr. Jair Aparecido Cardoso, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil / Ma. Janaina Gomes Garcia de Moraes, Tilburg University, Haia, Países Baixos / Dr. Jayme Benvenuto Lima Junior, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, PR, Brasil / Me. Jordan Vinícius de Oliveira, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dr. Jorge Luis Mialhe, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP, Brasil / Dr. José Carlos Evangelista Araújo, Faculdades de Campinas, Campinas, SP, Brasil / Dr. José Filomeno de Moraes Filho, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, CE, Brasil / Dr. José Tadeu Neves Xavier, Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, RS, Brasil / Dr. José dos Santos Carvalho Filho, Instituto Brasileiro de Direito Público, Brasília, DF, Brasil / Me. João Pedro Kostin Felipe de Natividade, Natividade Sociedade de Advogados, Curitiba, PR, Brasil / Dra. Julia Sichiéri Moura, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil / Dra. Juliane Sant'Ana Bento, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil / Dr. Júlio César Faria Zini, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Ma. Larissa Lauda Burmann, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, MT, Brasil / Dr. Lauro Ishikawa, Faculdade Autônoma de Direito, São Paulo, SP, Brasil / Ma. Lavínia Cavalcanti Lima Cunha, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, Brasil / Dra. Leila Giandoni Ollaik, Ministério da Economia, Brasília, DF, Brasil / Dra. Leila Maria da Juda Bijos, Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, Brasil / Me. Leonardo Geliski, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil / Dr. Leonardo Martins, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil / Ma. Licemar Vieira Melo, Universidade Unisinos, Passo Fundo, RS, Brasil / Ma. Lilian Barros de Oliveira Almeida, Advocacia-Geral da União, Brasília, DF, Brasil / Ma. Lorena Abbas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dr. Lucas Catib de Laurentis, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, Brasil / Dr. Lucas Rodrigues Cunha, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dra. Luciana Cordeiro de Souza Fernandes, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil / Dra. Luciana de Souza Ramos, Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas, Manaus, AM, Brasil / Dr. Luciano Santos Lopes, Faculdade Milton Campos, Nova Lima, MG, Brasil / Dr. Luiz Caetano de Salles, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil / Dr. Luiz Carlos Goiabeira Rosa, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil / Dr. Luiz Felipe Monteiro Seixas, Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, RN, Brasil / Dr. Luiz Fernando Afonso, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Luiz Fernando do Vale de Almeida Guilherme, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Luís Alexandre Carta Winter, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil / Dra. Lídia Maria Lopes Rodrigues Ribas, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, Brasil / Dr. Marcelo Antonio Theodoro, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, MT, Brasil / Dr. Marcelo Casseb Continentino, Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Dr. Marcelo Schenk Duque, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil / Dr. Marcelo Weick Pogliese, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil / Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil / Dr. Márcio Alexandre da Silva Pinto, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil / Dr. Marcio Iorio Aranha, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil / Dr. Marco Bruno Miranda Clementino, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil / Dr. Marco Félix Jobim, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil / Dr. Marcos Augusto de Albuquerque Ehrhardt Júnior, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, Brasil / Dr. Marcos Jorge Catalan, Centro Universitário La Salle, Canoas, RS, Brasil / Dr. Marcos Roberto de Lima Aguirre, Verbo Jurídico, Porto Alegre, RS, Brasil / Dra. Maria Auxiliadora Minahim, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil /

Dra. Mariah Brochado Ferreira, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Ma. Mariana Cirne Barbosa, UniCEUB, Brasília, DF, Brasil / Ma. Marina Soares Marinho, Advocacia-Geral da União, Belo Horizonte, MG, Brasil / Me. Martin Pino, Escola Superior de Advocacia da OAB, São Paulo, SP, Brasil / Dra. Maurinice Evaristo Wenceslau, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, Brasil / Dr. Mauro Fonseca Andrade, Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, RS, Brasil / Me. Maximiliano Vieira Franco de Godoy, Senado Federal, Brasília, DF, Brasil / Dr. Micheli Pereira de Melo, Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Marabá, PA, Brasil / Dra. Monica Paraguassu Correia da Silva, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil / Dra. Mônica Herman Salem Caggiano, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Nestor Eduardo Araruna Santiago, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, CE, Brasil / Dr. Neuro José Zambam, Faculdade Meridional, Passo Fundo, RS, Brasil / Dr. Nilson Tadeu Reis Campos Silva, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, PR, Brasil / Dr. Osvaldo Ferreira de Carvalho, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, GO, Brasil / Dra. Patrícia Borba Vilar Guimarães, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil / Dr. Paul Hugo Weberbauer, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Dr. Paulo César Busato, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil / Dr. Paulo César Pinto de Oliveira, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dr. Paulo Fernando Soares Pereira, Advocacia-Geral da União, São Luís, MA, Brasil / Dr. Paulo Henrique da Silveira Chaves, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil / Dr. Paulo Lopo Saraiva, Faculdade Maurício de Nassau, Natal, RN, Brasil / Dr. Paulo Roberto Iotti Vecchiatti, Universidade Santa Cecília, Santos, SP, Brasil / Ma. Priscilla Cardoso Rodrigues, Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal / Me. Rafael Diogo Diógenes Lemos, Centro Universitário UniFanor, Fortaleza, CE, Brasil / Me. Rafael Reis Ferreira, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, RR, Brasil / Me. Rafael Santos Soares, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dr. Rafael Silveira e Silva, Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, Brasil / Dr. Raoni Macedo Bielschowsky, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil / Dra. Regina Stela Corrêa Vieira, Universidade do Oeste de Santa Catarina, Chapecó, SC, Brasil / Dra. Renata Rodrigues de Castro Rocha, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, Brasil / Dr. Ricardo Sontag, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dra. Rita de Cássia Corrêa de Vasconcelos, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil / Dra. Roberta Correa de Araujo, Faculdade de Olinda, Olinda, PE, Brasil / Dr. Roberto Gomes de Albuquerque Melo Júnior, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil / Dr. Roberto Henrique Pôrto Nogueira, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, MG, Brasil / Dr. Rodrigo Grazinoli Garrido, Universidade Católica de Petrópolis, Petrópolis, RJ, Brasil / Dr. Rodrigo Leite Ferreira Cabral, Ministério Público do Estado do Paraná, Curitiba, PR, Brasil / Dr. Rodrigo Nóbrega Farias, Universidade Estadual da Paraíba, Guarabira, PB, Brasil / Me. Rodrigo da Silva Brandalise, Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal / Dr. Rubens Beçak, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil / Dr. Rubens Valtecedes Alves, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil / Dra. Rubia Carneiro Neves, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil / Dra. Salete Oro Boff, Faculdade Meridional, Passo Fundo, RS, Brasil / Dra. Sandra Mara Campos Alves, Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, DF, Brasil / Dr. Sandro Marcelo Kozikoski, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil / Dr. Saulo Nunes de Carvalho Almeida, Unicatólica de Quixadá, Fortaleza, CE, Brasil / Dra. Sônia Leticia de Mello Cardoso, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, PR, Brasil / Dr. Tarsis Barreto Oliveira, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, Brasil / Dr. Thiago Rodrigues Silame, Universidade Federal de Alfenas, Alfenas, MG, Brasil / Dr. Tiago Cappi Janini, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, PR, Brasil / Dr. Tiago Ivo Odon, Senado Federal, Brasília, DF, Brasil / Dr. Túlio Chaves Novaes, Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém, PA, Brasil / Dra. Valéria Ribas do Nascimento, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brasil / Dr. Valter Rodrigues de Carvalho, Universidade Cruzeiro do Sul, São Paulo, SP, Brasil / Dra. Vanessa Spinosa, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil / Dra. Veridiana Pereira Parahyba Campos, Fundação Carlos Chagas, Caxingui, SP, Brasil / Dr. Vicente Riccio Neto, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, Brasil / Dr. Vicente de Paula Ataide Junior, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil / Dr. Vinicius Pinheiro Marques, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, Brasil / Dr. Vladimir da Rocha França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil / Dra. Vânia Siciliano Aieta, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil / Dr. Wagner Silveira Feloniuk, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, RS, Brasil / Dr. Walter Claudius Rothenburg, Instituição Toledo de Ensino, Bauru, SP, Brasil / Dr. Walter Guandalini Junior, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil / Dr. William Soares Pugliese, Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, PR, Brasil

AUTORES

Alyane Almeida de Araújo é mestra em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil; doutoranda em Direitos Sociais na Université de Lille, Lille, Hauts-de-France, França; especialista em Direito Internacional pela UFRN, Natal, RN, Brasil; especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Uniderp-LFG, Natal, RN, Brasil; graduada em Direito pela UFRN, Natal, RN, Brasil; servidora do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região, Natal, RN, Brasil. / Bruno da Silva Conceição é doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil. / Camila de Vasconcelos Tabares é doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; professora do Instituto Federal de Goiás, Luziânia, GO, Brasil. / Daniel Bogéa é mestre em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; *master* em andamento

em Teoria do Direito na Università degli studi di Genova, Gênova, Itália. / Elizabete Aparecida Pereira é mestra em Teologia pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil; mestranda em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil; assessora parlamentar do Senado Federal em escritório de apoio estadual, Curitiba, PR, Brasil. / Fabiana Cristina Severi é doutora em Psicologia pela Universidade de São Paulo (USP), Ribeirão Preto, SP, Brasil; livre-docente em Direitos Humanos da USP, Ribeirão Preto, SP, Brasil; professora associada de Direito Público na graduação, no mestrado e no doutorado da USP, Ribeirão Preto, SP, Brasil. / José Tadeu Neves Xavier é doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; pós-doutor em Direito pela Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, Galiza, Espanha; professor da graduação e mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, RS, Brasil; professor da graduação em Direito da Faculdade Meridional, Porto Alegre, RS, Brasil; advogado da União, Porto Alegre, RS, Brasil. / Karine de Souza Silva é doutora e mestra em Direito Internacional pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil; pós-doutora pela Katholieke Universiteit Leuven, Lovaina, e pela Université Libre de Bruxelles, Bruxelas, Bélgica; estágio doutoral na Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha; professora dos programas de pós-graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais e em Direito da UFSC, Florianópolis, SC, Brasil; vice-coordenadora do curso de graduação em Relações Internacionais da UFSC, Florianópolis, SC, Brasil; pesquisadora Produtividade em Pesquisa (PQ) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). / Marciano Seabra de Godoi é doutor em Direito Financeiro e Tributário pela Universidade Complutense de Madri, Madri, Espanha; mestre em Direito Tributário pela Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; pós-doutor pela Universidade Autónoma de Madri, Madri, Espanha; professor e coordenador do programa de pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; professor da Faculdade Mineira de Direito, Belo Horizonte, MG, Brasil. / Maria Angélica dos Santos é mestra em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; doutoranda do programa de pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil. / Maria Inês Caetano Ferreira é doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; pós-doutora em Sociologia pelo Centro de Estudos da Metrópole e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, São Paulo, SP, Brasil; docente permanente do programa de pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Cachoeira, BA, Brasil; professora associada do Centro de Artes, Humanidades e Letras da UFRB, Cachoeira, BA, Brasil. / Mariângela Guerreiro Milhóranza é doutora e mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, RS, Brasil; pós-doutora em Direito pela PUC-RS, Porto Alegre, RS, Brasil; especialista em Processo Civil pela PUC-RS, Porto Alegre, RS, Brasil; professora da graduação em Direito da Faculdade Meridional, Porto Alegre, RS, Brasil; advogada, Porto Alegre, RS, Brasil. / Maurício Buosi Lemes é mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), Ribeirão Preto, SP, Brasil; bacharel em Direito pela USP, Ribeirão Preto, SP, Brasil. / Rodolfo Silva Marques é doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; professor da Universidade da Amazônia, Belém, PA, Brasil. / Williams Andrade de Souza é doutor em Estudos Históricos Latino-Americanos pela Unisinos, São Leopoldo, RS, Brasil; professor formador I da Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; professor da Secretaria de Educação e Esporte de Pernambuco, Recife, PE, Brasil.

Sumário

- 11 **Dez anos da lei federal das cotas universitárias**
Avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento
Marciano Seabra de Godoi
Maria Angélica dos Santos
- 37 **“Esse silêncio todo me atordoia”**
A surdez e a cegueira seletivas para as dinâmicas raciais nas Relações Internacionais
Karine de Souza Silva
- 57 **Mulheres, raça e partidos no Brasil**
Análise da sub-representação das candidaturas identitárias nas eleições 2018
Camila de Vasconcelos Tabares
Bruno da Silva Conceição
Rodolfo Silva Marques
- 79 **Sub-representação política de mulheres**
Reflexões a respeito das eleições à vereança no Recôncavo da Bahia
Maria Inês Caetano Ferreira
- 103 **Mulheres togadas**
Diversidade de gênero e perspectivas sociais em cortes constitucionais
Daniel Bogéa
- 127 **Publicidade e gênero**
A discriminação nociva de gênero como publicidade abusiva
José Tadeu Neves Xavier
Mariângela Guerreiro Milhoranza
- 151 **Quando promover é não discriminar**
A omissão relativa às normas de proteção do mercado de trabalho da mulher no Brasil
Alyane Almeida de Araújo
- 171 **Participação da pessoa com deficiência intelectual ou mental curatelada no processo eleitoral brasileiro**
O direito político de ser votada
Elizabeth Aparecida Pereira

Os conceitos emitidos em artigos de colaboração são de responsabilidade de seus autores.

- 197** **Políticas institucionais da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**
Uma análise com base nos ciclos de conferências
Maurício Buosi Lemes
Fabiana Cristina Severi
- 217** **Os “novos homens bons”**
Eleição, representação e cidadania nos debates parlamentares
sobre as municipalidades oitocentistas (Brasil, 1826-1828)
Williams Andrade de Souza

Dez anos da lei federal das cotas universitárias

Avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento

MARCIANO SEABRA DE GODOI
MARIA ANGÉLICA DOS SANTOS

Resumo: Como contribuição para o processo legislativo que levará à revisão pelo Congresso Nacional, em 2022, do programa de reserva de vagas em universidades e instituições federais de ensino técnico de nível médio criado pela Lei nº 12.711/2012, este artigo promove uma revisão bibliográfica sobre o histórico e os principais efeitos das cotas universitárias surgidas no País nos primeiros anos do século XXI. Em seguida, o estudo relaciona os pontos dessa lei que merecem atenção e revisão do legislador federal. Aponta-se que o Ministério da Educação não tem cumprido as obrigações legais de monitoramento e avaliação do programa; e as exigências da lei que instituiu em 2014 a cota de 20% das vagas para negros também não têm sido cumpridas pela maioria dos concursos públicos para docentes universitários. É preciso reforçar a regulamentação das comissões de heteroidentificação dos candidatos que se autodeclararam negros e avançar nas iniciativas de ação afirmativa no âmbito da pós-graduação.

Palavras-chave: Ações afirmativas. Cotas universitárias. Propostas de revisão. Lei nº 12.711/2012.

Ten years of the universities' quotas federal law: evaluation of its effects and proposals for its renovation and enhancement

Abstract: As a contribution to the legislative process that will lead, in 2022, to the revision – by National Congress – of the universities' quotas program created by Federal Law n. 12.711/2012, this article examines the literature on the historical development and the main effects of universities' quotas programs that appeared in Brazil in the first years

Recebido em 11/9/20
Aprovado em 10/11/20

of 21st century. Further, the article summarizes the points of Federal Law n. 12.711 that must be considered and revised by federal legislators. The article indicates that Education Ministry have not been obeying legal rules on evaluation and monitoring of universities' quotas, and the main part of official examinations for new university teachers posts do not comply with the 2014 Federal Law that created 20% quotas to afro-descendants. It is necessary to strengthen legal regulation of third part verification commissions that investigate frauds on quotas candidates' self-declarations; and it is necessary to put forward postgraduation affirmative action initiatives.

Keywords: Affirmative actions. Universities' quotas. Proposals for revision. Federal Law n. 12.711.

1 Introdução

Em 2022 completará dez anos de vigência a lei federal que instituiu um programa especial de reserva de vagas para o acesso de determinados grupos populacionais a instituições federais de nível superior e de ensino técnico de nível médio.

A Lei nº 12.711/2012 determinou a reserva de vagas para alunos que cursaram o ensino fundamental (para o acesso a instituições federais de ensino técnico de nível médio) ou o ensino médio (para o acesso a instituições federais de ensino superior) integralmente em escolas públicas. Entre as vagas reservadas a tal grupo (no mínimo 50% das vagas totais), a lei determina que pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência¹ tenham direito a vagas no mínimo iguais “à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição” (arts. 3º e 5º da Lei nº 12.711/2012) (BRASIL, [2016a]).

Apesar de ser comum a referência à Lei nº 12.711/2012 como a “lei das cotas raciais na universidade”, a rigor não há nela uma reserva de vagas conforme critérios pura ou primordialmente raciais: os critérios étnico-raciais entram em ação somente após a aplicação de um critério, por assim dizer, socioeconômico (o candidato haver cursado integralmente o ensino fundamental ou médio na escola pública).

¹ As pessoas com deficiência foram introduzidas no escopo do programa pela Lei nº 13.409/2016.

Registre-se também que ações afirmativas para o ingresso em instituições públicas de ensino superior por meio de cotas, bônus ou mecanismos com objetivos semelhantes não foram inauguradas no Brasil com tal lei. Elas existem desde o início dos anos 2000 (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013), tendo sido pioneiros nessa iniciativa os estados do Rio de Janeiro (BEZERRA; GURGEL, 2012), Bahia e Mato Grosso do Sul (CORDEIRO; DIALLO; CORDEIRO, 2019), além da Universidade de Brasília (UnB)².

As vagas reservadas para os alunos de escolas públicas foram subdivididas pela Lei nº 12.711/2012 em dois grupos: 50% dessas vagas são reservadas para estudantes cuja família tenha renda *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo; os outros 50% das vagas são reservadas para estudantes cuja família tenha renda *per capita* superior àquele limite (MEDEIROS; MELLO NETO; GOMES, 2016). Trata-se de um critério estranho e com alto potencial de distorção, haja vista que mais de 80% dos egressos de escola pública (incluindo brancos, negros e indígenas) têm renda familiar *per capita* abaixo de 1,5 salário-mínimo (KARRUZ, 2018, p. 407).

Seguindo o figurino tradicional das políticas de ação afirmativa, que em geral vinculam sua legitimidade ao fato de terem necessariamente um caráter provisório ou temporário – aspecto ressaltado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que julgou constitucional o programa de reserva de vagas para negros da UnB (BRASIL, 2012b) –, o legislador federal determinou a realização de uma “revisão” do programa ao cabo de dez anos de sua instituição (art. 7º da Lei nº 12.711/2012).

À medida que se aproxima o prazo legal para a revisão dessa política pública tão relevante, cabe também à doutrina e à academia contribuir para o processo legislativo, sopesando as conquistas e os malogros da legislação, bem como sugerindo concretamente correções e aperfeiçoamentos. É exatamente esse o objetivo geral deste artigo, cujos problemas básicos de pesquisa são os seguintes: a Lei nº 12.711/2012 surtiu os efeitos esperados? O programa de reserva de vagas deve ser renovado em 2022 ou já não é mais necessário? Em caso de precisar ser renovado, que alterações devem ser implementadas e com que objetivos?

Metodologicamente, a pesquisa é de cunho sociojurídico, com abordagem descritiva e explicativa, sem levantamento ou estudo de campo. Analisaram-se relatórios/levantamentos recentes, qualitativos e quantitativos, de diversos órgãos públicos e procedeu-se à revisão crítica de fontes secundárias, especialmente teses, dissertações, artigos de pe-

² Para uma visão ampla do pensamento de um dos professores que lideraram a concepção e implantação do programa na UnB, ver Carvalho (2006).

riódicos e livros/capítulos de livros específicos sobre ações afirmativas na educação brasileira e seus efeitos. Incluiu-se, na revisão de literatura, a análise dos julgados do STF que reputaram constitucionais o programa de reserva de vagas para negros da UnB (BRASIL, 2012b) e a lei federal que reservou também aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos federais (BRASIL, 2014a, 2017b).

Um breve histórico e os efeitos concretos das políticas de cotas na educação brasileira são examinados na seção inicial do artigo; a seção seguinte analisa o abismo que ainda separa as perspectivas de acesso à educação superior para negros e brancos no Brasil; as seções finais desenvolvem os principais pontos aos quais deve prestar especial atenção o legislador que irá em breve promover a revisão do programa instituído pela Lei nº 12.711/2012.

A análise e as propostas do presente estudo referem-se mais particularmente à realidade das cotas em relação às universidades e à população negra. As especificidades das ações afirmativas no caso das instituições federais de nível médio e em relação a indígenas e pessoas com deficiência não são aqui examinadas.

2 Histórico e efeitos concretos da política de cotas universitárias

Até a década de 1990, não havia nas universidades brasileiras programas de “ação afirmativa” – entendida como tal qualquer iniciativa institucional que adjudica bens socialmente valiosos a determinadas pessoas pelo fato de tais pessoas pertencerem a grupos sociais específicos, que sofrem ou sofreram historicamente alguma forma de discriminação – com o objetivo de combater a sub-representação dessas pessoas em categorias de prestígio social, tais como a população com ensino superior, funcionários públicos

etc. (ZONINSEIN; FERES JÚNIOR, 2006). Os alunos do ensino superior no Brasil no limiar do século XXI ainda eram quase todos brancos e oriundos de escolas privadas, especialmente nos cursos ditos “imperiais” ou de maior prestígio social, como Direito, Medicina e Engenharia. Em 1993, o percentual de indivíduos brancos que frequentava ou havia frequentado o ensino superior era de 11,2%, ao passo que no caso dos negros esse percentual era 4 vezes menor (2,8%) (KARRUZ, 2018, p. 410). Em 2000, dos 191 mil estudantes universitários avaliados pelo Ministério da Educação (MEC) no chamado “Provão”, 80% eram brancos, 13,5% pardos e 2,2% pretos (CARVALHO, 2006, p. 36).

As ações afirmativas exercem papel fundamental para o processo de reparação histórica, econômica e social necessário em países como o Brasil, marcados fortemente pelo longo período da escravidão. A implementação de técnicas de discriminação positiva é necessária em vista da enorme disparidade de oportunidades em detrimento dos negros, localizados em posições oprimidas e com enorme dificuldade de acesso a espaços restritos à elite privilegiada.

2.1 Período anterior à Lei nº 12.711/2012

Nos primeiros anos da década de 2000 tiveram início os programas de reserva de vagas para egressos de escolas públicas, negros, indígenas e outros grupos sociais. Até 2012, esses programas tiveram por base normativa leis estaduais (como no caso do Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul) e deliberações internas de universidades (como no caso da UnB e da Universidade do Estado da Bahia), com uma preponderância de escolha em critérios socioeconômicos combinados com critérios étnico-raciais (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013; SANTOS, 2013).

Além das ações afirmativas no ensino universitário público, a década de 2000 assistiu também

a uma significativa ampliação da oferta de vagas no ensino superior público e especialmente no ensino superior privado (CARVALHO, 2016). Entre 2000 e 2010, as matrículas nos cursos superiores presenciais dobraram, sendo a taxa de crescimento do setor privado duas vezes maior do que a do setor público (TACHIBANA; MENEZES FILHO; KOMATSU, 2015, p. 8). O aumento das vagas no ensino privado foi impulsionado principalmente pela criação, em 2004-2005, do Programa Universidade para Todos (Prouni) (Lei nº 11.096/2005 (BRASIL, [2011])), pelo qual o governo federal concede a instituições privadas diversas isenções de tributos federais (sobre o faturamento, o lucro e a folha de salários) em troca da concessão de bolsas de estudo integrais ou parciais.

Como o público-alvo das bolsas do Prouni são alunos egressos de escolas públicas, com reserva de vagas para negros e indígenas na mesma proporção dessas subpopulações nos estados da federação, essa expansão acelerada do acesso ao ensino superior privado também foi afetada pelas ações afirmativas; e, do início do Prouni até 2014, a proporção de bolsistas pretos e pardos (51%) superou a de bolsistas brancos (45,8%) (ALMEIDA, 2017, p. 97). Outro fator que sustentou a expansão da oferta de matrículas na rede privada foi a crescente cobertura de estudantes vinculados ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies): em 2005, as bolsas do Prouni e os financiamentos do Fies correspondiam a 15,6% do número de ingressantes nos estabelecimentos privados, proporção que chegou ao patamar máximo de 49,1% em 2013 (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016, p. 10), regredindo nos anos seguintes.

Entre as instituições federais, a ampliação de programas de reserva de vagas acelerou-se a partir de 2006. Entre 2006 e 2008, foram implantadas ações afirmativas em 21 instituições federais de ensino superior. Como observa Santos

(2013), apesar de se tratar de atos normativos internos das instituições, o Poder Executivo induzia fortemente essas iniciativas por dois mecanismos: incorporando os programas nos atos de criação de novas instituições e posicionando a ampliação de políticas de inclusão como diretriz do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

Portanto, mesmo antes da entrada em vigor da Lei nº 12.711/2012, o efeito conjunto das ações afirmativas de acesso ao ensino superior na esfera pública – em 2012 já havia 70 universidades públicas (estaduais e federais) adotando programas de ação afirmativa (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013, p. 308) – e na esfera privada já havia alterado significativamente a proporção entre brancos e negros nos bancos universitários: entre 1993 e 2011, os pardos passaram de 16,1% para 31,3%; os pretos passaram de ínfimos 2,1% para 5,8%; os brancos reduziram sua presença de 80% para 61,8% (PICANÇO, 2016, p. 118). Estudos voltados à realidade de instituições específicas também confirmam esses efeitos³.

2.2 O ano de 2012 como um marco

O ano de 2012 é um marco na história das ações afirmativas universitárias no Brasil. Apesar de os programas de reserva de vagas já estarem em vigor havia alguns anos, seus questionamentos judiciais eram frequentes, e a maioria dos posicionamentos de estudiosos e intelectuais com presença na grande mídia era contrária à correção moral e à validade jurídica das ações (CAMPOS; FERES JÚNIOR; DAFLON, 2013). Após dois anos de debates e audiências públicas

³ Sobre os efeitos dos primeiros anos de ações afirmativas por meio de bônus a estudantes negros e/ou egressos de escolas públicas na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), ver Peixoto e Braga (2012).

no STF, no bojo de uma ação impetrada pelo Partido Democratas em 2009 (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186), sobreveio uma decisão unânime (coisa um tanto rara no plenário do STF) no sentido da constitucionalidade do programa de reserva de vagas para negros da UnB (BRASIL, 2012b).

A decisão do STF deixou muito clara a inviabilidade jurídica das teses de que a reserva de vagas para negros no ensino superior constituiria uma medida “racista”, violadora do direito fundamental de igualdade e do princípio da meritocracia universitária⁴. Todos os clássicos argumentos da tese da higidez jurídica das cotas raciais universitárias (SARMENTO, 2006) foram considerados e validados nos votos que compuseram o acórdão do STF: reparação histórica ou justiça compensatória; justiça social redistributiva; igualdade de oportunidades; multiculturalismo e seus ganhos epistemológicos (especialmente o voto do relator, ministro Ricardo Lewandowski) (BRASIL, 2012b).

Com a decisão unânime do STF, opera-se o seguinte fenômeno na esfera pública e especialmente na academia: o debate sobre a validade jurídico-constitucional das cotas étnico-raciais praticamente se encerra, avultando a partir de então o estudo de suas possíveis modalidades e de seus efeitos concretos (GUARNIERI; MELO-SILVA, 2017).

O julgamento no STF que reconheceu a validade das cotas do programa da UnB terminou em abril de 2012; quatro meses depois, era aprovada no Congresso Nacional a Lei nº 12.711. Apesar de sua origem remontar a um Projeto de Lei de 1999 (PLC nº 73/1999), de autoria da deputada maranhense Nice Lobão, o conteúdo concreto da Lei nº 12.711/2012 nada tem a ver com o conteúdo daquele projeto de lei, o qual determinava que as universidades públicas estariam obrigadas a preencher 50% de suas vagas não pelo mecanismo tradicional dos concursos vestibulares, e sim com base nas notas obtidas pelos candidatos nas disciplinas cursadas no ensino médio (seja nas escolas públicas, seja nas escolas privadas). Portanto, a rigor não havia qualquer ação afirmativa no PLC nº 73/1999 (BRASIL, 1999), nem para atender a egressos de escolas públicas, nem para atender a minorias étnicas.

Na verdade, o conteúdo básico da Lei nº 12.711/2012 deriva de um projeto de lei de iniciativa do Executivo federal. Deste projeto de 2004 já constava a reserva de no mínimo 50% das vagas para egressos de escola pública, a serem preenchidas “por uma proporção mínima de autodeclarados negros e indígenas igual à proporção de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia

⁴ Apoando essas teses, ver Fry, Maggie, Maio, Monteiro e Santos (2007).

e Estatística – IBGE” (BRASIL, 2004, p. 2). A exposição de motivos do Executivo afirma que o projeto de lei foi gestado com a participação de “reitores representando suas universidades, entidades de classe dos docentes, representação dos estudantes, além de entidades que desenvolvem cursos preparatórios para vestibulares entre negros e carentes no âmbito da sociedade civil” (BRASIL, 2004, p. 3).

Essa orientação de inserir subcotas étnico-raciais no contexto mais geral de cotas sociais, proposta pelo Executivo federal em 2004 e finalmente aprovada pelo Congresso Nacional em 2012, foi desde o início dos anos 2000 a principal tendência dos programas de ação afirmativa no meio universitário brasileiro. Daí afirmar-se, levando em conta inclusive os argumentos esgrimidos no acórdão do STF antes mencionado, que a tradição brasileira de ações afirmativas no meio universitário “está longe de ser uma política típica do multiculturalismo” e tem como “lógica principal [...] a da justiça social, nos termos de um liberalismo igualitário” (FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2016, p. 287).

2.3 O período pós-Lei nº 12.711/2012 e a mensuração concreta dos seus efeitos

Se não inaugurou os programas de reserva de vagas universitárias, que já existiam havia vários anos, a Lei nº 12.711/2012 promoveu a unificação dos critérios objetivos que deveriam informar, a partir de então, os programas de todas as instituições federais. Vejamos os efeitos concretos das ações afirmativas do tipo reserva de vagas universitárias após 2012. Entre 2012 e 2016, a participação de estudantes oriundos do ensino médio em escolas públicas nas instituições federais de ensino superior passou de 55,4% para 63,6% (crescimento de 15%), ao passo que a participação de estudantes pardos, pretos e indígenas egressos de escolas públicas

passou de 27,7% para 38,4% (aumento de 39%) (SENKEVICS; MELLO, 2019, p. 194).

Estudo da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) indicou que, entre 2014 e 2018, a proporção de graduandos pretos e pardos nas instituições federais cresceu consideravelmente, razão que aumenta desde 2010 e superou em quase 8 pontos percentuais a de graduandos brancos em 2018 (51,2% contra 43,3%). Outro dado importante de tal levantamento é que, em 2018, 50,3% dos estudantes de instituições federais de ensino superior tinham renda familiar *per capita* de até 1 salário-mínimo e 70,2% tinham renda *per capita* familiar de até 1,5 salário-mínimo, proporção que era de 44,3% em 1996 e de 66,2% em 2014. Há uma conclusão incisiva de tal estudo sobre os efeitos da Lei nº 12.711/2012: “Até o advento da Lei de Cotas, em 2012, as IFES públicas da região Sudeste tinham sido bastante resistentes à adoção de políticas de ação afirmativa. A legislação forçou as federais a adotar tais políticas. As consequências, após 6 anos de funcionamento dos critérios, são visíveis” (V PESQUISA..., 2019, p. 24).

Como resultado da Lei nº 12.711/2012, a inclusão de grupos desprivilegiados (egressos de escola pública, negros e indígenas) nas instituições federais foi elevada a um nível bastante superior ao grau de inclusão vigente nas universidades estaduais (MACHADO; EURÍSTENES; FERES JÚNIOR, 2017, p. 24). Isso provocou que duas das principais universidades públicas estaduais do País, historicamente resistentes à adoção de política de cotas/reserva de vagas, decidissem fazê-lo a partir de 2017. A Universidade de São Paulo (USP) deliberou em 2017, por votação amplamente majoritária de seu Conselho Universitário, instituir um programa nos mesmos moldes previstos na Lei nº 12.711/2012: cotas sociais para egressos de escola pública chegando progressivamente a

50% das vagas totais em 2021, complementadas por subcotas étnico-raciais, em cada turno e curso, na mesma proporção de pretos, pardos e indígenas da população total do Estado. Os levantamentos mais recentes indicam uma grande transformação na composição social e étnico-racial dos alunos calouros da Universidade: em 2019, 40% dos calouros eram egressos da rede pública, e os calouros negros e indígenas perfizeram 25,2% do total, contra uma participação de apenas 6% em 2010 (BIAZZI; GALVÃO; SEIDL; MORENO, 2020).

A Universidade de Campinas (Unicamp), que já aplicava desde 2004 mecanismos de ação afirmativa e bônus nas notas de seu concurso vestibular para determinados segmentos populacionais (GUARNIERI; MELO-SILVA, 2017, p. 189-190), decidiu em 2017 implantar também cotas étnico-raciais, que passaram a valer a partir do vestibular de 2019. Os resultados foram logo sentidos: o número de negros aprovados na seleção para 2019 alcançou 38,2% do total, proporção que era de pouco mais de 20% entre 2016-2018 e de 15% em 2015 (FREITAS NETO, 2019).

2.4 Três temidos efeitos que as cotas universitárias não provocaram

Os críticos dos programas de cotas étnico-raciais nas universidades apontavam que essas políticas, por eles consideradas como racialistas e mesmo racistas, provocariam três efeitos perniciosos (FRY; MAGGIE; MAIO; MONTEIRO; SANTOS, 2007): a) tensionariam o ambiente social nos *campi*, que poderiam se transformar em palco de graves conflitos raciais; b) reduziriam sensivelmente o nível acadêmico do ensino e da pesquisa universitária, visto que os alunos cotistas não estariam de fato preparados para ingressar no nível superior e teriam rendimento bem abaixo da média nos cursos e disciplinas da

carreira; e c) aumentariam o grau de evasão dos cursos, consequência natural do fato de os alunos cotistas não estarem realmente preparados para cursar as disciplinas.

A literatura produzida desde os primeiros anos da década de 2000 indica que esses efeitos não se concretizaram (KARRUZ, 2018, p. 406; BEZERRA; GURGEL, 2012). Não houve incidentes graves de conflito racial nem tensionamento ou perigoso acirramento dos ânimos no ambiente universitário. É certo que as fraudes na autodeclaração podem ser vistas como uma espécie de disputa ou acirramento, mas o procedimento da heteroidentificação, já validado pelo STF, é capaz de resolver satisfatoriamente o problema (ver item 4.4 *infra*).

Quanto ao rendimento acadêmico dos alunos bolsistas, as pesquisas e levantamentos de campo indicam que, nas instituições privadas (bolsas do Prouni), não há diferença de rendimento entre bolsistas e não-bolsistas (CARVALHO, 2016, p. 343). Nas instituições públicas, em determinadas áreas do conhecimento (como as ciências da Saúde) o rendimento dos não cotistas costuma ser de fato superior ao dos cotistas, mas na média geral as diferenças não são consideráveis (CAVALCANTI; ANDRADE; TIRYAKI; COSTA, 2019; PINHEIRO, 2014).

3 A Lei nº 12.711/2012 cumpriu seus objetivos e já não precisa ser renovada?

A seção anterior mostrou que os programas de ação afirmativa no ensino superior, especialmente após a aprovação da Lei nº 12.711/2012, aumentaram sensivelmente a presença de negros e egressos de escolas públicas nos cursos superiores de graduação das universidades federais. Contudo, já seria a hora de dar por cumpridos os objetivos das ações? Parece-nos que não, visto

que ainda é manifesto o abismo social que separa brancos e negros em termos de níveis educacionais e acesso ao ensino superior.

Mesmo com os inegáveis avanços das últimas décadas na redução de disparidades, em 2018 ainda persistia uma taxa de analfabetismo (pessoas de 15 anos ou mais de idade) entre os negros (9,1%) que superava em 2,3 vezes a taxa de analfabetismo entre os brancos (3,9%). Há outro dado bastante significativo: entre os brancos de 18 a 24 anos que estudam, quase 80% estão matriculados no ensino superior, proporção que é de apenas 55,6% no caso dos estudantes negros (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019, p. 8).

De todo modo, há um argumento jurídico irresponsável para renovar e prosseguir com o programa de reserva de vagas universitárias da Lei nº 12.711/2012. A Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005/2014) determina que, até 2024, deve-se buscar atingir uma taxa líquida de matrícula na educação superior⁵ de 33% (BRASIL, 2014b). Uma clara evidência de que a missão dos programas de reserva de vagas universitárias ainda não está cumprida e de que deve ser renovada em 2022 é que essa meta de taxa líquida de matrícula na educação superior já foi alcançada com folga em 2018 para a população branca (36,1%), mas ainda está muito distante para a população negra (apenas 18,3%) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019, p. 7).

A Meta 12 do PNE não é nada ambiciosa; é verdadeiramente uma necessidade imperiosa para que o País abandone a situação de lamentável atraso histórico. Para que se tenha uma clara ideia do atual quadro brasileiro frente a seus vizinhos da América do Sul em termos de percentual da população entre 25 e 34 anos com nível superior completo: na Argentina, esse valor é de 40%; no Chile, de 33,7%; na Colômbia, de 29%; no Brasil, de apenas 19,6% (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2019, p. 6).

Se se indaga a respeito da representatividade atual dos negros no corpo docente das universidades públicas ou no corpo discente da pós-graduação *stricto sensu*, cresce a certeza da necessidade de seguir em frente com o programa de reserva de vagas após 2022. Na USP, por exemplo, apenas 1,8% dos mais de 5 mil professores são pardos, e o percentual de pretos é de 0,3%, sendo que em mais de 20 unidades não há sequer um professor negro (PINHO, 2019). Na pós-graduação brasileira, teses defendidas recentemente apontam que a proporção de brancos entre mestres e doutores é da ordem de 80% (CORDEIRO, 2017, p. 212; VENTURINI, 2019, p. 152).

⁵ A taxa líquida de matrícula na educação superior é a proporção entre o número de pessoas entre 18 e 24 anos que estão matriculadas no ensino superior e o número total de pessoas que perfazem a população com essa faixa etária.

Há, pois, dados mais do que suficientes para constatar a continuidade, especialmente na pós-graduação e no corpo docente das universidades, do fenômeno do “confinamento racial do mundo acadêmico brasileiro” denunciado por Carvalho (2005-2006). Levantamentos mais recentes indicam que, no serviço público federal, a categoria dos docentes é uma das mais resistentes em autodeclarar sua cor e, entre os docentes que a declaram, a proporção de brancos para negros é de aproximadamente três para um (MELLO; RESENDE, 2019, p. 171-174).

4 A renovação da Lei nº 12.711/2012

Ao promover a renovação da Lei nº 12.711/2012, o legislador deve levar em conta alguns aspectos.

4.1 Descumprimento da regra de monitoramento/avaliação anual do programa pelo Executivo

O art. 6º da Lei nº 12.711/2012 dispôs que o MEC e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República serão responsáveis pelo “acompanhamento e avaliação” do programa instituído pela lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio (Funai) (BRASIL, [2016a]).

Regulamentando essa regra legal, o Decreto nº 7.824/2012 instituiu e definiu (em seu art. 6º) a forma de composição do “Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio”. De modo a fazer cumprir o mandamento legal, determinou-se que tal comitê produza anualmente um “relatório de avaliação da implementação das reservas de vagas” (art. 7º) (BRASIL, [2017a]).

Contudo, por motivos que não conseguimos apurar por meio da análise da literatura, tais relatórios anuais não foram produzidos pelo Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio. Os estudos de monitoramento e avaliação do programa são feitos por acadêmicos⁶, instituições (como a Andifes) e grupos de pesquisa (como o Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa) com base em diversos repositórios de informação (dados do IBGE, Inep, Enem, Sisu), não havendo o fiel cumprimento da lei pelo MEC.

⁶ Ver, por exemplo, Mello e Senkevics (2018).

4.2 Distorções provocadas pela subcota baseada na renda familiar *per capita* de até 1,5 salário-mínimo

Os pesquisadores que se debruçam sobre o funcionamento e os efeitos das cotas universitárias (KARRUZ, 2018; MEDEIROS; MELLO NETO; GOMES, 2016; CARVALHO, 2016; CARVALHAES; FERES JÚNIOR; DAFLON, 2013) são unânimes na crítica à regra do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.711/2012, segundo o qual 50% das vagas atribuídas aos alunos egressos das escolas públicas “deverão ser [reservadas] aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) *per capita*” (BRASIL, [2016a]).

Essa regra, que não constava do projeto de lei enviado pelo Executivo à Câmara dos Deputados em 2004 (BRASIL, 2004), apresenta ao menos dois problemas. Em primeiro lugar, a regra provoca uma redundância ao introduzir um segundo critério socioeconômico no sistema das cotas, visto que ter cursado integralmente o ensino médio em escola pública já é um indicador usado pela lei exatamente para afastar das cotas a população dos estratos de renda mais elevados, que em geral cursa o ensino médio (e também o ensino fundamental) na rede privada. O principal problema da regra foi ter ignorado que historicamente os alunos que têm rendimento familiar abaixo de 1,5 salário-mínimo *per capita* representam muito mais do que 50% do contingente total de estudantes da escola pública. Ora, se a intenção da regra é beneficiar os alunos de escola pública com renda *per capita* menor, por que lhes reservar um percentual de vagas muito inferior à sua proporção na população total de egressos de escola pública?

Como afirmam Carvalhaes, Feres Júnior e Daflon (2013, p. 17), “os PPIs [pretos, pardos e indígenas] com renda mais alta têm uma cota igual à daqueles com renda baixa [50 x 50%]. Por serem minoritários dentro do grupo PPI, acabam por ter uma reserva proporcionalmente mais alta em relação ao seu contingente na escola pública”. Dados apresentados com base em levantamento a partir das inscrições no Enem nos primeiros anos da década de 2010 são ainda mais contundentes e preocupantes:

Estudantes com renda familiar igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo representam, em média, 98,6% dos estudantes de [escola] pública inscritos no Exame, mas só têm direito a 50% das vagas reservadas. Por outro lado, estudantes com renda familiar superior a 1,5 salário-mínimo têm a sua disposição 50% das vagas reservadas, mas só respondem por, em média, 1,3% dos inscritos (MEDEIROS; MELLO NETO; GOMES, 2016, p. 11).

Sabe-se que algumas poucas escolas públicas de ensino médio (colégios de aplicação de universidades, institutos federais de educação, ciência e tecnologia e colégios militares) são conhecidas pelo fato de seus alunos

terem notas no Enem similares ou mesmo superiores às melhores escolas da rede privada. Por isso, muitos pesquisadores sugerem que os egressos dessas escolas públicas não deveriam ser enquadrados nos beneficiários das cotas universitárias (SANTOS, 2012, p. 309). Se se leva em conta que os alunos dessas escolas públicas – por assim dizer *de elite* – apresentam também as mais altas rendas *per capita* entre a população total de estudantes da escola pública, vê-se que tais alunos também desfrutam – a nosso ver injustamente – de outra vantagem: mesmo representando muito menos do que 50% do público que pode acessar as cotas, têm para si disponíveis 50% das vagas reservadas – exatamente os 50% que sobram após a distribuição aos alunos com renda familiar *per capita* de até 1,5 salário-mínimo.

4.3 Concursos públicos de docentes universitários com burla indireta à lei da cota de 20% para negros

Em todos os países em que tem sido implantada nas últimas décadas, a ação afirmativa no âmbito do ensino superior adota como um de seus principais fundamentos e objetivos a pluralidade e a diversificação de culturas e etnias no meio universitário, com todos os ganhos heurísticos e epistêmicos daí decorrentes (BOWEN; BOK, 2004, p. 317-363) e sem prejuízo dos efeitos sociais extremamente positivos em termos de aumento da autoestima de etnias historicamente discriminadas e estigmatizadas, como é o caso dos negros na sociedade brasileira (MOREIRA, 2019, p. 195-240).

No acórdão em que o STF declarou por unanimidade a constitucionalidade das cotas étnico-raciais da UnB, ganhou destaque o argumento de que as cotas levariam à “comunidade acadêmica” um maior “pluralismo de ideias” e a ela incorporariam “valores culturais diversi-

ficados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes” (itens V e VI da ementa oficial) (BRASIL, 2012b, p. 3). Parece desnecessário lembrar que, para que isso de fato ocorra, é preciso haver mais heterogeneidade e diversidade étnica não só no corpo discente, mas também – e quiçá principalmente – no corpo docente.

Em 2005, depois de constatar que “não deve passar de 500 o número de professores negros” entre os aproximadamente 45 mil professores universitários então ativos nas universidades federais, o professor da UnB José Jorge de Carvalho propugnou que pelo menos 20% das vagas novas abertas nas universidades para contratação de professores fossem reservadas para candidatos negros aprovados nos concursos públicos (CARVALHO, 2006, p. 178-179). Aproximadamente dez anos depois, a Lei nº 12.990/2014 apresentou exatamente essa regra básica, não só para o caso dos docentes universitários, mas para concursos públicos federais em âmbito geral. Publicada essa lei, tudo indicava que finalmente teriam sido abertas as portas da diversidade e se iniciaria o processo de lento *enegrecimento* do corpo docente universitário; entretanto, a maioria dos concursos públicos aferra-se caprichosamente à regra do art. 1º, § 1º, da Lei (“A reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três)”) (BRASIL, 2014a) e impede que ela atinja seus tão esperados efeitos.

Mello e Resende (2019) examinaram mais de três mil editais de concursos de docentes em 63 universidades federais entre 2014 e 2018 e constataram que, das 15.055 vagas identificadas, apenas 742 foram reservadas para negros (menos de 5%) e 388 para pessoas com deficiência (menos de 3%). É que a grande maioria dos editais, mesmo quando oferecem dezenas de vagas, restringem a reserva de 20% para candi-

dados negros a situações em que haja uma oferta de três ou mais vagas por “área específica de conhecimento”, “disciplina/área de conhecimento” etc.

Os autores demonstram que esse fracionamento do cálculo das vagas configura má-aplicação da Lei de Cotas e já havia sido previsto e rechaçado por publicações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da própria Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Além disso, lembram os mesmos autores que, para não haver dúvidas sobre a questão, o próprio acórdão do STF que declarou em 2017 por unanimidade a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014 afirmou em sua ementa que “os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas” (item III da ementa oficial) (BRASIL, 2017b, p. 3).

Nem seria a rigor necessário, mas caso persista a resistência de algumas universidades⁷ a aplicar corretamente a Lei nº 12.990/2014 aos concursos para docentes universitários, o legislador federal deverá aproveitar a oportunidade da revisão da política de cotas universitárias (Lei nº 12.711/2012) para também aperfeiçoar a redação da Lei nº 12.990/2014, no sentido de deixar expresso que deve haver reserva de vagas (adotando-se, por exemplo, as soluções técnicas apontadas por Mello e Resende (2019)) mesmo quando os editais prevejam menos de três vagas para cada disciplina ou área específica de conhecimento.

Ainda a propósito da Lei nº 12.990/2014, a regra de seu art. 3º (“os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso”) (BRASIL, 2014a) deve servir de guia para o legislador federal na revisão e aperfeiçoamento da Lei nº 12.711/2012. O que hoje é somente uma faculdade às instituições de ensino segundo o art. 14, parágrafo único, da Portaria nº 18/2012 do MEC (BRASIL, 2012a) deve ser transformado em regra cogente pelo legislador. Essa mudança é essencial para que os estudantes egressos de escola pública cujas notas no Enem permitem sua aprovação nas vagas de concorrência ampla não concorram nem tirem oportunidades dos demais candidatos às vagas reservadas.

4.4 Fraudes na autodeclaração e necessidade de mecanismos de heteroidentificação

A constituição política de uma identidade evoca múltiplas percepções do ser no mundo e, com isso, ao mecanismo de autodeclaração, já bastante

⁷Essa resistência parece ser mais uma manifestação do conhecido fenômeno da “política da má vontade na implantação das cotas étnico-raciais”. Ver Goldman e Banaggia (2017).

comum nos processos de ingresso nas instituições de ensino superior, é necessário se acoplar o mecanismo da heteroidentificação, permitindo que o olhar do outro também contribua na construção identitária, que, para os fins específicos das ações afirmativas ora em análise, se atrela fortemente aos aspectos fenotípicos (DIAS; TAVARES JUNIOR, 2018). A aliança de dois mecanismos como autodeclaração e heteroidentificação impõe-se por conta dos recorrentes casos de fraudes nos processos seletivos, que demandaram posturas mais efetivas e técnicas para determinar balizamentos que legitimem o ingresso por meio de discriminação positiva, como é a ação afirmativa em questão.

As fraudes na autodeclaração são bastante numerosas e preocupantes. Em 2019 na UFMG, dos 4.084 alunos que se autodeclararam negros e foram convocados para a heteroidentificação, o expressivo número de 1.614 (39,5%) sequer compareceu perante a comissão (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2020). Realidade semelhante ocorreu na Unicamp: no processo seletivo de 2019/2020, dos 1.144 candidatos auto-declarados pretos ou pardos que fizeram opção pelo sistema de cotas, 270 (23,6%) sequer compareceram perante a comissão (UNICAMP..., 2020).

Percebe-se nessas tentativas de minar e fazer ruir as bases de uma estrutura equitativa quão acirrada é a disputa pelo acesso e controle do espaço epistêmico e do domínio monopolístico do saber encarnado na academia. O privilégio concedido pela branquitude é tão forte que se incrusta em todos os símbolos de poder e deles não pretende afastar-se. O acesso à escolaridade, ao saber legitimado pela academia, é um símbolo importante que demarca o espaço de hegemonia. Por isso, fraudar esse sistema montado para romper com a lógica opressora é também uma forma de deslegitimar qualquer estratégia emancipatória para a população negra.

Importa registrar que o procedimento administrativo de heteroidentificação foi adotado pelo legislador na lei que reservou aos negros 20% das vagas de concursos públicos federais (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 12.990/2014), cuja constitucionalidade o STF examinou e validou expressamente no acórdão da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41, em cuja tese consta: “É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa” (BRASIL, 2017b, p. 3).

Assim, visando a evitar que instituições deixem de adotar o necessário procedimento da heteroidentificação, sugere-se que em 2022 o legislador inclua na Lei nº 12.711/2012 uma previsão expressa de adoção desse instituto. Uma disciplina bastante equilibrada da heteroidentificação como mecanismo complementar à autodeclaração e em

total respeito aos direitos individuais consta da Portaria Normativa nº 4/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2018).

4.5 Cotas também na pós-graduação como importante medida na revisão da Lei nº 12.711/2012

A Lei nº 12.711/2012 não dispõe sobre reserva de vagas nos cursos de pós-graduação. Valendo-se da autonomia universitária, algumas instituições lançaram programas próprios de reserva de vagas, como a Universidade Federal de Goiás, que, por Resolução de seu Conselho Universitário, determinou em 2015 que pelo menos 20% das vagas dos editais de todos os cursos da pós-graduação seriam reservadas para pretos, pardos e indígenas.

Em 2016, o MEC editou a Portaria Normativa nº 13, com o objetivo de induzir ações afirmativas na pós-graduação, determinando que as instituições federais de ensino superior apresentassem em 90 dias propostas sobre inclusão de negros, indígenas e pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação. A mesma Portaria determinou a adoção de duas medidas concretas que nunca chegaram a ser cumpridas: a Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) deveria coordenar ações para incluir no censo da pós-graduação o acompanhamento de medidas de ação afirmativa, e o MEC deveria instituir Grupo de Trabalho para monitorar as ações propostas na Portaria (BRASIL, 2016b).

A partir de 2017, muitas universidades seguiram a orientação da Portaria Normativa MEC nº 13/2016 e criaram programas de reserva de vagas na pós-graduação. Venturini (2019) apurou que, no início de 2018, mais de 25% dos programas de pós-graduação (mestrado e doutorado) de universidades públicas já continham

alguma forma de ação afirmativa, principalmente sob a modalidade de reserva de vagas, seja na ampla concorrência, seja em vagas suplementares. Contudo, esse movimento das universidades a partir de 2017 foi visto com contrariedade pelo governo federal. Isso ficou explícito quando, em junho de 2020, o Ministro da Educação revogou a Portaria Normativa nº 13/2016. Sobreveio forte pressão política contra tal medida, o que levou o governo federal a tornar sem efeito aquela revogação (BRASIL, 2020).

O quadro atual é, portanto, complexo: cerca de 25% das universidades públicas adota desde 2017 ações afirmativas em seus programas de pós-graduação, mas uma parte considerável delas resiste a adotar tais medidas, especialmente por temer que isso possa prejudicar a avaliação dos programas pela Capes (VENTURINI, 2019, p. 293). Esse temor não é infundado, como ficou claro com a notícia de que a revogação da Portaria Normativa nº 13/2016 fora sugerida ao Ministro da Educação pelo próprio Presidente da Capes (LINDNER; VARGAS, 2020).

A inserção de cotas nos programas de pós-graduação das universidades diz muito sobre o dilema da intelectualidade negra. Ser negra ou negro e ser, ao mesmo tempo, intelectual significa situar-se num lugar fronteiro, pois os que fazem parte do grupo subalterno não são naturalizados como seres pensantes e produtores de saberes, de conhecimento científico. Por um lado, surge um estranhamento do grupo de origem daquele corpo desgarrado e, por outro lado, há uma enorme dificuldade de inserção e integração ao grupo ao qual se ascende – o grupo dos acadêmicos. O sistema de cotas, ao ser aplicado para a formação de negros na pós-graduação, insere-se nessa fronteira e aponta complexidades mais profundas quanto aos processos de reparação histórica e promoção de igualdades, que a inclusão do alunado na graduação não dá conta, por si, de resolver.

West (1999) adverte que, para os intelectuais negros, o modelo burguês de atividade intelectual é problemático. Por um lado, a herança racista – aspectos dos efeitos de exclusão e representação das instituições acadêmicas brancas – coloca os intelectuais negros na defensiva: há sempre a necessidade de afirmar e defender a humanidade do povo negro incluindo sua habilidade e capacidade para raciocinar logicamente, pensar coerentemente e escrever lucidamente (WEST, 1999). O peso dessa fronteira, inescapável para estudantes negros na academia branca, tem determinado o conteúdo e o caráter da atividade intelectual negra. Na perspectiva de resistência, a presença de corpos negros na academia manifesta-se como ponto de deslocamento de saberes, especialmente na pós-graduação. O monopólio da produção científica e o domínio do saber considerado relevante, com a implementação de políticas inclusivas, passam a ser questionados e disputados.

É preciso avançar nas práticas de ação afirmativa também na pós-graduação, especialmente fazendo-as acompanhar de mudanças epistemológicas que legitimem saberes localizados em lugares até então tidos como periféricos e sem importância (ALCOFF, 2016). Há uma necessidade de reconhecimento e valorização de experiências de vida, de práticas ancestrais, de particularidades e parcialidades que a academia do privilégio insiste em desconsiderar sistematicamente.

Uma intelectual e feminista negra interseccional que venha a ocupar o espaço acadêmico elitizado da pós-graduação rapidamente perceberá o quanto seu saber é menosprezado e ridicularizado e como suas experiências terão menor importância, mesmo ciente de que a construção da ciência, segundo o feminismo negro, é inseparável da prática transformadora. Hooks (2013), fortemente embasada pelas teorias emancipatórias de Paulo Freire, menciona

a importância da autoridade da experiência e como o conhecimento adquirido fora dos livros, nas vivências individuais e coletivas, também importam para a construção do conhecimento científico. Entretanto, a insistência na defesa de uma neutralidade científica por aqueles que se autoproclamam cientistas e detentores do saber válido apresenta-se como ferramenta discriminatória utilizada com o intuito de perpetuar privilégios e deslegitimar discursos importantes, mas vindos de outros lugares. Haraway (1995) adverte que não é possível fazer ciência objetiva sem posicionamento e propõe um tipo de conhecimento que insiste na diferença irreduzível e na multiplicidade radical dos conhecimentos locais, buscando acomodar projetos científicos feministas críticos e paradoxais.

4.6 Necessidade de induzir mecanismos para aprofundar a pluralidade, o debate epistemológico e se precaver contra a prática da *tokenização*

Com o processo de inclusão e a consequente presença de corpos negros na academia, permite-se o surgimento de um espaço de diálogo e tensionamento de relações, fazendo emergir dilemas socioeconômicos – e também intelectuais, metodológicos e epistemológicos –, bem no centro de um terreno criado intencionalmente para não ter que lidar com essas questões, um terreno hegemônico, agora irreversivelmente maculado. A academia tem-se tornado a fronteira (material e imaterial) com outros espaços que são de domínio colonial. Essa posição de fronteira permite que grupos díspares convivam e desenvolvam-se em integração uns com os outros e, ao mesmo tempo, intensifica conflitos e exacerba diferenças. Muitas dessas disputas, no entanto, desenvolvem-se no campo simbólico, não são captadas por pesquisas quantitativas, o que torna ainda mais complexo o debate.

A pressão por uma transformação na academia pela diversidade e inclusão, que antes ocorria de fora para dentro, passa agora a ocorrer de dentro para fora. Ainda que não se viva um clima de graves distúrbios e ameaças como indicavam as previsões pessimistas e exageradas dos críticos de primeira hora das cotas universitárias (ver seção 2.4), apresenta-se um quadro de universidade em disputa, com todos se mobilizando para reafirmar sua presença (seja ela privilegiada ou não), defender seu espaço e delimitar território. Acoplam-se, portanto, ao mecanismo das ações afirmativas muitas outras ferramentas que pretendem ora aprimorar o seu uso, ora criar um ambiente prejudicial, virótico e detonador a fim de deslegitimar a utilidade igualitária e inclusiva. Tais ferramentas são implementadas pelos que protagonizam e compõem o cenário de disputa, tanto pelos que não aceitam dividir o espaço até então ocupado de forma hegemônica e controlada como pelos oprimidos que almejam reconhecimento e ascensão à condição de intelectuais negros.

Como uma ferramenta nociva acoplada à tecnologia disruptiva das ações afirmativas encontramos a *tokenização* (EDDO-LODGE, 2019), que se apresenta como um esforço falacioso que objetiva incluir minorias num determinado espaço para, com isso, fazer parecer que há igualdade e equidade de acesso e permanência. O *token*, expressão originária da informática e direcionada inicialmente para o mercado financeiro, é compreendido, no âmbito da discussão racial, como um método estratégico de contra-argumentação utilizado para refutar acusações de práticas discriminatórias. A construção argumentativa da *tokenização* pode fortalecer-se quando é usada para alegar que já há negros no espaço e, portanto, não são necessárias práticas inclusivas, como também quando aponta negros no espaço para contradizer e desautorizar alegações de práticas insti-

tucionais racistas. A *tokenização* configura-se, pois, como prática discriminatória indireta. Moreira (2017) explica que a discriminação indireta está marcada pela ausência de intencionalidade explícita de discriminar pessoas. Isso pode ocorrer porque não há uma previsão das consequências que tal prática pode acarretar ou porque existe uma intencionalidade encoberta de prejudicar membros de determinado grupo oprimido (MOREIRA, 2017).

A *tokenização* pode materializar-se no meio acadêmico por meio da mera evidenciação da presença física de negras e negros num espaço de acesso até então privilegiado e restrito, servindo como contra-argumento retórico a iniciativas que pugnem por mais medidas inclusivas e que induzam a uma efetiva diversidade no ambiente educacional. É contra essas armadilhas que se deve lutar. A *tokenização* não deve apresentar-se como argumento de racionalidade.

A presença de negros no espaço acadêmico ainda é um fato recente e serão necessárias décadas para que uma reparação se faça sentir de forma eficiente. O processo de enegrecimento institucional é paulatino e complexo. Mayorga e Souza (2010, p. 222) demonstram em seus estudos que “uma política de ação afirmativa deve contemplar ações e proposições que garantam o acesso, mas sobretudo a permanência bem-sucedida de estudantes negros e de origem popular na universidade pública”. Num contexto de grave crise econômica duradoura e constante ataque às universidades públicas, esse desafio é ainda maior.

A partir da obra de Paulo Freire sobre a teoria da conscientização desenvolveu-se a Teoria do Empoderamento, que consiste na mobilização dos corpos oprimidos para a emancipação política e social (BERTH, 2018). Essa ferramenta emancipatória, quando acoplada à tecnologia das ações afirmativas, permite a criação de formas de resistência que promovam transfor-

mações epistêmicas revolucionárias de modo a elevar o oprimido recém-integrado ao espaço acadêmico à condição de intelectual negro ou negra. Esse processo não ocorre de forma subjetiva, partindo do oprimido, mas por meio de mudanças metodológicas e combate a práticas discriminatórias que gravitam na academia. Desse modo, o empoderamento é um processo dirigido para a transformação da natureza e direção das forças sistêmicas que marginalizam negros, mulheres e outros setores excluídos em determinados contextos.

Como defendem Mayorga e Souza (2010), a implementação das ações afirmativas não deve ser vista como medida bastante por si. São necessárias outras intervenções complementares que permitam a implosão do modelo opressor perpetuado pelo privilégio (WESTERN STATES CENTER, 2003). Há que combater as práticas de *tokenização* e as que deslegitimem outros saberes, localizados em outros “lugares”. É preciso abertura epistêmica para poder questionar o que é considerado ciência, o que pode ser tido como conhecimento científico. É preciso potencializar o corpo negro para que ele possa expandir-se pelo espaço acadêmico em disputa e fazer-se ouvir partindo do lugar de onde ele fala, sem desmerecê-lo ou deslegitimá-lo. O negro precisa acessar e poder permanecer de forma exitosa nas universidades públicas.

Para que o espaço acadêmico se mostre realmente diverso e inclusivo, é necessário que na graduação e nos programas de pós-graduação sejam acoplados à reserva de vagas outros mecanismos de emancipação epistemológica, como a formação de instâncias institucionais de pesquisa (grupos de estudo, ciclos de seminários, associações de discentes, novas disciplinas curriculares) que induzam à introdução de novas leituras de mundo, partindo do olhar historicamente subalterno, apontando o problema do pensamento europeu universalizado

e provocando a oferta das considerações críticas das chamadas “epistemologias do sul” (SANTOS; MENESES, 2013). Para tanto, serão necessários esforços institucionais e abertura metodológica do corpo acadêmico, preparando discentes para produzir saberes situados (HARAWAY, 1995) que emancipem de um modo mais profundo que o provocado unicamente pela reserva de vagas.

5 Conclusão

Com a implementação da política de reserva de vagas no início dos anos 2000, inicia-se um processo de enegrecimento da universidade pública brasileira. Por óbvio, a possibilidade de o negro acessar espaços dominados há séculos pelo opressor representa um avanço fundamental, irrefutável e urgente para que o valioso preceito constitucional da igualdade possa enfim materializar-se. Entretanto, junto com o uso da nova tecnologia impõe-se uma série de inovações no espaço acadêmico, construído historicamente para abrigar o sujeito opressor cercado de privilégios.

O uso das ações afirmativas exige novas formas de ver e pensar o espaço, as metodologias e epistemologias que gravitam em torno do saber localizado na academia (que, em geral, se vangloria de deter a exclusiva prerrogativa de produzir ciência). Num espaço de dominação da elite branca, a presença do negro traz diversas repercussões de ordens distintas que devem ser cuidadosamente investigadas.

O dissenso sobre a própria implementação das ações afirmativas já é forte indício do que se pode esperar desse espaço, que permanece em disputa. A disputa aqui não é simplesmente por acesso ao espaço; há também, e de forma robusta e acintosa, uma disputa por reconhecimento do oprimido como intelectual negro ou negra, o que implica permitir ao negro apossar-se do

espaço e sentir-se pertencente. Porém, entre a leve sensação de pertencimento e a real concretização desse fenômeno há um abismo epistêmico. É necessária a implementação de novas e revolucionárias epistemologias que legitimem saberes localizados em lugares os quais a academia não vê senão como interessantes objetos de suas pesquisas.

A pesquisa levada a cabo com este estudo permite afirmar que a Lei nº 12.711/2012 surtiu efeitos palpáveis e muito positivos, mas ainda insuficientes para se dar por terminada a missão histórica das ações afirmativas no ensino superior brasileiro. Por isso mesmo, sugere-se ao legislador federal que confirme e renove essa política pública em 2022.

O estudo verificou que os mecanismos governamentais de monitoramento e avaliação da política de reserva de vagas previstos na Lei nº 12.711/2012 não estão funcionando a contento, o mesmo devendo ser dito em relação à efetiva reserva de vagas para negros em concursos públicos de docência em nível superior – Lei nº 12.990/2014. Enquanto esta lei não surtir todos os seus efeitos em relação a essas vias de acesso aos postos de maior prestígio acadêmico na universidade, os propósitos da política de ação afirmativa no ensino superior não serão atingidos. Na revisão da Lei nº 12.711/2012 a ser efetuada em 2022 sugere-se também a revisão da problemática subcota baseada na renda familiar *per capita* de até 1,5 salário-mínimo, a previsão explícita das comissões de hetero-identificação no próprio corpo da lei, além da introdução de políticas de ação afirmativa também nos programas de pós-graduação, medida já implementada por muitas universidades e que poderá contribuir para finalmente pôr fim ao secular “confinamento racial do mundo acadêmico brasileiro”.

A revisão da Lei nº 12.711/2012 deve também incluir a discussão democrática e plural de mecanismos cuja adoção viabilize, além do acesso, a permanência epistemologicamente enriquecedora de estudantes negros na universidade (na graduação e pós-graduação), de modo a fazer com que a reserva de vagas não seja reduzida a uma prática desmobilizadora de simples *tokenização*.

Sobre os autores

Marciano Seabra de Godoi é doutor em Direito Financeiro e Tributário pela Universidade Complutense de Madri, Madri, Espanha; mestre em Direito Tributário pela Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; pós-doutor pela Universidade Autônoma de Madri, Madri, Espanha; professor e coordenador do programa de pós-graduação em

Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil;
professor da Faculdade Mineira de Direito, Belo Horizonte, MG, Brasil.
E-mail: m.godoi@rolimvlc.com

Maria Angélica dos Santos é mestra em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; doutoranda do programa de pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.
E-mail: profmariaangelicasantos@gmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

GODOI, Marciano Seabra de; SANTOS, Maria Angélica dos. Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 11-35, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p11

(APA)

Godoi, M. S. de, & Santos, M. A. dos (2021). Dez anos da lei federal das cotas universitárias: avaliação de seus efeitos e propostas para sua renovação e aperfeiçoamento. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 58(229), 11-35. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p11

Referências

ALCOFF, Linda Martín. Uma epistemologia para a próxima revolução. Tradução de Cristina Patriota de Moura. *Revista Sociedade e Estado*, [Brasília, DF], v. 31, n. 1, p. 129-143, jan./abr. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922016000100007>. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/6082/5458>. Acesso em: 19 nov. 2020.

ALMEIDA, Wilson Mesquita de. Prouni e o acesso de estudantes negros ao ensino superior. *Revista Contemporânea de Educação*, [Rio de Janeiro], v. 12, n. 23, p. 89-105, jan./abr. 2017. DOI: <https://doi.org/10.20500/rce.v12i23.3224>. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/3224/7585>. Acesso em: 19 nov. 2020.

BERTH, Joice. *O que é empoderamento?* Belo Horizonte: Letramento, 2018. (Feminismos Plurais).

BEZERRA, Teresa Olinda Caminha; GURGEL, Claudio Roberto Marques. A política pública de cotas em universidades, enquanto instrumento de inclusão social. *Revista Pensamento & Realidade*, [São Paulo], ano 15, v. 27, n. 2, p. 95-117, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/12650/9213>. Acesso em: 19 nov. 2020.

BIAZZI, Renato; GALVÃO, Gustavo; SEIDL, Daniel; MORENO, Ana Carolina. Com cotas, USP quadruplica número de estudantes negros e indígenas em 10 anos. *GI*, São Paulo, 24 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/educacao/noticia/2020/01/24/com-cotas-usp-quadruplica-numero-de-estudantes-negros-e-indigenas-em-10-anos.ghtml>. Acesso em: 19 nov. 2020.

BOWEN, William G.; BOK, Derek Curtis. *O curso do rio: um estudo sobre a ação afirmativa no acesso à universidade*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, Centro de Estudos Afro-Brasileiros: Garamond, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 73, de 1999. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e dá outras providências. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, ano 54, n. 45, p. 9.546-9.547, 16 mar. 1999. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16MAR1999.pdf#page=78>. Acesso em: 19 nov. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 3.627, de 2004 (do Poder Executivo)*. Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=017F52D76DFE1AB3325B3D190D3BE637.node2?codteor=223564&filename=Avulso+-PL+3627/2004. Acesso em: 19 nov. 2020.

_____. *Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012*. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7824.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

_____. *Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005*. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

_____. *Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

_____. *Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014*. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

_____. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 19 nov. 2020.

_____. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 13, de 11 de maio de 2016. Dispõe sobre a indução de ações afirmativas na pós-graduação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 90, p. 47, 12 maio 2016b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/05/2016&jornal=1&pagina=47&totalArquivos=248>. Acesso em: 19 nov. 2020.

_____. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 18, de 11 de outubro de 2012. Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que trata a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 199, p. 16-17, 15 out. 2012a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/10/2012&jornal=1&pagina=16&totalArquivos=160>. Acesso em: 19 nov. 2020.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 559, de 22 de junho de 2020. Torna sem efeito a Portaria nº 545, de 16 de junho de 2020. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 118, p. 27, 23 jun. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/06/2020&jornal=515&pagina=27>. Acesso em: 19 nov. 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018. Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 68, p. 43-44,

10 abr. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/04/2018&jornal=515&pagina=43&totalArquivos=74>. Acesso em: 19 nov. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Declaratória de Constitucionalidade 41/DF*. Direito constitucional. Ação direta de constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do Pedido [...]. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Roberto Barroso, 8 de junho de 2017b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312447860&text=.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186/DF*. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. Alegada ofensa aos arts. 1º, *caput*, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, *caput*, 205, 206, *caput*, I, 207, *caput*, e 208, V, todos da Constituição Federal. Ação julgada improcedente [...]. Requerente: Democratas – DEM. Interessados: Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília – CEPE; Reitor da Universidade de Brasília; Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília – CESPE/UnB. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 26 de abril de 2012b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=269432069&text=.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

CAMPOS, Luiz Augusto; FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste. Administrando o debate público: O Globo e a controvérsia em torno das cotas raciais. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 11, p. 7-31, maio/ago. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522013000200001>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522013000200001&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 19 nov. 2020.

CARVALHAES, Flávio; FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste. O impacto da Lei de Cotas nos estados: um estudo preliminar. *Textos para Discussão GEMAA*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 1-21, 2013. Disponível em: <http://gema.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2018/03/TpD-gemaa-1.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

CARVALHO, José Jorge de. *Inclusão étnica e racial no Brasil: a questão das cotas no ensino superior*. 2. ed. São Paulo: Attar Editorial, 2006.

_____. O confinamento racial do mundo acadêmico brasileiro. *Revista USP*, São Paulo, n. 68, p. 88-103, dez./fev. 2005-2006. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i68p88-103>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13485/15303>. Acesso em: 19 nov. 2020.

CARVALHO, Márcia Marques de. Educação superior no Brasil: evolução, cobertura demográfica e resultados das ações afirmativas. In: TAFNER, Paulo; TOLOSA, Hamilton; FERREIRA, Léo da Rocha; BOTELHO, Carolina (org.). *Caminhos trilhados e desafios da educação superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2016. p. 313-352.

CAVALCANTI, Ivanessa Thaiane do Nascimento; ANDRADE, Cláudia Sá Malbouisson; TIRYAKI, Gisele Ferreira; COSTA, Lilia Carolina Carneiro. Desempenho acadêmico e o sistema de cotas no ensino superior: evidência empírica com dados da Universidade Federal da Bahia. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 24, n. 1, p. 305-327, mar. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1414-407720190001000016>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/aval/v24n1/1982-5765-aval-24-01-305.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. Evolução da educação superior privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010. *Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, Brasília, DF, n. 46, p. 7-12, ago. 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/160908_radar_46.pdf. Acesso em: 19 nov. 2020.

CORDEIRO, Ana Luisa Alves. *Políticas de ação afirmativa: implicações na trajetória acadêmica e profissional de afro-brasileiros/as cotistas egressos/as da UEMS (2007-2014)*. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande,

MS, 2017. Disponível em: <https://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/22854-ana-luisa-cordeiro.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

CORDEIRO, Maria José de Jesus Alves; DIALLO, Cíntia Santos; CORDEIRO, Ana Luisa Alves. Por que cotas para negros e negras na pós-graduação? *Revista Ensaios e Pesquisa em Educação e Cultura*, [Rio de Janeiro], v. 4, n. 6, p. 107-123, 2019. Disponível em: <http://costalima.ufrjr.br/index.php/REPECULT/article/view/280/625>. Acesso em: 19 nov. 2020.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. *Cadernos de Pesquisa*, [São Paulo], v. 43, n. 148, p. 302-327, jan./abr. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000100015>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v43n148/15.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (org.). *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. Canoas: IFRS Campus Canoas, 2018.

EDDO-LODGE, Reni. *Por que eu não converso mais com pessoas brancas sobre raça*. Tradução de Elisa Elwine. Belo Horizonte: Letramento, 2019.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ação afirmativa no Brasil: multiculturalismo ou justiça social? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 99, p. 257-293, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-6445257-293/99>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n99/1807-0175-ln-99-00257.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

FREITAS NETO, José Alves de. A política de cotas e os sistemas de ingresso da Unicamp. *O Globo*, [Rio de Janeiro], 25 fev. 2019. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/ciencia-matematica/post/politica-de-cotas-e-os-sistemas-de-ingresso-da-unicamp.html>. Acesso em: 19 nov. 2020.

FRY, Peter; MAGGIE, Yvonne; MAIO, Marcos Chor; MONTEIRO, Simone; SANTOS, Ricardo Ventura (org.). *Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GOLDMAN, Marcio; BANAGGIA, Gabriel. A política da má vontade na implantação das cotas étnico-raciais. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 60, n. 1, p. 16-34, 2017. DOI: <https://doi.org/10.11606/2179-0892.ra.2017.132062>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/132062/128281>. Acesso em: 19 nov. 2020.

GUARNIERI, Fernanda Vieira; MELO-SILVA, Lucy Leal. Cotas universitárias no Brasil: análise de uma década de produção científica. *Psicologia Escolar e Educacional*, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 183-193, maio/ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3539201702121100>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pee/v21n2/2175-3539-pee-21-02-00183.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. Tradução de Mariza Corrêa. *Cadernos Pagu*, [Campinas], n. 5, p. 7-41, 1995. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/1773/1828>. Acesso em: 19 nov. 2020.

HOOKS, Bell. *Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2019. (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 41). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 19 nov. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Censo da educação superior 2018: divulgação dos resultados*. Brasília, DF: Inep, 2019. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2019/apresentacao_censo_superior2018.pdf. Acesso em: 19 nov. 2020.

KARRUZ, Ana. Oferta, demanda e nota de corte: experimento natural sobre efeitos da Lei das Cotas no acesso à Universidade Federal de Minas Gerais. *Dados – Revista de Ciências Sociais*,

Rio de Janeiro, v. 61, n. 2, p. 405-462, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/001152582018157>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/dados/v61n2/0011-5258-dados-61-2-0405.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

LINDNER, Julia; VARGAS, Mateus. Presidente da Capes pediu para MEC acabar com incentivo a cotas na pós-graduação. *Estadão*, [São Paulo], 18 jul. 2020. Disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,presidente-da-capes-pediu-para-mec-acabar-com-incentivo-a-cotas-na-pos-graduacao,70003368196>. Acesso em: 19 nov. 2020.

MACHADO, Marcell; EURÍSTENES, Poema; FERES JÚNIOR, João. Políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais (2017). *Levantamento das Políticas de Ação Afirmativa GEMAA*, Rio de Janeiro, p. 1-26, dez. 2017. Disponível em: <http://gemma.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2018/10/Lev-Estaduais-2017.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

MAYORGA, Claudia; SOUZA, Luciana Maria de. Ação afirmativa na universidade: quando ruídos se tornam vozes. In: MAYORGA, Claudia (org.). *Universidade cindida, universidade em conexão: ensaios sobre democratização da universidade*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010. p. 203-233.

MEDEIROS, Hugo Augusto Vasconcelos; MELLO NETO, Ruy de Deus e; GOMES, Alfredo Macedo. Limites da Lei de Cotas nas universidades públicas federais. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, [Porto], v. 24, n. 6, p. 1-20, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v24.2200>. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275043450006>. Acesso em: 19 nov. 2020.

MELLO, Luiz; RESENDE, Ubiratan Pereira de. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. *Revista Sociedade e Estado*, [Brasília, DF], v. 34, n. 1, p. 161-184, jan./abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-201934010007>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-69922019000100161&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 19 nov. 2020.

MELLO, Ursula Mattioli; SENKEVICS, Adriano Souza. Panorama de dados e indicadores para o monitoramento da Lei de Cotas. In: BOF, Alvana Maria; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de (org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais*. Brasília, DF: Inep, 2018. v. 1, p. 275-300. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/5645920/Cadernos+de+Estudos+e+Pesquisas+em+Pol%C3%ADticas+Educacionais/5f44f857-48b5-4c11-89e7-66167603b562?version=1.2>. Acesso em: 19 nov. 2020.

MOREIRA, Adilson José. *O que é discriminação?* Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: Justificando, 2017.

_____. *Pensando como um negro*: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Contracorrente, 2019.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda; BRAGA, Mauro Mendes. Ações afirmativas no ensino superior e o programa de bônus para ingresso nos cursos de graduação da Universidade Federal de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*: RBEP, Brasília, DF, v. 93, n. 233, p. 166-188, jan./abr. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.93i233.465>. Disponível em: <http://rbepold.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/465/451>. Acesso em: 19 nov. 2020.

PICANÇO, Felícia. Juventude e acesso ao ensino superior no Brasil: onde está o alvo das políticas de ação afirmativa. *Latin American Research Review*, [s. l.], v. 51, n. 1, p. 109-131, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1353/lar.2016.0001>.

PINHEIRO, Juliene Saraiva Sena Peres. *Desempenho acadêmico e sistema de cotas*: um estudo sobre o rendimento dos alunos cotistas e não cotistas da Universidade Federal do Espírito Santo. 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufes.br/bitstream/10/2499/1/tese_7435_Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Final%20-%20Julienne%20Saraiva.pdf. Acesso em: 19 nov. 2020.

PINHO, Angela. Na USP, apenas 2,1% dos mais de 5.000 educadores são pretos ou pardos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 dez. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/>

educacao/2019/12/na-usp- apenas-21-dos-mais-de-5000-educadores-sao-pretos-ou-pardo.shtml. Acesso em: 19 nov. 2020.

SANTOS, Adilson Pereira dos. Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à Lei das Cotas. *Revista de Ciências Humanas*, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 289-317, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/RCH/article/view/3445/Itiner%C3%A1rio%20das%20A%C3%A7%C3%B5es%20Afirmativas%20no%20Ensino%20Superior%20P%C3%BAblico%20Bras>. Acesso em: 19 nov. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). *Epistemologias do sul*. São Paulo: Cortez, 2013.

SARMENTO, Daniel. Direito constitucional e igualdade étnico-racial. In: BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República. *Ordem jurídica e igualdade étnico-racial*. Brasília, DF: SEPPPIR, 2006. p. 59-108.

SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. O perfil discente das universidades federais mudou pós-Lei de Cotas? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 49, n. 172, p. 184-208, abr./jun. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/198053145980>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v49n172/1980-5314-cp-49-172-184.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

TACHIBANA, Thiago Yudi; MENEZES FILHO, Naercio; KOMATSU, Bruno. Ensino superior no Brasil. *Policy Paper*, [São Paulo], n. 14, p. 1-53, dez. 2015. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/09/Ensino-superior-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

UNICAMP veta ingresso de 69 alunos por cota. *Correio*, [Campinas], 1º maio 2020. Disponível em: https://correio.rac.com.br/_conteudo/2020/05/campinas_e_rmc/933448-unicamp-veta-ingresso-de-69-alunos-por-cota.html. Acesso em: 19 nov. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. *Mandados de segurança em números: cotas raciais*. Belo Horizonte: UFMG, 2020.

VENTURINI, Anna Carolina. *Ação afirmativa na pós-graduação: os desafios da expansão de uma política de inclusão*. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/40357439/A%C3%A7%C3%A3o_afirmativa_na_p%C3%B3s_gradua%C3%A7%C3%A3o_os_desafios_da_expans%C3%A3o_de_uma_pol%C3%ADtica_de_inclus%C3%A3o. Acesso em: 19 nov. 2020.

V PESQUISA Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES – 2018. Brasília, DF: Andifes: Observatório Fonaprace: UFU, 2019. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

WEST, Cornel. The dilemma of the black intellectual. In: _____. *The Cornel West reader*. New York: Basic Civitas Books, 1999. p. 302-315.

WESTERN STATES CENTER. *Dismantling racism: a resource book for social change groups*. Portland, OR: Western States Center, 2003. Disponível em: <https://resourceharingproject.org/sites/resourceharingproject.org/files/DismantlingRacismforSocialChangeGroups.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João. Ação afirmativa e desenvolvimento. In: _____. (org.). *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas*. Brasília, DF: Ed. UnB, 2006. p. 9-45.

“Esse silêncio todo me atordoia”

A surdez e a cegueira seletivas para as dinâmicas raciais nas Relações Internacionais

KARINE DE SOUZA SILVA

Resumo: A disciplina das Relações Internacionais está intimamente relacionada com as hierarquias raciais. Entretanto, paradoxalmente, as dinâmicas da raça têm sido silenciadas nas análises do sistema internacional pelas teorias hegemônicas da área. Este artigo objetiva evidenciar os silêncios que concorrem para a perpetuação do racismo como eixo fundante da disciplina e afirmar a necessidade de introduzir a raça e a branquitude como categorias analíticas fundamentais no estudo das Relações Internacionais e das relações de poder no sistema-mundo. Este artigo tem sua base teórica nas epistemologias anticoloniais, pós-coloniais e decoloniais, porque estas permitem compreender como o padrão de dominação colonial fundado na raça e no gênero ainda segue em operação. Reconhecer as interações entre raça e poder é condição *sine qua non* para corrigir as deformações em leituras produzidas pela disciplina sobre o sistema-mundo e para viabilizar horizontes emancipatórios baseados em sociabilidades não hierarquizadoras.

Palavras-chave: Relações Internacionais. Colonialidade. Branquitude. Raça.

“All this silence stuns me”: the selective deafness and blindness of the race in International Relations

Abstract: The discipline of International Relations is closely related to racial hierarchies. However, and paradoxically, race dynamics have been systematically silenced from analyzes of the international system by hegemonic theories in the field. This article aims to make visible the silences that contribute to the perpetuation of racism as the founding axis of the discipline, and to affirm the need to introduce race and whiteness as fundamental analytical categories in the study of International Relations and power relations in the world-system. The theoretical basis of this study is based on anti-colonial, post-colonial and decolonial epistemologies

Recebido em 11/9/20
Aprovado em 11/1/21

because they allow us to understand how the pattern of colonial domination based on race and gender is still in operation. Recognizing the interactions between race and power is not a sine qua non condition to correct the deformations in readings produced by the discipline on the world-system and to enable emancipatory horizons based on non-hierarchical sociability.

Keywords: International Relations. Coloniality. Whiteness. Race.

Introdução

A disciplina das Relações Internacionais (RI) está intimamente relacionada com as hierarquias raciais. O racismo é um regime de opressão que serve para alijar determinados grupos da disputa pelo poder e da distribuição de recursos (SCHUCMAN, 2012) tendo a branquitude patriarcal euro-estadunidense como sujeito norteador, organizador e normatizador das RI. Entretanto, de modo paradoxal, as dinâmicas da raça têm sido sistematicamente silenciadas das análises do sistema internacional pelas teorias hegemônicas da área. Partindo do pressuposto de que a raça “é elemento integral da política mundial” e não apenas mera perspectiva (ZVOBGO; LOKEN, 2020), e que “racismo não é apenas um assunto doméstico” (SHILLIAM, 2020), este artigo objetiva evidenciar os silêncios que concorrem para a perpetuação do racismo como eixo fundante da disciplina e afirmar a necessidade de introduzir a raça e a branquitude como categorias analíticas fundamentais no estudo das RI. De fato, é necessário perceber que o racismo faz parte da ontologia e da construção de saber da disciplina.

O debate aqui proposto insere-se nos campos tanto ontológico como epistemológico, ou seja, no âmbito da constituição, produção e reprodução do saber da disciplina. A política internacional está vocacionada ao estudo do poder. As relações raciais são relações de poder, compreendidas de forma estrutural. Entretanto, no núcleo dessa disciplina que estuda o poder, embora a raça seja um fator intrínseco nas relações de poder no sistema-mundo colonial moderno (QUIJANO, 2009), não se colocam em discussão racismo e raça como categorias analíticas. Um dos motivos é que a parte subalternizada dessa relação não é reconhecida como sujeito político nem epistêmico. O diálogo é uma negociação entre o sujeito que emite e o que escuta. Para haver a interlocução, é necessário que os interlocutores se reconheçam. Nas relações de poder hierárquicas, o não reconhecimento do outro é uma forma de manter as hegemonias.

Este artigo subverte a forma tradicional de exposição das ideias ao apresentar os argumentos em diálogo com a canção *Cálice*, de Gilberto Gil e Chico Buarque, por entender que a arte é também uma forma de conhecimento válido e de ação política. A base teórica deste estudo situa-se nas epistemologias anticoloniais, pós-coloniais e decoloniais, pois permitem compreender como o padrão de dominação colonial fundado na raça e no gênero continua operando. Entender as interações de raça e poder no sistema internacional e insurgir-se contra elas são condições necessárias para corrigir as deformações nas leituras produzidas pela disciplina sobre o sistema-mundo e, em última instância, para viabilizar horizontes emancipatórios e includentes, baseados em fórmulas de sociabilidades não hierarquizadoras.

Quero lançar um grito desumano Que é uma maneira de ser escutado

Este texto parte do desassossego de uma intelectual negra, uma *outsider within* (COLLINS, 2016) que entende que o saber é situado e corporificado; por isso, é importante que os sujeitos produtores de narrativas e de conhecimento se manifestem. Ele trata de ausências, silenciamentos e não lugares desumanizadores em essência. O silêncio comunica, e muito. Silêncio também é forma de discurso que, intencionalmente ou não, mantém o *status quo* e reforça as estruturas de dominação que oprimem nações e pessoas, ao passo que calam suas vozes, soterram suas memórias e mostram convivência com a violência, seja intersubjetiva, seja institucional, organizada ou não, que elimina e marginaliza narrativas, agências e corpos.

Como ficção jurídica, o Estado-nação é formado por indivíduos. Estados colonizadores não só têm negado os atributos da soberania de nações outrora colonizadas, silenciando-as e/ou

tornando-as periféricas, como também têm sido responsáveis por processos de opressão contra populações racializadas pelo colonialismo. No campo disciplinar, ocorrem os apagamentos por meio da distorção ou omissão de fatos e de ativismos, e/ou por negativa de autorização discursiva a autores indígenas e negros e, sobretudo, às mulheres. Falar é poder, é uma “forma de existir para o outro” (FANON, 2008). Além do silenciamento das memórias, uma das violências epistêmicas é a desautorização discursiva. O *desempoderamento* está intimamente conectado com o silenciamento. Kilomba (2019) afirma que a desautorização da fala se dá por um processo de negação do sujeito pelo ouvinte. O controle da oitiva transmite a mensagem do não pertencimento daquele corpo racializado a um determinado espaço de poder. Deste modo, vozes de intelectuais negras e indígenas são caladas para evitar a confrontação com as verdades do “outro”. Assim, a reprodução do sistema racista colonial nas estruturas produtoras de conhecimento mantém intactas as hegemonias (KILOMBA, 2019). Contudo, tais vozes desde sempre têm lançado estrondosos gritos. E não se calarão.

Pai, afasta de mim esse cálice

A disciplina de RI nasceu no início do século XX para cumprir uma agenda euro-estadunidense. Embora as narrativas dominantes vinculem a institucionalização do estudo das RI principalmente à Primeira Guerra e à promoção da paz mundial, ele estava associado também ao colonialismo e, especialmente, à partilha do continente africano, a qual teve na Conferência de Berlim (1884-1885) o sinal verde para acelerar o avanço neocolonialista das potências europeias. Du Bois (1915) escreveu que o principal motivo que conduziu à Primeira Guerra foram as aspirações imperialistas e de-

savenças das potências colonizadoras em solo africano. Segundo ele,

falam dos Bálcãs como o centro da tempestade da Europa e a causa da guerra, mas isso é mero hábito. Os Bálcãs são convenientes para as ocasiões, mas a posse de materiais e homens no mundo mais escuro é o verdadeiro prêmio que hoje está colocando as nações da Europa nas gargantas umas das outras (DU BOIS, 1915, tradução nossa).

Ainda nesse contexto, o fim da guerra hispano-americana (1898-1902), que aos Estados Unidos rendeu a posse de vários territórios “além-mar”, inaugurou a ação imperialista dessa nação que tomou emprestada dos europeus a justificativa derivada de uma discursividade imaginativa segundo a qual cabia ao “homem branco” o “fardo” de “civilizar povos atrasados” (DOTY, 1996). Não por acaso esse foi o momento do apogeu do racismo como ideologia fundamental para garantir a ocupação e exploração das colônias.

Desse modo, o imperialismo e o (neo)colonialismo incorporam da primeira onda de colonialismo (séc. XVI) a fabricação de identidades dos povos colonizados como atrasados, selvagens e, portanto, colonizáveis. A segunda onda de colonização (sécs. XIX e XX) mantém a premissa basilar da depreciação racial criada na ocupação das Américas (primeira onda) e confere-lhe caráter de ideologia que tem a raça “como um ponto nodal em torno do qual as identidades eram fixadas, o ‘conhecimento’ era produzido, e os sujeitos eram posicionados em relação uns aos outros” (DOTY, 1996, p. 42, tradução nossa). Assim, o racismo é a própria natureza do colonialismo.

Como ideologia, o racismo funda-se na pretensa superioridade intelectual, moral, física e estética do grupo racial branco. É uma estratégia de controle de poder e da distribuição

de recursos (SCHUCMAN, 2012). Por isso, é necessário discutir a branquitude, como lugar de poder e privilégio, tanto na disciplina quanto no sistema internacional. Conforme Ramos (1995, p. 220), “para garantir a espoliação, a minoria dominante de origem européia recorria não somente à força, à violência, mas a um sistema de pseudojustificações, de estereótipos, ou a processos de domesticação psicológica”. Ou seja, a discursividade racista serviu de justificação para saquear, ocupar e explorar os povos colonizados. Por isso, Fanon (1968, p. 81) afirma que “a Europa é literalmente a criação do Terceiro Mundo. As riquezas que a sufocam são as que foram roubadas aos povos subdesenvolvidos”. “As riquezas dos países imperialistas são também nossas riquezas”.

Ainda no início do século XX, Du Bois teorizou sobre a “linha de cor”, que era uma estratificação baseada em raça que moldaria o mundo. A “linha de cor” define a estrutura global de poder dos brancos assentada em forças políticas, econômicas e ideológicas. Essa visão antecipa a noção da raça como uma fabricação de cunho sociológico, e não como entidade biológica, e insere-a como elemento da política internacional. Du Bois (1999, p. 64), pioneiramente, atesta: “O problema do século XX é o problema da barreira racial – a relação das raças mais escuras com as mais claras na Ásia e na África, na América e nas ilhas oceânicas”.

Entretanto, a disciplina de RI tem omitido a centralidade do colonialismo, da escravidão e do racismo na sua constituição (JONES, 2006; KRISHNA, 2006) e, sobretudo, tem minimizado a relevância da África para a manutenção da hegemonia dos países centrais (BHAMBRA; BOUKA; PERSAUD; RUTAZIBWA; THAKUR; BELL; SMITH; HAASTRUP; ADEM, 2020). Apenas a título de exemplo, as duas guerras mundiais foram ganhas pelos aliados com a ajuda de milhões de soldados africanos e asiáticos

recrutados – ou sequestrados e acorrentados –, para servirem nos campos de batalhas europeus (CROWDER, 2010; DU BOIS, 1925). O tráfico atlântico, a maior tragédia de mobilidade humana da história, produziu muita riqueza para a Europa e para os Estados Unidos. Pesquisas do Centre for the Study of the Legacies of British Slave-Ownership, lideradas por Matthew Smith (da University College London), têm demonstrado como os Estados europeus, os escravistas britânicos e seus descendentes se beneficiaram financeiramente com o tráfico de africanos e africanas. Tais estudos comprovam que a pujança material e o bem-estar das sociedades europeias estão calcados, em grande medida, no colonialismo e na escravidão (LEGACIES..., c2021).

Não deixa de ser emblemático que a primeira revista acadêmica de RI se chamasse *Race and Development*, que surgiu em 1910 com o propósito de “discutir os problemas relacionados ao progresso das raças e dos Estados considerados atrasados nos seus padrões de civilização” (BLAKESLEE, 1910, p. 1, tradução nossa). Segundo o editor Blakeslee (1910, p. 1, tradução nossa), por meio da revista “os povos desenvolvidos poderiam ajudar efetivamente no progresso dos subdesenvolvidos”. Em 1919, seu nome foi alterado: *Journal of International Relations*; e, a partir de 1922, a revista ganhou o nome até hoje existente – *Foreign Affairs* –, mas continuou a publicar artigos sobre raça, embora não com tanta ênfase e tão abertamente quanto as suas predecessoras.

O fato de a primeira revista de RI tematizar raça como elemento nuclear induz-nos a problematizar o “mito originário” da disciplina, que estabelece como marco fundante o chamado “primeiro debate teórico” e esquece a centralidade da raça naquele primeiro momento. Ademais, os promotores da concepção do “primeiro debate” silenciam outros debates e temas extremamente relevantes à época, como os anticolonialistas e os anti-imperialistas de referência teórica marxista. Ou seja, tanto se omite raça quanto discussões anticapitalistas na agenda e no arcabouço teórico.

A discursividade que fragmenta o mundo entre civilizados e bárbaros, ou seja, entre “raças superiores e inferiores”, consolidou-se no campo das instituições multilaterais: foi recepcionada pela Liga das Nações, que consagra no art. 22 de sua Carta a “missão sagrada de civilização” que incumbe às “Altas Partes Contratantes” (leia-se potências colonizadoras), em “benefício” dos “povos ainda incapazes de se dirigirem” (LIGA DAS NAÇÕES, c1995); o art. 73 da Carta de São Francisco não deixa dúvidas de que já no final da década de 1940 os antigos colonizadores ainda se autoimpunham “a missão sagrada” de administrar os territórios dos povos que ainda não atingiram “a plena capacidade de se governarem a si mesmos” (BRASIL, [1995]). É bom recordar que, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) foi concebida, um terço da população mundial

vivia sob o jugo do colonialismo e habitava um território considerado não autônomo ou administrado pelas potências coloniais (BOURDON, 2005, p. 197). Assim, não é demais lembrar que a concepção rooseveltiana de segurança internacional que originou o Conselho de Segurança da ONU foi baseada na ideia de “tutela dos poderosos” (GARCIA, 2011). Como se vê, as duas organizações internacionais que se propunham a atuar em função de uma vocação “universal” estiveram e ainda estão a serviço da estratificação racial sob a tutela das potências hegemônicas do chamado Norte Global.

Mesmo calada a boca, resta o peito

Apesar disso, e contraditoriamente, há uma cegueira seletiva das correntes teóricas hegemônicas, ao passo que invisibilizam a permanência do racismo e a sua função estruturante do sistema internacional. Os estudos pós-coloniais, anticoloniais e decoloniais, vozes marcantes dos ex-colonizados, possibilitam enxergar a raça como elemento estruturante da sociedade internacional. Não à toa são considerados marginais nas RI, mas são as alternativas teóricas que rompem silêncios e que permitem verificar as continuidades do padrão colonial capitalista racial no âmbito do estudo acadêmico das RI. Os saberes periféricos revelam como a dinâmica racial, principal substrato que permitiu a escravidão e o colonialismo, fragmentou o mundo em duas partes: de um lado está uma humanidade com direito à vida digna e, de outro, uma sub-humanidade, lugar onde as vidas não importam – são silenciáveis, exploráveis e descartáveis. Tal esforço analítico é fundamental para examinar como as dinâmicas de poder baseadas na concepção de superioridade masculina e branca continuam operantes e garantem à branquitude a ocupa-

ção de lugares de privilégio econômico, social, político e epistêmico. Esse exercício é necessário para entender as hierarquias do sistema internacional e, sobretudo, para desmantelá-las coletivamente a fim de reconstruir um mundo em que a humanidade não seja negada a ser humano algum.

Intelectuais afro-diaspóricos, desde há muito tempo, têm chamado atenção para o fato de que a dominação e as hierarquias fabricadas durante o período colonial ainda estão em operação (NASCIMENTO, 1978; CARNEIRO, 2005; NASCIMENTO, 2006; FANON, 1968). Segundo Quijano (1999), esse padrão de dominação, que ele denomina *colonialidade*, manifesta-se tridimensionalmente: nos âmbitos do saber, do ser e do poder. Ele acrescenta que a ideia de raça tem sido “o mais eficaz instrumento de dominação social inventado nos últimos 500 anos”, e o racismo é, “sem dúvida, a mais perceptível e onipresente manifestação da colonialidade do poder” (QUIJANO, 1999, p. 141-142, tradução nossa). Isso significa que nossa subjetividade e a produção de pensamento em nossas instituições continuam a funcionar com base naquela lógica de superioridade moral, intelectual e estética dos brancos. Muito antes de Quijano, Fanon (1968, p. 28-29) – uma das vozes anticoloniais mais retumbantes – afirmava que “o mundo colonizado é um mundo cindido em dois”, e o que “retalha o mundo é antes de mais nada o fato de pertencer ou não a tal espécie, a tal raça”. Ou seja, a raça é uma estrutura que atravessa o sistema-mundo capitalista. O capitalismo mostra-se racial, segundo Robinson (2018), porque ele se fundou na escravidão, na invasão, na expropriação, no genocídio e no imperialismo, mas também na hierarquização de pessoas. Ele explora quem racializa e racializa quem explora.

O racismo estrutural é uma chave teórica útil para perceber as continuidades e descontinuidades do padrão de poder colonial no campo das

RI. Trata-se de uma ferramenta que primeiramente impõe que se abandone o negacionismo a respeito da permanência do regime de poder baseado nas hierarquias raciais. Do mesmo modo, ela também possibilita descortinar as formas como a academia continua a silenciar – e, portanto, a alimentar e perpetuar formas de dominação do saber, do ser e do poder no campo das RI – e, por outro lado, a garantir os privilégios da branquitude, do grupo racialmente dominante. A branquitude como lugar de privilégio que sujeitos ocupam mantém e preserva os bens “materiais e simbólicos, gerados inicialmente pelo colonialismo e pelo imperialismo, e que se mantêm e são preservados na contemporaneidade” (SCHUCMAN, 2012, p. 23). Por isso, é necessário discutir a branquitude tanto na disciplina quanto no sistema internacional e, de fato, é fundamental tratá-la como categoria analítica das RI. Ainda conforme Schucman (2012, p. 23), é fundamental conceber o poder da branquitude “como uma rede na qual os sujeitos brancos estão consciente ou inconscientemente exercendo-o em seu cotidiano por meio de pequenas técnicas, procedimentos, fenômenos e mecanismos que constituem efeitos específicos e locais de desigualdades raciais”. Ou seja, é necessário compreender a branquitude como “estrutura de poder”.

Assim, a partir do uso da raça e da branquitude como categorias analíticas, é possível cartografar a produção e reprodução do conhecimento em RI com esteio em duas dimensões: a geo-corpo-política do conhecimento, que se refere tanto ao sujeito com autorização discursiva e espaço de produção do conhecimento quanto ao sujeito silenciado; e a agenda predominante, que afirma e reafirma o não lugar da raça nos debates.

Em primeiro lugar, as RI são uma área na qual o pensamento predominante e considerado válido historicamente tem sido produzido por

homens brancos do eixo euro-estadunidense. Tal combinação de sujeito e espaço de conhecimento desnuda as hierarquias epistêmicas formuladas por meio da combinação interseccional de raça e gênero como princípio orientador sobre quem tem autorização discursiva e direito a formular conhecimento científico legítimo e universalizável, e os que são reduzidos a meros objetos de pesquisa passíveis de classificação, de escrutínio, de primitivização. A objetificação dos sujeitos negros foi uma estratégia das potências coloniais para justificar o tráfico atlântico – a compra e venda de seres humanos racializados e a exploração do seu trabalho (RAMOS, 1995). A “zona do não ser”, na qual a humanidade é negada (FANON, 2008), é lugar de desumanização e silenciamento epistemológico fruto da concepção colonial baseada no dualismo cartesiano corpo-mente que relacionou os brancos à posse exclusiva da razão e associou os não brancos à emoção, à irracionalidade, à infantilidade. Essa concepção encontra-se ilustrada de forma transparente na *Filosofia da História* de Hegel. Segundo ele,

a principal característica dos negros é que sua consciência não atingiu a intuição de qualquer objetividade fixa, como Deus, como leis. [...] O negro representa, como já foi dito, o homem natural, selvagem e indomável. Devemos nos livrar de toda reverência, de toda moralidade e de tudo o que chamamos de sentimento, para realmente compreendê-lo. Neles, nada evoca a ideia de caráter humano (HEGEL, 1995, p. 84-88).

A partir de então se produziu uma cadeia de outros binarismos – como *civilizado-selvagem*, *racional-irracional*, *bonito-feio* – que fundamentou a ideologia da supremacia branca. O “sequestro da razão” nega a racionalidade da alteridade subalternizada, impõe-lhe uma assimilação cultural e desqualifica os sujeitos individual e coletivamente como entes cognos-

centes e, por outro lado, eleger um único pensamento como legítimo (CARNEIRO, 2005).

O “universalismo europeu” (WALLERSTEIN, 2007) de matriz cartesiana formulou uma noção falsa de conhecimento universal, neutro, desincorporado, *deslocalizado*, sem determinações geopolíticas. Trata-se de um “universalismo abstrato”, um “particularismo que se estabelece como hegemônico” que precisa ser questionado. Por isso, é imperativo defender “a afirmação corpo-geopolítica do conhecimento” e entender que nenhum conhecimento é desinteressado (BERNARDINO-COSTA; MALDONADO-TORRES; GROSGOUEL, 2019). Isso não significa que devamos abrir uma cruzada contra as epistemologias e saberes produzidos por homens brancos ocidentais, porque não se pode substituir uma monocultura por outra. Contudo, é preciso compreender que se há lugar de privilégio sócio-racial, há privilégio epistêmico, e que esta é apenas uma visão de mundo em meio a tantas outras que também merecem ser ouvidas, lidas, incorporadas. Ademais, como adverte Hooks (2019, p. 53), “[quem] só fala das obras escritas por ‘grandes homens brancos’ está tomando uma decisão política”. Assim, também é necessário ler autores tidos como fontes das teorias hegemônicas de RI, como Hegel, Hugo Grotius, John Locke¹, Montesquieu², entre outros tantos, sem higienizar suas concepções abertamente racistas, justificadoras da escravidão, situando-os num tempo e espaço e numa dimensão teórica que nitidamente desumaniza não brancos. Immanuel Kant, por exemplo, um dos pais do liberalismo, aclamado como um paladino da paz, está no rol dos pioneiros a teorizarem a hierarquia das raças. É necessário problematizar que pacifismo é este que inferioriza e aconselha dispersar negros “a pauladas”. É o que se lê nesta passagem:

dentre os milhões de pretos que foram deportados de seus países, não obstante muitos deles terem sido postos em liberdade, não se encontrou um único sequer que apresentasse algo grandioso na arte ou na ciência, ou em qualquer outra aptidão; já entre os brancos, constantemente arrojam-se aqueles que, saídos da plebe mais baixa, adquirem no mundo certo prestígio, por força de dons excelentes. [...] Os negros são [...] tão matraqueadores, que se deve dispersá-los a pauladas³ (KANT, 1993, p. 75-76).

¹ John Locke era acionista da Royal African Company, companhia que atuava fortemente no tráfico negreiro. Segundo ele, “[t]odo homem livre da Carolina deve ter *absoluto* poder e autoridade sobre os escravos negros seja qual for a opinião e religião” (THE FUNDAMENTAL..., c2008, grifo nosso, tradução nossa).

² “Não podemos aceitar a ideia de que Deus, que é um ser muito sábio, tenha introduzido uma alma, sobretudo uma alma boa, num corpo completamente negro. [...] É impossível que suponhamos que estas pessoas sejam homens” (MONTESQUIEU, 2000, p. 257).

³ Ainda Kant (1993, p. 75-76): “Os negros da África não possuem, por natureza, nenhum sentimento que se eleve acima do ridículo. O senhor Hume desafia qualquer um a citar um único exemplo em que um Negro tenha mostrado talentos, e afirma: dentre os

Hobbes (1983), por sua vez, atribui aos nativos da América a condição de selvagens. O contrato social, uma das categorias básicas para supor a anarquia internacional, um dos conceitos fundantes de RI é essencialmente racial. Segundo Mills (1997), o racismo está no núcleo do contrato social hobbesiano, já que nele se incrusta o contrato racial. O estado de natureza é “uma figura não branca, uma lição prática para os brancos, que são os racionais, para não se comportarem como selvagens” (MILLS, 1997, p. 66, tradução nossa). Aliás, a tese do contrato social acopla um contrato de dominação racial e sexual, já que para os contratualistas “apenas os homens brancos [eram] iguais”, e esses, “por meio de um misto de força e ideologia, subordinam mulheres e pessoas de cor sob a égide de um contrato supostamente consensual” (MILLS, 2013, p. 31-51).

Nesse sentido, Henderson (2015) demonstra a centralidade do racismo nas RI, especialmente nas teses liberais, realistas e construtivistas; afirma que a construção dos negros como inferiores e dos brancos como superiores nessa literatura fundacional das RI atribui aos últimos o privilégio natural de tutelar os racializados e de conduzir os assuntos sociais. O autor argumenta que, ao ignorar o racismo nas teorias de base, produz-se um *whitewashing* que corrobora a manutenção dos privilégios dos brancos (HENDERSON, 2015). Cox (1981) avança ao reconhecer que as teorias servem para alguém e para algum propósito, mas não considerou a branquitude como lugar de poder e de disputas de hegemonia. Daí se entende por que a surdez e a cegueira são seletivas.

Talvez o mundo não seja pequeno

A reorientação de sujeitos e de mapas mentais e teóricos e a pluralização dos lugares de fala e de escuta são questões de justiça cognitiva. A interpretação crítica do lugar, do tempo histórico, dos interesses e marcadores de classe, gênero e raça – que influem na produção de conhecimento – permite ver quem tem sido historicamente considerado como sujeito único de todas as narrativas e quais os motivos da exclusão.

milhões de pretos que foram deportados de seus países, não obstante muitos deles terem sido postos em liberdade, não se encontrou um único sequer que apresentasse algo grandioso na arte ou na ciência, ou em qualquer outra aptidão; já entre os brancos, constantemente arrojam-se aqueles que, saídos da plebe mais baixa, adquirem no mundo certo prestígio, por força de dons excelentes. Tão essencial é a diferença entre essas duas raças humanas, que parece ser tão grande em relação às capacidades mentais quanto à diferença de cores. A religião do fetiche, tão difundida entre eles, talvez seja uma espécie de idolatria, que se aprofunda tanto no ridículo quanto parece possível à natureza humana. A pluma de um pássaro, o chifre de uma vaca, uma concha, ou qualquer outra coisa ordinária, tão logo seja consagrada por algumas palavras, tornam-se objeto de adoração e invocação nos encantamentos. Os negros são muito vaidosos, mas à sua própria maneira, e tão matraqueadores, que se deve dispersá-los a pauladas”.

O estudo fundado exclusiva ou predominantemente nas lentes patriarcais *branco-centradas* é limitado porque não alcança as complexidades do mundo em suas diversas camadas e, portanto, não compreende a realidade devidamente. As teorias críticas do Sul oferecem ferramentas úteis para a leitura dos contextos internacionais e para a intervenção no mundo que nos mediatiza. A proposta decolonial, especialmente, oferece chaves importantes para não somente subverter as hierarquias sócio-gênero-raciais, mas também para extirpá-las.

De fato, o problema não é ser ocidental, porque como brasileiros e brasileiras somos ocidentais – aliás, Ocidente e Norte não podem ser noções confinadas numa geografia, até porque há um Norte imperial e um Norte não imperial. O problema é quando a universidade está a serviço, sem questionamentos, das estruturas hegemônicas de poder atravessadas pela raça. Como assevera Kilomba (2019, p. 50-51), a academia “não é um local neutro. Ele é um espaço branco onde o privilégio de fala tem sido negado para as pessoas negras”. Por outro lado, é crucial entender essas pessoas que sempre falaram, mas “o fato é que nossas vozes [...] têm sido sistematicamente desqualificadas, consideradas conhecimento inválido; ou então representadas por pessoas brancas que, ironicamente, tornam-se ‘especialistas’ em nossas culturas, e mesmo em nós”. Ou seja, intelectuais não ocidentais têm produzido desde sempre, mas são sujeitos de um conhecimento que tem sido depreciado, negado, apagado, considerado específico.

Com base no entendimento da subjetivação *geo-corpo-política* do conhecimento, pode-se avaliar e problematizar sobre o que esses autores hegemônicos escrevem, para quem e para quê formulam suas teorias, qual o papel político do sujeito silenciado e os motivos pelos quais é desconhecido, e como é visto e representado. Os esquemas de representação baseados na raça e no gênero objetivam suprimir a subjetividade e a capacidade de agência e de autogoverno (soberania) dos colonizados. A negação da soberania individual ou coletiva é a expressão máxima desta premissa. Como afirma Said (2007), as classificações raciais que se respaldam na ideia de inferioridade de outrem tornaram o subalternizado incapaz de exercer a agência, sob pena de ser silenciado ou violentamente punido.

Pai, afasta de mim esse cálice De vinho tinto de sangue

A segunda dimensão é referente à agenda da disciplina de RI. Jones (2006) assevera que a herança histórica intelectual das RI (Tucídides, Hobbes, Locke etc.) juntamente com o poderio herdado da colonização

incidiram na origem e na construção da disciplina, fundada na supremacia europeia nas relações de poder e na subjugação de outros povos. O eurocentrismo e o imperialismo atravessam o campo de estudos. Esse domínio intelectual não apenas moldou a academia, mas também orientou a estrutura das interações dos atores, a arquitetura das instituições multilaterais e a formação do Direito Internacional Público, que desde seu surgimento esteve sempre vocacionado a garantir as hegemonias e validar a conquista e a colonização (MUTUA, 2000).

A disciplina que se propõe a estudar as dinâmicas da sociedade internacional assentou-se na tese segundo a qual a origem do sistema de Estados é a Paz de Vestfália (1648), que teria estabelecido princípios como o da soberania, o da não intervenção e o da igualdade entre os Estados. Entretanto, estudos recentes questionam a centralidade de Vestfália e atestam que o sistema internacional nasceu do colonialismo, e não dos Tratados de 1648 (BHAMBRA, 2018).

Além do mais, o princípio da soberania concebido nesse contexto é o outro lado do colonialismo: é a construção ideal que permitiu à Europa (e depois aos Estados Unidos) promover o empreendimento colonial, sustentando-se na falácia do dever de “civilizar os povos”. Os colonizadores, ao legislarem em causa própria, formularam um princípio que beneficiou apenas a eles mesmos e garantiu-lhes as condições para a ocupação de territórios alheios baseada na sistemática negação de soberania de outros entes internacionais, pretensamente carentes de condições de se autogovernar. Assim, o mesmo princípio é utilizado de forma instrumental para conceder soberania a uns e negar a outros, e esses outros eram os não brancos. Desde então, a luta dos colonizados pela soberania, que é uma forma de poder, passou a ser uma constante nas relações internacionais. Desde os primórdios da ocupação, indígenas, afri-

canos e asiáticos reivindicaram os atributos soberanos e resistiram à colonização. As nações indígenas de várias regiões das Américas até hoje exigem direitos soberanos em seus territórios. O quilombo de Palmares, por seu turno, foi o primeiro Estado livre das Américas (A MARCHA..., [2009]); entretanto, o *estato-centrismo* e “os olhos azuis” (NASCIMENTO, 1980) das RI são cegos, seletivamente, a esses modelos e pleitos.

No século passado, tanto o esquema da Liga das Nações como o da ONU deixaram intacto o poder das grandes potências de não aceitar a subjetividade internacional das “novas” entidades nacionais, como se pode perceber da leitura do art. 4º da Carta de São Francisco (BRASIL, [1995]). O eurocentrismo colonizador negou a existência dos povos não brancos de duas maneiras: desumanizou as pessoas que racializou, hierarquizou e traficou colocando-as na zona de não ser (FANON, 2008); e empregou todos os seus esforços para proibir a criação de Estados, colocando tais nações na condição de não lugar. Ou seja, a subjetividade dos ex-colonizados foi negada duplamente, tanto na esfera do ser como na do poder internacional. Não é demais lembrar que apenas os que são reconhecidos como Estados podem ser considerados sujeitos de Direito Internacional Público. E todas essas questões têm sido silenciadas nas teorias *mainstream* e na história das RI.

Digna de nota é a ocupação colonial que ainda persiste, pois há vários territórios ocupados pelas antigas metrópoles. O ano de 2020 foi considerado pela ONU como o fim da Terceira Década Internacional para Erradicar o Colonialismo. Segundo dados do Comitê de Descolonização da ONU (GUTERRES..., 2020), ainda existem 17 territórios ocupados, cuja população é estimada em cerca de dois milhões de pessoas. Mas isso é tema que ganha pouco interesse dos estudos nas RI.

Tanta mentira, tanta força bruta

Ainda segundo Jones (2006, p. 8, tradução nossa), as teorias dominantes fantasiaram uma origem mitológica das RI que “envolve a dupla manobra de silenciar ou negar a historicidade de povos não ocidentais e idealizar a distorcida história do Ocidente – mais especificamente da Europa”. Tal artifício deliberadamente concorreu para a formação de um ambiente mais favorável para a predominância das potências europeias na disciplina e no sistema-mundo, que, segundo Quijano (2009), é “colonial moderno”. Por outro lado, desde sua fundação a disciplina trata a escravidão e o colonialismo e suas barbáries como algo epifenomenal, como um dado lateral.

Krishna (2006) observa que a disciplina é “quintessencialmente branca”, pois é calcada no esquecimento da raça. Tal ausência é produto de uma “amnésia intencional”, que serve para encobrir as violências promovidas pelo Ocidente no seu encontro com o resto (“the rest”), o que marca as origens raciais das estruturas internacionais. A perpetuação do esquecimento sobre raça, escravidão, colonialismo e imperialismo propaga a ilusória noção de igualdade entre nações e povos, ao mesmo tempo em que conserva as relações de poder Norte-Sul e, sobretudo, isenta os ex-colonizadores de assumir a responsabilidade histórica de reparar as vítimas em decorrência da escravidão e do colonialismo (KRISHNA, 2006; JONES, 2006). A propósito, é crucial reconhecer que o tráfico atlântico – a pior tragédia de mobilidade humana que se tem notícia na história e cujos efeitos ainda estão dramaticamente incrustados nas sociedades contemporâneas – foi o primeiro regime internacional de que se tem notícia. Tratou-se de um esquema composto por normas, instituições, princípios e práticas, todos mobilizados para desumanizar os negros e enriquecer a Europa. E não há menção sobre isso nas teorias de regimes internacionais. É conveniente

frisar que a escravidão colonial foi racial, uma vez que nenhum branco foi escravizado.

Dessa forma, já que raça é estrutura e não recorte, é fundamental introduzi-la, ao lado da branquitude, como categoria analítica das RI, uma vez que as hierarquias baseadas na raça se apresentam nitidamente em vários campos de estudo e temas, como instituições, regimes e organizações internacionais, direitos humanos, segurança, história das RI, economia política internacional, desenvolvimento, política externa, cooperação e integração, meio ambiente, entre outros. Desde o início do século XX, os movimentos negros já consideravam o racismo um problema global, que exigia uma solução global.

De muito gorda a porca já não anda De muito usada a faca já não corta

No Brasil, país que viveu mais tempo sob o regime escravocrata – quase quatrocentos anos – do que fora dele, paradoxalmente ainda impera a ilusão da democracia racial, ainda que as dinâmicas raciais sigam operando e que o racismo atravesse todas as relações. Aqui, o silêncio das RI sobre a raça é ensurdecador. A tese da democracia racial é conveniente à minoria dominante porque, uma vez negado o racismo, a raça torna-se elemento supérfluo e não se discutem as estruturas raciais de poder.

É importante recordar que a política externa brasileira esteve durante longo período empenhada em servir aos poderes coloniais. No âmbito da ONU, o Brasil manteve-se contra as aspirações independentistas dos países africanos, foi apoiador do *Apartheid* na África do Sul, violando inclusive as Resoluções da ONU contra o regime de Pretória (NASCIMENTO, 1980). Não é demais lembrar que o primeiro curso de RI do Brasil nasceu em 1974, mormente para atender a demandas externas do Estado

sob a regência militar que, na mesma época, perseguia negros ativistas e tipificava a luta do movimento negro contra o racismo como crime de ódio racial. Isso diz muito.

Considerações finais

O debate sobre a raça nas RI pertence aos campos da ontologia e da epistemologia. A disciplina, cujo núcleo é o estudo do poder, deve incluir a raça como categoria política de análise das relações de poder no sistema. Desse modo, é necessário repensar, desconstruir vetores de opressões e privilégios e reconstruir a disciplina numa base emancipatória. A reescrita das RI baseada no reconhecimento da sua base colonial, racista, heteronormativa e patriarcal é fundamental para torná-la instrumento de libertação.

Confrontar a “linha de cor” (DU BOIS, 1925) é responsabilidade coletiva tanto do Norte como do Sul. Condenar as opressões de gênero, raça, classe, sexualidades – seja na academia, seja na sociedade internacional – é dever de quem se declara antirracista, antifascista e antimachista e, sobretudo, de sujeitos que estão posicionados no Sul. Como sujeitos políticos, temos a obrigação de combater as estruturas de dominação que coisificam e oprimem pessoas, como bem aconselha Freire (2006).

Assim como nenhuma teoria é politicamente neutra, a educação também não o é. Quem faz uso apenas de teorias opressoras está tomando decisões políticas. Por isso, transformar as instituições educacionais é passo importante para transformar a sociedade (HOOKS, 2019).

A teoria tem de ser uma ferramenta, não apenas como uma forma de ver o mundo, mas também para transformá-lo, para curá-lo (HOOKS, 2019). Por isso, é urgente introduzir uma perspectiva brasileira de RI que seja crítica, de resistência, engajada na luta anticapitalista e anticolonial. É necessário resgatar a tradição “terceiro-mundista” de combate e de inclusão. Há um catálogo farto e inspirador de resistências que precisa ser introduzido no estudo das RI, como a Revolução Haitiana (SILVA; PEROTTO, 2018), os movimentos de libertação nacional, as agências negras e indígenas nas organizações multilaterais que têm produzido um regime *contracolonial* de direitos humanos (SILVA, 2018), entre tantos outros. No campo teórico, a Teoria Crítica de Raça e as epistemologias anticoloniais, pós-coloniais e decoloniais têm muito a contribuir para as RI como mecanismos de defesa contra estratificações e, ao mesmo tempo, como meios de transformação da realidade que nos mediatiza, por métodos inclusivos de promoção de justiça social e racial. É preciso atacar as variáveis que *desempoderam* e marginalizam, estratificam ou inserem os povos do Sul de forma subalternizada. Nesse sentido, também os estudos decoloniais podem servir

de ferramentas, por meio do acesso a arquivos não ocidentais e anticoloniais, para reescrever a história, para produzir uma nova disciplina de RI “desde abaixo, desde *América*” (GONZALEZ, 1988) e, por fim, para construir outras narrativas baseadas em um verdadeiro humanismo.

Ainda no campo propositivo, a inclusão da raça e da branquitude como categorias transversais para o estudo das RI pode ser facilitada no Brasil com a implementação da Lei nº 10.639/2003, atualizada pela Lei nº 11.645/2008. Essa norma obriga, como ação afirmativa – ou seja, em caráter obrigatório e não optativo –,

o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil (BRASIL, 2008).

No mesmo sentido, as Diretrizes Curriculares Nacionais para os Cursos de Relações Internacionais (no art. 2º, § 1º, XI) estatuem que o Projeto Pedagógico do curso deverá garantir a integração dos conteúdos das diretrizes nacionais sobre “Educação das Relações Étnico Raciais e Histórias e Culturas Afro-Brasileira, Africana e Indígena e demais requisitos legais e normativos às disciplinas do curso de modo *transversal, contínuo e permanente*” (BRASIL, 2017, p. [2], grifo nosso). Quando até o campo do Direito – essencialmente marcado pelo colonialismo jurídico (PIRES, 2019) – não só reconhece como obriga o estudo das questões étnico-raciais, já não parece mais necessário reafirmar que quem não entende as relações raciais não entende o Brasil nem as RI.

Esses marcos regulatórios aparecem no contexto dos movimentos internacionais que reivindicam a descolonização das universidades e das RI; muitos deles são sediados em universi-

dades do Norte Global. A insurgência acadêmica decolonial é uma desobediência à concepção patriarcal, *brancocêntrica* e colonial promotora de uma história única (ADICHIE, 2009).

A decolonialidade parte de uma desobediência, de uma insubmissão para a construção de narrativas outras pelos condenados da terra (FANON, 1968). Parte de uma desobediência contra a dominação vigente em sua tridimensionalidade, nos campos do ser, do saber e do poder, dominação esta que deita as suas raízes na ocupação colonial. Autores decoloniais denunciam essa ordem vigente que é estratificada pelos parâmetros de raça e gênero, e procuram produzir novas narrativas, outras formas de entender e intervir o mundo acessando outros arquivos, outros saberes fora dos cânones desumanizadores ocidentais, saberes produzidos nas margens, seja na academia ou fora dela. Nossa proposta é uma troca de papéis e de lugares de enunciação, de modo a reposicionar mapas e geografias, disputar narrativas, construir outras discursividades e materialidades que façam nascer um novo humanismo como nos propõe Fanon.

Já que o racismo e o sexismo fazem parte da genealogia das RI, a sua reconstrução deve perpassar todas as disciplinas e promover a reconstrução da área e de suas subáreas. A insurgência contra a desumanização deve ser o lastro para reescrever o idioma das RI e promover uma internacionalização verdadeira, não uma universalização que mascara a hierarquização e desigualdade entre Estados e pessoas e o paternalismo dos projetos imperiais.

O reconhecimento do racismo produz consequências tanto na agenda quanto na configuração de atores e autores, e na estrutura das RI. A leitura da realidade requer consideração dos marcadores de opressão interseccional. Reconstruir a disciplina com base nas margens é alternativa para dismantelar as estruturas de dominação e para reumanizar os sujeitos objetificados pela

colonização. A *reumanização* só pode ser coletiva, e só ocorrerá se todos forem colocados no patamar de seres humanos. Estas questões não dizem respeito apenas aos negros e demais povos subordinados: dizem respeito a todos, a todas e a *todes*, porque ninguém é humano sozinho. Pois, como diz a filosofia ubuntu, “eu sou porque nós somos”.

*Esse silêncio todo me atordoa
Atordoadado eu permaneço atento*

Sobre a autora

Karine de Souza Silva é doutora e mestra em Direito Internacional pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil; pós-doutora pela Katholieke Universiteit Leuven, Lovaina, e pela Université Libre de Bruxelles, Bruxelas, Bélgica; estágio doutoral na Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha; professora dos programas de pós-graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais e em Direito da UFSC, Florianópolis, SC, Brasil; vice-coordenadora do curso de graduação em Relações Internacionais da UFSC, Florianópolis, SC, Brasil; pesquisadora Produtividade em Pesquisa (PQ) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

E-mail: karine.silva@ufsc.br

Esta pesquisa foi realizada com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Como citar este artigo

(ABNT)

SILVA, Karine de Souza. “Esse silêncio todo me atordoa”: a surdez e a cegueira seletivas para as dinâmicas raciais nas Relações Internacionais. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 37-55, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p37

(APA)

Silva, K. de S. (2021). “Esse silêncio todo me atordoa”: a surdez e a cegueira seletivas para as dinâmicas raciais nas Relações Internacionais. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 58(229), 37-55. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p37

Referências

ADICHIE, Chimamanda Ngozi. *O perigo da história única*. [S. l.]: TED, 2009. 1 vídeo (ca. 19 min). Palestra apresentada na TEDGlobal 2009. Disponível em: <https://www.ted.com/>

talks/chimamanda_ngozi_adichie_the_danger_of_a_single_story?language=pt. Acesso em: 1^o fev. 2021.

A MARCHA Negra – 1988. [S. l.: s. n., 2009]. 1 vídeo (ca. 8 min). Publicado pelo canal Cultne Acervo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HYLrL4Qx22Q>. Acesso em: 18 jan. 2021.

BERNARDINO-COSTA, Joaze; MALDONADO-TORRES, Nelson; GROSFUGUEL, Ramón (org.). *Decolonialidade e pensamento afrodiáspórico*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2019. (Coleção Cultura Negra e Identidades).

BHAMBRA, Gurinder K.; BOUKA, Yolande; PERSAUD, Randolph B.; RUTAZIBWA, Olivia U.; THAKUR, Vineet; BELL, Duncan; SMITH, Karen; HAASTRUP, Toni; ADEM, Seifudein. Why is mainstream international relations blind to racism? *Foreign Policy*, [s. l.], July 3, 2020. Disponível em: https://foreignpolicy.com/2020/07/03/why-is-mainstream-international-relations-ir-blind-to-racism-colonialism/?fbclid=IwAR05xxAiKaax_5g_p4PdnqjtQyj7K1ZTrnw7-fynVS8luAlGeWMQl1h22VE. Acesso em: 19 jan. 2021.

BHAMBRA, Gurinder K. The state: postcolonial histories of the concept. In: RUTAZIBWA, Olivia U.; SHILLIAM, Robbie (ed.). *Routledge handbook of postcolonial politics*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2018. p. 200-209.

BLAKESLEE, George H. Introduction. *The Journal of Race Development*, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 1-4, July 1910. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/29737842?refreqid=excelsior%3Ade6edb193328ebd273014a9ef08add13&seq=1#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 18 jan. 2021.

BOURDON, William. L'ONU, la décolonisation et le développement. In: DUCHATEL, Julie; ROCHAT, Florian (dir.). *ONU: droits pour tous ou loi du plus fort? Regards militants sur les Nations Unies*. Genève: CETIM, 2005. p. 197-208.

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1995]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11645.htm. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Resolução nº 4, de 4 de outubro de 2017. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Relações Internacionais, bacharelado, e dá outras providências. [Brasília, DF]: MEC, 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2017-pdf/73651-rces004-17-pdf/file#:~:text=2%C2%BA%20A%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Curso,egresso%3B%20incluindo%20as%20compet%C3%A2ncias%20e>. Acesso em: 18 jan. 2021.

CARNEIRO, Aparecida Sueli. *A construção do outro como não-ser como fundamento do ser*. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://negrasoulblog.files.wordpress.com/2016/04/a-construc3a7c3a3o-do-outro-como-nc3a3o-ser-como-fundamento-do-ser-sueli-carneiro-tese1.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

COLLINS, Patricia Hill. Aprendendo com a *outsider within*: a significação sociológica do pensamento feminista negro. *Revista Sociedade e Estado*, [Brasília, DF], v. 31, n. 1, p. 99-127, jan./abr. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922016000100006>. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/6081/5457>. Acesso em: 18 jan. 2021.

COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millennium: Journal of International Studies*, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 126-155, June 1981. DOI: <https://doi.org/10.1177/03058298810100020501>.

CROWDER, Michael. A Primeira Guerra Mundial e suas consequências. In: BOAHEN, Albert Adu (ed.). *História geral da África: África sob dominação colonial, 1880-1935*. 2. ed. rev. Brasília, DF: Unesco, 2010. v. 7, p. 319-351. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000190255>. Acesso em: 19 jan. 2021.

DOTY, Roxanne Lynn. *Imperial encounters: the politics of representation in North-South relations*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996. (Borderlines, 5).

DU BOIS, W. E. B. *As almas da gente negra*. Tradução de Heloisa Toller Gomes. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

_____. The African roots of war. *The Atlantic*, [s. l.], May 1915. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1915/05/the-african-roots-of-war/528897/>. Acesso em: 22 jan. 2021.

_____. Worlds of color. *Foreign Affairs*, [s. l.], v. 3, n. 3, p. 423-444, Apr. 1925.

FANON, Frantz. *Os condenados da terra*. Tradução de José Laurênio de Melo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. (Perspectivas do Homem. Série Política, 42).

_____. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução de Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008. Disponível em: https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2014/05/Frantz_Fanon_Pele_negra_mascaras_brancas.pdf. Acesso em: 19 jan. 2021.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 30. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

GARCIA, Eugênio Vargas. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [Brasília, DF], v. 54, n. 1, p. 159-177, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292011000100010>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v54n1/v54n1a10.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2021.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 92/93, p. 69-82, jan./jun. 1988. Disponível em: <https://negrasoulblog.files.wordpress.com/2016/04/a-categoria-polc3adtico-cultural-de-amefricanidade-lesia-gonzales1.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2021.

GUTERRES discursa em sessão anual do Comitê Especial de Descolonização. *ONU News*, [s. l.], 21 fev. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/02/1704911>. Acesso em: 1º fev. 2021.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Filosofia da história*. Tradução de Maria Rodrigues e Hans Harden. Brasília, DF: Ed. UnB, 1995.

HENDERSON, Errol A. Hidden in plain sight: racism in international relations theory. In: ANIEVAS, Alexander; MANCHANDA, Nivi; SHILLIAM, Robbie (ed.). *Race and racism in international relations: confronting the global colour line*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2015. p. 19-43. (Interventions).

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

HOOKS, Bell. *Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

JONES, Branwen Gruffydd. Introduction: international relations, eurocentrism, and imperialism. In: _____ (ed.). *Decolonizing international relations*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2006. p. 1-22.

KANT, Immanuel. *Observações sobre o sentimento do belo e do sublime: ensaio sobre as doenças mentais*. Tradução de Vinicius de Figueiredo. Campinas: Papirus, 1993.

KILOMBA, Grada. *Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano*. Tradução de Jess Oliveira. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

KRISHNA, Sankaran. Race, amnesia, and the education of international relations. In: JONES, Branwen Gruffydd (ed.). *Decolonizing international relations*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2006. p. 89-108.

LEGACIES of British slave-ownership. [S. l.]: UCL Department of History, c2021. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/lbs/project/>. Acesso em: 22 jan. 2021.

LIGA DAS NAÇÕES. *Pacto da Sociedade das Nações*. [S. l.]: DHnet, c1995. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/his1919.htm>. Acesso em: 22 jan. 2021.

MILLS, Charles W. O contrato de dominação. *Meritum*, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, p. 15-70, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/235032337.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. *The racial contract*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Tradução de Cristina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MUTUA, Makau. Critical race theory and international law: the view of an insider-outsider. *Villanova Law Review*, [s. l.], v. 45, n. 5, p. 841-854, 2000. Disponível em: <https://digitalcommons.law.villanova.edu/vlr/vol45/iss5/2/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

NASCIMENTO, Abdias do. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. (Coleção Estudos Brasileiros, 30).

NASCIMENTO, Beatriz. Negro e racismo. In: RATTTS, Alex. *Eu sou atlântica: sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento*. São Paulo: Instituto Kuanza: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006. p. 98-102. Disponível em: <https://www.imprensaoficial.com.br/downloads/pdf/projetossociais/eusouatlantica.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2021.

_____. *O quilombismo: documentos de uma militância pan-africanista*. Petrópolis: Vozes, 1980.

PIRES, Thula. Direitos humanos e América Latina: por uma crítica ameericana ao colonialismo jurídico. In: VIVEROS VIGOYA, Mara (org.). *América Latina: vinculando mundos y saberes, tejiendo esperanzas*. Guadalajara: LASA, 2019.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). *Epistemologias do sul*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 73-117.

_____. !Que tal raza! *Ecuador Debate*, Quito, n. 48, p. 141-152, dic. 1999. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5724/1/RFLACSO-ED48-09-Quijano.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2021.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *Introdução crítica à sociologia brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1995. (Serie Terceira Margem).

ROBINSON, Cedric J. Capitalismo racial: el carácter no objetivo del desarrollo capitalista. *Tabula Rasa*, Bogotá, n. 28, p. 23-56, enero/jun. 2018. DOI: <https://doi.org/10.25058/20112742.n28.2>. Disponível em: <https://www.revistatabularasa.org/numero28/capitalismo-racial-el-caracter-no-objetivo-del-desarrollo-capitalista/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

SAID, Edward W. *Orientalismo: o oriente como invenção do ocidente*. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia de Bolso, 2007.

SCHUCMAN, Lia Vainer. *Entre o “encardido”, o “branco” e o “branquíssimo”: raça, hierarquia e poder na construção da branquitude paulistana*. 2012. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47134/tde-21052012-154521/pt-br.php>. Acesso em: 21 jan. 2021.

SHILLIAM, Robbie. When did racism become solely a domestic issue? *Foreign Policy*, [s. l.], June 23, 2020. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2020/06/23/racism-ir-international-relations-domestic/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

SILVA, Karine de Souza. Entre esperanças e desenganos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Organização das Nações Unidas e a luta internacional contra o racismo. In: JUBILUT, Líliliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira (org.). *Direitos humanos e vulnerabilidade e a Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Santos: Ed. Universitária Leopoldianum, 2018. p. 77-92.

SILVA, Karine de Souza; PEROTTO, Luiza Lazzaron Noronha. A zona do não-ser do direito internacional: os povos negros e a revolução haitiana. *Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas*, Santo Ângelo, v. 18, n. 32, p. 125-153, set./dez. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.31512/rdj.v18i32.2838>. Disponível em: http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direito_e_justica/article/view/2838. Acesso em: 20 jan. 2021.

THE FUNDAMENTAL Constitutions of Carolina: March 1, 1669. New Haven: Lillian Goldman Law Library, c2008. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/17th_century/nc05.asp#1. Acesso em: 21 jan. 2021.

WALLERSTEIN, Immanuel. *O universalismo europeu: a retórica do poder*. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2007.

ZVOBGO, Kelebogile; LOKEN, Meredith. Why race matters in international relations. *Foreign Policy*, [s. l.], June 19, 2020. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2020/06/19/why-race-matters-international-relations-ir/>. Acesso em: 19 jan. 2021.

Mulheres, raça e partidos no Brasil

Análise da sub-representação das candidaturas identitárias nas eleições 2018

CAMILA DE VASCONCELOS TABARES

BRUNO DA SILVA CONCEIÇÃO

RODOLFO SILVA MARQUES

Resumo: O presente trabalho procura examinar a sub-representação política de candidatos com os vieses de raça e gênero nas eleições parlamentares e majoritárias de 2018 no Brasil. Há décadas predominam candidatos brancos e homens no poder. A pesquisa busca respostas para duas grandes interrogações: em que medida as minorias identitárias encontraram espaço em candidaturas e entre os eleitos nas eleições de 2018? Sob que condições minorias identitárias podem tornar-se mais bem representadas e o que impede o aumento dessa representação nas instituições políticas? Para avaliar os entraves de representatividade de gênero e de raça nos postos de poder e a capacidade das minorias de consolidar sua representação política, dialoga-se com a literatura sobre representação e com os dados socioeconômicos e eleitorais disponíveis no Tribunal Superior Eleitoral e no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Os resultados mostram que mulheres e negros continuam ocupando menos postos de poder.

Palavras-chave: Representação. Raça. Gênero. Partidos. Eleições 2018.

Women, race and parties in Brazil: analysis of the underrepresentation of identity candidates in the 2018 elections

Abstract: This paper seeks to examine the political underrepresentation of candidates with race and gender bias in the parliamentary and majority elections in Brazil in 2018. Over the decades, there has been a predominance of white candidates and men in power. The research seeks answers about two major questions: to what extent did minority identities find space in candidates and in the positions elected in the 2018 elections? Under what conditions can minority identities become better represented and what prevents this representation from increasing in political institutions? The

Recebido em 11/9/20

Aprovado em 4/11/20

objective is to analyze the ability of minorities to consolidate their political representation. Dialogues with the literature on representation to identify barriers to gender and race representativeness in power posts. To this end, socioeconomic and electoral data available at Tribunal Superior Eleitoral and Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística are collected. The results show that women and blacks continue to occupy less positions of power.

Keywords: Representation. Racial. Gender. Parties. 2018 elections.

Introdução

Um dos grandes desafios das democracias modernas é conectar os representantes com seus representados. Em sociedades heterogêneas, isso deveria ocorrer com relativa facilidade em razão da possibilidade de os representantes atuarem em prol dos segmentos aos quais pertencem. Entretanto, nas duas primeiras décadas do século XXI, na maioria dos países democráticos observa-se um descrédito crescente em relação à classe política, tanto na efetivação de políticas públicas direcionadas aos grupos mais carentes e mais necessitados do apoio estatal quanto no reconhecimento da pluralidade de vozes nos parlamentos. Em sociedades desiguais como a brasileira, a identificação dos políticos com os seus eleitores parece uma utopia.

A busca de participação política no Brasil remonta às batalhas dos séculos XIX e XX pelo ingresso de diferentes grupos nos processos eleitorais e ao combate progressivo à discriminação social, racial e de gênero. Autores como Holanda (1995), Freyre (2004) e Viana (1956) já mencionavam essas lutas no debate político nacional. Na contemporaneidade, é baixa a pluralidade na representação política brasileira. É notória a sub-representação de mulheres, afrodescendentes, indígenas, pessoas com deficiência e da população LGBT nos postos de poder, e essa situação pouco se alterou desde a redemocratização, ainda que tenha crescido a representação de parlamentares negras e pardas na última eleição geral¹.

Fatores diversos ajudam a conformar a sub-representação de minorias sociais no Brasil: o passado colonial de hierarquias sociais pautado em raças “superiores”, notadamente a supremacia europeia sobre a população indígena e africana (SCHWARCZ, 1993); a omissão do Estado brasileiro em relação aos afrodescendentes pós-abolição e a manutenção dos privilégios

¹ Ver Mazza (2018).

raciais dos brancos com a propagação do mito da “democracia racial” (NASCIMENTO, 2016); a longa exclusão das mulheres das posições de poder e dos direitos políticos mais básicos, como o direito ao sufrágio, que demorou a ser conquistado (NICOLAU, 2012; MARQUES, 2018).

Fatores político-institucionais contribuem para explicar a sub-representação de mulheres e negros na política (MENEGUELLO; SPECK; SACCHET; MANO; SANTOS; GORSKI, 2012). Por terem um legado de aposta em políticos tradicionais – homens brancos de alto poder aquisitivo –, os partidos impõem muitas barreiras ao ingresso de lideranças de minorias identitárias nas organizações partidárias. Sabe-se que quanto mais dinheiro se coloca na campanha, maiores são as probabilidades de vitória na disputa eleitoral, e o modelo de financiamento privado das campanhas eleitorais vigente até 2016 era empecilho para conquistar recursos para esses grupos (CONCEIÇÃO; VASCONCELOS, 2015).

Atualmente, com o financiamento público de campanhas, os partidos ganharam protagonismo na divisão de recursos do fundo partidário entre seus membros, o que pode favorecer uma representação mais plural da sociedade brasileira ou pelo menos uma diminuição das assimetrias no número de candidaturas e de postos conquistados por homens e mulheres, brancos e negros.

Qual seria o *status* contemporâneo de representatividade das minorias identitárias na vida política brasileira? Esta pesquisa busca respostas para duas grandes indagações: (1) em que medida as minorias identitárias encontraram espaço em candidaturas e nos cargos conquistados nas eleições de 2018?; (2) em que condições minorias identitárias podem tornar-se mais bem representadas e o que dificulta o aumento dessa representação nas instituições políticas?

Para analisar a capacidade das minorias em consolidar sua representação política nas eleições de 2018, dialoga-se com a literatura sobre

representação política. Assim, na primeira seção faz-se uma breve discussão sobre o conceito de representação, mais especificamente sobre como o modelo de representação descritiva é importante em uma democracia heterogênea e de legado colonialista como a do Brasil. Na segunda, apresentam-se pistas sobre as barreiras para uma maior representatividade, colhidas em alguns trabalhos mais recentes sobre candidaturas de gênero e de raça no País. Em seguida, passa-se à análise dos dados socioeconômicos e eleitorais coletados no Tribunal Superior Eleitoral brasileiro (TSE) e no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relativos a candidaturas consideradas aptas para as eleições de 2018 nos cargos de presidente, senador, governador, deputado federal, deputado estadual e suplente de senador, com destaque para as características autodeclaradas de raça/cor e gênero. Por fim, comparam-se esses dados com a literatura da área para verificar se houve mudanças no lançamento de candidaturas identitárias e, mais importante, se essas foram validadas nas urnas. Na conclusão, apresentam-se apontamentos sobre futuros recortes de pesquisa referentes à temática.

1 O debate sobre representação

Desde a Grécia antiga, observa-se uma realidade de participação política incompleta, visto que mulheres, crianças, estrangeiros e escravos não tinham permissão para participar dos assuntos públicos, algo restrito aos adultos livres do sexo masculino com posses. Ou seja, a democracia sempre teve dificuldade de ser inclusiva. No decorrer dos séculos, o problema em parte foi resolvido, com a inclusão de mais pessoas na vida pública por meio da representação. A emergência do Estado moderno e a criação dos partidos políticos trouxeram uma resposta para

a falta do “povo” no governo, ao definir que os representantes eleitos pelo voto têm sua autoridade legitimada pelos seus representados (HELD, 1991).

O aumento populacional nos Estados-nação, aliado ao enfraquecimento das monarquias religiosas, permitiu que o povo se interessasse mais pela política. A ideia de representação surge em Hobbes (1979), ao definir que o conteúdo do contrato social é o estabelecimento de um representante. Esse Estado moderno com autoridade (Leviatã) representa o coletivo de pessoas que abandona seus direitos de soberania em troca de proteção ao perigo da morte violenta. Ou seja, os ausentes no poder (cidadãos) tornam-se presentes pela figura de um ou mais representantes (Leviatã) que governam em nome dos seus representados (HOBBS, 1979).

No século XIX, o processo de representação ganhou maior destaque com a emergência dos partidos políticos. O modelo de governo parlamentar, cuja relação entre representantes e representados era próxima, foi dominante por décadas até ser alterado por dois processos: o surgimento dos partidos de massa e do sufrágio universal (DUVERGER, 1970). O “governo de partido” implicava uma participação da massa na escolha dos candidatos, o que não ocorria antes porque os partidos eram elitistas, e os postulantes a cargos públicos tinham a obrigação de seguir a orientação das plataformas de campanha, ou seja, obedecer ao que era imposto pelos partidos (MANIN, 1997). No século XX, com o aumento da participação política de mulheres e de operários possibilitado pelo sufrágio universal, em vez de segmentar-se, o discurso dos políticos e dos partidos buscou atingir o eleitor mediano, o centro político.

Atualmente, a crise de representação é assunto recorrente na Ciência Política. As democracias contemporâneas estão cada vez mais distanciadas da participação direta do cidadão nos

assuntos da cidade. Nesse contexto, Pitkin (2006) adiciona ao debate o problema da representação em sociedades cada vez mais complexas, tanto em pautas quanto em sentido demográfico, e propõe a distinção de quatro tipos de representação: (1) substantiva; (2) simbólica; (3) formalista; e (4) descritiva.

Na representação substantiva, surge o seguinte problema: o representante deve agir seguindo as diretrizes de seus representados ou escolher um caminho autônomo, independente dos interesses deles? O dilema “mandato-independência” foi visto por Pitkin (2006) como ambivalente. Na visão da autora, os eleitores estão certos em cobrar que seu representante atue conforme seus interesses; no entanto, o representante também está correto em seguir o próprio pensamento na sua atuação política, pois os extremos – servir fielmente aos interesses dos representados ou dar as costas a eles – devem ser evitados (PITKIN, 2006).

Na representação simbólica, o representante atua como símbolo de valores nacionais. Os cidadãos aceitam essa liderança, pois ele se apresenta como porta-voz dos anseios populares. É um modelo abstrato e psicológico de representação, em que a confiança dos representados no líder é significativa. No entanto, o carisma pode conduzir a decisões tirânicas do representante, que muitas vezes se investe de poderes excessivos, limitados apenas pela duração do mandato (DESPOSATO, 2007).

A representação formalista corresponde ao uso de procedimentos de escolha de representantes que se ajustem aos interesses das sociedades. Tal prática demanda uma engenharia institucional adequada às preferências das sociedades e implica, em consonância, uma maior prestação de contas entre representantes e representados. Esse tipo de representação pode abrigar todos os outros desde que seja essa a decisão da população, ou seja, ter representantes com ações

interessadas para os representados (substantiva), com apelo sentimental (simbólico), ou ainda que se assemelham aos representados (descritiva) (PITKIN, 2006; DESPOSATO, 2007).

A representação descritiva é o foco analítico desta pesquisa. Nesse caso, as características dos representantes se assemelham aos aspectos sociodemográficos do país, região ou localidade. Entre as características de representação descritiva, as mais correntes são raça, gênero, idade, classe social, emprego, ocupação militar, religião, afinidade regional. A intenção desse modelo de representação é reforçar a diversidade e o reconhecimento de identidades excluídas da política em razão da adoção de um sistema eleitoral limitante da pluralidade, das regras de campanha durante o período eleitoral ou de fatores relacionados a preconceito social (PITKIN, 2006; DESPOSATO, 2007).

No debate sobre a representação no Brasil, percebe-se que parte do eleitorado tem votado em partidos que defendem ideais compartilhados pelo eleitor, porém pouco se reconhece nos políticos. Taylor (1994) inaugurou a discussão da importância do reconhecimento para minorias sociais. O conceito de reconhecimento relaciona-se à autoafirmação da alteridade e sobretudo da luta pela valorização de identidades culturais menosprezadas ou alijadas do usufruto de bens sociais frente a grupos dominantes. O conflito está presente na noção de reconhecimento porque combate o *status quo* vigente de impedimento do acesso de determinadas coletividades a bens restritos. É também uma luta para a legitimação e aceitação da diferença (TAYLOR, 1994).

Fraser (2001) aponta que a perda da centralidade do conceito de classe após a dissolução do bloco soviético na década de 1990 possibilitou que as pautas identitárias de reconhecimento entrassem na agenda política pela falta de canais de representação dessas demandas, das constantes injustiças sociais que silenciam as minorias, oprimem sua comunicação ou as desrespeitam nos espaços públicos. No pensamento feminista recente tem ganhado força a relação de interseccionalidade das discriminações de minorias. Pautas de gênero, raça, orientação sexual e outras devem ser analisadas de forma conjunta, pois elas se entrecruzam nos preconceitos e na dificuldade de acesso a direitos básicos. As pautas isoladas não resolvem os problemas de discriminação sistemática existente nas sociedades pós-coloniais (CRENSHAW, 1989; DAVIS, 2016).

Assim, para promover maior reconhecimento no debate público sobre como diminuir as assimetrias sociais, a questão da representação de minorias sociais é um assunto essencial em democracias desiguais. Pesquisas têm demonstrado que uma representação descritiva fortalece o direcionamento da agenda legislativa para o atendimento de demandas dos grupos minoritários porque o pertencimento dos parlamentares a

pautas identitárias favorece o reconhecimento das políticas públicas mais urgentes e necessárias, embora sempre possa haver divergências na agenda a ser proposta, já que os grupos identitários são heterogêneos (PAIVA; MENDONÇA SOBRINHO; SARA, 2011). No caso do Brasil, em virtude da cultura política patriarcal, colonialista, racista e das condicionantes do sistema político, alcançar uma representação parlamentar descritiva é um processo bastante complexo.

Em estudo sobre os projetos relacionados a gênero e raça apresentados por deputados e deputadas na 55ª legislatura da Câmara dos Deputados, Carvalho Júnior e Angelo (2018) verificaram que a maioria das propostas apresentadas e aprovadas por esses representantes se relaciona com questões urgentes: violência de gênero ou de raça; proposição de ações afirmativas; e luta por direitos humanos. Segundo os autores, o interesse por essas pautas é muito mais significativo nos representantes identitários que entre os colegas não pertencentes aos grupos minoritários. Portanto, ter maior representatividade descritiva nas casas legislativas contribui para a produção de políticas públicas voltadas para os grupos de pertencimento.

2 A literatura sobre candidaturas de gênero e raça no Brasil

Por muito tempo, o fator preponderante no impedimento para que mulheres pudessem alcançar postos de poder foi arrecadar recursos para fazer uma campanha competitiva (MENEGUELLO; SPECK; SACCHET; MANO; SANTOS; GORSKI, 2012). O modelo de financiamento privado de campanhas favoreceu, sobremaneira, que homens brancos, detentores de círculos de amizade empresarial ou possuidores de capital pudessem gerir suas campanhas sem correr o risco de sacrificar seus

recursos pessoais. Meneguello, Speck, Sacchet, Mano, Santos e Gorski (2012) salientam que as mulheres enfrentam ainda a dificuldade de conciliar a vida familiar e a vida política, o que é um empecilho para ascender na organização partidária, brigar pelas posições de poder interno e pelas fontes de financiamento externo. Em 2012, as mulheres compunham, em média, 20% dos cargos de direção nacional dos dez principais partidos do País (MENEGUELLO; SPECK; SACCHET; MANO; SANTOS; GORSKI, 2012).

Os esforços das mulheres para ingressar na política são maiores e, por muito tempo, seu sucesso eleitoral esteve vinculado ao legado familiar – um caminho sucessório de um ex-político da família (MENEGUELLO; SPECK; SACCHET; MANO; SANTOS; GORSKI, 2012). Nessa linha, o trabalho de Paiva, Mendonça Sobrinho e Sara (2011) atesta a vinculação entre linhagem e inclusão feminina na política goiana. No histórico de representação da Assembleia Legislativa de Goiás, há uma acentuada sub-representação de mulheres, e as precursoras ingressaram na política pelas mãos dos familiares, outrora atuantes no cenário político local.

É sintomático o déficit de mulheres tanto nos cargos majoritários quanto proporcionais em todo o País (PAIVA; MENDONÇA SOBRINHO; SARA, 2011). Diante disso, em 2009, o TSE tomou medidas para que houvesse um aumento na participação feminina na disputa eleitoral: “a garantia às mulheres de 5% do fundo partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação feminina; a presença de no mínimo 30% de mulheres nas listas eleitorais dos partidos; e, por fim, a reserva de 10% do tempo de propaganda eleitoral às candidatas” (PINTO; MORITZ; SCHULZ, 2013, p. 195-196). Tais medidas podem ter resultados lentos, mas impactos graduais no longo prazo. “No ano de 2010, o mapa político-eleitoral brasileiro indicava que havia 498 prefeitas (9,1%),

e três mulheres (11,1%) à frente dos governos estaduais. No âmbito do Legislativo, para onde as ações afirmativas são direcionadas, tínhamos 12% de vereadoras e 138 deputadas estaduais” (PINTO; MORITZ; SCHULZ, 2013, p. 197).

Embora na eleição de 2010 tenhamos escolhido a primeira mulher a presidir o País – Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores –, foram poucas as representantes na Câmara dos Deputados. “Nesse mesmo ano, a população brasileira era formada por 51% de mulheres, mas o percentual das eleitas para a Câmara dos Deputados foi de 8,7%, somando 45 deputadas em um universo de 513 parlamentares” (MOTA; BIROLI, 2014, p. 199). Percebe-se que a representação descritiva de gênero tem medidas definidas: a inserção das mulheres na política de forma estável se dá por meio de reformas eleitorais, e a consolidação efetiva das mudanças é um processo moroso.

Se os entraves para a representação de mulheres na política brasileira são muitos, o caso dos políticos negros é ainda mais difícil. Mitchell (2009) observa que, no começo da redemocratização, a identidade negra dos candidatos era deixada de lado pelo receio de perder apoio dos eleitores ao racializar o debate. Até expoentes da política negra que alcançaram postos majoritários – prefeituras ou governos estaduais – evitaram centrar-se num posicionamento combativo que levasse em conta a desigualdade social crônica do País provocada pelo racismo (MITCHELL, 2009).

Afora o temor de perder votos discutindo um tema tabu na sociedade brasileira, a barreira econômica parece ser o grande obstáculo para as candidaturas obterem êxito. Ao analisar as Câmaras de Vereadores do Rio de Janeiro e de São Paulo, Campos e Machado (2015) levantam quatro hipóteses para o entrave de representação de parlamentares negros e negras no Legislativo: a) enviesamento do recrutamento partidário;

b) diferença de capital simbólico (educacional, político, econômico etc.); c) desigualdade na distribuição de recursos eleitorais pelos partidos; e d) preferências eleitorais dos votantes. Dentre esses fatores, os que mais impactam a sub-representação de não-brancos são o capital simbólico e a desigualdade de distribuição de recursos partidários, principalmente para candidatas negras.

Diante das limitações financeiras para levar uma campanha adiante e da dificuldade de convencer os eleitores a aderirem a uma candidatura com forte viés de crítica ao racismo, os candidatos negros e as candidatas negras precisam utilizar outras estratégias de comunicação para obter visibilidade na disputa por sufrágios. Entre as estratégias discursivas usadas para se destacar na corrida eleitoral, Oliveira (2016) aponta que os candidatos podem desracializar o debate, ou seja, retirar do *marketing* da campanha o apelo à identidade racial em razão dos estereótipos negativos contra negros que impregnam parcela da sociedade. “O dado que imprimiu o traço mais interessante das campanhas dos políticos negros é que foi inevitável a visibilidade da sua cor durante a disputa eleitoral, a despeito da estratégia discursiva que eles tenham empregado nela” (OLIVEIRA, 2016, p. 330-331).

Assim, quanto mais as candidaturas negras se afastam do discurso racializado, mais a mídia, a opinião pública ou os adversários políticos questionam os políticos negros sobre a cor de sua pele. Esse achado pode indicar que a temática racial na campanha política é algo latente, que demanda uma discussão mais aprofundada nas campanhas eleitorais, pois as mazelas sociais derivadas do racismo perpetuam-se no cotidiano em forma de violência policial, desemprego, miséria etc. A necessidade de representação descritiva serve para tornar permanente o debate do tema e promover cada vez mais políticas públicas voltadas para a comunidade negra.

Os estudos mencionados mostram como a questão da representação descritiva envolve tanto variáveis culturais – como a sociedade enxerga o papel político de mulheres e de negros – quanto variáveis institucionais – “acesso e participação nas instâncias partidárias de deliberação sobre os recursos políticos, definição de incentivos e o processo de recrutamento. Essas mudanças, no entanto, não residem na pauta de uma reforma do sistema eleitoral, mas sim, dos próprios partidos” (MENEQUELLO; SPECK; SACCHET; MANO; SANTOS; GORSKI, 2012, p. 56).

3 Eleições de 2018: metodologia e análise dos dados

O campo de estudos sobre representação é vasto e abrange, entre outros pontos, estudos empíricos sistemáticos e longitudinais sobre a representação de minorias identitárias nas instituições políticas, as formas de recrutamento partidário de lideranças entre os grupos subalternizados, a composição societária dos dirigentes partidários, a evolução eleitoral dos representantes nas organizações partidárias. Há um crescente avanço na busca de dados primários em um país com tantas arenas locais de competição política e com muitos postos de poder nos entes federativos. Neste trabalho foram priorizados os dados eleitorais, um dos indicativos de que a representação descritiva acontece no País. Não faz parte do escopo deste estudo a análise dos projetos de lei apresentados por representantes conectados a minorias identitárias.

O primeiro ponto a ser analisado serão os dados gerais de candidaturas aos cargos em disputa. As iniciativas do Estado para promoção de ações afirmativas para grupos identitários em espaços de poder são deficitárias e as medidas que geraram impacto são poucas. Uma exceção é a Lei nº 9.504/1997, que estabelece uma cota mínima de 30% de mulheres nas listas partidárias. Conforme apontam Miguel e Queiroz (2006), os efeitos positivos da cota eleitoral dependem muito do desenho do sistema eleitoral de cada país. Nos países que adotam o sistema proporcional nas eleições legislativas, há um elemento diferenciador do fracasso ou do sucesso da efetivação de candidaturas em cadeiras: a lista partidária aberta ou fechada (MIGUEL; QUEIROZ, 2006).

Listas fechadas e bloqueadas – aquelas em que o eleitorado não tem nenhuma possibilidade de alterar a ordem dos candidatos – tendem a produzir uma transferência mecânica da proporção de candidaturas femininas para a proporção de mulheres no parlamento. Na Argentina, por exemplo, onde a lista é fechada, a adoção de uma cota de 30% para mulheres nas listas partidárias permitiu que a representação feminina na Câmara, antes inferior a 5%, saltasse para perto de 27%. Onde as

listas são abertas, a legislação é capaz de forçar a superação apenas da barreira inicial, aquela que, dentro dos partidos, impedia ou dificultava o lançamento de candidatas mulheres às eleições. Mas ainda fica faltando vencer o preconceito disseminado entre eleitores e eleitoras, que faz com que a mulher seja vista como estando deslocada no campo político, fora de seu meio ‘natural’, e, portanto, tenha menos chance de ser votada (MIGUEL; QUEIROZ, 2006, p. 365).

O estabelecimento de um percentual de vagas obrigatórias para mulheres nas listas partidárias teve, sim, um impacto dos condicionantes institucionais para que ao menos 30% do número de candidaturas fossem de mulheres na eleição de 2018. Contudo, isso não significou um desempenho similar ou maior na conquista dos cargos em disputa, como se verá mais adiante.

Tabela 1

Candidaturas solicitadas ao TSE no pleito de 2018 x gênero (%)

	Feminino	Masculino	Total
Presidente	12,5	87,5	100
Governador	13,5	86,5	100
Vice-presidente e Vice-governador	34,9	65,1	100
Senador	17,6	82,4	100
Deputado Federal	32,2	67,8	100
Deputado Estadual e Distrital	32	68	100
Suplente para Senador	26,7	73,3	100
Total	31,6	68,4	100

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados oriundos do TSE (BRASIL, [2020]).

(N = 29.145 candidatos)²

Comparativamente aos dados eleitorais de 2010 analisados por Pinto, Moritz e Schulz (2013), quase nada mudou no percentual de candidatas nas disputas majoritárias. Naquela eleição, tivemos duas presidenciais – Dilma Rousseff e Marina Silva –, mais 11,1% de postulantes a governadoras e 11,6% de postulantes a senadoras (PINTO; MORITZ; SCHULZ, 2013). A grande diferença ocorreu nas eleições proporcionais. Em 2010, havia 22% de candidatas a deputadas federais e 23% de candidatas a deputadas estaduais; em 2018, esses patamares cresceram para 32% em ambas as disputas proporcionais. Isso sinaliza que a cota

² As 29.145 situações de candidaturas analisadas incluem: 26.083 registros de candidaturas consideradas aptas pelo TSE, 2.172 registros indeferidos e 770 renúncias, ambos considerados inaptos (esses totalizam 29.085 registros); entretanto, também se analisaram outras 44 categorizadas como “não conhecimento do pedido”, 10 canceladas, 4 falecidos e 2 cassados, que somam 60 candidaturas. Optou-se por incluir todos esses, pois o objetivo do artigo é avaliar os registros de candidaturas solicitados ao TSE.

eleitoral para mulheres na lista partidária está consolidada no sentido de impulsionar a participação política feminina na corrida eleitoral.

Tabela 2

Candidaturas solicitadas ao TSE no pleito de 2018 x raça/cor (%)

	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	Total
Presidente	0	81,3	0	6,3	12,5	100
Governador	0,9	64,8	0,9	23,9	9,6	100
Vice-presidente e vice Governador	0	68,3	1,6	17,9	12,3	100
Senador	0,3	65,6	0,6	23,7	9,8	100
Deputado Federal	0,7	57,1	0,5	30,9	10,9	100
Deputado Estadual e Distrital	0,5	49,4	0,4	38,7	10,9	100
Suplente para Senador	0,4	59,3	0,9	31,1	8,3	100
Total	0,6	52,4	0,5	35,7	10,8	100

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados oriundos do TSE (BRASIL, [2020]).

(N = 29.145 candidatos)

Como se observa na tabela 2, o percentual de candidaturas de autodeclarados pretos na eleição de 2018 é similar tanto nas disputas majoritárias quanto nas disputas proporcionais, sinalizando a dificuldade que esse grupo enfrenta para levar adiante uma campanha política. Conforme apontam Campos e Machado (2015), quando se passa do campo municipal para o estadual/federal, o recrutamento partidário falha em promover lideranças negras para cargos públicos. Depreende-se que, por serem conhecidos como lideranças comunitárias, os candidatos negros são mais requisitados pelos partidos em eleições locais do que nos pleitos em que precisam maximizar seus votos fora de suas comunidades. Para esse salto na carreira política, as lideranças partidárias privilegiam os políticos tradicionais que detêm capitais simbólicos (educação superior, oratória, renda, círculo de amizades com empresários etc.).

Há de se ressaltar que a categoria “parda” é de complexa categorização. Nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020), muitos que se autodeclararam pardos estão entre os mais pobres da população. Todavia, em virtude da miscigenação, podem partilhar em menor escala os aspectos do racismo estrutural por serem vistos ora como brancos, ora como negros. O percentual de 36% de candidaturas pardas pode ser sintoma da diminuição das distorções que as doações privadas de grandes empreiteiras e bancos provocavam na corrida eleitoral.

Tabela 3

Candidaturas solicitadas ao TSE no pleito de 2018 x gênero (%)

	Feminino	Masculino	Total
Avante	31,6	68,4	100
Democracia Cristã	31,5	68,5	100
Democratas	29,5	70,5	100
Movimento Democrático Brasileiro	33,8	66,2	100
Partido Comunista Brasileiro	32	68	100
Partido Comunista do Brasil	33,7	66,3	100
Partido da Causa Operária	30,3	69,7	100
Partido da Mobilização Nacional	31,3	68,7	100
Partido da Mulher Brasileira	39,7	60,3	100
Partido da República	30,3	69,7	100
Partido da Social Democracia Brasileira	33,1	66,9	100
Partido Democrático Trabalhista	30,7	69,3	100
Partido dos Trabalhadores	33,9	66,1	100
Partido Humanista da Solidariedade	31	69	100
Partido Novo	31,3	68,8	100
Partido Pátria Livre	29,6	70,4	100
Partido Popular Socialista	31,3	68,7	100
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	32,4	67,6	100
Partido Republicano Brasileiro	32,4	67,6	100
Partido Republicano da Ordem Social	30,5	69,5	100
Partido Republicano Progressista	31	69	100
Partido Social Cristão	30,5	69,5	100
Partido Social Democrático	30,1	69,9	100
Partido Social Liberal	30,1	69,9	100
Partido Socialismo e Liberdade	33,9	66,1	100
Partido Socialista Brasileiro	30,7	69,3	100
Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	38,7	61,3	100
Partido Trabalhista Brasileiro	32,6	67,4	100
Partido Trabalhista Cristão	31,1	68,9	100
Partido Verde	33,3	66,7	100
Patriota	30	70	100
Podemos	29,7	70,3	100
Progressistas	30,1	69,9	100
Rede Sustentabilidade	29,4	70,6	100
Solidariedade	31	69,0	100
Total	31,6	68,4	100

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados oriundos do TSE (BRASIL, [2020]).

(N = 29.145 candidatas)

As tabelas 3 e 4 dão um bom panorama do recrutamento partidário. O dado que mais chama atenção na tabela 3 é o percentual quase simétrico de distribuição de homens e mulheres em todos os partidos. As lideranças partidárias contentaram-se praticamente em estabelecer candidatas apenas

dentro do percentual estabelecido pela Lei nº 9.504/1997. Os partidos que se sobressaíram no lançamento de mulheres na campanha foram o Partido da Mulher Brasileira (39,7%) e o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) (38,7%). Entretanto, nenhuma agremiação atingiu algo próximo da paridade de gênero no lançamento de candidaturas.

De outro lado, como já era previsto na literatura, o número de candidaturas de negros – e também de indígenas – foi baixo em todos os partidos tradicionais e de médio porte, denotando uma falha no recrutamento partidário, de qualquer espectro ideológico, em promover representatividade. Até mesmo partidos criados recentemente mantiveram a tradição embranquecedora da política brasileira, como é o caso do Partido Novo, com 84,6% de candidaturas da sigla de autodeclarados brancos. Os partidos de esquerda (PCB, PCdoB, PT, PSOL e PSTU) foram os que demonstraram maior atenção ao critério racial, apresentando mais de 20% de candidaturas pretas entre as listas partidárias. Outros detalhes a respeito dessa discussão podem ser observados na tabela 4.

Tabela 4

Candidaturas solicitadas ao TSE no pleito de 2018 x raça/cor (%)

	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	Total
Avante	0,3	49,6	0,2	40,9	9,1	100
Democracia Cristã	0,4	47,7	0,3	42,4	9,2	100
Democratas	0,4	57	0,1	35,5	6,9	100
Movimento Democrático Brasileiro	0,2	63	0,3	30,5	6,1	100
Partido Comunista Brasileiro	0	45,4	5,2	28,9	20,6	100
Partido Comunista do Brasil	0,4	42,1	1,1	33,6	22,9	100
Partido da Causa Operária	0	68,9	0	19,7	11,4	100
Partido da Mobilização Nacional	0,1	49,5	0	42,2	8,2	100
Partido da Mulher Brasileira	0	45,5	0,2	37,3	17	100
Partido da República	0,3	56,8	0,1	35,3	7,5	100
Partido da Social Democracia Brasileira	0,5	66	0,1	27,6	5,7	100
Partido Democrático Trabalhista	0,1	57,8	0,2	30,1	11,8	100
Partido dos Trabalhadores	0,3	48,7	1,1	28,5	21,4	100
Partido Humanista da Solidariedade	0,5	45	0,7	44,5	9,3	100
Partido Novo	1	84,6	0	13,2	1,2	100
Partido Pátria Livre	0,3	45,7	0,5	37,6	15,9	100
Partido Popular Socialista	0,7	52,7	0,3	39,4	6,8	100

	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	Total
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	5,9	54,5	0,6	31	8	100
Partido Republicano Brasileiro	0,7	52,3	0,3	36	10,6	100
Partido Republicano da Ordem Social	0,3	54,5	0	35	10,2	100
Partido Republicano Progressista	0,6	46,4	0,1	40,9	12	100
Partido Social Cristão	0,1	44,9	0,3	45,3	9,3	100
Partido Social Democrático	0	66,2	0,3	27,5	6	100
Partido Social Liberal	0,5	57,3	0,1	37,1	5	100
Partido Socialismo e Liberdade	0,6	42,7	2	32,2	22,5	100
Partido Socialista Brasileiro	0,6	52,9	0,5	35	11	100
Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	0,9	42	3,3	11,3	42,5	100
Partido Trabalhista Brasileiro	0,5	55,5	0,3	36,9	6,8	100
Partido Trabalhista Cristão	0,4	44,2	0,2	42,7	12,4	100
Partido Verde	0,3	55,5	0,3	36,3	7,5	100
Patriota	0,6	47,3	0,2	42,2	9,6	100
Podemos	0,2	55,1	0,2	36	8,5	100
Progressistas	0,3	63,2	0,1	28,6	7,9	100
Rede Sustentabilidade	0,7	43,9	1,2	39,7	14,5	100
Solidariedade	0	48,2	0,3	42,5	9	100
Total	0,6	52,4	0,5	35,7	10,8	100

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados oriundos do TSE (BRASIL, [2020]).

(N = 29.145 candidatos)

Antes de passarmos para os resultados das campanhas, é preciso ressaltar o grande abismo entre a distribuição de gênero e de raça na população brasileira e a mesma distribuição nos cargos públicos. É recorrente na opinião pública brasileira, quase um senso comum, o argumento de que o Congresso é um reflexo da sociedade brasileira, o que está longe de ser correto. A composição das instituições políticas está muito distante de ser proporcionalmente representativa da pluralidade de visões da sociedade (CAMPOS; MACHADO, 2015).

Algumas informações coletadas pelo IBGE na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) contrastam com o que será visto adiante em relação à representatividade, principalmente nos cargos legislativos. As mulheres são maioria na população brasileira. “Da população residente de 209,5 milhões de pessoas, as mulheres totalizavam 108,4 milhões (51,8%), ao passo que os homens correspondiam a 101,1 milhões de pessoas (48,2%)” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020, p. 6). Todavia, há um hiato entre esses dados e a possibilidade de as mulheres traduzirem essa maioria em apoio eleitoral para candidatas, sejam de direita, sejam de

esquerda (PAIVA; MENDONÇA SOBRINHO; SARA, 2011; MOTA; BIROLI, 2014).

No tocante à raça, pela pesquisa PNADC, 42,7% dos entrevistados se autodeclararam brancos(as); 46,8% se autodeclararam pardos(as); e 9,4% se autodeclararam pretos(as) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020, p. 8). No Brasil, esses números nunca podem ser taxativos, pois muitos brasileiros têm dificuldade de se autoidentificar racialmente porque isso traz ônus e bônus, a depender do grupo racial em que a pessoa está inserida. Mesmo assim, é de grande valia a comparação dessas informações com o sucesso eleitoral de candidaturas negras em 2018.

Tabela 5

Cargo dos candidatos eleitos no pleito de 2018 x gênero (%)

	Feminino	Masculino	Total
Presidente	0	100	100
Governador	3,8	96,2	100
Vice-presidente e Vice-Governador	25,9	74,1	100
Senador	11,5	88,5	100
Deputado Federal	15	85	100
Deputado Estadual e Distrital	15,4	84,6	100
Suplente para Senador	30,8	69,2	100
Total	16	84	100

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados oriundos do TSE (BRASIL, [2020]).
(N = 1.782 eleitos)

A tabela 5 mostra a disposição de eleitos para cargos majoritários em relação ao gênero na eleição de 2018. Houve pouca alteração em relação ao ocorrido na eleição de 2010, em que Dilma Rousseff chegou ao principal posto da República: das candidatas, foram eleitas apenas 7,4% a governadoras, 13% a senadoras, 9% a deputadas federais e 13% a deputadas estaduais (PINTO; MORITZ; SCHULZ, 2013). Com base nos dados da última eleição geral, observa-se, de um lado, uma quase imperceptível melhora na conquista das mulheres em cargos legislativos e, de outro, a redução em cargos executivos. Uma chave interpretativa dessa diminuição de mulheres em postos de mando pode estar conectada ao processo de *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016. Além de a recessão econômica ter alimentado os sucessivos protestos populares e validado a iniciativa parlamentar de deposição, o segundo mandato da petista ficou marcado pela falta de habilidade política em gerir crises dentro da base de sustentação do governo no Congresso.

Outro dado que chama atenção na tabela 5 é o expressivo percentual de mulheres na posição de vice em chapas majoritárias ou de suplente para o Senado. No caso da suplência no Senado, pela estabilidade que o mandato de oito anos confere aos senadores e senadoras eleitos, é bem inesperado que ocorra alguma troca. No entanto, o cargo de vice tem sido estratégico para formar coligações entre os partidos, atrair eleitores indecisos nas campanhas e, não menos importante, para parlamentares se aventurarem em processos de *impeachment*. Se a tendência dos últimos anos é derrubar chefes de executivo por meio de pedidos de *impeachment*, quem assume, na maioria das situações, será o vice-presidente ou o vice-governador. Portanto, o posto de vice-presidente ou de vice-governador é um cargo de confiança que cada vez mais vem sendo atribuído às mulheres na política.

Tabela 6

Cargo dos candidatos eleitos no pleito de 2018 x raça/cor (%)

	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	Total
Presidente	0	100	0	0	0	100
Governador	0	73,1	0	26,9	0	100
Vice-Presidente e Vice-Governador	0	70,4	3,7	22,2	3,7	100
Senador	0	75	0	19,2	5,8	100
Deputado Federal	0,4	75	0,2	20,3	4,1	100
Deputado Estadual e Distrital	0,1	71,1	0	25	3,8	100
Suplente para Senador	0	65,4	0	24	10,6	100
Total	0,2	72,1	0,1	23,4	4,3	100

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados oriundos do TSE (BRASIL, [2020]).

(N = 1.782 eleitos)

A tabela 6 apresenta a disposição de eleitos para cargos majoritários em relação à raça/cor. O dado que chama atenção é a ausência de políticos negros no comando de cargos do Executivo, o que denota a incapacidade dos partidos em recrutar, preparar e formar lideranças negras com chances reais de serem protagonistas na política nacional ou estadual. Esses achados vão ao encontro do estudo de Campos e Machado (2015), que salientam a dificuldade simbólica, econômica e de recursos internos das agremiações partidárias para que candidaturas negras sejam viáveis na competição eleitoral. Para esses autores, uma redução do problema só aconteceria com mais igualdade na disputa:

[O] princípio aristocrático de distinção que caracteriza as eleições nas democracias representativas faz com que os eleitos sejam recrutados mor-

mente das candidaturas mais competitivas. E é justamente desse estrato que os negros estão excluídos. Isso sugere que uma partilha média mais equânime das receitas de campanha ou uma cota para pretos e pardos nas listas partidárias possam ser medidas de ganhos duvidosos para a mitigação da sub-representação de negros nas esferas decisórias. Mais do que isso, é preciso incluí-los nos estratos superiores de competitividade (CAMPOS; MACHADO, 2015, p. 144).

A solução é tanto interna, dentro dos partidos, quanto externa, oriunda dos legisladores, pois as candidaturas negras não atingem dois dígitos de êxito eleitoral nem para os cargos proporcionais; somente para a suplência de senadores, ou seja, probabilidade quase nula de assumirem o mandato. Outro dado que chama atenção na tabela 6, pelo caráter anedótico, é a presença de um vice-presidente autodeclarado indígena, Hamilton Mourão (PRTB), quando seu fenótipo estaria mais vinculado à cor parda do que à etnia indígena.

Tabela 7

Cargo dos candidatos eleitos no pleito de 2018 de cada região x gênero (%)

	Feminino	Masculino	Total
Norte	19,9	80,1	100
Nordeste	16	84	100
Sul	14,4	85,6	100
Centro-Oeste	11,8	88,2	100
Sudeste	16,2	83,8	100
Total	16	84	100

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados oriundos do TSE (BRASIL, [2020]).

(N = 1.782 eleitos)

Tabela 8

Cargo dos candidatos eleitos no pleito de 2018 de cada região x raça/cor (%)

	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	Total
Norte	0	51,3	0,3	44,8	3,6	100
Nordeste	0	64,9	0	30	5,1	100
Sul	0,4	94,4	0	3,2	2	100
Centro-Oeste	0	77,5	0	20,2	2,2	100
Sudeste	0,4	80,1	0	13,9	5,6	100
Total	0,2	72,1	0,1	23,4	4,3	100

Fonte: elaborada pelos autores com base em dados oriundos do TSE (BRASIL, [2020]).

(N = 1.782 Eleitos)

Por fim, nas tabelas 7 e 8, são apresentados os dados dos eleitos por gênero e raça desagregados por região. O objetivo seria determinar em quais regiões as mulheres e os negros têm mais êxito com o eleitorado.

Na tabela 7, observa-se o número maior de eleitas na região Norte, e o menor na região Centro-Oeste. Nas demais regiões, o resultado foi semelhante. Os resultados das várias regiões podem indicar um comportamento arraigado no eleitor brasileiro de identificar a atividade política com o campo masculino (MOTA; BIROLI, 2014).

Por sua vez, os dados da tabela 8 sinalizam que a atividade política é majoritariamente de indivíduos brancos. Os sufrágios foram massivamente direcionados para esse grupo nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste. Nas regiões Norte e Nordeste, o outro grupo que recebeu mais votos foi o dos políticos pardos. Os políticos negros não alcançaram nem perto de 6% de sucesso eleitoral em qualquer região, o que evidencia a sub-representação desse segmento nos espaços de poder do Brasil.

Conclusão

O presente artigo integra o debate que busca alternativas para o permanente reforço da representação descritiva de gênero e raça/cor no contexto eleitoral brasileiro. O propósito da pesquisa foi investigar aspectos que indiquem uma modificação no patamar de sub-representação de mulheres, indígenas, pardos e negros tanto nas eleições majoritárias quanto proporcionais de 2018. Foram encontradas respostas parciais a duas indagações cruciais para o entendimento do fenômeno de sub-representação de minorias identitárias: as condições que podem torná-las mais bem representadas; e as causas que impedem uma maior representação dessas minorias nas instituições políticas.

Com relação ao primeiro ponto, com base nos dados da eleição de 2018, observa-se a eficácia da cota que assegura um mínimo de 30% de mulheres disputando vaga nas eleições proporcionais, apesar de muitas dessas candidaturas serem pouco competitivas e só servirem para os partidos cumprirem a Lei nº 9.504/1997. Se algo parecido fosse aplicado às candidaturas negras, talvez tivéssemos o mesmo efeito de estímulo à participação na política e percentuais maiores de candidatos negros eleitos. Problemas de representação só podem ser resolvidos via desenho eleitoral que assegure vagas em listas partidárias, recursos para campanha, visibilidade no horário político-eleitoral, infraestrutura nas mídias sociais. Para estimular a representatividade descritiva das minorias, ao atualizar as regras do pleito a cada eleição, o TSE brasileiro deveria dialogar com os parlamentares.

Quanto ao segundo ponto, de mais difícil solução, nota-se recrutamento partidário deficitário de grupos subalternizados (indígenas, pessoas com deficiência, transgêneros etc.), ausência de apoio financeiro dos partidos na repartição do fundo partidário, falta de treinamento político de mulheres e de negros para liderança, além de outros problemas de desigualdade. Numa sociedade patriarcal e colonialista, os custos simbólicos para a entrada das minorias identitárias na política são pistas das condicionantes que travam sua inserção em cargos públicos. A histórica cultura política ambivalente – com características coloniais, conservadoras, paroquiais e patrimonialistas –, aliada às regras institucionais que favorecem o *status quo* dominante, contribui para a invisibilidade desses grupos nos espaços de decisão e de gestão pública.

A partir de 2020, discussões relacionadas a questões de gênero e raça estão produzindo algum tipo de reverberação na sociedade. Países liderados por mulheres estão combatendo de maneira eficaz a pandemia da Covid-19, e o racismo tem-se tornado pauta de agenda pública. Em setembro, o Supremo Tribunal Federal determinou que fosse aplicada já para o pleito municipal de 2020 a regra proposta pelo TSE de distribuição proporcional dos recursos do fundo eleitoral e do fundo partidário, além do tempo de propaganda eleitoral na televisão, para candidaturas negras.

Os futuros recortes de pesquisa sobre representação podem contemplar, entre outros aspectos, o crescimento do debate identitário na vida política nacional, estudos de caso de mulheres gestoras, pesquisas sobre medidas do TSE para o financiamento proporcional de candidaturas negras pelos partidos na eleição de 2022 e seus efeitos nas campanhas. Profícuo no País, o campo de representação descritiva pode ser um meio de renovação das instituições.

Sobre os autores

Camila de Vasconcelos Tabares é doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; professora do Instituto Federal de Goiás, Luziânia, GO, Brasil.

E-mail: camilavas89@gmail.com

Bruno da Silva Conceição é doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

E-mail: brunopolitica@gmail.com

Rodolfo Silva Marques é doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; professor da Universidade da Amazônia, Belém, PA, Brasil.

E-mail: rodolfo.smarques@gmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

TABARES, Camila de Vasconcelos; CONCEIÇÃO, Bruno da Silva; MARQUES, Rodolfo Silva. Mulheres, raça e partidos no Brasil: análise da sub-representação das candidaturas identitárias nas eleições 2018. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 57-77, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p57

(APA)

Tabares, C. de V., Conceição, B. da S., & Marques, R. S. (2021). Mulheres, raça e partidos no Brasil: análise da sub-representação das candidaturas identitárias nas eleições 2018. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 58(229), 57-77. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p57

Referências

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais*: [2018]. Brasília, DF: TSE, [2020]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 6 nov. 2020.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 16, p. 121-151, jan./abr. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-335220151606>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522015000200121&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 6 nov. 2020.

CARVALHO JÚNIOR, Orlando Lyra de; ANGELO, Vitor. Quem as representa? A sub-representação parlamentar de gênero e raça no Brasil: estudo de casos. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 103-122, 2018. DOI: <https://doi.org/10.15210/rsulacp.v4i1.12095>. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/rsulacp/article/view/12095>. Acesso em: 6 nov. 2020.

CONCEIÇÃO, Bruno da Silva; VASCONCELOS, Camila de. Quem paga a conta dos políticos locais? Análise do financiamento das campanhas municipais nas capitais brasileiras em 2012. *Teoria & Sociedade*, [s. l.], n. 23.2, p. 79-102, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4557>. Acesso em: 6 nov. 2020.

CRENSHAW, Kimberle. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, [Chicago], v. 1989, n. 1, p. 139-167, 1989. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclfv/vol1989/iss1/8/>. Acesso em: 6 nov. 2020.

DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

DESPOSATO, Scott W. Reforma política brasileira: o que precisa ser consertado, o que não precisa e o que fazer. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (org.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007. p. 123-153.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. (Biblioteca de Ciências Sociais).

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, DF: Ed. UnB, 2001. p. 245-282.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. Ed. crítica de Guillermo Giucci, Enrique Larreta e Edson Fonseca. Paris: Allca XX, 2004. (Coleção Archivos).

HELD, David. *Modelos de democracia*. Versión española de Teresa Alberó. Madrid: Alianza Editorial, 1991. (Alianza Universidad, 691).

HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou, matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores).

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Características gerais dos domicílios e dos moradores 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101707>. Acesso em: 6 nov. 2020.

MANIN, Bernard. *Principles of representative government*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997. (Themes in the Social Sciences).

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. *O voto feminino no Brasil*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4798>. Acesso em: 6 nov. 2020.

MAZZA, Luigi. Mulher negra (não tão) presente. *Revista Piauí*, [s. l.], 12 nov. 2018. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/mulher-negra-nao-tao-presente/>. Acesso em: 7 nov. 2020.

MENEGUELLO, Rachel; SPECK, Bruno Wilhelm; SACCHET, Teresa; MANO, Maira Kubik; SANTOS, Fernando Henrique dos; GORSKI, Caroline. *Mulheres e negros na política: estudo exploratório sobre o desempenho eleitoral em quatro estados brasileiros*. Campinas: Unicamp, Centro de Estudos de Opinião Pública, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5119>. Acesso em: 6 nov. 2020.

MIGUEL, Luis Felipe; QUEIROZ, Cristina Monteiro de. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 363-385, maio/ago. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2006000200003>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2006000200003>. Acesso em: 6 nov. 2020.

MITCHELL, Gladys. Identidade coletiva negra e escolha eleitoral no Brasil. Tradução de Sebastião Nascimento. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, p. 273-305, nov. 2009. Disponível em: <https://www.periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641331>. Acesso em: 6 nov. 2020.

MOTA, Fernanda Ferreira; BIROLI, Flávia. O gênero na política: a construção do “feminino” nas eleições presidenciais de 2010. *Cadernos Pagu*, [s. l.], n. 43, p. 197-231, jul./dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-8333201400430197>. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8645142>. Acesso em: 6 nov. 2020.

NASCIMENTO, Abdias do. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. São Paulo: Perspectivas, 2016.

NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. (Nova Biblioteca de Ciências Sociais).

OLIVEIRA, Cloves Luiz Pereira. Estratégias eleitorais de políticos negros no Brasil na era do marketing político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 21, p. 321-360, set./dez. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220162109>. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/3224/estrat%C3%A9gias_eleitorais_pol%C3%ADticos_oliveira.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 6 nov. 2020.

PAIVA, Denise; MENDONÇA SOBRINHO, Milton de Souza; SARA, Mariana Gabriel. Participação e representação feminina na política de Goiás. *Revista Debates*, Porto Alegre,

v. 5, n. 2, p. 225-251, jul./dez. 2011. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.22655>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/22655>. Acesso em: 6 nov. 2020.

PINTO, Céli Regina Jardim; MORITZ, Maria Lucia; SCHULZ, Rosângela M. O desempenho das mulheres nas eleições legislativas de 2010 no Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 10, p. 195-223, jan./abr. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000100006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n10/06.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2020.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. Tradução de Wagner Pralon Mancuso e Pablo Ortellado. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2020.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil: 1870-1930*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

TAYLOR, Charles. The politics of recognition. In: TAYLOR, Charles; APPIAH, K. Anthony; HABERMAS, Jürgen; ROCKEFELLER, Steven C.; WALZER, Michael; WOLF, Susan. *Multiculturalism: examining the politics of recognition*. Edited and introduced by Amy Gutmann. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994. p. 25-73.

VIANA, Oliveira. *Evolução do povo brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1956.

Sub-representação política de mulheres

Reflexões a respeito das eleições à vereança no Recôncavo da Bahia

MARIA INÊS CAETANO FERREIRA

Resumo: O artigo apresenta resultados de pesquisa sobre a participação de mulheres nas eleições para vereança no Recôncavo baiano, com o objetivo de compreender o fenômeno da sub-representação feminina na política. A literatura feminista que debate a desigualdade de gênero fundamentou a pesquisa. A metodologia adotada foi a análise de estatísticas eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, e as informações sobre candidatos foram sistematizadas de modo a distribuí-los em três grupos: menos votados, intermediários e mais votados. Os resultados revelam que as candidaturas masculinas se concentram no grupo intermediário, ao passo que as femininas estão no grupo dos menos votados, ratificando a sua sub-representação. No grupo dos mais votados destacam-se os homens. Na direção do debate teórico, os resultados indicam que a lei de cotas não favorece a vitória de candidaturas femininas e estimula o registro de candidaturas não engajadas na política. Em suma, os principais obstáculos à representação permanecem em vigor.

Palavras-chave: Gênero e política. Eleições municipais. Desigualdades de gênero.

Political under-representation of women: reflections about the municipal legislative branch in Recôncavo da Bahia

Abstract: This article shows finding of research on the participation of women in the city councilor elections in the Recôncavo da Bahia in order to understand the phenomenon of female under-representation in politics. The feminist literature that debates gender inequality inspired the research. The methodology adopted was the analysis of electoral statistics of Tribunal Superior Eleitoral, and the candidate information has been systematized in order to distribute them in three groups: less voted,

Recebido em 11/9/20
Aprovado em 20/10/20

intermediate and most voted. The results reveal that male applications are concentrated in the middle group, while women, in the group with the least votes, confirming female under-representation. In the group with the most votes, men stand out. In the direction of the theoretical debate, the results indicate that the quota law does not favor the victory of female candidates and encourages the re-registration of candidates not engaged in politics. In short, the main obstacles to representation remain in force.

Keywords: Gender and politics. Municipal elections. Gender inequalities. Electoral quotas.

1 Introdução

Este artigo apresenta resultados de pesquisa sobre eleições para vereança, em 2016, em dezenove municípios do território do Recôncavo da Bahia e busca compreender as formas de participação das mulheres no pleito. De modo específico, foi analisada a posição das candidatas no *ranking* de votos, identificando o desempenho feminino e comparando-o com o masculino. Esta pesquisa sistematiza dados eleitorais a fim de compreender de modo objetivo a capacidade competitiva feminina em comparação com a masculina. O estudo de um território baiano possibilita levantar o padrão do processo eleitoral em toda uma região; contudo, o apoio da produção científica sobre gênero e política permite relacionar os resultados da pesquisa local com a realidade mais ampla do País. Embora a maior parte dos municípios investigados seja de pequeno porte, a realidade registrada no território não se distancia do padrão dos pleitos municipais do Brasil.

Se os estudos sobre eleições legislativas tendem a concentrar-se na esfera federal, esta pesquisa busca contribuir para o reconhecimento das configurações do poder local. Vale ressaltar que os estudos sobre municípios se justificam, já que a vida transcorre nessas unidades federativas, onde as políticas públicas, inclusive as estaduais e federais, são implementadas, e também onde se efetivam os valores e padrões de comportamento que orientam os eleitores. Desse modo, apreender as formas como se dá a participação das mulheres nos pleitos proporcionais nos municípios é relevante para captar tendências sobre o tema. Ressalte-se que as eleições municipais podem conter singularidades locais; todavia, o modelo imposto pelo sistema político do País conforma os limites e as maneiras como essas singularidades podem manifestar-se. Assim, no

estudo das desigualdades de gênero na política local, os elementos do próprio sistema político nacional se fazem revelar.

Este artigo está assim dividido: após a introdução, debate-se sobre as correntes teóricas relativas a gênero e política, apresentando as principais contribuições para a implementação das cotas eleitorais em diversos países; depois, discute-se brevemente sobre os estudos legislativos municipais, bem como o campo, os dados e a análise da pesquisa. Em seguida, compõe-se o diálogo entre os resultados deste estudo com os de outras pesquisas, para depois se tecerem as considerações finais.

2 Desigualdades de gênero

A desigualdade de gênero no Brasil traduz-se nos inúmeros indicadores socioeconômicos. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2018) – com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, sobre gênero –, em educação a posição das mulheres é mais favorável que a dos homens. Informações sobre ensino superior para a população brasileira de 25 anos ou mais, referentes a 2016, indicam que 33,9% das mulheres haviam concluído essa etapa do ensino, contra 27,7% dos homens. No ensino médio, a taxa de frequência líquida – que revela a proporção de pessoas no nível de ensino adequado à idade – das mulheres era de 73,5%, contra 63,5% dos homens.

A vantagem feminina nos índices de educação, contudo, não impacta os indicadores de emprego, pois nesse setor os dados demonstram vantagens para os homens. Dados estatísticos do IBGE mostram que em 2016 a média de rendimento dos homens era de R\$ 2.306,00 quando a média feminina era de R\$ 1.764,00. As mulheres destacavam-se na ocupação em tempo parcial (28,2%) em comparação com os

homens (14,1%) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018). A ocupação por tempo parcial relaciona-se, de modo geral, a postos de trabalho mais simples e com menor remuneração. Na região Nordeste, a diferença entre o número de mulheres ocupadas em tempo parcial (36,9%) e o dos homens (22,3%) era superior à média nacional. Um dos motivos que explicam a maior ocupação feminina por tempo parcial é o fato de que as mulheres se dedicam aos cuidados com pessoas e/ou com afazeres domésticos muito mais que os homens. Em 2016 as mulheres despendiam 18,1 horas semanais a atividades de cuidados, ao passo que os homens destinavam 10,5 horas semanais. Em virtude de padrões culturais e econômicos ainda hegemônicos na sociedade brasileira, o cuidado com o lar e a família ficam predominantemente sob a responsabilidade das mulheres, impondo obstáculos aos modos de sua inserção no mercado de trabalho. As informações sobre emprego e renda esclarecem que o investimento das mulheres na educação não se transforma em vantagens que minimizem a desigualdade no mundo do trabalho. Ao analisarem dados do IBGE de 2009, Alves e Cavenaghi (2012) explicam que a desvantagem entre o rendimento-hora das mulheres em relação aos homens cresce entre o grupo dos que têm mais escolaridade dadas as dificuldades de essas mulheres ocuparem postos de decisão, tradicionalmente direcionados aos homens. Esses autores acrescentam que as mulheres estão mais sujeitas a vínculos de trabalho informal que os homens e concluem que a oferta de profissões para os homens é mais ampla que para as mulheres, do que decorre tanto a intensa disputa entre elas no mercado de trabalho quanto a frequente condição de desemprego e informalidade. Alves e Cavenaghi (2012) analisaram a evolução de dados referentes a formas de participação dos sexos em diferentes setores entre 1950 e 2009.

Em relação ao mercado de trabalho, os autores depreendem que houve elevação da participação feminina na população economicamente ativa, mas essa maior participação não eliminou a segregação ocupacional e a discriminação salarial.

Dados sobre violência ratificam o fenômeno da desigualdade de gênero. O espaço doméstico é o local onde predominantemente as mulheres executam afazeres domésticos e atividades de cuidado com os outros. Não obstante, esse é também o ambiente onde as mulheres estão mais suscetíveis de serem vítimas de violência. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2019), com base em dados recolhidos nas secretarias estaduais de segurança pública, 4.069 mulheres foram assassinadas. Os casos específicos de feminicídio somaram 1.206 vítimas no País, os companheiros ou ex-companheiros das vítimas foram os autores em 88,8% dos casos, e as mortes ocorreram na residência em 65,6% das ocorrências. As mulheres também foram vítimas de violência doméstica (lesão corporal dolosa) num total de 263.067 ocorrências segundo esse Anuário.

A Câmara dos Deputados publicou o *Mapa da Violência contra a Mulher* (BRASIL, 2018a) com base em pesquisa sobre notícias publicadas na imprensa nacional em 2018. Essa pesquisa aponta o registro de 29.430 estupros comuns e 3.349 estupros coletivos naquele ano. Os parentes corresponderam a 69,6% dos autores dos estupros. As informações sobre a violência que afeta as brasileiras advertem para o fato de que o âmbito doméstico não é um espaço seguro. Dentro ou fora de casa, a violência provocada pelos homens contra as mulheres – correlacionada com as desigualdades inscritas na participação do mercado de trabalho – patenteia o processo de desigualdade e de subordinação que afeta as mulheres.

Deve-se também ressaltar a desigualdade no campo da representação política. Segundo

a Inter-Parliamentary Union (2020), o Brasil ocupava a posição 143 entre os 190 países que informaram esse organismo internacional sobre o percentual de mulheres em suas “cadeiras baixas” (Câmara de Deputados). Em 2020, as mulheres correspondiam a apenas 14,6% do total de deputados federais.

3 Mulheres e participação na política

Essa posição do Brasil no *ranking* internacional com 190 países referente à participação de mulheres em parlamentos nacionais evidencia obstáculos para a participação feminina na esfera política. No estudo de caracterização de vereadores eleitos em 2016, Silva e Dantas (2016) revelam que as mulheres corresponderam a 30% do total de candidatos, mas entre os eleitos elas representaram somente 13,52% do total no País. Sacchet e Speck (2012) informam que o Brasil é o segundo país na América Latina com mais baixo índice de mulheres com cargos em legislativos federais. Em verdade, a sub-representação das mulheres na política é questão que afeta os países em todos os continentes, embora a situação brasileira esteja entre as mais agudas. Essa sub-representação relaciona-se com o quadro de desigualdade de gênero mais amplo do que exclusivamente com a esfera da participação política. A Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (NAÇÕES UNIDAS, 2006), que em 1995 reuniu diversos governos em Pequim, expressa a atenção das nações com a desigualdade de gênero, responsável por problemas socioeconômicos. Entre as doze áreas de preocupação de direitos de mulheres e meninas registradas na Conferência, destaca-se a participação da mulher no poder e na liderança. Como explicam Silva e Braga (2020), os signatários da

Plataforma de Ação reconheceram a relevância de as mulheres participarem em condições de igualdade dos processos de decisão e poder, definindo, elaborando e formulando políticas públicas. A participação feminina na política em condições de igualdade também se relaciona com o fortalecimento do regime democrático, assegurando o pluralismo e a competição política, como Dahl (1997) salienta em sua teoria da democracia.

As diversas interpretações teóricas para a sub-representação feminina na política apontam causas – uma das quais seria a de padrões culturais ancorados na prevalência do patriarcalismo – que se associam a elementos econômicos assentados na divisão sexual do trabalho; outra causa relaciona-se com as fundamentações que deram origem à democracia liberal e que incidem sobre as formas de organização das instituições políticas. A combinação desses elementos contribuiu para a construção de convicções – que orientam práticas – de que a política é uma esfera masculina por excelência. O fato é que a reunião de tantos obstáculos torna complexo o desmantelamento das desigualdades de gênero. Sanchez (2015) explica que o estabelecimento de mecanismos institucionais para pressionar a inclusão das mulheres na política pode ser insuficiente, como demonstra o caso da criação de cotas – o estabelecimento de percentual mínimo de candidaturas femininas nas eleições majoritárias e proporcionais –, a qual não conseguiu reverter o quadro de desigualdade.

Araújo (2001), ao apurar a história das interpretações teóricas sobre mulher e política, explica que as correntes predominantes nas décadas de 1950 e 1960 eram conduzidas pela visão tradicional, segundo a qual as mulheres seriam menos interessadas na participação política do que os homens. Essa autora sublinha que, nos estudos desse período, a participação política estava concentrada na perspectiva da

esfera institucional, como eleição, cargos eletivos etc. Essas correntes foram contestadas pelo feminismo radical da década de 1970, afirma Araújo (2001). Um dos principais pontos da crítica da teoria feminista dos anos setenta contra as correntes tradicionais foi a problematização da dicotomia espaço público e privado e suas consequências na vida das mulheres. Nessa direção, Pateman (1995) argumenta que a restrição à participação feminina na política se assenta nos fundamentos que orientaram a formação do Estado moderno – como constatado na obra de John Locke sobre o contrato social –, cuja ordenação abrangia a separação da esfera pública da privada. A esfera pública se relacionaria ao âmbito do contrato social, guiado pela lei, pela igualdade, pela cidadania. A esfera privada seria o espaço do mundo da natureza, da desigualdade, do domínio dos fortes sobre os frágeis, onde as leis do contrato não regeriam as relações. O espaço público seria o lugar dos homens, ao passo que o privado, o da família, seria o das mulheres. Scott (2005) discute o fato de que o contrato liberal se refere à existência da figura de um indivíduo universal, abstrato, e essa abstração é um mecanismo importante pelo qual seria garantida perante as leis a igualdade de todos os indivíduos. Na realidade, contudo, a igualdade legal concretiza-se de modo preponderante em favor do homem branco. Assim, essa universalidade converte-se em ficção e mascara a desigualdade de acesso a garantias de igualdade de outros indivíduos, como negros, mulheres etc.

Os estudos feministas da década de 1970, prossegue Araújo (2001), contribuíram para a ampliação do conceito de participação política, pois problematizaram e incorporaram as ações das mulheres em arenas extrínsecas aos espaços institucionais da política tradicional, predominadas pelos homens. Lançou-se luz à atuação feminina em associações comunitárias, grupos

de mulheres, movimentos mais diretamente referidos à reprodução da vida, os quais conquistaram *status* de participação política. Esse movimento embaralhou a dicotomia público e privado, conferindo prestígio político à esfera, então, associada às mulheres.

Araújo (2001) acentua que estudos criticam os estereótipos que patentearam o fato de que o desinteresse feminino pela política – e a consequência disso sobre as trajetórias políticas – se associa à condição de gênero. Isso porque as opções pela participação política das mulheres não se justificam por escolhas individuais e racionais; pelo contrário, elas são limitadas por fatores como relações sociais e familiares. Em suas reflexões sobre campos de poder e aquisição de competências, Bourdieu (1999) afirma que a divisão dos espaços público e privado no processo de construção de desigualdade de gênero contribui para a permanência de homens e mulheres que, relacionando-se em espaços específicos, desenvolvem determinadas competências. No caso, a habilidade dos homens para a política, por exemplo, pode ser compreendida pelas relações desenvolvidas nos espaços marcadamente masculinos, na escola, no trabalho etc. Desde muito jovens, eles cultivam habilidades e saberes que se vinculam à esfera econômica e política, com facilidade para interpretar e manipular as regras do ambiente. As mulheres, por sua vez, estão socialmente vinculadas a outras esferas, como a da casa e dos ambientes privados em geral. Assim, não desenvolvendo aquelas habilidades, enfrentam dificuldades na interpretação e manipulação das regras e têm comprometido o seu desempenho no processo competitivo nas esferas públicas. Esse processo de construção de desigualdades de gênero envolve não apenas os limites impostos formal ou informalmente pelas instituições, mas também por valores e simbolismos que afetam a subjetividade de homens e mulheres:

a experiência e relações tecidas ao longo dos anos influenciam subjetivamente os agentes.

Sanchez (2015) lança no debate a perspectiva teórica e metodológica da interseccionalidade, procedente das discussões do feminismo negro. Essa corrente defende o argumento de que a complexidade das hierarquias não se encerra no gênero, pois os indivíduos são atravessados por várias características que definem sua posição na sociedade. Nesse sentido, a condição de gênero afeta mulheres brancas e negras de modo diferente, já que o marcador de raça incide sobre as formas como se experimenta a hierarquia de gênero.

Por fim, Araújo (2001) aponta correntes que resgataram a relevância das instituições como espaço das ações políticas, não mais na perspectiva conservadora, mas no ângulo de novas práticas e de democratização. A sub-representação seria resultado de problemas na democracia, sendo necessária a presença das mulheres nos espaços de decisão. No contexto contemporâneo, Araújo especifica as ponderações sobre a representação política e as identidades coletivas, que frisam os limites da democracia representativa para o reconhecimento das identidades. As diferentes autoras dessa corrente defendem modelos de representação que abriguem grupos excluídos.

Os estudos sobre os sentidos da representação política são indispensáveis nas análises sobre a participação da mulher no mundo da política, tendo contribuído para o amadurecimento da sensibilidade ao tema e concorrido para a orientação e implementação de cotas eleitorais com o objetivo de ampliar a proporção de mulheres no exercício de postos de decisão.

A cientista política Hanna Pitkin é uma das principais teóricas da representação política, e Sacchet (2012) expõe os tipos de representação política desenvolvidos por ela na obra *The concept of representation*. O modelo de repre-

sentação descritiva caracteriza-se pela situação em que o representante espelha os representados, havendo coincidência entre eles. A escolha do representante (e o princípio de sua atuação) justifica-se porque ele é um retrato dos representados: o representante torna presente o representado, que está ausente. Baseado na reflexão de Pitkin, Sacchet (2012) afirma que na representação descritiva o representante não atua pelos representados, mas os substitui. Os interesses de representados e representantes são equivalentes. Sacchet esclarece que nesse modelo a exclusão de algum grupo no processo político perverte o conteúdo das políticas públicas, pois a sociedade deve estar representada em sua totalidade no processo político, todos os grupos devem estar proporcionalmente ali presentes.

Miguel (2001) destaca que a democracia descritiva foi considerada por Pitkin uma forma ingênua de representação, bem como, de modo geral, pelos pensadores que defenderam a representação formalística. Pitkin contesta a representação descritiva, segundo Sacchet (2012), com o argumento de que nesse modelo o representante é escolhido por aquilo que é, e não pelo que faz; além disso, a pessoa é responsabilizada por aquilo que ela é, e não por suas ações.

No modelo de representação formalística, o representante tem autorização para representar seus representados e decidir sobre o que deve ser representado. A representação formalística é questionada por Pitkin, conforme Sacchet (2012), devido ao fato de a autorização permitir ao representante agir como bem entender, retirando, assim, o sentido da *accountability*, que é dimensão essencial da representação ao impor limites ao representante. Uma vez autorizado, o representante pode desprender-se da prestação de contas. A *accountability* é o mecanismo que constrange o representante a atuar no interesse do representado, ela retifica esse sentido de autorização, sujeitando o representante aos interesses dos representados.

De acordo com Sacchet (2012), Pitkin defende o modelo de representação substantiva, no qual os representantes podem vir a atuar em discordância com os representados, porque a representação não se limita a ações que se ajustam aos interesses dos representados. Pitkin chama a atenção para fatos ligados a funções de governo que devem ser decididos pelos representantes e sobre os quais os representados não conseguem posicionar-se. Contudo, exceto em situações circunstanciais, deve haver convergência entre interesses de representados e representantes. Sacchet (2012) também aponta o entendimento de Pitkin de que nesse modelo cabe ao representante fazer análises com autonomia, identificando e antecipando desejos dos representados, assim como reconhecer o que é melhor para seus representados. Esses seriam os sentidos da substância do modelo.

O julgamento de que a inclusão e o envolvimento de grupos sub-representados sejam indispensáveis provocou a retomada do debate sobre a representação descritiva. Algumas das críticas a esse tipo de representação questionam o fato de que a semelhança física não necessariamente é suficiente para a coincidência de interesses. Uma das críticas à conveniência desse modelo é quanto ao fato de que a boa representação depende mais de mérito do que de características físicas. Contudo, Sacchet (2012) traz a alegação de Mansbridge – em seu artigo “Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent ‘yes’”, de 1999 – relativa à necessidade de criação de mecanismos institucionais que possibilitem a inclusão de grupos sub-representados, que não conseguem ingressar no sistema político pelos canais hoje em operação – sendo necessária, inclusive, a redução do número de representantes de grupos com alta representação. No caso, Sacchet descreve o fato de as mulheres corresponderem a pouco mais da metade da população no Brasil, ao passo que no Parlamento elas ocupam apenas cerca de 10% do total das cadeiras. Seria necessário um ajuste nessa desigualdade. Sanchez (2015) revela que Mansbridge chama a atenção para o fato de que o principal objetivo da democracia é representar interesses substantivos dos representados e que a representação de diferentes perspectivas tende a ser mais eficaz quando é realizada por representantes descritivos.

A filósofa estadunidense Iris Young é outra pensadora relevante que influenciou no progresso do entendimento da identidade e representação política. Segundo Sanchez (2015), Young é favorável à proposta da representação descritiva porque nesse tipo o representante tem condições de partilhar vivências, experiências, compreensões de mundo comuns a determinados grupos e que se originam de posições na sociedade. A isso Young (2000 apud SANCHEZ, 2015) denomina “perspectiva social”, que – prevalentemente – um representante com a mesma vivência pode trazer para os espaços de poder político.

Anne Phillips, cientista política inglesa, também contribuiu para o amadurecimento da perspectiva da representação descritiva. Sanchez (2015) explica que, segundo Phillips, a representação ideal é a que contém os diferentes grupos que compõem a sociedade, sendo difícil atender às demandas dos grupos sem a sua inclusão nas arenas políticas. Sanchez destaca que para a superação de obstáculos formais à inclusão, é necessário incorporar os grupos marginalizados. Nesse sentido, Phillips (1995 apud SANCHEZ, 2015) desenvolveu o conceito de “política de presença”, que se opõe à perspectiva da representação de ideias – na qual a boa representação política se assenta em programas e ideias compartilhadas entre representante e representados. Sanchez (2015) explica que Phillips não defende a substituição de política de ideias pela de presença, mas

recomenda reparos na democracia representativa, envolvendo aspectos da representação descritiva. Isso porque indivíduos de mesmos grupos têm sensibilidade desenvolvida por meio da experiência vinculada à posição social.

A concepção de perspectiva social possibilita problematizar os limites impostos pela democracia representativa, destacando a necessidade de inclusão de valores, concepções, demandas de diferentes grupos no espaço político. As cotas para ampliar a proporção de mulheres nas posições de poder visam contribuir para a incorporação dessas diferentes perspectivas sociais, concorrendo para o enfrentamento das desigualdades e hierarquias.

Os diálogos sobre a necessidade de ampliar a participação feminina e a conveniência da criação da lei de cotas no Brasil ganharam impulso na década de 1990, em consonância com um movimento mundial, expresso nas conferências internacionais – que se desenrolaram a cada cinco anos, desde 1975, no México – para a discussão da desigualdade de gênero. Araújo (2001) afirma que em 2000 quatorze países já adotavam a lei de cotas para a participação feminina na política. Essa autora indica dois tipos de cotas para representação parlamentar: a primeira ocorre por empreendimento dos próprios partidos políticos, sem determinação legal; a segunda é compulsória, coagida legalmente. As cotas podem definir reserva de assentos a serem ocupados por mulheres ou impor percentual mínimo de participação de mulheres nas listas de candidatos dos partidos na disputa eleitoral – esta última é a adotada no País.

Em 1995 foi publicada a primeira lei que impôs percentual mínimo de 20% de candidatas nas eleições municipais. Trata-se da Lei nº 9.100, de 29/9/1995 (BRASIL, [1997]). Quintela e Dias (2016) explicam que essa lei ampliou de 100% para 120% o total de candidatos que os partidos podiam apresentar na eleição. A quantidade de

candidaturas – inclusive masculinas – aumentou, e o efeito da inclusão feminina foi esvaziado com o fomento na competição.

Em 30/9/1997, a Lei nº 9.504 (BRASIL, [2019]) fixou cotas para as eleições proporcionais nacionais, estabelecendo o mínimo de 30% e o máximo de 70% de candidaturas de cada sexo. Silva e Braga (2020) alegam que a alteração pode ser considerada um retrocesso, pois, ao contrário da lei anterior, que impunha um percentual mínimo de candidaturas deferidas, em 1997 passou-se a exigir percentual mínimo de candidaturas apresentadas, podendo haver desistência ou indeferimento em momento posterior. Desse modo, não há garantia de que 30% dos concorrentes serão mulheres.

Em 29/9/2009 foi promulgada a Lei nº 12.034 (BRASIL, 2009), que substituiu a reserva mínima de 30% das vagas a candidaturas para um dos sexos, não permitindo que a proporção de candidatos de um dos sexos (homem ou mulher) seja superior a 70%. Gortari (2020) chama a atenção para o fato de que a determinação de cotas não se refere ao sexo biológico, mas ao gênero; assim, mulheres, travestis e trans somam-se nas cotas de candidaturas masculinas ou femininas. Araújo (2001) informa que essa lei definiu o repasse mínimo de 5% dos recursos recebidos do Fundo Partidário e 10% do tempo do horário eleitoral para a divulgação da participação feminina na política.

Gortari (2020) afirma que a Lei nº 13.165, de 29/9/2015 (BRASIL, 2015), estabeleceu o mínimo de 5% e o máximo de 15% do Fundo Partidário para financiar campanhas de candidaturas femininas. Por sua vez, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617 (BRASIL, 2018b) estabeleceu que 30% dos recursos do Fundo Partidário devem ser aplicados nas candidaturas femininas.

O fato é que a implementação de legislação, tornando compulsória a percentagem mínima

de candidatas, não alterou significativamente a inclusão das mulheres na cena legislativa. Quintela e Dias (2016) apresentam dados da evolução do percentual da participação feminina na Câmara dos Deputados em vinte anos. Em 1994, quando ainda não havia lei impondo cotas, elas correspondiam a 7,4% do total de deputados federais; em 2014, após a adoção das cotas, elas passaram a corresponder a apenas 9,9% do total de deputados federais. Ou seja, a potência da eleição feminina continua frágil.

A cientista política estadunidense Htun (2001) relaciona o sucesso ou não da política de cotas ao sistema eleitoral dos países, e o tipo de lista é mencionado como um ponto de elevado impacto na sub-representação feminina. A lista fechada é mais favorável à eleição feminina, pois nesse caso o partido lança uma lista e o eleitor escolhe entre os partidos, segundo a lista registrada. Na lista fechada, o partido introduz candidaturas femininas em posição competitiva. Por sua vez, na lista aberta – caso brasileiro – os partidos lançam vários candidatos e o eleitor escolhe o candidato que lhe interessa, situação que provoca a competição entre os candidatos, até dentro do mesmo partido, pois cabe ao próprio candidato a responsabilidade de obter a maior quantidade de votos possível, a fim de alcançar as primeiras posições entre os eleitos. A autora conclui que o êxito na implementação das leis de cotas associa-se à realização de uma reforma eleitoral que contribua para garantir posição competitiva às mulheres.

Gortari (2020) chama a atenção para o problema de a legislação limitar a obrigatoriedade de candidaturas por gênero somente no registro, podendo virem a ser indeferidas, resultando na participação inferior aos 30% determinados. Macedo (2014) menciona ainda os casos de renúncia de candidatas que permitem ser registradas tão apenas em virtude da necessidade de os partidos políticos atenderem à porcentagem

mínima. Conclui-se, com base em Macedo, que o fato de a obrigatoriedade se limitar apenas ao registro da candidatura favorece o surgimento de mulheres sem interesse pela vida política, sem histórico desse tipo de envolvimento e que se registram sem nenhum compromisso em participar realmente da campanha, podendo terminar o pleito com zero ou poucos votos. Os problemas apontados pelos autores sustentam um cenário em que a implementação de lei de cotas pode ser ameaçada pelas adversidades impostas pelo sistema político.

4 Poder político nos municípios: campo e dados de pesquisa

Este trabalho apresenta resultados de pesquisa sobre eleição para vereadores realizada em 2016 em dezenove municípios do território do Recôncavo da Bahia, área no entorno da baía de Todos os Santos. Dos dezenove municípios, dezesseis são classificados como de pequeno porte, por terem população inferior a 50 mil habitantes; dois deles – Cruz das Almas e Santo Amaro da Purificação – são de porte médio, com população entre 50 mil e 100 mil habitantes. Santo Antônio de Jesus é o único município de grande porte, com população acima de 100 mil. A maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte, portanto a região investigada contempla características comuns dos poderes municipais do País.

Embora o orçamento e as áreas de competência exclusiva da maioria dos municípios possam ser menos proeminentes do que os do ente estadual e federal, as ações de todos os governos – municipal, estadual e federal – concretizam-se nos municípios. Durante a pandemia da Covid-19, os conflitos provocados na disputa pela responsabilidade dos entes na definição de ações, regras e protocolos no combate ao novo

vírus, a relevância do papel das autoridades municipais na gestão das políticas, visando garantir proteção aos munícipes, foram evidenciados, sobretudo porque são os gestores locais os que melhor conhecem as características e necessidades da população a ser atendida.

Os estudos sobre o Legislativo no País concentram-se na esfera federal; os realizados sobre eleições majoritárias e proporcionais nos municípios são menos numerosos. O fato é que as elites que ocupam o Congresso Nacional se originam em municípios, as famílias tradicionais do País se articulam em cidades e territórios. É certo que a observação sobre os padrões das eleições em nível nacional é importante para a análise sobre a consolidação do regime democrático no Brasil, e a estruturação das instituições políticas democráticas na esfera federal incide sobre o poder local. Contudo, as investigações a respeito desse poder podem captar elementos sobre tendências de fortalecimento ou, ao contrário, de atenuação de procedimentos democráticos que, de algum modo, estão relacionados com o cenário nacional, a despeito de ainda se constatar a vitalidade da democracia no nível federal. Em suma, esgarçamentos da democracia tendem a ser mais bem captados pelos movimentos no poder local, porque a vida transcorre nos municípios.

Silva e Dantas (2016) indicam que nas eleições locais as disputas são competitivas, com alternância dos grupos no poder, assim como no cenário nacional. Contudo, esses autores chamam a atenção para as diferenças no modo como se dá a governabilidade na política nacional e na local. Na primeira, como se sabe, os partidos políticos são atores centrais nas negociações para formar coalizões. No poder local, a maioria das Câmaras Municipais compõe-se de nove a onze cadeiras; esse arranjo costuma ocorrer de forma direta entre o prefeito e vereadores, situação que minimiza o poder dos partidos políticos. Silva,

Sandes-Freitas e Pires (2018) explicam que, mais do que o predomínio do modelo tradicional de apresentação de projetos de lei, nas Câmaras Municipais a “indicação” destaca-se como uma das principais formas de produção legislativa. Pires (2018) informa que “indicação” é um tipo de solicitação dos vereadores ao poder municipal para o atendimento de demandas dos munícipes, aprovada e encaminhada pela Câmara. A “indicação” é uma mediação que o vereador realiza entre os eleitores e o prefeito. O atendimento da “indicação” pela chefia do executivo não deixa de ser um exemplo do processo de organização da governabilidade nos municípios, já que, ao atender, negocia-se apoio político. O papel dos partidos políticos parece mais moderado do que na política nacional nessa forma de construção da governabilidade nos municípios. O predomínio de comissões provisórias em detrimento de diretórios municipais, como revela a pesquisa de Cervi e Borba (2019), na maioria dos municípios é mais uma expressão da particularidade do papel dos partidos políticos nos municípios, o que de modo algum implica menor importância, somente em características diferentes.

Assim como na Câmara dos Deputados, a participação feminina é bem inferior à masculina nas Câmaras Municipais. Silva e Dantas (2016) informam que desde 2012 as candidaturas correspondem a 30% do total de candidatos; contudo, do total de vereadores eleitos no País, elas correspondem apenas a 14%. Cervi e Borba (2019) explanam que, nas eleições de 2016, do total dos dirigentes municipais dos partidos políticos que se candidataram, os homens corresponderam a 86,7%, e as mulheres, a apenas 13,3%. Constata-se, assim, que o poder sobre os partidos nos municípios se concentra em mãos masculinas.

Este trabalho apresenta resultados de pesquisa sobre a eleição de vereadores em municípios do Recôncavo baiano, buscando compreender as

formas como se dá a inclusão das mulheres na representação política. Para isso, são analisados dados de estatísticas eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (BRASIL, [2018c]), especificamente sobre candidaturas, eleitorado e resultados.

Os dezenove municípios que compõem o Território de Identidade do Recôncavo da Bahia são, como já anunciado, de pequeno porte em sua maioria. É uma região no entorno da baía de Todos os Santos; alguns municípios são banhados por suas águas, outros pelo rio Paraguaçu e também pelo rio Subaé. Trata-se de região histórica, uma das primeiras a ser colonizadas. No período em que Salvador era capital da colônia, na região de Cachoeira – atualmente subdividida em inúmeros municípios – era cultivada a cana-de-açúcar, tabaco e farinha. Do porto de Cachoeira partiam, em direção a Salvador, os produtos para exportação e para o sustento da capital. Em termos de economia, deve-se destacar a produção agropecuária e, em alguns municípios, a industrial – esta última, principalmente, em Santo Antônio de Jesus e Cruz das Almas. A agricultura familiar é importante, tanto para o abastecimento como para a geração de renda. Também a produção de frango e gado de corte é relevante, assim como a agricultura em larga escala, a exemplo do eucalipto, da laranja etc. De modo geral, a renda média das famílias é baixa e boa parte delas é beneficiária do Programa Bolsa Família.

No Quadro 1 estão dispostos os municípios e a população projetada para 2016, ano da eleição cujos resultados são analisados.

Quadro 1

População dos municípios projetada pelo IBGE para o ano de 2016

Municípios	Total da população
Cabaceiras do Paraguaçu	19.199
Cachoeira	35.013
Castro Alves	27.161
Conceição do Almeida	18.278
Cruz das Almas	64.552
Dom Macedo Costa	4.201
Mangabeira	21.435
Maragogipe	46.106
Muniz Ferreira	7.650
Muritiba	30.585
Nazaré	29.450
Salinas da Margarida	15.585
Santo Amaro	61.836
Santo Antônio de Jesus	102.469
São Felipe	21.935

Municípios	Total da população
São Félix	15.272
Sapeaçu	18.083
Saubara	12.311
Varzedo	9.409

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016).

Como já se mencionou, Santo Antônio de Jesus é o único município de grande porte; Cruz das Almas e Santo Amaro são de médio porte. Dom Macedo, Varzedo e Muniz Ferreira são os menores, com menos de 10 mil habitantes. Os outros compõem uma média entre 10 e 30 mil, exceto Maragogipe, cuja população é mais elevada. As Câmaras Municipais compõem-se, em sua maioria, por nove ou onze cadeiras. Considerando que a maior parte dos municípios brasileiros é de pequeno porte, o perfil dos municípios do Recôncavo aproxima-se da média das 5.570 cidades brasileiras. O Quadro 2 apresenta a distribuição dos eleitores dos municípios segundo o sexo.

Quadro 2

Total de eleitores e porcentagem segundo o sexo – municípios do Recôncavo, 2016

Municípios	% de eleitoras	% de eleitores	Total de eleitores
Cabaceiras do Paraguaçu	54,198	45,802	10.803
Cachoeira	52,094	47,827	25.313
Castro Alves	51,478	48,416	22.914
Conceição do Almeida	51,565	48,435	15.122
Cruz das Almas	54,600	45,337	43.520
Dom Macedo Costa	52,757	47,243	3.665
Governador Mangabeira	55,077	44,923	14.475
Maragogipe	51,514	48,442	33.480
Muniz Ferreira	50,000	49,959	7.371
Muritiba	54,593	45,407	19.485
Nazaré	53,098	46,851	21.609
Salinas da Margarida	54,065	45,884	11.613
Santo Amaro	53,111	46,846	46.155
Santo Antônio de Jesus	55,646	44,354	61.187
São Felipe	51,219	48,758	17.397
São Félix	52,302	47,698	10.408
Sapeaçu	53,102	46,817	14.929
Saubara	52,941	47,017	11.920
Varzedo	51,771	48,229	7.483

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do TSE (BRASIL, [2018c]).

Os dados expostos no Quadro 2 indicam que em todos os municípios as mulheres representam pouco mais da metade do eleitorado, ou seja, forma um grupo numeroso, com poder de influenciar resultados de eleição.

Abaixo, a Tabela 1 apresenta dados sobre a proporção de candidaturas por sexo.

Tabela 1

Total de candidaturas deferidas por sexo –
municípios do Recôncavo, 2016

Municípios	Total de candidatos		% de candidatos	
	Mulher	Homem	Mulher	Homem
Cabaceiras do Paraguaçu	14	30	31,82	68,18
Cachoeira	43	88	32,82	67,18
Castro Alves	25	55	31,25	68,75
Conceição do Almeida	25	53	32,05	67,95
Cruz das Almas	50	120	29,41	70,59
Dom Macedo Costa	8	17	32,00	68,00
Governador Mangabeira	25	52	32,47	67,53
Maragogipe	51	109	31,43	68,13
Muniz Ferreira	11	24	31,43	68,57
Muritiba	55	97	36,18	63,82
Nazaré	39	77	33,62	66,38
Salinas da Margarida	42	81	34,15	65,85
Santo Amaro	88	190	31,65	68,35
Santo Antônio de Jesus	55	121	31,25	68,75
São Felipe	28	51	35,44	64,56
São Félix	21	42	33,33	66,67
Sapeaçu	22	57	27,85	72,15
Saubara	39	77	33,62	66,38
Varzedo	14	30	31,82	68,18

Fonte: elaborada pela autora com base em dados do TSE (BRASIL, [2018c]).

Se os dados do Quadro 2 informam que as mulheres representam a maior parte do eleitorado, a Tabela 1 mostra que elas são a menor parte entre os candidatos. Em todos os municípios, a proporção de candidatas é de 30%. Todavia, essa regularidade sugere que tal fração é consequência somente da imposição legal; do contrário, o total de candidaturas femininas poderia, até mesmo, ser inferior. Essa coincidência no padrão de 30% de candidaturas femininas em todos os municípios indica que, mais do que expressar elementos locais, o fenômeno é consequência de aspectos ligados ao sistema político nacional e modos consolidados do processo político no País.

Tabela 2

Distribuição de vereadores eleitos, por sexo, segundo grupos de mais votados, intermediários e menos votados, 2016

Municípios	30% mais votados				40% intermediários				30% menos votados			
	Mulher		Homem		Mulher		Homem		Mulher		Homem	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Cabaceiras do Paraguaçu	3	22%	10	33%	2	14%	16	53%	9	64%	4	13%
Cachoeira	5	12%	34	39%	17	39%	36	41%	21	49%	18	20%
Castro Alves	1	4%	23	41%	4	16%	29	52%	20	80%	4	7%
Conceição do Almeida	1	4%	22	41%	4	16%	28	53%	20	80%	3	6%
Cruz das Almas	5	10%	46	39%	10	20%	58	48%	35	70%	6	13%
Dom Macedo Costa	2	25%	5	29%	2	25%	9	52%	4	50%	3	18%
Governador Mangabeira	5	20%	18	35%	10	40%	21	40%	10	40%	13	25%
Maragogipe	3	6%	45	41%	15	29%	49	45%	33	65%	15	14%
Muniz Ferreira	3	27%	7	29%	1	9%	14	58%	7	64%	3	13%
Muritiba	9	16%	37	38%	13	24%	47	49%	33	60%	13	13%
Nazaré	4	10%	30	38%	13	33%	35	46%	22	57%	12	16%
Salinas da Margarida	3	7%	21	26%	21	50%	54	67%	18	43%	6	7%
Santo Amaro	13	15%	70	37%	27	31%	85	45%	48	54%	35	18%
Santo Antônio de Jesus	5	10%	47	39%	14	25%	58	48%	36	65%	16	13%
São Felipe	1	4%	22	43%	9	32%	24	47%	18	64%	5	10%
São Félix	3	14%	14	36%	4	19%	23	55%	14	67%	4	9%
Sapeaçu	1	5%	22	39%	4	18%	29	51%	17	77%	6	10%
Saubara	4	10%	30	39%	17	44%	31	40%	18	46%	16	21%
Varzedo	2	14%	12	40%	1	7%	15	50%	11	79%	3	10%

Fonte: elaborada pela autora com base em dados do TSE (BRASIL, [2018c]).

A Tabela 2 apresenta dados da distribuição do total de vereadores eleitos entre os grupos dos que obtiveram mais votos, menos votos e os que permaneceram na posição intermediária dos votos em cada município. A posição intermediária expressa uma condição padrão, a da maior parte dos candidatos, uma vez que apenas alguns poucos conseguem reunir ampla porcentagem dos votos dos eleitores e – racionalmente – uma acanhada parcela lança-se à candidatura sem condições de competir, exceto por pouquíssimos votos (em algumas condições, nem mesmo o seu próprio voto). Verifica-se que a maioria dos candidatos do sexo masculino se concentra na posição intermediária. Em contraste, a maioria das candidatas aglutina-se no grupo dos menos votados. A proporção de candidatas é bem inferior à dos candidatos, e esse pequeno grupo concentra-se entre os menos votados, com exceção de Salinas da Margarida e Governador Mangabeira, onde a proporção de candidatas no grupo intermediário ficou próxima à das menos votadas.

Vale ressaltar que a distância entre a proporção de candidatos homens no grupo dos mais votados – embora menor – não é descomedida; a desproporcionalidade revela-se na proporção daqueles do grupo intermediário em relação à proporção dos menos votados. Em suma, a maioria dos candidatos homens parece comprometida com a competição eleitoral. Diferentemente, entre as candidatas há descomunal concentração entre as menos votadas, sugerindo frágil compromisso com a competição.

A concentração das mulheres no grupo dos menos votados inspira a dúvida sobre a eficiência da lei de cotas para garantir a inclusão feminina no âmbito da política institucional, já que a legislação influencia na presença mínima de mulheres (30%) no total de candidatos, mas a performance da maioria delas é débil, indicando descompromisso em relação à competição. Ou seja, resta o questionamento sobre os motivos que explicam a presença da maioria dessas candidatas no pleito, uma vez que vencer a eleição não parece ser o móvel da candidatura, pelo menos de muitas das candidatas. Nas listagens de resultado final do pleito emitidas pelo TSE para todos os municípios pesquisados, constata-se que as mulheres reúnem a maioria daqueles que obtém zero voto, assim como um, dois ou três votos. Há homens sem nenhum ou com poucos votos, mas em proporção bem inferior às mulheres. Desse modo, além de o total de candidaturas femininas estar numericamente bem abaixo ao masculino, essas poucas candidatas concentram-se entre as pouco votadas e destacam-se entre os não votados ou votados com um, dois ou três votos, fato que comprova pouco ou nenhum engajamento com a disputa.

Pode-se concluir que a sub-representação feminina na política se mantém como um desafio ao processo democrático brasileiro. As mulheres são a maioria dos eleitores do País (e no Recôncavo); no entanto, o espaço da tomada de decisões é ocupado majoritariamente pelos homens. Os dados referentes aos dezenove municípios do Recôncavo delineiam um padrão: a média de 30% de candidaturas femininas, assim como a concentração das mulheres no grupo dos menos votados, transparece de modo incontestável e presumivelmente deve ser observada em boa parte do País, independentemente do porte do município. Assim, a inclusão feminina na política parece exigir, mais que a lei de cotas para candidaturas, outros mecanismos que convertam as mulheres em candidatas competitivas.

5 O déficit na representação feminina no Recôncavo

Os resultados da pesquisa dialogam com as diversas temáticas desenvolvidas pela literatura especializada. A concentração de candidatas no grupo dos menos votados – em contraste com a preponderância das candi-

daturas masculinas nos grupos de mais votados e de intermediários – corrobora as discussões dos autores que abordam a sub-representação feminina na política. Vale destacar também os vários casos de candidatas com zero voto em todos os municípios estudados (há homens com registro de zero voto, mas em proporção muito menor que entre as mulheres). Araújo (2001) expressa a desanimadora situação do fato de a lei de cotas para candidaturas femininas não provocar efeitos em relação à majoração do número de mulheres eleitas nos parlamentos. A pesquisa de Silva e Dantas (2016) sobre vereadores eleitos em 2016 no País apresenta o quadro em que as candidaturas femininas corresponderam a 30% do total de candidatos; todavia, as mulheres eleitas responderam apenas por 14% do total de vereadores eleitos. Os resultados apresentados por esses autores atestam a universalidade das conclusões do estudo nos municípios do Recôncavo, já que as descobertas são bastante próximas.

Htun (2001) esclarece que, para haver efeitos positivos da política de cotas para a representação feminina, é necessária a implementação de reforma eleitoral, porque o modelo do sistema eleitoral pode impor ou remover obstáculos à competitividade feminina. Os argumentos de Araújo (2001) fortalecem a concepção de que o modelo do sistema político pode impor obstáculos para o êxito da proposta da política de cotas e destaca os prejuízos do sistema de lista aberta sobre o potencial do sucesso feminino no pleito. Vários autores que estudam o sistema político brasileiro destacam que com a lista aberta os partidos políticos transferem para o eleitor a escolha por um candidato entre tantos outros, em contraste com a lista fechada, por meio da qual o eleitor vota no partido, mais do que no candidato individual.

O predomínio do sistema de lista aberta no Brasil promove a competição entre os candi-

datos de um mesmo partido, que disputam os mesmos eleitores. A profusão de candidatos registrados pelos partidos e coligações amplia a competição entre eles. Quintela e Dias (2016) elucidam que a Lei em 1995 estabeleceu a porcentagem de 20% de candidaturas femininas, mas simultaneamente ampliou o máximo de candidaturas dos partidos de 100% para 120% do total de cadeiras disputadas. Desse modo, o efeito da imposição de um quantitativo mínimo de candidaturas femininas foi diluído, uma vez que a concorrência foi ampliada; não houve prejuízo no total de candidaturas masculinas. Silva e Braga (2020) problematizam os danos da volumosa quantidade de candidatos – de 150% a 200% acima do número de cadeiras – da legislação eleitoral atual.

Os dados da pesquisa apontam que as candidaturas femininas se tornam, na verdade, quase invisíveis entre tantos concorrentes masculinos. As poucas candidaturas femininas revelam-se pouco competitivas, concentrando-se entre os menos votados. Apenas algumas raras exceções figuram entre os mais votados e poucas se posicionam entre os intermediários; o histórico predomínio das candidaturas masculinas não foi abalado com a política de cotas. Macedo (2014) chama a atenção para o registro de candidaturas descompromissadas, que visam exclusivamente ao cumprimento da determinação da participação feminina mínima. Nesse caso, muitas candidaturas registradas pelos partidos são fictícias, segundo essa autora, a qual conclui que elas desistem ou são “desistidas” pelos próprios partidos, uma vez que eles não são prejudicados pelas desistências, sendo suficiente apenas o registro inicial, a despeito de possível indeferimento futuro. Essas observações permitem compreender por que inúmeras candidaturas femininas renunciam ao longo do processo, assim como os muitos casos de candidatas que não recebem nenhum voto, nem mesmo o dela,

em todos os municípios. Fica evidente que isso é consequência de arranjos dos partidos políticos para cumprir as regras impostas pela legislação de cotas.

Silva e Braga (2020) ainda evidenciam as dificuldades da competição para as mulheres diante do eleitorado educado num modelo patriarcal. Araújo (2001) acentua os aspectos culturais que estabelecem recortes nos espaços masculinos e femininos. Assim, a esfera pública é associada aos homens, e a esfera privada, às mulheres. No estudo sobre o perfil dos vereadores eleitos em 2016, Silva e Dantas (2016) indicam que a maioria dos homens eleitos era casada, ao passo que as mulheres eleitas eram, de modo geral, não casadas – informação que ratifica o fato de que os homens que se dedicam à política são beneficiados com a união conjugal; em contraste, as mulheres desembaraçadas dos compromissos conjugais têm mais liberdade para a dedicação à vida da política institucional. As poucas candidatas devem lutar contra essa organização cultural cristalizada. E vale evidenciar que a luta não se limita à conquista de votos, mas também à possibilidade de influenciar as definições do próprio partido político.

O apoio do partido é fundamental para a colocação positiva do candidato, e isso não se limita ao financiamento da campanha; entre outros aspectos, envolve a rede de apoio para a divulgação e convencimento do eleitor a favor de determinadas figuras. Merece ênfase o fato de que a capacidade de reunir votos é essencial, mas não definitiva, pois um concorrente que também reúne votos e ainda conta com vínculos profundos com os grupos que comandam a política local pode ser beneficiado por manobras que venham a neutralizar aquele com vínculos menos profundos com as lideranças locais. O controle sobre o partido político é imperioso para a definição de ações que impactam na capacidade de competição dos candidatos, e

esse controle tem permanecido, majoritariamente, sob domínio masculino. Cervi e Borba (2019), em pesquisa sobre o perfil dos dirigentes partidários que se candidataram entre 2012 e 2016, apontam que apenas 13,3% do total de dirigentes eram mulheres, comprovando que os homens controlam a máquina partidária. O predomínio de comissões provisórias em vez de diretórios partidários na maioria dos municípios brasileiros, constatado no trabalho de Braga e Pimentel Junior (2013), explica o intenso movimento dos grupos do poder local por diferentes partidos. Nos registros do TSE é possível constatar o deslocamento usual de muitos prefeitos e vereadores com longa trajetória na política. Esses vencedores participam de grupos de poder local, e a insistente troca de partidos relaciona-se com a possibilidade de controle sobre as siglas no município. As mulheres raramente participam desses processos, comuns ao mundo da política.

Silva e Dantas (2016) observam o fenômeno da governabilidade nos municípios, construído por meio da coordenação direta do prefeito com os vereadores, sem a necessidade da participação dos partidos políticos, inclusive por causa do pequeno número de parlamentares a serem convencidos a apoiar o executivo municipal. D'Ávila Filho, Lima e Jorge (2014) explicam que a “indicação” é a principal forma de produção legislativa de vereadores, pela qual o edil encaminha solicitações de demandas de obras e serviços para o poder municipal, operando como mediador entre eleitores e prefeitos. O atendimento das indicações pelo prefeito é uma forma de construir apoio no Legislativo, ao mesmo tempo que fortalece a base do vereador. Esse tipo de governabilidade favorece ações clientelistas e a manutenção do poder de vereadores eleitos, podendo prejudicar a renovação nas Câmaras. A maioria das mulheres que se lançam à vereança tem enormes dificuldades

para enfrentar o capital político consolidado de homens que por longo tempo transitam com desenvoltura na política local. Dessa maneira, a lei de cotas revela-se insuficiente por si só para levar as candidaturas femininas a ultrapassarem os obstáculos de quem domina os consolidados trâmites da política tradicional. Daí a concentração das mulheres no grupo dos menos votados.

6 Considerações finais

A pesquisa sobre as eleições para vereança no Recôncavo da Bahia em 2016 constata a sub-representação feminina na política, fenômeno comum no País. Contudo, a sistematização dos dados permite atestar a aguda concentração das mulheres no grupo dos menos votados, comprovando o fato de que boa parte das candidaturas femininas registradas não se associa a lideranças engajadas no exercício da política. Ao contrário, a maioria delas participou do processo eleitoral apenas para que os partidos políticos cumprissem a legislação. A escassa presença feminina no grupo intermediário e no dos vencedores ratifica a conclusão da frágil autenticidade dessas candidaturas. Um dos graves problemas da homogeneidade da presença masculina no Legislativo é, como ensina a literatura feminista, as dificuldades dos homens para a compreensão e a defesa das necessidades e interesses das mulheres. Tal afirmação não acusa a impossibilidade de os homens defenderem direitos femininos, mas concorda com os argumentos das teorias que problematizam a representação descritiva sobre experiências e valores que se desenvolvem com base na posição do indivíduo nas relações de poder na sociedade. A representação feminina nos espaços de tomada de poder pode favorecer a elaboração de políticas públicas que combatam as desigualdades de gênero, tão evidentes nos indicadores do IBGE apresentados no início deste artigo.

Os partidos políticos enfrentam dificuldades para registrar a porcentagem mínima de candidaturas femininas, tanto por motivos culturais quanto institucionais, e a sub-representação política feminina fragiliza a pouco consolidada democracia brasileira. Como bem assinalado por vários autores, esse quadro depende de muitas mudanças, entre elas, a do sistema político. Apenas a lei de cotas não tem favorecido as transformações. A inclusão das mulheres na política associa-se à alteração do sistema político, no qual predominam cada vez mais alguns poucos grupos que contam com capital político e, inclusive, capital econômico e familiar. A representação feminina na política, mais que a inclusão de um grupo historicamente em desvantagem, pode significar a metamorfose de um sistema político pouco suscetível à renovação de fato.

Sobre a autora

Maria Inês Caetano Ferreira é doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; pós-doutora em Sociologia pelo Centro de Estudos da Metrópole e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, São Paulo, SP, Brasil; docente permanente do programa de pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Cachoeira, BA, Brasil; professora associada do Centro de Artes, Humanidades e Letras da UFRB, Cachoeira, BA, Brasil.
E-mail: inesferreira@ufrb.edu.br

Como citar este artigo

(ABNT)

FERREIRA, Maria Inês Caetano. Sub-representação política de mulheres: reflexões a respeito das eleições à vereança no Recôncavo da Bahia. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 79-101, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p79

(APA)

Ferreira, M. I. C. (2021). Sub-representação política de mulheres: reflexões a respeito das eleições à vereança no Recôncavo da Bahia. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 58(229), 79-101. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p79

Referências

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana Marta. Indicadores de desigualdade de gênero no Brasil. *Mediações*, Londrina, v. 17, n. 2, p. 83-105, jul./dez. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/2176-6665.2013v18n1p83>. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/16472>. Acesso em: 22 out. 2020.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. [São Paulo]: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 13, 2019. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL-v3.pdf>. Acesso em: 22 out. 2020.

ARAÚJO, Clara. Participação política e gênero: algumas tendências analíticas recentes. *BIB*, São Paulo, n. 52, p. 45-77, jul./dez. 2001. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/bib-pt/bib-52/525-participacao-politica-e-genero-algumas-tendencias-analiticas-recentes/file>. Acesso em: 22 out. 2020.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Tradução de Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

BRAGA, Maria do Socorro; PIMENTEL JUNIOR, Jairo. Estrutura e organização partidária municipal nas eleições de 2012. *Cadernos Adenauer XIV*, [s. l.], n. 2, p. 13-36, 2013. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=141b6905-f8c3-6194-6463-efeac1ebe6b&groupId=265553. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher. *Mapa da violência contra a mulher 2018*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, 2018a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/>

comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/arquivos-de-audio-e-video/MapadaViolenciaatualizado200219.pdf. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. *Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617/DF*. Embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. Constitucional e eleitoral. Extemporaneidade. Impugnação da decisão deduzida anteriormente à publicação do acórdão. Não conhecimento dos embargos. Precedentes [...]. Embargante: Câmara dos Deputados. Embargado: Procurador-Geral da República. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Edson Fachin, 3 de outubro de 2018b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339662248&ext=.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais*: [2016]. Brasília, DF: TSE, [2018c]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 22 out. 2020.

CERVI, Emerson Urizzi; BORBA, Felipe. Os diretórios partidários municipais e o perfil sociodemográfico dos seus membros. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 28, p. 65-92, jan./abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-335220192803>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-33522019000100065&ln=g=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 22 out. 2020.

DAHL, Robert A. *Poliarquia*: participação e oposição. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 1997. (Clássicos, 9).

D'ÁVILA FILHO, Paulo M.; LIMA, Paulo César G. de Cerqueira; JORGE, Vladimir Lombardo. Indicação e intermediação de interesses: uma análise da conexão eleitoral na cidade do Rio de Janeiro, 2001-2004. *Revista de Sociologia e Política*, [s. l.], v. 22, n. 49, p. 39-60, mar. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782014000100003>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782014000100003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 22 out. 2020.

GORTARI, Amanda dos Santos Neves. A podridão da candidatura laranja: ponderações acerca da participação feminina nas eleições brasileiras. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 14, n. 1, ed. especial, p. 32-49, jan./abr. 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6841>. Acesso em: 22 out. 2020.

HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. *Estudos Feministas*, [Florianópolis], v. 9, n. 1, p. 225-230, jul./dez. 2001. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2001000100013>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2001000100013>. Acesso em: 22 out. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 38). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101551>. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. *Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2016*. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2016. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_dou_2016_20160913.pdf. Acesso em: 23 out. 2020.

MACEDO, Elaine Harzheim. A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisdicional. *Revista da Ajuris*, [s. l.], v. 41, n. 133, p. 205-243, mar. 2014. Disponível em: http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11430/2/A_cota_de_genero_no_processo_eleitoral_como_acao_afirmativa_na_concretizacao_de_direitos_fundamentais_politicos.pdf. Acesso em: 22 out. 2020.

MIGUEL, Luís Felipe. Política de interesses, política do desvelo: representação e “singularidade feminina”. *Estudos Feministas*, [Florianópolis], v. 9, n. 2, p. 255-267, jan./jun. 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2001000100015>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2001000100015>. Acesso em: 22 out. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Pequim, 1995. In: FROSSARD, Heloisa (org.). *Instrumentos internacionais de direitos das mulheres*. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. p. 147-258. (Série Documentos). Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em: 23 out. 2020.

PATEMAN, Carole. *El contrato sexual*. Traducción de Maria Luisa Femenías. Barcelona: Anthropos; México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, 1995. (Filosofia Política. Pensamiento Crítico/Pensamiento Utópico, 87).

PIRES, Caio José Leitão. Estreitando laços: análise da indicação dos vereadores de Teresina-PI (2009-2016). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 11., 2018, Curitiba. *Anais eletrônicos [...]*. Rio de Janeiro: ABCP, 2018. p. 1-17. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6653>. Acesso em: 22 out. 2020.

QUINTELA, Débora Françolin; DIAS, Joelson Costa. Participação política das mulheres no Brasil: das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 52-74, jan./jun. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9660/2016.v2i1.1105>. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/1105/1099>. Acesso em: 22 out. 2020.

SACCHET, Tereza; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 1, p. 177-197, jun. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762012000100009>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000100009. Acesso em: 22 out. 2020.

SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Representação política das mulheres: uma revisão crítica da bibliografia. *BIB*, São Paulo, n. 80, p. 103-117, jul./dez. 2015. Publicado em maio de 2017. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/bib-es-2/bib-80/10559-representacao-politica-das-mulheres-uma-revisao-critica-da-bibliografia/file>. Acesso em: 22 out. 2020.

SCOTT, Joan W. O enigma da igualdade. Tradução de Jó Klanovicz e Susana Bornéo Funck. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2005000100002>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2005000100002>. Acesso em: 22 out. 2020.

SILVA, Bruno Souza da; DANTAS, Humberto. Quem são eles? Identificando e caracterizando os vereadores brasileiros (2000-2016). *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, São Paulo,

v. 48, p. 11-45, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/10906/7058>. Acesso em: 22 out. 2020.

SILVA, Bruno Souza da; SANDES-FREITAS, Vitor Eduardo Veras de; PIRES, Caio José Leitão. O que sabemos sobre governabilidade municipal? *In*: DANTAS, Humberto (org.). *Governabilidade: para entender a política brasileira*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018. p. 183-201. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/265602/Governabilidade+-+Para+entender+a+pol%C3%ADtica+brasileira.pdf/b81692aa-d333-e496-3e7b-3336d44871b0?version=1.0&t=1571143413860>. Acesso em: 22 out. 2020.

Mulheres togadas

Diversidade de gênero e perspectivas sociais em cortes constitucionais

DANIEL BOGÉA

Resumo: O artigo apresenta argumento teórico pela diversidade de gênero em tribunais constitucionais. A literatura analisada enquadra-se em duas visões: argumentos simbólicos, que defendem a importância de mulheres em posições socialmente valorizadas; e argumentos empiristas, que tentam estabelecer correlações entre juízas e decisões pró-mulheres. O estudo desenvolve uma terceira tese (argumento procedimental), segundo a qual a diversidade de gênero deve ser compreendida como ferramenta para melhoria da qualidade deliberativa. Com base no conceito de perspectiva social de Iris Marion Young, desloca-se o foco da presença de interesses para a pluralidade de pontos de partida. A diversidade de gênero possibilita que perspectivas de grupos sociais que sofrem opressão e dominação influenciem o empreendimento coletivo de aplicação da Constituição. A tese responde de forma mais adequada ao problema do essencialismo de gênero e enfrenta particularidades de tribunais *vis-à-vis* outros poderes políticos, notadamente o ideal de imparcialidade e o suposto conflito entre igualdade e mérito.

Palavras-chave: Diversidade de gênero. Perspectivas sociais. Cortes constitucionais. Performance deliberativa.

Women in robes: gender diversity and social perspectives in constitutional courts

Abstract: The article presents a theoretical argument for gender diversity in constitutional courts. I frame the literature in two views: symbolic arguments, which defend the importance of women in socially valued positions, and empiricist arguments, which try to establish correlations between female judges and pro-women decisions. I develop a third thesis (procedural argument), according to which gender diversity must be understood as a tool for improving deliberative quality. From the concept of social perspective, coined by Iris Marion Young, I shift the focus

Recebido em 11/9/20
Aprovado em 19/11/20

from the presence of interests to the plurality of starting points. Gender diversity makes it possible for social groups that suffer from oppression and domination to influence the collective enterprise of applying the constitution. The thesis responds more adequately to the problem of gender essentialism and faces particularities of courts vis-à-vis other political branches, notably the ideal of impartiality and the supposed conflict between equality and merit.

Keywords: Gender diversity. Social perspectives. Constitutional courts. Deliberative performance.

1 Introdução

A data de 18 de setembro de 2017 ficará marcada na história brasileira. Pela primeira vez, mulheres ocupavam simultaneamente a liderança das principais organizações do sistema de Justiça. A posse de Raquel Dodge como primeira procuradora-geral da República, juntando-se à presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Cármen Lúcia, à presidente do Superior Tribunal de Justiça, Laurita Vaz, e à advogada-geral da União, Grace Mendonça, seria um reflexo de novos tempos¹. A tão almejada igualdade de gênero estaria cada vez mais próxima, e a composição da cúpula desses órgãos seria evidência dos avanços.

Em boa parte das democracias ocidentais contemporâneas, dados comparativos apontam a ascensão de mulheres a posições de poder valorizadas socialmente, seja no mercado privado, seja em cargos governamentais. No debate público é usual a visão desse processo sem qualquer caráter problemático. Estaríamos diante de um movimento irresistível, do mesmo modo que Alexis de Tocqueville acreditava no avanço inexorável da democracia e da igualdade nos Estados Unidos da América (EUA). De acordo com essa perspectiva, a ascensão das mulheres a órgãos decisórios decorreria *naturalmente* de um processo mais geral de reconhecimento da igualdade de gênero na sociedade. Rhode (2002) cunhou o termo *no-problem problem* para retratar essa negação contundente e persistente de dinâmicas perpetuadoras de desigualdades.

¹ Há evidências que caminham em outro sentido. Cerca de um ano antes, Mendonça, que também foi a primeira mulher nomeada para assumir a Advocacia-Geral da União, era a única mulher em todo o gabinete ministerial do presidente Michel Temer.

O Judiciário não é exceção no quadro otimista pintado pelos defensores da ausência de problemas. É moeda corrente a percepção de que mulheres estão prosperando na profissão jurídica tanto em escritórios de advocacia quanto em tribunais. Com relação ao sistema judiciário dos EUA, por exemplo, um influente *case book* afirma que “a tendência está indo na direção certa, sendo mulheres quase 50% dos graduados em direito, e políticos e eleitores selecionando cada vez mais mulheres para os julgamentos” (NEUBAUER; MEINHOLD, 2017, p. 170, tradução nossa). Uma ministra de tribunal superior brasileiro sintetiza essa visão no contexto nacional, ao tratar a diversidade de gênero em tribunais como “uma consequência natural do aumento e da prevalência, nos últimos concursos, da admissão de mulheres na base”, ou seja, dos mecanismos de ingresso na carreira da magistratura. Segundo ela, “naturalmente isso vai se refletir no segundo grau e nos tribunais superiores” (MOTOMURA, 2016)². A lógica por trás dessa linha de raciocínio reinante é clara: com mais mulheres formando-se em faculdades de Direito, a diversidade nos tribunais seria inevitável.

Em uma linha mais radical, essa constatação ou suposição factual serve de base para argumentos normativos no sentido de que esse *deve ser* o caso. Ou seja, devemos ser pacientes e esperar o fluxo natural das mulheres ascendendo a órgãos judiciais. A abordagem descritiva é convertida em uma defesa do *status quo*. Qualquer ação para acelerar a diversidade de gênero nos tribunais, segue o argumento, seria prejudicial à qualidade do processo de tomada de decisão. Lord Sumption, um folclórico juiz da Suprema Corte do Reino Unido, segue essa linha ao afirmar que a transformação do

Judiciário “leva tempo”. Segundo ele, é preciso “ser paciente”, pois a “mudança no *status* e nas conquistas das mulheres em nossa sociedade, não apenas perante a lei, mas em geral, é uma enorme mudança cultural ocorrida nos últimos 50 anos. Isso tem que acontecer naturalmente. Isso vai acontecer naturalmente”. Conclui enfatizando que “50 anos é muito pouco tempo” e que “temos de ser muito cuidadosos para não fazer as coisas a uma velocidade que leve os candidatos do sexo masculino a sentir que as cartas estão contra eles” (WALKER, 2015, tradução nossa)³.

O cerne do argumento normativo reside em uma oposição intrínseca entre igualdade de gênero e qualidade/mérito. Mesmo se estivéssemos diante de evidências incontestáveis para apoiar o relato descritivo de um aumento constante, crescente e não problemático da presença de juízas (o que está longe de ser verdade no contexto brasileiro, ao menos), ainda devemos colocar em questão a solidez dessa avaliação de cunho normativo com base em uma revisão dos argumentos teóricos que a sustentam.

O Judiciário é um caso distintivo para examinar a ausência de mulheres. Como acontece com grande parte do campo de estudos judiciais, tribunais não receberam a atenção merecida em comparação com outras instituições governamentais majoritárias na temática de diversidade de gênero. O argumento tocquevilleano de ausência de problemas parece ser ainda mais poderoso quando estamos a tratar de instituições judiciais que conformam uma “agenda inacabada” (RHODE, 2001) dentro da academia. Esse fator também se associa à configuração institucional peculiar de tribunais judiciais incumbidos de dizer o que é a lei de maneira *apolítica e técnica*, com base no ideal de *imparcialidade*. De acordo com essa ima-

² Entrevista com a ministra Cristina Peduzzi, do Tribunal Superior do Trabalho. Ver Motomura (2016).

³ Entrevista disponibilizada pelo The Guardian. Ver Walker (2015).

gem prototípica, questões relacionadas à identidade do juiz deveriam ser irrelevantes em seu ofício de julgar. O que importa é o conteúdo do Direito, não as convicções de seu aplicador⁴. Isso parece não levar em conta, como notam Schultz e Shaw (2013, p. 24, tradução nossa), que essa imagem tradicional pressupõe o “juiz [com] uma personalidade burguesa, masculina, branca e notável, de alta moralidade, humanista, branda, o pai amoroso de uma família feliz”. Mesmo em teorias menos ortodoxas de tomada de decisão judicial, o ideal de imparcialidade na adjudicação parece impor a abstração completa de considerações acerca da identidade do juiz.

Antes de avançar sobre o problema empírico relacionado ao atual estágio da presença de mulheres em órgãos judiciais⁵, considero que ainda padecemos de deficiências teóricas para explicar a importância desse problema nas democracias contemporâneas. Este artigo pretende ajudar a preencher essa lacuna. O objetivo é construir um argumento normativo que demanda mais mulheres em tribunais constitucionais, desenvolvendo uma tese que é diferente, mas não necessariamente incompatível com ideias já desenvolvidas pela literatura. Pretendo endereçar o desafio colocado por Ginsburg (2007, p. [1], tradução nossa) numa conferência da American Sociological Association: “como os números revelam, as mulheres no Direito, mesmo hoje, não estão ingressando em uma profissão livre de preconceitos. A pesquisa em ciências sociais pode ajudar a determinar por que isso acontece e, talvez, a resolver problemas persistentes”.

A tese aqui defendida está centrada nos ganhos de qualidade do processo decisório que tribunais mais diversos podem proporcionar, com destaque para o papel desses tribunais como instituições deliberativas. Com base no conceito de *perspectiva social* de Iris Marion Young, defende-se que órgãos judiciais mais diversos são aptos a aperfeiçoar o processo comunicativo na tomada de decisão constitucional. O propósito é contribuir com a literatura por meio do transplante de uma teoria desenhada originalmente para tratar de outras instituições políticas⁶. Essa abordagem tem seus limites restritos a (i) tribunais colegiados,

⁴O termo consta do título de um relatório publicado pela Comissão de Mulheres da American Bar Association (RHODE, 2001).

⁵Os estudos brasileiros, em particular, ainda são bastante limitados. A escassa literatura propõe-se a fazer o diagnóstico empírico e trabalha sobre dados de relatórios elaborados por organizações como o Conselho Nacional de Justiça e a Associação dos Magistrados Brasileiros. São dignas de menção abordagens mais desenvolvidas relacionadas à sociologia das profissões, lideradas pela pesquisadora Maria Glória Bonelli. Ver, e.g., Marques Junior (2014) e Fragale Filho, Moreira e Sciammarella (2015). Para dados mais atuais, ver Bonelli e Oliveira (2020).

⁶Atende-se, assim, a um critério consensual para a escolha da questão de pesquisa: “mostrar que teorias ou evidências projetadas para algum propósito em uma literatura podem ser aplicadas em outra literatura para resolver um problema existente, mas aparentemente não relacionado” (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p. 17, tradução nossa).

em que um grupo de juizes é responsável por decidir coletivamente; e especialmente a (ii) tribunais encarregados de julgar questões constitucionais, partindo da crença de que o tipo de controvérsia decidido por esses órgãos é mais permeável às dinâmicas de gênero que se estabelecem dentro de um colegiado.

A fim de localizar essa tese dentro da literatura, a primeira parte do artigo cuidará de sintetizar as abordagens dominantes que defendem a diversidade de gênero no Judiciário, classificadas em *simbólicas* e *empiristas* ou *orientadas para resultados*. Pretende-se demonstrar que cada uma dessas visões responde de maneira distinta às três questões principais que impulsionam esta investigação normativa: *por que* as mulheres nos tribunais constitucionais importam; *com que propósito* devemos defender a presença de mais mulheres nos tribunais; e *como* devemos institucionalizar a diversidade de gênero nos tribunais.

A segunda parte do artigo descreve tribunais constitucionais como instituições deliberativas. O objetivo é enfatizar que a adjudicação constitucional é mais bem descrita como um empreendimento coletivo profundamente influenciado pelas características individuais e sociais de seus juizes. Esse passo é central para destacar a individualidade de cada juiz como variável relevante no processo decisório de órgãos judiciais. Se a tomada de decisão constitucional é entendida como um esforço comunicativo entre pares, a questão da diversidade de gênero de juizes pode influenciar não apenas os *resultados* propriamente ditos de deliberações judiciais (*pontos de chegada*), mas também a qualidade *procedimental* das engrenagens judiciais (*pontos de partida*).

Na terceira parte será desenvolvida a tese com base no conceito de perspectiva social elaborado pela teórica feminista Iris Marion Young. Considera-se essa ideia central para que se compreenda como pontos de partida diversos, que incorporem perspectivas correspondentes a grupos sociais que padecem de dominação e opressão, podem enriquecer processos deliberativos em tribunais constitucionais. De forma determinante, assume-se a distinção conceitual entre *perspectivas*, *opiniões* e *interesses*, ignorada em estudos judiciais sobre o tema. Esse passo é fundamental para a elaboração de uma resposta teórica que seja apta a superar o risco do essencialismo de gênero e se diferencie de abordagens centradas na equivocada correlação automática entre identidade de gênero e agendas feministas. Ao final, discorre-se sobre possíveis implicações da tese para a institucionalização da diversidade de gênero em cortes constitucionais. Em essência, a questão de *como* promover a diversidade de gênero na prática pode assumir diferentes formas, a depender de questões contextuais, o que dificulta a recomendação de receitas prontas de desenho institucional.

2 Gênero no Judiciário: abordagens dominantes

2.1 Abordagem simbólica

A literatura que se preocupa em elaborar teoricamente a importância de mais mulheres no Judiciário divide-se em duas visões principais. Uma primeira linha de investigação focaliza a importância simbólica da diversidade em cortes. Nesse tipo de abordagem, é possível responder por que mulheres juízas importam, sem enfrentar os obstáculos teóricos específicos de órgãos judiciais. Trata-se de argumento *externo* à dinâmica da decisão judicial e da aplicação do Direito, que endossa a presença de mulheres como ferramenta simbólica na luta social mais ampla pela igualdade de gênero. Por isso, trata-se de visão que não precisa endereçar especificidades relacionadas ao dever de imparcialidade na adjudicação ou ao conflito entre mérito e igualdade, tal como apresentado por Lord Sumption. O argumento segue uma linha análoga àquela apresentada para defender mais mulheres em outras posições sociais de poder, como em instituições político-eleitorais, no mercado financeiro e assim por diante. Aqui, o simbolismo da ascensão funcional a cortes superiores é considerado instrumental para o combate da desigualdade e de estigmas que caracterizam sociedades culturalmente informadas por raízes patriarcais.

Além disso, a abordagem simbólica não precisa avançar sobre a influência da diversidade na atividade-fim de tribunais, *i.e.*, não precisa demonstrar como um maior número de mulheres modifica o funcionamento dessas instituições. Isso abre caminho para justificativas que operam em um terreno teórico mais consensual e abstrato. Kenney (2013) desenvolve tal abordagem organizando uma tese pragmática, que não precisa levar em consideração qualquer tipo

de influência da diversidade sobre o conteúdo das decisões de uma corte. Segundo a autora, é possível desenvolver o argumento em favor da participação de mais mulheres no Judiciário exclusivamente por seu valor simbólico. Kenney trabalha essa visão com base num *argumento de legitimidade* que não é apoiado por um *argumento de diferença*. A legitimidade requer que parcelas representativas do público ao qual aquele órgão jurisdicional responde, incluindo pessoas de grupos minoritários, não sejam excluídas do processo deliberativo para que o sistema seja considerado *justo*. Nessa linha, “a presença de mulheres perturba a suposição normal de que homens brancos heterossexuais são os únicos cidadãos capazes de realizar o ritual central de fazer um julgamento objetivo” (KENNEY, 2013, p. 161, tradução nossa), ou seja, “que apenas homens privilegiados são naturalmente adequados para assumir autoridade em nome do Estado e para exercer o seu cuidado patriarcal em nome de toda a sociedade” (KENNEY, 2013, p. 176, tradução nossa).

Sandra Day O'Connor, juíza aposentada da Suprema Corte dos EUA e também defensora da abordagem simbólica, enfatiza a importância de termos mais mulheres em órgãos judiciais para o progresso da igualdade de gênero de forma universal. O'Connor (apud GINSBURG, 2007, p. [9], tradução nossa) sintetiza os principais contornos dessa visão ao argumentar que, “à medida que as mulheres alcancem o poder, as barreiras cairão. À medida que a sociedade veja o que as mulheres podem fazer, à medida que as mulheres vejam o que as mulheres podem fazer, haverá mais mulheres fazendo coisas, e todos estaremos melhor com isso”. Assim, teses simbólicas justificam-se pelo comportamento de juízas no desempenho de suas funções. Como reconhece Dixon (2009, p. 34, tradução nossa), “existem várias razões simbólicas para as feministas favorecerem a nomeação de juízas,

independentemente de seus compromissos substantivos jurisprudenciais”, uma vez que “estão em uma posição especial para enviar uma mensagem para mulheres de diferentes origens sobre o grau em que o poder governamental está aberto a elas e projetado para servir aos seus interesses”.

2.2 Abordagem empirista ou orientada por resultados

Além da abordagem simbólica, o debate acadêmico dominante – ainda que pouco presente na literatura brasileira – parece estar mais focado em investigar se a presença de juízas redundaria em melhores resultados para a agenda feminista, em particular naqueles casos relacionados a temáticas de gênero. Essa segunda visão está mais preocupada com os *resultados empiricamente verificáveis* dos processos de tomada de decisão judicial.

Como no caso da abordagem simbólica, aqui também se permite ao pesquisador que deixe de lado o debate teórico sobre o problema da imparcialidade na adjudicação e focalize mais de perto as potenciais correlações e causalidades entre identidades e experiências de juízas ou juízes e o conteúdo de suas decisões⁷. Devido ao caráter dependente do contexto, aqueles que exploram essa linha de investigação assumem elevado ônus empírico, o que torna necessária demonstração factual que confirme ou rejeite a hipótese de que o gênero de juízas ou juízes exerce influência sobre o conteúdo de suas decisões⁸. Uma abordagem orientada para resultados

depende sempre de confirmação empírica, que deve ser promovida caso a caso. Por esse motivo, tal tipo de resposta está sendo chamado de *substantivo, empirista e orientado para resultados*.

Essa abordagem enfrenta um desafio metodológico relacionado à necessidade de generalização. Não poderíamos inferir, por exemplo, com base em dados coletados de um tribunal específico mostrando correlação relevante entre decisões a favor de direitos das mulheres e uma presença mais significativa de juízas, que esse mesmo efeito ocorreria em outros tribunais ou em circunstâncias diferentes. Assim, a abordagem substantiva dificilmente permite a extrapolação de seus resultados empíricos para outros contextos, mesmo para casos com desenho institucional semelhante. Além disso, a literatura sobre o assunto aponta que “os efeitos da raça e do gênero do juiz irão variar com o tipo de caso” (HAIRE; MOYER, 2015, p. 10, tradução nossa). Dado esse caráter dependente do contexto e suas dificuldades metodológicas, a abordagem orientada para resultados não foi apta a consolidar uma resposta unificada na literatura, que apresenta posições em sentidos opostos. Como Kenney (2013, p. 173, tradução nossa) conclui, “se pensarmos no sexo como variável e nas diferenças de sexo como causadoras de resultados diferentes previsíveis, podemos descobrir que isso ocorre em alguns momentos e lugares, mas não em outros”.

Dixon (2009) aponta como a principal falha dessa linha de investigação a premissa que ela chama de correlação mulher-feminista, ou seja, a suposição de que juízas, por causa de sua identidade de gênero, seriam mais simpáticas às visões substantivas feministas do que juízes,

⁷ Para um exemplo correlato quanto à diversidade racial, ver Kastellec (2013).

⁸ Por óbvio, essas abordagens representam tipos ideais, cujos limites são, por vezes, mais turvos do que uma classificação estanque poderia sugerir. O estudo de Peresie (2005), por exemplo, pode ser enquadrado em uma abordagem orientada por resultados mais sofisticada, que não apenas investiga o impacto direto em votos de juízes, mas também

os efeitos indiretos sobre deliberação, viés de deferência de homens a mulheres em casos que envolvem considerações de gênero, possíveis comportamentos estratégicos fundados em dinâmicas de gênero e efeitos de moderação de comportamentos decorrentes da presença de juízas.

particularmente ao decidir casos relacionados com temáticas de gênero. O que ela quer dizer é que a experiência pessoal de juízas – e não apenas sua identidade – constitui o fator determinante para sua maior sensibilidade diante de casos que envolvam agendas feministas. Como consequência, pode ser que o foco se desloque da identidade de juízes para seus pontos de vista substantivos. O movimento feminista é confrontado com uma escolha de Sofia, em que deveriam “pesar os benefícios associados à mera presença de uma juíza no tribunal contra a importância da abordagem substantiva de uma justiça para questões de preocupação central para as feministas” (DIXON, 2009, p. 36, tradução nossa). Além disso, a autora chama atenção para o risco de uma estratégia antifeminista de defender a indicação de juízas com visões contrárias à causa feminista. Em qualquer caso, essa objeção mostra que, embora abordagens simbólicas e substantivas possam funcionar para a defesa de mais mulheres no Judiciário, esses argumentos não são completos e poderiam redundar em caminhos diferentes.

2.3 Por que, como e com que propósito?

A literatura dominante sobre mulheres no Judiciário está centrada em abordagens simbólicas e empiristas. O argumento em favor da presença de mulheres varia entre um empreendimento teórico que enfatiza sua importância simbólica do ponto de vista mais genérico e abstrato e um esforço empírico que pretende atestar um efeito concreto e específico pró-mulheres de tribunais mais diversos. Esses diferentes caminhos também podem ser separados entre aqueles que veem a identidade de gênero de juízas ou juízes como uma variável independente para explicar e prever decisões judiciais e aqueles que veem esse exercício como uma fórmula arriscada, que pode redundar em um prejudicial essencialismo de gênero.

As visões simbólica e empirista monopolizam o debate do ponto de vista teórico e fornecem respostas diferentes – e eventualmente conflitantes – para as três questões fundamentais que orientam esta investigação: (i) *por que* juízas são importantes? (ii) qual deve ser o *propósito* de termos mais mulheres em cortes constitucionais? e (iii) *como devemos institucionalizar* cortes mais diversas? Abordagens simbólicas desviam-se de preocupações com o conteúdo substantivo das decisões judiciais, ao passo que abordagens orientadas para resultados concentram seus esforços exclusivamente nesse ponto, reforçando a percepção de que o propósito de ter mais mulheres no Judiciário deve ser o avanço da agenda feminista. No que diz respeito à institucionalização da diversidade, as abordagens simbólicas, que enfocam o papel representativo de tribunais, tendem à defesa de colegiados que reflitam com precisão a proporcionalidade de

homens e mulheres na sociedade, ao passo que as abordagens substantivas tendem a centrar sua atenção nas experiências e opiniões substantivas de juízes individuais.

Uma terceira abordagem ainda subexplorada na academia, em particular no Brasil, está mais preocupada com a influência da diversidade de gênero sobre o desempenho deliberativo de tribunais. A seguir será elaborado mais detalhadamente o argumento de mais mulheres em tribunais constitucionais como uma ferramenta para melhorar a qualidade dessas instituições. O objetivo é superar o conflito aparente entre *igualdade e mérito* sem valer-se da correlação mulher-feminista ou cair na armadilha essencialista de gênero. A abordagem se concentrará exclusivamente em tribunais constitucionais, uma vez que essas instituições constituem o terreno mais fértil para a tese, dada a natureza mais permeável a aspectos extrajurídicos de seus casos. Em seguida, será estruturada uma tese que caracteriza tribunais constitucionais como instituições deliberativas e aborda a importância da presença de *perspectivas sociais* de grupos que padecem de opressão para aperfeiçoar esses processos deliberativos.

3 Tribunais constitucionais como instituições deliberativas

3.1 Adjudicação constitucional como empreendimento coletivo

A teoria jurídica contemporânea há muito abandonou a visão estilizada de cortes constitucionais como *loci* mecânicos para determinar o que é o Direito em favor de imagens mais realistas que tentam reconciliar o papel institucional de tribunais com sua configuração não majoritária. Uma dessas imagens influentes descreve cortes como instituições deliberativas.

De acordo com essa visão, os tribunais constitucionais fornecem uma justificativa para seu papel em uma democracia precisamente por causa de suas “condições peculiares de tomada de decisão” (MENDES, 2013, p. 3, tradução nossa).

Um problema recorrente nessa literatura é um tipo de pressuposto embutido de que tribunais, unicamente em razão de sua configuração institucional, seriam naturalmente um fórum privilegiado para deliberação. Rawls (1993), por exemplo, acreditava que, por suas características peculiares, a Suprema Corte dos EUA era um “exemplar da razão pública”. Na mesma linha, Rosanvallon (2011) argumenta que os tribunais constitucionais detêm uma “legitimidade funcional” totalmente compatível com seu *status* de colegiado não eleito. Dentro desse papel reflexivo, “os tribunais não apenas julgam e censuram; eles também ajudam a enriquecer a deliberação democrática, encorajando e estabelecendo as condições do *l'être-ensemble*” (ROSANVALLON, 2011, p. 141, tradução nossa). Isso se deveria principalmente ao domínio que os tribunais conferem a direitos fundamentais e a princípios constitucionais.

No entanto, deve-se ter em mente que não se pode assumir *a priori* essa reflexividade de cortes judiciais. Se tribunais constitucionais são mais bem descritos como instituições deliberativas, é necessário estabelecer critérios normativos para avaliar e melhorar seu desempenho nos processos de tomada de decisão judicial. A questão de *como* os tribunais julgam assume um significado proeminente em seu processo de legitimação; tribunais serão tão legítimos quanto a *qualidade* de seu processo deliberativo. Tal como acontece com outras instituições deliberativas, devemos colocar nossos esforços no aprofundamento da deliberação, a fim de “envolver os participantes de maneiras autenticamente deliberativas, que incluam participação competente e reflexiva” (ERCAN; DRYZEK,

2015, p. 243, tradução nossa). Essa constatação gerou uma nova agenda de pesquisa que se preocupa com os padrões normativos da deliberação interna nos colegiados (MENDES, 2013; SILVA, 2013), abrindo espaço para pesquisas teóricas sobre as expectativas deliberativas que devem ser depositadas em tribunais, bem como sobre as especificidades relacionadas ao tipo de deliberação que deve ser exigido pelo povo (FEREJOHN; PASQUINO, 2002, p. 22-23).

Nesse sentido, a tomada de decisões em tribunais constitucionais não deve ser vista como uma tarefa hercúlea individual de descoberta do Direito, mas sim como um empreendimento *coletivo e comunicativo*, em que a deliberação entre diferentes juízes é um instrumento institucional para extrair as melhores razões associadas aos direitos constitucionais em jogo. Como argumenta um juiz citado na pesquisa de Haire e Moyer (2015, p. 80, tradução nossa),

[e]stamos lá para iniciar uma discussão; para explicar por que um argumento está sendo rejeitado ou uma posição está sendo adotada como logicamente preferível ou, pelo menos, viável. Esse é o ponto de ter três pessoas em um painel [...] a ideia é submeter um argumento a múltiplas visões. Cada juiz deve se empenhar em testar sua posição contra a lógica apresentada por outro.

Acontece, no entanto, que estudos contemporâneos voltados para o aperfeiçoamento da deliberação interna em tribunais têm sistematicamente deixado de lado uma questão com implicações importantes no processo de tomada de decisão: *quem são os juízes* que têm assento nos tribunais constitucionais e *como suas diferentes perspectivas podem influenciar* o processo comunicativo, seja para ampliar o leque de razões levadas em conta, seja para *encobrir posições estruturalmente desprivilegiadas* em favor de visões de mundo dominantes. Essa preocupação deve ser tomada ainda mais a sério quando levamos em consideração a configuração tradicionalmente elitista de tribunais constitucionais. Nesse contexto, como a presença de mais juízas pode ser um passo fundamental para concretizar a promessa dos tribunais como exemplares da razão pública ou como instituições que alcançam uma legitimidade funcional por sua reflexividade diferenciada?

Será que a questão da diversidade de gênero pode ser apresentada até mesmo para aqueles que acreditam que “no final do dia, um velho sábio e uma velha sábia chegarão à mesma decisão” (GINSBURG, 2007, p. [8], tradução nossa)? Ao retratar a adjudicação constitucional como um empreendimento coletivo e deliberativo, é possível ver que essa questão é estruturada de forma enganosa e enviesada. Antes mesmo de confrontar a afirmação específica de que a diferença de gênero não é

uma questão relevante para o resultado da decisão, argumentamos que *a natureza coletiva da decisão constitucional tem um valor intrínseco*. Ter um número de juízas ou juízes sábios – não apenas um – deliberando sobre determinado assunto fornece um terreno mais fértil para a razão constitucional. Isso nos leva à conclusão de que “uma juíza sentada com juízes homens pode complementar e, assim, oferecer um contrapeso às opiniões e experiências de seus colegas (homens), fornecendo uma abordagem ‘diferente’ sobre o assunto em questão” (RACKLEY, 2013, p. 169, tradução nossa).

4 Diversidade de gênero importa: uma abordagem procedimental

4.1 O melhor argumento contra a diferença: o risco do essencialismo de gênero

Em seu livro *Gender and Justice*, Kenney (2013) rejeita por razões estratégicas o argumento pela diversidade de gênero com base na diferença. Kenney abandona essa abordagem porque a considera desnecessária e arriscada. O risco é a consolidação do essencialismo, entendido como “a crença de que homens e mulheres nascem com naturezas distintamente diferentes, determinadas biologicamente, e não culturalmente” (ESSENTIALISM, 2011, tradução nossa)⁹. A autora corretamente aponta que “o feminismo emergiu para desafiar o essencialismo e suas prescrições, mesmo que o feminismo tenha muitas vezes sido preso pela naturalização das diferenças” (KENNEY, 2013, p. 161-162, tradução nossa).

Para mostrar que esse risco está presente nos processos cotidianos de tomada de decisões judiciais e de júris, Kenney lembra a opinião divergente do *chief justice* da Suprema Corte dos EUA, William Rehnquist, no caso *J.E.B. v. Alabama*, em que ele distinguiu a discriminação das mulheres de outros tipos de discriminação, argumentando que “os dois sexos diferem biologicamente e, em grau decrescente, em experiência. Não é apenas um ‘estereótipo’ dizer que essas diferenças podem produzir uma diferença de perspectiva que é levada à sala do júri” (KENNEY, 2013, p. 180, tradução nossa). Essa abordagem essencialista está associada a uma ideia substancialista de grupos sociais que os define por um conjunto de atributos naturais, como ser “feminino”. Assim, “congela a fluidez experimentada

⁹ Esta é uma definição superficial fornecida pelo *Dictionary of Media and Communication* de Oxford, publicado em 2011. Para um estudo mais aprofundado sobre o assunto, ver Witt (2011).

nas relações sociais, estabelecendo distinções rígidas de dentro para fora entre os grupos” (YOUNG, 2000, p. 88, tradução nossa). Isso teria o efeito de colocar os membros do grupo social em “relações determinadas entre si e com os não membros” (YOUNG, 2000, p. 90, tradução nossa). Para superar esse risco, precisamos partir de uma concepção de grupo social que não é fixa e naturalizada, e sim fluida e construída socialmente.

4.2 Perspectivas sociais e performance deliberativa

Busca-se neste estudo desenvolver uma abordagem orientada a procedimentos que reforcem a necessidade de diversificarmos a composição de tribunais constitucionais. O núcleo do argumento não é novo. Lady Hale, vice-presidente da Suprema Corte do Reino Unido e a primeira mulher nomeada para esse tribunal, expressa de forma eloquente a ideia de que a diversidade de gênero promove a qualidade da atividade de tomada de decisão judicial. De acordo com Hale (apud RACKLEY, 2013, p. 49, tradução nossa), “a incorporação da diferença na bancada muda sutilmente e, em última análise, melhora o produto judicial”. Rackley (2013, p. 180, tradução nossa) considera que

à medida que o número de juízas aumenta, especialmente nos tribunais superiores, as percepções e perspectivas das mulheres se tornarão parte – e mudarão – o corpo mais amplo de conhecimento jurídico ao qual todos os juízes e advogados (sejam quais forem suas disposições) são expostos e com os quais devem se engajar.

A novidade da tese aqui defendida repousa no conceito teórico que sustenta a afirmação. Ao fazer uso da ideia de perspectiva social de Young, o objetivo é apresentar um argumento mais forte para a diversidade de gênero como ferramenta para melhorar o desempenho deliberativo dos tribunais constitucionais e enfrentar de forma mais adequada o maior desafio para a tese da diferença – nomeadamente o risco de essencialismo de gênero. O conceito de perspectiva social é um melhor substituto para ideias inseridas na tradição da política de identidade, uma vez que é capaz de cumprir sua função principal ao mesmo tempo em que foge de suas principais dificuldades, “em particular um essencialismo potencial” (MIGUEL, 2010, p. 29).

O argumento por mais mulheres em cortes é obscurecido por um amplo e confuso conjunto de ideias que reverberam sobre a importância de diversificar experiências, preferências, interesses, perspectivas, diferenças, valores, opiniões e assim por diante. Sem qualquer elucidação adicional acerca de cada uma dessas ideias, o argumento pela diversidade fundado na diferença é vazio conceitualmente e pode cair na armadilha

essencialista. Nesse sentido, a noção de perspectiva social é esclarecedora ao enfrentar as questões de *por que, com que propósito e como* devemos ter tribunais constitucionais com mais mulheres. Ao distinguir *perspectiva social de opinião e interesse*, Young (2000) lança luz precisamente sobre o fator singular que a presença de diferentes grupos sociais pode trazer para aumentar o potencial deliberativo de tribunais. Assim, ao importar esse conceito da teoria política feminista para aplicá-lo ao debate sobre gênero e Judiciário, pretendemos fornecer um argumento não essencialista por mais juízas que, nada obstante, é baseado na diferença, e não na igualdade. Para tanto, reconstruiremos brevemente a emergência desse conceito na literatura sobre representação política.

Em seu estudo clássico sobre representação política, Hanna Pitkin faz objeções ao que chama de *representação descritiva*. Segundo Pitkin (1967), tal concepção não conectaria a representação a um modelo ideal de ação por limitar-se à correspondência entre as características do povo representado e as de seus representantes. Segundo Pitkin, não é preciso que representantes compartilhem as mesmas características pessoais do público para desempenhar satisfatoriamente seu papel democrático. A representação descritiva seria parcial e insuficiente, pois estaria ancorada na falsa premissa de que as características individuais de um representante nos dariam uma boa indicação de sua atuação na esfera pública. Assim, “se estamos interessados em informações sobre o público, o ideal de perfeita reflexão ou semelhança não prejudica, mas se nossa preocupação é com a ação política de nossos representantes, a ideia de exatidão tende a nos enganar” (PITKIN, 1967, p. 89, tradução nossa).

Pitkin (1967) colocou um desafio considerável para teóricos que buscavam defender a inclusão das minorias em cargos políticos,

em uma crítica que lembra aquilo que Dixon (2009) chama de *correlação automática mulher-feminista*. Isso porque, se considerarmos que a semelhança entre representado e representante não nos diz muito sobre suas ações, poderíamos argumentar que as minorias teriam a possibilidade de ser bem representadas mesmo sem nenhum representante pertencente ao seu grupo social. Da mesma forma, juízas não trariam nenhum atributo distintivo pelo simples fato de serem “mulheres”. Se a representação descritiva não é um caminho promissor, não é suficiente para apoiar a defesa de mais representantes (ou juízas) mulheres.

O conceito de perspectiva social na obra de Young surge como uma das reações ao desafio de Pitkin e de outras teóricas que reconsideram o interesse na representação descritiva. Phillips (1995), por exemplo, defende uma *política de presença* ao lado de uma *política de ideias*, enfatizando que os interesses não são anteriores à representação. O foco na questão temporal é um ganho importante na avaliação de Phillips. Ao compreendermos que os interesses não são dados, mas sim objeto de uma construção social, temos mais motivos para denunciar a ausência de mulheres em cargos políticos como consequência direta de como as mulheres geralmente entendem sua posição social e formam seus próprios interesses (MIGUEL, 2013, p. 205-206). Se a própria realização dos interesses ocorre *durante* o processo deliberativo, temos razões para apoiar a presença de mulheres nesse processo. No entanto, a abordagem de Phillips é claramente orientada para instituições eletivas, e seu foco na presença de *interesses* pode não ser útil para abordar a natureza particular da adjudicação constitucional e seu dever embutido de imparcialidade.

Outra teórica política, Mansbridge (1999), fornece o que ela chama de *resposta contingente* ao desafio de Pitkin. Segundo ela, a presença de

mulheres em cargos políticos cumpriria quatro funções. Duas dessas funções – (i) a adequação da comunicação em contextos de desconfiança e (ii) a promoção do pensamento inovador em contextos de interesses não cristalizados ou não articulados – envolveriam uma melhoria potencial na qualidade da deliberação, ao passo que as outras duas – (iii) a criação de significado social relacionado à capacidade de governar de membros de grupos subjugados e (iv) o aumento da legitimidade *de facto* em contextos de discriminação – dizem respeito a razões simbólicas (MANSBRIDGE, 1999, p. 628).

Mansbridge (1999) supera a mera preocupação com atributos visíveis de indivíduos, avançando para as “experiências compartilhadas” que poderiam promover um sentimento de que o representante seria “um de nós” e criar a confiança de que pode disseminar “nossos interesses”. As duas primeiras funções pontuadas pela autora são particularmente relevantes para o argumento aqui desenvolvido, uma vez que destacam a função deliberativa que a presença de minorias pode promover ao explicitar a necessidade de inclusão na arena política de “pelo menos um representante que possa falar em nome de cada grupo apto a fornecer novas informações, perspectivas ou percepções relevantes para a compreensão que leva a uma decisão” (MANSBRIDGE, 1999, p. 634, tradução nossa). Embora ainda esteja ligada a uma visão de representação descritiva próxima ao risco do essencialismo de gênero, é importante notar que Mansbridge já enfatiza a necessidade de inclusão de *perspectivas*, que ela distingue de interesses, mesmo que não haja um fechamento conceitual claro sobre esse assunto. Há conexão entre a perspectiva de alguém e seu pertencimento a determinado grupo social, na medida em que “a qualidade aberta da deliberação confere vantagens comunicativas e informativas aos representantes que estão existencialmente próximos

às questões” (MANSBRIDGE, 1999, p. 635-636, tradução nossa). No entanto, sua teoria não escapa completamente do problema teórico do essencialismo, como a própria autora reconhece.

No livro *Inclusion and Democracy*, Young (2000) retoma a ideia de perspectiva e lhe confere maior consistência teórica com a noção de perspectiva social. Central para sua ideia é a lógica relacional dos grupos sociais¹⁰, segundo a qual “grupos não têm identidades como tais, mas sim os indivíduos, que constroem suas próprias identidades com base no posicionamento do grupo social” (YOUNG, 2000, p. 82, tradução nossa). Esse caráter relacional é expresso pela juíza Patricia Wald, que atuou como juíza-chefe do Tribunal de Apelações dos EUA para o Circuito do Distrito de Columbia e como juíza do Tribunal Criminal Internacional para a ex-Iugoslávia, ao afirmar que “ser mulher e ser tratada pela sociedade como uma mulher pode ser um elemento vital da experiência de um juiz. Essa experiência, por sua vez, pode afetar sutilmente a lente pela qual ela enxerga os problemas e as soluções” (WALD apud HAIRE; MOYER, 2015, p. 34, tradução nossa). A metáfora da lente pela qual se vê o mundo capta o cerne do conceito de perspectiva social.

Para compreender o conceito e sua relevância para o argumento procedimental, é importante contrastá-lo com os conceitos de *opiniões e interesses*. Os interesses são definidos “como o que afeta ou é importante para as perspectivas de vida dos indivíduos ou os objetivos das organizações”. Eles são diferentes dos valores porque estes determinam os fins que os indivíduos estabelecem para si próprios, ao passo que os interesses estão relacionados

¹⁰ É uma premissa importante deste trabalho que “um grupo social é um coletivo de pessoas diferenciadas de pelo menos um outro grupo por formas culturais, práticas ou modo de vida”. Para um debate mais aprofundado sobre o conceito de *grupo social* como expressão das relações sociais, ver Young (1990, p. 42-48, tradução nossa).

com os “meios para atingir esses fins”. As opiniões, por outro lado, são precisamente “os princípios, valores e prioridades defendidos por uma pessoa, uma vez que influenciam e condicionam seu julgamento sobre quais políticas devem ser perseguidas e quais os fins buscados”, ou seja, as ideias e crenças de como as coisas são ou deveriam ser (YOUNG, 2000, p. 134-135, tradução nossa).

Já as *perspectivas sociais* estão relacionadas com a “experiência, história e o conhecimento social diferentes” (YOUNG, 2000, p. 136, tradução nossa) derivados do posicionamento social das pessoas devido à diferenciação de seus respectivos grupos. Conforme esclarecido por Young (2000, p. 137, tradução nossa),

as posições sociais estruturais, portanto, produzem uma experiência relativa à localização particular e um conhecimento específico dos processos e consequências sociais. Cada posição de grupo diferenciada tem uma experiência ou ponto de vista específico sobre os processos sociais, precisamente porque cada um faz parte e ajudou a produzir os processos padronizados. Especialmente na medida em que as pessoas estão situadas em lados diferentes das relações de desigualdade estrutural, elas entendem essas relações e suas consequências de maneira diferente.

Como Young reconhece, cada pessoa tem um conhecimento social único e uma perspectiva relacionada à sua própria história particular, mas não podemos adotar uma concepção que radicalize essa natureza individualista e ignore completamente as posições sociais estruturais e “localizações sociais definidas pelo grupo”. A capacidade singular do conceito de perspectiva social é apreender “aquela sensibilidade da experiência posicionada em grupo sem especificar um conteúdo unificado para o que o perceptivo vê” (YOUNG, 1996, p. 132, tradução nossa). O conceito de perspectiva social de Young (1996) é concebido em meio à sua defesa de uma democracia comunicativa em oposição a uma visão mais unificadora da democracia deliberativa. Essa distinção terminológica visa a enfatizar a necessidade de uma pluralização de perspectivas e toma a diferença como um importante recurso democrático, com potencial para enriquecer a função deliberativa das instituições governamentais. É por isso que Young (2000) argumenta que, embora sua teoria seja voltada para a representação eleitoral, *ela poderia ser transplantada para outros espaços deliberativos, como os tribunais*¹¹. Sua aplicação aos tribunais constitucio-

¹¹ De acordo com Young (2000, p. 152, tradução nossa), “os legislativos não são os únicos órgãos governamentais [...] nos quais os argumentos para a representação do grupo podem e devem ser aplicados. Tribunais, audiências públicas, comitês e comissões nomeados e processos consultivos estão entre outros órgãos deliberativos e de tomada de decisão que devem ser candidatos a representação inclusiva, mesmo quando os cidadãos não votam diretamente em sua composição”. Deve-se considerar, no entanto, que cortes constitucionais

nais, entretanto, deve atender às especificidades dessas instituições, em particular ao dever de imparcialidade na adjudicação.

A ideia de perspectiva social possibilita que se aborde de forma mais realista a importância da identidade de uma juíza ou juiz para as deliberações colegiadas. Olhando além das togas, poderíamos entender como a inclusão de diferentes pontos de partida seria uma forma mais promissora de abordar questões de direito constitucional por ampliar as razões disponíveis para o processo de tomada de decisão. A diversidade de gênero, então, torna-se um recurso positivo, uma vantagem deliberativa para o tribunal. Se tribunais são mais legítimos quando deliberam melhor, eles são igualmente mais legítimos quando incluem juízas que trazem diferentes perspectivas sociais de diferentes grupos sociais, especialmente aqueles que são estruturalmente dominados e oprimidos.

Isso não significa que o tribunal tenha o dever de refletir com perfeição as características demográficas da sociedade como um todo, mas antes a ideia de que seu processo deliberativo de tomada de decisão deve ser aberto a uma multiplicidade de visões e razões que não são assimiladas por órgãos colegiados homogêneos. Uma configuração elitista e masculina de tribunais constitucionais não oferece as condições necessárias para abordar de maneira mais sensata as perspectivas vivenciadas por membros de grupos marginalizados, operando como mais um mecanismo implícito de opressão. O dever de incluir perspectivas sociais de juízas em órgãos colegiados poderia disponibilizar “recursos vivenciais e críticos para a comunicação democrática que pretende promover” (YOUNG, 2000, p. 115, tradução nossa).

não podem ser equiparadas a instâncias representativas do ponto de vista democrático. Para uma visão crítica desse tipo de abordagem, ver Miguel e Bogéa (2020).

4.3 Imparcialidade e diversidade em tribunais constitucionais

O conceito de perspectiva social revela de forma mais esclarecedora a importância de quem julga para a função deliberativa dos tribunais, sem a necessidade de rejeitar o ideal normativo de imparcialidade na adjudicação como um todo. Em todo caso, devem-se considerar as observações da juíza O'Connor (apud KENNEY, 2013, p. 170, tradução nossa) no já mencionado caso *J.E.B. v. Alabama*: “não é necessário ser sexista para compartilhar a intuição de que, em certos casos, o gênero de uma pessoa e a experiência de vida resultante serão relevantes para sua visão do caso”. Isso exige uma reavaliação da visão dominante de imparcialidade. Como Ifill (1998, p. 97, tradução nossa) aponta, “[a] importância do desapego, desinteresse e imparcialidade para um bom julgamento está [...] profundamente enraizada em nossa mitologia jurídica”. No entanto, a obrigação de imparcialidade não pode ser entendida como uma atitude completamente externa do julgador às controvérsias judiciais. Se alguém não pode ser completamente neutro em nenhuma faceta de sua existência devido à perspectiva social embutida em seu modo de agir e pensar, o conceito de *imparcialidade* deve lidar com essa premissa factual a fim de sobreviver como tipo ideal relevante.

De acordo com o pensamento dominante, se algo além da lei torna-se relevante para o raciocínio por trás das decisões judiciais, a própria autoridade dos tribunais como intérpretes legítimos da lei poderia ser questionada. Se a disputa se der entre preferências políticas, o fórum mais adequado para a tomada de decisão seria aquele que enfatiza o elemento majoritário da democracia constitucional, não o elemento contramajoritário baseado em direitos, como é inerente à função do tribunal. Temos, aqui, uma questão semelhante àquela que Pitkin (1967)

troux sobre a representação descritiva, mas que também apresenta um desafio adicional próprio de tribunais encarregados da tarefa de aplicar a lei. O dever de imparcialidade parece, assim, ser duplo: por um lado, o juiz deve tratar todas as partes igualmente e adotar uma postura imparcial para decidir sem qualquer compromisso ou conflito de interesses e, por outro, o caráter do próprio juiz não deve importar para o resultado de sua atividade de tomada de decisão. Todos os motivos que sustentam sua decisão devem ser encontrados apenas na lei.

Referindo-se à juíza Sotomayor, da Suprema Corte dos EUA, Dixon (2009, p. 13, tradução nossa) cita que ela “sugeriu que, em seu próprio caso, sua experiência como mulher e pessoa de cor foram importantes. Embora pudesse se esforçar para ser imparcial, ela não poderia evitar ser influenciada, sugeriu, por seu ‘gênero [ou] [...] herança latina’”. Devemos ter em mente que os membros de um tribunal não deixam de ser membros da sociedade a que se dirigem suas decisões, não sendo possível exigir normativamente que se desfaçam de suas individualidades e extirpem sua própria condição de ser ao deliberar¹². Obviamente, isso não significa rejeitar a alegação de que eles não devem apresentar uma predisposição a favor de um resultado que se alinhe com os interesses e preferências de um dos lados da disputa judicial.

Nesse sentido, o esclarecimento conceitual proporcionado pela ideia de perspectiva social permite-nos conceber a inclusão de indivíduos de diferentes grupos sociais no processo deliberativo (em particular aqueles submetidos a

¹² Além disso, vale lembrar que “estereótipos de mulheres como ativistas feministas evocam cenários de conspirações feministas que subverteriam a jurisdição constitucional e, portanto, o Estado de Direito”. É importante, então, articular uma teoria que mostre que “longe de representar uma ameaça à democracia ou ao Estado de Direito, o legado das vozes das juristas sugere que elas promoveriam a justiça constitucional para mulheres e homens” (BAINES, 2017, p. 312, tradução nossa).

processos de dominação e opressão) refletindo seus pontos de partida distintos e parciais, sem comprometer a ideia de imparcialidade na adjudicação, mas demandando sua reformulação¹³. A presença de juízas seria uma etapa necessária para alcançarmos a *imparcialidade estrutural*, entendida como aquela “realizada por meio da interação de diversos pontos de vista no tribunal e a consequente diminuição da oportunidade de uma perspectiva dominar de forma consistente a tomada de decisão judicial” (IFILL, 1998, p. 119, tradução nossa). Assim, temos espaço na adjudicação constitucional para um tipo menos idealizado de imparcialidade que seja informado pelo papel inevitável que as perspectivas sociais dos juizes desempenham no processo de deliberação judicial.

Com o transplante do conceito de perspectiva social para o debate sobre mulheres no Judiciário, é possível desenvolver de forma mais aprofundada uma abordagem que, orientada para o processo, mostre como a diversidade de gênero amplia o espectro deliberativo de tribunais constitucionais. O argumento não precisa basear-se exclusivamente em sua importância simbólica, nem necessariamente tem de ser apoiado por evidências empíricas que demonstrem que tribunais mais diversos alcançam resultados diferentes em uma base constante. O argumento volta a atenção para os pontos de partida do processo deliberativo, não para seus capítulos finais. Em vez de concentrar esforços na enganosa pergunta sobre se homens e mulheres razoáveis devem chegar à mesma decisão, a abordagem defendida explora o fato de que juizes oriundos de diferentes grupos sociais trazem perspectivas distintas, o que amplia

¹³ Como Young (1990, p. 104, tradução nossa) argumenta, “é impossível adotar um ponto de vista moral não situado e, se um ponto de vista está situado, ele não pode ser universal, não pode destacar-se e compreender todos os pontos de vista”.

pontos de vista e forja condições melhores para um processo de tomada de decisão coletiva fundado na razão.

5 Conclusão

Este artigo oferece um argumento teórico em favor da presença de mulheres em tribunais constitucionais. Ao avaliar a literatura sobre o tema, podemos classificar as abordagens mais convencionais em (i) abordagens simbólicas, que chamam a atenção para a importância das mulheres em cargos socialmente valorizados ou politicamente poderosos como parte de um processo mais amplo de empoderamento; ou (ii) abordagens empiristas, que buscam estabelecer uma correlação entre a presença de mulheres e uma agenda judicial feminista ou pró-mulheres. O objetivo deste trabalho foi aprofundar uma terceira alternativa menos explorada, aqui denominada *abordagem procedimental*, com fundamento em *insights* teóricos da feminista Young. Nesse sentido, a inclusão de mulheres em tribunais constitucionais é percebida como ferramenta para ampliar as *perspectivas sociais* nas cortes, enriquecendo o empreendimento coletivo de adjudicação constitucional. Ao conceber *perspectivas sociais* como *pontos de partida socialmente construídos*, inseparáveis dos indivíduos que as carregam, a justificativa para a diversidade é capaz, a um só passo, de endereçar o problema da imparcialidade na adjudicação, com base em sua reformulação, e desviar-se dos perigos do essencialismo de gênero.

A tese defendida, portanto, responde de maneira ligeiramente diferente de outras visões às questões de *por que* precisamos de mais juízas e com que *propósito*. Precisamos de mais mulheres não apenas para dar o devido peso aos direitos das mulheres, mas antes para evitar que toda a sociedade seja submetida às deliberações de órgãos colegiados homogêneos, que podem raciocinar de forma parcial e enviesada. O propósito de mais mulheres, então, vai ao encontro dos requisitos de qualidade e mérito em vez de concorrer com eles, como afirmam alguns críticos. Com isso, buscou-se demonstrar que a diversidade de gênero é condição do mérito¹⁴, especialmente quando este se desvincula de uma concepção individualista e é fundado em modelos ideais de deliberação coletiva. As demais abordagens não enfrentam esse desafio, já que argumentos simbólicos não consideram as particularidades da atividade decisória, e abordagens

¹⁴ Esse é outro ponto de convergência com o que defende Rackley (2013, p. 187, tradução nossa), pois ela conclui que “diversidade e mérito andam de mãos dadas; qualquer pessoa que tenha interesse em garantir que nosso judiciário seja o melhor possível também tem uma razão para ver que é tão diverso quanto pode ser. A nomeação por mérito, longe de impedir a busca pela diversidade, fornece um argumento para isso”.

empiristas não conseguem demonstrar de forma inequívoca que um maior número de mulheres gera decisões qualitativamente superiores. Como Dixon (2009) corretamente identifica, esse segundo tipo de estudo ainda pode reforçar o problemático viés mulher-feminista.

Além de contribuir para o debate sobre gênero no Judiciário, procurou-se ainda preencher lacuna da literatura que descreve a adjudicação constitucional como um empreendimento coletivo e deliberativo. Ao argumentar que a diversidade é importante para a performance deliberativa de cortes constitucionais, o objetivo foi também ampliar o escopo de estudos que se preocupam com a elaboração de padrões normativos para a deliberação interna de tribunais. Buscou-se demonstrar que não apenas a configuração institucional e as regras internas devem ser consideradas relevantes, visto que a identidade dos juízes e o grau de diversidade do colegiado têm reflexos centrais na qualidade de processos deliberativos.

Quanto à questão de *como devemos institucionalizar a diversidade de gênero em tribunais*, o argumento defendido não fornece resposta conclusiva. No entanto, aponta vários caminhos possíveis, mas dificilmente apoiaria teses que redundam na defesa da paridade de gênero por meio da implementação de cotas. Isso porque a reserva de uma série de cadeiras, especialmente em pequenos órgãos colegiados como tribunais constitucionais, não é compatível com a natureza relacional dos conceitos de grupo social e de perspectiva social emprestados de Young. Como observa a autora, “reservar assentos para grupos específicos pode tender a congelar tanto a identidade daquele grupo quanto suas relações com outros grupos na política. Algum procedimento mais fluido é desejável para a adaptação às mudanças nas relações sociais” (YOUNG, 2000, p. 149, tradução nossa). Nesse sentido, “o que poderia ser mais eficaz que cotas seria fazer

do equilíbrio de gênero uma meta implícita e uma referência pela qual [os responsáveis pelas indicações] são avaliados” (SCHULTZ; SHAW, 2013, p. 22, tradução nossa)¹⁵.

Assim, contra Dixon (2009) e, em certa medida, Hunter (2012)¹⁶, consideramos que os movimentos de defesa de direitos de mulheres não podem deixar de concentrar esforços no apoio à nomeação de juízas para tribunais constitucionais não apenas por seu efeito simbólico, mas também pelo potencial de enriquecimento do procedimento deliberativo desses colegiados. Enfim, a institucionalização de um tribunal mais diverso deve ser um ponto importante nas agendas de organizações de *advocacy*, o qual deverá ser ponderado com outras preocupações substanciais a serem avaliadas de forma concreta de acordo com as condições contextuais de cada realidade.

Igualmente, não se pode perder de vista o aspecto numérico, visto que a presença de poucas mulheres em colegiados não seria suficiente para potencializar a deliberação. Como Rackley (2013, p. 177, tradução nossa) aponta, “a possibilidade de juízas fazerem diferença na tomada de decisões judiciais depende (no momento) de seus pares masculinos estarem abertos a novos

¹⁵ Outras medidas poderiam inspirar-se nas experiências francesas de treinamentos especiais “para ajudar jovens graduados de classes desfavorecidas a se prepararem para o concurso para a magistratura”, embora o acesso aos tribunais constitucionais ainda contenha filtros relevantes de gênero (BOIGEOL, 2013, p. 135, tradução nossa).

¹⁶ Como as perspectivas sociais são pontos de partida que não garantem a correlação mulher-feminista, algumas autoras, como Rosalind Dixon e Rosemary Hunter, defendem a necessidade de juízes feministas em vez de juízas mulheres. Para Hunter (2012), é um equívoco falar sobre mulheres e poder, uma vez que o compromisso com as experiências e perspectivas de outras mulheres não deve ser esperado de todas as mulheres, mas sim das feministas. Argumenta-se, no entanto, que todas as mulheres, por seu posicionamento social e sua relação com outros grupos sociais, podem trazer algo diferente para a mesa ao deliberar sobre direitos constitucionais, independentemente de suas *opiniões*. Assim, a ideia de perspectiva social não rejeita a reivindicação de juízas feministas, mas certamente reinstala a necessidade de juízas mulheres. Ver Hunter (2012).

argumentos e pontos de vista alternativos”. Essa percepção ficou marcada em episódio recente do STF no qual a ministra Cármen Lúcia, como presidente da Corte, explicitou as interrupções seguidas enfrentadas pela ministra Rosa Weber¹⁷. Um estudo apontou que a variável gênero do relator é preditiva das chances de votos divergentes (GOMES; NOGUEIRA; ARGUELHES, 2018). Em estudo empírico da Suprema Corte dos EUA, dados já demonstraram que *justices* mulheres são mais interrompidas na etapa de argumentos orais, inclusive por advogados (JACOBI; SCHWEERS, 2017). Mansbridge (1999) reconhece que, em situações ideais, uma pessoa que oferece a perspectiva de um grupo marginalizado seria suficiente para promover a deliberação, mas o processo deliberativo é sinérgico, e os grupos menos favorecidos sempre precisam formar “massa crítica”. Essa circunstância tornaria necessário que o número de mulheres fosse ao menos próximo de sua proporção na sociedade.

O caráter abstrato da tese defendida neste estudo também apresenta desafios adicionais para a teoria jurídica. A fim de comprovar a correção do argumento, seria natural testar sua relevância prática por meio de estudos empíricos. Esse exercício não é trivial. Como Schultz e Shaw (2013, p. 33, tradução nossa) apontam, “os julgamentos são difíceis de avaliar e a qualidade judicial, difícil de medir”. Como visto, a natureza do argumento não permite que ele seja simplificado em um esforço empírico que busque correlações entre a identidade de juízes e o conteúdo de suas decisões. Avaliar a qualidade do processo deliberativo pode passar por desenhos de pesquisa alternativos, como a adoção de métodos qualitativos ou mistos baseados em entrevistas semiestruturadas, estudos históricos de processos de nomeação e outros mecanismos

para alcançar dados não acessíveis por meio de métodos quantitativos tradicionais¹⁸.

Isso tudo se deve ao fato de que a abordagem procedimental responde à questão do *propósito* da diversidade de maneira diferente das demais visões. Aqui, o objetivo básico da presença de mulheres não é fomentar a agenda feminista por meio de litígios, tampouco funcionar como ferramenta simbólica, embora esses sejam objetivos inegavelmente legítimos e importantes. O propósito da diversidade assume natureza mais holística, pois é orientado para a realização da justiça na sociedade como um todo, o que inclui – mas não se limita – o avanço dos direitos de mulheres com base no reforço da qualidade das deliberações judiciais.

Para consagrar o papel de tribunais constitucionais como instituições deliberativas, não basta termos juízes bem qualificados com origens sociais homogêneas. Uma configuração mais pluralista tenderia a um procedimento qualitativamente superior, redundando em julgamentos mais legítimos da Constituição. Isso não ocorre porque a lei serve apenas de justificativa *post-facto* para a implementação de decisões políticas baseadas em interesses e preferências individuais, como alguns realistas jurídicos defendem, mas antes porque as *perspectivas sociais* de juízes são condições inafastáveis do processo de leitura coletiva do Direito durante o empreendimento deliberativo. Nesse sentido, igualdade de gênero e mérito não são oponentes que precisam ser equilibrados, e sim ideias que convergem para a necessidade de se fazer justiça para todos. A diversidade ajuda a “corrigir vieses derivados do domínio da perspectiva parcial sobre a definição de problemas ou suas possíveis soluções” (YOUNG, 2000, p. 83, tradução nossa).

¹⁷ Ver Sorg (2017).

¹⁸ Bom exemplo é fornecido pelo trabalho de Haire e Moyer (2015).

Não se pretende afirmar que a diversidade no Judiciário por si só constitui solução final para a desigualdade de gênero. Devemos também levar em consideração outros problemas simbólicos e substantivos. Argumenta-se apenas que mulheres, como integrantes de um grupo social sujeito à dominação e opressão em condições contextuais concretas, devem ter sua presença potencializada em cortes constitucionais. Com isso, suas perspectivas sociais enriqueceriam o empreendimento coletivo de aplicação do Direito. A diversidade de gênero em tribunais não é apenas uma questão de justiça, mas também um *imperativo epistêmico*.

Sobre o autor

Daniel Bogéa é mestre em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; *master* em andamento em Teoria do Direito na Università degli studi di Genova, Gênova, Itália. E-mail: danielvbs@gmail.com

Nota do autor: versões preliminares do argumento aqui desenvolvido foram apresentadas na Conferência Anual da Sociedade Internacional de Direito Público (ICON-S) de 2017, realizada em Copenhague, e em encontro do grupo de debates da pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (PósDebate). Agradeço, em especial, aos comentários e críticas de Débora Rezende de Almeida, Pablo Holmes, Tom Hickey, Camila Duran, Ana Rita Nery, Rafael Nunes, Livia Guimarães e Luis Felipe Miguel.

Como citar este artigo

(ABNT)

BOGÉA, Daniel. Mulheres togadas: diversidade de gênero e perspectivas sociais em cortes constitucionais. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 103-126, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p103

(APA)

Bogéa, D. (2021). Mulheres togadas: diversidade de gênero e perspectivas sociais em cortes constitucionais. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 58(229), 103-126. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p103

Referências

BAINES, Beverley. Women judges on constitutional courts: why not nine women? In: IRVING, Helen (ed.). *Constitutions and gender*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing,

2017. p. 290-320. (Research Handbooks in Comparative Constitutional Law Series). DOI: <https://doi.org/10.4337/9781784716967.00019>.

BOIGEOL, Anne. Feminisation of the French “magistrature”: gender and judging in a feminised context. In: SCHULTZ, Ulrike; SHAW, Gisela (ed.). *Gender and judging*. Oxford, UK: Hart Publishing, 2013. p. 125-144. (Oñati International Series in Law and Society).

BONELLI, Maria da Gloria; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Mulheres magistradas e a construção de gênero na carreira judicial. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 143-163, jan./abr. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.25091/S01013300202000010006>. Disponível em: http://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2020/06/08_bonelli_116_p142a163_b_vale.pdf. Acesso em: 3 dez. 2020.

DIXON, Rosalind. Female justices, feminism and the politics of judicial appointment: a re-examination. *Public Law and Legal Theory Working Paper*, Chicago, n. 283, p. 1-38, Nov. 2009. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1120&context=public_law_and_legal_theory. Acesso em: 3 dez. 2020.

ERCAN, Selen A.; DRYZEK, John S. The reach of deliberative democracy. *Policy Studies*, [s. l.], v. 36, n. 3, p. 241-248, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1080/01442872.2015.1065969>.

ESSENTIALISM. In: CHANDLER, Daniel; MUNDAY, Rod. *A dictionary of media and communication*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2011. (Oxford Paperback Reference).

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. Constitutional courts as deliberative institutions: towards an institutional theory of constitutional justice. In: SADURSKI, Wojciech (ed.). *Constitutional justice, East and West: democratic legitimacy and constitutional courts in post-communist Europe in a comparative perspective*. The Hague: Kluwer Law International, 2002. p. 21-36. (Law and Philosophy Library, 62).

FRAGALE FILHO, Roberto; MOREIRA, Rafaela Selem; SCIAMMARELLA, Ana Paula de O. Magistratura e gênero: um olhar sobre as mulheres nas cúpulas do judiciário brasileiro. *e-cadernos CES*, [Coimbra], n. 24, p. 57-77, 2015. DOI: <https://doi.org/10.4000/eces.1968>. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1968>. Acesso em: 3 dez. 2020.

GINSBURG, Ruth Bader. Remarks on women’s progress at the Bar and on the Bench for presentation at the American Sociological Association Annual Meeting, Montreal, August 11, 2006. *Harvard Journal of Law & Gender*, [s. l.], v. 30, n. 1, p. [1-10], 2007.

GOMES, Juliana Cesario Alvim; NOGUEIRA, Rafaela; ARGUELHES, Diego Werneck. Gênero e comportamento judicial no Supremo Tribunal Federal: os ministros confiam menos em relatoras mulheres? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, DF, v. 8, n. 2, p. 855-876, ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v8i2.5326>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5326>. Acesso em: 3 dez. 2020.

HAIRE, Susan B.; MOYER, Laura P. *Diversity matters: judicial policy making in the U.S. Courts of Appeals*. Charlottesville: University of Virginia Press, 2015. (Constitutionalism and Democracy).

HUNTER, Rosemary. Can feminist judges make a difference? In: SCHULTZ, Ulrike; SHAW, Gisela (ed.). *Women in the judiciary*. London: Routledge, 2012. p. 6-35. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203720028>.

IFILL, Sherrilyn A. Judging the judges: racial diversity, impartiality and representation on state trial courts. *Boston College Law Review*, [Newton], v. 39, n. 1, p. 95-149, 1998. Disponível em: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol39/iss1/3>. Acesso em: 3 dez. 2020.

JACOBI, Tonja; SCHWEERS, Dylan. Justice, interrupted: the effect of gender, ideology, and seniority at Supreme Court oral argument. *Virginia Law Review*, [Charlottesville], v. 103, n. 7, p. 1.379-1.496, Nov. 2017. Disponível em: https://www.virginialawreview.org/sites/virginialawreview.org/files/JacobiSchweers_Online.pdf. Acesso em: 3 dez. 2020.

KASTELLEK, Jonathan P. Racial diversity and judicial influence on appellate courts. *American Journal of Political Science*, [s. l.], v. 57, n. 1, p. 167-183, Jan. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2012.00618.x>.

KENNEY, Sally J. *Gender and justice: why women in the judiciary really matter*. New York: Routledge, 2013. (Perspectives on Gender).

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.

MANSBRIDGE, Jane. Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent “yes”. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 61, n. 3, p. 628-657, Aug. 1999. DOI: <https://doi.org/10.2307/2647821>.

MARQUES JUNIOR, Gessé. Espaço, profissão e gênero: mobilidade e carreira entre juízes e juízas no estado de São Paulo. *Cadernos Pagu*, [Campinas], n. 43, p. 265-297, jan./jun. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-8333201400430265>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cpa/n43/0104-8333-cpa-43-0265.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2020.

MENDES, Conrado Hübner. *Constitutional courts and deliberative democracy*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2013. (Oxford Constitutional Theory).

MIGUEL, Luis Felipe; BOGÉA, Daniel. O juiz constitucional me representa? O Supremo Tribunal Federal e a representação argumentativa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [São Paulo], v. 35, n. 104, p. 1-21, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/3510402/2020>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v35n104/0102-6909-rbcsoc-35-104-e3510402.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2020.

MIGUEL, Luis Felipe. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

_____. Perspectivas sociais e dominação simbólica: a presença política das mulheres entre Iris Marion Young e Pierre Bourdieu. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 25-49, jun. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200004>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31626>. Acesso em: 3 dez. 2020.

MOTOMURA, Marina. Por que há tão poucas mulheres na cúpula do judiciário? *UOL*, Brasília, DF, 8 mar. 2016. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/03/08/por-que-ha-tao-poucas-mulheres-na-cupula-do-judiciario.htm>. Acesso em: 3 dez. 2020.

NEUBAUER, David W.; MEINHOLD, Stephen S. *Judicial process: law, courts, and politics in the United States*. 7th ed. Boston, MA: Cengage Learning, 2017.

PERESIE, Jennifer L. Female judges matter: gender and collegial decisionmaking in the federal appellate courts. *Yale Law Journal*, [New Haven], v. 114, n. 7, p. 1.759-1.790, May 2005. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/ylj/vol114/iss7/5>. Acesso em: 3 dez. 2020.

PHILLIPS, Anne. *The politics of presence: the political representation of gender, ethnicity, and race*. Oxford, UK: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1995. (Oxford Political Theory). DOI: <https://doi.org/10.1093/0198294158.001.0001>.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

RACKLEY, Erika. *Women, judging and the judiciary: from difference to diversity*. Abingdon, UK: Routledge, 2013.

RAWLS, John. *Political liberalism*. New York: Columbia University Press, 1993. (John Dewey Essays in Philosophy, 4).

RHODE, Deborah L. Gender and the profession: the non-problem problem. *Hofstra Law Review*, [Hempstead], v. 30, n. 3, p. 1.001-1.013, 2002. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.hofstra.edu/hlr/vol30/iss3/16>. Acesso em: 3 dez. 2020.

_____. *The unfinished agenda: women and the legal profession*. Chicago: ABA Commission on Women in the Profession, 2001.

ROSANVALLON, Pierre. *Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*. Translated by Arthur Goldhammer. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.

SCHULTZ, Ulrike; SHAW, Gisela (ed.). *Gender and judging*. Oxford, UK: Hart Publishing, 2013. (Oñati International Series in Law and Society).

SILVA, Virgílio Afonso da. Deciding without deliberating. *International Journal of Constitutional Law*, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 557-584, Sept. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/mot019>. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/11/3/557/789359>. Acesso em: 17 dez. 2020.

SORG, Leticia. Deixem a Cármen Lúcia – e todas as mulheres – falar. *Estadão*, [s. l.], 11 maio 2017. Disponível em: <https://emails.estadao.com.br/blogs/leticia-sorg/deixem-a-carmen-lucia-e-todas-as-mulheres-falar>. Acesso em: 3 dez. 2020.

WITT, Charlotte. What is gender essentialism? In: _____ (ed.). *Feminist metaphysics: explorations in the ontology of sex, gender and the self*. Dordrecht: Springer, 2011. p. 11-25. (Feminist Philosophy Collection). DOI: https://doi.org/10.1007/978-90-481-3783-1_2.

WALKER, Peter. Don't rush gender equality in UK judiciary, says Supreme Court judge. *The Guardian*, [s. l.], 22 Sept. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/law/2015/sep/22/gender-equality-warning-uk-legal-profession-supreme-court-judge-jonathan-sumption>. Acesso em: 3 dez. 2020.

YOUNG, Iris Marion. Communication and the other: beyond deliberative democracy. In: BENHABIB, Seyla (ed.). *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996. p. 120-135. (Princeton Paperbacks).

_____. *Inclusion and democracy*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2000. (Oxford Political Theory). DOI: <https://doi.org/10.1093/0198297556.001.0001>.

_____. *Justice and the politics of difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

Publicidade e gênero

A discriminação nociva de gênero como publicidade abusiva

JOSÉ TADEU NEVES XAVIER

MARIÂNGELA GUERREIRO MILHORANZA

Resumo: A publicidade brasileira tem sido historicamente marcada pela utilização de estereótipos que reforçam a cultura da discriminação nociva de gênero. Considerando os parâmetros regulatórios da publicidade previstos no Código de Defesa do Consumidor, o anúncio publicitário que retrata estereótipos negativos de gênero deve ser reconhecido como publicidade abusiva, sujeita, portanto, às sanções que lhe são próprias. Seguindo a tendência mundial, tramitam no Congresso Nacional projetos de lei que visam tipificar a vedação de publicidade que estabeleça discriminação de gênero.

Palavras-chave: Publicidade. Discriminação de gênero. Publicidade abusiva.

Advertising and gender: harmful gender discrimination as abusive advertisement

Abstract: Brazilian advertising has historically been marked by the use of stereotypes that reinforce the culture of harmful gender discrimination. Considering the regulatory parameters of advertising provided for in the Consumer Protection Code, the advertisement that portrays negative gender stereotypes should be seen as abusive advertisement, subject, therefore, to its own sanctions. Draft bills in the National Congress aiming at classifying the prohibition of advertising that establishes gender discrimination, following the global trend in this sense.

Keywords: Advertising. Gender discrimination. Abusive advertisement.

Recebido em 11/9/20
Aprovado em 19/10/20

Considerações iniciais

Vivemos e convivemos numa sociedade na qual a imagem tem extraordinário poder. Nas palavras de Flusser (2009, p. 9), as imagens são a mediação entre o sujeito e o mundo e, apesar de terem o propósito de representar o mundo, põem-se entre este e a pessoa. Ao reproduzirem os valores sociais dominantes, as imagens falam mais que um rosário de palavras, atingindo o inconsciente. E na sociedade atual, *pós-moderna*, não há nada mais expressivo do poder social e político da imagem que a publicidade. Como enfatiza Zamboni (2016, p. 169-170), as imagens disseminadas pela publicidade são parte da cultura da sociedade contemporânea, de forma que se deve entendê-las como representações cujos processos de significação são culturalmente construídos.

A publicidade, como estratégia de mercado, funciona como importante instrumento de comunicação entre os agentes econômicos e a sociedade consumidora, como um dos símbolos da sociedade de consumo (FRADERA, 1992, p. 175). Entretanto, a atividade publicitária vai muito além da atuação como mera ferramenta mercadológica, a influenciar o pensamento social, estimular e definir comportamentos, reproduzir e inculcar valores nos agentes sociais. Nesse contexto, ao mesmo tempo em que reconhece a relevância da publicidade, o Estado de Direito também assume a tarefa de estabelecer balizas limitadoras da atividade publicitária para que ela se efetive de forma construtiva a serviço dos consumidores. Para isso, devem-se implementar políticas de mercado e consumo comprometidas com a melhoria social e com a identidade sobre quem pretendemos ser como indivíduos e sociedade (RAMSAY, 1992, p. 27).

Considerando esse cenário, o presente ensaio tem o escopo de analisar as práticas publicitárias que se valem de discriminação nociva de gênero

por meio de estereótipos que reforçam a cultura de uma sociedade marcada pela desigualdade entre homens e mulheres, cotejando o tratamento normativo atribuído à publicidade e pondo em debate a sua licitude. Nesse sentido, propõe-se que o anúncio publicitário com estereótipos negativos de gênero deva ser considerado publicidade abusiva – sujeita, portanto, às sanções que lhe são próprias.

1 A disciplina jurídica da publicidade no Direito brasileiro

A publicidade é fenômeno mundial com alicerce na sociedade de consumo massificada, que serve como instrumento de divulgação de produtos e serviços colocados à disposição no mercado com o fim de estimular contratações.

O termo *publicidade* provém da expressão latina *publicus*, com os sentidos de expor ao público, publicar, colocar à disposição do conhecimento de todos. Com o advento e a afirmação da economia industrial, sua utilização no ambiente de mercado surge como instrumento para ofertar produtos e, com isso, dar vazão à produtividade das empresas. No contexto contemporâneo da sociedade de consumo, a publicidade alçou um patamar mais elevado, ao além da condição de mera modalidade de oferta, e assumiu o papel de mecanismo de influência na vontade e no comportamento dos consumidores. Publicidade é mais que oferta: é instrumento para persuadir o consumidor, de estimular-lhe novos desejos de aquisição. É uma técnica a serviço do convencimento, da persuasão, da sugestão, que influencia não apenas a economia, mas também – e em especial – o desenvolvimento cultural da sociedade.

O Direito interno não oferece um conceito normativo de publicidade, limitando-se a regular alguns aspectos relativos a eventuais vícios que

ela possa apresentar – enganosidade e abusividade – e estabelecer os parâmetros a serem seguidos na atribuição de responsabilidade pelos seus efeitos negativos. Portanto, a conceituação da *publicidade* é outorgada à doutrina que dela se encarrega com destacada propriedade. Marques (2016, p. 907), ao se debruçar sobre o tema, define a publicidade como “toda informação ou comunicação difundida com o fim direto ou indireto de promover aos consumidores a aquisição de um produto ou a utilização de um serviço, qualquer que seja o local ou o meio de comunicação utilizado”, e acrescenta: “captando a atenção do público consumidor, informando ou persuadindo, divulgando, promovendo o produto ou serviço e estimulando ao consumo, certo é que a publicidade tem clara feição e finalidade comercial: é o ato negocial de um profissional consciente no mercado de consumo massificado”.

É também bastante divulgada no ambiente acadêmico nacional a definição formulada na doutrina lusitana por Almeida (1985, p. 133), que enfatiza o perfil aberto que a publicidade pode assumir, no sentido de que o termo

é polissêmico e não haverá porventura vantagens em criar (artificialmente) um conceito perfeitamente unívoco de publicidade. A publicidade pode assim ser entendida como: – ação publicitária (ação comunicativa), – actividade publicitária (processo de comunicação ou conjunto organizado e harmonizado de processos de comunicação), – mensagem publicitária (totalidade de informações transmitida e/ou recebida).

É possível notar nessas duas visões sobre o significado do termo *publicidade* a sua atuação como efetivo instrumento de comunicação entre os agentes econômicos e a sociedade, o que se desenvolve num diálogo perfeito. Cada mensagem publicitária é concebida com o intuito único e exclusivo de receber a resposta do público consumidor. Esse diálogo alimenta o mercado, mantendo a sua dinâmica. Vista sob o enfoque jurídico, a publicidade desempenha, pois, um papel de destaque como efetiva fonte de obrigações, assumindo a condição de mecanismo de vinculação própria com ou sem a presença da efetiva contratação. Tem-se, portanto, a criação de uma espécie de vinculação por atuação dirigida (direta ou indiretamente) a negócio de interesse próprio (MARQUES, 1994, p. 7).

Entretanto, a natureza plurissignificativa da publicidade faz com que ela represente muito mais que mera ferramenta de divulgação de um produto ou serviço oferecido no mercado. Considerar a atividade publicitária como simples instrumento de formalização do convite para a contratação é enxergar apenas uma das faces dessa figura. A publicidade deve ser visualizada como algo bem mais abrangente, com força capaz de influenciar e até determinar formas de comportamento social.

Nesse contexto, o Estado de Direito assumiu a tarefa de fixar limitações à atuação publicitária para que ela se concretize de forma construtiva e a serviço dos consumidores, parte mais vulnerável da relação de consumo. Note-se, no entanto, que esse controle realizado pelo ente estatal visa a impor parâmetros para que a publicidade ocorra sem prejuízo aos valores sociais de maior relevância e com potenciais resultados lesivos aos valores fundamentais, dos quais dependem a qualidade de vida (ALPA, 2002, p. 115). Assim, o Estado deve traçar linhas delimitadoras da publicidade, não apenas no aspecto tradicional de âmbito econômico e jurídico, mas também em valores éticos prezados pela sociedade.

A ética e a proteção da confiança, reflexos da valorização da boa-fé no âmbito negocial, mostram-se essenciais para a saúde do mercado. A sociedade pós-moderna postula a absorção de uma ética pragmática que traga solução aos anseios sociais que em grande parte das vezes não podem ser alcançados pela simples combinação de regras econômicas e jurídicas.

O contexto da sociedade atual, nestes tempos chamados de pós-modernidade, exige a prática negocial comprometida com uma ética viva que pulsa no contexto social, de forma dinâmica e instrumental, norteando a realização do Direito e estimulando a criação e o cultivo de princípios jurídicos com ela comprometidos, como o da proteção da confiança, da boa-fé objetiva e da função social, entre outros. Nesse sentido, no âmbito da publicidade, a preocupação com a ética deve ser uma constante em ascensão, por meio do acompanhamento dos anúncios publicitários em todas as suas fases, da garantia do desempenho de seu papel social na exata medida, sem déficits ou excessos, de modo a oferecer uma mensagem clara, direta, honesta e transparente aos consumidores. A publicidade deve ser realizada na medida exata de sua verdadeira natureza, como instrumento de oferta de produtos identificáveis. Nas palavras de Masso (2009, p. 130),

a comunicação publicitária, tendo como sua finalidade primordial a persuasão do consumidor para a aquisição de mercadorias e serviços, possui fortes vinculações éticas na sua produção, na medida em que influencia a tomada de decisões. Os limites éticos da atividade publicitária estão delimitados por uma persuasão desenvolvida de forma respeitosa com o consumidor, que deverá decidir livremente a aquisição de qualquer bem.

Nota-se que a abordagem da ética na publicidade está inserida num tema maior e mais complexo, relativo à ética do consumo, comprometida com um sistema transparente e que garanta a dignidade do consumidor. Numa economia que sofre as consequências da massificação contratual, a ética e a transparência devem acompanhar as atuações negociais e permitir a efetiva proteção dos consumidores vulneráveis. Deve-se insistir, entretanto, que o elemento ético não é apenas um valor que se agrega ao

Direito, dando-lhe funcionalidade, mas que faz parte do pensamento jurídico como um de seus pilares. Realizar a ética é concretizar o justo, fim último de toda a ciência do Direito.

Desse modo, no Direito brasileiro o exercício da publicidade deve ser realizado de acordo com os padrões estabelecidos pelo ordenamento, o que implica a observância dos ditames constitucionais e dos parâmetros estabelecidos pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), que baliza a atuação publicitária. Além de precisar os princípios a serem observados pela mídia destinada à divulgação de produtos e serviços ao mercado de consumo (princípios da identificação, veracidade e vinculação), a legislação consumerista impõe a licitude da publicidade, tachando como ilícitas aquelas que assumam postura enganosa ou abusiva.

Nos termos fixados pelo CDC, a publicidade enganosa é a que se mostra inteira ou parcialmente falsa; ou, por qualquer outro modo, mesmo que por omissão, for capaz de induzir o consumidor em erro a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços (art. 37, § 1º) (BRASIL, [2017a]). A publicidade abusiva, por sua vez, é indicada pela legislação como conceito jurídico indeterminado, disposto em listagem exemplificativa, sendo considerada como tal aquela discriminatória de qualquer natureza, que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança (art. 37, § 2º) (BRASIL, [2017a]). O caráter não exaustivo da tipificação da publicidade abusiva indica que ainda não há um conceito satisfatório dessa modalidade de publicidade ilícita; sendo um conceito ainda em formação (CAVALIERI FILHO, 2008,

p. 120-121), cabe ao Direito – doutrina e atuação pretoriana – auxiliar na sua maturação.

Na publicidade abusiva ocorre a ofensa de caráter difuso, atingindo os valores sociais. Os malefícios decorrentes da publicidade abusiva não atingem apenas os consumidores, que com ela têm contato direto, mas a toda a comunidade (MIRAGEM, 2013, p. 249). Assim, cabe mencionar a advertência de Pasqualotto e Azambuja (2014), no sentido de que interpretar as regras legais sobre a publicidade comercial de modo restrito é fechar os olhos à multifuncionalidade da comunicação, o que parece acentuar-se no que se relaciona à identificação da abusividade de mensagens publicitárias. Ao optar pela abertura conceitual da noção de publicidade abusiva, o legislador cria um flanco que permitirá o ingresso de situações sociais a serem consideradas indevidas na comunicação publicitária. Dentre elas, é possível destacar a estereotipagem de papéis sexuais, a discriminação de minorias e a atuação manipuladora de comportamentos sociais, além de outros casos semelhantes (XAVIER, 2012).

2 A técnica de controle misto da publicidade

O sistema em vigor no Brasil permite duplo controle em relação ao exercício da publicidade, que é fiscalizada tanto em seu aspecto ético quanto jurídico. Essa fórmula, entretanto, não pode levar a concluir que esses dois âmbitos de controle atuem de forma divorciada, pois há inevitável aproximação entre os setores.

Num primeiro plano, existe a regulamentação da publicidade pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar)¹, que

¹ O Conar tem natureza jurídica de associação, portanto sem fins lucrativos, e é constituído por entidades representativas das agências de publicidade, dos veículos de comunicação e dos anunciantes da indústria da propa-

tem a tarefa de zelar pela aplicação do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (Carp)², criado em 1980. Ao reconhecer que a publicidade exerce forte influência de ordem cultural sobre grandes massas da população (art. 7º), essa regulamentação define que todo anúncio deve ser preparado com o devido senso de responsabilidade social (art. 2º) e que nenhum anúncio deve favorecer ou estimular qualquer espécie de discriminação (art. 20) (CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA, [2006]). Por meio de procedimentos administrativos específicos (com preservação do contraditório, ampla defesa e instâncias recursais), o Conar desenvolve a fiscalização da publicidade realizada no mercado, com a possibilidade de aplicação de sanção administrativa, que, mesmo desprovida de sanção legal, é dotada de forte coerção de viés ético. Ao acolher denúncias formuladas em relação a alguma atividade de publicidade, o órgão regulador recomenda a alteração ou a suspensão da veiculação do anúncio.

No âmbito normativo, o CDC fornece o arcabouço legal³, regula os vícios da publicidade (com especial destaque aos vícios da enganabilidade e abusividade do anúncio publicitário) e estabelece as respectivas consequências, sendo marcado pelo caráter cogente de suas disposições⁴.

ganda, e ainda por entidades privadas de âmbito nacional dotadas de personalidade jurídica e que objetivam a defesa do consumidor.

²O Carp compõe-se de cinquenta artigos, agrupados em cinco capítulos, voltados ao controle ético dos anúncios publicitários. Acompanhando esse texto, existem dezenove anexos que cuidam de forma específica da publicidade de algumas espécies de produtos ou serviços, que compõem categorias especiais.

³O CDC não é o único texto normativo a tratar do tema da publicidade e estabelecer limitações a sua atuação, pois existe regramento sobre a matéria em outras normas, como o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.987/1994), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), a Lei da Propriedade Industrial (Lei nº 9.279/1996), o Código Penal (Decreto-lei nº 2.848/1940), entre outras.

⁴Nota-se forte apego do legislador consumerista às fontes normativas europeias; a Diretiva 89/552/CEE, em seu

O controle estatal ou paraestatal exercido sobre a atuação publicitária está longe de ser considerado uma atitude ao arremedo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (BRASIL, [2020]): representa a efetivação do direito fundamental de proteção do consumidor previsto no seu art. 5º, XXXII. Nesse sentido, Nery Junior (1992, p. 67) assevera que “o controle legal da publicidade não é forma inconstitucional de censura, mas instrumento eficaz para evitar-se o abuso que possa ser cometido em detrimento dos direitos do consumidor”.

3 A trajetória da publicidade brasileira na representação do feminino

A trajetória da publicidade brasileira na representação do feminino não acompanhou a evolução do movimento feminista e da conscientização social da importância da isonomia no tratamento de gênero em todos os setores do ambiente social. Tanto no passado como agora, a propaganda midiática não raras vezes reproduz imagens estereotipadas e discriminatórias que chegam a ofender a dignidade da mulher (AZEVEDO; MAURO, 2018, p. 128). Outrora, a figura feminina era retratada pelas campanhas publicitárias com a utilização do perfil mãe e esposa dedicada às tarefas do lar, recatada, submissa à autoridade marital e prendada. No contexto atual, é rotineira a exploração da sexualidade exacerbada do corpo feminino. Parece que parte da atividade da mídia insiste

art. 12, dispõe: “A publicidade televisiva não deve: a) Atentar contra o respeito da dignidade humana; b) Conter qualquer discriminação em virtude da raça, sexo ou nacionalidade; c) Atentar contra convicções religiosas ou políticas; d) Encorajar comportamentos prejudiciais à saúde ou à segurança; e) Encorajar comportamentos prejudiciais à proteção do ambiente” (CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, [2010]).

em reproduzir um *modelo* irreal e que tanto ontem como hoje não servem para a promoção da mulher como cidadã, merecedora de tratamento isonômico. Vislumbra-se no cenário publicitário a persistência da caracterização do que é ser mulher, no anúncio dos mais diversos produtos, ainda com ranço da sociedade centrada na figura masculina, na qual a representação feminina é projetada na mãe, que zela pela casa e pelos filhos; na *mulher moderna*, que concilia vida profissional e doméstica; na *patricinha*, que se preocupa essencialmente com a aparência; e na *gostosona*, que alia a preocupação com a beleza ao erotismo (MENDES, 2010, p. 243). A publicidade no País tem andado na contramão da emancipação feminina, reforçando um estereótipo⁵ que não cabe mais em uma sociedade pautada pela isonomia de gênero.

Isso poderia ser visto apenas como reminiscência de um modelo de sociedade, consagrado por uma narrativa histórica milenar, em relação à qual há considerável dificuldade de rompimento – o que é natural das transformações sociais que se vão consolidando em passos muito lentos, com avanços e retrocessos, até alcançarem a plena consolidação. Frente a esse cenário, bastaria cruzar os braços e aguardar que o passar do tempo se encarregasse de trazer as mudanças necessárias e inevitáveis. Porém, não é disso que se trata, pois a publicidade tem papel fundamental na formação dos sentimentos sociais, estimulando formas comportamentais absorvidas inevitavelmente pela sociedade, de maneira inconsciente e até acrítica. A publicidade não é mera técnica de comunicação isenta de qualquer valor, mas importante mecanismo ideológico permeado de simbologias (MENDES, 2010,

⁵ Epistemologicamente, a expressão *estereótipo* resulta da combinação de duas palavras gregas: *stereos*, com o significado de rígido, sólido, e *túpos*, com o sentido de traço, representando aquilo que já foi predeterminado, que se encontra fixado, cristalizado.

p. 255). A manutenção da prática publicitária discriminatória de gênero acaba por legitimar um pensamento social androcêntrico.

A ideologia de gênero é cultuada por grande parte da atividade de produção publicitária para a mídia dirigida tanto ao público masculino quanto ao feminino. A utilização da imagem feminina erotizada é utilizada nos anúncios de cerveja, direcionados propositamente a homens, paralelamente à divulgação de eletrodomésticos que facilitam a vida da *multimulher*, que se divide entre a vida doméstica, como mãe e esposa que cuida do lar, e a sua atuação profissional. A sutileza – nem sempre presente nos anúncios publicitários – e o sentido polissêmico da publicidade permitem que a imagem estereotipada da mulher transite com sucesso entre esses dois extremos (não tão distantes, ao menos no plano ideológico).

O uso contínuo de estereótipos de gênero na publicidade de forma tão intensa e marcante chega a assumir cunho cultural, podendo-se questionar sobre a possibilidade de o processo criativo publicitário funcionar – e obter a mesma eficácia que comumente alcança – sem o recurso a esse modelo. Buscando responder a tal interrogação, Araújo (2014, p. 140) aponta a experiência de certas campanhas publicitárias que alcançaram sucesso singular ao se desprenderem desse catálogo, valendo-se da chamada *publicidade contraintuitiva* (*counter-intuitive*), que desafia a intuição do senso comum do indivíduo e contraria o preconceito essencialista que define o papel do sujeito na sociedade. Para ilustrar essa prática – e a sua viabilidade e eficiência – a autora oferece exemplos mundiais, como: a série de anúncios criados pelo gênio de Oliviero Toscani para a marca *Benetton* na década de noventa do século passado; a *Campanha pela Real Beleza* – patrocinada pela marca de cosméticos *Dove* e seus anúncios com imagens de mulheres de diferentes raças, idades e estrutura corporal, de

modo a mostrar que elas podem ter imperfeições, em comparação ao padrão ideal tradicional de estética feminina, sem deixar de serem atraentes e seguras –, que teve como resultado o aumento de 33% nas vendas dos produtos da marca; e a prática da empresa sueca de brinquedos *Top Toys* – dona da franquia *Toys“R”Us*, que direciona seus anúncios a um *gênero neutro* de produtos e se afasta da visão estereotipada sobre *brinquedos de meninos e de meninas* –, que acabou sendo copiada por várias outras empresas cujos produtos se destinam ao público infantil (ARAÚJO, 2014, p. 141).

Embora inspiradora, essa narrativa é insuficiente para proporcionar uma efetiva mudança do perfil dos anúncios de publicidade já cimentado em nosso pensamento e sentimento social de forma tão robusta que passa despercebido mesmo pelos olhares mais críticos. É imperioso que esta ruptura evolutiva seja construída com o auxílio do sistema jurídico, encarregado de promover os valores constitucionalmente consagrados como o da construção de uma sociedade livre de qualquer forma de discriminação negativa.

A publicidade que reproduz estereótipos negativos de gênero contraria os valores sociais e merece ser considerada abusiva e, portanto, ilícita. A vedação de discriminação é prevista pela CRFB como um dos objetivos da República, disposta textualmente no art. 3º: “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, [2020]). Logo, cabe ao ordenamento jurídico vedar as práticas publicitárias que promovam, reforcem, divulguem, representem ou de alguma forma pratiquem a discriminação de gênero. É oportuno reforçar também que o Brasil é signatário da Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995 na cidade de Pequim, que consigna entre os seus objetivos estratégicos

241. [...] d) incentivar a participação das mulheres na elaboração de diretrizes profissionais e códigos de conduta ou outros mecanismos apropriados de auto-regulação, para promover uma imagem equilibrada e não-estereotipada das mulheres na mídia. [...] 243. [...] c) incentivar um tipo de formação para os profissionais dos meios de comunicação, inclusive os proprietários e os administradores destes, que levem em consideração as especificidades de gênero, a fim de estimular a criação e a utilização de imagens não-estereotipadas, equilibradas e diferenciadas das mulheres nos meios de comunicação; [...] 277. [...] b) estimular as instituições educacionais e a mídia a adotar e projetar imagens não-estereotipadas e equilibradas das meninas e dos meninos (NAÇÕES UNIDAS, 2006, p. 233-244).

Também a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, ratificada internamente pelo Decreto nº 4.377, de 13/9/2002, em seu art. 5º impõe aos Estados-parte a adoção de medidas apropriadas para

modificar os padrões sócio-culturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação dos preconceitos e práticas consuetudinárias e de qualquer outra índole que estejam baseadas na ideia da inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres (BRASIL, 2002).

Em seu Anexo P, destinado a regular os anúncios de bebidas alcoólicas, o Carp emitido pelo Conar adota o *princípio do consumo com responsabilidade social*, determinando que eventuais apelos à sensualidade não devem constituir o principal conteúdo da mensagem e que modelos publicitários jamais devem ser tratados como objeto sexual (CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA, [2006]). Esse Código não tem

caráter cogente, mas apresenta padrão ético a ser observado na atividade publicitária brasileira.

No cenário jurídico nacional, é possível encontrar algumas situações concretas de enfrentamento da publicidade nociva de gênero.

Em 2013, o Ministério da Justiça anunciou a instauração de procedimento administrativo sancionatório para investigar conduta discriminatória de gênero (e racista), envolvendo a Cervejaria Devassa (DVS Alimentos Ltda.), controlada pela empresa Brasil Kirin Indústria de Bebidas S.A., tendo por objeto a análise de anúncio publicitário patrocinado pela fabricante, que se utilizava da imagem de uma mulher negra equiparando-a a objeto de consumo. Acompanhado de uma ilustração com uma mulher negra em roupa e posição sensual, com as costas desnudas, o texto publicitário anunciava: “É pelo corpo que se reconhece a verdadeira negra. Devassa negra. Encorpada, estilo dark ale. De alta fermentação, cremosa e com aroma de malte torrado”. Ainda não se tem notícias da conclusão desse procedimento administrativo.

O anúncio também foi avaliado pelo Conar, que, embora não tenha recomendado a sua sustação, sugeriu que a peça publicitária fosse alterada⁶.

O caso foi levado também à Justiça do estado do Espírito Santo: três consumidores propuseram a demanda indenizatória com a alegação da

⁶ O Conar julgou a Representação nº 373/2010, em nível de recurso, oferecendo o seguinte resumo da decisão: “O Conar recebeu cerca de oitenta queixas de consumidores de Porto Alegre, Rio de Janeiro, Niterói, Nova Iguaçu, Teresópolis, Curitiba, Londrina, Salvador, Vitória, Brasília, [Taguatinga], São Paulo, Santo André, Diadema, Barueri, Guarujá, Campinas, São Carlos, Belo Horizonte, Sete Lagoas, Contagem, Forquilha (SC), Ipameri (GO), Raimundo Carvalho (PI) e Los Angeles (EUA) contra anúncio em revista da cerveja *Devassa Tropical Dark* ilustrado com o desenho de uma mulher negra em pose sensual e o título acima. A maioria das queixas denuncia racismo, machismo, sexismo na peça, onde a mulher seria tratada como ‘um objeto sexual, tal como se fazia na época da escravidão’. Houve sustação liminar recomendada pelo relator, enquanto se aguardava pela defesa da anunciante e sua agência. Nesta, Schincariol e Mood evocam a irreverência que tem marcado as campanhas da cerveja devassa. Consideram que o foco do anúncio está totalmente ligado ao produto e negam qualquer conotação de racismo ou apelo à sensualidade. Aludem, por fim, ao fato de os consumidores terem o costume de se referir aos diferentes tipos de cerveja da mesma forma que se menciona a cor dos cabelos das mulheres (loira, ruiva etc.). Em campanha anterior, lembra a defesa, para cerveja da cor clara, o slogan escolhido foi ‘Devassa, bem loira’. O relator de primeira instância considerou que o problema central do anúncio está na sua forma de construção. Para ele, a associação entre o título e a ilustração é o núcleo da peça, e este é indiscutivelmente de natureza sensual, o que é vedado pelo Código. Considerou ainda que a construção do anúncio vulnera os artigos que tratam de respeito à pessoa humana e estímulo à discriminação. Por isso, propôs a alteração, voto aceito por maioria. Anunciante e agência recorreram da decisão, entendendo que o voto do relator descartou a acusação de racismo. Desta forma, como as acusações teriam se concentrado nesse ponto específico, a decisão deveria ter sido pelo arquivamento do caso, e não a condenação da peça publicitária. Nas contrarrazões, a direção do Conar nega o entendimento de Schincariol e Mood e defende a manutenção da decisão inicial. A relatora do recurso concordou com as razões, lembrando que várias queixas aludiram ao sexismo da peça, assim como o voto do relator da primeira instância. ‘Não consigo chegar a nenhuma conclusão diferente de que a mulher negra está sendo retratada como objeto sexual’, escreveu ela em seu voto, pela manutenção da decisão inicial, que terminou acolhido por unanimidade pela Câmara Especial de Recursos” (CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA, 2011).

prática de discriminação negativa e racismo. No primeiro grau a postulação não foi acolhida, e o magistrado, concluído em seu julgamento pela licitude do anúncio, afirmou:

o que se percebe é a utilização da propaganda de uma forma criativa, associando a beleza, as vestes reduzidas, o bom humor, a alegria ao consumo da cerveja, o que é muito comum no nosso país. [...] [e que] não se percebe nenhuma mácula na imagem da mulher negra. Pelo contrário, a propaganda realmente é irreverente e a ideia é causar um impacto com humor com o objetivo, certamente, de provocar comentário, chamar a atenção do consumidor. Se alguma conclusão pode ser tirada a respeito, é exatamente o elogio ao corpo da mulher (ESPÍRITO SANTO, 2013).

A Corte de Justiça desse estado seguiu o mesmo caminho ao julgar o recurso correspondente, deixando de reconhecer a ilicitude do anúncio publicitário. Nas razões de voto o desembargador relator assim sintetizou o seu entendimento:

entendo que a propaganda apresentada não se inclui como ofensiva ou discriminatória como foi delineado na apelação, mormente por estar dentro do universo qualificado pelo público alvo e, ademais, não ser visto, como demonstrado pela opinião, inclusive, de especialistas, que desenvolve-se em detrimento da figura feminina a ponto de ser vista como objeto, não havendo violação aos termos do artigo 6º, IV, do Código de Defesa do Consumidor. [...] Fixando a licitude da conduta das apeladas no que tange a propaganda veiculada, não se vislumbra ofensa a preceitos constitucionais (ESPÍRITO SANTO, 2014)⁷.

O tema da utilização negativa do estereótipo feminino em comerciais de cerveja também foi enfrentado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, tendo por objeto campanha publicitária da denominada *Musa do Verão*, veiculada em 2006 e patrocinada pela Companhia de

⁷ Esse acórdão recebeu a seguinte ementa: “Apelação cível – reparação de dano – ausência de regularidade formal – preliminar rejeitada – ilegitimidade – distribuidora – favorecida direta pelo incremento das vendas – CDC – propaganda discriminatória – inexistência – prova colhida nos autos – uso dos meios regulares de promoção do produto – inexistência do desejo de ofensa – meio social adequado a utilização dos meios de publicidade – recurso de apelação improvido. 1) A regularidade formal extraída do contexto da peça recursal demonstra a irrisignação em face da sentença, devendo sofrer juízo positivo de admissibilidade. 2) Legítima a empresa distribuidora de produtos a figurar no polo passivo, eis que se favorece diretamente do incremento das vendas derivadas do uso da publicidade, conforme reza o art. 7, parágrafo único e o art. 30, ambos do Código de Defesa do Consumidor. 3) A configuração de lesão aos termos do art. 37, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor, deve ser cotejada frente ao contexto social no qual está inserido o produto, deixando de lado a visão unitária do autor da demanda. Assim, a análise das provas deve ser considerada pelo mercado destinado e aqueles que o compõe em uma visão macro. 4) As provas dos autos demonstram não ser abusiva ou discriminatória, em sentido lato, a propaganda apreciada no contexto dos autos, em relação ao produto objeto da venda. 5) Recurso conhecido e improvido” (ESPÍRITO SANTO, 2014).

Bebidas das Américas (Ambev) para divulgar a cerveja *Skol*⁸. O comercial televisivo apresentava ao público uma moça de biquíni sendo produzida como algo que se fabrica em série, e seus clones sendo entregues a diversos personagens do sexo masculino. Em ação civil pública, o Ministério Público estadual questionou a licitude da publicidade, acusando-a de discriminatória e postulando a condenação da fabricante de bebidas a indenizar danos morais coletivos. O Tribunal estadual não reconheceu a abusividade da mensagem publicitária, pois entendeu que

a propaganda em questão, ainda que possa ter gosto duvidoso e não consiga agradar a todos, não denigre a imagem das mulheres, ao contrário do que foi alegado. Mesmo aproveitando um estereótipo de mulher que não corresponda à realidade e uma espécie de desejo masculino que também não seja louvável ou generalizado, não há intenção de menoscobar o sexo feminino. Perceba-se que a exacerbada valorização de um modelo de mulher bonita e sensual nessa modalidade de propaganda, busca atrair a atenção de homens e mulheres para o produto, constituindo o script um segundo plano ou a cortina pela qual se permitirá visualizar o intuito da mensagem publicitária. O negócio é vender um tipo de cerveja e mais nada (SÃO PAULO, 2012, p. 8-9).

Assim, o acórdão concluiu que

⁸“Ação civil pública visando indenização (dano moral coletivo) em virtude dos efeitos nocivos da campanha publicitária de cerveja (‘Musa do Verão 2006’) que, empregou a mulher como objeto sexual em conduta discriminatória (modelo de biquíni sendo fabricada em série ou ‘clonada’ para entrega ao domicílio de diversos homens) – Prescrição do art. 206, § 3º, V, do CC, afastada, em virtude da aplicação do CDC diante de suposto discurso depreciativo (art. 27 e art. 37, § 2º), com rejeição do pedido, ao fundamento de que, mesmo considerando a hipótese de anúncio de mau gosto e até repulsivo aos intérpretes radicais, não ficou claro ou de maneira subliminar, propósito de ofender ou ‘mercantilizar’ gênero ou grupo social, a ponto de causar dano moral coletivo – Recurso parcialmente provido, para rejeitando a prescrição, julgar a ação improcedente” (SÃO PAULO, 2012, p. 2).

a intenção do comercial, ao contrário do caráter ofensivo que se pretendeu impor, é a de promover criatividade ou brincadeira que associa a beleza, o clima quente e as vestes reduzidas, o bom humor, a alegria e o verão ao consumo de cerveja, o que é natural (mesmo que possa ser criticável ou equivocado) em um país tropical. As propagandas de cervejas são das mais comentadas e conhecidas pela originalidade, ainda que, por vezes, possam ser consideradas jocosas. Nessas circunstâncias e considerando o que foi mostrado no filme em comento, o objetivo não é de “coisificar” mulher nenhuma, mas sim, causar impacto com humor, criar uma ficção para que os consumidores deem risada, façam comentários, enfim, lembrem da marca e do produto divulgado. Ausente, pois, ofensa ao art. 37, § 2º, do CDC (SÃO PAULO, 2012, p. 11).

A prática da campanha publicitária *Musa do Verão* foi, ainda, alvo de multa imposta pelo Procon-SP, que, levada a debate no Judiciário, acabou por ser confirmada, com o reconhecimento da ilicitude da publicidade, considerada abusiva:

a atuação do PROCON é fruto da consciência, que habita o coletivo, no sentido que não se pode estimular associações improváveis entre o corpo da mulher e objetos de consumo. Não se trata de exercer o direito de tolerância, tampouco de romper com uma certa hipocrisia social, na linha do “politicamente correto”, mas de perceber que a estética feminina, por mais apreciável que seja, não se confunde com lata de cerveja, produto que as pessoas consomem e depois jogam fora (SÃO PAULO, 2016).

Na conclusão da fundamentação, o acórdão reconhece que “a propaganda em questão é mesmo abusiva, pois, ao objetificar [*sic*] a mulher, tratando-a como produto que deveria ser distribuído pela fabricante de cervejas para consumo masculino, faz discriminação de gênero e ofende os valores de um nicho grande da população”. Em síntese, a decisão pontua: “Assim, sem desconsiderar o direito à liberdade de expressão do

anunciante, é certo que deve prevalecer, no caso em análise, a necessidade de defesa do consumidor potencial contra a abusividade consistente na discriminação de gênero e na ofensa proferida contra parcela significativa da população” (SÃO PAULO, 2016)⁹.

No âmbito da atuação fiscalizadora do Conar, é possível coletar uma série de casos que ilustram a preocupação com a atuação discriminatória ou que se valem de estereótipos negativos de gênero na atividade publicitária. Apenas para fins de amostragem, passa-se à análise de duas situações em que a entidade reconheceu essa prática e sugeriu a sustação dos anúncios.

Em 2013, o anúncio de desodorante masculino denominado *Axe – duas gostosas e um sortudo*, patrocinado pela Unilever Brasil, foi acusado de ter desrespeitado as mulheres, em virtude do apelo excessivo à sensualidade no uso da imagem de duas mulheres em trajes sumários que se massageiam e despem um homem vendado enquanto aspergem o desodorante no corpo dele. O Conar acolheu a representação e propôs a sustação do anúncio, com a emissão de advertência ao anunciante¹⁰.

⁹“AÇÃO ORDINÁRIA – Mensagem publicitária televisiva, produzida pela AMBEV, no contexto de campanha intitulada ‘Musa do Verão’, veiculada no ano de 2006 – Atuação lavrada pelo PROCON/SP, com base na regra do art. 37, § 2º, do CDC, à vista do caráter abusivo da mensagem publicitária – ‘Coisificação’ da mulher caracterizada, porquanto a peça publicitária mostra ‘clones’ da musa do verão, representada por conhecida personagem da mídia, sendo entregues, em carrinhos, por homens para homens, supostamente também consumidores da cerveja – Liberdade de criação que não se concilia com mensagem que discrimina o gênero feminino, tratando a mulher como objeto de consumo – Procedimento de atuação e imposição de multa que se mostra em conformidade com os parâmetros estabelecidos no artigo 57 da LF nº 8.078/90, tratando apenas a Portaria 23/2005, editada pelo PROCON, de aplicá-los – Valor da multa que se revela em conformidade com a norma do art. 57 da LF nº 8.078/1990 – Regra do art. 111 da Constituição do Estado que se viu observada – Reforma da sentença – Recurso provido” (SÃO PAULO, 2016).

¹⁰O julgamento da Representação nº 320/12 foi divulgado com o seguinte resumo: “Consumidora enviou por e-mail ao Conar considerando haver desrespeito às mulheres e apelo excessivo à sensualidade em filme promovendo o desodorante Axe, veiculado em mídias sociais. Nele, duas moças em trajes sumários se massageiam e passam a despir

Em outro caso de repercussão o Conar julgou a Representação nº 302/2016, resultante de centenas de reclamações em relação à fábrica de móveis Alezzia, que em campanha publicitária de seus produtos apresentava peças fotografadas sempre ao lado de modelo feminina nua ou seminua, de maneira totalmente descontextualizada. Houve a proposição de suspensão do anúncio publicitário, e a relatora fundou sua decisão em diversos artigos do Código de Ética Publicitária que teriam sido desrespeitados pelo anunciante – art. 1º, que faz referência à respeitabilidade; art. 3º, que trata da responsabilidade do anunciante; art. 6º, que determina que a publicidade deve estar em consonância com a educação e cultura nacional; art. 19, que consagra o respeito à dignidade humana; e art. 20, que coíbe qualquer tipo de ofensa –, argumentando:

considero que todos os artigos citados foram desrespeitados pela Anunciante. Concordo com os consumidores queixosos que as imagens de mulheres nuas e em poses sensuais estão mostradas de maneira descontextualizada. Em outras palavras, não há nenhuma ligação entre tais imagens e os atributos do produto (CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA, 2017).

Além disso, a relatora repudiou a utilização do texto publicitário (“beleza interior são os nossos móveis na sua casa”), pois ele demonstrava claramente a intenção do anunciante de reificação das mulheres, já que continha a ideia de que elas servem para serem bonitas e enfeitar, assim como móveis; e concluiu: “a tolerância com a divulgação

um homem vendado enquanto aspergem o desodorante no corpo dele. A relatora concordou com o teor da denúncia e propôs a sustação agravada por advertência à Unilever, voto aceito por maioria. Ela não aceitou a linha da defesa, segundo a qual a linguagem do anúncio era bem-humorada e em sintonia com a linha de comunicação do produto” (CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA, 2013).

desse tipo de ideia levaria a um engessamento cultural, ou seja, à perpetuação de valores que não são mais tolerados na sociedade atual” (CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA, 2017)¹¹.

¹¹ O julgamento da Representação nº 302/2016 conta com o seguinte resumo: “O Conar recebeu centenas de reclamações contra publicidade em mídia social e site de fabricante de móveis, nas quais as peças são fotografadas sempre ao lado de modelo feminina nua ou seminua. Para as denunciante, há clara objetivação do corpo da mulher e exposição de nudez de maneira totalmente descontextualizada. Vários consumidores denunciaram também que a Palmetal, tomando conhecimento das opiniões contrárias à sua comunicação comercial, lançou um ‘desafio’ segundo o qual a empresa se comprometeria a fazer doações a entidade assistencial caso se constatasse o aumento de avaliações positivas de sua página em mídia social. Apesar da citação regular, não houve manifestação por parte da anunciante. A relatora propôs a sustação. Escreveu ela em seu voto: ‘Tendo participado de dezenas de julgamentos dessa Corte, sou testemunha do extremo cuidado com que os Conselheiros tratam a questão da influência da subjetividade na análise das peças publicitárias. Nesse passo, é frequentemente lembrado durante as sessões de julgamento que a má qualidade de uma peça publicitária ou, ainda, eventual opinião sobre sua adequação estética ou mercadológica não deve ser levada em consideração, devendo os julgadores atarem-se a critérios estabelecidos pelo Código de Ética para analisar qualquer publicidade’. Foi adiante a relatora: ‘Concordo totalmente que opiniões particulares e subjetivas sobre os anúncios analisados devam ser evitadas. Não obstante, peço a devida licença aos meus pares Conselheiros e à Diretoria do Conar para externar que a análise do caso me causou espanto. Para ser mais clara, fiquei absolutamente chocada com a total falta de tato da Anunciante ao lidar com os consumidores e com o público em geral. A divulgação da marca e dos produtos me parece seguir uma estratégia de comunicação equivocada e desrespeitosa e realmente é difícil entender qual o objetivo mercadológico de tamanha agressividade’. A seguir, a relatora passou a analisar o objeto deste processo ético. Ela o enquadrou nos artigos 1º (respeitabilidade), 3º (responsabilidade do anunciante), 6º (consonância com educação e cultura nacional), 19 (respeito à dignidade da pessoa humana) e 20 (coibição a qualquer tipo de ofensa). ‘Considero que todos os artigos citados foram desrespeitados pela Anunciante. Concordo com os consumidores queixosos que as imagens de mulheres nuas e em poses sensuais estão mostradas de maneira descontextualizada. Em outras palavras, não há nenhuma ligação entre tais imagens e os atributos do produto. Ao contrário, os textos que acompanham as imagens comunicam claramente a intenção deliberada de mostrar mulheres bonitas, de maneira que não há a menor dúvida de que a intenção é chamar a atenção para os móveis anunciados através de imagens insinuantes de mulheres’, escreveu a relatora. Para ela, cabe uma reflexão sobre essa desconexão entre as imagens femininas e o produto anunciado, ‘visando concluir se a mesma transgredir os valores e padrões éticos estabelecidos no Código. Tal reflexão pressupõe necessariamente o enfrentamento da questão da chamada ‘objetivação’. A definição filosófica de tal palavra nos traz a noção de que se trata do processo através do qual o espírito humano experimenta uma alienação de sua real natureza subjetiva, projetando-se em objetos e construindo a realidade externa. Tal definição tem sido aplicada atualmente para descrever um comportamento segundo o qual características físicas femininas são sobrepostas a todos os demais atributos da mulher, de maneira a resumir sua existência à função estética de agradar aos homens, muitas vezes com uma forte conotação sexual. Esse é o conceito de objetivação que me parece aplicável ao anúncio ora analisado. Trata-se de uma definição cultural, ou seja, não se trata da discussão da existência ou não da atração física exercida pela mulher sobre o homem, mas sim da apropriação de tal fator biológico para exploração comercial’. ‘Nesse sentido, prosseguiu a relatora, ‘é grande a responsabilidade dos anunciantes ao garantirem que os padrões culturais atuais sejam seguidos, padrões esses reiteradamente manifestados por parte significativa das mulheres que claramente não querem mais ser identificadas e valorizadas apenas por sua aparência. Esse é um fator cultural importante que deve ser protegido, sob pena de se impedir a proliferação de valores importantes reiteradamente manifestados pelas mulheres na sociedade atual’. Segundo a relatora, além das imagens e textos dos anúncios, a frase ‘Beleza interior são os nossos móveis na sua casa’ demonstra claramente a intenção da anunciante de objetivação da mulher. A frase traz, em si, a ideia de que mulheres servem para ser bonitas e enfeitar, assim como móveis bonitos servem para enfeitar um ambiente. A tolerância com a divulgação desse tipo de ideia levaria a um engessamento cultural, ou seja, a perpetuação de valores que não são mais tolerados na sociedade atual. A prova disso está na quantidade de manifestações contrárias aos anúncios que embasam essa Representação’. A relatora se disse convicta de que os anúncios ferem os artigos do Código. ‘A objetivação da mulher é

No plano normativo, mencione-se que desde 2018 está em vigor no estado do Rio de Janeiro a Lei nº 7.835 (RIO DE JANEIRO, 2018), que veda (e estabelece multa) toda e qualquer veiculação publicitária misógina, sexista ou estimuladora de agressão e violência sexual¹².

4 Projetos de lei que visam à alteração do CDC para vedar a discriminação de gênero na publicidade

Atualmente, tramitam junto ao Senado Federal dois projetos de alteração legislativa do CDC com o objetivo de estabelecer regras que vedem na relação de consumo o exercício de atividade discriminatória baseada em gênero.

O Projeto de Lei (PL) nº 332/2015 sugere a alteração de quatro dispositivos do CDC, com o escopo de implementar tratamento mais específico de vedação à discriminação de gênero nas práticas de mercado. É proposta a modificação dos arts. 4º, 6º, 37 e 39 sob o argumento de que combater a desigualdade de gênero é um desafio enfrentado pela sociedade brasileira, pois

[essa] realidade gera danos de toda espécie: político, sociais, econômicos, afetivos. A discriminação enfraquece nossas instituições democráticas, brutaliza as relações humanas, dando esteio para que a violência possa se enraizar geração após geração. A discriminação baseada no gênero reduz as potencialidades do País e, com isso, perdem homens e mulheres (BRASIL, 2015, p. 2).

desrespeitosa e seu incentivo demonstra total falta de responsabilidade do anunciante, que desconsidera valores culturais importantes. Além disso, os anúncios são ofensivos e ferem a dignidade feminina⁷. Seu voto, pela sustação, foi aceito por unanimidade” (CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA, 2017).

¹²Lei nº 7.839, de 9/1/2018: “Art. 1º – Toda empresa, com sede no Estado do Rio de Janeiro, que contratar a veiculação de publicidade de caráter misógino, sexista ou que estimule a violência contra a mulher através de outdoor, folhetos, cartazes, por meio de rádio, televisão ou redes sociais poderá ser multada e ter a divulgação suspensa. Art. 2º – Estará caracterizada a publicidade aludida no artigo 1º, quando for feito o uso de propaganda que contenha imagem, frase, áudio que faça alusão a(o): I – Exposição, divulgação ou estímulo à violência sexual ou estupro; II – Exposição, divulgação ou estímulo à violência física contra as mulheres; III – Fomento à misoginia e ao sexismo. Art. 3º – As multas serão aplicadas de acordo com o tipo de veículo de mídia usado: I – No caso do uso de cartazes, folhetos, jornais e demais veículos impressos será aplicada multa no valor de 10.000 (dez mil) UFIRs. II – No caso da utilização de rádios e outros meios sonoros será aplicada multa no valor de 50.000 (cinquenta mil) UFIRs. III – No caso de propaganda por meio de televisão será aplicada multa no valor de 100.000 (cem mil) UFIRs. IV – No caso de veiculação através de mídias sociais será aplicada multa no valor de 200.000 (duzentas mil) UFIRs. § 1º – A multa será aplicada por cada meio de comunicação utilizado, devendo-se somar os valores no caso de propaganda veiculada através de mais de um tipo de mídia. § 2º – A multa será equivalente ao dobro nas ocorrências subsequentes. § 3º – Além da multa, poderá haver a determinação de suspensão da veiculação da propaganda” (RIO DE JANEIRO, 2018).

O art. 4º do CDC dispõe sobre a Política Nacional das Relações de Consumo, que tem por objetivo atender às necessidades dos consumidores, respeitar sua dignidade, saúde e segurança, proteger seus interesses econômicos, melhorar sua qualidade de vida, bem como tornar transparentes e harmônicas as relações de consumo, fixando os princípios do reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo e da ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor. A sugestão legislativa acrescenta, nos parâmetros a serem observados na atuação estatal, a coibição e repressão da discriminação baseada no gênero nas relações de consumo (BRASIL, [2017a])¹³.

O art. 6º do CDC estrutura os Direitos Básicos dos Consumidores, auxilia na sistematização da tutela consumerista e dita as balizas para a sua interpretação. O PL nº 332/2015 sugere que o inc. IV desse dispositivo (“a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços” (BRASIL, [2017a])) passe a ter a seguinte redação: “a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, incluindo a que reforça a discriminação baseada em gênero, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços” (BRASIL, 2015, p. 1-2). Aqui a sugestão é pontual, mas de efeito expansivo, pois coloca taxativamente como abusiva a atuação publicitária que estimula comportamento discriminatório de gênero.

A alteração normativa mais profunda – ao menos em termos de incidência prática – é encontrada no propósito de alteração do texto do § 2º do art. 37 do CDC, que passaria a ter a seguinte redação:

É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, reforce ou incite discriminação baseada em gênero, despreze valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança (BRASIL, 2015, p. 2).

¹³ A redação do dispositivo do CDC passaria a ser a seguinte: “Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: I – reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo; II – ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor: a) por iniciativa direta; b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas; c) pela presença do Estado no mercado de consumo; d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho; e) pela coibição e repressão da discriminação baseada no gênero nas relações de consumo”.

Por fim, o PL nº 332/2015 busca a inserção de um novo inciso no rol de práticas abusivas consagrado no art. 39 do CDC para considerar como tal a conduta do fornecedor que venha a “prevaler-se da condição de imaturidade de crianças e adolescentes para reforçar estereótipos associados ao gênero, inclusive na exposição de produtos e serviços à venda” (BRASIL, 2015, p. 2). Neste ponto específico, a proposta legislativa é sustentada na afirmação de que o “aprendizado dessas práticas lesivas ao pleno desenvolvimento de homens e mulheres começa muito cedo e, de modo até inconsciente, é repetido de maneira supostamente inofensiva, e, no entanto, contribui para diminuir os horizontes a serem alcançados por meninos e meninas” (BRASIL, 2015, p. 3). Assim se reforça o argumento:

Mensagens embutidas são transmitidas quando se associa cores e brinquedos ao gênero masculino ou feminino, transformando o que deveria ser simplesmente um momento lúdico em um processo de condicionamento para práticas sociais que devem ser superadas.

Brinquedos são para divertir, estimular, despertar interesses. Não se deve restringir quais deles estarão ao alcance de meninos e meninas, que têm o direito de, indistintamente, brincar de carrinho, blocos, casinha, boneca ou bola. O reforço constante dos estereótipos relativos aos brinquedos que seriam exclusivamente masculinos ou femininos pode gerar sofrimento nas crianças que, livre e inocentemente, têm vontade de brincar com brinquedos que seriam exclusivos de outro gênero. Incutir culpa e sofrimento nessas crianças, induzindo a questionamentos sobre sua masculinidade ou feminilidade baseados no seu desejo espontâneo de brincar pode contribuir para o desenvolvimento de transtornos psíquicos na criança, bem como reforçar o machismo e a discriminação de gênero (BRASIL, 2015, p. 3).

E arremata:

O cultivo desses estereótipos, ademais, é incompatível com os novos papéis sociais que, felizmente, vêm sendo assumidos por homens e mulheres, ainda que muitos pais não tenham tido a oportunidade de brincar de bonecas antes de cuidar de seus filhos, ou com panelas antes de se tornarem cozinheiros, e muitas mulheres não tenham brincado com carrinhos e aviões antes de se tornarem pilotos ou motoristas, ou com bolas antes de seguirem carreira como atletas (BRASIL, 2015, p. 3-4).

A alteração normativa sugerida dialoga com a Resolução nº 163/2014 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2014), que, ao dispor sobre os princípios gerais a serem aplicados à publicidade e à comunicação mercadológica dirigida ao adolescente, em seu art. 3º arrola como tal “não favorecer ou estimular qualquer espécie de ofensa

ou discriminação de gênero”. D’Aquino (2016, p. [10]), ao se debruçar sobre esta temática da utilização de estereótipos de gênero na publicidade dirigida ao público infantil, constata que,

apesar dos esforços para sensibilizar os profissionais sobre o papel dos brinquedos na reprodução de estereótipos doentios de gênero, as maiores empresas fabricantes de brinquedos ainda seguem a política de segregação, [uma vez que são perpetuadas as práticas negativas nas quais] meninas são apresentadas em ambientes domésticos e comportadas, e meninos são apresentados em áreas externas e com atividades antissociais.

Essa narrativa recorrente da atividade publicitária deve ser interrompida, dando espaço para uma atuação comprometida com a formação de crianças e adolescentes para o respeito à isonomia de gênero, postulado essencial para uma sociedade inclusiva e democrática. Em tom de desabafo, essa autora adverte que, “em um contexto constitucional em que a igualdade é um objetivo e uma garantia fundamental, a publicidade deve difundir e reproduzir esses valores, incentivando a igualdade entre os gêneros”, e arremata: “A realidade brasileira é de quase metade dos lares sendo comandada por mulheres. Não faz sentido manter estereótipos de meninas submissas, com interesses unicamente em moda e futilidades, e meninos em funções de ação e comando” (D’AQUINO, 2016, p. [10]).

Ilustrando essa realidade, Moraes e Schmidt (2010) aludem a dois comerciais patrocinados pela Faber Castell para divulgar o brinquedo *Kits Criativos*, tomando como referência – e reforçando – estereótipo negativo de gênero. O *Kit Estilista* é nitidamente dirigido a meninas; no comercial, duas crianças do sexo feminino *criativamente* utilizam o brinquedo para desenvolverem um pequeno ateliê *fashion*, com a seguinte chamada: “uma caixinha repleta de

acessórios para você criar moda e vestir suas bonecas. Estimula a imaginação e possibilita explorar ideias e técnicas novas”. No anúncio, uma das meninas recebe o presente das mãos da mãe. Não há a presença de pessoa do sexo masculino nesse comercial. No outro anúncio, é divulgado o *Kit Arqueológico*, dirigido claramente aos meninos; nele dois meninos brincam de ser arqueólogos, e um deles recebe o brinquedo como presente do pai. A mensagem desses anúncios publicitários sublinha a distinção de funções e papéis do homem e da mulher, antagonizando-os, e a noção negativa de que o estilismo é profissão a ser seguida por pessoas do sexo feminino e a arqueologia é reservada aos homens. Posturas como a adotada na atuação publicitária em questão são altamente negativas para a formação e educação de crianças, contribuindo para uma infância “genericada”. Crianças não nascem trazendo de forma inata a diferenciação de gênero. Elas recebem e reproduzem o que lhes é entregue pela sociedade, na qual a mídia e a publicidade, apesar de não serem os únicos fatores, acabam por perpetuar a cultura da diferenciação nociva de gênero, com estereótipos que depõem contra o movimento de promoção da igualdade social entre homens e mulheres. Na afirmação de Moraes e Schmidt (2010, p. 12, grifos das autoras), “as relações de gênero e de consumo estão inseridas nos ensinamentos da mídia desde a mais tenra infância”, fundada em reproduções negativas, pois “a figura masculina deve ser representada pela *força*, pelo *poder*, pela *superioridade*”, ao passo que a feminina é identificada “pela *beleza hegemônica* (erotização das menininhas), pela *submissão*, pela *futilidade*”, o que acaba por ramificar a questão do consumo em dois polos, de forma que “meninas sentem a necessidade de consumir para ingressarem no mundo da moda, da beleza”, e os meninos “sentem o desejo de consumir artefatos que os afirmem como ‘superiores’”.

O PL nº 461/2017, por sua vez, propõe a alteração do art. 37, § 2º, do CDC, que indica os parâmetros do reconhecimento da publicidade como abusiva. A proposta visa à inclusão de referência que considere como abusiva a veiculação publicitária que

ofenda a dignidade humana; ofereça sugestões de comportamento que procurem incidir, sem fundamentos razoáveis, sobre as escolhas e a autoimagem da pessoa a respeito de suas atividades e funções sociais, profissionais, familiares, políticas, morais e econômicas; veicule ideias e valores que pressuponham, ou contenham, visões desiguais de gênero que sejam ofensivas a qualquer grupamento de gênero (BRASIL, 2017b, p. 1)¹⁴.

As propostas legislativas trazem ao ordenamento jurídico debates travados em outros países e que resultaram na assunção de postura diferenciada em relação ao tratamento do gênero, vedando a utilização de estereótipos sobre a condição feminina e, com isso, reforçando a função promocional das mensagens publicitárias¹⁵.

¹⁴Se aprovado o PL nos termos em que foi proposto, a redação do art. 37, § 2º, do CDC passa a ser a seguinte: “§ 2º É abusiva, dentre outras, a publicidade discriminatória de qualquer natureza, bem como a publicidade que incite à violência; explore o medo ou a superstição; se aproveite da deficiência de julgamento e de experiência da criança; despreze valores ambientais; ofenda a dignidade humana; ofereça sugestões de comportamento que procurem incidir, sem fundamentos razoáveis, sobre as escolhas e a autoimagem da pessoa a respeito de suas atividades e funções sociais, profissionais, familiares, políticas, morais e econômicas; veicule ideias e valores que pressuponham, ou contenham, visões desiguais de gênero que sejam ofensivas a qualquer grupamento de gênero; ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança” (BRASIL, 2017b, p. 1).

¹⁵Esse fim é reforçado na justificativa da proposição legislativa: “A sociedade brasileira tem feito, ao longo da vigência da Constituição Cidadã, notável esforço para identificar e erradicar os preconceitos que nos prendem ao subdesenvolvimento pelo lastro pesado do preconceito e da ignorância, que afogam as pessoas em violência psicológica, às vezes mesmo nem percebida pela vítima. É importante termos em mente que crenças falsas retardam e limitam as possibilidades de desenvolvimento pessoal de qualquer cidadã ou cidadão. Por sua vez, as ciências sociais não deixam dúvidas quanto à capacidade de os meios de

A erradicação do preconceito de gênero somente é alcançada por meio de efetivo esforço e empenho social que atue em várias frentes, desde o seio familiar, com a divisão igualitária de tarefas domésticas entre os cônjuges, como referência para a formação dos filhos, passando pela educação recebida pelas crianças e adolescentes no contexto das escolas, até chegar ao ambiente social, no qual a atividade da mídia desempenha importância especial no incentivo às condutas dos agentes na sociedade. É, portanto, um trabalho conjunto e incessante, que precisa ser desempenhado de forma coordenada, para que o objetivo seja alcançado de forma plena.

comunicação, que veiculam a publicidade, influenciar a opinião de alguém sobre si e sobre o mundo a seu redor. Com base nesses fundamentos é que julgamos necessário ao bem comum a decisão política da sociedade, formalizada em lei, de livrar-se das circularidades que a conduzem sempre de volta ao mesmo lugar, ainda que com novas roupagens. Entre as crenças mais falsas, e mais arraigadas, de nossa sociedade encontram-se as que sugerem a desigualdade de gênero e a condição ‘menor’ da mulher, ou mesmo sua condição de ‘coisa’ objeto da propriedade de alguém. Mas e se tais crenças, que obstaculizam o bom desenvolvimento social, ao invés de perderem terreno, ganharem cada vez mais curso, e de modo tão sub-reptício quanto eficaz, por meio de seu uso como instrumento de convencimento para a aquisição de bens ou serviços? Pois é exatamente isso que tem acontecido entre nós. Estamos a embelezar, com as tecnologias imagéticas, sonoras e literárias, crenças arcaicas, falsas, injustas e violentas a respeito das mulheres, em especial, e da diversidade sexual e cultural, em geral. A maior parte das sociedades desenvolvidas já se apercebeu disso e legislou de modo a conter o uso do passado como forma de impedir o advento do futuro. Dinamarca, França, Alemanha, Noruega e Inglaterra, entre outras sociedades, já tomaram a decisão de regular o uso de estereótipos de gênero para convencer as pessoas a consumir. E mesmo nós, outros, já atentáramos para isso, ao escrevermos o art. 37 do Código do Consumidor. De modo que o que agora fazemos é apenas tornar mais certa e decisiva, na forma da lei, a disposição que inauguramos com o advento da Constituição Cidadã. Conforme vimos, o desmonte das relações sociais injustas é demorado e trabalhoso, inclusive porque a injustiça e a desigualdade às vezes se escondem dentro das crenças que ingenuamente adotamos para considerar nossos semelhantes. Acreditamos, decididamente, que a sociedade brasileira já está suficientemente amadurecida para ter ambições maiores do que a simples reprodução do subdesenvolvimento. E o desenvolvimento social não se faz pela mera adoção de instituições modernas e igualitárias. É preciso desenvolver corações e mentes compatíveis com tais instituições, caso contrário, seguiremos nos repetindo – e declarando perplexidade com isso” (BRASIL, 2017b, p. 2-3).

As propostas normativas acompanham o movimento mundial no sentido de pôr fim à discriminação fundada na relação de gênero. Em 2018, no Reino Unido, a Autoridade de Padrões Publicitários (*Advertising Standards Authority*) editou normatização para erradicar os estereótipos de gênero da atividade publicitária; para isso, elaborou um documento intitulado “Representações, Percepções e Prejuízos: um relatório sobre estereótipos de gênero da publicidade” (*Depictions, Perceptions and Harm: a report on gender stereotypes in advertising*) (ADVERTISING STANDARDS AUTHORITY, [2018?]). Os termos da regulação britânica foram definidos com base num relatório sobre as reações dos consumidores diante de anúncios publicitários, pesquisa que teve a sua realização impulsionada por uma série de protestos e reclamações relativas a anúncios acusados de práticas irresponsáveis que estimulavam o emagrecimento exagerado para o enquadramento nos padrões de beleza. Propunham o seguinte questionamento: “você está pronta para o verão?”, valendo-se da exposição do corpo feminino extremamente magro e de outros anúncios de grandes marcas de moda protagonizados por modelos esqueléticas e com aparência juvenil.

Entre os *princípios norteadores* da atividade publicitária no Reino Unido, a Autoridade de Padrões Publicitários autoriza que os anúncios possam apresentar pessoas que desempenham papéis ou características comumente rotuladas, como uma mulher limpando a casa ou um homem fazendo *do it yourself*, mas eles devem tomar cuidado para evitar sugerir que papéis ou características estereotipadas sejam exclusivamente associados a um gênero, ou representadas como única opção disponível para pessoas de determinado sexo¹⁶. Também foi estabelecido que: a) os anúncios podem apresentar pessoas glamourosas, atraentes, bem-sucedidas ou saudáveis, mas devem ter cuidado para evitar sugerir que a felicidade ou o bem-estar emocional de um indivíduo deve depender da conformidade com uma forma corporal estereotipada de gênero idealizada ou vinculada a determinadas características físicas¹⁷; e b) que os anúncios podem ser direcionados e apresentar um sexo específico, mas devem ter cuidado para não transmitir explicitamente que um produto infantil em particular ou

¹⁶ “Ads may feature people undertaking gender-stereotypical roles e.g. a woman cleaning the house or a man doing DIY, or displaying gender-stereotypical characteristics e.g. a man being assertive or a woman being sensitive to others’ needs, but they should take care to avoid suggesting that stereotypical role or characteristics are: always uniquely associated to one gender; the only options available to one gender; never carried out or displayed by another gender” (COMMITTEE OF ADVERTISING PRACTICE, [2018?], p. 4).

¹⁷ “Ads may feature glamorous, attractive, successful, aspirational or healthy people but they should take care to avoid suggesting that an individual’s happiness or emotional wellbeing should depend on conforming to an idealized gender-stereotypical body shape or physical features” (COMMITTEE OF ADVERTISING PRACTICE, [2018?], p. 5).

certa atividade – incluindo escolha de jogo ou carreira – é inadequada para um ou outro gênero¹⁸.

Em 2019, como consequência da adoção desse novo marco regulatório, dois comerciais televisivos tiveram proibida a sua veiculação, pois, na ótica do órgão regulador britânico, rotulavam comportamentos masculinos e femininos, reforçando estereótipos nocivos de gênero. Num deles a mensagem era a de que homens não teriam habilidade (capacidade) para cuidar adequadamente dos filhos. O outro comercial banido tinha como pano de fundo desafios e aventuras, direcionando-os ao personagem do sexo masculino e deixando transparecer que a mulher (esposa, mãe) foi deixada em segundo plano.

Considerações finais

A publicidade representa instrumento essencial para o incentivo das trocas econômicas que se desenvolvem no mercado, que, cada vez mais marcado pela onda da massificação, adota-a como a linguagem de comunicação entre os fornecedores e os consumidores. Nesse contexto, na condição de devedor de tutela ao consumidor – o que decorre inclusive de força constitucional –, o Estado assume a tarefa de delinear os limites da publicidade, de forma a afastar do mercado as campanhas que deixem de assumir claro compromisso com o ideal ético.

Considerando que publicidade tem papel importante na desconstrução de preconceitos, a prática publicitária que se vale de discriminação nociva de gênero deve ser considerada um desvalor social, sendo ilícita, na modalidade de abusiva.

O Brasil deve acompanhar o movimento mundial no sentido de banir a prática publicitária que explore estereótipos nocivos de gênero e combater o discurso de que a mulher ou o homem não estão aptos a uma determinada função ou papel social, de forma que o trabalho de publicidade que contraste o papel do feminino e masculino seja realizado com o máximo de cuidado e comprometimento com os valores constitucionais que consagram a isonomia de gêneros.

¹⁸“Ads can be targeted at and feature a specific gender but should take care not to explicitly convey that a particular children’s product pursuit, activity, including choice of play or career, is inappropriate for one or another gender” (COMMITTEE OF ADVERTISING PRACTICE, [2018?], p. 6).

Sobre os autores

José Tadeu Neves Xavier é doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; pós-doutor em Direito pela Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, Galiza, Espanha; professor da graduação e mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, Porto Alegre, RS, Brasil; professor da graduação em Direito da Faculdade Meridional, Porto Alegre, RS, Brasil; advogado da União, Porto Alegre, RS, Brasil.

E-mail: josetadeunevesxavier@gmail.com

Mariângela Guerreiro Milhoranza é doutora e mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, RS, Brasil; pós-doutora em Direito pela PUC-RS, Porto Alegre, RS, Brasil; especialista em Processo Civil pela PUC-RS, Porto Alegre, RS, Brasil; professora da graduação em Direito da Faculdade Meridional, Porto Alegre, RS, Brasil; advogada, Porto Alegre, RS, Brasil.

E-mail: m.milhoranza@hotmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

XAVIER, José Tadeu Neves; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro. Publicidade e gênero: a discriminação nociva de gênero como publicidade abusiva. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 127-150, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p127

(APA)

Xavier, J. T. N., & Milhoranza, M. G. (2021). Publicidade e gênero: a discriminação nociva de gênero como publicidade abusiva. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 58(229), 127-150. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p127

Referências

ADVERTISING STANDARDS AUTHORITY. *Depictions, perceptions and harm: a report on gender stereotypes in advertising*. London: ASA, [2018?]. Disponível em: <https://www.asa.org.uk/asset/2DF6E028-9C47-4944-850D00DAC5ECB45B.C3A4D948-B739-4AE4-9F17CA2110264347/>. Acesso em: 23 out. 2020.

ALMEIDA, Carlos Ferreira de. Conceito de publicidade. *Boletim do Ministério da Justiça*, Lisboa, n. 349, p. 115-134, out. 1985.

ALPA, Guido. *Il diritto dei consumatori*. [Roma]: Laterza, 2002. (Manuali Laterza, 62).

ARAÚJO, Simone. Publicidade sem estereótipos de gênero – dá pra fazer? *Revista Comunicando*, [s. l.], v. 3, p. 137-155, 2014. Disponível em: http://www.revistacomunicando.sopcom.pt/ficheiros/20141219-8.artigovf_publicidade_sem_esteretipos_de_gnero__d_pra_fazer_.pdf. Acesso em: 23 out. 2020.

AZEVEDO, Camyla Galeão de; MAURO, Fádia Yasmin Costa. A influência da mídia na instrumentalização e coisificação da mulher: uma violação de direitos humanos. *Revista de Gênero, Sexualidade e Direito*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 119-136, jul./dez. 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.26668/2525-9849/Index_Law_Journals/2018.v4i2.4951. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistagsd/article/view/4951>. Acesso em: 23 out. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. *Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002*. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 332, de 2015*. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor, para vedar a discriminação baseada no gênero nas relações de consumo. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121563>. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 461, de 2017*. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código do Consumidor), para incluir o uso de visões desiguais de gênero no rol dos elementos que caracterizam a publicidade abusiva. Brasília, DF: Senado Federal, 2017b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131717>. Acesso em: 23 out. 2020.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de direito do consumidor*. São Paulo: Atlas, 2008.

COMMITTEE OF ADVERTISING PRACTICE. *Advertising guidance on depicting gender stereotypes likely to cause harm or serious or widespread offence*. London: CAP, [2018?]. Disponível em: <https://www.asa.org.uk/uploads/assets/uploaded/f39a881f-d8c9-4534-95f180d1bfe7b953.pdf>. Acesso em: 29 out. 2020.

CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Directiva 89/552/CEE do Conselho, de 3 de outubro de 1989*. Relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas ao exercício de actividades de radiodifusão televisiva. Luxemburgo: EUR-Lex, [2010]. [Revogada]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A31989L0552>. Acesso em: 23 out. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA. *Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária: Código e anexos*. São Paulo: Conar, [2006]. Disponível em: <http://www.conar.org.br/codigo/codigo.php>. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. (1. Câmara; Câmara Especial de Recursos). *Representação em Recurso Ordinário nº 373/2010*. O Conar recebeu cerca de oitenta queixas de consumidores de Porto Alegre, Rio de Janeiro, Niterói, Nova Iguaçu, Teresópolis, Curitiba, Londrina, Salvador, Vitória, Brasília, [Taguatinga], São Paulo, Santo André, Diadema, Barueri, Guarujá, Campinas, São Carlos, Belo Horizonte, Sete Lagoas, Contagem, Forquilha (SC), Ipameri (GO), Raimundo Carvalho (PI) e Los Angeles (EUA) contra anúncio em revista da cerveja Devassa Tropical Dark ilustrado com o desenho de uma mulher negra em pose sensual e o título acima [...]. Autor: Grupo de consumidores. Anunciante e agência: Primo Schincariol e Agência Mood. Relatores: Cons. Carlos Rebolo da Silva e Ana Carolina Pescarmona, maio de 2011. Disponível em: <http://www.conar.org.br/processos/detcaso.php?id=194>. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. (3. Câmara). *Representação nº 302/2016*. O Conar recebeu centenas de reclamações contra publicidade em mídia social e site de fabricante de móveis, nas quais as peças são fotografadas sempre ao lado de modelo feminina nua ou seminua. Para as denunciante, há clara objetificação do corpo da mulher e exposição de nudez de maneira totalmente descontextualizada [...]. Autor: Grupo de consumidores. Anunciante: Móveis Alezzia. Relatora: Cons. Carla Simas, março de 2017. Disponível em: <http://www.conar.org.br/processos/detcaso.php?id=4537>. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. (6. Câmara). *Representação nº 320/2012*. Consumidora enviou e-mail ao Conar considerando haver desrespeito às mulheres e apelo excessivo à sensualidade em filme promovendo o desodorante Axe, veiculado em mídias sociais. Nele, duas moças em trajes sumários se massageiam e passam a despir um homem vendado enquanto aspergem o desodorante no corpo dele [...]. Autor: Conar, mediante queixa de consumidor. Anunciante: Unilever Brasil. Relatora: Cons. Milena Seabra, março de 2013. Disponível em: <http://www.conar.org.br/processos/detcaso.php?id=3383>. Acesso em: 23 out. 2020.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. *Resolução nº 163, de 13 de março de 2014*. Dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente. Curitiba: MPPR, 2014. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1635.html#resolucao_163. Acesso em: 23 out. 2020.

D'AQUINO, Lúcia Souza. A publicidade abusiva dirigida ao público infantil. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 106, ano 25, p. 89-131, jul./ago. 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDCons_n.106.04.PDF. Acesso em: 23 out. 2020.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça (3. Câmara Cível). *Apelação nº 0001515-19.2011.8.08.0024*. Apelação cível – reparação de dano – ausência de regularidade formal – preliminar rejeitada – ilegitimidade – distribuidora – favorecida direta pelo incremento das vendas – C.D.C – propaganda discriminatória – inexistência – prova colhida nos autos – uso dos meios regulares de promoção do produto – inexistência do desejo de ofensa – meio social adequado a utilização dos meios de publicidade – recurso de apelação improvido [...]. Apelantes: Valdeni Andreilino e outros. Apelados: Brasil Kirin Indústria de Bebidas S/A e outros. Relator: Des. Luiz Guilherme Risso. Revisor: Des. Jorge Henrique Valle dos Santos, 1º de julho de 2014. Disponível em: http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_jurisprudencia/cons_jurisp.cfm. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. Tribunal de Justiça (9. Vara Cível). *Processo nº 0001515-19.2011.8.08.0024*. Trata-se de demanda intitulada “Ação de Reparação de Dano” ajuizada por Valdeni Andreilino, Ironilda Santos Rangel e Silvana dos Santos em face de Primo Schincariol Ind. de cervejas e refrigerantes S/A, DVS Alimentos Ltda (Cervejaria Devassa), LxD Logística e Distribuição Ltda, Agência Mood de Comunicação Integrada Ltda e A Gazeta, estando as partes devidamente qualificadas na inicial [...]. Requerentes: Valdeni Andreilino; Ironilda Santos Rangel; Silvana dos Santos. Requeridos: Primo Schincariol Ind. de cervejas e refrigerantes S/A; DVS Alimentos Ltda; Agência Mood de Comunicação Integrada Ltda; A Gazeta; Lippaus Distribuídyó Eireli. Juiz: Carlos Alexandre Gutmann, 4 de novembro de 2013. Disponível em: http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_12_instancias/consulta_proces.cfm. Acesso em: 23 out. 2020.

FLUSSER, Vilém. *Filosofia da caixa preta*: ensaios para uma futura filosofia da fotografia. 3. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2009. (Conexões, 14).

FRADERA, Vera Maria Jacob de. A interpretação da proibição de publicidade enganosa ou abusiva à luz do princípio da boa-fé: o dever de informar no Código de Defesa do Consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 4, n. especial, p. 173-191, out./dez. 1992.

MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*: o novo regime das relações contratuais. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

_____. Vinculação própria através da publicidade? A nova visão do Código de Defesa do Consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 10, p. 7-20, abr./jun. 1994.

MASSO, Fabiano Del. *Direito do consumidor e publicidade clandestina*: uma análise jurídica da linguagem publicitária. Rio de Janeiro: Campus Jurídico: Elsevier, 2009.

MENDES, Débora. A ideologia de gênero na publicidade contemporânea. *Mediações: Revista de Ciências Sociais*, Londrina, v. 15, n. 1, p. 241-257, jan./jun. 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/2176-6665.2010v15n1p241>. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/4291>. Acesso em: 23 out. 2020.

MIRAGEM, Bruno. *Curso de direito do consumidor*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MORAES, Jéssica; SCHMIDT, Saraí. A mídia ensina “coisas” de menino e de menina: um estudo sobre consumo, gênero e cultura infantil. In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO SUL, 11., 2010, Novo Hamburgo. [Anais]. Novo Hamburgo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2010. p. 1-14. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sul2010/resumos/R20-0891-1.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Pequim, 1995. In: FROSSARD, Heloisa (org.). *Instrumentos internacionais de direitos das mulheres*. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. p. 147-258. (Série Documentos). Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em: 23 out. 2020.

NERY JUNIOR, Nelson. Os princípios gerais do Código Brasileiro de Defesa do Consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 3, p. 44-77, jul./set. 1992.

PASQUALOTTO, Adalberto; AZAMBUJA, Mariana Menna Barreto. A comédia da publicidade: entre a sátira e o politicamente correto. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 23, n. 96, p. 89-105, nov./dez. 2014.

RAMSAY, Iain. O controle da publicidade em um mundo pós-moderno. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 4, n. especial, p. 26-41, out./dez. 1992.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei nº 7.835, de 9 de janeiro de 2018*. Estabelece multa e manda retirar do ar toda e qualquer veiculação publicitária misógina, sexista ou estimuladora de agressão e violência sexual no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: LegisWeb, 2018. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=355296>. Acesso em: 23 out. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (7. Câmara de Direito Público). *Apelação Cível nº 0005431-07.2010.8.26.0053*. Ação ordinária – Mensagem publicitária televisiva, produzida pela Ambev, no contexto de campanha intitulada “Musa do Verão”, veiculada no ano de 2006. Autuação lavrada pelo Procon/SP, com base na regra do art. 37, § 2º, do CDC, à vista do caráter abusivo da mensagem publicitária – “Coisificação” da mulher caracterizada [...]. Apelante: Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon/SP. Apelada: Companhia de Bebidas das Américas – Ambev. Relator: Des. Luiz Sergio Fernandes de Souza, 11 de março de 2016. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaSimples.do>. Acesso em: 23 out. 2020.

_____. Tribunal de Justiça (4. Câmara de Direito Privado). *Apelação nº 9000005-45-2009.8.26.0100*. Ação civil pública visando indenização (dano moral coletivo) em virtude dos efeitos nocivos da campanha publicitária de cerveja (“Musa do Verão 2006”) que, empregou a mulher como objeto sexual em conduta discriminatória [...]. Apelante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Apelada: Companhia de Bebidas das Américas – Ambev. Relator: Des. Ênio Santarelli Zuliani, 26 de abril de 2012. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaSimples.do>. Acesso em: 23 out. 2020.

XAVIER, José Tadeu Neves. Os limites da atuação publicitária na condução de comportamentos sociais: o valor da ética no controle jurídico da publicidade. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 21, n. 81, p. 117-143, jan./mar. 2012.

ZAMBONI, Júlia Simões. Para que serve a mulher do anúncio? Análise de publicidades denunciadas ao Conselho de Autorregulação. *Gênero & Direito*, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 168-194, maio 2016. DOI: <https://dx.doi.org/10.18351/2179-7137/ged.v5n1p168-194>. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ged/article/view/25137>. Acesso em: 23 out. 2020.

Quando promover é não discriminar

A omissão relativa às normas de proteção do mercado de trabalho da mulher no Brasil

ALYANE ALMEIDA DE ARAÚJO

Resumo: A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê no art. 7º, XX, o direito social fundamental de “proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos”, após declarar no art. 5º, I, que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”. O problema da pesquisa consiste em verificar se a legislação infraconstitucional regulamentadora do inciso XX do art. 7º é capaz de conferir densidade ao comando constitucional. Com a utilização das técnicas da hermenêutica constitucional concretista, os resultados evidenciaram que as Leis nºs 9.029/1995 e 9.799/1999, embora sejam de inegável importância, trataram apenas do conteúdo proibitivo à discriminação contra a mulher, não podendo ser reconhecidas como leis com “incentivos específicos”. A expressão constitucional demanda normas de conteúdo promocional, que podem ser encontradas em fontes do Direito Internacional e do Direito Comparado.

Palavras-chave: Proteção do mercado de trabalho da mulher. Incentivos específicos. Normas promocionais. Omissão legislativa.

When promoting is not discriminating: the failure to protect the labor market for women in Brazil

Abstract: The Brazil's Constitution provides in article 7, item XX, the fundamental social right to protect the labor market for women, through specific incentives, after declaring in article 5, item I, that men and women are equal in rights and obligations, under the terms of the Constitution. The research problem is to verify if the infraconstitutional legislation regulating item XX, art. 7 of the Constitution, as like identified by the Legislative, can give density to the constitutional command. By using the techniques of concretist constitutional hermeneutics, the results showed that Laws 9.029/1995 and 9.799/1999, although of undeniable importance, dealt only with the prohibitive content of discrimination against women,

Recebido em 11/9/20
Aprovado em 16/11/20

and cannot be recognized as laws with “specific incentives”. Constitutional expression demands norms for promotional content, which can be found in sources of international law and comparative law.

Keywords: Protection of the woman’s labor market. Specific incentives. Promotional rules. Legislative omission.

1 Introdução

Na maior parte dos países ocidentais, o trabalho da mulher dispõe de proteção jurídica específica e distinta se considerado em relação ao trabalho do homem. Isso é assim porque o mesmo ordenamento jurídico que atuou impositivamente para limitar direitos num passado histórico recente, desiguando a mulher de forma prejudicial em relação ao homem, deve reparar a atuação discriminatória negativa com a instrumentalização de ferramentas de atuação de discriminação positiva presente em normas promocionais de direitos.

Há exemplos de ações afirmativas como estratégia voluntária na Bélgica, Itália, Holanda, França e nos Estados Unidos (EUA). Na França, quando o empresário se dispõe voluntariamente a introduzir um plano de ações afirmativas especificamente em favor das mulheres, obtém apoio do Estado; nos EUA, uma empresa que contrata serviços ou fundos do governo é obrigada a introduzir um plano de ações afirmativas (CAPPELLIN, 1996, p. 20). A despeito do baixo índice de aceitação de sistemas de cotas de gênero, uma fórmula intermediária seria o estabelecimento de metas com meio de controle estatístico que permitam a inversão da situação desigual (LIGOCKI, 1996, p. 38).

No Brasil, não há omissão constitucional quanto à escolha normativa do princípio da igualdade substancial entre homem e mulher, inexistindo espaço para disputas narrativas acerca da não aplicabilidade desse princípio diante da igualdade formal. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (BRASIL, [2020a]), em seu art. 7º, XX, dispõe expressamente que é direito social “a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei”, logo após declarar em seu art. 5º, I, que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”.

O problema da pesquisa consiste em verificar se a legislação infraconstitucional autoidentificada como processo legislativo heterônomo da norma reguladora do inciso XX do art. 7º da CRFB preenche o *corpus*

normativo da expressão “proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos”. Utilizando as técnicas da hermenêutica constitucional concretista, o estudo demonstrou a existência de omissão inconstitucional quanto à matéria.

O desenvolvimento dos resultados será exposto em três partes preparatórias da conclusão da pesquisa, divididas nos tópicos intitulados: “A palavra normativa: qual é a legislação atualmente existente sobre o tema?”; “O silêncio normativo: qual é a densidade do direito social fundamental à promoção do mercado de trabalho da mulher?”; e “A solução normativa: qual é o tratamento das omissões inconstitucionais e qual é a inovação para esse tratamento?”.

Entende-se por *palavra normativa* a construção legislativa designada para o atual estado da proteção dos direitos da mulher trabalhadora, além dos já adquiridos em razão da igualdade formal com o homem trabalhador. O silêncio normativo deve ser compreendido como a lacuna entre o mundo do *dever ser* e o do *ser*, mediante a qual será feita uma análise crítica da densidade que a legislação atual confere ao direito social fundamental de promoção do mercado de trabalho da mulher. Por fim, a solução normativa proposta ao final das reflexões tem como pretensão fornecer pistas de investigação para inovar o atual tratamento das omissões inconstitucionais com a utilização de instrumentos normativos de Direito Internacional e de Direito Comparado.

2 A palavra normativa: qual é a legislação atual sobre o tema?

Colhendo o aparato normativo de fonte interna (Direito brasileiro produzido pelo Poder Legislativo) e de fonte externa (Direito brasileiro produzido no âmbito internacional e ratificado pelo Poder Legislativo) em vigência no Brasil, podemos elencar os seguintes diplomas normativos sobre os direitos da mulher trabalhadora: a CRFB, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), as leis ordinárias nºs 8.213/1991, 9.029/1995, 9.799/1999, 11.770/2008, 13.146/2015 e 13.257/2016, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw) da Organização das Nações Unidas e, entre vários já ratificados internamente, os Tratados Internacionais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nºs 100 (Igualdade de Remuneração de Homens e Mulheres Trabalhadores por Trabalho de Igual Valor), 103 (Proteção à Maternidade) e 111 (Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação).

Esses textos normativos, destinados à mulher trabalhadora no Brasil, compreendem normas de proibição de práticas discriminatórias negativas

para acesso, manutenção, ascensão hierárquica e proteção contra a demissão; normas de capacitação profissional; normas diferenciadas de jornada e saúde do trabalho; normas de proteção à maternidade; normas de proteção à paternidade; e normas de apoio aos cuidados da criança.

A proibição de práticas discriminatórias negativas para acesso, manutenção, ascensão hierárquica e proteção contra a demissão está prevista na CRFB (arts. 3º, IV; 5º, I; e 7º, XXX) (BRASIL, [2020a]), na Cedaw (art. 11) (NAÇÕES UNIDAS, 2006), no Tratado nº 100 da OIT (arts. 2º e 3º), no Tratado nº 111 da OIT (arts. 1º e 5º) (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1951, 1958), na CLT (arts. 372, 373-A) (BRASIL, [2019]) e nas Leis nºs 9.029/1995 e 13.146/2015 (BRASIL, [2015], [2020c]).

As normas de capacitação profissional destinadas às mulheres foram instituídas pela Lei nº 9.799/1999 (BRASIL, 1999), que fez incluir dispositivos na CLT destinados à garantia de cursos de aperfeiçoamento para trabalhadores de ambos os sexos, considerando que até então se verificava que tais cursos eram destinados majoritariamente aos homens, pretensos destinados à ascensão hierárquica. Em consequência, a partir de então devem ser oferecidas aos empregados de ambos os sexos “[as] vagas dos cursos de formação de mão-de-obra, ministrados por instituições governamentais, pelos próprios empregadores ou por qualquer órgão de ensino profissionalizante” (art. 390-B, CLT); “[as] empresas com mais de cem empregados, de ambos os sexos, deverão manter programas especiais de incentivos e aperfeiçoamento profissional da mão-de-obra” (art. 390-C, CLT), devendo haver, ainda, a execução de projetos relativos ao incentivo ao trabalho da mulher mediante associação da empresa com “entidade de formação profissional, sociedades civis, sociedades cooperativas, órgãos e entidades públicas ou entidades sindicais, bem como firmar convênios

para o desenvolvimento de ações conjuntas” (art. 390-E da CLT) (BRASIL, [2019]).

As normas diferenciadas de jornada e saúde do trabalho estão previstas no Capítulo III da CLT, intitulado “Da proteção do trabalho da mulher” (arts. 384, 385, 386 e 390, *caput*) (BRASIL, [2019]); contudo, o art. 384, que tratava sobre o intervalo de 15 minutos antes do exercício de sobrojornada, foi recentemente revogado pela Lei nº 13.467/2017, também conhecida como Lei da Reforma Trabalhista, e os demais artigos são constantemente afastados por decisões judiciais que declaram incidentalmente a inconstitucionalidade material em face do disposto no art. 5º, I, da CRFB, exceto o art. 390, que afirma que “[ao] empregador é vedado empregar a mulher em serviço que demande o emprego de força muscular superior a 20 (vinte) quilos para o trabalho contínuo, ou 25 (vinte e cinco) quilos para o trabalho ocasional” (BRASIL, [2019]), comumente mantido quando questionado judicialmente.

Por fim, as normas de proteção à maternidade, as normas de proteção à paternidade e as normas de apoio aos cuidados da criança estão previstas na CRFB (art. 7º, XVIII, XIX e XXV; art. 10, II, *a e b*, e § 1º do ADCT da CRFB) (BRASIL, [2020a]), na CLT (arts. 391-A, 392, 392-A, 392-B, 392-C, 394, 394-A, 395, 396, 389, 397, 399, 400 e 473, III) (BRASIL, [2019]), nas Leis nºs 8.213/1991 (arts. 71, 71-A, 72 e 73) (BRASIL, [2020b]), 11.770/2008 (arts. 1º e 3º) (BRASIL, [2016a]), 13.257/2016 (BRASIL, 2016b) e no Tratado nº 103 (art. 5º) da OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1952).

Note-se que as normas de proteção à paternidade e normas de apoio aos cuidados da criança, destinadas ao homem trabalhador, também são compreendidas no espectro das normas de proteção do mercado de trabalho da mulher, porque, quando as responsabilidades

pelo trabalho doméstico não remunerado e de cuidados de crianças e idosos são compartilhadas, a mulher dispõe de mais tempo livre para investir na sua carreira profissional, para fins tanto de acesso e ascensão hierárquica (efetiva entrada no mercado de trabalho remunerado e promoção em cargos superiores) quanto de capacitação e qualificação profissional (também destinadas ao acesso e à ascensão hierárquica, mas de forma preparatória).

A divisão das responsabilidades familiares entre a mulher e o homem (art. 226, § 5º, da CRFB) inclui o dever de assistência, criação e educação dos filhos menores e também o de ajuda e amparo dos pais na velhice, carência ou enfermidade (art. 229) (BRASIL, [2020a]). Além dessa divisão de trabalho de cuidados e assistência entre a mulher e o homem, foram estabelecidos pela CRFB dois importantes dispositivos abrangendo a responsabilidade pelos encargos familiares para além da sociedade conjugal.

O art. 227 preceitua ser

dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, [2020a]).

Em seguida, o art. 230 determina que “[a] família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida” (BRASIL, [2020a]).

O Direito brasileiro contido na CRFB, nas leis e nos tratados internacionais (princípio da *pacta sunt servanda*) é dotado de força cogente, cuja aplicabilidade pode ser demandada, em caso de violação ou ameaça de violação, perante os órgãos do Poder Judiciário brasileiro (art. 5º, XXXV, da CRFB) e perante os órgãos de fiscalização dos organismos internacionais, de acordo com o sistema criado no âmbito de cada organização internacional.

Na hipótese da Cedaw, o órgão competente para analisar os relatórios enviados pelos Estados sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que se adotarem para tornar efetivas as disposições da Convenção é o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (art. 17), cujo envio deve realizar-se pelo menos a cada quatro anos e toda vez que o Comitê a solicitar (art. 18). O Comitê, por meio do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, informará anualmente a Assembleia Geral das Nações Unidas de suas atividades e poderá apresentar sugestões e recomendações de caráter geral basea-

das no exame dos relatórios e em informações recebidas dos Estados-partes (art. 21), podendo haver submissão de casos entre Estados à arbitragem internacional (art. 29) (NAÇÕES UNIDAS, 2006).

Os Tratados da OIT contêm normas de aplicabilidade imediata e, além de serem passíveis de reclamação interna perante os órgãos jurisdicionais e executivos, também podem ser objeto de demanda internacional, através das queixas enviadas por Estado-membro à Repartição Internacional do Trabalho contra outro Estado-membro que não houver assegurado satisfatoriamente a execução de uma convenção que um e outro tiverem ratificado em virtude dos artigos do Tratado (art. 26 da Constituição da OIT), cujo caso poderá chegar até a Corte Internacional de Justiça (arts. 29 e 31 da Constituição da OIT) (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, [1946]).

Porém, todo esse arsenal normativo, assim como os meios de controle, fiscalização e julgamento, foi incapaz de concretizar a proteção do mercado de trabalho da mulher, pois a proibição das práticas discriminatórias negativas é por si só insuficiente à promoção. Nesse sentido, inexistente silêncio: o texto constitucional é expresso sobre a existência do direito da mulher trabalhadora a promoções destinadas à proteção do seu mercado de trabalho.

Como característica da temporariedade das normas promocionais de direito, os mecanismos diferenciados de promoção deveriam ser manejados, de maneira mais ou menos intervencionista, conforme as estatísticas sociais demonstrassem a igualdade de empregabilidade, a igualdade salarial, a igualdade de ocupação em cargos hierarquicamente superiores, a igualdade de promoção e a igualdade de manutenção no emprego após o nascimento de filho, entre mulheres e homens trabalhadores – o que, atualmente, está longe de ser alcançado.

Com efeito, a CRFB foi pioneira na renovação dessa matéria ao proclamar ser direito da trabalhadora urbana e rural, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, a proteção do seu trabalho remunerado mediante incentivos específicos, nos termos da lei (art. 7º, XX)¹; porém, há mais de três décadas, não tem havido incentivos específicos, se entendermos que as normas de proibição de discriminação negativa e as normas de proteção à maternidade e paternidade são insuficientes para preencher a densidade normativa do direito social fundamental da mulher trabalhadora.

3 O silêncio normativo: qual é a densidade do direito social fundamental à promoção do mercado de trabalho da mulher?

É premente a necessidade de uma releitura epistemológica de conceitos com base na teoria crítica do Direito a fim de constatar o fenômeno jurídico como um complexo de relações vivas e dinâmicas entre o texto e a norma. No caso específico do Direito do Trabalho, já foi observado que a distância entre o que o Direito diz e o que os fatos gritam a respeito da desigualdade de gênero não é somente retórica; as estatísticas sociais do Brasil assim a denunciam². Em comparação com os homens, as mulheres trabalhadoras percebem salários mais baixos, têm maiores taxas de desemprego, maior ocupação no mercado informal, menor representação em níveis hierárquicos mais elevados e dias de trabalho mais longos dedicados ao trabalho não remunerado.

¹“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] XX – proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei” (BRASIL, [2020a]).

²Para informações detalhadas, ver Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018).

Além das estatísticas, essa distância factual não passa despercebida pela vivência das mulheres trabalhadoras: através do Método do Discurso do Sujeito Coletivo aplicado em questionários respondidos por mães trabalhadoras, com a problematização do Direito baseada na experimentação da realidade, foi observado que os textos das leis em vigor são insuficientes para proteger o mercado de trabalho da mulher (ARAÚJO, 2017, p. 178)³.

As normas de proteção ao emprego após a maternidade poderiam ser entendidas como as mais próximas do conteúdo de normas promocionais do que a mera proibição da discriminação negativa, mas ainda assim existe um grave lapso entre o texto da lei e a realidade dos fatos. A estabilidade provisória no emprego extingue-se no mês seguinte à volta ao trabalho (art. 10, II, *b*, da CRFB) e na prática funciona como uma autorização para a dispensa sem justa causa da mulher na volta ao trabalho após o nascimento de seus filhos (MACHADO; PINHO NETO, 2016, p. 14)⁴.

Nesse sentido, a OIT descreveu em seu relatório *Women at Work* que os países onde o sistema jurídico inverte o ônus da prova para a comprovação do ato discriminatório da demissão da mulher após a licença gestante contribuem para a proteção da manutenção do emprego das mulheres após se tornarem mães (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2016, p. 59), mas essa inversão do ônus da prova não existe no ordenamento jurídico brasileiro.

³“Somado à ausência de lei regulamentadora dos incentivos específicos, restou evidenciado pela pesquisa empírica que o prazo de licença-maternidade e licença-paternidade não são suficientes para a transição do retorno ao trabalho para os trabalhadores de ambos os sexos, e especialmente injusta para a mulher que suporta sozinha os primeiros meses em que deveria haver uma divisão de trabalho entre os pais da criança e não entre a mãe e uma outra pessoa (cuidados de terceiros, remunerados ou não)” (ARAÚJO, 2017, p. 178).

⁴Informações da pesquisa foram detalhadas em vídeo do *think tank* FGV (MULHERES..., [2019?]).

Quem julga o panorama legislativo descrito no tópico anterior suficiente para dar densidade normativa ao art. 7º, XX, da CRFB necessariamente considera que promover é não discriminar. Em outras palavras, quem entende que não há omissão legislativa quanto à proteção do mercado de trabalho da mulher parte da premissa de que um direito promocional (igualdade material) é preenchido com a mera não discriminação (igualdade formal).

Contudo, para quem assim defende, será difícil desvencilhar-se da literalidade do enunciado da norma constitucional do direito social das mulheres trabalhadoras a um mercado de trabalho protegido mediante “incentivos específicos”, bem como lograr sucesso argumentativo da suficiência das normas de proibição da discriminação negativa contra a mulher, notadamente porque o empregador no Brasil está desobrigado a motivar a dispensa após o prazo da estabilidade provisória e também de informar eventual motivo da não contratação de uma mulher, com ou sem filhos – o que torna difícil, senão impossível, a comprovação do ato discriminatório.

Podemos afirmar, pelo exposto, que inexistem leis infraconstitucionais capazes de densificar o conteúdo do direito social fundamental de proteção do mercado de trabalho da mulher no Brasil, encontrando-se pendente de regulamentação a norma prevista no art. 7º, XX, da CRFB. Como determina a própria CRFB, é imprescindível a produção legislativa de “incentivos específicos”, não sendo suficientes as normas que tão somente proíbam a discriminação negativa contra as mulheres e protejam a maternidade (com uma licença provisória de alguns meses financiada pelo Estado) e a paternidade (com uma licença provisória de alguns dias financiada pelo Estado).

A vontade soberana do poder constitucional originário impôs a obrigação de o Estado bra-

sileiro legislar e operacionalizar os incentivos específicos para proteger o mercado de trabalho da mulher e, a despeito de a ordem econômica brasileira estar fundada na valorização do trabalho humano (art. 170, *caput*, da CRFB), até hoje o Brasil nada impôs às empresas a título de normas promocionais de proteção do mercado de trabalho da mulher.

Para cobrir essa lacuna, existem projetos de lei em trâmite no Poder Legislativo. O Projeto de Lei (PL) nº 4.857/2009 (Câmara dos Deputados) cria mecanismos de dever de informação anual dos órgãos públicos no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a respeito das estatísticas de participação das mulheres nos cargos de presidência, diretivos ou representativos (art. 6º, §§ 1º e 2º) e de criação de “política de inclusão da mulher, até a devida regularidade da proporção equânime à representatividade social, nas cúpulas e órgãos diretivos” (art. 7º, parágrafo único) (BRASIL, 2009a).

O PL nº 4.857/2009 também determina que toda “instituição, pública ou privada, com apoio do Estado, desenvolverá políticas educativas e de conscientização nas questões de direitos humanos e gênero” (art. 9º) e tipifica o crime de discriminação de gênero como aquele que reduza “a mulher à condição de inferioridade, submetendo-a a constrangimentos, restrições diferenciadas ou humilhações ofensivas à sua dignidade, quer sujeitando-a a condições degradantes de trabalho perante os demais colegas ou inibindo-lhe [...] o acesso e a participação em igualdade de condições”. A pena prevista para o tipo é detenção de seis meses a três anos e multa (art. 11, que inclui o art. 149-A no Código Penal). Será causa de aumento “em 2/3 se a conduta for cometida mediante o emprego de violência física, sem prejuízo de outras modalidades de crimes, contração e/ou repercussão cível” (BRASIL, 2009a).

De acordo com o PL nº 4.857/2009, “[os] Poderes Públicos, empresas ou sociedade com capital público, nos limites de suas competências, estabelecerão dotações orçamentárias específicas educativas e preventivas da discriminação de gênero” (art. 16), podendo haver concessão de “benefícios fiscais e disposição de recursos à estruturação de uma política pública de direitos humanos às empresas e instituições da esfera privada, inclusive aos partidos políticos e às entidades com participação de capital público” (art. 17) (BRASIL, 2009a).

Também há o PL nº 6.653/2009 (Câmara dos Deputados), apensado ao PL nº 4.857/2009, com a disposição expressa de encargo do Estado para “criar mecanismos, políticas públicas e ações positivas, visando acelerar a igualdade de fato entre mulheres e homens, bem como prevenir, coibir e eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres, nas relações de trabalho urbano e rural” (art. 3º, *caput*), incidindo “sobre os processos seletivos, sobre os critérios de avaliação, formação e capacitação

profissional, inclusive para efeito de promoção e exercício de cargos de direção, de confiança, de chefia ou gerência, nas relações de trabalho” (art. 3º, § 2º) (BRASIL, 2009b).

Conforme o PL nº 6.653/2009, as políticas, os programas e as ações a serem instituídos devem ser: “de enfrentamento do sexismo, do racismo e da lesbofobia, para assegurar a incorporação da perspectiva de raça, etnia e orientação sexual nas políticas públicas direcionadas às mulheres”; e “de inclusão da perspectiva geracional nas políticas públicas relacionadas às mulheres” (art. 3º, § 1º). Nesse projeto, há algumas disposições especiais a respeito do compartilhamento das responsabilidades familiares, em que, pelo art. 5º, o Estado deverá promover “medidas que visem amparar mulheres e homens no exercício compartilhado e equilibrado de suas responsabilidades familiares e profissionais, garantindo-lhes o direito ao desenvolvimento pessoal dentro e fora do mercado de trabalho” (BRASIL, 2009b).

A promoção de ações de incentivo à permanência das mulheres no mercado de trabalho, sem prejuízo da vida pessoal e das responsabilidades familiares, é mencionada no art. 15 do PL nº 6.653/2009, em que

[s]erão admitidas medidas temporárias de incentivo à contratação de mulheres, para a garantia da igualdade de oportunidade entre mulheres e homens, mediante: disposições regulamentares adotadas nas áreas de recrutamento, formação, promoção, organização e condições de trabalho; cláusulas de acordos ou convenções coletivas de trabalho e execução de Plano de Igualdade entre mulheres e homens (BRASIL, 2009b).

O mencionado Plano de Igualdade faz parte de um conjunto de medidas, como os planos de ação executados no interior das empresas (art. 17, *caput*); avaliações periódicas internas a respeito da efetividade da igualdade entre

mulheres e homens (art. 18, *caput*); medidas de ação positiva que facilitem a inserção e a permanência das mulheres no mercado de trabalho por meio de negociações coletivas de trabalho: Acordo Coletivo de Trabalho e Convenção Coletiva de Trabalho (art. 19) – neste último ponto, fica expressamente vedado que cláusulas diferenciadas flexibilizem o princípio da irreduzibilidade salarial em prejuízo às trabalhadoras (art. 20) (BRASIL, 2009b).

Sobre a jornada de trabalho, na hipótese de ocorrência de faltas em razão de comprovadamente não existir outro meio de atender à situação de emergência relativa às responsabilidades familiares diretas, “[f]ica vedada a aplicação de penalidades disciplinares” (art. 21). Esse PL sistematiza também um grupo de normas de incentivo à igualdade pelas empresas privadas, com a criação de “um selo distintivo” conferido “às empresas que se destaquem na aplicação de políticas de igualdade de tratamento e de oportunidades para trabalhadoras e trabalhadores” (art. 22), com a facilitação de concessão de financiamentos pelo Estado para as empresas que promovam a igualdade de gênero e a recusa do financiamento requerido, em caso de apuração e comprovação de práticas discriminatórias (art. 23) (BRASIL, 2009b).

Um importante instrumento incluído no PL nº 6.653/2009 é a criação do Cadastro de Empregadores Responsáveis por Atos Discriminatórios para fins de controle e fiscalização da proibição expressa de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo (art. 7º, XXX, da CRFB), a ser gerenciado pelo Ministério do Trabalho nos casos em que, notificadas para atender à regularização de situação relacionada com o descumprimento da lei, as empresas não tenham sustado, no prazo assinalado, a prática discriminatória detectada pela fiscalização (art. 24). Medidas de combate ao assédio sexual

e moral estão previstas nos arts. 25 a 30 do PL, com inclusão de dois dispositivos na CLT que tratam tais condutas como motivo para a dispensa por justa causa se cometido pelo empregado (art. 30, incluindo a alínea *m* ao art. 482) e também para a rescisão indireta do contrato de trabalho pela empregada ou empregado que sofreu o assédio (arts. 28 e 29, com modificação da redação do § 3º do art. 483 e inclusão da alínea *h* ao art. 483). Independentemente da assistência de creche a filhos de trabalhadores, prevista no art. 7º, XXV, da CRFB, deverão ser “criadas creches visando permitir às empregadas e aos empregados o exercício compartilhado e em igualdade de condições”, a serem instaladas e mantidas em corresponsabilidade entre o Estado e a empresa (art. 31) (BRASIL, 2009b).

O art. 34 do PL nº 6.653/2009 acrescenta um capítulo à CLT, criando a Comissão Interna de Promoção da Igualdade (incluindo os arts. 441-A a 441-H) em empresas de médio e grande porte, cuja competência é promover a igualdade de gênero, o combate às práticas e políticas discriminatórias nas relações e no ambiente de trabalho, por meio das seguintes atribuições (art. 441-D): “realizar diagnóstico anual sobre as condições relativas à questão de gênero, raça e etnia nas relações e ambiente de trabalho da empresa”; “elaborar o Plano de Igualdade que possibilite o enfrentamento e a solução dos problemas identificados, de acordo com as instruções expedidas pelo Poder Público”; “avaliar o cumprimento dos compromissos assumido no Plano de Igualdade, após um ano de sua execução”; “combater o assédio sexual e o assédio moral”; “divulgar informações relativas à questão de gênero, raça e etnia no ambiente de trabalho” (BRASIL, 2009b).

Há previsão normativa sobre a inversão do ônus da prova em processo judicial sobre o descumprimento do princípio da igualdade e, “em especial, pedidos de reparação de danos

fundados em alegação de assédio sexual ou assédio moral” (art. 36, conferindo a inclusão do parágrafo único ao art. 818 da CLT), caracterizando-se “nula a dispensa de empregados e empregadas [...] com pedidos relacionados [ao] princípio da igualdade e demais dispositivos [da] lei” (art. 38), exceto em caso de falta grave (art. 38, § 2º) (BRASIL, 2009b).

Por fim, sobre o tema, também está em trâmite o PL nº 136/2011 (Senado Federal), com várias disposições muito parecidas com as do PL nº 6.653/2009 a respeito do combate à discriminação de gênero e criação de políticas e ações afirmativas que observem a transversalidade da questão de gênero (a forma como são atingidas mulheres e homens, direta ou indiretamente); “o compartilhamento equânime das responsabilidades nas esferas privada e pública, especialmente no âmbito profissional”; “a conciliação entre a vida pessoal, familiar e laboral, visando à eliminação das tensões decorrentes da múltipla inserção social de mulheres e homens”; e “a igualdade de oportunidades” (acesso, permanência, formação, promoção e remuneração) (BRASIL, 2011).

Enquanto não houver a aprovação dos mencionados PLs, persiste a omissão infraconstitucional para conferir densidade normativa ao art. 7º, XX, da CRFB.

4 A solução normativa: qual é o tratamento das omissões inconstitucionais e qual é a inovação para esse tratamento?

A CRFB pretendeu, no art. 7º, XX, garantir à mulher igualdade real de oportunidades por meio da adoção de medidas compensatórias (ações afirmativas ou discriminações positivas) que minorassem ou mesmo sanassem as desvantagens que as mulheres enfrentam no

ingresso e durante seu percurso no mercado de trabalho (DELGADO; CAPPELLIN; SOARES, 2000, p. 8).

Antes de proceder à classificação da norma quanto à sua eficácia, vale a pena traçar um breve histórico da classificação das normas constitucionais em geral. Ruy Barbosa foi o primeiro no Brasil a tratar da classificação das normas constitucionais de acordo com a sua eficácia, dividindo-as em normas autoaplicáveis e não autoaplicáveis (BARROSO, 2008, p. 64). Depois vieram várias outras classificações, como a que defende que as normas constitucionais podem ser de eficácia plena, que não dependem de lei regulamentadora para serem imediatamente aplicadas; de eficácia contida, que podem ser aplicadas de imediato, mas a lei posterior poderá balizar os termos da sua aplicação; ou de eficácia limitada, que não podem ser aplicadas por ausência de lei regulamentadora (SILVA, 2012, p. 266).

De acordo com essas classificações, a proteção ao mercado de trabalho da mulher seria um direito social fundamental não autoaplicável ou de eficácia limitada, pois condiciona a sua aplicação aos incentivos específicos criados por lei regulamentadora. Não se pode desconsiderar, porém, que há outras classificações possíveis, inclusive a que mais se coaduna com o art. 5º, § 1º, da CRFB, no sentido de que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Entre as leis posteriores à CRFB com o pretenso intuito de proteger o trabalho da mulher, podem-se citar as Leis nºs 9.029/1995, 9.799/1999, 11.770/2008, 12.812/2013, 12.873/2013, 13.146/2015 e 13.257/2016, já explanadas em tópico anterior, sendo as Leis nºs 9.029/1995 e 9.799/1999 as mais citadas entre as que legislaram sobre o art. 7º, XX, da CRFB. Entretanto, embora de inegável importância, tais leis trataram apenas do conteúdo proibitivo à discriminação negativa contra a mulher, estando omissas quanto ao conteúdo promocional da norma.

A CRFB prevê a garantia fundamental do Mandado de Injunção (art. 5º, LXXI) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (art. 103, § 2º). Vale destacar que a CRFB foi a primeira norma no Brasil a instituir os remédios constitucionais adequados para o tratamento da inconstitucionalidade por omissão. Desse modo, se o intérprete não puder encontrar a densidade normativa suficiente para aplicação do art. 7º, XX, da CRFB, o tratamento das omissões inconstitucionais poderá ser ativado para a adequada integralização do sistema.

A situação de cometimento de inconstitucionalidade por omissão do Poder Legislativo é passível de correção pelo Poder Judiciário. Barroso (2008, p. 75) adverte que o poder discricionário do Poder Legislativo se restringe apenas à legislação que não é exigida pelo Poder Constituinte na Constituição. Por sua vez, Streck (2006, p. 138) afirma que a concretização da norma constitucional implica superar o positivismo jurídico,

pois esse sistema ocasionava o afastamento da discussão jurídica das questões concretas da sociedade. O mesmo autor defende que a consideração do ato de interpretar e de aplicar a norma como dois momentos distintos é equívoca, pois a linguagem não é uma terceira coisa entre o sujeito (cognoscente) e o objeto (cognoscível), mas sim um liame que torna a compreensão um ato prévio à argumentação – “a compreensão antecede qualquer argumentação, porque lhe é condição de possibilidade” (STRECK, 2006, p. 180).

O ato integrado da compreensão da norma como apreensão do seu sentido permite a imediata possibilidade da sua aplicação ao caso concreto apresentado. Streck (2006, p. 142) refere-se a esse fenômeno como *hermenêutica da facticidade*, capaz de encontrar a construção de respostas na própria Constituição e de resgatar o mundo prático sequestrado pelo *fictionismo* positivista. E argumenta também que o pensamento jurídico se tem dedicado à elaboração teórica das dificuldades que sua interpretação e aplicação oferecem tanto na determinação de seu conteúdo quanto na de sua eficácia (STRECK, 2014, p. 354).

Após fazer uma breve revisão bibliográfica sobre as várias classificações doutrinárias das normas constitucionais quanto à sua eficácia, Sarlet (2010a, p. 252) entende que há dois tipos de normas constitucionais, de acordo com a sua densidade normativa. As normas constitucionais de alta densidade normativa são as normas dotadas de suficiente normatividade para aptidão na geração de efeitos, diretamente e sem a intervenção do legislador ordinário; por sua vez, as normas constitucionais de baixa densidade normativa não são dotadas de normatividade suficiente para gerar efeitos principais, de forma direta, mas geram efeitos, pois todas as normas constitucionais possuem uma normatividade mínima. O grau de eficácia dessa última norma é diretamente proporcional ao grau de densidade normativa que possui, pois são de igual modo diretamente aplicáveis nos limites de sua normatividade.

A ausência de densidade normativa conferida pelo legislador ordinário não pode retirar a eficácia de um direito social fundamental conferido pelo Constituinte originário, notadamente porque, até mesmo os princípios, dotados de alto grau de generalidade e abstração, gozam de aplicabilidade imediata mediante a atividade concretista do intérprete. Por força do art. 5º, § 1º, da CRFB, o Poder Judiciário não apenas é obrigado a assegurar a plena eficácia dos direitos fundamentais, mas também autorizado a remover eventual lacuna oriunda da falta de concretização legislativa ordinária (GRAU, 1997, p. 312), dado que o próprio sistema fornece as ferramentas para isso, como os direitos decorrentes do regime e dos princípios adotados pela CRFB (art. 5º, § 2º), os direitos que visem à melhoria da condição social dos trabalhadores (art. 7º, *caput*)

(BRASIL, [2020a]), as fontes de jurisprudência, analogia, equidade e outros princípios e normas gerais de Direito, principalmente do Direito do Trabalho – e também de acordo com os usos e costumes e o Direito Comparado (art. 8º da CLT) (BRASIL, [2019]), a analogia, os costumes e os princípios gerais de Direito (art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) (BRASIL, [2018]).

Assim, o Judiciário está investido do poder-dever de aplicar as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, com variadas fontes em caso de lacuna, conforme o próprio texto da lei preconiza, inclusive vinculando pessoas públicas e privadas, físicas e jurídicas, quanto ao seu teor. Trata-se da chamada eficácia vertical e horizontal dos direitos fundamentais. Sobre o tema, Sarlet (2010b, p. 23) demonstra a existência de uma eficácia horizontal dos direitos fundamentais, vinculando a esfera das relações entre atores privados, e de uma eficácia vertical dos direitos fundamentais, em relação aos agentes estatais, advertindo para o fato de as relações entre particulares estarem cada vez mais marcadas pelo exercício de poder econômico e social, o que acaba por evidenciar situações de desequilíbrio de poder, chegando a uma verticalidade similar e até mais notável do que a encontrada nas relações entre particulares e Estado.

O mesmo autor preconiza que essa é a posição da doutrina dominante no Brasil, assim como do próprio Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer que a obrigação de aplicação imediata das normas de direitos fundamentais (compreendida como uma independência de prévia regulamentação legal e, portanto, como afirmação da plenitude da eficácia dessas normas) também abrange eficácia e aplicabilidade direta na esfera das relações entre particulares (SARLET, 2010b, p. 25). Não poderia ser diferente, pois as normas constitucionais que preceituam os direitos fundamentais, tão caros à sociedade, não mereceriam ser consideradas meras sugestões ou conselhos – ou mandados de otimização, como se diz comumente na doutrina de hermenêutica constitucional.

Nesse sentido, Barroso (2008, p. 69) afirma que toda norma jurídica tem a característica da imperatividade, dotada de força jurídica cogente e não apenas força moral; assim, se as normas constitucionais são não apenas normas jurídicas, como têm um caráter hierarquicamente superior, “como podem ser consideradas mero ideário sem eficácia jurídica?”. A chamada doutrina da efetividade das normas constitucionais surgiu para que a Assembleia Constituinte de 1988 não falhasse na composição da Constituição como mera declaração programática para que pudesse se transformar em efetivo instrumento de concretização de direitos. Barroso (2008, p. 76) acentua que essa doutrina teve sucesso, na medida em que promoveu três mudanças de paradigma na teoria e na prática do Direito Constitucional no País: nos planos jurídico, científico e institucional.

No plano jurídico, a Constituição passou a ser dotada de normatividade plena, com a regra da aplicabilidade direta e imediata, tornando-se fonte de direitos e obrigações; no plano científico ou dogmático, o Direito Constitucional foi reconhecido como ramo autônomo e específico, saindo do campo do discurso puramente político ou sociológico; no plano institucional, a Constituição conferiu ao Poder Judiciário um papel destacado na concretização das normas constitucionais. A partir de então, a efetividade passou a ser considerada como princípio constitucional, elencado como tradutor da mais notável preocupação do constitucionalismo atual (BARROSO, 2009, p. 301). Por meio dele, o intérprete constitucional deve ter compromisso com a efetividade da Constituição, prestigiando, entre todas as interpretações plausíveis, a que permita a atuação da vontade constitucional e evite a não autoaplicabilidade da norma ou a ocorrência de omissão do legislador (BARROSO, 2009, p. 375-376).

A efetividade é vista como princípio garantidor da eficácia social da norma. A eficácia social é um contraponto à visão da eficácia meramente jurídica, a qual esbarrava em alguns empecilhos até chegar à eficácia social em razão da limitação de variadas ordens que impediam as possibilidades de aplicação. O princípio da efetividade proclama o reconhecimento da força normativa da Constituição, cujas normas são todas dotadas de imperatividade e sua inobservância deve deflagrar os mecanismos próprios de coerção. Trata-se de conferir concretude real e fática aos comandos abstratos da norma constitucional.

O efeito de conferir densidade à norma constitucional advém da utilização de dois métodos hermenêuticos: o método hermenêutico-concretizador criado por Konrad Hesse, que confere primado ao texto constitucional, com base no qual o intérprete extrai o significado do enunciado – mas sem perder de vista o problema prático – a fim de concretizar o conteúdo material da norma, cuja relação entre o texto e o contexto, com a mediação criadora do intérprete, é denominada *círculo hermenêutico* ou *movimento de ir e vir* (CANOTILHO, 2003, p. 1.212); e o método normativo-estruturante (criado por Friedrich Müller), que também é concretista e pode ser considerado um complemento do método hermenêutico-concretizador, ao entender que a norma a ser concretizada não está inteiramente no texto, mas é o resultado entre este e a realidade, de modo que o texto de um preceito jurídico é apenas a parte descoberta do *iceberg* normativo, pois a norma compreende o texto e o domínio normativo, que é a realidade social (CANOTILHO, 2003, p. 1.213).

Portanto, a inovação para o tratamento das omissões inconstitucionais, como é o caso da ausência de lei regulamentadora dos incentivos específicos de proteção do mercado de trabalho da mulher, é a utiliza-

ção de outras fontes para suprir a lacuna da densidade normativa do direito social fundamental, tais como o Direito Internacional e o Direito Comparado – torna-se relevante registrar, aliás, que está expressamente prevista no art. 8º da CLT a utilização do Direito Comparado como fonte normativa em caso de ausência de disposições legais.

Logo, se há uma norma de direito fundamental que necessite de densidade normativa para aplicação imediata, a cláusula aberta do § 2º do art. 5º da CRFB funciona como uma baliza atrativa de normas internacionais, previstas tanto em tratados quanto em recomendações, declarações ou resoluções, normas rígidas ou flexíveis, cogentes ou de *soft law*, e fontes do Direito Comparado.

De forma metafórica, para melhor compreensão, o art. 5º, § 2º, da CRFB funciona como um ímã com aptidão para atrair toda e qualquer norma internacional ou de Direito Comparado capaz de conferir densidade normativa a direito fundamental carente de regulamentação para aplicação imediata.

No balizamento da aplicação dessa inovação de tratamento das omissões constitucionais, há dois requisitos cumulativos para a concretização da atratividade constitucional capaz de conferir o caráter cogente das normas internacionais ou de Direito Comparado que, em regra, não a possui: a existência de norma definidora de direito social fundamental carente de normatividade suficiente para a aplicação imediata, gerando a situação de omissão inconstitucional; e a existência de fonte de norma internacional ou de Direito Comparado que esteja de acordo com os direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição, independentemente de ratificação.

5 Conclusão

Embora sejam de inegável importância, as Leis nºs 9.029/1995 e 9.799/1999, comumente citadas como regulamentadoras do art. 7º, XX, da CRFB, trataram apenas do conteúdo proibitivo à discriminação contra a mulher, não podendo ser reconhecidas como leis que destinaram “incentivos específicos”, expressão que supõe normas de conteúdo promocional.

Os resultados apresentados com base na utilização das técnicas da hermenêutica constitucional concretista validaram a hipótese de que, enquanto a omissão inconstitucional não for suprida pelo Poder Legislativo mediante a aprovação dos PLs nºs 4.857/2009, 6.653/2009 e 136/2011 e pelo Poder Judiciário mediante o tratamento das omissões inconstitucionais, as fontes de Direito Internacional e de Direito Comparado podem

ser utilizadas como integrativas da ausência de norma regulamentadora para fins de concretização do direito social fundamental de proteção do mercado de trabalho da mulher mediante incentivos específicos.

Como parâmetro, deverão ser observados dois requisitos cumulativos: a existência de norma definidora de direito social fundamental carente de normatividade suficiente para a aplicação imediata, gerando a situação de omissão inconstitucional; e a existência de fonte de norma internacional ou de Direito Comparado que esteja de acordo com os direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição, independentemente de ratificação.

Sobre a autora

Alyane Almeida de Araújo é mestra em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil; doutoranda em Direitos Sociais na Université de Lille, Lille, Hauts-de-France, França; especialista em Direito Internacional pela UFRN, Natal, RN, Brasil; especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Uniderp-LFG, Natal, RN, Brasil; graduada em Direito pela UFRN, Natal, RN, Brasil; servidora do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região, Natal, RN, Brasil.
E-mail: alyane@gmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

ARAÚJO, Alyane Almeida de. Quando promover é não discriminar: a omissão relativa às normas de proteção do mercado de trabalho da mulher no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 151-169, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p151

(APA)

Araújo, A. A. de (2021). Quando promover é não discriminar: a omissão relativa às normas de proteção do mercado de trabalho da mulher no Brasil. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 58(229), 151-169. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p151

Referências

ARAÚJO, Alyane Almeida de. *Corresponsabilidade familiar e proteção do mercado de trabalho da mulher: o sistema internacional da OIT como fonte integrativa da garantia constitucional*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte,

Natal, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/23581>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Temas de direito constitucional*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. t. 3.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.857, de 2009*. Cria mecanismos para coibir e prevenir a discriminação contra a mulher, garantindo as mesmas oportunidades de acesso e vencimentos, nos termos dos arts. 1º, inciso III, 3º, I e IV, bem como arts. 4º, incisos II e IX e 5º, inciso I, da Constituição Federal [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=426524>. Acesso em: 20 nov. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 6.653, de 2009*. Cria mecanismos para garantir a igualdade entre mulheres e homens, para coibir práticas discriminatórias nas relações de trabalho urbano e rural, bem como no âmbito dos entes de direito público externo, das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, amparando-se na Constituição da República Federativa do Brasil [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=464901>. Acesso em: 20 nov. 2020.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

_____. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

_____. *Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

_____. *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213compilado.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

_____. *Lei nº 9.029, de 13 de abril de 1995*. Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9029.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

_____. *Lei nº 9.799, de 26 de maio de 1999*. Insere na Consolidação das Leis do Trabalho regras sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9799.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

_____. *Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008*. Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Brasília, DF: Presidência da República, [2016a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11770.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

_____. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, [2020c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

_____. *Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016*. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal),

a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

_____. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 136, de 2011*. Estabelece medidas de proteção à mulher e garantia de iguais oportunidades de acesso, permanência e remuneração nas relações de trabalho no âmbito rural e urbano. Brasília, DF: Senado Federal, 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99668>. Acesso em: 20 nov. 2020.

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

CAPPELLIN, Paola. Ações afirmativas: uma estratégia para corrigir as desigualdades entre homens e mulheres. In: LIGOCKI, Malô Simões Lopes; LIBARDONI, Marlene (coord.). *Discriminação positiva – ações afirmativas: em busca da igualdade*. 2. ed. São Paulo: CFEMEA: ELAS, 1996. p. 13-31. Disponível em: https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/discriminacao_positiva_acoes_afirmativas_2edicao.pdf. Acesso em: 20 nov. 2020.

DELGADO, Didice G.; CAPPELLIN, Paola; SOARES, Vera (org.). *Mulher e trabalho: experiências de ação afirmativa*. São Paulo: ELAS: Boitempo, 2000.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil*. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2018. (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 38). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf. Acesso em: 20 nov. 2020.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Women at work: trends 2016*. Geneva: International Labour Office, 2016. Disponível em: https://www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_457317/lang--en/index.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

LIGOCKI, Malô Simões Lopes. Incentivos ao trabalho da mulher: estudo comparativo na legislação em diversos países. In: LIGOCKI, Malô Simões Lopes; LIBARDONI, Marlene (coord.). *Discriminação positiva – ações afirmativas: em busca da igualdade*. 2. ed. São Paulo: CFEMEA: ELAS, 1996. p. 35-71. Disponível em: https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/discriminacao_positiva_acoes_afirmativas_2edicao.pdf. Acesso em: 23 nov. 2020.

MACHADO, Cecília; PINHO NETO, Valdemar Rodrigues de. *The labor market consequences of maternity leave policies: evidence from Brazil*. [São Paulo]: FGV Repositório Digital, 2016. (Coleção RP/PPA – Papers). Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17859>. Acesso em: 23 nov. 2020.

MULHERES perdem trabalho após terem filhos. [S. l.]: FGV, [2019?]. 1 vídeo (44 seg). Disponível em: <https://portal.fgv.br/think-tank/mulheres-perdem-trabalho-apos-terem-filhos>. Acesso em: 23 nov. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher – Cedaw 1979. In: FROSSARD, Heloisa (org.). *Instrumentos internacionais de direitos das mulheres*. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. p. 14-32. (Série Documentos). Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf. Acesso em: 23 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Constituição da Organização Internacional do Trabalho*. [Montreal]: OIT, [1946]. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/centro-de-informacoes/documentos/WCMS_336957/lang--pt/index.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

_____. *Convenção n. 100: igualdade de remuneração de homens e mulheres trabalhadores por trabalho de igual valor*. [Genebra]: OIT, 1951. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235190/lang--pt/index.htm#note. Acesso em: 23 nov. 2020.

_____. *Convenção n. 103: amparo à maternidade*. [Genebra]: OIT, 1952. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235193/lang--pt/index.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

_____. *Convenção n. 111: discriminação em matéria de emprego e ocupação*. [Genebra]: OIT, 1958. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/temas/normas/WCMS_235325/lang--pt/index.htm. Acesso em: 23 nov. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010a.

_____. Neoconstitucionalismo e influência dos direitos fundamentais no direito privado: algumas notas sobre a evolução brasileira. In: _____ (org.). *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. 3. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010b. p. 13-36.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. Da interpretação de textos à concretização de direitos: a incidibilidade entre interpretar e aplicar a partir da diferença ontológica (*ontologische differentz*) entre texto e norma. In: COPETTI, André; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (org.). *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: Unisinos, 2006. p. 137-180.

_____. *Verdade e consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas*. 5. ed. rev., modificada e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

Participação da pessoa com deficiência intelectual ou mental curatelada no processo eleitoral brasileiro

O direito político de ser votada

ELIZABETE APARECIDA PEREIRA

Resumo: Analisa-se o direito político de candidatura da pessoa com deficiência intelectual ou mental curatelada, instituído pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, internalizada no Brasil como emenda constitucional. Problematisa-se como tal direito subsiste à regra de sua perda ou suspensão por incapacidade civil absoluta, prevista no art. 15, II, da Constituição da República Federativa do Brasil. Parte-se da contextualização dos direitos políticos das pessoas com deficiência e passa-se à análise da temática nas Constituições brasileiras, na Convenção e na Lei nº 13.146/2015 no que se refere às alterações promovidas no regime das incapacidades, com reflexos na curatela para as deficiências intelectual e mental. Os resultados da revisão bibliográfica, legislativa e jurisprudencial evidenciam descompassos entre a Lei Brasileira de Inclusão, a Convenção que lhe dá suporte e o texto constitucional, bem como a ausência de enfrentamento do assunto pelos tribunais.

Palavras-chave: Eleições. Candidatura. Deficiência. Capacidade. Acessibilidade.

Participation of the person with intellectual/mental disability supported in the Brazilian electoral process: the political right to be voted

Abstract: It analyzes the political right of candidacy of the person with intellectual or mental disability under guardianship, instituted by the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities, internalized in Brazil as a constitutional amendment. It is questioned how such right subsists the rule of its loss or suspension due to absolute civil

Recebido em 11/9/20
Aprovado em 9/11/20

incapacity, foreseen in art. 15, II, of the Constitution of the Federative Republic of Brazil. It starts from the contextualization of the political rights of people with disabilities, goes on with an analysis of the theme in the Brazilian Constitutions, in the Convention and in Law n. 13.146/2015 with regard to the changes promoted in the disability regime, with reflexes in the curator for the disabled, intellectual and mental disabilities. The results of the bibliographic, legislative and jurisprudential review show mismatches between the Brazilian Inclusion Law, the Convention that supports it and the constitutional text, as well as the lack of confrontation of the subject by the courts.

Keywords: Elections. Candidacy. Disability. Capacity. Accessibility.

1 Introdução

No contexto de direitos fundamentais, igualdade e participação política, desponta o interesse pelo direito da pessoa com deficiência de votar e ser votada, sobretudo a partir da Convenção Internacional sobre os direitos desses sujeitos, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 13/12/2006 e internalizada no ordenamento jurídico brasileiro com *status* de emenda constitucional (EC), nos termos do art. 5º, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (BRASIL, [2020a]).

Na esteira desse Tratado¹, que assegurou a participação efetiva e plena da pessoa com deficiência na vida política e pública em igualdade de oportunidades com outras pessoas, sobreveio a Lei nº 13.146, de 6/7/2015, ou Lei Brasileira de Inclusão (LBI). Todavia, notadamente para a pessoa com deficiência curatelada, esse diploma conferiu apenas o direito de votar, mas não o de ser votada.

A restrição a ser votada baseia-se na ideia de que a pessoa com deficiência, uma vez curatelada, seria considerada relativamente incapaz para a prática de certos atos, entre os quais o de participar diretamente na vida pública e política. Entretanto, a questão exige enfrentamento pela doutrina e jurisprudência porque, segundo a Convenção, a deficiência não afeta a capacidade legal. Assim, a legislação infraconstitucional estaria a desdizer a própria Convenção, ao ferir o princípio de acessibilidade em sua vertente atitudinal.

¹ O termo é usado genericamente, englobando as espécies Convenções, Pactos, Cartas e demais acordos internacionais (PIOVESAN, 2017).

Sem a pretensão de esgotar o debate e com o objetivo de chamar a atenção para um tema que – à exceção de curta nota de um único jurista – ainda não foi devidamente tratado pela doutrina, o artigo analisa o direito político de candidatura de pessoa com deficiência intelectual ou mental curatelada, à luz da Convenção Internacional internalizada no ordenamento brasileiro.

Se o direito ao voto é uma via de mão dupla – votar e ser votado –, nesse sentido será analisado o princípio da acessibilidade em sua vertente atitudinal, especificamente nas duas categorizações da deficiência – intelectual e mental. O censo demográfico de 2010 apontou 2.611.536 pessoas sob tal condição, perfazendo 1,4% da população brasileira², o que por si só justifica a relevância do estudo.

Problematizando em que medida o direito ao voto é efetivado, as hipóteses levantadas seriam as de que a Convenção assumiu a capacidade legal para a candidatura sob o viés conglobante (direito e exercício), olvidando a realidade fática; ou apenas de direito, a demandar apoios para seu exercício.

Após uma breve contextualização dos direitos políticos da pessoa com deficiência, avaliam-se esses direitos nas constituições brasileiras anteriores à de 1988. Em seguida, no contexto da CRFB, da mencionada Convenção Internacional e da LBI, analisam-se as alterações promovidas no regime das incapacidades, com reflexos espe-

²Os dados de 2010 foram relidos em 2018 com a aplicação da linha de corte sugerida pelo Grupo de Washington para análise dos dados sobre pessoas com deficiência (respostas de “muita dificuldade em uma ou mais questões”, e não mais “alguma dificuldade em uma ou mais questões”), o que reduziu o número captado pelo Censo de 2010 de 23,9% para 6,7% da população brasileira com algum tipo de deficiência, não mais correspondendo a quarenta e cinco milhões, seiscentos e seis mil e quarenta e oito pessoas. Porém, a linha de corte não foi aplicada às deficiências tratadas neste artigo, pois a opção de resposta ao quesito era restrita às opções “sim” e “não” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018).

cíficos para a pessoa com deficiência intelectual ou mental curatelada.

Adotando-se metodologicamente a revisão bibliográfica fulcrada em doutrina e legislação, bem como a jurisprudência sobre o tema, os resultados evidenciam a ausência de enfrentamento prático do assunto e o desafio da acessibilidade atitudinal do sufrágio passivo. Em relação à participação política das pessoas com deficiência intelectual ou mental no processo eleitoral brasileiro, observa-se um descompasso entre a LBI, a Convenção que lhe dá suporte, a CRFB (art. 15, II) e a capacidade legal desses sujeitos na realidade.

2 Breve contextualização dos direitos políticos

Segundo Torres (2001), a reflexão sobre direitos políticos deve considerar o conceito atual de cidadania, que compreende tanto os direitos fundamentais, sociais e econômicos quanto os difusos.

Sob a perspectiva histórica, os direitos políticos sucederam-se à afirmação dos direitos de liberdade, compreendidos não apenas na dimensão negativa (não-impedimento), mas também positiva (autonomia), o que acarretou uma participação cada vez mais ampla dos membros das comunidades no poder político (BOBBIO, 2004, p. 20). Pautados na limitação do poder do Estado em face do indivíduo, tais direitos têm caráter individual e compõem a primeira dimensão de direitos. Antecederam os direitos sociais, culturais e econômicos (saúde, educação, trabalho, assistência social), denominados direitos de segunda dimensão, que exigem prestações positivas do Estado. Além desses direitos, emergiram os direitos de terceira dimensão, que expressam valores referentes à solidariedade e à fraternidade, como o direito

ao desenvolvimento, à autodeterminação dos povos, à paz, ao meio ambiente e à qualidade de vida, à conservação e utilização do patrimônio comum da humanidade – histórico e cultural – e à comunicação. Contemporaneamente, já se menciona outro elenco de direitos, os relativos aos efeitos dos avanços tecnológicos, sobretudo no campo da bioética.

Na óptica do parlamentar Simon (2008, p. 84), os direitos políticos dizem respeito “à participação do indivíduo na vida social e, especialmente, na gestão do Estado. [...] [guardando relação com] o espaço que cada Ordem Política e Jurídica determinada concede a uma pessoa, para que ela participe da composição dos organismos de poder estatal e da formação da opinião pública”.

O direito de votar está na essência dos direitos políticos, sendo completado pelo direito de ser votado. Ambos, conquanto situados no âmbito de processo eleitoral, nele não se esgotam, pois os direitos políticos também compreendem

o conjunto de regras e princípios que regem o direito ao sufrágio (direito de votar e ser votado) e suas manifestações, tais como: o direito à associação e reunião, ao pluralismo político, ao voto regular e universal, à igualdade de condições para a participação e para representação política e o direito à liberdade de expressão e informação (DIAS, 2016, p. 104).

Ao presente estudo interessa o direito político de sufrágio passivo da pessoa com deficiência intelectual ou mental curatelada, por declaração de incapacidade civil relativa.

3 Um olhar sobre a pessoa com deficiência

Em perspectiva histórica, o tratamento dispensado à pessoa com deficiência nunca foi unívoco, tampouco estanque, transitando, por vezes simultaneamente, entre atitudes de rejeição e aceitação (AGUADO DÍAZ, 1995; PESSOTTI, 1984).

Do extermínio de crianças disformes na Grécia e em Roma, migrou-se para uma postura de tolerância na transição da Idade Antiga para a Idade Média em decorrência da expansão do cristianismo, que retirou o deficiente da condição de objeto e o reconheceu como pessoa, detentora de alma e destinatária de caridade. Entretanto, esse olhar não impediu que pessoas com deficiência intelectual fossem condenadas pela Inquisição juntamente com os loucos, dos quais ainda não se distinguiam. Na Idade Moderna, o enfoque teológico deu lugar à abordagem clínica, que apenas converteu o antigo inquisidor religioso em um novo “exorcista”, sob a autoridade não mais eclesíastica, mas pseudocientífica. Assim, da exclusão (por meio de

rejeição, abandono e extermínio) passou-se à tolerância caritativa e ao processo de segregação, via institucionalização, que somente foi convertido em integração da pessoa com deficiência na sociedade a partir do desenvolvimento da psicologia como ciência.

Após a Segunda Guerra, os nascidos sem deficiência e mutilados em combates foram agregados aos que adquiriram deficiência com acidentes de trabalho nas indústrias. Ademais, a preocupação em proteger a humanidade das barbáries do holocausto motivou, em 1945, a criação de uma autoridade internacional, a ONU, vocacionada à promoção dos direitos humanos. Em 1948, a ONU aprovou a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), documento revestido da qualidade de recomendação, que inspirou a elaboração de outros documentos internacionais relevantes, dotados de força vinculante³.

Na década de 1960, em oposição às práticas sociais que excluía as pessoas com deficiência de qualquer atividade simplesmente por considerá-las inválidas e inúteis para a sociedade, ganhou força o movimento de integração, sedimentado no modelo médico da deficiência (SASSAKI, 1997, p. 29). Teoricamente, esse modelo perdurou até a década de 1990, quando despontou o movimento de inclusão, que visa à equalização de oportunidades para as pessoas com deficiência. A Declaração de Salamanca, adotada em Assembleia Geral em 1994, foi um dos marcos iniciais do movimento que culminou com a aprovação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em 2006, erigindo um novo viés de abordagem, denominado *modelo social de deficiência*.

Do ponto de vista conceitual, tudo transcorreu com atraso no Brasil, que ainda hoje preserva na Constituição a equivocada expressão “pessoa portadora de deficiência”, indicativa de uma condição agregada, pois o verbo “portar” sugere ação que pode ser retificada. A terminologia adequada é “pessoa com deficiência”, pois deficiência não é algo que se porta ou carrega durante determinado tempo como se fosse um simples objeto (PEREIRA; RIBEIRO, 2014, p. 210), mas é parte integrante da identidade da pessoa, que não pode dela se desfazer ao seu alvitre.

Referida na Convenção de Nova Iorque, a expressão “pessoa com deficiência” foi assumida pela LBI (BRASIL, [2020c]). Em ambos os documentos, consta a conceituação de pessoa com deficiência como aquela com impedimento(s) de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que em interação com uma ou mais barreiras, pode(m) obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igual-

³ Merecem destaque o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966 (INSTRUMENTOS..., 2006).

dade de condições com outras pessoas⁴. Desse conceito de deficiência emerge a distinção entre as limitações de natureza intelectual e as de natureza mental, crucial para o presente estudo, que tece um recorte de análise dos direitos políticos para essas duas categorizações, pois a especificidade da deficiência pode ir de encontro à capacidade para o exercício de direitos políticos.

Assim, no plano infralegal, ainda carece de ajuste a definição de pessoa com deficiência do Decreto nº 3.298, de 20/12/1999 (BRASIL, [2019]), que trata deficiência intelectual como sinônimo de deficiência mental, sem considerar a verdadeira essência deste descritor⁵. Na realidade, tal sinonímia foi superada pela Declaração de Montreal sobre Deficiência Intelectual, aprovada em 6/10/2004 pela Organização Mundial da Saúde e Organização Pan-Americana de Saúde (2004). Na ocasião, a deficiência mental revestiu-se de caráter psicossocial, para referir aspectos relacionados ao sistema nervoso. À deficiência intelectual remanesceu a conceituação conferida pela hoje denominada American Association on Intellectual and Developmental Disabilities, como

funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação antes dos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas [autonomia e vida familiar], tais como: a) comunicação; b) cuidado pessoal; c) habilidades sociais; d) utilização dos recursos da comunidade; e) saúde e segurança; f) habilidades acadêmicas; g) lazer; e h) trabalho (BRASIL, [2019]).

A deficiência é reconhecida em sua diversidade: pode ser congênita ou adquirida, isolada ou cumulativa, ter maior ou menor intensidade e independe da faixa etária. Em âmbito mundial, a ONU estima que 10% da humanidade são pessoas com deficiência, totalizando mais de seiscentos e cinquenta milhões de indivíduos (UNITED NATIONS, 2007).

O Relatório Mundial da Deficiência da Organização Mundial da Saúde (2012) aborda a questão sob a perspectiva dos direitos humanos, ressaltando a suscetibilidade da pessoa com deficiência a violências, abusos, exploração, perda de autonomia em esterilização involuntária, a desigualdades de acesso a trabalho e a serviços de educação e saúde. A

⁴ A definição converge para o modelo social de deficiência, que não situa essa condição na pessoa, redirecionando-a para o entorno, sob um enfoque multidimensional. O § 1º do art. 2º e seus incisos corroboram que a avaliação, quando necessária, será biopsicossocial, feita por equipe multiprofissional e interdisciplinar, tendo em conta impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo; fatores socioambientais, psicológicos e pessoais; a limitação no desempenho de atividades e a restrição de participação (BRASIL, [2020c]).

⁵ Todavia, o regulamento ainda se reveste de utilidade, pois consagra as outras categorias previstas pela Convenção de Nova Iorque, disciplina as deficiências de ordem física, visual, auditiva e menciona também a deficiência múltipla.

pessoa com deficiência não deixa de ser pessoa em razão de sua condição (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 2005, p. 67). Portanto, da correta expressão *pessoa com deficiência* decorre, obviamente, que o deficiente é, antes de tudo, pessoa, o que o iguala em dignidade e direitos aos demais. A DUDH, os pactos internacionais sobre Direitos Civis e Políticos, bem como sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais impulsionaram a elaboração de outros documentos internacionais de proteção a sujeitos específicos, a exemplo da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (SILVA; PEREIRA, 2018).

Antes de detalhar os direitos políticos consagrados à pessoa com deficiência nesse documento convencional, vale a pena recapitular o que está previsto sobre o tema na CRFB e nas constituições brasileiras que a precederam.

4 Direitos políticos consagrados à pessoa com deficiência na ordem constitucional brasileira

O ponto de partida de abordagem dos direitos políticos deve ser a Constituição, pois é nela que inicialmente se situam. Nas Constituições brasileiras são escassos os dispositivos específicos atinentes às pessoas com deficiência. Prevalcem as previsões que, ao mencionar toda e qualquer pessoa, acabam por dizer respeito a tais indivíduos como sujeitos de direitos. Interessa ao presente estudo as previsões constitucionais relacionadas à (in)capacidade civil, que sem dúvida afetam as pessoas com deficiência, notadamente porque a menção a essa condição está associada ao exercício de direitos políticos.

4.1 Direitos políticos consagrados à pessoa com deficiência no ordenamento constitucional brasileiro precedente à CRFB

Outorgada por D. Pedro I em 25/3/1824, a Constituição Imperial privou do voto as mulheres e os escravos. Os analfabetos tinham direito ao voto, mas eram excluídos do processo decisório com base em certas condicionantes, especialmente o voto censitário, que definia os eleitores por recenseamento tributário. Quanto à deficiência, o art. 8º, I, previa que o homem não escravo, não analfabeto e detentor de certos rendimentos teria o exercício de direitos políticos suspenso por incapacidade física ou moral. O art. 179, XIII, previa a possibilidade de admissão de todos os cidadãos brasileiros a cargos públicos, civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não fossem os seus talentos e virtudes (BRASIL, [1891]).

Na Constituição Republicana de 24/11/1891 foram mantidas previsões semelhantes quanto à restrição de alistamento para analfabetos e mendigos (dispositivos do § 1º do art. 70) e à suspensão dos direitos políticos do cidadão brasileiro por incapacidade física ou moral (art. 71, § 1º, “a”). Manteve-se o acesso de todos os brasileiros a cargos públicos, civis ou militares (todavia, suprimiu-se a palavra *políticos*), agora mediante a observância das condições de capacidade especial estatuídas por lei (art. 73) (BRASIL, [1934]).

Reiterando o disposto em 1932 no primeiro Código Eleitoral Brasileiro, a Constituição de 1934 trouxe a previsão do voto feminino em seu art. 109, mas manteve a restrição ao alistamento eleitoral para analfabetos e mendigos (art. 108, parágrafo único, alíneas “a” e “c”). Quanto à suspensão de direitos políticos, na alínea “a” do art. 110 substituiu-se a expressão “incapacidade física” por “incapacidade civil absoluta”. O art. 13 manteve o dispositivo sobre a igualdade perante a lei e agregou a previsão de que não haveria privilégios nem distinções por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou ideias políticas. Assim, ao deixar de mencionar outro motivo de distinção, permitia-se a restrição em razão da deficiência. O art. 114 manteve a previsão de que a especificação dos direitos e garantias ali referidos não excluiria outros, resultantes do regime e dos princípios adotados pela Constituição, mas o art. 168 passou a dispor que somente os cargos públicos estariam acessíveis a todos os brasileiros, sem distinção de sexo ou estado civil, observadas as condições que a lei estatuisse (BRASIL, [1937]).

A Constituição de 10/11/1937, conhecida como Polaca, manteve a restrição de alistamento eleitoral para analfabetos e mendigos nas alíneas “a” e “c” do parágrafo único do art. 117⁶. Ao su-

primir a palavra *absoluta*, a alínea “a” do art. 118 estendeu hermeneuticamente a suspensão dos direitos políticos também à incapacidade civil relativa. O § 1º do art. 122 prosseguiu assegurando a igualdade de todos perante a lei, mas suprimiu a previsão de inexistência de privilégios ou distinções estatuídas na Constituição anterior. No mais, o § 3º do mencionado dispositivo manteve a previsão de que somente os cargos públicos seriam igualmente acessíveis a todos os brasileiros, mediante a observância de condições de capacidade prescritas nas leis e regulamentos (BRASIL, [1946]).

A Constituição de 1946 manteve a vedação de alistamento para analfabetos no art. 132, I, mas silenciou quanto aos mendigos. A incapacidade civil absoluta foi retomada como condição para suspensão ou mesmo perda dos direitos políticos, conforme o art. 135, § 1º, I (BRASIL, [1967]).

A Constituição de 1967 manteve a acessibilidade de todos os brasileiros aos cargos públicos, nos termos da lei (art. 95), assim como a vedação de alistamento para analfabetos (art. 142, § 3º, “a”) e a suspensão (não mais perda) dos direitos políticos nos casos de incapacidade civil absoluta (art. 144, I, “a”). O § 1º do art. 150 também prosseguiu dispondo sobre a igualdade de todos perante a lei, mas restabeleceu da Constituição de 1934 a vedação de distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas, agregando que o preconceito de raça passaria a ser punido pela lei (BRASIL, [1985]).

Contudo, como a partir de 1964 fora instaurado o regime militar, sobrevieram vários Atos Institucionais de cunho severamente autoritário, que promoveram o cerceamento de direitos políticos, dentre os quais merecem destaque a extinção de partidos, o exílio de lideranças e a repressão aos movimentos sociais (SIMON, 2008, p. 86).

Em 17/10/1969, ainda sob o regime militar, sobreveio a EC nº 1. O novo texto conferido à

⁶O dispositivo foi revogado pela EC nº 9, de 1945.

Constituição de 1967 manteve inalterada a previsão de acessibilidade de todos os brasileiros aos cargos públicos nos termos da lei (agora no art. 97), assim como a suspensão dos direitos políticos por incapacidade absoluta. Previu também que essa condição implicaria a perda, e não apenas a suspensão dos direitos políticos, mas, em ambos os casos, mediante decisão judicial (art. 149, § 2º, “a”) (BRASIL, [1988]). Não obstante, pouco menos de um ano antes dessa Emenda, havia sido editado o Ato Institucional nº 5, de 13/12/1968, que dispôs sobre a suspensão de direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de dez anos (BRASIL, [1978]).

4.2 Direitos políticos consagrados às pessoas com deficiência na Constituição de 1988

O processo de transição democrática, iniciado no fim da década de setenta, culminou com a promulgação de uma nova Constituição. Já em seu Preâmbulo, a CRFB expressamente consignou a instituição de um “Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (BRASIL, [2020a]).

Os quatro primeiros artigos do texto constitucional, em conjunto, compuseram o Título I da Carta, que trata dos Princípios Fundamentais relacionados à República Federativa do Brasil. Os incisos II e III do art. 1º estabelecem a cidadania e a dignidade da pessoa como duas de suas bases, e os incisos I e IV do art. 3º destacam como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. O art. 4º, II, es-

tabelece como princípio da República Federativa do Brasil a prevalência dos direitos humanos (BRASIL, [2020a]).

O Título II dispõe sobre direitos e garantias fundamentais, e seu Capítulo IV, composto por três artigos, sobre os direitos políticos. O art. 14 trata do exercício da soberania popular mediante “sufrágio universal e pelo voto direto e secreto com valor igual para todos” (*caput*), plebiscito (I), referendo (II) e iniciativa popular (III). Dispõe ainda sobre o alistamento eleitoral, a obrigatoriedade do voto para os maiores de 18 anos (§ 1º, I) e facultativo para analfabetos (§ 1º, II, “a”), para maiores de setenta anos (§ 1º, II, “b”) e maiores de dezesseis e menores de dezoito (§ 1º, II, “c”) (BRASIL, [2020a]). Dos incisos do § 1º do art. 14 infere-se que os dispositivos não desobrigam o alistamento eleitoral e o voto das pessoas com deficiência, tampouco lhes facultam. O § 2º desse mesmo artigo veda o alistamento eleitoral aos estrangeiros e aos conscritos durante o período do serviço militar obrigatório. Os incisos do § 3º elencam as condições de elegibilidade⁷, o § 4º prevê a inelegibilidade dos inalistáveis e dos analfabetos, os §§ 5º e 6º tratam, respectivamente, da possibilidade de reeleição dos ocupantes de cargos eletivos do Poder Executivo para um único período subsequente e da necessária renúncia aos mandatos ocupados até seis meses antes do pleito para outro cargo. Por sua vez, o § 7º dispõe sobre a inelegibilidade, para cargos do Poder Executivo, do cônjuge e dos parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção no território de jurisdição do titular, “ou de quem os haja substituído dentro dos

⁷“I – a nacionalidade brasileira; II – o pleno exercício dos direitos políticos; III – o alistamento eleitoral; IV – o domicílio eleitoral na circunscrição; V – a filiação partidária; VI – a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador” (BRASIL, [2020a]).

seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição” (BRASIL, [2020a]). O § 8º e seus dois incisos são reservados à previsão de elegibilidade do militar alistável, ao passo que o § 9º⁸ prevê que outros casos de inelegibilidade serão estabelecidos por meio de lei complementar. Por fim, os §§ 10 e 11 do art. 14 tratam do prazo para a propositura de ação de impugnação do mandato a contar da diplomação, entre outros aspectos (BRASIL, [2020a]).

O art. 16º fecha o Capítulo IV dispondo que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência” (BRASIL, [2020a]). Entretanto, interessa ao presente estudo o art. 15, que, ao proibir a cassação de direitos políticos, determina em seu inciso II que a perda ou suspensão apenas poderá ocorrer no caso de incapacidade civil absoluta. Na época da promulgação da CRFB, vigia o Código Civil de 1916, e a aludida condição atingia de modo fulminante a pessoa com deficiência intelectual e mental. Contudo, tendo em vista a significativa alteração promovida pelo texto convencional no regime de incapacidades estatuído pela codificação civil brasileira, é necessário reler a questão à luz da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

5 A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: direitos políticos

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo foram aprovados pela Assembleia Geral da ONU em 13/12/2006, na cidade de Nova Iorque. O Brasil firmou em 30/3/2007 os documentos, que passaram a tramitar no Congresso Nacional em setembro do mesmo ano. Sua aprovação nos termos do § 3º do art. 5º da CRFB¹⁰, por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9/7/2008 (BRASIL, 2008), permitiu ao Governo brasileiro depositar o instrumento de ratificação na Secretaria-Geral das Nações Unidas em 1º/8/2008. Como o art. 45 da Convenção estipulou que a vigência ocorreria no trigésimo dia após o depósito do vigésimo instrumento de ratificação ou adesão, a Convenção passou a repercutir para o Brasil no plano jurídico externo a

⁸ Na redação dada pela EC de Revisão nº 4, de 1994.

⁹ Na redação dada pela EC nº 4, de 1993.

¹⁰ A EC nº 45, de 30/12/2004, introduziu novo § 3º no art. 5º da CRFB, dispondo que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (BRASIL, [2020a]).

partir de 31/8/2008. Contudo, no plano interno, Canotilho (1999, p. 380) situa os tratados internacionais de direitos humanos referidos pelo § 3º do art. 5º da Carta Magna na corrente monista, de automática incorporação no ordenamento nacional, ao passo que os demais tratados mencionados pelo dispositivo pertenceriam à corrente dualista, que distingue a ordem internacional da ordem nacional e demanda a edição de um ato normativo para sua repercussão interna. O Brasil adota um sistema misto, que admite as duas correntes, mas consolidou-se o entendimento de que a Convenção de Nova Iorque foi incorporada ao plano jurídico interno apenas um ano após o referendo dado pelo supracitado Decreto Legislativo, irradiando efeitos pelo Decreto Presidencial nº 6.949, de 25/8/2009 (BRASIL, 2009).

Na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a abordagem dos direitos políticos passa pela reafirmação dos direitos civis de igualdade e não-discriminação (art. 5º), pelo reconhecimento igual perante a lei (art. 12), bem como pela garantia de participação na vida política e pública (art. 29).

Sobre a igualdade e não-discriminação, o item 1 do art. 5º da Convenção estipula aos Estados Partes o reconhecimento de que todas as pessoas são iguais perante e sob a lei, fazendo jus a igual proteção e benefício legal, sem qualquer discriminação. O item 2 prevê a proibição aos Estados Partes de qualquer discriminação baseada na deficiência e garante às pessoas nessa condição igual e efetiva proteção legal contra a discriminação por qualquer motivo. Os itens 3 e 4 do art. 5º preveem a adoção das medidas necessárias para garantir a efetiva igualdade, as quais não poderão ser consideradas discriminatórias (BRASIL, 2009).

O reconhecimento igual perante a lei, previsto no art. 12, é desmembrado em cinco itens: (1) reafirma o direito de as pessoas com deficiência serem reconhecidas em qualquer lugar como pessoa perante a lei; (2) reconhece-lhes o gozo da capacidade legal em igualdade de condições com as demais pessoas em todos os aspectos da vida; (3) prevê a adoção de medidas apropriadas para prover-lhes o acesso ao apoio que necessitarem no exercício de sua capacidade legal; (4) assegura que todas as medidas incluam salvaguardas apropriadas e efetivas para prevenir abusos, em conformidade com o direito internacional dos direitos humanos; e (5) garante às pessoas com deficiência os direitos a herdar e a gerir os próprios recursos financeiros (BRASIL, 2009)¹¹.

¹¹ O texto determina que os signatários devem assegurar que as salvaguardas “respeitem os direitos, a vontade e as preferências da pessoa, sejam isentas de conflito de interesses e de influência indevida”, prevê que elas sejam “proporcionais e apropriadas às circunstâncias da pessoa, se apliquem pelo período mais curto possível e sejam submetidas à revisão regular por uma autoridade ou órgão judiciário competente, independente e imparcial”. Por fim, o item determina que as salvaguardas sejam “proporcionais ao grau em que tais medidas afetarem os direitos e interesses da pessoa” (BRASIL, 2009).

Quanto à participação na vida política e pública, o art. 29 da Convenção é taxativo em dispor que “os Estados Partes garantirão às pessoas com deficiência direitos políticos e oportunidade de exercê-los em condições de igualdade com as demais pessoas” (BRASIL, 2009). Para isso, o artigo inclui duas alíneas que, por sua vez, são desmembradas em itens, conforme ilustra o Quadro 1.

Quadro 1

Art. 29, alíneas “a” e “b” e respectivos itens, da Convenção de Nova Iorque

Dispositivo da Convenção	Art. 29	
Deveres dos signatários	a) Assegurar que as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na vida política e pública, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos, incluindo o direito e a oportunidade de votarem e serem votadas, mediante, entre outros:	b) Promover ativamente um ambiente em que as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na condução das questões públicas, sem discriminação e em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, e encorajar sua participação nas questões públicas, mediante:
Medidas a serem adotadas para cumprimento do respectivo dever	i) Garantia de que os procedimentos, instalações e materiais e equipamentos para votação serão apropriados, acessíveis e de fácil compreensão e uso; ii) Proteção do direito das pessoas com deficiência ao voto secreto em eleições e plebiscitos, sem intimidação, e a candidatar-se nas eleições, efetivamente ocupar cargos eletivos e desempenhar quaisquer funções públicas em todos os níveis de governo, usando novas tecnologias assistivas, quando apropriado; iii) Garantia da livre expressão de vontade das pessoas com deficiência como eleitores e, para tanto, sempre que necessário e a seu pedido, permissão para que elas sejam auxiliadas na votação por uma pessoa de sua escolha.	i) Participação em organizações não-governamentais relacionadas com a vida pública e política do país, bem como em atividades e administração de partidos políticos; ii) Formação de organizações para representar pessoas com deficiência em níveis internacional, regional, nacional e local, bem como a filiação de pessoas com deficiência a tais organizações.

Fonte: elaborado pela autora com base no art. 29 da Convenção de Nova Iorque (BRASIL, 2009).

Os direitos civis e políticos pertinentes ao estudo proposto precisam ser conjugados com o item 1 do art. 4º da Convenção, que determina aos signatários o compromisso de “assegurar e promover o pleno exercício

de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de discriminação” por conta dessa condição, merecendo destaque a alínea “a”, concernente à adoção de “todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos [ali] reconhecidos” (BRASIL, 2009). No contexto das medidas legislativas será abordado, a seguir, o desenvolvimento desses dispositivos civis e políticos no plano legal.

6 Da Convenção ao estatuto legal para a pessoa com deficiência

Refletindo o princípio convencional de não discriminação, a LBI prevê em seu art. 4º, *caput*, que “toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá nenhuma espécie de discriminação” (BRASIL, [2020c]). O § 1º do art. 4º elucida em que consiste a conduta discriminatória:

toda forma de distinção, restrição ou exclusão, por ação ou omissão, que tenha o propósito ou o efeito de prejudicar, impedir ou anular o reconhecimento ou o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais de pessoa com deficiência, incluindo a recusa de adaptações razoáveis e de fornecimento de tecnologias assistivas (BRASIL, [2020c]).

A discriminação é abordada também em outros dispositivos da LBI, entre eles no art. 76, o único a compor o Capítulo IV, Do direito à participação na vida pública e política, que faz parte do Título III, Da acessibilidade:

Art. 76. O poder público deve garantir à pessoa com deficiência todos os direitos políticos e a oportunidade de exercê-los em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 1º À pessoa com deficiência será assegurado o direito de votar e de ser votada, inclusive por meio das seguintes ações:

I – garantia de que os procedimentos, as instalações, os materiais e os equipamentos para votação sejam apropriados, acessíveis a todas as pessoas e de fácil compreensão e uso, sendo vedada a instalação de seções eleitorais exclusivas para a pessoa com deficiência;

II – incentivo à pessoa com deficiência a candidatar-se e a desempenhar quaisquer funções públicas em todos os níveis de governo, inclusive por meio do uso de novas tecnologias assistivas, quando apropriado;

III – garantia de que os pronunciamentos oficiais, a propaganda eleitoral obrigatória e os debates transmitidos pelas emissoras de televisão possuam, pelo menos, os recursos elencados no art. 67 desta Lei;

IV – garantia do livre exercício do direito ao voto e, para tanto, sempre que necessário e a seu pedido, permissão para que a pessoa com deficiência seja auxiliada na votação por pessoa de sua escolha.

§ 2º O poder público promoverá a participação da pessoa com deficiência, inclusive quando institucionalizada, na condução das questões públicas, sem discriminação e em igualdade de oportunidades, observado o seguinte:

I – participação em organizações não governamentais relacionadas à vida pública e à política do País e em atividades e administração de partidos políticos;

II – formação de organizações para representar a pessoa com deficiência em todos os níveis;

III – participação da pessoa com deficiência em organizações que a representem (BRASIL, [2020c]).

Apesar de no § 1º do art. 76 da LBI estar expressa a previsão dos direitos de votar e ser votado, os dispositivos desse diploma legal que abordam a capacidade legal da pessoa com deficiência não deixaram claro se o direito de ser votado se aplica ao indivíduo sob curatela.

O art. 6º da LBI afirma que “a deficiência não afeta a plena capacidade civil da pessoa” e explicita que a plena capacidade civil do sujeito com deficiência inclui as possibilidades de: (I) “casar-se e constituir união estável”; (II) “exercer direitos sexuais e reprodutivos”; (III) “decidir sobre o número de filhos e ter acesso a informações adequadas sobre reprodução e planejamento familiar”; (IV) “conservar sua fertilidade, sendo vedada a esterilização compulsória”; (V) “exercer o direito à família e à convivência familiar e comunitária”; (VI) “exercer o direito à guarda, à tutela, à curatela e à adoção, como adotante ou adotando, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas” (BRASIL, [2020c]). O reconhecimento da plena capacidade civil é reiterado no art. 84 do Capítulo II, Do reconhecimento igual perante a lei, que estipula que “a pessoa com deficiência tem assegurado o direito ao exercício de sua capacidade legal em igualdade de condições com as demais pessoas” (BRASIL, [2020c]).

A capacidade civil é tratada nos arts. 3º e 4º do Código Civil (CC), que foram sensivelmente alterados pelo art. 114 da LBI, conforme ilustra o Quadro 2.

Quadro 2

Redação original dos arts. 3º e 4º do CC e respectivas alterações promovidas pela LBI

Lei nº 10.406/2002 (CC)	Alterações do CC pela Lei nº 13.146/2015
Art. 3º São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil: I – os menores de dezesseis anos; II – os que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática desses atos; III – os que, mesmo por causa transitória, não puderem exprimir sua vontade.	Art. 3º São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 (dezesseis) anos. I – (Revogado); II – (Revogado); III – (Revogado).
Art. 4º São incapazes, relativamente a certos atos, ou à maneira de os exercer: I – os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos; II – os ébrios habituais, os viciados em tóxicos, e os que, por deficiência mental, tenham o discernimento reduzido; III – os excepcionais, sem desenvolvimento mental completo;	Art. 4º São incapazes, relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer: I – os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos; II – os ébrios habituais e os viciados em tóxico; III – aqueles que, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade; IV – os pródigos.

Fonte: elaborado pela autora com base no CC e na LBI (BRASIL, [2020b], [2020c]).

As alterações promovidas pela LBI no CC não deixam dúvida quanto à inexistência de absoluta incapacidade civil para maiores de dezoito anos, com ou sem deficiência. Em relação à incapacidade civil relativa, não há

mais menção específica aos que, por deficiência mental, tenham o discernimento reduzido, nem referência à incapacidade relativa para os excepcionais, sem desenvolvimento mental completo. Entretanto, a lei passou a contemplar uma previsão genérica dessa incapacidade para os que, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade.

Poder-se-ia dizer que é inerente à natureza humana exprimir uma vontade, com ou sem discernimento do acerto dessa decisão. Todavia, assim como há pessoas que não têm discernimento para a referida prática, mas têm capacidade de exprimir sua vontade, há pessoas que têm discernimento para a prática de um ato, mas não podem exprimir sua vontade. No primeiro caso, se se trata de pessoa com deficiência na relação com outra sem deficiência, o discernimento é prejudicial.

Assim, é possível a decretação da incapacidade civil relativa para a pessoa com deficiência intelectual ou mesmo mental, tanto que o § 1º do art. 84 da LBI prevê que, “quando necessário, a pessoa com deficiência será submetida à curatela”. Prosseguindo, o § 3º define que esse instituto jurídico “constitui medida protetiva extraordinária, proporcional às necessidades e às circunstâncias de cada caso, e durará o menor tempo possível”. Esta atipicidade é reforçada pelo § 2º do art. 85, que, ao repetir que a curatela constitui medida extraordinária, prevê que na sentença devem constar “as razões e motivações de sua definição, preservados os interesses do curatelado” (BRASIL, [2020c]). Em relação à curatela, o *caput* do art. 85 avança ao dispor que “a curatela afetará tão somente os atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial”, reforçando em seu § 1º os incisos do art. 6º, ao estabelecer que “a definição da curatela não alcança o direito ao próprio corpo, à sexualidade, ao matrimônio, à privacidade, à educação, à saúde, ao trabalho e ao voto” (BRASIL, [2020c]).

A exposição desses dispositivos permite alcançar o ponto-chave do presente estudo, pois a expressa menção ao voto como direito que não é alcançado pela curatela implica dizer que uma pessoa declarada relativamente incapaz pode votar, mas a redação do § 1º do art. 85 não expressa claramente se a capacidade para o exercício do direito ao voto é ativa ou passiva.

7 Inconstitucionalidade da LBI ou descompasso da Convenção com a realidade do candidato com deficiência intelectual ou mental?

O § 1º do art. 85 da LBI dispõe que a definição da curatela não alcança o direito ao voto, mas não clarifica se esse direito engloba tanto o sufrágio ativo (direito de o cidadão eleger representantes dos poderes Executivo e Legislativo ou opinar sobre políticas públicas) quanto o sufrágio passivo (prerrogativa de se apresentar como candidato ou candidata no processo eleitoral).

A depender da hermenêutica aplicada, o dispositivo pode ou não incidir em incompatibilidade com a plena e efetiva participação na vida pública e política, prevista na alínea “a” do art. 29 da Convenção:

Assegurar que as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na vida política e pública, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos, incluindo o direito e a oportunidade de votarem e serem votadas (BRASIL, 2009).

Essa in(compatibilidade) merece ser verificada, pois o item 2 do art. 12 da Convenção de Nova Iorque teria revogado o inciso II do art. 15 da CRFB, conforme é possível constatar pelo cotejo dos respectivos textos no Quadro 3.

Quadro 3

Cotejo do art. 12, item 2, da Convenção de Nova Iorque com o art. 15, II, da Constituição de 1988

Convenção de Nova Iorque	Constituição de 1988
Artigo 12 Reconhecimento igual perante a lei [...] 2. Os Estados Partes reconhecerão que as pessoas com deficiência gozam de capacidade legal em igualdade de condições com as demais pessoas em todos os aspectos da vida.	Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] II – incapacidade civil absoluta;

Fonte: elaborado pela autora com base na Convenção de Nova Iorque e na CRFB (BRASIL, 2009, [2020a]).

Se o item 2 do art. 12 da Convenção de Nova Iorque reconhece à pessoa com deficiência a capacidade legal em igualdade com as demais pessoas em todos os aspectos da vida, e o art. 29, “a”, assegura-lhe o direito e oportunidade de votar e ser votada, como subsistir a perda ou suspensão de direitos políticos no caso de incapacidade civil absoluta prevista pelo art. 15, II, da CRFB? Essa é a pergunta a ser respondida em relação ao direito político de candidatura de pessoa com deficiência intelectual ou mental curatelada.

7.1 A posição da doutrina

O *caput* do art. 6º da LBI determina que a deficiência não impede a plena capacidade legal da pessoa com deficiência, o que levou à alteração do CC de modo a restringir a incapacidade civil absoluta apenas para os menores de 16 anos. Diante dessas modificações, cairia por terra o enunciado do art. 15, II, da CRFB.

Até o momento, a doutrina diverge quanto ao assunto. Partindo da corrente que faz prevalecer a regra constitucional do art. 15, II, Roseno (2016-2017, p. 572) analisa o § 1º do art. 85 da LBI com restrição, compreendendo que o dispositivo alcança apenas o direito de votar, considerando que

é necessário reconhecer que as pessoas postas em regime de curatela, ainda que possam exercer a capacidade eleitoral ativa, terão interditada a capacidade eleitoral passiva [e,] nesse ponto, a opção do legislador foi no sentido de restringir o acesso aos mandatos eletivos às pessoas curateladas, inadmitindo que possam vir a se candidatar.

Aprofundando a questão, Castro (2018) parte da premissa de que, se o constituinte determinou a suspensão de direitos políticos nos casos de

incapacidade absoluta, a compreensão das razões para a negativa do direito de voto e candidatura passa pela identificação da incapacidade levada em consideração:

Nunca houve dúvida de que os absolutamente incapazes, para a CF, são os [...] [com] doença mental ou de desenvolvimento mental incompleto que, em razão disso, não têm discernimento suficiente para escolher seu representante (para exercício do direito ao voto) e, muito menos, para tornar-se representante do povo, antes disso sendo candidato e participando de uma campanha eleitoral. O Estatuto da Pessoa com Deficiência terá se referido à pessoa com doença mental, sem discernimento, para dizê-la capaz de exercer os direitos de votar e ser votado? A legislação infraconstitucional (como o é o Estatuto da Pessoa com Deficiência) poderia esvaziar o conteúdo normativo do art. 15, II, da Constituição Federal? Mais que isso, a partir da vigência do referido Estatuto terá desaparecido do tecido social a pessoa com doença mental incapacitante, que de um momento para outro adquiriu discernimento e capacidade para fazer escolhas e assumir funções públicas eletivas? A resposta é evidentemente não! As pessoas a que o constituinte se referiu – com doença mental incapacitante – continuam existindo e a elas não se pode conferir direito de votar e ser votado, porque não têm discernimento suficiente para tanto. Os direitos de votar e ser votado exigem, como se sabe, capacidade de avaliação das mais diversas opções postas. O próprio Estatuto da Pessoa com Deficiência prevê que a curatela não alcançará o direito ao voto, porque este é personalíssimo e não poderia ser exercitado pelo curador, sob pena de a este serem dadas duas oportunidades de ir às urnas e, portanto, votar duas vezes segundo a sua preferência, já que o curatelado não reúne condições para a escolha (CASTRO, 2018, p. 90).

Em posição divergente, Canever (2015, p. 285) compreende que as alterações introduzidas pela LBI esvaziaram de sentido o art. 15, II, da CRFB, “já que o único critério mantido

de incapacidade civil absoluta não tem aplicabilidade prática no âmbito eleitoral”. Perfilhando a corrente, Alvim, Dias e Oliveira (2019, p. 52) apontam outros quatro motivos que refutam a aplicação da regra constitucional:

em primeiro lugar, porque nega uma interpretação *pro homine* sobre questões afetas à extensão de direitos fundamentais; mais, porque recusa uma interpretação evolutiva em torno da própria democracia, como método de inclusão universal dos indivíduos em suas respectivas comunidades políticas; terceiro, porque a Lei Brasileira de Inclusão, no caso, não se apresenta como um simples texto infraconstitucional, mas como a materialização de regras e princípios oriundos de uma convenção internalizada no ordenamento brasileiro com status de Lei Fundamental; quarto, porque o novo regime jurídico exclui da margem de apreciação judicial a capacidade dos indivíduos no que tange ao exercício dos direitos políticos ativos. Ademais, a exclusão do voto por intermédio da curatela afasta a possibilidade de exercício do sufrágio por parte do curador, entretanto não elimina a prerrogativa política do curatelado, que o pode fazer com assistência, na forma reconhecida pelo art. 76, IV, do Estatuto em exame.

A divergência verificada pela doutrina ainda não foi assumida pela jurisprudência, que se manifestou, porém de modo ainda insuficiente, conforme será visto a seguir.

7.2 A posição da jurisprudência

A jurisprudência contempla dois processos tramitados em âmbito administrativo, sendo um no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). No âmbito processual, apenas dois Tribunais Regionais Eleitorais trataram da matéria, um de modo incompatível com a previsão convencional e com dois julgados conflitantes.

Na esfera administrativa, a primeira manifestação da Justiça Eleitoral proveio da

Corregedoria Regional Eleitoral da Bahia, que dirigiu consulta ao TSE sobre como os cartórios eleitorais deveriam proceder diante de comunicações de sentenças de interdição, à luz da LBI. Em resposta, o Plenário da Corte determinou que, daquele momento em diante, os cartórios eleitorais deviam abster-se de promover anotações de suspensão de direitos políticos em razão de incapacidade civil absoluta, o que se mostra rigorosamente consentâneo com o novo regramento (BRASIL, 2016f).

Por sua vez, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul também recebeu consulta formulada pelo Ministério Público Federal, mas deixou de responder por entender que a matéria estava prejudicada em face da inicial manifestação do TSE (BRASIL, 2016e). Assim, não respondeu ao questionamento que não fora claramente enfrentado pelo TSE: diante do art. 76, § 1º, II, da LBI seria possível uma pessoa interdita por deficiência mental se candidatar para concorrer a um mandato político?

No âmbito processual, até o presente momento foram identificadas apenas decisões emitidas por dois Tribunais Regionais Eleitorais.

Do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais constam dois julgados, cujos fundamentos contrariam o texto da Convenção de Nova Iorque. No Recurso Eleitoral oriundo de Palma, o Tribunal, por maioria, negou provimento a agravo interno contra decisão que indeferiu o registro de candidatura de vereadora aposentada por invalidez em função de transtorno afetivo bipolar, com o fundamento de que a “incapacidade permanente para o exercício das atividades laborais também impede o exercício do mandato eletivo” (BRASIL, 2016c). No outro, foi improvido o Recurso Eleitoral oriundo de Araxá, também sobre a candidatura de enfermo mental declarado absolutamente incapaz. Manteve-se a sentença que indeferiu o registro, conferindo-se à LBI interpretação sem retirar

a eficácia do art. 15, II, da CRFB, com o fundamento de que

a suspensão dos direitos políticos em razão da incapacidade civil absoluta tem razão de ser, pois se a pessoa, por exemplo, não tem condições psicológicas de gerir seus próprios bens, ou praticar atos que não sejam de mera gestão, também, não terá condições de gerir dinheiro público (BRASIL, 2016d, p. 1).

Do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás provêm duas decisões divergentes, ambas de setembro de 2016, quando já em vigor a LBI. O primeiro acórdão negou provimento a recurso eleitoral interposto por candidato a vereador diagnosticado com esquizofrenia paranoide, sem tecer qualquer referência à LBI, à Convenção de Nova Iorque ou à recomendação do TSE em relação à consulta formulada pela Corregedoria Regional Eleitoral da Bahia (BRASIL, 2016a). O segundo negou provimento aos recursos eleitorais interpostos pelo Ministério Público Eleitoral e por Coligação adversária ao candidato a Prefeito de Flores de Goiás, permitindo-lhe a candidatura, com o fundamento de que “a alegação de incapacidade civil, em razão de interdição, foi suficientemente fundamentada na sentença, tendo sido afastada, com razão, em observância ao art. 3º do Código Civil, e ao art. 76, § 1º, da Lei n. 13.146/15 (Estatuto da Pessoa com Deficiência)” (BRASIL, 2016b, p. 4). Apesar de esse segundo julgado ter mencionado a LBI, chama a atenção que o seu relator, presente na sessão que julgou o primeiro acórdão goiano, nele não tenha proferido voto divergente. O mesmo ocorreu em relação ao relator do primeiro julgado, que, presente na sessão que julgou o segundo recurso, acompanhou a decisão, talvez por ter percebido somente naquele momento a precariedade de sua fundamentação.

Todavia, à luz da doutrina e jurisprudência, Roseno (2016-2017, p. 576) considera “que a

ressalva do art. 85, § 1º, do EPD [Estatuto da Pessoa com Deficiência] alcançou apenas o direito ao voto, não [sendo] possível à pessoa com deficiência que tenha sido posta em regime de curatela [...] exercer o direito de ser votada”.

O presente estudo propõe consideração diversa, no sentido de que:

- ou a parte final do § 1º do art. 85 da Lei nº 13.146/2015 padece de inconstitucionalidade frente à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, constituindo verdadeira barreira atitudinal¹² que inviabiliza a acessibilidade ao sufrágio passivo;
- ou o dispositivo deve ser interpretado à luz do art. 15, II, da CRFB, cujo conteúdo não teria sido esvaziado pelo item 2 do art. 12 da Convenção e, sob tal condição, ainda seria possível cogitar a incapacidade absoluta da pessoa com deficiência intelectual ou mental.

8 Conclusão

A maioria dos artigos científicos sobre o sufrágio da pessoa com deficiência analisa a acessibilidade para efetivação do direito político de votar do ponto de vista da superação de barreiras urbanísticas, arquitetônicas, de transporte e tecnológicas, nas comunicações e na informação. Faltam ainda análises mais detidas sobre o direito ao sufrágio passivo da pessoa com deficiência intelectual ou mental, com incapacidade civil declarada judicialmente. As estatísticas oferecidas pelo TSE também contemplam o sufrágio ativo da pessoa com deficiência e deixam de apontar o número de candidaturas¹³.

Nesse contexto, sem demérito da análise das barreiras anteriormente elencadas, emerge o desafio da acessibilidade ao sufrágio passivo e a superação de barreiras atitudinais definidas pelo art. 3º, IV, “e”, da LBI como “atitudes ou comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas” (BRASIL, [2020c]). Urge combater estereótipos e preconceitos enraizados na sociedade, geralmente derivados da falta de informação.

Dizer que a incapacidade civil é relativa implica que, para o exercício de certos atos, a incapacidade civil é absoluta, o que põe em xeque o

¹² Barreiras atitudinais são definidas pelo art. 3º, IV, “e”, da LBI como “atitudes ou comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas” (BRASIL, [2020c]).

¹³ Os números do TSE para as eleições de 2018 nem sequer mencionam o percentual de candidaturas de pessoas com deficiência, limitando-se aos descritores gênero, estado civil, faixa etária, cor/raça, grau de instrução e ocupação. Os dados relativos a deficiências são apresentados apenas em relação ao eleitorado (BRASIL, [2020d]).

item 2 do art. 12 da Convenção de Nova Iorque e instiga investigar se a capacidade legal ali referida seria conglobante, abrangendo tanto a capacidade de fato quanto a de direito, ou apenas a capacidade de direito.

Neste estudo, compartilha-se o ponto de vista encampado por Roseno (2016-2017), segundo o qual a definição da curatela não alcança o voto como sufrágio ativo, mas atinge o sufrágio passivo, podendo a pessoa com deficiência intelectual ou mental sofrer limitações em seu direito de ser votada. Com isso, argumenta-se que a Convenção em análise não esvaziou o sentido do art. 15, II, da CRFB.

Trata-se de posição que caminha na contramão da doutrina civilista que vem sendo consolidada após a Convenção de Nova Iorque e que afirma a plena capacidade legal da pessoa com deficiência, qualquer que seja a categorização (física, sensorial, intelectual ou mental). Todavia, esse posicionamento doutrinário prevalente, esposado pelos juristas Canever, Alvim, Dias e Oliveira, apenas interpreta a LBI em face da Convenção, sem verdadeiramente enfrentar o descompasso decorrente dessa interpretação com o disposto pelo art. 15, II, da CRFB.

Por outro lado, como a jurisprudência também ainda não enfrentou o tema de modo pertinente e suficiente, será preciso aguardar os próximos pleitos, na expectativa de que uma pessoa com deficiência intelectual ou mental, curatelada, apresente registro de candidatura para os cargos em disputa, mediante declaração de incapacidade civil relativa. Quando isso ocorrer, por certo deverá ser levado em consideração o item 1 do art. 4º da Convenção, que atribui aos Estados Partes o compromisso de “assegurar e promover o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência”, sem qualquer discriminação por causa de sua condição.

Igualmente, deverão ser levadas em consideração as alíneas “a” e “b” do mencionado dispositivo, que estipulam o compromisso dos países signatários de “adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos” e de “adotar todas as medidas necessárias, inclusive legislativas, para modificar ou revogar leis, regulamentos, costumes e práticas vigentes, que constituírem discriminação contra pessoas com deficiência” (BRASIL, 2009). Não se poderá esquecer ainda o item 4 do art. 4º da Convenção, que assegura que nenhuma previsão convencional “afetará quaisquer disposições mais propícias à realização dos direitos das pessoas com deficiência, as quais possam estar contidas na legislação do Estado Parte ou no direito internacional [nele vigente]” (BRASIL, 2009). Em outras palavras, deverá prevalecer o princípio da norma mais benéfica à pessoa com deficiência, tal como previsto pelo parágrafo único do art. 121 da LBI.

A pessoa com deficiência intelectual ou mental, como qualquer outra, tem vontade e pode realizar escolhas, mas isso nem sempre indica que tenha o discernimento necessário para avaliar os efeitos da escolha que manifesta. Se a Convenção de Nova Iorque a considera plenamente capaz, ela pode ser candidata nas eleições e, se esse direito lhe for negado, a fundamentação dessa negativa corroborará o posicionamento firmado neste estudo quanto à ainda residual incapacidade absoluta para certos atos, inserida no âmbito da incapacidade relativa atribuída ou mesmo declarada judicialmente. De todo modo, qualquer que seja a interpretação, persiste o desafio de enfrentar o tema da acessibilidade ao sufrágio passivo das pessoas com comprometimento intelectual ou mental, visando à sua verdadeira participação na vida pública e política, inclusão e cidadania.

Sobre a autora

Elizabete Aparecida Pereira é mestra em Teologia pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil; mestranda em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil; assessora parlamentar do Senado Federal em escritório de apoio estadual, Curitiba, PR, Brasil.
E-mail: elizabetepereiraadv@hotmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

PEREIRA, Elizabete Aparecida. Participação da pessoa com deficiência intelectual ou mental curatelada no processo eleitoral brasileiro: o direito político de ser votada. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 171-195, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p171

(APA)

Pereira, E. A. (2021). Participação da pessoa com deficiência intelectual ou mental curatelada no processo eleitoral brasileiro: o direito político de ser votada. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 58(229), 171-195. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p171

Referências

AGUADO DÍAZ, Antonio León. *Historia de las deficiencias*. Madrid: Escuela Libre, Fundación Once, 1995. (Tesis y Praxis, 3).

ALVIM, Frederico Franco; DIAS, Joelson; OLIVEIRA, Wendelaine de Andrade. Cidadania revigorada: direito ao sufrágio e inclusão política das pessoas com deficiência. *Revista Justiça Eleitoral em Debate*, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 43-62, jan./jul. 2019.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2004.

BRASIL. *Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968*. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; o Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1978]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Imperio do Brazil [sic] (de 25 de março de 1824)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1891]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1934]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1937]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1946]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1967]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, [1985]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. *Decreto Legislativo nº 186, de 2008*. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. *Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999*. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. *Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009*. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2020b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, [2020c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13146.htm. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (Plenário). *Recurso Eleitoral nº 92-62.2016.6.09.0032 – Classe 30 – Protocolo 64.238/2016 – Bela Vista de Goiás/GO (32ª Zona Eleitoral)*. Recurso eleitoral. Requerimento de registro de candidatura. Eleições 2016. Candidato a vereador. Indeferimento. Incapacidade civil. Transtorno mental grave e incurável. Esquizofrenia paranoide. Artigo 15, II, da Constituição Federal. Recurso conhecido e desprovido [...]. Recorrente: Lair Alves da Silva. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Juiz Fernando de Castro Mesquita, 8 de setembro 2016a. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa>. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (Plenário). *Recurso Eleitoral nº 482-95.2016.6.09.0011 – Classe 30 – Protocolo nº 76.576/2016 – Flores de Goiás/GO (11ª Zona Eleitoral – Formosa)*. Recurso eleitoral. Registro de candidatura. Prefeito. Art. 1º, inciso I, alínea “g”, LC n. 64/9 [sic]. Requisitos cumulativos. Decisão judicial que suspende os efeitos da decisão da Câmara. Recursos conhecidos e desprovidos [...]. Recorrentes: Coligação “Flores Avante”; Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Jádriel Ferreira de Oliveira. Relator: Juiz Abel Cardoso Morais, 29 de setembro de 2016b. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa>. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. *Recurso Eleitoral nº 115-72.2016.6.13.0201 (201ª Zona Eleitoral – Palma/MG)*. Registro de candidatura – RCC – candidato – cargo – vereador – incapacidade civil – registro indeferido. Recorrente: Daliene da Silva. Recorrida: Justiça Eleitoral. Relator: Juiz Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, 13 de outubro de 2016c. Disponível em: http://apps.tre-mg.jus.br/aplicativos/php/divulga_plenario/index.php?acao=processo&nomenu=true&protocolo=3122052016. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (Plenário). *Recurso Eleitoral nº 419-41.2016.6.13.0017 (17ª Zona Eleitoral – Araxá/MG)*. Recurso eleitoral. Registro de candidatura. Candidato individual. Cargo. Vereador. Condição de elegibilidade questionada. Indeferimento do registro. Interdição. Ausência de capacidade civil relativa e não absoluta. Impossibilidade de aplicar-se a suspensão dos direitos políticos prevista no art. 15, II, da Constituição da República. Reconhecido o preenchimento de todas as condições de elegibilidade [...]. Recorrente: Fabiano Gomes. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Juiz Ricardo Torres Oliveira. Relator designado: Juiz Carlos Roberto de Carvalho, 25 de outubro de 2016d. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa>. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (Plenário). *Consulta nº 192-17.2015.6.21.0000*. Consulta. Indagações sobre a repercussão no processo eleitoral da entrada em vigor do Estatuto das Pessoas com Deficiência. Ano 2016. Formulação de questões surgidas a partir do regramento estabelecido pela Lei n. 13.146/15 (Estatuto das Pessoas com Deficiência), que altera dispositivos do Código Civil atinentes ao tema da incapacidade civil [...]. Interessado: Ministério Público Eleitoral. Relatora: Juíza Maria de Lourdes Galvão Braccini de Gonzalez, 31 de maio de 2016e. Disponível em: http://www.tre-rs.jus.br/jurisprudencia/consultas-julgadas-pelo-pleno-do-tre-rs/consultas-2016/arquivos-consultas-2016/copy28_of_tre-rs-tre-128-70-2016-6-21-0000-1594954610614/rybena_pdf?file=http://www.tre-rs.jus.br/jurisprudencia/consultas-julgadas-pelo-pleno-do-tre-rs/consultas-2016/arquivos-consultas-2016/copy28_of_tre-rs-tre-128-70-2016-6-21-0000-1594954610614/at_download/file. Acesso em: 25 ago. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais*: [2018]. Brasília, DF: TSE, [2020d]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (Plenário). *Processo Administrativo nº 114-71.2016.6.00.0000 – Classe 26 – Salvador/BA*. Processo administrativo. Questionamentos. Aplicabilidade. Vigência. Lei nº 13.146, de 2015. Alteração. Art. 3º. Código Civil. Incapacidade civil absoluta. Suspensão. Direitos políticos. Art. 15, II, da Constituição. Anotação. Cadastro eleitoral. Anterioridade [...]. Interessada: Corregedoria Regional Eleitoral da Bahia. Relatora: Min. Maria Thereza de Assis Moura, 7 de abril de 2016f. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=52937&noCache=-480668003>. Acesso em: 9 nov. 2020.

CANEVER, Marco Aurélio. A Lei n. 13.146 e seus reflexos no alistamento eleitoral. *Resenha Eleitoral*, [s. l.], v. 19, n. 1, p. 275-288, 2015. Disponível em: https://www.tre-sc.jus.br/o-tre/arquivos_o_tre/escola-judiciaria/resenha-eleitoral/resenha-n-19-2015/a-lei-n-13-146-e-seus-reflexos-no-alistamento-eleitoral/rybena_pdf?file=https://www.tre-sc.jus.br/o-tre/arquivos_o_tre/escola-judiciaria/resenha-eleitoral/resenha-n-19-2015/a-lei-n-13-146-e-seus-reflexos-no-alistamento-eleitoral/at_download/file. Acesso em: 9 nov. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CASTRO, Edson de Resende. *Curso de direito eleitoral*. 9. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. *Levanta-te, vem para o meio: Campanha da Fraternidade 2006: fraternidade e pessoa com deficiência: manual*. São Paulo: Salesiana, 2005.

DIAS, Joelson. Acessibilidade eleitoral: direito fundamental das pessoas com deficiência. In: PEREIRA, Rodolfo Viana; SANTANO, Ana Cláudia (org.). *Conexões eleitoristas*. Brasília, DF: Abradep, 2016. p. 103-120. Disponível em: http://www.abradep.org/wp-content/uploads/2020/06/Conexoes_Eleitoristas.pdf. Acesso em: 9 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Nota técnica 01/2018: releitura dos dados de pessoas com deficiência no Censo Demográfico 2010 à luz das recomendações do Grupo de Washington*. [S. l.]: IBGE, 2018. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/metodologia/notas_tecnicas/nota_tecnica_2018_01_censo2010.pdf. Acesso em: 9 nov. 2020.

INSTRUMENTOS internacionais de direitos humanos. Passo Fundo: CDHPF, 2006. Disponível em: <http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/InstrumentosDH.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE; ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. *Declaração de Montreal sobre Deficiência Intelectual*. Tradução de Jorge Márcio Pereira de Andrade. Montreal: OMS: OPAS, 2004. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/declaracao_montreal.pdf. Acesso em: 9 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Relatório mundial sobre a deficiência*. Tradução de Lexicus Serviços Linguísticos. São Paulo: SEDPcD, 2012. Disponível em: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44575/9788564047020_por.pdf;jsessionid=6BDD0481C96D3665E89C74C09ED25D4E?sequence=4. Acesso em: 9 nov. 2020.

PEREIRA, Elizabete Aparecida; RIBEIRO, César Leandro. A inclusão da pessoa com deficiência na vida comunitária eclesial: contexto, perspectivas teológicas e horizontes de ação. *Caderno Teológico da PUCPR*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 208-245, 2014.

PESSOTTI, Isaías. *Deficiência mental: da superstição à ciência*. São Paulo: T.a. Queiroz: Edusp, 1984. (Biblioteca de Psicologia e Psicanálise, v. 4).

PIOVESAN, Flávia. O valor jurídico dos tratados e seu impacto na ordem constitucional. In: _____. *Temas de direitos humanos*. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 165-177.

ROSENO, Marcelo. Estatuto da Pessoa com Deficiência e exercício de direitos políticos: elementos para uma abordagem garantista. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, DF,

v. 18, n. 116, p. 559-582, out./jan. 2016-2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2017v18e116-1315>. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1315/1189>. Acesso em: 10 nov. 2020.

SASSAKI, Romeu Kazumi. *Inclusão: construindo uma sociedade para todos*. Rio de Janeiro: WVA, 1997. (Coleção Inclusão).

SILVA, Alexandre Barbosa; PEREIRA, Elizabete Aparecida. Direitos fundamentais consagrados à pessoa com deficiência na Constituição de 1988 e sua emenda convencional: preliminares apontamentos sobre o novo marco civil de capacidade legal. In: SANTANO, Ana Cláudia; LORENZETTO, Bruno Meneses; GABARDO, Emerson (coord.). *Direitos fundamentais na nova ordem mundial*. Curitiba: Íthala, 2018. p. 335-354.

SIMON, Pedro. Direitos políticos: o longo e (ainda) inacabado processo de aperfeiçoamento da democracia brasileira. In: DANTAS, Bruno; CRUXÊN, Eliane; SANTOS, Fernando; LAGO, Gustavo Ponce de Leon (org.). *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois: o exercício da política*. Brasília: DF, Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. v. 2, p. 83-93.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: _____ (org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 242-254. (Temas Renovar).

UNITED NATIONS. *From exclusion to equality: realizing the rights of persons with disabilities: handbook for parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol*. Geneva: United Nations: United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights: Inter-Parliamentary Union, 2007. Disponível em: <https://www.un.org/disabilities/documents/toolaction/ipuhb.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

Políticas institucionais da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Uma análise com base nos ciclos de conferências

MAURÍCIO BUOSI LEMES

FABIANA CRISTINA SEVERI

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar o processo de implementação e de monitoramento das políticas institucionais da Defensoria Pública do Estado de São Paulo relacionadas ao acesso à justiça na temática de habitação, urbanismo e conflitos agrários, com base no estudo dos ciclos de conferências no período 2007-2017. Considerando a diversidade de contextos em que a instituição está inserida, buscamos identificar e descrever alguns desafios relativos ao melhoramento de políticas públicas e das capacidades estatais. Tais desafios relacionam-se ao fortalecimento das capacidades burocrático-organizacionais e de coordenação entre os distintos órgãos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, com o envolvimento mais ativo dos recursos humanos e organizacionais no âmbito das unidades regionais e locais. A pesquisa é sociojurídica empírica, de cunho qualitativo, no formato de estudo de caso, com a utilização de dados documentais fornecidos por registros institucionais.

Palavras-chave: Defensoria Pública. Políticas institucionais. Acesso à justiça. Participação popular. Capacidades estatais.

Institutional policies of the São Paulo State Public Defender's Office: an analysis from the Conference Cycles

Abstract: The objective of this paper is to analyze the process of implementation and monitoring of institutional policies of the São Paulo State Public Defender's Office related to access to justice in the areas of housing, urbanism and agrarian conflicts, based on the study of conference cycles in the period 2007-2017. Proceeding from the perspective of implementation of public policies and state capacities, we seek to identify and describe some challenges of the institution involving the operation improvement of such policies. These challenges are related to the strengthening of bureaucratic-organizational and coordination capacities

Recebido em 11/9/20
Aprovado em 17/12/20

among the different bodies of the São Paulo State Public Defender's Office, with more active involvement of human and organizational resources within regional and local units, and considering the different implementation contexts in which the institution is inserted. The research is sociojuridical empirical, of a qualitative nature, in the case study format, through the use of documentary data provided by institutional records.

Keywords: Public Defender's Office. Institutional policies. Access to justice. Popular participation. State capacities.

1 Introdução

A Defensoria Pública conquistou um lugar de destaque na organização do sistema de justiça¹ e nas políticas públicas de acesso à justiça estabelecidas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB). Expressão e instrumento do regime democrático, ela foi desenhada como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, com as atribuições de orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e defesa – em todos os graus, judiciais e extrajudiciais – dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, das pessoas necessitadas e em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, [2020]).

Em consonância com o contexto de abertura política, de mobilização e de participação da sociedade civil na Assembleia Nacional Constituinte, o marco constitucional de 1988 favoreceu a proliferação de experiências participativas com variados formatos institucionais. Tais práticas têm buscado romper com a ideia de democracia restrita à dimensão liberal-representativa baseada no voto popular e expandir o ideário democrático-participativo aos processos de produção e de tomada de decisão em relação a políticas públicas nos diferentes níveis de governo (GASPARDO, 2018).

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) inovou no sistema de justiça ao reforçar esse ideário democrático-participativo. A Lei Complementar Estadual nº 988/2006, que organiza a DPESP, prevê, como direito das pessoas que buscam atendimento, a participação na

¹ Com base em Moreira (2019b), entendemos *sistema de justiça* como o conjunto de instituições e de atores cuja finalidade consiste em reivindicar e garantir direitos por meio de demandas judiciais ou de mecanismos extrajudiciais. Contudo, as relações entre os elementos de tal sistema não são harmônicas, mas marcadas por conflitos e interesses divergentes entre os diferentes atores que o compõem.

definição das diretrizes institucionais, no acompanhamento e na fiscalização das ações e dos projetos desenvolvidos pela instituição (SÃO PAULO, [2018]). Para operacionalizar tal direito, a DPESP realiza os ciclos de conferências a cada dois anos e em três etapas: 1) as pré-conferências regionais, em que a sociedade civil local apresenta, discute e aprova propostas em variados eixos temáticos², de acordo com a realidade regional, e elege delegados ou delegadas que sustentarão na etapa estadual as propostas eleitas; 2) a conferência estadual, em que os delegados ou delegadas eleitos na etapa regional reúnem-se para discutir e aprovar quais propostas, nos diferentes eixos temáticos, irão formar as diretrizes do plano de atuação institucional; e 3) as reuniões de monitoramento, nas quais se discute com os delegados e delegadas regionais o modo como a instituição encaminhou as propostas aprovadas nos ciclos de conferências e presentes no plano.

Um campo de estudos sobre a Defensoria Pública tem-se dedicado a analisar sua missão institucional na promoção da inclusão, da justiça social e da cidadania, bem como a responsabilidade em identificar e protagonizar uma maior aproximação entre as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade social e o sistema de justiça. Na história de fortalecimento das defensorias públicas a partir da década de 2000, esse campo também tem destacado a intensa mobilização social no processo de elaboração dos projetos de lei, o que resultou no envolvimento dos movimentos sociais na criação da instituição em estados como São Paulo, Paraná e Santa Catarina. No caso da DPESP, a

² As propostas debatidas e aprovadas nos ciclos de conferências da DPESP são hoje organizadas em nove temas: infância e juventude; direitos do idoso e da pessoa com deficiência; promoção e defesa dos direitos da mulher; diversidade e igualdade racial; cidadania, direitos humanos e meio ambiente; situação carcerária; direitos do consumidor; habitação, urbanismo e conflitos agrários; e política de atendimento e educação em direitos humanos.

participação popular foi capaz de viabilizar a incorporação, no texto legal, de instrumentos de gestão democrática hábeis a promover maior interação e possibilidade de diálogo entre os sujeitos sociais (SADEK, 2013; CARDOSO, 2010, 2013; SANTOS, 2013).

Outro campo de análises tem feito um balanço entre o potencial da Defensoria Pública para atuar no processo de defesa e de garantia de direitos e os diferentes aspectos – institucionais, organizacionais, corporativistas e de recursos – que ainda limitam sua capacidade de ação. Esses estudos identificaram a existência de um conflito entre perfis institucionais distintos: o projeto de tornar a estrutura administrativa permeável e responsiva aos atores sociais choca-se com outro, atrelado a interesses corporativos de segmentos da carreira. Mesmo na DPESP, que foi criada com mecanismos participativos e atingiu o nível mais expressivo de interação com atores da sociedade civil, há resistência no interior da categoria profissional às iniciativas para implementar a participação e o controle social nas políticas institucionais (MOREIRA, 2019b; ARANTES; MOREIRA, 2019; CARDOSO, 2017).

Até o momento, poucos trabalhos buscaram compreender, no percurso dos ciclos de conferências, os impactos e os resultados que a DPESP tem alcançado ao implementar seus planos de atuação construídos com base num desenho de democracia participativa. O presente artigo procura contribuir para esse debate analisando o processo de implementação e de monitoramento das políticas institucionais relacionadas ao acesso à justiça na temática de habitação, urbanismo e conflitos agrários. Com fundamento no estudo dos ciclos de conferências do período 2007-2017, buscamos identificar e descrever alguns desafios da instituição envolvendo a melhoria do funcionamento das políticas públicas e das capacidades estatais. Em nossa análise, dialogamos com a abordagem de implementação de políticas pú-

blicas, considerando o campo relacional constituído entre a DPESP e as demandas da sociedade civil dirigidas às conferências, bem como os arranjos institucionais e as capacidades estatais mobilizadas no processo de implementação e de monitoramento das políticas institucionais derivadas dos planos de atuação.

2 Aspectos metodológicos

Em termos metodológicos, a pesquisa é sociojurídica empírica, de cunho qualitativo, no formato de estudo de caso (MACHADO, 2017), com a utilização de dados documentais fornecidos por registros institucionais. Os relatórios de monitoramento da implementação dos planos de atuação institucional e os relatórios de gestão da Ouvidoria-Geral foram coletados no portal eletrônico da DPESP. Já os processos administrativos que tramitaram no Conselho Superior da Defensoria Pública (CSDP) relativos às conferências foram obtidos mediante solicitação formal ao Serviço de Informação ao Cidadão.

Para a organização dos dados, coletamos, em cada ciclo de conferências do período de 2007 a 2017, as propostas aprovadas no âmbito da conferência estadual no eixo temático habitação, urbanismo e conflitos agrários, os planos de atuação institucional relativos a tais propostas e as respostas que a DPESP tem oferecido em termos de ações institucionais voltadas à implementação desses planos.

3 Políticas de acesso à justiça, Defensoria Pública e disputa por projetos institucionais

Embora a criação das defensorias públicas estaduais estivesse prevista no texto constitucio-

nal desde 1988, há variações expressivas entre os estados quanto ao momento de criação e ao grau de institucionalização. Moreira (2019b) sustenta a hipótese de que a instituição sofreu forte resistência para se inserir no sistema de justiça brasileiro, especialmente em estados nos quais havia outros grupos de profissionais jurídicos preocupados em manter e expandir suas atribuições e prerrogativas institucionais.

No caso de São Paulo, antes da criação da DPESP em 2006, a prestação de assistência jurídica à população carente estava a cargo de outras carreiras jurídicas, como a Procuradoria de Assistência Judiciária, setor específico da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e de advogados particulares remunerados pelo Estado por meio de convênio com a seccional paulista da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). No final dos anos 1990, a ação política de um grupo de procuradores³, insatisfeitos com a falta de estrutura e de autonomia para exercerem a assistência jurídica dentro da PGE, começa a inserir a criação da DPESP na agenda legislativa estadual com o apoio de movimentos sociais e de organizações civis de defesa de direitos (MOREIRA, 2019b).

O Movimento pela Defensoria Pública congregou mais de 400 entidades politicamente organizadas que dialogaram, propuseram e reivindicaram dos Poderes Legislativo e Executivo estaduais os encaminhamentos necessários para a criação de uma instituição “democrática, autônoma, descentralizada e transparente”⁴. Além dos ciclos de conferências, outra inovação im-

³ A proposta de criação da DPESP teve que enfrentar a oposição da OAB. Diante desse conflito, a instituição apenas foi criada em 2006, com a manutenção do convênio da OAB com o Estado, o que impactou significativamente o orçamento da DPESP e tem colocado defensores públicos e advogados particulares em constante disputa por recursos (MOREIRA, 2019b).

⁴ Essas expressões estão presentes no Manifesto de Criação da DPESP (SANTOS, 2013).

portante observada na Lei Estadual nº 988/2006 é o modelo de ouvidoria externa, cargo que, com assento no CSDP, deve ser ocupado por pessoa externa à carreira de defensor público e indicada pela sociedade civil (CARDOSO, 2013; SANTOS, 2013).

O desenho institucional da DPESP deu caráter permanente aos núcleos especializados⁵, que têm a atribuição de fornecer suporte e auxílio técnico ao desempenho das atividades funcionais dos membros da carreira em diferentes temáticas, favorecendo a interlocução entre a instituição e as pautas de entidades de defesa de direitos e de grupos sociais organizados. Entre as atribuições dos núcleos, está a de contribuir para a definição de ações voltadas à implementação dos planos de atuação institucional. No entanto, o direcionamento das reivindicações da sociedade civil organizada apenas aos núcleos (VIEIRA; RADOMYSLER, 2015) cria o risco de desresponsabilização da DPESP como um todo.

Contrapondo-se ao histórico déficit democrático da justiça brasileira e sua forte resistência a padrões de prestação de contas e de interação com o campo social, a expectativa de democratização dos processos decisórios da DPESP esteve associada ao potencial de legitimação do exercício de sua função garantidora de cidadania. A aposta na participação social como instrumento de visibilização do quadro de exclusão da ordem político-jurídica e das desigualdades consistia na possibilidade de definição de questões prioritárias e de construção de estratégias de enfrentamento dos problemas

individuais e coletivos vinculados ao acesso à justiça (CARDOSO, 2010; SILVA, 2011).

A trajetória das conferências da DPESP tem sido marcada por um processo de desmobilização da sociedade civil em torno desses espaços de participação no gerenciamento da instituição. Um dos possíveis fatores responsáveis pela desmobilização é a prevalência das demandas individuais de caráter repetitivo no trabalho cotidiano dos defensores, em prejuízo de uma atuação estratégica focada em questões coletivas. Assim, há uma forte dificuldade da DPESP de trabalhar com os resultados das conferências, ou seja, de compreender as reivindicações trazidas e de traduzi-las de modo adequado nas políticas institucionais (CRANTSCHANINOV, 2018; YAMAMURA, 2018; RIZZARDI, 2015).

Ao analisar a experiência brasileira recente de expansão de instituições de controle do poder público e de promoção do acesso à justiça, Arantes e Moreira (2019) situam a Defensoria Pública como um ator do sistema de justiça que fez do discurso de defesa de direitos das pessoas necessitadas o valor normativo capaz de sustentar sua busca por desenvolvimento e afirmação corporativa e institucional, lançando-se à conquista de funções, prerrogativas e autonomia na estrutura constitucional do Estado e na esfera política da democracia. Ainda que tal instituição seja pública, a cada passo de autonomia que conquista, tende a tornar-se mais pertencente à respectiva carreira jurídica e menos sujeita a mecanismos externos de controle e de participação social.

Em sua história de institucionalização, a Defensoria Pública tem enfrentado uma disputa interna: por um lado, há interesses corporativos de segmentos da carreira, que buscam aproximar a instituição de um modelo já bastante tradicional do sistema de justiça, em que interesses e direitos sociais são representados, mas que é fechado para a sociedade civil; de outro

⁵ A DPESP atualmente conta com nove núcleos especializados: (1) cidadania e direitos humanos, (2) infância e juventude, (3) habitação e urbanismo, (4) situação carcerária, (5) direitos das mulheres, (6) diversidade e igualdade racial, (7) direitos da pessoa idosa e da pessoa com deficiência, (8) defesa do consumidor e (9) segunda instância e tribunais superiores. A existência de tais núcleos procura atender à necessidade de definição de uma linha de atuação estratégica da instituição perante os conflitos sociais e estruturais (SANTOS, 2013).

lado, há o projeto de transformar a Defensoria em um espaço coletivo de construção social de políticas de acesso à justiça e de concretização de direitos (CUNHA; FEFERBAUM, 2014; MOREIRA, 2019a). No caso da DPESP, esse conflito entre diferentes projetos tem conduzido as transformações no seu percurso de consolidação e repercutido nos resultados alcançados, sobretudo no campo das políticas institucionais implementadas em decorrência dos ciclos de conferências.

4 Implementação de políticas públicas, arranjos institucionais e capacidades estatais

As políticas públicas são produtos de “subsistemas de política pública”, ou seja, conjuntos de atores e de instituições, dentro e fora do Estado, envolvidos em uma área específica de política pública e com configurações de poder específicas em cada setor. Nesses subsistemas, pessoas comuns organizam-se coletivamente para fazer sua voz ser ouvida nos circuitos de tomada de decisão. Ao levar para o interior dos subsistemas atores e interesses previamente não considerados pelos tomadores de decisão, os movimentos sociais acionam um conjunto de interações confrontacionais, que têm na burocracia um terreno privilegiado para a expressão dessas tensões (TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018a, 2018b).

Tatagiba, Abers e Silva (2018a) sustentam que os movimentos sociais atuam nos subsistemas por meio da construção de modelos alternativos⁶ de políticas públicas, ou seja, estruturas ideacionais que buscam traduzir as ideias que

conformam o projeto político dos atores sociais em propostas de política pública. Os movimentos sociais participam desse processo na medida em que propõem e experimentam modelos alternativos que irão desafiar modelos de políticas públicas concorrentes e se inserem em conflitos em cada subsistema.

A disputa entre modelos de políticas públicas implica também conflitos sobre as próprias instituições. Em geral, “os movimentos sociais não buscam apenas se inserir em um determinado subsistema e utilizar as oportunidades institucionalmente dadas”, mas também tendem “a propor inovações institucionais percebidas como mais favoráveis à promoção de seus interesses e propostas”: “Muitas vezes, trata-se de lutas para definir ou redefinir a estrutura organizacional do próprio subsistema de política pública, na tentativa de criar espaço institucional para o movimento e suas propostas” (TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018a, p. 112). Para isso, tendem a mobilizar, de modo criativo, estratégias de confronto e de cooperação, institucionais e extrainstitucionais, aproximando-se da burocracia pública.

Assim, no campo relacional de determinada política pública, os movimentos sociais inserem-se em conflitos relacionados a propostas de políticas concorrentes e à própria configuração institucional do subsistema. Em função do seu posicionamento nas relações de poder, os movimentos sociais adquirem acesso diferenciado aos recursos materiais e simbólicos que circulam nessas estruturas, o que distingue sua capacidade de agência⁷ e, conseqüentemente, de influência sobre a política pública. Seja em função de desigualdades na forma e no tipo de vínculos entre os atores, seja em função de desigualdades no acesso e no uso de recursos que conferem poder, atores

⁶ Modelos de políticas (dominantes ou alternativos) são “conjuntos em constante construção de problematizações, soluções, instrumentos, arranjos e outros componentes ideacionais que se transformam ao longo do tempo por meio dos processos experimentais e relacionais” (TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018a, p. 107).

⁷ Tatagiba, Abers e Silva (2018b) compreendem que a agência, como poder de produzir efeitos na realidade, tem natureza criativa, situada e relacional, enfatizando a criatividade dos atores e sua inserção nas relações de poder.

tendem a interagir em condições desiguais e, assim, apresentam capacidades de agência desiguais (TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018a, 2018b).

A fim de compreender os resultados alcançados por meio das interações entre movimentos sociais e a DPESP nos ciclos de conferências, é preciso avaliar o arranjo institucional que tem viabilizado a implementação das políticas construídas com base nesse formato de participação social. Entendemos que as características desse desenho têm condicionado as capacidades estatais disponíveis na DPESP para a implementação das políticas institucionais, bem como o desempenho e os resultados observados.

Arranjos institucionais “podem ser definidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos” pelos quais “se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Quando bem organizados, tais arranjos “têm o potencial de dotar o Estado das capacidades [de ação] necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 122). Quando inclusivos, os arranjos permitem que atores locais avaliem e revejam “os processos de implementação de forma a corrigi-los, adaptando os objetivos gerais de uma política aos contextos e condições locais [...], em uma dinâmica em que o monitoramento e a reflexão coletiva sobre os resultados da política alimentam seu contínuo aprimoramento” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 126).

Bertranou (2015) sustenta que a capacidade das organizações estatais para alcançar os fins que lhes são atribuídos pode ser explicada pela existência de um conjunto de fatores denominados *componentes de capacidade estatal*, dentre os quais destacam-se, para os propósitos deste trabalho, os recursos organizacionais, burocráticos e de ação interorganizacional. Tais condições, internas à instituição, referem-se ao aparato burocrático que sustenta as atividades da organização e às características das relações institucionais entre as unidades que integram as organizações estatais. A análise de tais características considera a presença de mecanismos de coordenação entre as distintas unidades internas do ator estatal, capazes de favorecer uma atuação coletiva, complexa e consistente.

Do ponto de vista institucional e espacial, a formulação e a implementação de ações coerentes, articuladas e sustentáveis apoiam-se em uma estrutura estatal com autonomia, qualidade organizacional e coesão interna, capaz de elaborar instrumentos que operem, de modo combinado, a disciplina e as interações sinérgicas em um determinado espaço, com a implicação ativa das unidades estatais regionais. Assim, a capacidade burocrático-organizacional e a capacidade de integração das distintas unidades estatais estão associadas (BERTRANOU, 2015).

As capacidades do Estado podem ser analisadas sob duas dimensões: a) técnico-administrativa, “que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas,

dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações [...] de forma coordenada”; e b) político-relacional, associada “às habilidades e [aos] procedimentos de inclusão dos múltiplos atores [políticos e sociais] de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e [de] coalizões de suporte aos planos, programas e projetos”. A primeira dimensão pode ser relacionada às noções de eficiência e eficácia, ao passo que a segunda está ligada às ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações do Estado (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 127).

5 O processo de implementação e de monitoramento das políticas institucionais da DPESP na temática de habitação, urbanismo e conflitos agrários em decorrência dos ciclos de conferências (2007-2017)

A análise das propostas aprovadas nas conferências da DPESP no eixo temático de habitação, urbanismo e conflitos agrários no período de 2007-2017 permitiu identificar a recorrência da demanda relativa à descentralização da atuação institucional, com a regionalização do atendimento nesse tema.

Quadro 1

Propostas aprovadas em conferências estaduais da DPESP

Ciclo/ano	Proposta aprovada na conferência estadual
I – 2007	Criar e implantar núcleos regionais de habitação e urbanismo para o fim de intermediação e assessoria técnico-jurídica envolvendo as questões ambientais, habitacionais, agrárias e urbanísticas.
II – 2009	Descentralizar para as defensorias públicas regionais, por meio de órgão de execução, a defesa dos direitos coletivos relacionados à temática do Núcleo de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente.
III – 2011	Criar um núcleo especializado de conflitos agrários, no interior do Estado de São Paulo, que teria como atribuições, entre outras, assessorar os movimentos sociais envolvidos em conflitos agrários, fiscalizar a ocupação de terras públicas por empresas privadas e buscar, extrajudicial e judicialmente, a regularização fundiária de assentamentos agrários.
IV – 2013	Implementar a Defensoria Pública em todas as comarcas do estado, para permitir a efetividade das demandas populacionais, descentralizando o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, ampliando o número de defensores públicos e a equipe multidisciplinar nas unidades.
V – 2015	Criar núcleo regional de habitação, urbanismo e conflito agrário em cada regional da Defensoria.

Ciclo/ ano	Proposta aprovada na conferência estadual
VI – 2017	Regionalizar atendimento nas áreas de habitação, urbanismo e conflito agrário em cada regional da Defensoria Pública, com a realização do mapeamento de todas as comunidades dos municípios que a compõem e com a criação de equipe multidisciplinar em áreas técnicas relacionadas, como engenharia, arquitetura, geologia, antropologia, sociologia, psicologia, história, assistência social e outras ciências humanas, agrárias e sociais.

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2007, 2009a, 2011a, 2015a, 2016a, 2018a).

Em parecer opinativo juntado ao processo administrativo que tratou da formulação do plano de atuação correspondente ao V Ciclo de conferências, o Ouvidor-Geral, Alderon Costa, apresenta a fala de liderança presente no momento aberto da sessão do CSDP do dia 10 de março de 2017, a fim de defender a proposta de atuação regionalizada em habitação e urbanismo (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016a).

O argumento de Benedito Roberto Barbosa, representante da Central de Movimentos Populares, é de que a atual configuração do núcleo especializado, cuja atividade está muito centralizada na capital, não está permitindo a ampliação da atuação institucional em conflitos envolvendo a posse que crescem no interior do estado. Por isso, na V Conferência Estadual houve a aprovação de proposta da sociedade civil que exige a descentralização do trabalho especializado, a fim de fortalecer a luta popular por terra e moradia:

O Senhor Benedito Roberto Barbosa, representante da Central de Movimentos Populares, explicitou que a proposta de descentralização do Núcleo de Habitação e Urbanismo foi uma solicitação da sociedade civil na V Conferência Estadual, em razão da grande demanda que há no interior do estado em relação a conflitos envolvendo a posse. Dessa forma, a ideia de defender a descentralização do trabalho do Núcleo, considerando o conjunto de conflitos pela posse que se espalham pelo estado, a saber Ribeirão Preto, baixada Santista e Campinas, tinha como objetivo fortalecer a luta pela terra e moradia. Tudo isso porque a Defensoria não está conseguindo, a partir da configuração atual do Núcleo, ampliar a atuação nessas demandas. Houve, de acordo com ele, a deliberação pela descentralização do Núcleo, já que muita gente do interior do estado demanda o trabalho do órgão, que infelizmente está muito concentrado na capital, em função de estar aqui localizado. Ainda de acordo com ele, há preocupação expressa das próprias Defensorias Públicas e Defensor Público coordenadores do Núcleo em abranger essa atuação (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016a, p. 87-88).

Tal proposta, relativa à regionalização do atendimento, foi inserida nos planos, com exceção do primeiro, como observamos no quadro a seguir.

Quadro 2

Planos de atuação institucional da DPESP e monitoramento

Ciclo/ano	Plano de atuação institucional	Monitoramento
I – 2007	-	-
II – 2009	Descentralizar a defesa dos direitos coletivos relacionados à temática do Núcleo de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, por meio do acionamento dos órgãos de execução das defensorias públicas regionais.	Meta que depende da implementação da Deliberação nº 139 do CSDP pela administração superior, o que exige reestruturação interna na Defensoria.
III – 2011	Criar, no interior do Estado de São Paulo, um núcleo especializado de conflitos agrários que tenha como atribuições, entre outras, assessorar os movimentos sociais envolvidos em conflitos agrários, fiscalizar a ocupação de terras públicas por empresas privadas e buscar, extrajudicial e judicialmente, a regularização fundiária de assentamentos agrários.	Discussão em andamento na administração superior, que diz respeito à organização interna da DPESP e depende de reorganização institucional.
IV – 2013	Expandir a Defensoria Pública para outras comarcas do estado para permitir a efetividade das demandas populacionais, com a descentralização do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo e a ampliação do número de defensores públicos e da equipe multidisciplinar nas unidades.	Mapeamento das unidades quanto à existência de defensores públicos com atuação específica na área; encaminhamento de proposta de deliberação do CSDP; expedição de ofícios aos municípios que contam com unidades da DPESP para obtenção de informações.
V – 2015	Criar Núcleo Regional de Habitação, Urbanismo e Conflito Agrário em cada regional da Defensoria.	Formulação de proposta ao CSDP e apresentação de manifestações em processos administrativos.
VI – 2017	Regionalizar atendimento nas áreas de habitação, urbanismo e conflitos agrários, em cada regional da Defensoria Pública, com a realização do mapeamento de todas as comunidades dos municípios que a compõem e com a criação de equipe multidisciplinar em áreas técnicas relacionadas, como engenharia, arquitetura, geologia, antropologia, sociologia, psicologia, história, assistência social e outras ciências humanas, agrárias e sociais.	Reunião com a Ouvidoria-Geral, com a 1ª Subdefensoria, com os conselheiros, com os demais núcleos, com os delegados e delegadas das conferências estaduais e com movimentos sociais; tentativas de estabelecimento de convênios; apresentação de manifestação.

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2007, 2009a, 2009b, 2011a, 2011b, 2013a, 2013b, 2014, 2015a, 2015b, 2015c, 2016a, 2017a, 2017b, 2017c, 2017d, 2018a, 2018b, [2019a], [2019b]).

No monitoramento, as posturas que a DPESP tem oferecido sugerem resistência do CSDP em implementar a Deliberação nº 139, de 6 de novembro de 2009, que regulamenta a distribuição, organização, funcionamento e atribuições das defensorias de tutela coletiva

no âmbito das unidades regionais da DPESP (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, [2010]).

A regionalização do atendimento em habitação e urbanismo depende de uma reorganização institucional, com o estabelecimento de critérios de distribuição e definição de atribuições dos defensores e defensoras públicas nas unidades. Tal pauta é estratégica no processo de implementação das políticas institucionais derivadas dos planos de atuação, uma vez que significa definir responsáveis pelo seu funcionamento nas unidades da DPESP localizadas nas macrorregiões do interior do estado.

Segundo a Ouvidoria-Geral, no período posterior à realização das conferências, a DPESP realiza um movimento de distanciamento em relação ao público participante. No processo de organização das pré-conferências, as unidades regionais divulgam o mecanismo, mobilizam e explicam como o público daquela região deve organizar-se para participar. Por isso, muitas demandas reivindicam políticas relacionadas às “portas de entrada” da DPESP, ou seja, ao acesso às unidades regionais, como a descentralização e a regionalização do atendimento em habitação e urbanismo (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, [2018?]).

No entanto, o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas fica reservado à administração superior, especialmente aos núcleos especializados, o que acaba implicando a perda do vínculo da instituição com os grupos sociais que não atuam ou não têm laços cotidianos com os órgãos localizados na região central da capital. Portanto, um dos desafios identificados passa pelo desenho de um fluxo institucional que permita à administração da DPESP fomentar o diálogo constante com as unidades e cobrar das coordenações regionais ações locais relacionadas à implementação e à prestação de contas dos planos de atuação à

sociedade civil (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, [2018?]).

Na trajetória dos ciclos de conferências, além da demanda pela regionalização do atendimento em habitação e urbanismo, há outros temas recorrentes nos quais a sociedade civil reivindica a atuação da instituição. Tais temas referem-se à promoção da tutela coletiva; ao combate da criminalização dos movimentos sociais e da violência policial em operações de reintegração de posse; à garantia de serviços públicos e de programas de financiamento de unidades habitacionais e de locação social para a população de baixa renda; à realização de atividades de educação em direitos e ao fortalecimento da interação da instituição com os movimentos sociais; à proteção dos direitos de pessoas em situação de rua; e ao trabalho na regularização fundiária de assentamentos precários e clandestinos (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007, 2009a, 2011a, 2015a, 2016a, 2018a).

Ao longo do período analisado, a permeabilidade dos planos de atuação institucional às propostas aprovadas em conferências tem sido elevada, ou seja, a expressiva maioria dessas propostas são incorporadas ao plano, com a previsão de ações institucionais voltadas à sua implementação (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007, 2009a, 2011a, 2015a, 2016a, 2018a).

É possível identificar alguns padrões de respostas da DPESP às metas definidas em seus planos de atuação – implementadas e em implementação, com abertura de procedimentos administrativos – e, em boa parcela delas, o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo aparece como o ator institucional responsável pelo seu encaminhamento (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2009b, 2011b, 2013a, 2013b, 2014, 2015b, 2015c, 2017a, 2017b, 2017c, 2017d, 2018b, [2019a], [2019b]).

Apesar de ser a mais duradoura e com o potencial de problematizar os gargalos que dificultam a implementação das propostas aprovadas, a etapa do monitoramento foi a que menos recebeu atenção dos ciclos de conferências. Os esforços da sociedade civil têm sido direcionados para os espaços de formulação e deliberação de propostas, mas pouca atenção é dada ao debate sobre como acompanhar a execução das ações e, com base nisso, produzir conhecimento sobre o alcance dos espaços participativos (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, [2018?]).

Ao acompanhar o V e o VI ciclos de conferências, a Ouvidoria-Geral questiona as condições criadas pela instituição para promover o acesso a seus resultados. Há um forte descompasso entre as propostas aprovadas em ciclos anteriores e o conhecimento acerca dos seus resultados no cotidiano da instituição, não existindo indicadores que possam mensurar e qualificar o acompanhamento das medidas adotadas para implementar as pautas estratégicas (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, [2018?]).

A percepção de que obstáculos têm impedido a implementação dos planos de atuação e a produção de conhecimento sobre as ações e os responsáveis envolvidos vem aumentando, com a tendência de entidades, organizações e movimentos sociais avaliarem continuamente se compensa depositar energia em espaços institucionais de participação social e repensarem a prioridade dada aos ciclos de conferências da DPESP, tendo em vista os resultados concretos obtidos (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, [2018?]).

A Ouvidoria-Geral elaborou um manifesto em que faz um balanço crítico dos dez anos (2006-2016) da DPESP e sua relação com os movimentos sociais. Apesar do envolvimento de organizações e movimentos sociais de base que lutavam por acesso à justiça e pela criação da instituição no Estado de São Paulo, o documento aponta o enfraquecimento das expectativas depositadas pela sociedade civil no surgimento da DPESP, com o esvaziamento do debate político-institucional, a falta de mecanismos adequados de prestação de contas das atividades realizadas e o caráter pontual das iniciativas e das inovações construídas pelas pessoas trabalhadoras, que acabam ficando restritas às suas próprias unidades ou órgãos (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016b).

É expressa a preocupação com a separação entre as decisões da instituição e o controle participativo da sociedade civil, indicando um processo de desmonte das estruturas e das políticas de participação e de controle social sobre os rumos da DPESP. Segundo o manifesto, tal processo tem aproximado a Defensoria do perfil dos demais atores do sistema de justiça, em que há dificuldades de diálogo direto da instituição com as necessidades das pessoas usuárias dos serviços prestados e com os movimentos

sociais que as representam (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016b).

Por fim, a nota conclui reconhecendo avanços importantes na atenção a setores em situação de vulnerabilidade social, mas registra a falta de um modelo de atendimento que faça sentido do ponto de vista individual e coletivo:

Dez anos após a criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que surgiu de um amplo processo de articulação entre organizações e movimentos sociais de base que lutavam por acesso à justiça, a Ouvidoria-Geral convida todos/as a realizarem um balanço da história da instituição. [...] A Ouvidoria-Geral [...] está muito preocupada ao perceber que, em vários aspectos, as expectativas e esperanças depositadas pela sociedade civil na criação da Defensoria Pública estão hoje abaladas, e que muito do espírito daqueles/as militantes e Defensores/as pioneiros/as tem se perdido no cotidiano do trabalho. Como consequência desse esvaziamento do debate político, uma parcela significativa da população que acessa ou deveria acessar os serviços prestados pela Defensoria fica desinformada do que acontece dentro dela. Ao mesmo tempo, muitas das iniciativas e das inovações construídas pontualmente pelos/as trabalhadores/as da instituição acabam ficando restritas às suas próprias Unidades ou órgãos. Em um contexto de transformação da sociedade e da instituição, outro problema é a burocratização dos atendimentos e processos internos. Para além da mudança dos grupos que estão na administração da instituição e dos compromissos que cada um/a dos/as Defensores/as Públicos/as mantém individualmente, observamos com inquietação uma distância cada vez maior entre as decisões da instituição e o controle participativo da sociedade civil. É possível apontar para um processo acelerado de erosão dos mecanismos de participação social sobre as decisões importantes para o futuro da Defensoria Pública. Nesse cenário, quanto mais aumenta a separação entre Defensoria Pública e movimentos sociais, mais a instituição se torna semelhante aos demais órgãos do sistema de justiça, reproduzindo seus traços típicos e se afastando de sua finalidade principal. É frustrante perceber que, ao cabo dos seus dez primeiros anos de existência, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo ainda encontra dificuldades em dialogar diretamente com seus/suas Usuários/as e com os movimentos que os/as representam. Além disso, é muito preocupante que não haja planos claros e sistemáticos para superar esse desafio. Reconhecemos os avanços na atenção dos setores mais marginalizados de nossa sociedade, mas é possível ver que a instituição tem dificuldade para identificar quem é o seu público alvo prioritário e os modos de acessá-lo ativamente. Sentimos falta de um modelo de atendimento que faça sentido para as pessoas individual e coletivamente. Esta é, sem dúvida, uma tarefa enorme e, possivelmente, inédita. Ao mesmo tempo, é a única tarefa capaz de justificar o suor e os sonhos daqueles/as que lutaram pela existência dessa instituição (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016b).

Transcorridos onze anos desde a primeira edição do ciclo, a instituição, com a participação da ouvidoria e dos delegados e delegadas, precisa

repensar a metodologia dos ciclos de conferências, de modo a estimular uma participação mais ativa das regionais (defensores e agentes dos centros de atendimento multidisciplinar) durante todo o processo de mobilização, organização, monitoramento e avaliação dos resultados, o que implica o desafio político de descentralizar as ações e oferecer canais mais efetivos de participação e avaliação dos resultados. Além do debate sobre a etapa do monitoramento, há necessidade da DPESP e sociedade analisarem os resultados obtidos até o momento e decidirem, coletivamente, o que precisa ser feito para o mecanismo avançar (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, [2018?], p. 28).

Os planos de atuação institucional, construídos pela DPESP com base nas propostas aprovadas nas conferências, vêm repercutindo de modo bastante desigual na instituição, e as ações restringem-se, na maior parte das vezes, ao núcleo especializado da temática. As unidades regionais e locais não aparecem implicadas na execução, na avaliação e na prestação de contas da implementação desses planos. Assim, a DPESP vem demonstrando uma baixa capacidade institucional de mobilizar e de monitorar a incidência do plano nas ações institucionais em nível local.

6 Considerações finais

De modo inovador no sistema de justiça brasileiro e alinhado ao ideário democrático-participativo da CRFB, a DPESP, por meio de sua lei de criação, instituiu como direito das pessoas que buscam atendimento a participação na definição das diretrizes institucionais, no acompanhamento e na fiscalização das ações e dos projetos desenvolvidos pela instituição. Para operacionalizar tal direito, a instituição vem realizando, desde 2007, os ciclos de conferências, que incluem as etapas de pré-conferências regionais, conferências estaduais e monitoramento das propostas aprovadas.

Neste texto, nosso esforço voltou-se à compreensão dos impactos e dos resultados que a DPESP tem alcançado ao implementar seus planos de atuação, construídos com base num desenho de democracia participativa. Para isso, com base no estudo da trajetória dos ciclos de conferências no período 2007-2017, buscamos analisar o processo de implementação e de monitoramento das políticas institucionais da DPESP relacionadas ao acesso à justiça na temática de habitação, urbanismo e conflitos agrários.

Disputas entre diferentes projetos da DPESP têm conduzido as transformações no seu percurso de consolidação e repercutido nos resultados alcançados no campo das políticas institucionais implementadas em decorrência dos ciclos de conferências. Por um lado, há interesses corporativos de segmentos da carreira, que buscam aproximar a instituição de

um modelo já bastante tradicional do sistema de justiça, em que interesses e direitos sociais são representados, mas que é fechado para a participação e o controle social; de outro lado, há o projeto de transformar a Defensoria em um espaço coletivo de construção popular de políticas de acesso à justiça e de concretização de direitos.

Os dados coletados para o eixo temático escolhido permitem identificar a recorrência de propostas nas quais a sociedade civil reivindica a atuação da instituição. Tais temas referem-se à regionalização do atendimento em habitação e urbanismo; à promoção da tutela coletiva; ao combate da criminalização dos movimentos sociais e da violência policial em operações de reintegração de posse; à garantia de serviços públicos e de programas de financiamento de unidades habitacionais e de locação social para a população de baixa renda; à realização de atividades de educação em direitos e ao fortalecimento da interação da instituição com os movimentos sociais; à proteção dos direitos de pessoas em situação de rua; e ao trabalho na regularização fundiária de assentamentos precários e clandestinos.

Em termos de organização institucional para a implementação dos planos de atuação, a demanda pela regionalização do atendimento em habitação e urbanismo parece ser estratégica, uma vez que significa designar responsáveis pelo funcionamento das políticas institucionais nas unidades da DPESP localizadas nas macrorregiões do interior do estado. Contudo, as respostas oferecidas no monitoramento sugerem uma resistência do CSDP em implementar a Deliberação nº 139, de 6 de novembro de 2009, que regulamenta a distribuição, organização, funcionamento e atribuições das defensorias de tutela coletiva no âmbito das unidades regionais da DPESP.

É possível identificar alguns padrões de respostas da DPESP às metas definidas em seus planos de atuação – implementadas e em implementação, com abertura de procedimentos administrativos – e, em boa parcela delas, o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo aparece como o ator institucional responsável pelo seu encaminhamento. Assim, há um movimento de desresponsabilização da instituição como um todo em relação às reivindicações da sociedade civil organizada por meio do direcionamento de tais demandas apenas aos núcleos.

Os planos de atuação institucional, construídos pela DPESP com base nas propostas aprovadas nas conferências, vêm repercutindo de modo bastante desigual na instituição. Na maior parte das vezes, as ações restringem-se ao núcleo especializado da temática. As unidades regionais e locais não aparecem implicadas na execução, na avaliação e na prestação de contas da implementação desses planos. Assim, a DPESP vem demonstrando uma baixa capacidade institucional de mobilizar e de monitorar a incidência do plano nas ações institucionais em nível local.

Do ponto de vista das capacidades estatais, considerando os diferentes contextos de implementação em que a instituição está inserida, entendemos que as capacidades burocrático-organizacionais e de integração entre os distintos órgãos da DPESP precisam ser fortalecidas, com o envolvimento mais ativo dos recursos humanos e organizacionais no âmbito das unidades regionais e locais.

Sobre os autores

Maurício Buosi Lemes é mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), Ribeirão Preto, SP, Brasil; bacharel em Direito pela USP, Ribeirão Preto, SP, Brasil.

E-mail: mauricio.lemes@alumni.usp.br

Fabiana Cristina Severi é doutora em Psicologia pela Universidade de São Paulo (USP), Ribeirão Preto, SP, Brasil; livre-docente em Direitos Humanos da USP, Ribeirão Preto, SP, Brasil; professora associada de Direito Público na graduação, no mestrado e no doutorado da USP, Ribeirão Preto, SP, Brasil.

E-mail: fabianaseveri@usp.br

Este trabalho foi desenvolvido com base em pesquisa de mestrado que teve fomento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (processos nºs 2017/14883-2 e 2018/15767-9).

Como citar este artigo

(ABNT)

LEMES, Maurício Buosi; SEVERI, Fabiana Cristina. Políticas institucionais da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: uma análise com base nos ciclos de conferências. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 197-216, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p197

(APA)

Lemes, M. B., & Severi, F. C. (2021). Políticas institucionais da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: uma análise com base nos ciclos de conferências. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 58(229), 197-216. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p197

Referências

ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97-135, jan./abr. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1807-0191201925197>. Disponível em: <https://>

www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762019000100097&script=sci_arttext. Acesso em: 18 jan. 2021.

BERTRANOU, Julián. Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, [Buenos Aires], n. 4, p. 37-59, 2015. Disponível em: https://revistaeypp.flasco.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm. Acesso em: 18 jan. 2021.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. Fendas democratizantes: mecanismos de participação popular na Defensoria Pública e o equacionamento da luta social por oportunidade de acesso à justiça. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). *Temas aprofundados da Defensoria Pública*. Salvador: JusPODIVM, 2013. v. 1, p. 33-65.

_____. *Participação social: inovações democráticas no caso da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5233>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. *Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do sistema de justiça paulista com as disputas da política convencional*. 2017. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18099>. Acesso em: 18 jan. 2021.

CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky. *Da expectativa à (des)mobilização: a trajetória da participação nas Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. 2018. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/22007>. Acesso em: 18 jan. 2021.

CUNHA, Luciana Gross; FEFERBAUM, Marina. Repensando o papel da Defensoria Pública: uma nova estratégia para o aprimoramento da cidadania. In: RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri; REIS, Gustavo Augusto Soares dos (org.). *Temas aprofundados da Defensoria Pública*. Salvador: JusPODIVM, 2014. v. 2, p. 17-21.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Conselho Superior. *Deliberação CSDP nº 139, de 6 de novembro de 2009*. Regulamenta a distribuição, organização, funcionamento e atribuições das Defensorias de Tutela Coletiva no âmbito das Regionais da Defensoria Pública do Estado, de acordo com o art. 47 da LC nº 988/06 [...]. [São Paulo]: DPESP, [2010]. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=6237&idModulo=5010>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. Conselho Superior. *Processo do Conselho Superior nº 060/2015*. Relativo ao IV Ciclo de Conferências e ao Plano de Atuação Institucional. São Paulo: DPESP, 2015a.

_____. Conselho Superior. *Processo do Conselho Superior nº 310/2011*. Relativo ao III Ciclo de Conferências e ao Plano de Atuação Institucional. São Paulo: DPESP, 2011a.

_____. Conselho Superior. *Processo do Conselho Superior nº 427/2018*. Relativo ao VI Ciclo de Conferências e ao Plano de Atuação Institucional. São Paulo: DPESP, 2018a.

_____. Conselho Superior. *Processo do Conselho Superior nº 519/2016*. Relativo ao V Ciclo de Conferências e ao Plano de Atuação Institucional. São Paulo: DPESP, 2016a.

_____. Conselho Superior. *Processo do Conselho Superior nº 1060/2009*. Relativo ao II Ciclo de Conferências e ao Plano de Atuação Institucional. São Paulo: DPESP, 2009a.

_____. Conselho Superior. *Processo do Conselho Superior nº 1079/2007*. Relativo ao I Ciclo de Conferências e ao Plano de Atuação Institucional. São Paulo: DPESP, 2007.

_____. *Monitoramento das propostas aprovadas na IV Conferência Estadual da Defensoria Pública*. [São Paulo]: DPESP, 2013a. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Monitoramento_das_propostas_da_IV_Conferencia_Estadual.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. *Monitoramento do V Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. São Paulo: DPESP, 2017a. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/documentos/confer%3%aaancias/v%20ciclo/Caderno%20de%20Monitoramento%20-%20V%20Ciclo%20de%20Confer%3%aaancias%20DPESP.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo. *Primeira reunião de monitoramento do Plano de Atuação 2016-2017*: eixo “Habitação, Urbanismo e Conflitos Agrários” – fevereiro/2017. [São Paulo]: DPESP, 2017b. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/1%2c2%ba%20Monitoramento%20do%20Plano%20de%20Atua%3%a7%3%a3o%202016%20-%20Habita%3%a7%3%a3o,%20Urbanismo%20e%20Conflitos%20Agr%3%a1rios.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo. *IV Ciclo de Conferências*: eixo temático Habitação e Urbanismo: quarto monitoramento – dezembro/2015. [São Paulo]: DPESP, 2015b. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/QUARTO%20MONITORAMENTO%20DAS%20PROPOSTAS%20DO%20IV%20CICLO%20DE%20CONFER%3%8aNCIA%20HABITA%3%87%3%83O%20E%20URBANISMO.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo. *IV Ciclo de Conferências*: eixo temático Habitação e Urbanismo: terceiro monitoramento – julho/2015. [São Paulo]: DPESP, 2015c. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/TERCEIRO%20MONITORAMENTO%20DAS%20PROPOSTAS%20DO%20IV%20CICLO%20DE%20CONFER%3%8aNCIAS%20HABITA%3%87%3%83O%20E%20URBANISMO.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo. *IV Ciclo de Conferências*: segundo monitoramento – dezembro/2014. [São Paulo]: DPESP, 2014. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/Segundo%20Monitoramento%20ao%20IV%20Ciclo%20de%20Confer%3%aaancias,%20dezembro%202014.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo. *Segunda reunião de monitoramento do Plano de Atuação 2016-2017*: eixo “Habitação, Urbanismo e Conflitos Agrários” – julho/2017. [São Paulo]: DPESP, 2017c. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/2%2c2%ba%20Monitoramento%20do%20Plano%20de%20Atua%3%a7%3%a3o%202016%20-%20Habita%3%a7%3%a3o,%20Urbanismo%20e%20Conflitos%20Agr%3%a1rios.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. Ouvidoria-Geral. *Os dez anos da Defensoria Pública de São Paulo e os movimentos sociais*. São Paulo, 6 de outubro de 2016b. Facebook: Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública de SP @OuvidoriaGeraldPESP. Disponível em: <https://web.facebook.com/events/307246889654156/>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. Ouvidoria-Geral. *Relatório de gestão*: Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública: 2014-2018. [São Paulo]: DPESP, [2018?]. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/23/Documentos/merged.compressed.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. *1ª reunião de monitoramento do VI Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. [São Paulo]: DPESP, [2019a]. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Caderno_de_Monitoramento_VI_Ciclo.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. *Proposta da III Conferência Estadual da Defensoria Pública*. [São Paulo]: DPESP, 2013b. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/documentos/confer%3%AAancias/Monitoramento%2010.04.2013.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. *Relatório do I Ciclo de Conferências da Defensoria Pública*: material de apoio para a II Conferência Estadual da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. São Paulo: DPESP, 2009b. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Monitoramento%20I%20Ciclo.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. *2ª reunião de monitoramento do V Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. São Paulo: DPESP, 2017d. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/documentos/confer%c3%aancias/v%20ciclo/20170710_2Caderno_Monitoramento_VCiclo.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. *2ª reunião de monitoramento do VI Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. [São Paulo]: DPESP, [2019b]. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/2o_Caderno_Monitoramento_VI_Ciclo.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. *II relatório de monitoramento das Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. São Paulo: DPESP, 2011b. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/II_relatorio_monitoramento.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. *3ª reunião de monitoramento do V Ciclo de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. São Paulo: DPESP, 2018b. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/documentos/confer%c3%aancias/v%20ciclo/caderno02022018.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. *Estudos Avançados*, [São Paulo], v. 32, n. 92, p. 65-88, jan./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.5935/0103-4014.20180006>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142018000100065. Acesso em: 18 jan. 2021.

MACHADO, Maira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: _____ (org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 357-389. Disponível em: <http://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2019/04/MACHADO-Mai%CC%81ra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

MOREIRA, Thiago M. Q. Defensoria Pública e judicialização: expectativas e desenvolvimento histórico. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2019a. p. 123-149.

_____. Disputas institucionais e interesses corporativos no sistema de justiça: impasses na criação da Defensoria Pública nos estados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 62, n. 4, p. 1-43, 2019b. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/001152582019196>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582019000400202&script=sci_arttext. Acesso em: 18 jan. 2021.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, [Curitiba], v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200121. Acesso em: 18 jan. 2021.

RIZZARDI, Maíra Martinelli. *Os Ciclos de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*: controle e participação social. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14379>. Acesso em: 18 jan. 2021.

SADEK, Maria Tereza Aina. Defensoria Pública: a conquista da cidadania. In: RÊ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri (org.). *Temas aprofundados da Defensoria Pública*. Salvador: JusPODIVM, 2013. v. 1, p. 19-31.

SANTOS, Êlida de Oliveira Lauris dos. *Acesso para quem precisa, justiça para quem luta, direito para quem conhece*: dinâmicas de colonialidade e narra(alterna-)tivas do acesso à justiça no Brasil e em Portugal. 2013. Tese (Doutorado em Pós-Colonialismos e Cidadania Global) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2013. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/24297>. Acesso em: 18 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). *Lei Complementar nº 988, de 9 de janeiro de 2006*. Organiza a Defensoria Pública do Estado e institui o regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, [2018]. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2006/alteracao-lei-complementar-988-09.01.2006.html>. Acesso em: 18 jan. 2021.

SILVA, Fabio de Sá e. “É possível, mas agora não”: a democratização da justiça no cotidiano dos advogados populares. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, n. 1.567, p. 1-35, jan. 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9746. Acesso em: 18 jan. 2021.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil*: interseções analíticas. Brasília, DF: Ipea: Enap, 2018a. p. 105-138. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33720. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 105, p. 15-46, set./dez. 2018b. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-015046/105>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452018000300002&lng=pt&nrm=iso&tln g=pt. Acesso em: 18 jan. 2021.

VIEIRA, Vanessa Alves; RADOMYSLER, Clio Nudel. A Defensoria Pública e o reconhecimento das diferenças: potencialidades e desafios de suas práticas institucionais em São Paulo. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 455-478, jul./dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1808-2432201520>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322015000200455&lng=pt&tln g=pt. Acesso em: 18 jan. 2021.

YAMAMURA, Rafael Bessa. *A Defensoria Pública como instrumento político de transformação social*: entre narrativas e práticas profissionais. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-30052019-094937/pt-br.php>. Acesso em: 18 jan. 2021.

Os “novos homens bons”

Eleição, representação e cidadania nos debates parlamentares sobre as municipalidades oitocentistas (Brasil, 1826-1828)

WILLIAMS ANDRADE DE SOUZA

Resumo: Este é um trabalho historiográfico que aborda alguns aspectos da representação e da cidadania no Brasil oitocentista. Tomando como objeto de estudo os debates parlamentares em torno da Lei de 1º de outubro de 1828, que deu nova forma às câmaras municipais, marcou suas atribuições e o processo para a sua eleição, discutiremos sobre como as casas legislativas no Império (re)definiram a participação popular na eleição municipal e estabeleceram os limites e possibilidades para alcançar os postos de “novos homens bons”. A temática é histórica, porém atual, pois desvela o universo legislativo e seu papel na regulação das instituições representativas, o cariz eletivo da governança local e as possibilidades de acesso e participação política da sociedade no respectivo processo eleitoral na primeira metade do século XIX.

Palavras-chave: Eleição. Representação. Cidadania. Debates parlamentares. Câmaras municipais no Brasil do século XIX.

The new councilmen: election, representation and citizenship in parliamentary debates about 19th century municipalities (Brazil, 1826-1828)

Abstract: This article studies the themes of representation and citizenship in 19th century Brazil. Analyzing the parliamentary debates over the law of October 1, 1828, that standardized the city councils, marked their attributions and the process for their election, we will discuss how the legislative houses in the Empire standardized popular participation in the municipal election and they established the limits and possibilities to reach the posts of “new councilmen”. The theme is historical, but current, as it unveils the legislative universe and its role in the regulation of representative institutions, the elective nature of local governance and the possibilities of access and political participation of society in the respective process.

Recebido em 11/9/20
Aprovado em 8/10/20

Keywords: Election. Representation. Citizenship. Parliamentary debates. City councils in 19th century Brazil.

1 Eleição, representação e cidadania no Brasil oitocentista

O tema da eletividade e da representação na esfera governativa esteve presente no debate e na prática política no decorrer da história do Brasil. No período colonial, as câmaras municipais figuraram como lugares primordiais para sua manifestação, pois aquelas instituições formavam um dos pilares políticos do Império Marítimo Português.¹ Não obstante seus poderes terem sido reduzidos pelo governo imperial, num processo que limitou a autonomia das municipalidades e lhes impôs um caráter puramente administrativo (NOGUEIRA, 2001, p. 33), as reformas impretadas a partir de então igualmente alargaram o seu cariz representativo e de interlocução direta com o cotidiano local.

O presente texto reflete sobre essa assertiva com base nos debates parlamentares em torno da elaboração da Lei de 1º de outubro de 1828, que deu nova forma às câmaras municipais, marcou suas atribuições e o processo para a sua eleição (COLLECÇÃO DAS LEIS DO IMPERIO DO BRAZIL DE 1828, 1878). Mais especificamente, focamos os pontos do projeto daquela lei que tocam os temas da representação e do direito à cidadania redesenhados para as municipalidades pelos respectivos legisladores, buscando descortinar as suas perspectivas sobre a ampliação da inserção de novos atores nos quadros do governo municipal e o redimensionamento do papel das municipalidades como instâncias político-representativas.

Partimos do entendimento de que a nova ordem constitucional implantada a partir da década de 1820 – em certa medida inclusiva, também porque se necessitava de gente para compor o aparelho burocrático – preocupou-se com a adesão das elites espalhadas no imenso território ao projeto elaborado a partir do centro do poder, tendo sido também contemplados nesse processo os grupos alocados nas câmaras municipais. Assim, as municipalidades não ficaram alijadas (SOUZA, 1998), tampouco nulificadas. Pelo contrário, tiveram ratificadas as suas funções

¹ Segundo Boxer (2002, p. 286-299), elas lastreavam a estrutura governativa implantada na América portuguesa, sendo as mais híbridas entre todas as instituições, exercendo funções administrativas, judiciárias, fiscais, militares e eclesiásticas, assim como intervindo no cotidiano das cidades e vilas em que atuavam.

governativas e ampliadas as suas prerrogativas representativas no período.

Conforme balizou Dias (2014, p. 68-69), tal processo de arregimentação e integração envolveu também as populações marginais, incluídas ao corpo da nação brasileira pelas “próprias necessidades das elites locais, no seu afã de reunir adeptos e de angariar clientes para reforçar seu poder sobre as facções que os desafiavam”. Porém, no bojo da ampliação do arco da cidadania *pari passu* ao da representação, no que diz respeito às câmaras municipais, os legisladores estabeleceram critérios específicos tanto sobre o processo eleitoral quanto sobre quem estava apto ao voto e ao acesso aos postos da governança municipal. Nesse contexto, formalizaram mecanismos de controle da representação do poder local, criaram filtros para aqueles que quisessem atuar como os “novos homens bons”, conforme pretendemos desvelar aqui.

As bases para esse proceder estiveram nas experiências do constitucionalismo vintista e nas reformas liberais delas decorrentes, as quais punham em evidência a representação e a cidadania como instrumentos de acesso aos postos político-administrativo-representativos e lastro da pactuação entre o povo e a governança da Nação. Preocupados com os desdobramentos disso, os legisladores procuraram normatizar tais institutos, estabelecendo certos limites àqueles que poderiam compor os grupos que outrora eram apenas elite local, mas que a partir de então poderiam passar a operar em nível provincial e também imperial.²

² As primeiras redefinições político-administrativas em torno das forças governativas e representativas no Brasil imperial deram-se nos primórdios da independência e no contexto de instauração da primeira Constituinte. A importância da criação de novos e ampliados espaços de representação e atuação das elites locais estava em jogo nesse momento, principalmente por conta da montagem do novo Estado e da necessidade de se manter a unidade da Nação em construção. Ao que nos parece, os debates e atos legislativos do período procuraram acalantar interesses, cooptar as forças

Nesse sentido, quando o Parlamento brasileiro retomou os seus trabalhos regulares em maio de 1826 e procurou efetivar uma reorganização jurídica da sociedade e instituições do Império, na Casa dos Deputados foi criada uma Comissão de Leis Regulamentares, cuja responsabilidade era “apresentar o quanto antes os projetos das leis necessárias” para o Brasil (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1874a, p. 41)³, fundando ou remodelando o arcabouço institucional essencial para o País. Sob o discurso de racionalização e institucionalização das relações entre o “todo” e as “partes”, realizou-se a fundação dos governos provinciais, a criação dos cargos de juizes de paz e a reorganização das câmaras municipais, estabelecendo-se, assim, os canais da representação política que vigorariam a partir de então (SLEMIAN, 2006, p. 182-204, 2007).

Apesar de o arcabouço da reforma ou criação da Administração local priorizar o governo provincial (GOUVÊA, 2008; DOLHNIKOFF, 2005), as municipalidades também compuseram esse enredo.⁴ Alinharam-se à base político-administrativo-representativa do país independente e figuraram como as primeiras instâncias representativas. Além de rincão para a atuação de parte das elites paroquiais, alocavam aqueles indivíduos que, habilitados a participar da cidadania ativa, poderiam ter particular potencial de

espalhadas no imenso Império, arregimentar pessoal para os quadros burocráticos e, mais do que tudo, manter o *status quo*, a ordem das coisas e possibilitar o bom andamento da vida cotidiana (SLEMIAN, 2006).

³ Com relação às citações diretas dos Annaes do Parlamento Brasileiro (1874a, 1874b, 1875a, 1875b, 1876a, 1876b) e dos Annaes do Senado do Imperio do Brazil (1826, [1828], 1910), houve uma adaptação das palavras para a ortografia atual do português.

⁴ Flory (1986, p. 244-245) entendeu que as reformas liberais oitocentistas renderam concessões à autonomia provincial não em detrimento da autoridade Central, mas das “prerrogativas del gobierno local, y particularmente de los consejos municipales”; tinham, portanto, influência centralizante sobre a localidade, e não efeito centrífugo.

reprodução dos ritos do Estado moderno nas diversas partes do Império (SOUZA, 2014). Por essa razão, houve muitas alterações em torno da regulamentação das municipalidades no período, conforme pretendemos demonstrar neste trabalho.⁵

2 A forma da eleição das câmaras nos debates dos senadores

A Constituição de 1824 desenhou as linhas gerais para a reconfiguração das instituições camarárias, sem, contudo, avançar na temática.⁶ Por meio dela, o governo econômico⁷ das vilas e cidades continuou sob a competência da municipalidade, confirmando-se também a sua eletividade. Ficou determinado, porém, a posterior elaboração de uma lei regulamentar que determinaria “todas as suas particulares e úteis atribuições” (FAORO, 1997, p. 33-187), abrindo-se, conforme bem observou Bandecchi (1983, p. 66), “um horizonte amplo para o legislador no que tange à organização e competência municipal”. Em 1828, essa lei regulamentar foi aprovada e ficou conhecida como o Regimento das câmaras municipais. Por ela, o município e seu núcleo governativo foram regulamentados à luz de um Estado que se pretendia liberal e moderno. Antigas instâncias político-administrativas de representação e poder (SOUZA, A., 2012; SOUZA, 2015), as municipalidades figuraram então como integrantes da Administração, braço direito do Poder Público (SLEMIAN, 2006).

As municipalidades permaneceram como órgãos de caráter eletivo, e os cidadãos poderiam ascender aos seus quadros e/ou eleger os indivíduos que considerassem aptos para gerir a vida local. Portanto, elas seriam as legítimas representantes para a governança das vilas e cidades (ANDRADE, 2012), espaço peticionário e de reclames aos anseios populares (SOUZA,

⁵ As vilas e cidades com suas elites governativas eram importantes para a máquina político-administrativa basilar do Estado e a estruturação do “corpo” da Nação. Assim, os áulicos das reformas imperiais cuidaram em definir com clareza as atribuições e imprimir uniformidade e certa racionalidade às ações de tais poderes no Brasil imperial (SOUZA, 2019a).

⁶ Três artigos da Lei foram dedicados às câmaras municipais: o 167 propôs a criação de câmaras para todas as vilas e cidades do Império, competindo a elas o governo econômico e municipal nos espaços de sua atuação; o 168 confirmou a eletividade dos cargos camarários; o último – 169 – determinou a posterior elaboração de uma lei regulamentar que normatizaria “o exercício de suas funções municipais, formação de suas posturas policiais, aplicação de suas rendas, e todas as suas particulares e úteis atribuições” (SOUZA, W., 2012, p. 60; COLLECÇÃO DAS LEIS DO IMPERIO DO BRAZIL DE 1824, 1886, p. 30).

⁷ Governo que consistia em um grande número de práticas e ações emanadas da câmara municipal, visando ordenar o espaço público, disciplinar as relações sociais ali vivenciadas e melhor administrar as vilas ou cidades, à maneira como um pai zelava por sua casa, cujo fim era garantir o bem comum de sua gente, segundo a acepção da época.

2019) e lugar para atuação de variados grupos políticos que transitavam dos espaços de poder da paróquia à Corte imperial (VARGAS, 2010).

A proposta inicial para tal regulamentação partiu do deputado geral por São Paulo, Diogo Antônio Feijó, em 1826. Seu projeto abordava o ordenamento do governo das províncias como um todo: previa o estabelecimento de um Regimento para os seus presidentes, tesouraria e comandante de armas, a criação e regulamentação dos conselhos gerais e do cargo de juiz de paz, e o novo funcionamento das câmaras municipais (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1874b, p. 127-128; SLEMIAN, 2006, p. 144-148). Remetido à apreciação da Comissão de Leis Regulamentares da Casa (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1874b, p. 127), em agosto do mesmo ano, o texto foi impresso com outro projeto do deputado Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, cujo conteúdo era destinado a regulamentar especificamente a Administração municipal (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1875a, p. 312), mas por ali parou nesse primeiro momento. Em 18/5/1827, o deputado José Clemente Pereira deu notícias de que a Casa vitalícia estava tratando especificamente de um Projeto de Lei (PL) sobre as municipalidades. Por essa razão, os deputados cuidaram em discutir apenas a parte do projeto de Feijó que dizia respeito ao regimento dos juízes de paz, e aguardaram o das câmaras municipais, de que falara Clemente (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1875b, p. 128), ao passo que ao Senado coube a tarefa inicial de discutir e aprovar o projeto que reconfigurou as municipalidades no Império.⁸

Na Casa senatorial, o debate em torno do “novo” papel das câmaras municipais no Império do Brasil se deu inicialmente a partir do PL sobre as municipalidades apresentado em 31/8/1826 (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1826, p. 152-157). Em maio do ano seguinte, o tema voltou para a mesa de discussão, mencionando-se que havia um projeto similar na Casa dos Deputados (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 120), mas que estes se tinham detido na discussão em torno da regulamentação da justiça de paz (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 126). Assim, em junho, os senadores se debruçaram sobre a regulamentação das municipalidades, pondo na ordem do dia “a primeira e segunda discussão do Projeto” (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 192).

⁸ Como observou Pereira (2010, p. 254-255), “o processo de esvaziamento do poder das Câmaras Municipais partiu da instituição que serviu de anteparo para o Imperador [...], não dos seus opositores”, conforme havia interpretado Souza (1999, p. 340). Segundo a autora, o esvaziamento dos poderes das municipalidades na Câmara dos Deputados era parte do processo de desmonte da *persona* Pedro I.

O quadro abaixo apresenta um comparativo dos títulos e quantidade dos artigos presentes na proposta de lei em relação ao seu resultado final.

Quadro 1

Comparativo entre o PL apresentado em 1826 e a Lei das Municipalidades aprovada em 1828

PL – 1826		Lei aprovada – 1828	
Título	Nº de artigos	Título	Nº de artigos
I – Forma da eleição das câmaras	31	I – Forma da eleição das câmaras	23
II – Funções municipais	22	II – Funções municipais	42
III – Posturas policiais	08	III – Posturas policiais	08
IV – Aplicação das rendas	07	IV – Aplicação das rendas	05
V – Dos juizes almotacés, do procurador, tesoureiro e escrivão das câmaras e outros oficiais	09	V – Dos empregados	12
Total	77	Total	90

Fonte: elaborado pelo autor.

Com base no Quadro 1, observa-se que não houve diferença na quantidade de títulos presente na lei aprovada em 1828 em relação ao PL de 1826, porém, durante os debates no parlamento, o número de artigos foi alterado – na versão final constaram treze artigos a mais – e encurtaram a nomenclatura do Título V. Como o nosso objetivo aqui é a discussão dos legisladores a respeito da eleição, da representação e da cidadania cujo resultado reconfigurou o perfil dos “novos homens bons” aptos a atuar nas municipalidades imperiais, vamos dedicar-nos ao primeiro tópico da Lei de 1828, o qual regulou a forma da eleição das câmaras.

Resultado de um importante debate que procurou aprimorar os pontos inerentes à representação das instâncias governativas municipais, na versão aprovada o número de artigos do Título I foi reduzido em 25% em relação ao projeto original. Nessa parte, as discussões regulamentaram o quantitativo de vereadores que comporiam as novas câmaras, quem poderia votar e ser eleito para o cargo, como ocorreria a eleição, a apuração dos votos e a duração do “mandato” camarário. Nem todos os temas debatidos são significativos para a nossa problemática, por isso serão examinados apenas os pertinentes à premissa em questão no presente texto.

Nesse caso, o debate inicial que nos interessa diz respeito ao número de membros eleitos para as câmaras municipais. No projeto original, o art. 1º versava sobre o assunto, prevendo sete vereadores para as cidades e cinco para as vilas (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL,

1826, p. 152), mas na legislação final foi aprovada a quantidade de nove e sete, respectivamente. Esse foi um avanço em relação ao período colonial, durante o qual as Ordenações Filipinas⁹ regulavam as eleições sem deixar claro o número exato de vereadores por câmara (PORTUGAL, 1870), podendo esse quantitativo mudar de um lugar para outro ao sabor da necessidade, tamanho e importância do local. Assim, poderia haver de dois a seis membros por municipalidade (BOXER, 2002, p. 287). Na prática, porém, “dada a dificuldade de se formar um grupo maior”, esse número se reduzia a três ou quatro oficiais camarários (SOUZA, 2003, p. 46).¹⁰ A Lei de 1828 uniformizou essa composição para todas as câmaras municipais do Império e avançou em relação ao quantitativo de membros e à forma de acesso a tal cargo eletivo.

Nas discussões sobre esse ponto do projeto, os parlamentares demonstraram preocupação com a padronização das instituições, maior eficácia administrativa e o caráter representativo dos postos em questão. Foi o senador Antônio Luís Pereira da Cunha, Marquês de Inhambupe, quem iniciou o debate desses temas, propondo que o número de vereadores tanto para as cidades quanto para as vilas fosse reduzido para cinco. Em réplica, o senador Francisco Carneiro de Campos explicou que a comissão responsável por analisar o projeto havia pensado nesse mesmo quantitativo, porém, considerando que “nas cidades [havia] muito mais negócios que tratar, mudou de opinião e estabeleceu o Artigo da maneira em que se [achava]”. Esse argumento foi endossado pelo senador José Joaquim Carneiro de Campos, Marquês de Caravelas, o

qual trouxe novos elementos da fala do Marquês de Inhambupe perdida pelo taquígrafo em meio à discussão. Segundo ele, na opinião de Inhambupe, “aumentar o número de cinco [era] pôr em risco que a eleição [recaísse] em homens maus”, ao que Caravelas se opôs, considerando que “esse mesmo aumento [poderia] facilitar que [recaísse] em homens bons em tal número que neutralizem esses maus” (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 192-193). Sintetizando as duas falas, o senador Antônio Vieira da Soledade explicou que o número maior de vereadores nas cidades em relação às vilas já estava justificado pela “diferença de população e o maior número de negócios que [concorriam] naquelas”. Porém, em sua opinião, o argumento sobre “a falta de pessoas hábeis para aqueles lugares” era um fato. Logo, entrava na ordem do discurso a questão da “qualidade” dos indivíduos aptos para o cargo da vereança, tema que voltaria ao debate em outros artigos do projeto, conforme veremos.

A cada fala, elementos novos eram acrescentados ao tema. Nesse sentido, o Marquês de Caravelas apontou que as câmaras tinham “uma Polícia Administrativa [...], e para melhor preencherem os seus deveres, quisera que fosse também maior o número de seus membros”, argumentando também que era “princípio certo que o trabalho repartido [era] melhor dirigido, e maior vigilância se [podia] empregar na sua execução”. A par disso, o senador José Inácio Borges indagou: mesmo aumentando o número dos vereadores e havendo “maior abundância de gente elegível, e se este [quantitativo] se quisesse prestar, porém, que incentivo [propunha] a lei para isto? Que honras ou ordenados [arbitrava] para quererem suportar esses ônus?”. Ainda segundo ele, em alguns lugares era difícil encontrar o número suficiente de homens para tais funções, seja por não existirem, seja por recusarem o cargo que só lhes trazia “despesas e malquerenças,

⁹ Conjunto de códigos legais baseados em compilações de leis antigas que passaram a reger Portugal e seus domínios (SOUZA, 2002).

¹⁰ Na Câmara Municipal da Bahia do século XVIII eram três vereadores (SOUZA, A., 2012). Ver também Salgado e Azevedo (1985, p. 133-270).

deixando-os, depois do tempo de serviço, no mesmo estado em que existiam antes”. Por fim, ele acrescentou que aquela dificuldade só aumentaria, pois, com as reformas em curso, sairia “da parte melhor da Nação tantas pessoas para os Conselhos de Governo, Conselhos Gerais de Província, Deputados e Senadores” (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 193-194).

Em suma, Caravelas relacionava a necessidade de um número maior de vereadores para atender aos muitos trabalhos inerentes à Polícia Administrativa da instituição municipal, ao passo que o argumento do senador Borges, além de insinuar supostas desvantagens e perdas econômicas aos partícipes dos quadros camarários,¹¹ apontava a possibilidade de que os mesmos indivíduos poderiam também transitar pelos governos provincial e geral, sendo, portanto, limitado o quantitativo de pessoas qualificadas para a multiplicidade de funções eletivas existentes.¹² Em todo caso, ambos os discursos sugerem que, embora ampliados os espaços de poder com acesso por meio eletivo, sua ocupação deveria recair sobre aqueles cidadãos habilitados para exercer alguma atribuição nos quadros da Administração local.

A tendência político-reformista do momento era, assim, elastecer as possibilidades de novos indivíduos acessarem os aparatos político-administrativo-eletivos então reformados ou criados, desde que cidadãos qualificados. Ou seja, a ampliação dos espaços de poder e o acesso

a eles por meio da representatividade foram estruturados de modo a filtrar as pessoas habilitadas para os serviços úteis ao Estado.¹³ Portanto, os debates sobre o tema faziam alusão à ampliação e renovação dos quadros camarários, o que supostamente poderia favorecer o bom governo local, conforme destacou o Marquês de Caravela no trecho citado anteriormente. Também estava intrínseca a ampliação-limitação da participação política dos cidadãos nos processos eleitorais.¹⁴ Ou seja, além de estabelecer certo controle sobre quem poderia ser eleito vereador, buscava-se favorecer a estrutura burocrático-administrativa do Estado, pois este precisa de pessoas aptas para compor os seus quadros.

Entre emendas e escusas, o cariz da eletividade para acessar os quadros camarários e o reforço da representatividade daquela instituição foram mantidos ou ampliados na Casa senatorial. Contudo, houve um ajuste no perfil e número dos homens aptos a ascender aos postos da municipalidade por meio da conexão entre esse aspecto e a necessidade de bom governo da cidade. Ou seja, o eleito deveria ter algum prestígio e preparação, condições que redundariam numa boa governabilidade, segundo supunham os legisladores. Tais ideias também foram comungadas pelos deputados, conforme veremos, o que sugere uma tendência comum à elite que atuou na criação dos códigos legais nesse contexto. O debate seguinte colocou em evidência o novo modelo de pactuação entre o povo e o nascente Estado, com base no microcosmo local.

A discussão dos senadores sobre a forma, lugar e data das eleições dos vereadores pôs

¹¹ Os limites entre o público e o privado não estavam claramente delineados nesse período. Era comum aos camaristas utilizarem recursos próprios para obras públicas e outros gastos da competência do governo municipal. Igualmente, também podiam valer-se das benesses do poder para se beneficiarem de alguma forma. Ver Oliveira (2013).

¹² Estudos demonstram que tal circularidade de fato ocorreu, de modo que alguns indivíduos eleitos para a Câmara Municipal e o Conselho/Assembleia Provincial ou Deputados Gerais optaram pelos cargos provinciais ou gerais (OLIVEIRA, 2011; SILVA, 2013; SOUZA, 2019a).

¹³ Mattos (1987, p. 251-279) salienta essa orientação política de formação de grupos dirigentes aptos para a governança do Estado no Tempo Saquarema.

¹⁴ Segundo Dolhnikoff (2011, p. 3), a monarquia constitucional brasileira procurou preencher “os critérios definidos como essenciais para a existência de um governo representativo tal como ele era entendido no século XIX”.

em relevo as margens e possibilidades da integração de novos atores sociais no exercício da cidadania ativa no município. A eletividade e o caráter de representatividade já estavam acordados desde a discussão do primeiro artigo: os vereadores seriam “eleitos por votos dos moradores etc.”, conforme propôs o Marquês de Caravelas (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 193). Logo, evidenciou-se o papel que os cidadãos ativos passariam a ter na escolha de seus representantes locais. Porém, o projeto original propunha que a eleição dos vereadores fosse “por escrutínio e método indireto”. Ou seja, a proposta inicial estabelecia dois momentos para a escolha dos membros camarários: uma eleição primária direta, pela qual os votantes nomeariam sete eleitores que seriam responsáveis por escolher, num segundo momento, os novos quadros para as municipalidades (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1826, p. 152).

Mantinha-se, portanto, parte da velha tradição da eleição dos corpos municipais praticada no período colonial. Até então, a escolha dos vereadores das câmaras ocorria a cada três anos de maneira indireta e excludente em relação à parcela maior da sociedade. Na ocasião, um conselho formado pelos “homens bons”¹⁵ e o “povo”¹⁶ se reunia na Casa da Câmara e escolhia seis eleitores superiores, os quais ficavam responsáveis por eleger em segundo grau os vereadores que se alternariam na governança local a cada ano do respectivo triênio.¹⁷ Portanto, o *status* de “homem bom” garantia ao seu portador o exercício da cidadania própria àquele mundo, coisa reservada a um seletivo número de indivíduos elevados à “nobreza da terra”, ou desejosos dela.¹⁸

¹⁵ Segundo Neves (2000, p. 285), “[h]omem bom era aquele que reunia as condições para pertencer a certo estrato social, distinto o bastante para autorizá-lo a manifestar sua opinião e a exercer determinados cargos”. Nicolau (2012, p. 13) detalha que, para o exercício eleitoral, ele precisava “ter mais de 25 anos, ser católico e não possuir ‘impureza de sangue’”. Souza (2015, p. 75) especifica que ele devia ser “um proprietário de terras, de ascendência cristã incontestada, livre de mácula do trabalho manual”.

¹⁶ As Ordenações Filipinas não esclarecem o que se entende por “povo”, mas pode-se deduzir que fossem os homens livres que não pertencessem à categoria dos homens bons”, compondo a base da legitimação do processo, pois “apenas os homens bons eram elegíveis para ocupar os postos da administração local” (NICOLAU, 2012, p. 13; PORTUGAL, 1870, p. 153-157). Para uma historicização e debate sobre o conceito político de povo no Brasil nos séculos XVIII e XIX, ver Pereira (2016).

¹⁷ O processo de eleição dos vereadores e demais oficiais das câmaras municipais era intrincado e seguia uma formalidade um tanto complexa: os seis eleitores escolhidos em conselho “eram separados em três pares que, isolados uns dos outros, elegiam os sujeitos que ocupariam os cargos, formando uma lista para cada um dos três anos seguintes. Posteriormente, as três listas eram verificadas pelo presidente do conselho (o juiz de fora ou o juiz ordinário mais velho, ou também pelo corregedor ou pelo ouvidor da comarca) e, para cada ano, eram selecionados os mais votados. Seus nomes eram colocados em pequenas bolas ocas de cera chamadas pelouros. No mês de dezembro, um menino de sete anos sorteava uma das bolas. Os nomes que apareciam na lista eram os que assumiriam os cargos municipais a partir do primeiro dia de janeiro seguinte” (SOUZA, 2015, p. 75).

¹⁸ Sobre a cidadania no período colonial, ver Bicalho (2003b).

Em certa medida, os argumentos de alguns senadores sobre o segundo artigo da nova lei ainda guardavam relação com uma visão aristocrática da sociedade dos tempos coloniais. Mas essa perspectiva não era uma opinião unânime na Casa senatorial. Vozes dissonantes trouxeram para o debate a necessidade de se reformular o artigo, colocando em questão o primado da eleição direta para as instituições municipais no Império. Sobre esse ponto, o senador Carneiro de Campos preocupava-se em que “as eleições dos Oficiais da Câmara” fossem realizadas no mesmo período das eleições primárias, nas quais os votantes escolhiam os eleitores que elegeriam os deputados e senadores, alegando economia de tempo e mais comodidade para os partícipes do processo; em contrapartida, o Marquês de Caravelas, além de considerar a Casa da Câmara espaço inadequado para a reunião de tão elevado número de pessoas, foi contrário à adoção do método indireto para a escolha da vereança (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 194).

No entendimento de Caravelas, o método proposto abria margem para possíveis subornos e punha em xeque a vontade popular¹⁹ na escolha do representante municipal. Ou seja, segundo ele, os sete eleitores escolhidos para elegerem os vereadores poderiam ser mais facilmente subornados para votar ou deixar de votar no cidadão de sua preferência, o que corromperia a lisura do processo eleitoral. Sobre a pluralidade relativa dos votos, isto é, eleição por maioria simples,²⁰ considerava o risco de serem nomea-

¹⁹ Entenda-se: a vontade dos cidadãos ativos, ou seja, aqueles habilitados a votar segundo a legislação.

²⁰ Nesse modelo, seriam eleitos aqueles cidadãos que obtivessem o maior número de votos dados em segundo grau pelos sete votantes. O senador Borges explicou bem a questão da crítica de Caravelas, mesmo sendo de opinião contrária à dele: “O argumento principal, com que o nobre Senador sustenta a sua emenda, é não querer que apareça um homem eleito pelo máximo do distrito com 20 votos, por exemplo, sendo os eleitores 200; porque neste caso em

dos para a municipalidade homens eleitos com apenas três ou quatro votos, não representando, portanto, a vontade da maioria dos cidadãos ativos. Assim, advogava a adoção do “método direto e a pluralidade de votos”, pois, considerando que a eleição fosse “feita pela maior parte daqueles que [tinham] voto”, o legislador faria “consistir na vontade do Povo”. Logo, em sua opinião, aquele era o melhor método “pelo qual se podia conseguir que [ocupassem] aqueles lugares pessoas em que o público [confiasse]” (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 195-196).

O senador por Minas Gerais, João Evangelista de Faria Lobato, fez a contraposição mais contundente a esse pensamento. Segundo ele, “se os povos tivessem os predicados necessários para escolherem os vereadores, era bom; mas eles não os [tinham], [podendo] enganar-se; portanto, [era] preciso elegerem quem os [escolhessem]”. Em contrapartida, Caravelas contrargumentou, afirmando: “diz-se que os homens são ignorantes: não é razão, nós estamos aqui nomeados por esses mesmos homens” (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 196). As falas evidenciam a linha tênue entre a necessidade de se efetivar a lisura do processo, ampliar a participação política dos cidadãos e o princípio de *aristoi* como legitimidade para tal alargamento participativo. Ou seja, havia uma preocupação de que o processo fosse legítimo e contasse com a pactuação do “povo”, mas que também tivesse mecanismos seletivos a fim de que apenas os que tivessem as qualidades desejadas pudessem participar da vida pública escolhendo os representantes legais do Estado no nível do microcosmo local.

lugar de ser eleito pela maioria da povoação, sai o contrário, pois aparecem 180 que não votaram nele” (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 198). Sobre a questão da eleição por pluralidade relativa ou absoluta de votos, ver Faria (2017, p. 54-190) e Ferreira (2001, p. 110).

Na sessão seguinte, réplicas e trélicas se alternaram em torno desses pontos: “conseguir que os vereadores [fossem eleitos pela] vontade dos povos, e conseguir os meios de evitar o suborno” (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 199). Venceu na Casa vitalícia a perspectiva do controle da eletividade e o princípio de que somente os melhores indivíduos do corpo social, segundo a opinião dos legisladores, estariam habilitados para o exercício da escolha/representação da vereança – a saber, os sete eleitores –, confirmando-se o escrutínio indireto e o sufrágio por maioria relativa dos votos. Somente na Câmara dos Deputados houve uma modificação completa desse ponto do texto, conforme apontaremos.

O debate seguinte foi sobre o art. 4º. Segundo ele, poderiam ser eleitores ou vereadores todos os que pudessem ser nomeados eleitores para a nomeação dos deputados, segundo a Constituição, art. 94. Isto é, aqueles cidadãos habilitados a votar na Assembleia paroquial, com renda líquida mínima de duzentos réis anuais, excluindo-se os libertos e criminosos. Para esse ponto, o senador Bento Barroso Pereira propôs uma emenda determinando que para ser vereador também fossem necessárias as mesmas exigências do art. 75 da Constituição, que regravava o perfil do indivíduo para ser Conselheiro de Província. Ou seja, “a idade de 25 anos, probidade e decente subsistência”. Já Caravelas acrescentou que, “para [ser] vereador, além das qualidades precisas para eleitor dos deputados e senadores, [o cidadão deveria ter] também 2 anos de domicílio” no município (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 199).

A proposição de Barroso não passou, mas apontava para o entendimento dos legisladores sobre a necessidade de os indivíduos terem condições de posse e/ou meio de subsistência mínima para ser um representante da governança local. Já a proposta de Caravelas exigia que para

ser habilitado vereador o indivíduo deveria, além dos predicados da cidadania ativa,²¹ “ter conhecimento do país e discorrer sobre os objetos que lhe [dissem] respeito e [tivessem] de tratar em razão daquele cargo”. Portanto, sua preocupação era com a capacidade do eleito para gerir com probidade “o governo econômico e municipal das vilas e cidades” do Império (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 199-200).²² Sua emenda passou juntamente com a redação inicial do artigo.

Houve, portanto, um consenso entre os debatedores sobre a necessidade de maior probidade dos homens que ocupariam tais cargos. Para esses, as funções da vereança eram responsabilidades assumidas perante a comunidade local, requerendo de seus interessados o conhecimento sobre o lugar em que iriam atuar. Havia uma preocupação intrínseca quanto ao conhecimento que aqueles indivíduos deveriam ter em relação ao território e à possibilidade de imposição da sua autoridade nos recantos mais recônditos do Império. Exigia-se, assim, certa qualidade “técnica” como aptidão para os candidatos ao cargo da Administração local.

Outros pontos do primeiro título da lei em análise proporcionaram mais questões a respeito da representação e da cidadania, ampliando a nossa leitura em torno da visão que os legisladores construíam sobre o tema. Foi o caso do art. 11, cujo conteúdo determinava que, se um eleitor nomeado não comparecesse à eleição (mesmo legitimamente impedido), seria substituído por aquele que o sucedesse

²¹ Conforme previa o art. 3º daquele PL, segundo o qual teria direito de votar na eleição para eleitor dos vereadores aquele que estivesse habilitado a votar na nomeação dos eleitores de paróquia, ou seja, os que se enquadrassem nos arts. 91 e 92 da Constituição de 1824 (NOGUEIRA, 2001, p. 91).

²² Para uma leitura dessa perspectiva sobre a vereança e a boa governabilidade no Brasil oitocentista, ver Souza, W. (2012).

em número de votos. O senador Soledade foi contrário a essa proposta, pois entendia que o não comparecimento não deveria privar o cidadão daquele direito. Assim, argumentava que, se o eleitor estivesse impedido um dia, noutro poderia estar livre. “Por que razão se [havia] de inabilitar o cidadão”, “[defraudando] direitos tão sagrados?”. Arrematou, por fim, que ia contra o texto, qualificando o “artigo como bárbaro, como injusto e como anticonstitucional”. Já o senador João Lustosa da Cunha Paranaguá, o Marquês de Paranaguá, não tinha a mesma leitura. Pelo contrário, disse que “nada [era] mais justo do que, não estando presente o nomeado, por impedimento físico ou moral, [fosse] substituído pelo que lhe [sucedia] em votos” (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 199).

As falas, apesar de contrárias, eram regidas pelo mesmo princípio: o exercício do direito político, conforme sinalizou em meio ao debate o senador Carneiro de Campos. Ou seja, o indivíduo nomeado eleitor estava investido das qualidades cidadãs necessárias à práxis do voto, detendo, portanto, o direito de comparecer e cumprir suas obrigações elegendo o vereador de sua escolha. Caso ele não pudesse comparecer, seu sucessor não ficaria privado daquela garantia legal. Preservava-se, portanto, a prerrogativa de votar àquele que a tivesse, podendo ela ser livremente exercida ou não conforme as circunstâncias. Assim, o artigo passou sem a emenda proposta.

Já o art. 12 estipulava alguma responsabilização para o exercício da cidadania ativa. Segundo o texto, se o cidadão deixasse de votar e não apresentasse justificativa legítima, recairia sobre ele uma pena pecuniária de dez mil réis e o impedimento de participar das eleições pelo prazo de dois anos. O senador João Inácio da Cunha, Visconde de Alcântara, não acreditava que houvesse “cidadão brasileiro que não [estimasse] este direito de votar”, devendo aquela pena ser reservada para o futuro, ou seja, se houvesse a prática de ausências nas eleições, o legislador poderia ajustar a lei casuisticamente; o Marquês de Santo Amaro, José Egídio Álvares de Almeida, era favorável à penalidade, mas que se retirasse do texto a parte sobre a suspensão de participar das eleições por dois anos, ao passo que Caravelas advogava que se dobrasse a pena em caso de reincidência (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 204-205).

Diante das controvérsias, o senador José da Silva Lisboa, o Visconde de Cairu, propôs a supressão do artigo. O político fez parte da comissão que elaborou aquele PL, mas discordava de algumas das proposições do texto. A seu ver, a parte penal era “menos liberal que a antiga Lei Pátria”, a Constituição, sendo “desnecessária e desigual”. Em sua leitura, Cairu considerava que “sem dúvida aos habitantes dos campos [seria] muitas vezes detrimetoso [*sic*] e danoso comparecerem no lugar das eleições,

pelas distâncias e pela economia rural do Brasil”. Mais ainda, para ele, a pena “ao rico seria leve, mas ao pobre seria opressiva” (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 205). Residia aí a desigualdade mencionada pelo senador. Nessa leitura, compreendia a integração política de indivíduos menos abonados economicamente aos quadros da Administração local pela via da eletividade, assim como sua aprendizagem dos ritos da cidadania representativa. Por isso, acrescentou que “a nova legislação devia ser somente diretiva, e não compulsória, [...] deixando ao patriotismo [do cidadão] a execução do disposto na Lei”. Portanto, segundo o seu entendimento, a “sã política” nem deveria tolher ao “cidadão o exercer o seu direito de eleger” nem forçá-lo a “seu exercício”. Sendo um liberal convicto, para o senador era preciso considerar a liberdade do indivíduo como primordial diante do exercício da cidadania (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 204-205).

Tanto o Visconde de Cairu quanto o de Alcântara vislumbravam o patriotismo e a prática da cidadania em sua vigência plena e com possibilidade de alcançar um número maior de pessoas no período. Logo, encaravam aquelas penalidades como algo prejudicial à consolidação de tal processo. Porém, venceu a perspectiva de uma espécie de “direito positivo”, pois, conforme argumentou o Marquês de Caravelas, a “sociedade não é composta de anjos, é composta de homens, e entre estes há muitos que faltam aos seus deveres” (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, 1910, p. 206). Assim, invertiam-se os valores, em vez de apenas um direito, votar era também um dever. Era preciso, pois, disciplinar seu uso com a finalidade de moldar o cidadão ideal. Portanto, o artigo foi aprovado, e somente a parte do impedimento de votar em caso de absenteísmo é que foi suprimida. Na sequência, os demais artigos foram

aprovados sem discussões pertinentes ao tema em análise neste texto.

No conjunto da obra, a Constituição ampliaria o conceito de cidadania, permitindo o acesso de novos personagens à vida política. Ao normatizar as câmaras municipais, os senadores ajustaram a amplitude dessa participação no microcosmo local, determinando quem estaria apto aos quadros da governança municipal e estabelecendo os limites da liberdade ou da prática da cidadania política. Considerando os critérios para o exercício do voto e a necessidade da representatividade no pacto social entre o povo e o Estado, amalgamaram o cidadão adequando-o para tal prerrogativa política. Os debates dos deputados seguiram perspectiva semelhante e ampliaram alguns dos pontos aqui em destaque.

3 A forma da eleição das câmaras nos debates dos deputados

Na Casa dos Deputados Gerais, o PL foi encaminhado a uma comissão especial para apreciação, revisão e propostas de alterações (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1876a, p. 30). Na discussão sobre o primeiro artigo do Título I, ficou evidente a multiplicidade de ideias dos deputados sobre o número ideal de vereadores para as câmaras municipais, as qualidades necessárias ao cidadão para ser habilitado ao cargo, a maneira como a municipalidade deveria ser eleita e quem poderia nela votar. O grupo de parlamentares comissionados a apreciar e ajustar o projeto divergiu tanto a respeito dessas questões, que resolveu deixar o plenário da Casa decidir (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1876b, p. 146).

Em certa medida, algumas alterações empreendidas pelos deputados assemelharam-se a muitas daqueles refletidas no Senado. Mesmo sem interação entre as duas Casas, havia na

Câmara dos Deputados algumas tendências próximas às observadas nas discussões senatoriais. Contudo, como a Casa baixa era dada às delongas e filigranas,²³ o debate ali foi mais pormenorizado em alguns aspectos. Assim, avançaram no detalhamento das ideias que tinham em torno do projeto, trazendo novos elementos sobre o exercício da cidadania e o modelo de representação que queriam para o Brasil de então.

Contudo, os deputados alteraram o número de ocupantes dos cargos camarários e ampliaram a duração do mandato da Casa local. O deputado Francisco de Paula e Souza sintetizou as justificativas sobre essas mudanças na lei. Segundo ele, os membros da comissão queriam ampliar ainda mais o número de vereadores por câmara, e ele mesmo era de opinião de que as municipalidades tivessem de dez a onze titulares. A base para esse pensamento era a Constituição de 1824, que previa o direito do cidadão de intervir nos negócios de sua província. Portanto, ampliar o número de vagas daquele espaço representativo significava criar condições para efetivar tal participação cidadã na vida local. Ponderando sobre as outras eleições populares vigentes – como a dos conselheiros gerais de província – e a ideia de que havia poucas pessoas habilitadas para tais cargos, os debatedores chegaram a um consenso e estabeleceram o quantitativo de sete vereadores para as vilas e nove para as cidades (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1876b, p. 146).²⁴

Sobre a ampliação do mandato camarário de dois para quatro anos, os deputados levaram em consideração que as câmaras municipais eram “corpos encarregados dos negócios do município”, e “o hábito de tratar dos negócios não se [podia] contrair sem uso”, devendo o mandato nelas ter o mesmo tempo que o das demais instituições provinciais, pois assim seus membros poderiam formar habilidades e assumir maior interesse pelos assuntos da Administração municipal. Para os legisladores, as duas medidas permitiriam que um número maior de indivíduos pudesse exercer o direito de intervir mais diretamente nos negócios de sua província e atenderiam melhor às necessidades da Administração, uma vez que eles teriam tempo hábil para compreender, aprender e realizar os meandros do governo citadino. Portanto, segundo entendiam, assim era possível ajustar os “novos homens bons” à harmonia do sistema

²³ Como espaço privilegiado de representação política e aspirante a centro da soberania, a Câmara dos Deputados foi prosélita em debater pormenorizadamente temas que, entre outros, envolvessem o interesse do séquito de cidadãos do Império. A temática sobre as municipalidades figurou como uma das questões em atenção daqueles legisladores (PEREIRA, 2010, p. 51-55).

²⁴ Esse “alargamento” da participação dos indivíduos habilitados para os postos de poder na província por meio eletivo também ficou perceptível com a aprovação da Lei de 12 de agosto de 1831, que impedia a acumulação de cargos na vereança e nos conselhos provinciais concomitantemente. Esse processo ampliava a possibilidade de integração de mais membros dos grupos das elites provinciais aos aparatos de poder do Estado (BRASIL, 1875).

político-administrativo e à ordem em seus afazeres na governança local (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1876b, p. 146).

Quanto ao art. 3º, a comissão dos deputados alterou o método da eleição para o cargo da vereança. Muito embora o deputado Paula e Souza tenha dito que não houve alteração inicial nesse sentido, o debate geral suprimiu a palavra *eleitores* na primeira linha do artigo. Segundo o texto original, tinham “voto na eleição dos eleitores dos vereadores os que [tivessem] voto na nomeação dos eleitores de paróquia, na conformidade da Constituição, arts. 91 e 92”. Suprimindo-se a palavra “eleitores” na primeira frase, ficava estabelecido que qualquer votante participante das eleições primárias estaria apto a eleger a vereança. Portanto, introduzia-se uma mudança no perfil necessário para ser eleitor de vereador (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1876b, p. 146-147).²⁵

Na discussão a respeito do art. 4º, esclareceram-se e acrescentaram-se importantes detalhes em relação ao tema anterior. O trecho em questão estabelecia o voto censitário, um tempo mínimo de domicílio no município, a habilitação para votar na Assembleia paroquial e não ser liberto ou criminoso para que o cidadão pudesse concorrer ao cargo de vereador. A emenda da comissão simplificava tal perfil, exigindo apenas que o indivíduo morasse há pelo menos dois anos no município e estivesse habilitado para votar nas assembleias paroquiais para ser concorrente à Casa local. Esta foi a versão final aprovada, mas não sem um debate acalorado.

A discussão foi intensa e envolveu pelo menos onze parlamentares.²⁶ O deputado Maia iniciou o embate contra o artigo, pontuando que, como foi “com a lei dos juízes de paz, em que se estabeleceu que não pudessem votar senão aqueles que [tivessem] capacidade”, os vereadores não poderiam “ter menos consideração [...] até pelas suas atribuições”. Votou “contra a lei do Senado e contra as emendas feitas pela comissão, pela razão de que não [via] nela o cunho de uma instituição adequada para o edifício que [os legisladores tinham] de fazer”. Para o deputado, o Senado crivou a lei em questão pelo “princípio de proletismo”, não podendo ele admitir “a existência de proletários entre nós [os brasileiros], quando [via] que o homem mais pobre [era] senhor de 400 a 600 rs por dia”. Ou seja, pelo que pudemos interpretar, em sua leitura um tanto dúbia, para ele o se-

²⁵ Sem o texto integral da lei com as emendas feitas pela comissão dos deputados, por vezes não se identificou inicialmente o acréscimo ou a supressão feita. No entanto, com base nos diálogos entrecortados dos debatedores, identificaram-se nuances textuais que permitiram entender as modificações propostas e suas razões. Sobre o método da eleição, por exemplo, na fala subsequente do deputado José Bento Leite Ferreira de Mello, ficou claro que a proposta da comissão optou pela fórmula do escrutínio direto.

²⁶ José Antônio da Silva Maia, Diogo Antônio Feijó, José Bento Leite Ferreira de Mello, Manuel do Nascimento Castro e Silva, Augusto Xavier de Carvalho, José da Cruz Ferreira, José Custódio Dias, José Ricardo da Costa Aguiar de Andrada, Luiz Augusto May, Raimundo José da Cunha Mattos e Bernardo Pereira de Vasconcelos.

nadores consideravam que havia um estrato populacional pobre ao qual deveria ser limitado o acesso à eletividade por meio do voto censitário. Todavia, como ele parecia crer, isso não daria muito certo, uma vez que, segundo a sua opinião, um homem pobre poderia conseguir, em média, de 144.000,00 a 216.000,00 réis anuais e, portanto, estar habilitado a comprovar a renda então exigida para participar da cidadania ativa. Outro ponto levantado pelo mesmo deputado foi o pressuposto de que o país iria passar dentro de 15 anos por uma “metamorfose na propriedade”, pela qual, “sem escravos de importação [...], os ricos proprietários à falta de braços [seriam] reduzidos à mendicidade”, ao passo “que o pai de família quanto mais pobre [fosse], isto é, quanto mais filhos [tivesse], tanto mais rico [seria dali] há alguns anos”. Não obstante o alarde e a ilação sem uma prova aparente, sua fala sugere que ele compreendia que a lei expandia as possibilidades da participação política para um número maior de indivíduos, abrindo margens para a ascensão de novas pessoas de estratos sociais menos aquilardados, pareando-os na cena política com aqueles que apresentavam maior cabedal econômico (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1876b, p. 146-149).

Com opinião contrária ao deputado Maia e favorável à emenda, o deputado Feijó defendeu um maior número de indivíduos concorrendo aos cargos eletivos então existentes. Segundo ele, se os deputados fossem “fiscalizar as qualidades para ser eleitor [...] talvez não [chegassem] os eleitores para vereadores em alguns lugares”; portanto, era “necessário que [houvesse] eleitores de vereadores para haver lugar a escolha”. Assim, considerava que a modificação feita no artigo abria margem para que mais pessoas pudessem participar dos cargos municipais. Indo além, Feijó apoiava a admissão dos libertos nos pleitos locais, inclusive como um meio para se “remediar uma espécie de injustiça que [havia] para com eles, porque se eles [tinham] sido capazes para entrar em todos os empregos civis e militares, por que razão não [poderiam] ser vereadores?”. Assim, segundo ele, os habitantes locais deveriam ser os responsáveis por avaliar “um liberto com boas intenções e que bem [pudesse] desempenhar o seu emprego” e poder votar ou não nele (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1876b, p. 146-148).

Seguindo o mesmo entendimento, Ferreira de Mello acrescentou que também era desnecessário ser domiciliado por dois anos em um município para concorrer ao cargo de vereador, pois podia “acontecer que um cidadão [morasse] em um distrito apenas um ano e, contudo, [fossem] conhecidas as suas boas intenções, e o seu patriotismo e conhecimentos”. Arrematando sua opinião, questionou que, se os habitantes de um município reconhecessem “em um cidadão capacidade, luzes e patriotismo para bem exercer o emprego de vereador, não o [poderiam]

nomear [...]?”. Cumpria, portanto, que não se fizessem “tantas exceções sobre os elegíveis, e muito menos para os cargos de vereador”. Logo, propunha mais liberdades para que o indivíduo pudesse participar do pleito eletivo, assim como atribuía aos votantes o papel ativo para uma boa escolha dos seus representantes locais (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1876b, p. 146-147).

Contrariando tais posicionamentos, Castro e Silva apoiou o artigo vindo do Senado, por considerar que o cargo de vereador não era inferior ao de eleitor, pois tinha aquele “de fazer posturas que [serviam] de leis em seu município, e outras funções de alta transcendência”, não devendo os deputados “confiar isso a quaisquer só porque tem 100\$ de renda”. Para finalizar, disse que, se a Casa adotasse a emenda da comissão, seriam eleitos vereadores “homens de pequena renda de 100\$ e libertos” (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1876b, p. 147-148). Ou seja, ele compreendia que a alteração em debate corroboraria um sufrágio mais amplo, medida com a qual não concordava.

Xavier de Carvalho, por seu turno, favorável à emenda, considerou que era “necessário dar latitude à elegibilidade”. Para ele, quanto mais entraves, “mais inconvenientes para uma boa eleição”. E ia mais longe, afirmando que não era “preciso que a nação [tivesse] uma representação de homens ricos, proprietários etc.”, pois questionava se os que podiam “votar nas assembleias paroquiais [...] não [podiam] formar parte de uma boa representação nacional”. Assim, era de voto que se passasse o artigo emendado pela comissão e com a supressão da obrigatoriedade de domicílio de dois anos para se concorrer ao cargo de vereador (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1876b, p. 147).

Cruz Ferreira apresentou um posicionamento mais conservador, dizendo que “as leis antigas eram muito sábias neste ponto, mandavam-se

escolher os melhores homens, os mais abastados”. Também aventava que “todos os cidadãos eleitores não [podiam] ser vereadores, porque um eleitor [podia] ser um mercenário, um feitor, e não [podiam] tais pessoas entrar na governança”. Contudo, por conta da “falta de gente”, aceitava a emenda, desde que também fosse aprovada a parte do texto sobre a necessidade de domicílio de dois anos para ser vereador. Quanto à questão da liberdade civil, ponderava que “todos os homens [podiam] ser úteis ao Estado, mas nem todos [podiam] gozar de todos os direitos do cidadão”. Assim, era contra aquilo que chamou de “nivelamento” entre os cidadãos (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1876b, p. 149).

Nesse ponto, o deputado Costa Aguiar tomou a palavra e teceu algumas considerações sobre os libertos e sua participação no pleito eleitoral local. Para ele, seria “uma inconseqüência se [quisessem] admitir uma nova espécie de aristocracia de classes, marcando quais as que [podiam] entrar nas câmaras, e excluindo delas os libertos só porque [eram] libertos”. E acrescentou que “a aristocracia que [podia] convir ao Brasil [era] a do merecimento, o qual [podia] existir em todas as classes”. Assim, adotando os pressupostos do liberalismo doutrinário vigente, votou pela emenda da comissão, afirmando que conhecia, “em muitas partes, homens libertos que, pelo seu merecimento, probidade e até pelos seus teres, [gozavam] de muita representação e de uma estima geral entre os seus concidadãos”. Foi acompanhado nesse entendimento por Augusto Xavier, que afirmava ser “necessário que as virtudes e o merecimento [tivessem] lugar” no País, e também por Cunha Mattos, que considerava “a ideia da exclusão dos libertos uma injúria ao Exército [...] porque nele [havia] muitos homens distintos que foram escravos [...], portanto não [devia] entrar em dúvida a admissão de libertos aos empregos

mais considerados do Estado” (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1876b, p. 148).

Desse modo, entendemos que a premissa vitoriosa teve um cariz inclusivo relativamente avançado para o contexto histórico. Finalizando a discussão em consenso, o deputado Vasconcelos arrematou pela aprovação do artigo emendado pela comissão dos deputados e acrescido da regra de dois anos de domicílio para ser candidato à vereança. Nesses termos, o texto foi aprovado (ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO, 1876b, p. 149). As reflexões sobre as demais partes do PL seguiram, porém, as linhas gerais a respeito da eleição, representação e cidadania traçadas e aprovadas ao final pela Casa senatorial (ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL, [1828], p. 143-189). Conforme predicava a Constituição de 1824, a ampliação dos espaços da representação e certa latitude para a participação política dos cidadãos no universo eleitoral e na gerência dos negócios públicos locais pareciam consolidadas no debate e na letra da Lei das Municipalidades.

Em linhas gerais, os discursos apontam para uma preocupação com o processo de alargamento da cidadania ativa, considerando-se, por um lado, a importância do cidadão no jogo político e, por outro, o suposto perigo de que indivíduos não qualificados de acordo com as premissas dos legisladores chegassem aos postos de poder por meio da representação. Contraditoriamente, segundo tais discursos, o estabelecimento de muitas exigências para alcançar os cargos eletivos era visto como barreira que arriscava até mesmo prejudicar o quórum necessário para preencher tais lugares político-administrativos; porém, fomentar um “democratismo” também potencializava a ascensão de elementos tão heterogêneos aos lugares de mando que, na interpretação de alguns coetâneos, poderia afetar as bases do Estado de cariz moderno e liberal que se queria

consolidar. Venceu o consenso moderador, segundo o qual, na medida em que os espaços da representatividade e seu acesso por meio do voto eram ampliados, estabeleciam-se limites mínimos para filtrar aqueles aptos a formarem o grupo dos “novos homens bons”.

4 Da lei à prática: considerações finais

Sem pretender conclusões definitivas, mas a título de reflexões finais sobre as leituras feitas até aqui, partamos dos seguintes dados. Durante o século XIX, um número significativo de vilas e cidades foi criado no Brasil em relação ao período anterior. Dos 225 núcleos urbanos existentes ao fim da época colonial, chegamos a 642 municípios, segundo o recenseamento de 1872. Somente entre meados do século XVIII e os primeiros vinte anos do XIX, houve um aumento de 167 novos espaços citadinos contra os 58 até então existentes (SOUZA, 2019a, p. 71-74). Paralelamente à multiplicação das espacialidades físicas, uma nova ordem urbana se desenhou juntamente com a emergência do espaço público, figurando como lugares de poder não só das instituições e autoridades, mas também das gentes da cidade. Isto é, no universo citadino emergia uma cena ou esfera pública em que interagiam vários atores, que não se confundiam com o Estado, assim como uma esfera literária e cultural, que não era isolada do restante da sociedade e resultava em agentes históricos diversificados (MOREL, 2005, p. 18-151; ARRAIS, 2004), que se manifestavam em expedientes “reivindicatórios” e de participação política, evidenciando o papel e o significado que tais espacialidades e seus agentes poderiam ter a partir de então para o Estado brasileiro em formação (RIBEIRO; FERREIRA, 2010; DIAS, 1995).

Em outras palavras, a expansão cidadina, acompanhada pelas novas experiências, significâncias e dimensões políticas adquiridas pelos e nos espaços urbanos, implicava que o esboço de um novo país, Estado e nação deveria se dar num processo em que o município e sua instituição administrativa, sua elite, gente e governo seriam parte intrínseca. Assim, a criação de mecanismos legais para a integração do município, sua elite e gente figurou no centro das atenções e das ações do centro de poder imperial e pautou a reflexão dos legisladores em torno das reformas institucionais então estatuídas. Os debates sobre a Lei das Municipalidades figuraram nesse bojo. No que diz respeito à arregimentação de gente qualificada e/ou integração do cidadão à base de legitimação do Estado em formação de acordo com a experiência do microcosmo local, os legisladores buscaram conformar interesses e manter um mínimo de controle sobre as transformações em curso e, entre outros aspectos, deram uma nova guinada ao estatuto da eleição e da representação municipal.

Até então, principalmente a “nobreza da terra” e os grandes comerciantes compunham a estirpe dos “homens bons” que ascendiam aos postos da edilidade. Tratava-se de uma representação excludente, pondo no topo da Administração os que galgaram ou já se encontravam no *establishment*, com raríssimas exceções.²⁷ O cenário aberto a partir das reformas legais no Oitocentos apontou para a possibilidade de novos atores sociais participarem da cidadania ativa e também ocuparem tais espaços de poder.²⁸ Nesse processo, a presença do homem comum na esfera eleitoreira local ficaria mais evidente, criando a necessidade de mobilização política, maior capacidade de gerar dependências e lealdades, e gerando acirramento nas disputas por votos a cada nova eleição (CAMPOS; VELLASCO, 2011; MOTTA, 2018; SOUZA, 2019b). Esse cenário aponta que a lei passou a ter alguns efeitos práticos que sugerem certo grau de integração de parte da população ao processo político formal vigente nos diversos municípios brasileiros de então. Mas esse é um assunto para uma próxima discussão.

Em suma, os debates aqui analisados sugerem que os legisladores buscavam um estatuto mais claro e objetivo, que impingisse à representação das câmaras municipais maior elasticidade, pusesse em evidência o papel dos eleitores, desse legitimidade ao processo eleitoreiro e exigisse certas capacidades pessoais e habilidades para o governo local como prerrogativas para a eletividade municipal. Acrescente-se também que

²⁷ Para dados sobre o perfil da elite camarária no período colonial, ver Gouvêa (1998), Bicalho (2003a), Comissoli (2006, p. 69), Souza, A. (2012, p. 101), Borrego (2010, p. 143) e Souza (2015).

²⁸ Estudos recentes confirmam tal premissa. Ver Graham (1997), Carvalho (2009) e Dias (2014).

tais debatedores perceberam que o alargamento da participação dos cidadãos nas esferas político-administrativas poderia trazer para a cena outros tantos indivíduos que em tempos passados não poderiam dela participar. O exercício da cidadania veio à tona como peça-chave nesse processo, e os parlamentares cuidaram em determinar os critérios e os processos para acessar tais espaços de poder. Com o mesmo raciocínio, buscaram adequar tais instituições e seus homens às demandas prementes do Império, o que incluía alargar a participação popular na *scena* pública, marcar as suas atribuições e também limitar qualquer pretensão anômala ou radicalmente centrífuga dos novos grupos que ascendessem àquela instância.

Sobre o autor

Williams Andrade de Souza é doutor em Estudos Históricos Latino-Americanos pela Unisinos, São Leopoldo, RS, Brasil; professor formador I da Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; professor da Secretaria de Educação e Esporte de Pernambuco, Recife, PE, Brasil.

E-mail: willandsouza@hotmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

SOUZA, Williams Andrade de. Os “novos homens bons”: eleição, representação e cidadania nos debates parlamentares sobre as municipalidades oitocentistas (Brasil, 1826-1828). *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 217-240, jan./mar. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p217

(APA)

Souza, W. A. de (2021). Os “novos homens bons”: eleição, representação e cidadania nos debates parlamentares sobre as municipalidades oitocentistas (Brasil, 1826-1828). *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 58(229), 217-240. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p217

Referências

ANDRADE, Pablo de Oliveira. *A “legítima representante”*: câmaras municipais, oligarquias e a institucionalização do Império liberal brasileiro (Mariana, 1822-1836). 2012. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade

Federal de Ouro Preto, Mariana, 2012. Disponível em: <https://www.repositorio.ufop.br/handle/123456789/2428>. Acesso em: 29 out. 2020.

ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO: Camara dos Srs. Deputados: primeiro anno da primeira legislatura: sessão de 1826. Rio de Janeiro: Typographia do Imperial Instituto Artístico, t. 1, 1874a. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/28859>. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____: Camara dos Srs. Deputados: primeiro anno da primeira legislatura: sessão de 1826. Rio de Janeiro: Typographia do Imperial Instituto Artístico, t. 3, 1874b. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/28879>. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____: Camara dos Srs. Deputados: primeiro anno da primeira legislatura: sessão de 1826. Rio de Janeiro: Typographia do Imperial Instituto Artístico, t. 4, 1875a. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/28841>. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____: Camara dos Srs. Deputados: segundo anno da primeira legislatura: sessão de 1827. Rio de Janeiro: Typographia Imperial e Constitucional de J. de Villeneuve & C., t. 1, 1875b. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/28299>. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____: Camara dos Srs. Deputados: terceiro anno da primeira legislatura: sessão de 1828. Rio de Janeiro: Typographia Parlamentar, t. 1, 1876a. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/28342>. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____: Camara dos Srs. Deputados: terceiro anno da primeira legislatura: sessão de 1828. Rio de Janeiro: Typographia Parlamentar, t. 2, 1876b. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/28341>. Acesso em: 9 nov. 2020.

ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL: anno de 1828. [Rio de Janeiro]: Senado Imperial, v. 2, [1828]. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Imperio/1828/1828%20Livro%202.pdf. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____: primeira sessão da primeira legislatura. [Rio de Janeiro]: Senado Imperial, v. 4, 1826. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Imperio/1826/1826%20Livro%204.pdf. Acesso em: 9 nov. 2020.

_____: segunda sessão da primeira legislatura de 27 de abril a 14 de junho de 1827. Rio de Janeiro: [Senado Federal], t. 1, 1910. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Imperio/1827/1827%20Livro%201ok.pdf. Acesso em: 9 nov. 2020.

ARRAIS, Raimundo. *O pântano e o riacho: a formação do espaço público no Recife do século XIX*. São Paulo: Humanitas, 2004. (Série Teses).

BANDECCHI, Brasil. *O município no Brasil e sua função política*. 5. ed. São Paulo: Pannartz, 1983.

BICALHO, Maria Fernanda Baptista. *A cidade e o Império: o Rio de Janeiro no século XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003a.

_____. O que significava ser cidadão nos tempos coloniais. In: ABREU, Martha; SOIHET, Rachel (org.). *Ensino de história: conceitos, temáticas e metodologias*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2003b. p. 139-151.

BORREGO, Maria Aparecida de Menezes. *A teia mercantil: negócios e poderes em São Paulo colonial (1711-1765)*. São Paulo: Alameda, 2010.

BOXER, Charles Ralph. *O Império colonial português: 1415-1825*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

BASIL. Decreto de 12 de agosto de 1831. Declara que os membros dos Conselhos das Províncias e os das Camaras Municipaes não o podem ser dos Conselhos geraes. *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1831*, Rio de Janeiro, pt. 1, p. 46, 1875. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/colecao-anual-de-leis/copy_of_colecao3.html. Acesso em: 9 nov. 2020.

CAMPOS, Adriana Pereira; VELLASCO, Ivan. Juízes de paz, mobilização e interiorização da política. In: CARVALHO, José Murilo de; CAMPOS, Adriana Pereira (org.). *Perspectivas da cidadania no Brasil Império*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 377-408.

CARVALHO, José Murilo de; NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira (org.). *Repensando o Brasil do Oitocentos: cidadania, política e liberdade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

COLLECÇÃO DAS LEIS DO IMPERIO DO BRAZIL DE 1824. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, pt. 1, 1886. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/18340>. Acesso em: 29 out. 2020.

COLLECÇÃO DAS LEIS DO IMPERIO DO BRAZIL DE 1828. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, pt. 1, 1878. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/18353>. Acesso em: 29 out. 2020.

COMISSOLI, Adriano. *Os “homens bons” e a Câmara de Porto Alegre (1767-1808)*. 2006. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006. Disponível em: https://www.historia.uff.br/stricto/teses/Dissert-2006_COMISSOLI_Adrriano-S.pdf. Acesso em: 9 nov. 2020.

DIAS, Maria Odila Leite da Silva. *Quotidiano e poder em São Paulo no século XIX*. 2. ed. rev. São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____. Sociabilidades sem história: votantes pobres no Império, 1824-1881. In: FREITAS, Marcos Cézár de (org.). *Historiografia brasileira em perspectiva*. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2014. p. 57-72.

DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX*. São Paulo: Globo, 2005.

_____. Representação política no Império. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., 2011, São Paulo. [Anais]. São Paulo: ANPUH, 2011. p. 1-32. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300648001_ARQUIVO_OgovernorepresentativonoBrasildoseculoXIX.pdf. Acesso em: 11 nov. 2020.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Globo, 1997. v. 2.

FARIA, Vanessa Silva de. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil Império: Juiz de Fora, 1853-1889*. 2017. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2017. Disponível em: <https://www.repositorio.ufop.br/handle/123456789/9255>. Acesso em: 11 nov. 2020.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília, DF: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001. (Coleção Biblioteca Básica Brasileira).

FLORY, Thomas. *El juez de paz y el jurado en el Brasil imperial, 1808-1871: control social y estabilidad política en el nuevo Estado*. Traducción de Mariluz Caso. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1986. (Sección de Obras de Historia).

GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. *O império das províncias: Rio de Janeiro, 1822-1889*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____. Redes de poder na América portuguesa: o caso dos homens bons do Rio de Janeiro, ca. 1790-1822. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 18, n. 36, p. 297-330, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-01881998000200013>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881998000200013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 nov. 2020.

GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Tradução de Celina Brandt. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo saquarema*. Brasília, DF: Instituto Nacional do Livro; São Paulo: Hucitec, 1987. (Estudos Históricos).

MOREL, Marco. *As transformações dos espaços públicos: imprensa, atores políticos e sociabilidades na cidade imperial (1820-1840)*. São Paulo: Hucitec, 2005. (Estudos Históricos, 57).

MOTTA, Kátia Sausen da. *Eleições no Brasil do oitocentos: entre a inclusão e a exclusão da patuleia na cidadela política (1822-1881)*. 2018. Tese (Doutorado em História) – Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5235>. Acesso em: 11 nov. 2020.

NEVES, Guilherme Pereira das. Homens bons. In: VAINFAS, Ronaldo (dir.). *Dicionário do Brasil colonial: 1500-1808*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2000. p. 284-286.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. (Nova Biblioteca de Ciências Sociais).

NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições brasileiras: 1824*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro de Estudos Estratégicos: Escola de Administração Fazendária, 2001. (Coleção Constituições Brasileiras, 1).

OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Poder local e palavra impressa: São Paulo, 1824-1834*. São Paulo: FAPESP: Annablume, 2011.

OLIVEIRA, Kelly Eleutério Machado. *No laboratório da nação: poder camarário e vereança nos anos iniciais da formação do Estado Nacional Brasileiro em fins do Primeiro Reinado e nas Regências, Mariana, 1828-1836*. 2013. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-9HSJJ2>. Acesso em: 11 nov. 2020.

PEREIRA, Luisa Rauter. *O povo na história do Brasil: linguagem e historicidade no debate político (1750-1870)*. São Paulo: Paco, 2016.

PEREIRA, Vantuil. *Ao soberano congresso: direitos do cidadão na formação do Estado imperial brasileiro (1822-1831)*. São Paulo: Alameda, 2010.

PORTUGAL. *Código Philippino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal recopiladas por mandado del-Rey D. Philippe I*. Por Candido Mendes de Almeida. 14. ed. Rio de Janeiro: Typographia do Instituto Philomathico, 1870. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733>. Acesso em: 11 nov. 2020.

RIBEIRO, Gladys Sabina; FERREIRA, Tânia Maria Tavares Bessone da Cruz (org.). *Linguagens e práticas da cidadania no século XIX*. São Paulo: Alameda, 2010.

SALGADO, Graça; AZEVEDO, Carmen Lucia de (coord.). *Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

SILVA, Sandra Oenning da. *Estado monárquico (des)centralizado: a dinâmica política em torno da formação dos conselhos provinciais de Santa Catarina (1824/1834)*. 2013. Dissertação (Mestrado em História Cultural) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/107520>. Acesso em: 11 nov. 2020.

SLEMIAN, Andréa. Os canais de representação política nos primórdios do Império: apontamentos para um estudo da relação entre Estado e sociedade no Brasil (c.1822-1834). *Locus: Revista de História, Juiz de Fora*, v. 13, n. 1, p. 34-51, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20653>. Acesso em: 11 nov. 2020.

_____. *Sob o império das leis: constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)*. 2006. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-13072007-114942/pt-br.php>. Acesso em: 12 nov. 2020.

SOUZA, Avanete Pereira. *A Bahia no século XVIII: poder político local e atividades econômicas*. São Paulo: Alameda, 2012.

SOUZA, George Félix Cabral de. *Elite e exercício de poder no Brasil colonial: a Câmara Municipal do Recife (1710-1822)*. Recife: Ed. UFPE, 2015.

_____. *Os homens e os modos da governança: a Câmara Municipal do Recife no século XVIII num fragmento da história das instituições municipais do Império colonial português*. Recife: Gráfica Flamar, 2003.

SOUZA, Iara Lis Carvalho. A adesão das câmaras e a figura do imperador. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 18, n. 36, p. 367-394, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-01881998000200015>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881998000200015&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 12 nov. 2020.

_____. *Pátria coroada: o Brasil como corpo político autônomo: 1780-1831*. São Paulo: Ed. Unesp, 1999. (Série Prismas).

SOUZA, Juliana Teixeira. A Câmara Municipal de Natal como espaço de representação e refúgio. In: TERRA, Paulo Cruz; MAGALHÃES, Marcelo de Souza; ABREU, Martha (org.). *Os poderes municipais e a cidade: Império e República*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019. p. 97-120.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. *Posturas do Recife imperial*. 2002. Tese (Doutorado em História) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/7277>. Acesso em: 12 nov. 2020.

SOUZA, Williams Andrade de. *Administração, normatização e civilidade: a Câmara Municipal do Recife e o governo da cidade (1829-1849)*. 2012. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2012. Disponível em: <http://www.tede2.ufrpe.br:8080/tede2/handle/tede2/4810>. Acesso em: 12 nov. 2020.

_____. O bom governo da municipalidade: notas sobre a Câmara Municipal do Recife e sua organização para a administração da cidade (1829-1849). In: PINTO, Luciano Rocha (org.). *Arte de governar: o poder local no Brasil, séculos XVIII-XIX*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2014. p. 168-187.

_____. *O império das (nas?) municipalidades: as elites e o governo da cidade no Brasil oitocentista (Recife, 1829-1849)*. 2019. Tese (Doutorado em História) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2019a. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/7971>. Acesso em: 12 nov. 2020.

_____. Voto, votante, partido e representação: a eleição municipal no Brasil imperial (Recife, 1829-1849). In: CAMPOS, Adriana Pereira; RIBEIRO, Geisa Lourenço; SIQUEIRA, Karulliny Silverol; MOTTA, Kátia Sausen da (org.). *Entre as províncias e a nação: os diversos significados da política no Brasil do oitocentos*. Vitória: Milfontes, 2019b. p. 181-210.

VARGAS, Jonas Moreira. *Entre a paróquia e a corte: os mediadores e as estratégias familiares da elite política do Rio Grande do Sul (1850-1889)*. Santa Maria, RS: Ed. UFSM, 2010.



Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/rii

SENADO FEDERAL



ISSN 0034-835X



9 770034 835008 00000