



O PAPEL TRANSFORMADOR DO DIREITO: AÇÕES AFIRMATIVAS E INSERÇÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA BRASILEIRA

Felipe de Macedo e Souza*

Gabriel Ferreira da Fonseca*

RESUMO

Este trabalho visa analisar alguns aspectos das políticas de ações afirmativas no Brasil e como o direito, neste sentido, pode ter um papel transformador na sociedade brasileira. Assim, através de uma revisão bibliográfica, pretende-se traçar uma breve evolução histórica das ações afirmativas para, em seguida, trazer um quadro geral de como se inicia a sua discussão e adoção no Brasil. Por fim, intenciona-se analisar a inserção das mulheres, por meio das ações afirmativas, na política brasileira e como a sua ampliação pode ajudar na concretização de um Estado Democrático (e Social) de Direito mais diversificado, plural, igualitário, fraterno e feminino.

Palavras-chave: *Direito. Ações Afirmativas. Cotas. Igualdade. Política.*

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país que, em pouco mais de 500 anos de história (a partir da colonização europeia), guarda profundas marcas de exploração, violência e crimes contra parcelas de sua população. Desde os índios, que foram exterminados e aculturados, passando pelos negros, que sofreram as atrocidades da escravidão e do racismo, até as mulheres, que, com a tradição patriarcal e com o sexismo, foram duramente subjugadas.

* Graduando em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

* Graduando em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), e em Filosofia pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL).

Em outras palavras, no Brasil, desde o início de sua colonização, sempre se privilegiou o “homem branco”, em detrimento de todos os demais que não se enquadravam neste perfil de “raça” e gênero dominante. Deste modo, assim como em outras ex-colônias sul-americanas (que estiveram sob o domínio europeu), aqui há uma espécie de dívida histórica em relação aos índios e aos negros, assim como em relação às mulheres. Entretanto, a dívida com as mulheres é ainda mais antiga, pois, desde que, há milhões de anos, os homens dominaram os meios de produção, estas passaram a ser subjugadas e oprimidas.

O direito, que por muito tempo foi apenas mais um instrumento de legitimação e justificação destes privilégios do “homem branco”, em detrimento de índios, mulheres, negros e outros discriminados, torna-se, sobretudo, a partir do neoconstitucionalismo, um meio possível de se minimizar as consequências dessa realidade histórica de opressão, ou seja, de se trazer justiça social para esses estratos da sociedade historicamente desfavorecidos.

Neste sentido, as políticas de ações afirmativas – que surgem timidamente no direito dos Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial, e desenvolvem-se, paulatinamente, até se tornarem instrumentos fortes e eficazes de redução das desigualdades sociais e de gênero – passam a ser um dos caminhos pelos quais o Brasil pode (e deve) quitar as suas dívidas históricas, sobretudo, com os índios, negros e mulheres. É que as opressões sofridas por essas parcelas da população brasileira não deixam de produzir efeitos cruéis ainda hoje, o que pode ser percebido em dados estatísticos relativos às suas condições sociais e econômicas, como comprovam, por exemplo, as pesquisas realizadas numa parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), que alertam para a vulnerabilidade social destes seguimentos da sociedade brasileira¹.

Assim, o presente trabalho visa trazer algumas considerações sobre como se inicia a discussão e a adoção dessas ações afirmativas no Brasil e como estas se desdobram em políticas de inserção das mulheres no âmbito de participação das decisões políticas, que historicamente lhes foi negada. Talvez por isso, estas decisões políticas tenham, muitas vezes, se distanciado em demasia dos anseios sociais, da igualdade, da pluralidade, da diversidade, da fraternidade e, sobretudo, da feminilidade.

¹ O estudo aponta que, em 2007, as taxas de desemprego da população com 16 anos ou mais eram: 5, 3% entre os homens brancos, 6, 4% entre os homens negros, 9,2% entre as mulheres brancas e 12,2% entre as mulheres negras. Já em relação à renda média, os homens brancos possuíam, naquele mesmo ano, renda média de 1.278,00 reais, os homens negros, 649,00 reais, as mulheres brancas, 797,00 reais, e as mulheres negras, 436,00 reais. Por fim, quanto à média de anos de estudos, em 2007, os homens brancos possuíam, em média, 8,4 anos de estudo, enquanto os negros apenas 6,3. Já as mulheres brancas possuíam 9,3 anos de estudo, enquanto as negras apenas 7,4 (PINHEIRO et al, 2008, p. 17-33).

Portanto, faz-se imperioso analisar o aumento significativo da participação feminina devido às leis de cotas, que estipulam um percentual mínimo de candidatas nas listas que os partidos irão apresentar para concorrer nas eleições dos cargos do Poder Legislativo². Todavia, é preciso compreender os motivos que mantêm o fenômeno da sub-representação³ feminina na política brasileira e estudar formas de tentar reverter esse quadro através do direito e da participação da sociedade, o que, a nosso ver, trará benefícios não apenas às mulheres, mas a toda sociedade brasileira, pois, concretizando-se a igualdade, fortalece-se a democracia e a cidadania.

2 O DIREITO COMO POTENCIAL TRANSFORMADOR DA SOCIEDADE BRASILEIRA

Segundo o Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no Brasil, gênero e raça/cor são fatores importantes para determinar as possibilidades que os segmentos da sociedade encontram para ter acesso ao emprego e às condições de trabalho (remuneração, benefícios e possibilidades de proteção social). Além disso, não se pode perder de vista que “a pobreza está diretamente relacionada aos níveis e padrões de emprego, assim como às desigualdades e discriminações existentes na sociedade”⁴. Deste modo, muitas pesquisas têm apontado para o fato de que os negros e as mulheres encontram, em geral, dificuldades de encontrar empregos e condições de trabalho iguais aos dos homens brancos e, segundo Maria Amélia de Almeida Telles (2006, p. 40), as mulheres negras são ainda mais discriminadas, o que se reflete em baixos salários e em condições precárias de existência de suas famílias, sobretudo, quando são elas que as chefiam.

Neste sentido, a partir do novo constitucionalismo compromissório, dirigente, principiológico e transformador, os textos constitucionais passam a dar guarida às promessas de modernidade contidas no modelo do Estado Democrático (e Social) de Direito, o que

² Conforme Ferreira (2004, p. da internet), “A Lei 9.100/95 foi aprovada em 1995, tendo em vista apenas as eleições para as Câmaras Municipais de 1996, mas já no final de 1997, foi votada a lei nº 9.504, ampliando a cota de vagas de 20% para 30%”. Além disso, a lei nº 9.504 estendeu a medida às outras entidades da Federação brasileira.

³ Segundo Mary Ferreira (2004, p. da internet), “Atualmente, as mulheres constituem 8,2% dos/as representantes responsáveis pela elaboração das leis nesse País”, pois, conforme a autora são 42 deputadas num universo de 515 deputados federais.

⁴ Cf.: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Escritório no Brasil. Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/prgatv/prg_esp/genero/incl_gen_rac.php>. Acesso em: 16 maio 2010.

implica, segundo Lenio Luiz Streck (2009, p. 2), na introdução do “ideal de vida boa, abrindo espaço para a institucionalização da moral no direito produzido democraticamente, a partir daquilo que denominou de ‘positivação dos princípios’.” Assim, conforme Streck, passa-se de um direito meramente legitimador das relações de poder, a

um direito com potencialidade de transformar a sociedade [...] porque regula a intervenção do Estado na economia, estabelece a obrigação da realização de políticas públicas, além do imenso catálogo de direitos fundamentais-sociais. (STRECK, 2009, p. 2)

Assim, a partir desse neoconstitucionalismo, que surge após o segundo pós-guerra, as promessas de modernidade passam a ser alvo de concretização por parte do Estado. Dentre elas: gerar empregos, erradicar a pobreza, promover a justiça social, a igualdade de gênero e racial etc. Deste modo, segundo a OIT, uma das condições para que

[...] o crescimento econômico dos países se traduza em menos pobreza e maior bem-estar e justiça social é melhorar a situação relativa das mulheres, negros e outros grupos discriminados da sociedade e aumentar sua possibilidade e acesso a empregos capazes de garantir uma vida digna para si próprios e suas famílias.⁵

Portanto, as resoluções de questões sociais, neste novo paradigma que rompe com o positivismo e com o modelo de constitucionalismo liberal, devem passar, necessariamente, pelo antigo princípio da equidade - cuja autoria é, em geral, atribuída a Aristóteles -, ou seja, tratar desigualmente os desiguais na medida em que se desigalam, pois urge a efetivação de uma igualdade material, ou pelo menos, não meramente formal⁶.

Assim, através da equidade e do abandono da ideia liberal-capitalista de neutralidade (não intervenção) estatal, impõem-se, segundo o ministro Joaquim Barbosa (2001, p. 35-38), as Ações Afirmativas, que são atuações ativas do Estado e da sociedade no sentido de não mais ignorar a importância de fatores como sexo, raça e cor na implementação das suas

⁵ Cf.: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Escritório no Brasil. Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/prgatv/prg_esp/genero/incl_gen_rac.php>. Acesso em: 16 maio 2010.

⁶ De acordo com os ensinamentos de Joaquim B. Barbosa Gomes (2001, p. 80): “A teoria constitucional clássica, herdeira do pensamento de Locke, Rousseau e Montesquieu, é responsável pelo florescimento de uma concepção meramente formal de igualdade – a chamada igualdade perante a lei. Trata-se em realidade de uma mera igualdade de meios. As notórias insuficiências dessa concepção de igualdade conduziram paulatinamente à adoção de uma nova postura, calcada não mais nos meios que outorgam aos indivíduos num mercado competitivo, mas nos resultados efetivos que eles podem alcançar”.

decisões políticas - públicas e privadas. Tais ações afirmativas são importantes para que não se perpetuem as iniquidades sociais, sobretudo, num país como o Brasil, em que houve uma longa história de escravidão e de tradição patriarcal, ou seja, em que há uma dívida histórica que, como apontam, por exemplo, as pesquisas realizadas em conjunto pelo IPEA, SPM e UNIFEM, não é apenas algo que ficou no passado, mas que traz reflexos até hoje: nas taxas de desemprego, na participação do mercado de trabalho, na vulnerabilidade à pobreza, na remuneração, no grau de escolaridade, dentre outros (PINHEIRO et al, 2008, p. 17-33).

Deste modo, urge a concretização dos princípios e regras constitucionais que abarquem possibilidades de transformação (mudança) social, já que hoje estamos num paradigma pós-positivista, em que todas as normas constitucionais têm força normativa e, portanto, obrigam e impõem. De modo que, através das ações afirmativas, o Estado pode (e deve) concretizar dispositivos constitucionais, como o art. 3.º, que consagra os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre os quais estão: construir uma sociedade livre, justa e igualitária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais⁷.

Como nos alerta Paulo Bonavides (2004, p. 294), os princípios fazem “a congruência, o equilíbrio e a essencialidade de um sistema jurídico legítimo”. Portanto, a partir do momento em que foram postos no ápice da pirâmide normativa, passam “ao grau de norma das normas, de fonte das fontes” (BONAVIDES, 2004, p. 294). Assim, os princípios constitucionais, que têm expressão mais alta de normatividade no sistema jurídico, devem ser efetivados através de políticas públicas e privadas, como as de ações afirmativas.

De modo que, através dessas medidas redistributivas e/ou reparadoras, que se pautam numa perspectiva de igualdade material, o direito possa promover transformações sociais concretas em diálogo com a realidade social brasileira. Assim, as ações afirmativas são instrumentalizações de princípios constitucionais que impõem medidas positivas por parte do Estado e da sociedade, ou seja, são instrumentos que podem (e devem) concretizar ao máximo a igualdade material, a justiça social, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdade sociais e regionais etc.

⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2010.

3 POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS

Segundo o ministro Joaquim B. Barbosa Gomes (2001, p. 38-40), as ações afirmativas surgem inicialmente, no direito dos Estados Unidos, como um mero “encorajamento” por parte do Estado a que as pessoas com poder decisório das áreas públicas e privadas levassem em consideração, sobretudo, nas suas decisões relativas ao acesso à educação e ao mercado de trabalho, fatores como raça, cor, sexo e origem nacional das pessoas.

Importa notar, entretanto, que, conforme Contins e Sant’ana (1996, p. 210), o aparecimento das ações afirmativas nos EUA está intimamente ligado, sobretudo, à luta pela dessegregação e pela reivindicação da extensão dos direitos civis aos negros. Deste modo, consoante John H. Franklin e Moss Jr (citados por CONTINS; SANT’ANA, 1996, p. 210), pode se remontar ao primeiro governo norte-americano do pós-guerra, em que Harry S. Truman (1945-1952) nomeou uma comissão formada por brancos e negros para levantamento e proposição de recomendações para ampliação dos direitos civis e diminuição da segregação não só em relação à raça e à cor, mas também ao credo e à origem nacional.

Portanto, as ações afirmativas surgem nos EUA, após a Segunda Guerra Mundial, sob a égide do *Welfare State*, em que o Estado passa a ter um papel interventor na organização socioeconômica da sociedade norte-americana (MARTINS, 1996, p. 203).

Assim, por volta do final da década de 60 e início da década de 70, o instituto passou a ser associado à ideia de realização da igualdade de oportunidade por meio de cotas rígidas de acesso de representantes das minorias a determinados setores do mercado de trabalho e a instituições educacionais. Logo, segundo Constins e Sant’ana (1996, p. 212-113), através da promulgação de leis de Direito Civil e da emanção de decisões da Suprema Corte, as ações afirmativas começam a se desenvolver nos EUA. Além disso, outros países, como o Brasil, passam a adotá-las como mecanismo de combate à discriminação (racial, de gênero e de origem nacional) e aos efeitos no presente de discriminações praticadas no passado, ou seja, como instrumento de inclusão, concretização da igualdade e, portanto, efetivação do projeto democrático.

3.1 Concretização da igualdade e do projeto democrático

A ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha (citada por GOMES, 2001, p. 42) classifica as ações afirmativas como a mais avançada tentativa de concretização do princípio jurídico da

igualdade. Pois, segundo a ministra do STF, através da desigualação positiva promove-se a igualdade jurídica efetiva, já que esta fórmula jurídica promove efetivamente a igualação social, política, econômica e jurídica, ou seja, tal como assegurado formal e materialmente no sistema constitucional democrático.

Portanto, segundo Rocha (citada por GOMES, 2001, p. 42-43), essa criação jurídico-político-social refletiria ainda uma “mudança comportamental dos juízes constitucionais de todo o mundo democrático do pós-guerra” que teriam se conscientizado da necessidade de uma

[...] transformação na forma de se conceberem e aplicarem os direitos, especialmente aqueles listados entre os fundamentais. Não bastavam as letras formalizadoras das garantias prometidas; era imprescindível instrumentalizarem-se as promessas garantidas por uma atuação exigível do Estado e da sociedade.

Deste modo, os partidários das ações afirmativas defendem que estas trazem transformações no comportamento e na mentalidade dos membros da sociedade, ou seja, trazem “transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológica, aptas a subtrair do imaginário coletivo a idéia de supremacia e de subordinação de uma raça em relação à outra, do homem em relação à mulher” (GOMES, 2001, p. 44). Além disso, “as ações afirmativas também têm como meta a implantação de certa ‘diversidade’ e de uma maior ‘representatividade’ dos grupos minoritários nos mais diversos domínios de atividade pública e privada” (GOMES, 2001, p. 47).

Neste sentido, as ações afirmativas atuam, conforme Flavia Piovesan (2005, p. da internet), como um poderoso instrumento de inclusão social, que acelera o processo de alcance de igualdade material e substantiva por parte de grupos vulneráveis, permitindo, assim, que o passado discriminatório possa ser remediado ou aliviado. Além disso, cumprem o papel fundamental de ampliação democrática, pois assegura a diversidade e a pluralidade social.

Assim, há essencialmente dois tipos de políticas públicas governamentais de combate à discriminação: as políticas neutras (normas meramente proibitivas ou inibitórias da discriminação) e as políticas positivas (normas com medidas de promoção, de afirmação ou de restauração). Estas últimas, segundo o ministro, têm “efeitos exemplar e pedagógico, que findam por institucionalizar o sentimento e a compreensão acerca da necessidade e da

utilidade da implementação efetiva do princípio universal da igualdade entre os seres humanos” (GOMES, 2001, p. 49).

Portanto, conforme Gomes (2001, p. 52-53), as ações afirmativas são atitudes positivas de combate à discriminação e de efetivação da igualdade, que ele classifica como:

[...] fruto de decisões políticas oriundas do Poder Executivo, com o apoio, a vigilância e a sustentação normativa do Poder Legislativo; do Poder Judiciário, que além de apôr sua chancela de legitimidade aos programas elaborados pelos outros Poderes, concebe e implementa ele próprio medidas de igual natureza; e iniciativa privada.

Deste modo, conforme Guimarães (citado por SILVÉRIO, 2002, p. 235), as ações afirmativas são políticas que objetivam o acesso aos recursos coletivos por parte de grupos sub-representados, que têm o seu acesso negado devido à monopolização que se dá através de mecanismos considerados ilegítimos e discriminatórios (raciais, étnicos, sexuais etc.).

Todavia, conforme alerta Piovesan (2005, p. 49-52), as ações afirmativas são medidas especiais e temporárias, ou seja, tais medidas irão cessar quando forem alcançados os seus objetivos, que, por exemplo, podem ser a igualização do *status* entre homens e mulheres. Portanto, estas medidas urgentes e necessárias, que encontram amplo respaldo jurídico, inclusive na Constituição brasileira e nos tratados internacionais assinados pelo Brasil, possibilitam romper com o ciclo vicioso “em que a exclusão implica discriminação e a discriminação implica exclusão”, o que resulta na implementação do direito à igualdade, pois gera maior participação de grupos sociais vulneráveis nas instituições públicas e privadas.

Deste modo, as ações afirmativas, por possibilitarem a concretização do direito à igualdade, fortalecem também a democracia, que, conforme Piovesan (2005, p. 52), em última análise, “significa a igualdade no exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais”. Assim, não basta eliminar toda e qualquer forma de discriminação, mas também promover a igualdade, ou seja, torna-se necessária a combinação de estratégias repressivas e promocionais, que possibilitem a implementação do direito à igualdade e, portanto, do projeto democrático.

3.2 Principais fundamentações filosóficas

Conforme Gomes (2001, p. 62), destacam-se dois postulados filosóficos de raízes aristotélicas na fundamentação das ações afirmativas. De um lado, estaria a Justiça Compensatória, que seria uma forma de remediar (corrigir) injustiças provenientes de políticas de subjugação (preconceito e discriminação oficial ou social), adotadas por um longo tempo, de um ou vários grupos ou categorias de pessoas por outras. Neste sentido, conforme Aristóteles (2001, p. 98-99), o justo seria um meio termo entre o ganho e a perda nas ações, ou seja, seria o equidistante, a busca pelo restabelecimento da igualdade.

De outro lado, estaria a Justiça Distributiva, que de acordo com Gomes (2001, p. 66) é uma justificação mais convincente, pois não trabalha com a ideia compensatória de reparação de danos causados no passado, que o raciocínio tradicional com suas categorias rígidas tende a afastar. Assim, segundo Aristóteles (2001, p. 96), o justo seria o proporcional (meio termo entre dois extremos desproporcionais).

Deste modo, segundo Gomes, o princípio da Justiça Distributiva, que é sustentado pela maioria dos defensores das ações afirmativas, pauta-se na ideia de “promover a redistribuição equânime dos ônus, direitos, vantagens, riqueza e outros importantes ‘bens’ e ‘benefícios’ entre os membros da sociedade” (2001, p. 66). Mas, tal redistribuição teria o efeito de mitigar as iniquidades decorrentes da discriminação, através de uma busca de justiça no presente (ao contrário da Compensatória que seria uma postulação de justiça no passado). Vale ressaltar que, em algumas hipóteses, ambas as justiças sejam conjugadas e, portanto, haja a defesa de uma retribuição do passado somada a uma redistribuição no presente.

Além disso, à margem desses dois postulados que se destacam (Justiça Compensatória e Justiça Distributiva), haveria ainda uma vertente mais moderada do chamado multiculturalismo, que também sustentaria as ações afirmativas. Assim, para Charles Taylor, um dos maiores expoentes do multiculturalismo, o reconhecimento (ou a falta deste) por parte dos outros molda parcialmente a identidade dos seres humanos. Portanto, o reconhecimento devido às pessoas e aos grupos não é uma mera cortesia, mas uma necessidade humana, já que a falta deste reconhecimento está associada a formas de discriminação e de opressão que podem gerar danos e violações dos direitos dessas pessoas ou grupos (GOMES, 2001, p. 73-75).

Neste sentido, conforme Boaventura de Sousa Santos (citado por PIOVESAN, 2005, p. 47), apenas a exigência do reconhecimento e da redistribuição permite a realização da

igualdade, ou seja, apenas através desta exigência bidimensional da justiça (redistribuição somada ao reconhecimento) é possível alcançar a concretização da igualdade.

Deste modo, ao se analisar, por exemplo, a desigualdade de gênero no Brasil, em relação ao trabalho, pode-se perceber que a participação das mulheres no mercado de trabalho é bem menor que a dos homens e que, muitas vezes, recebem menores salários para desempenhar a mesma atividade que os homens (DIAS, 2005, p. da internet). Assim, para corrigir tais distorções, empregando-se a Justiça Distributiva, promovem-se as chamadas discriminações positivas ou ações afirmativas, sobretudo, através de medidas que estabelecem diferenciações específicas como forma de concretizar a isonomia.

Mas, para efetivar a igualdade entre homens e mulheres, conforme esta perspectiva de justiça bidimensional, não bastaria buscar a redistribuição de bens e benefícios, mas também fortalecer o reconhecimento do valor e da importância das mulheres para a sociedade, assim como, desconstruir estereótipos, preconceitos e discriminações, que possam se manifestar socialmente.

4 A DESIGUALDADE DE GÊNERO NO OCIDENTE

Consoante Maria Amélia de Almeida Telles (2006, p. 32), as religiões, as leis, o Estado e a sociedade em geral, ao longo da história, buscaram legitimar a subordinação e inferioridade das mulheres em relação aos homens. Neste sentido, desde “a apropriação dos meios de produção pelos homens, as mulheres foram relegadas às suas funções meramente biológicas de mãe, impondo-lhes um papel de submissão e opressão” (TELLES, 2006, p. 32).

Assim, já no mito de criação do mundo descrito na Bíblia, a primeira mulher (Eva) seria proveniente da costela do primeiro homem (Adão), o que viria a justificar a interpretação religiosa por parte de muitos de que as mulheres deveriam ser submissas aos homens. Na esfera mítico-religiosa da Grécia antiga, por sua vez, Zeus – deus do sexo masculino – era tido como a força divina mais poderosa (TELLES, 2006, p. 32).

Em seguida, pode-se dizer que o Direito Romano vem legitimar a ideia (que se perpetuou por muitos séculos) de que a mulher seria uma propriedade do marido (*pater familias*) (TELLES, 2006, p. 32). Esta ideia de patriarcado, conforme Sabadell (2005, p. 230), perdura até hoje, inclusive através da perpetuação de um direito com valores masculinos (racional, ativo e abstrato). Mesmo porque o direito moderno foi criado pelos homens, já que

ainda no século XX em muitos países as mulheres não votavam e nem eram eleitas, logo não elaboravam leis.

Além disso, em muitos outros momentos históricos é imposto às mulheres um papel de submissão, como na Idade Média - com o seu Direito Canônico, em que a mulher era considerada imperfeita, “porta do pecado” etc. – e no momento da conquista do poder político por parte da burguesia através da Revolução Francesa – com os seus direitos humanos restringidos, na prática, apenas aos homens proprietários (TELLES, 2006, p. 33-34).

Portanto, através da análise desse quadro histórico geral pode-se perceber que muitas dessas concepções ainda são preservadas e produzem reflexos até hoje, o que se pode perceber pelos papéis sociais desempenhados por homens e mulheres nas sociedades ocidentais modernas. Deste modo, há setores como a política, por exemplo, que continuam pouco acessíveis às mulheres, o que significa serem espaços em que os homens continuam a dominar plenamente (FERREIRA, 2004, p. da internet).

5 AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL: AS MULHERES NA POLÍTICA

As relações de gênero⁸, amplamente abordadas pelos movimentos sociais feministas, são construções histórico-sociais que impõem relações de poder, dominação e discriminação, ou seja, que trazem desigualdades históricas entre homens e mulheres. Neste sentido, segundo Maria Amélia de Almeida Telles (2006, p. 35): “Na elaboração e organização dos sistemas jurídicos modernos, as mulheres foram excluídas da esfera pública e mantidas obrigatoriamente no espaço privado. Praticamente, as mulheres só vão conseguir o direito ao voto no século XX”. O direito, portanto, exercia uma espécie de tutela que colocava as mulheres em posição subalterna: excluídas da vida política, do exercício de uma série de profissões (sobretudo liberais) e de uma instrução mais completa (SABADELL, 2005, p. 235).

No Brasil, o direito ao voto só foi conquistado pelas mulheres em 1932 com a elaboração do Código Eleitoral, além disso, até hoje, encontram-se sub-representadas na política, pois, segundo Mary Ferreira (2004, p. da internet), “Atualmente, as mulheres constituem 8,2% dos/as representantes responsáveis pela elaboração das leis nesse País. São

⁸ Segundo Ana Lucia Sabadell (2005, p. 234), “as feministas propuseram empregar o termo ‘gênero’ [...] ao invés do termo ‘sexo’ [...] para indicar as diferenças entre os sexos que vão além das biológicas. Isto permite falar de homens e mulheres fora do determinismo biológico”.

42 deputadas num universo de 515 deputados”. Além disso, segundo a autora, há 133 deputadas representando 12,5% do total de deputados das Assembleias Legislativas, já nas Câmaras Municipais, são 7.001 vereadoras representando 11,6% do universo total (FERREIRA, 2004, p. da internet).

A sub-representação feminina nos espaços de decisão política também é evidenciada pelo fato de apenas 315 dos mais de 5.600 municípios serem governados por mulheres, ou seja, em torna de 94% desses municípios os homens dominam os espaços de decisão política (TELLES, 2006, p. 20).

5.1 Primeiras discussões sobre as ações afirmativas no Brasil

De acordo com Sabrina Moehlecke (2002, p. 204), o primeiro registro de discussão em torno da implantação das ações afirmativas no Brasil data de 1968, quando técnicos do Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho (TST) manifestaram-se a favor da criação de uma lei que estabelecesse percentagem mínima de funcionários negros como solução para o problema da discriminação racial no mercado de trabalho. Entretanto, esta lei não chegou a ser elaborada.

Deste modo, segundo a autora, apenas em 1983 surge a primeira formulação de um projeto de lei nesse sentido, em que o então deputado federal Abdias Nascimento propôs reserva de vagas de 20% para mulheres negras e de 20% para homens negros na seleção de candidatos ao serviço público; bolsas de estudos; incentivos às empresas privadas para a eliminação da discriminação racial; incorporação da imagem positiva da família afro-brasileira ao sistema de ensino e à literatura didática e paradidática; etc. Todavia, o projeto não é aprovado pelo Congresso Nacional (MOEHLECKE, 2002, p. 204).

Mas, o movimento negro continua a se organizar, mobilizar e reivindicar ações do Poder Público, o que, segundo Moehleck (2002, p. 204), levou o governo brasileiro, em 1984, a considerar, através de decreto, o local do antigo Quilombo dos Palmares como patrimônio histórico do país. Além disso, em 1988 cria-se a Fundação Cultural Palmares, que teria como função servir de apoio à ascensão social da população negra.

A partir de 1988, há um salto qualitativo e quantitativo na discussão acerca das ações afirmativas no Brasil, pois neste ano é promulgada a Constituição brasileira, que traz uma série de direitos e garantias sociais como a proteção ao mercado de trabalho da mulher e a reserva de cargos e empregos públicos para deficientes. Neste sentido, a partir de 1988, o Brasil insere-se de forma mais incisiva no movimento mundial, iniciado nos EUA, de

implementação de políticas de ações afirmativas voltadas para redução de desigualdade e de injustiças sociais.

Deste modo, a partir de 1988, o direito constitucional brasileiro, em consonância com o avanço ocorrido no mundo moderno, reconheceu os direitos das mulheres consagrando-os na lei maior. Portanto, consagraram-se as reivindicações feministas e a igualdade de direitos ganhou uma extensão jamais alcançada em toda a história. Assim, o direito positivado adquiriu enorme potencial transformador, tanto no plano pedagógico, quanto no plano político de ampliação da cidadania (TELLES, 2006, p. 35).

5.2 As políticas de cotas no Brasil e a inserção das mulheres no poder

Em 1995, segundo Moehleck (2002, p. 205), surge a primeira política de cotas adotada nacionalmente⁹. Hoje é estabelecida uma cota mínima de 30% de mulheres para a candidatura de todos os partidos políticos. Consoante a autora, essa ideia teria sido originada em experiência semelhante utilizada anteriormente no Partido dos Trabalhadores (1991) e na Central Única dos Trabalhadores (1993), decorrente de reivindicação e pressão do movimento feminista.

Essa política de ações afirmativas, na verdade, insere-se na esteira da tendência latino-americana de aprovação de leis de cotas femininas, que foi incentivada pela 4ª Conferência Mundial sobre as Mulheres, realizada em Beijing no ano de 1995; por uma série de encontros regionais entre as mulheres políticas da América Latina; pela experiência da Argentina com cotas e pelas políticas de cotas no restante do mundo (HTUN, 2001, p. 226).

Assim, a lei brasileira de cotas para participação feminina na política fortalece o “compromisso de assegurar acesso igualitário à participação das mulheres, tanto nas estruturas de poder, quanto nos cargos de tomada de decisões” (HTUN, 2001, p. 226), o que está associado à ideia de que o direito não pode considerar todos os indivíduos absolutamente iguais, ou seja, não pode ser totalmente neutro, senão o sistema jurídico corresponderá sempre aos interesses dos mais fortes, pois tratará de forma igual pessoas desiguais (SABADELL, 2008, p. 214-215). Assim, o sistema jurídico brasileiro, a partir de 1995, passa a adotar essa ação afirmativa que visa diversificar e fortalecer a democracia brasileira, além de dar voz a

⁹ Conforme Ana Lucia Sabadell (2005, p. 239): “a Lei 9.100 de 1995 estabeleceu (art. 11, § 3.º), que 20% dos candidatos de cada partido nas eleições municipais deveriam ser de sexo feminino. A Lei 9.504 de 1997 (art. 10 § 3.º) fixou a quota em 30%, impondo-a a todas as eleições.”.

este segmento da sociedade, que por muito tempo esteve impossibilitado até mesmo de escolher os seus representantes através do sufrágio.

Todavia, segundo Mala Htun (2001, p. 230), na Câmara dos Deputados do Brasil, as cotas produziram pequenos efeitos, pois

A experiência latino-americana demonstra que para ter sucesso o sistema de cotas ou tem de ser acompanhado de uma reforma eleitoral, ou então, a própria lei de cotas tem de criar mecanismos compensatórios para diminuir o prejuízo causado pelo sistema eleitoral sobre as candidaturas femininas.

Portanto, o que explica a pouca eficácia da lei de cotas no Brasil, segundo a autora, é o fato de que a lista partidária é aberta, o que gera uma competição no interior do partido. Além disso, as cotas não são obrigatórias, ou seja, a lei diz que os partidos têm de reservar 30% das vagas para as candidaturas femininas, mas não têm que preencher essas vagas, ou seja, podem simplesmente preencher apenas 70% das vagas que não são obrigados a reservar para as mulheres. Deste modo, segundo Htun (2001, p. 230), “a eficácia do uso de cotas depende das instituições eleitorais e do compromisso partidário”.

Além disso, Mala Htun (2001, p. 228-229) chama atenção para a importância do ativismo feminino, que, por exemplo, na Argentina, força o compromisso partidário com as cotas, o que as torna mais eficazes neste país. Assim, esses movimentos de ativistas femininas conseguem impor, através da luta pela eficácia dessas cotas, uma maior participação política das mulheres, que, apesar de estar crescendo bastante na América Latina, ainda é muito pequena (em torno de 15%). Portanto, não basta haver uma lei que preveja ações afirmativas: é preciso que haja vontade e participação da sociedade. Assim, através da organização e da mobilização, os grupos sociais conseguem impor mudanças sociais por meio da criação de leis e, o mais importante: podem conscientizar as pessoas para que essas legislações tenham máxima eficácia.

Todavia, segundo Ana Lucia Sabadell (2005, p. 239), se levarmos em consideração que num curto lapso temporal a representação feminina aumentou cerca de 60% no legislativo municipal (entre 1992 e 2004) e 40% no legislativo federal (entre 1994 e 2002), não poderemos negar que a legislação em favor da mulher atua como propulsora de mudanças sociais, ou seja, de melhora nas condições sociais das mulheres. Entretanto, apesar do fato de a legislação ter trazido mudanças sociais significativas, a falta de apoio dos partidos políticos para as candidaturas femininas (a maioria não respeita a previsão legislativa de cotas) e o

desinteresse das mulheres pela política (provocado pela sua socialização), muitas vezes, acabam gerando o quadro de desigualdade de gênero na política: a cada mulher eleita ainda há oito ou nove homens sendo eleitos.

Mas, como reverter esse quadro de sub-representação feminina? Muito já tem sido feito do ponto de vista legislativo e constitucional, mas para que essas promessas não sejam meramente formais é necessário que haja constante mobilização e organização social, pois através da pressão da sociedade os partidos políticos acabam sendo levados a ter que respeitar a lei de cotas. Ou seja, não basta os movimentos sociais lutarem por legislações benéficas para as mulheres, mas também pela aplicação (eficácia) das mesmas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ações afirmativas são um dos mais eficazes meios de concretização do ideal de uma sociedade justa e igualitária, pois representam instrumentalizações dessas promessas constitucionais, que requerem o uso de medidas positivas (afirmativas) que interrompam o processo discriminatório e promovam, através dos seus efeitos persuasivos e pedagógicos, a correção das injustiças decorrentes de tal processo. Assim, através dessas ações afirmativas, que nascem no direito dos EUA rompendo com a tradição jurídica ortodoxa, é possível reduzir as iniquidades, como as decorrentes das discriminações de gênero, o que pode ser justificado filosoficamente tanto através da ideia de Justiça Distributiva (redistribuição), quanto através da ideia de Justiça Compensatória (reparação), assim como através de outras formas marginais (ou até tangenciais) a esses dois polos principais de fundamentação das ações afirmativas.

O certo é que o Estado e o direito não podem mais enxergar apenas indivíduos, sem levar em consideração os grupos (coletividades) aos quais pertencem, pois, para corrigir injustiças e promover a igualdade de resultados (material), é preciso abandonar o ideal (liberal-burguês) de neutralidade em relação à raça e ao sexo das pessoas (que é sustentado pelo constitucionalismo ortodoxo).

Neste sentido, a inserção da mulher na representação política brasileira é um passo fundamental para a criação de um Estado Democrático (e Social) de Direito mais diversificado, plural, igualitário, fraterno e feminino. Portanto, não se pode ignorar o fato de que as mulheres têm estado historicamente desamparadas e afastadas do espaço do poder e da decisão. Por isso, o Estado e a sociedade, através das ações afirmativas, devem fortalecer a

participação política desse segmento que por muitos séculos foi excluído do lócus público, da decisão e do poder.

Entretanto, as ações afirmativas não podem se restringir apenas à política de cotas, pois, as leis de cotas em si não resolvem todos os problemas. É preciso, portanto, que se promovam ações afirmativas que busquem conscientizar e instruir a sociedade dos seus direitos e dos seus deveres. Ou seja, é necessário que haja um diálogo entre realidade e Direito, para que as leis não se tornem meras folhas de papel, para que sejam aplicadas e efetivamente possam transformar a sociedade, num movimento dialético que promova as mudanças sociais.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Trad. de Mário da Gama Cury. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

CONTINS, Marcia; SANT'ANA, Luiz Carlos. O Movimento Negro e a Questão da Ação Afirmativa. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 4, n. 1, 1996, p. 209-210. Disponível em: <<http://www.ieg.ufsc.br/admin/downloads/artigos/11112009-012704continssantana.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2010.

DIAS, Maria Berenice. Ações Afirmativas: uma solução para a desigualdade. **Mundo Jurídico**, set. 2005. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=357>. Acesso em: 18 jul. 2010.

FERREIRA, Mary. Do voto feminino à Lei das Cotas: a difícil inserção das mulheres nas democracias representativas. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 37, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/037/37cferreira.htm>>. Acesso em: 20 maio 2010.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade: O Direito como Instrumento de Transformação Social. A Experiência dos EUA.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

HTUN, Mala. A Política de Cotas na América Latina. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, 2º sem. 2001, p. 225-230. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v9n1/8613.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2010.

MARTINS, Sergio da Silva. Ações Afirmativas e Desigualdade Racial no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 202-208. Disponível em: <<http://www.ieg.ufsc.br/admin/downloads/artigos/11112009-012339martins.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2010.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação Afirmativa: História e Debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 117, jan. 2002, p. 197-217. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/afirme/ARTIGOS/brasil/bra01.pdf>>. Disponível em: 19 maio 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Escritório no Brasil. **Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego.** Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/prgatv/prg_esp/genero/incl_gen_rac.php>. Acesso em: 16 maio 2010.

PINHEIRO, Luana et al. **Retratos das Desigualdades de Gênero e Raça.** 3. ed. Brasília: IPEA: SPM: UNIFEM, 2008.

SABADELL, Ana Lúcia. **Manual de Sociologia Jurídica: introdução a uma leitura externa do direito.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____. _____. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SILVÉRIO, Valter Roberto. Ações Afirmativas e Combate ao Racismo Institucional do Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 117, nov. 2002, p. 219-246. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n117/15560.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2010.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito. 3 ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

TELLES, Maria Amélia de Almeida. **Os cursos de Direito e a perspectiva de gênero**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

THE TRANSFORMATIVE POWER OF THE LAW: AFFIRMATIVE ACTIONS AND INSERTION OF BRAZILIAN WOMEN IN POLITICS

ABSTRACT

This work aims to analyze some aspects of the affirmative action policies in Brazil and how the Law could appear as a transformative power in Brazilian society. Thus, it is intended here, through a bibliographical source review, to build a historical evolution study of the affirmative actions, and then, to show some general ideas about how their discussion and adoption begin in Brazil. Finally, a brief discussion about how the adoption of those affirmative policies has included the women in the politics scene and how its expansion can help the establishment of a Social Democratic State of Right more tolerant, plural, equalitarian, fraternal and feminine.

Keywords: Law, Affirmative Actions, Quotas, Equality, Politics.