

DEMOCRACIA - SUBSTANTIVO FEMININO

Carmen Silvia Valio de Araujo Martins

“A democracia não é algo que aconteça uma só vez na vida. Precisa ser aprendida a cada dia.” (Nadine Gordimer) *

O Preâmbulo da Constituição enuncia expressamente os valores supremos que conduzem o nosso ordenamento jurídico e social. Eles surgem como a linha condutora, não só dos mandamentos constitucionais nela estabelecidos, mas principalmente como orientadores dos objetivos que o povo brasileiro procura alcançar como nação.

Sem estabelecer qualquer relação de prioridade entre os valores supremos constitucionalmente enumerados, posto que inexistente essa valoração, encontramos eleita a Democracia na definição do regime de governo (Estado Democrático de Direito), e fundamentos de direitos individuais e coletivos, como a Liberdade e a Igualdade, que, “a priori”, conduzirão a presente narrativa.

Resta saber se, embora alçados à condição de fundamentos da nossa estrutura política e social, eles têm sido respeitados e observados, especialmente se observarmos atentamente o momento político, jurídico e social pelo qual passamos.

* Nadine Gordimer (1923-2014) – escritora sul-africana, Prêmio Nobel de Literatura em 1.991, foi uma das mais importantes vozes contra o apartheid na África do Sul.

Carmen Silvia Valio de Araujo Martins

Advogada especializada em Direito Constitucional e Legislativo, foi Assessora Jurídica da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo durante 30 anos; participou da Comissão Especial de Reforma Política da OAB; é membro Conselho Jurídico da Federação das Indústrias de São Paulo – CONJUR/FIESP e do Conselho Superior de Direito da FECOMÉRCIO, onde preside a Comissão de Assuntos Legislativos.

A prudência recomenda que antes de qualquer consideração sobre o tema, tragamos a necessária definição e conceituação dos vocábulos e expressões sobre o qual repousa a análise pretendida, especialmente se esses são suscetíveis de interpretações dúbias e comportam mais de um tipo de definição ou que seu conceito não seja claro o suficiente para bastar a si próprio.

DEMOCRACIA

Democracia - substantivo feminino - sistema de governo com distribuição tripartite do Poder, comprometido com a preservação de direitos políticos semelhantes para todos os cidadãos, tais como a liberdade de expressão e opinião, de organização política ou de eleição dos governantes.¹

O Estado Democrático de Direito é entendido como aquele em que se aplica a garantia e o respeito às liberdades civis, aos direitos humanos e às garantias fundamentais através do estabelecimento de proteção jurídica, onde o Poder é tripartido entre o Executivo, Legislativo e Judiciário. Mais do que isso, na Constituição de 1988, como observa o Prof. José Afonso da Silva², “Vê-se que a Assembleia Nacional Constituinte se propôs *instituir* (criar) não “o” Estado Democrático, mas “um” Estado Democrático”, onde o artigo indefinido “um” traduz função diretiva que não é a simples soma dos princípios do estado democrático tradicional, mas conduz a que sejam assegurados os valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.”

O conceito de democracia remete, de imediato, à forma de governo que traz como elementos intrínsecos de sua definição a ideia de liberdade e igualdade e, também, o princípio da maioria, resguardados os direitos da minoria.

Para Hans Kelsen a democracia pressupõe “compromisso” como elemento de sua própria natureza. Este compromisso deve estar presente nas relações entre a maioria e a minoria de forma que a solução de conflitos e a garantia de direitos não beneficie apenas a um destes grupos, mas que a condução do governo estabelecido seja resultado de um acordo estabelecido entre ambos.

1 “Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa” (Instituto Antonio Houaiss – Editora Objetiva)

2 José Afonso da Silva - “Comentário Contextual à Constituição”-, Malheiros Editores, 8ª edição, p. 25

“A discussão livre entre a maioria e a minoria é essencial à democracia porque esse é o modo de criar uma atmosfera favorável a um compromisso entre a maioria e a minoria, e o compromisso é parte da natureza da própria democracia.”³

Rompido o compromisso, irremediavelmente falida estará a democracia.

O respeito à pluralidade de ideias e pensamentos divergentes deve, através do compromisso a que Kelsen se refere, conduzir à possibilidade de convivência entre os diferentes interesses da sociedade.

DEMOCRACIA E CIDADANIA

Com origem na Grécia Antiga, a Democracia é descrita como o governo dos cidadãos, ou seja, do indivíduo que vivia na cidade e ali participava ativamente dos negócios e das decisões políticas. Aqui o conceito era limitado a determinada categoria de indivíduos – homens livres, maiores de 25 anos, nascidos na Grécia e filhos de pais gregos. Estrangeiros não participavam da vida política da pólis, e escravos e mulheres eram considerados “coisas”. Ao longo da história, o conceito de cidadania foi ampliado, passando a englobar um conjunto de valores sociais que determinam um conjunto de deveres e direitos.

Em seu livro “Direito Constitucional Comparado”⁴, Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuza, ao cuidar do tema indivíduo e cidadão, esclarece que na Teoria Geral do Estado ou no Direito Constitucional Geral o termo “povo” tem sentido rígido – é o conjunto de cidadãos do Estado e, citando Dalmo de Abreu Dallari, afirma que é o conjunto dos que podem votar e ser votados, em certas condições pré-estabelecidas. Os cidadãos são, por definição, os detentores de direitos políticos.

Até aqui temos, em apertada síntese, que o Estado Democrático de Direito traduz um processo de convivência social em uma sociedade livre, justa e solidária, onde haja compromisso entre a maioria e a minoria e onde o poder emane do povo, formado pelo conjunto de cidadãos, que, por sua vez, são os detentores da cidadania

3 Hans Kelsen - Teoria Geral do Direito e do Estado, Martins Fontes, São Paulo, 1995, p. 282

4 Ricardo Arnaldo Malheiro Fiuza - Direito Constitucional Comparado, Del Rey Editora, Belo Horizonte, 2013, p. 265.

como expressão de sua condição de ser autônomo.

Cidadania pressupõe todas as implicações e responsabilidades decorrentes da vida em sociedade. O cidadão é o protagonista do processo democrático.

A atuação política sob o regime democrático visa a salvaguarda dos direitos inerentes à vida, sejam eles individuais, difusos ou coletivos. Caso assim não o seja, restam maculados os princípios democráticos que contém em seu cerne liberdade, igualdade e justiça, conceitos que são jurídica e politicamente interdependentes.

As duas primeiras constituições brasileiras, de 1824 - Constituição do Império, e 1891- Constituição da Primeira República, trouxeram em seu bojo um conceito antiquado de cidadão, muito próximo à definição da antiguidade clássica ateniense. A cidadania, que pressupõe a capacidade do exercício dos direitos políticos, que é inaugurada pelo direito ao voto, não era entendida como um atributo geral. Os cidadãos ainda eram aqueles que podiam votar, mas além disso eram exigidos outros requisitos, tais como ser homem, ser proprietário, pertencer a determinada profissão, dentre outros. A constituição do Império, por exemplo, considerava cidadãos brasileiros todos os homens nascidos em Portugal, mas com domicílio ou posses no Brasil à época da Proclamação da Independência.

Já a primeira Constituição da República (1891), definia serem cidadãos brasileiros os homens alistáveis:

“Art. 70. São eleitores os cidadãos maiores de 21 annos, que se alistarem na fórma da lei.

§ 1o Não podem alistar-se eleitores para as eleições federaes, ou para as dos Estados:

1o Os mendigos;

2º Os analphabetos;

3o As praças de pret, exceptuados os alumnos das escolas militares de ensino superior;

4o O s religiosos de ordens monasticas,. companhias, congregações, ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediencia, regra, ou estatuto, que importe a renuncia da liberdade individual.

§ 2o São inelegiveis os cidadãos não alistaveis.”

No século XIX o conceito de cidadão era tão restrito que em 1881, embora contasse com mais de 12 milhões de habitantes, o Brasil tinha somente 150 mil eleitores.

O fato é que o reconhecimento da mulher na condição de cidadã e a sua participação na política foi precedida de muitas lutas, o que começou a se consolidar somente nas primeiras décadas do Século XX.

Ainda hoje, em pleno Século XXI, ainda há um longo caminho a ser percorrido.

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Curioso notar que a mulher não esteve completamente ausente da política e muito menos das relações de poder do Estado no decorrer dos séculos, embora em número infinitamente menor do que os homens.

Nos regimes autocráticos, especialmente nas monarquias, a mulher sempre foi personagem presente, mesmo que em proporção significativamente inferior ao número de homens. Para exemplificar basta que citemos algumas poucas personagens históricas que assim o comprovam, como Cleópatra, Elizabeth I, Diane de Poitiers, Izabel de Castela, e tantas outras, sem falarmos na intensa atividade das mães e esposas dos monarcas nas Cortes Absolutistas, como foi o caso de Catarina de Médici.

No Brasil, a influência da Princesa Isabel, a primeira Senadora do País por determinação expressa da Constituição de 1824, foi quem promulgou a Lei Imperial 3.353, de 13 de maio de 1.888 – a “Lei Áurea”.

A hereditariedade era fator determinante de acesso ao poder nas monarquias, e nelas identificamos com maior frequência a figura feminina na atividade política e nas coisas de Estado.

Com o advento da Revolução Francesa e o resgate dos regimes democráticos, iniciou-se a luta pela participação da mulher na política. Este movimento de emancipação feminina foi liderado inicialmente por mulheres aristocratas.

A primeira tentativa de conceder à mulher o direito ao voto no Brasil foi em 1831. À época, José Bonifácio de Andrada e Silva e Manuel Alves Branco, o Visconde de Caravelas, propuseram conceder às viúvas, mães de família, e apenas a elas, o direito ao voto. A proposta, como sabemos, não logrou êxito.

Foram necessárias mais de cinco décadas para que este cenário começasse a apresentar alguma alteração. Foram mulheres das classes média e alta, algumas filhas de políticos e intelectuais da sociedade brasileira que inicialmente lideraram a luta pelos direitos políticos da mulher.

O voto feminino no Brasil foi implantado apenas em 1932, por ocasião da edição do decreto de Getúlio Vargas que instituiu o Código Eleitoral Provisório, prevendo o direito às mulheres de votarem e serem votadas. Este diploma, porém, trazia restrições ao voto feminino. Poderiam votar as mulheres casadas, desde que autorizadas pelos maridos, e as viúvas e solteiras, desde que tivessem renda própria.

As Constituições brasileiras promulgadas após 1932, diferentemente das duas primeiras Cartas nacionais que não faziam nenhuma menção à mulher, traziam o vocábulo “mulher” em seu texto, sendo que a Constituição de 1934 ratificou o direito ao voto feminino, avançando no sentido de eliminar algumas das restrições originalmente previstas no Código Eleitoral Provisório.

A Constituição de 1934 – refere-se à mulher em 4 dispositivos (Art. 109; Art. 121, §1º, “d”; Art. 121. §3º e Art. 163), para cuidar do direito ao voto feminino, da proibição do trabalho feminino em indústria insalubre, do amparo à maternidade e da dispensa do serviço militar obrigatório, nesta ordem.

A Constituição de 1937 faz menção expressa à mulher apenas em seu Art. 137 para proibir o trabalho feminino em indústria insalubre.

A Constituição de 1946 refere-se à mulher em dois dispositivos - no Art. 157 e no Art. 181. Em ambos os casos, para reiterar vedações anteriores – proibir seu trabalho em indústria insalubre e dispensá-la do serviço militar obrigatório, respectivamente.

Ainda em 1967 a Carta Federal repete a isenção ao serviço militar (Art. 92) e a proibição do trabalho em indústria insalubre (Art. 158, X), trazendo mais duas referências à mulher para cuidar do seu tempo de contribuição e de trabalho para a aposentadoria (Art. 100 e Art. 158, XX).

Embora as Constituições precedentes trouxessem o vocábulo “mulher” em alguns dispositivos, foi somente em 1.988 que houve a efetiva equiparação entre homens e mulheres, explicitada no inciso I de seu Art. 5º que **homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações.**

Outras tantas referências à mulher são encontradas na Constituição Federal vigente, fazendo referência à mulher em 11 dispositivos, na sua grande maioria destinados à equiparação de direitos e deveres entre homens e mulheres, eliminando qualquer distinção de gênero ao tratar da cidadania.

A igualdade de direitos e deveres independente de gênero está, portanto,

constitucionalmente assegurada através de normas de natureza propositiva e eficácia imediata. Resta-nos vê-las impregnadas no dia a dia da sociedade brasileira.

A PRESENÇA FEMININA NO PARLAMENTO

Como vimos, a Constituição de 1934 trouxe avanços significativos no que tange ao reconhecimento da mulher cidadã. Além de alçar o voto feminino mesmo que condicionalmente ao “status” de direito constitucional, eliminou as restrições previstas pelo Código Eleitoral da época, consagrando à mulher novas prerrogativas na participação política nacional.

Naquele mesmo ano de 1934 foi eleita Carlota Pereira de Queiroz, a primeira deputada federal do Brasil, que exerceu seu mandato até 1937, quando Getúlio Vargas fechou o Parlamento, instituindo o Estado Novo, situação que perdurou até 1946.

Médica e escritora, Carlota dedicou seu mandato à defesa das mulheres e das crianças. Em 13 de março de 1934 proferiu discurso que muito revelou sobre sua atuação política. Transcrevemos abaixo breves trechos de seu pronunciamento:

“Além de representante feminina, única nesta Assembleia, sou, como todos os que aqui se encontram, uma brasileira, integrada nos destinos do seu país e identificada para sempre com os seus problemas. (...) Quem observar a evolução da mulher na vida, não deixará por certo de compreender esta conquista, resultante da grande evolução industrial que se operou no mundo e que já repercutiu no nosso país. Não há muitos anos, o lar era a unidade produtora da sociedade. Tudo se fabricava ali: o açúcar, o azeite, a farinha, o pão, o tecido. E, como única operária, a mulher nele imperava, empregando todas as suas atividades. Mas, as condições de vida mudaram. As máquinas, a eletricidade, substituindo o trabalho do homem, deram novo aspecto à vida. As condições financeiras da família exigiram da mulher nova adaptação. Através do funcionalismo e da indústria, ela passou a colaborar na esfera econômica. E, o resultado dessa mudança, foi a necessidade que ela sentiu de uma educação mais completa. As moças passaram a estudar nas mesmas escolas que os rapazes, para obter as mesmas oportunidades na vida. E assim foi que ingressaram nas carreiras liberais. Essa nova situação despertou-lhes o interesse pelas questões políticas e administrativas, pelas questões sociais. O lugar que ocupo neste momento nada mais significa, portanto, do que o fruto dessa evolução.”⁵

5 Fonte – CPDOC Fundação Getúlio Vargas

Apresentamos abaixo um desenho da presença feminina na Câmara Federal:

PERÍODO	LEGISLATURA	Nº DE DEPUTADAS
1951/1955	39 ^a	01
1955/1959	40 ^a	02
1954/1963	41 ^a	01
1963/1967	42 ^a	02
1967/1971	43 ^a	06
1971/1975	44 ^a	01
1975/1979	45 ^a	01
1979/1983	46 ^a	04
1983/1987	47 ^a	08
1987/1991*	48 ^a	28
1991/1995	49 ^a	29
1995/1999	50 ^a	40
1999/2003	51 ^a	37
2003/2007	52 ^a	49
2007/2011	53 ^a	50
2011/2015	54 ^a	54
2015/2019	55 ^a	55
2019/2022	56 ^a	56
2023 (atual)	57 ^a	89

**Assembleia Nacional Constituinte*

Uma análise superficial do número de deputadas mostra o significativo aumento da presença feminina na Câmara dos Deputados a partir da Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986.

Também se nota que não houve crescimento, ao contrário, houve diminuição da representação feminina na 51^a legislatura, cujo sufrágio se deu em 1998 já sob a vigência da Lei 9504/1997, que indicou a reserva, mas não obrigatoriamente o *preenchimento das vagas*, de 30% das candidaturas dos partidos ou coligações para cada sexo em eleições proporcionais. Com a obrigatoriedade do preenchimento das vagas destinadas às mulheres, nota-se um expressivo crescimento na atual legislatura, que tem a maior representatividade feminina já registrada na Câmara dos Deputados, mas ainda assim representando apenas pouco mais do que 17% de sua composição.

A presença feminina no Senado Federal no regime democrático foi muito mais tardia. Eunice Michiles foi a primeira senadora da República. Professora amazonense,

eleita assumiu a vaga de senadora em 1979, tendo sido recebida por seus pares com chocolates e flores, o que não significou que não encontraria ali uma resistência velada. Eunice tinha, no entanto, plena consciência da luta que se iniciava, conforme se denota de trecho do discurso que proferiu em sua posse:

“...Como primeira senadora, sinto os olhares de milhões de mulheres na expectativa de que lhes saiba interpretar as reivindicações. O Código Civil nos coloca ao nível do índio, da criança e do débil mental. Somos fruto de uma cultura patriarcal e machista, onde a mulher vive à sombra do homem e rende obediência ao pai, ao marido ou, na falta deste, ao filho mais velho. Em 1979, temos muito a melhorar...”⁶

Entre 1979 e 1991 outras cinco mulheres assumiram a cadeira de Senadora, mas em substituição aos mandatários efetivos, ou seja, por períodos inferiores ao mandato completo, que é de 8 anos. A única que assumiu a vaga em caráter efetivo foi Eunice Michiles, que cumpriu seu mandato durante as 46^a e 47^a legislaturas (1979/1987).

Nas legislaturas que se seguiram a presença feminina cresceu, conforme quadro abaixo, onde apontamos somente as Senadoras com mandato efetivo, lembrando que o mandato no Senado compreende duas legislaturas e a renovação se dá na proporção 2/1 em legislaturas alternadas.

PERÍODO	LEGISLATURA	Nº DE SENADORAS
1979/1983	46 ^a	1
1983/1987	47 ^a	1
1987/1991*	48 ^a	-
1991/1995	49 ^a	03
1995/1999	50 ^a	16
1999/2003	51 ^a	19
2003/2007	52 ^a	24
2007/2011	53 ^a	32
2011/2015	54 ^a	35
2015/2019	55 ^a	27
2019/2022	56 ^a	15
2023 (atual)	57 ^a	18

**Assembleia Nacional Constituinte*

6 Fonte: Agência Senado

No Senado chama a atenção a significativa redução da representação feminina a partir de 2015. Também causa estranheza a completa ausência feminina no Senado durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988 e que na atual legislatura não tenha havido nenhum crescimento significativo, com uma representatividade feminina de apenas 18,8%.

AS COTAS PARTIDÁRIAS

A busca pela igualdade faz com que o Direito busque formas de minimizar as desigualdades através da instituição de políticas compensatórias, destinadas a estabelecer um equilíbrio social justo onde todos os indivíduos tenham assegurados os mesmos direitos. Uma das maneiras pelas quais se busca atingir tal desiderato é através das chamadas leis de **ações afirmativas**, dentre as quais se destacam aquelas que cuidam das políticas de cotas de participação social.

Em julgado de 2012, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Ayres Brito, ao analisar tema diverso, exarou voto cuja justificativa se adequa perfeitamente aos fundamentos da instituição da reserva de cotas de candidaturas femininas para as eleições proporcionais. Disse o eminente Ministro:

“Não há outro modo de concretizar o valor constitucional da igualdade senão pelo decidido combate aos fatores reais de desigualdade – O desvalor da desigualdade a proceder e justificar a imposição do valor da igualdade. A imperiosa luta contra as relações desigualitárias muito raro se dá pela via do descenso ou do rebaixamento puro e simples dos sujeitos favorecidos. Geralmente se verifica é pela ascensão das pessoas até então sob a hegemonia de outras. Que para tal viagem de verticalidade são compensadas com esse ou aquele fator de supremacia formal. Não é toda superioridade juridicamente conferida que implica negação ao princípio da igualdade. O típico da lei é fazer distinções. Diferenciações. Desigualações. E fazer desigualações para combater renitentes desigualações. A lei existe para, diante dessa ou daquela desigualação que se revele densamente conturbadora da harmonia ou do equilíbrio social, impor uma outra desigualação compensatória.”

Em 1995, na IV Conferência Mundial da Mulher em Pequim, o Brasil foi signatário da Resolução da Organização das Nações Unidas (ONU) que recomendou

7 ADI 3330/DF

ações afirmativas para acelerar a diminuição das defasagens de gênero na participação do poder político.

No mesmo ano foi aprovada a Lei 9.100/1995, projeto de iniciativa de Marta Suplicy, então Deputada Federal, e onde se previu que 20% das vagas destinadas aos candidatos a vereador deveriam ser reservadas às candidaturas femininas.

A inexigência de preenchimento das vagas reservadas à candidaturas femininas pela Lei 9.504/1997 resultou num decréscimo do número de deputadas federais eleitas no pleito de 1998. Das 40 deputadas federais eleitas para 50ª legislatura, apenas 37 foram eleitas para a legislatura subsequente.

O que aconteceu neste período inicial foi que os partidos políticos ao invés de preencherem todas as vagas de candidatos a que tinham direito, indicavam candidatas apenas para seu preenchimento parcial, chegando em diversas situações a sequer indicar candidatas mulheres. Isso não configurava ilegalidade, pois a previsão era apenas a reserva percentual das vagas, e não obrigatoriamente o seu preenchimento. O entendimento era de que se um partido podia indicar 100 candidatos e indicasse apenas 70, e estes fossem todos homens, não estaria ferido o dispositivo legal de reserva das vagas.

Em 2002 o Brasil ratificou através do Decreto 4.377/2002 os termos aderidos na Conferência de Pequim, garantindo, em seu artigo 7º, providências destinadas a assegurar a igualdade de condições de participação política entre homens e mulheres.

Embora não se tenha detectado um resultado imediato, nas legislaturas que se seguiram notou-se um aumento, mesmo que modesto, das mulheres eleitas para a Câmara Federal. Passou-se de 37 mulheres entre 2003 e 2007, para 49 deputadas federais no quadriênio seguinte.

A efetiva correção legal para as distorções verificadas na implementação das cotas para se deu através da Lei 12.034/2009, que finalmente tornou obrigatório o preenchimento de 30% das candidaturas por mulheres. Mesmo com a determinação legal em vigor, a letra da lei não foi suficiente para evitar desvios e fraudes relacionados às candidaturas femininas. Surgiram as candidaturas “laranjas”, onde mulheres eram registradas como candidatas apenas para garantir o preenchimento das vagas e apenas isso, o que resultou em inúmeros relatos de distribuição irregular de verbas partidárias destinadas às campanhas eleitorais.

Na Reforma Política de 2015, consolidada pela Lei 13.165, tornou-se obrigatória

a destinação de recursos partidários para candidaturas femininas, bem como foram criados incentivos para o investimento em suas campanhas.

Para garantir o acesso aos recursos de campanha às mulheres o TSE-Tribunal Superior Eleitoral obrigou que 5% dos recursos partidários fossem obrigatoriamente destinados às candidaturas femininas.

Hoje as mulheres representam cerca de 52% da população brasileira e sua participação política nas Casas do Congresso Nacional é inferior a 19%.

Com o fim das coligações partidárias a partir de 2020, determinado pela Emenda Constitucional nº 97/2017, há a perspectiva de que seja efetivamente lançado a cada pleito um maior número de candidatas.

Este breve relato permite as seguintes considerações:

1. O estabelecimento de políticas compensatórias destinadas a ampliar a participação feminina na política, especialmente a partir da última década do Século XX, não trouxe de imediato os resultados esperados;
2. O voto feminino não recai, obrigatoriamente, sobre candidaturas femininas, nem vice-versa;
3. Entre o pleito de 2010 e 2019, o aumento no número de deputadas federais foi inexpressivo, tendo registrado um aumento apenas no pleito de 2022, ainda assim pequeno se considerado que 52% da população brasileira é de mulheres. No Senado não houve qualquer mudança significativa;
4. A participação feminina, especialmente nos órgãos diretivos dos partidos políticos é, numericamente, inexpressiva;
5. Embora a igualdade de gêneros seja preceito constitucionalmente estabelecido, a condição social e política da mulher brasileira ainda enfrenta inúmeras batalhas no combate à desigualdade.

Há um longo caminho a percorrer para alçar a mulher à condição de igualdade pretendida pela Constituição 1.988, especialmente naquilo que tange à sua atuação política.

Uma coisa, porém, permanece inalterada: Democracia é substantivo feminino!