



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JULIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Campus Araraquara – SP

THAÍS HELENA DA SILVA

ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO
LEGISLATIVO FEDERAL

ARARAQUARA - SP

2023

THAÍS HELENA DA SILVA

**ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO
LEGISLATIVO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras - Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Democracia, Cultura e Pensamento Social

Orientador: Prof. Dr. Carlos Henrique Gileno

ARARAQUARA – SP

2023

S586e

Silva, Thais Helena da
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E
PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO LEGISLATIVO
FEDERAL / Thais Helena da Silva. -- Araraquara, 2023
89 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista
(Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara
Orientador: Carlos Henrique Gileno

1. Representação Política. 2. Democracia. 3. Minorias
Sociais. 4. Legislativo. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da
Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

THAÍS HELENA DA SILVA

**ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO
LEGISLATIVO FEDERAL**

Data da Defesa: 27 de junho de 2023

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente:

Prof. Dr. Carlos Henrique Gileno - Orientador (Participação virtual)

Departamento de Ciências Sociais / Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara - UNESP

Membro Titular:

Profa. Dra. Luciléia Aparecida Colombo (Participação virtual)

Instituto de Ciências Sociais / Universidade Federal de Alagoas - UFAL

Membro Titular:

Prof. Dr. João Batista Damasceno (Participação virtual)

Departamento de Teorias e Fundamentos do Direito da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Membro Suplente:

Prof. Dra. Maria Chaves Jardim (Participação virtual)

Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista - UNESP, campus de Araraquara

Membro Suplente:

Prof. Dr. Ricardo Lima da Silva (Participação virtual)

Instituto Federal do Amazonas - IFAM

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP - Campus de Araraquara

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, por todo o apoio e compreensão nos dias difíceis e principalmente por serem minha base.

Não poderia também deixar de agradecer a minha segunda família: Sabrina, Lucas, Mariana e demais amigos próximos. Agradeço a paciência e por sempre estarem interessados em me escutar falando sobre a dissertação, meu tema e minhas aflições. Obrigada por todo amor, apoio, amizade, carinho e compreensão.

E, por fim, agradeço a todos os professores do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UNESP/Araraquara, em especial ao meu orientador Carlos Henrique Gileno por toda a ajuda prestada ao longo deste processo.

Dedico este trabalho ao meu pai, meu maior incentivador
que agora me cuida lá do céu.

RESUMO

O trabalho objetiva analisar aspectos do acesso à representação política de alguns grupos que representam as minorias sociais no Congresso Nacional. Os grupos minoritários não estão relacionados necessariamente à sua quantidade numérica, mas à história social que indica déficit de representação real dos seus interesses políticos. O recorte temporal do estudo está restrito às eleições de 2014 e 2018, o qual demonstra o perfil dos políticos eleitos naquele período. A hipótese principal aponta, de certo modo, a permanência de padrões pretéritos inerentes às oligarquias, fator que torna desigual a competição eleitoral dos grupos minoritários no atual cenário político brasileiro.

Palavras-chave: Representação política; Democracia; Minorias sociais; Legislativo brasileiro.

ABSTRACT

The work aims to expose the access to political representation of some selected groups that make up the social minorities in the National Congress. When dealing with minority groups, it is understood that there is no need to talk about numerical quantity, but about a historical and social issue of segments that fall short of political interests. The focus of the analysis is the 2014 and 2018 elections in order to demonstrate the profile of the politicians who ran and managed to be elected. The second objective is to demonstrate how the ways of the political game and its oligarch scenario dominated by political elites influence the electoral competition of socially minority groups.

Keywords: Political representation; Democracy; Social minorities; Brazilian legislation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABGLT	Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
ART	Artigo
ADI/ADIn	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF/88	Constituição Federal de 1988
EC	Emenda Constitucional
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LGBTQIA+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer, Intersexuais, Assexuais e Pansexuais
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PL	Projeto de Lei
PT/SP	Partido dos Trabalhadores do Estado de São Paulo
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

1	INTRODUÇÃO	09
2	REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: DELIMITANDO CONCEITOS	12
2.1	Representação Política e Sistemas Eleitorais	16
2.2	Pluralismo Político, Pluripartidarismo e Partidos Políticos	20
2.3	Fundo Partidário	26
2.4	Fim das Coligações no Sistema Proporcional	29
3	MINORIAIS SOCIAIS NA COMPETIÇÃO ELEITORAL NO LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO	31
3.1	Atribuições das Duas Casas Legislativas no Sistema Bicameral	33
3.2	Análise das Candidaturas do ano de 2014	34
3.3	Análise das Candidaturas do ano de 2018	42
3.4	Análise das Frentes Temáticas	50
3.5	Frente Parlamentar Feminina	52
3.6	Frente Parlamentar em Defesa da Cidadania	55
3.7	Frente Racial	58
4	ELITES POLÍTICAS BRASILEIRAS versus TENTATIVAS DE INCLUSÃO POLÍTICA	60
4.1	As Elites Políticas	60
4.2	Personalismo na Política	68
4.3	Dinâmicas de Inclusão Política	71
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
	REFERÊNCIAS	81

1 INTRODUÇÃO

A democracia perpassou por várias fases ao longo da história política da humanidade. No Brasil não foi diferente. Para melhor compreensão da problemática da presente dissertação, será feita uma síntese dos desdobramentos do regime democrático no país a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

De acordo com aquela Constituição, a democracia representativa tem como fundamentos a soberania popular, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Assim, a soberania popular conecta-se com eleições livres em que o povo exerce seu poder de escolha, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil “[...] todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Na forma da democracia representativa, os eleitos às legislaturas são escolhidos de acordo com a vontade da maioria. Todavia, a representação não está circunscrita apenas às eleições livres para a escolha dos representantes, pois requer participação popular efetiva nas decisões políticas para promover a igualdade social. Com efeito, esse tipo de democracia se mostra como a conjunção da decisão coletiva composta por representantes que espelham os interesses políticos dos diversos segmentos sociais que permeiam a sociedade civil (BOBBIO, 2020). Nesse panorama, o sistema eleitoral é pautado por eleições livres e periódicas que possam garantir sistema político que legitima os direitos humanos e a manutenção da divisão dos poderes independentes, harmônicos entre si e que se fiscalizam mutuamente.

Contudo, a democracia representativa expressa uma contradição: mesmo legitimada por mecanismo legal, não produz integralmente representatividade efetiva. No decorrer do processo de desenvolvimento histórico da democracia republicana brasileira, é perceptível a influência de formas autoritárias de governo que refletem a cultura política de uma oligarquia que praticamente açambarca as decisões políticas, sociais e econômicas de acordo com os seus interesses particulares, os quais nem sempre são condizentes com os variados interesses dos indivíduos e grupos sociais (LAVALLE, 2006).

A construção da estrutura de poder institucional no Brasil republicano foi marcada pela forte intervenção estatal centralizada na hipertrofia do Poder Executivo, evidenciada no Estado Novo (1937-1945) e no Regime Militar (1964-1985). O regime democrático voltou à tona ancorado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que

preunciava a garantia da participação política efetiva e a legitimação do poder estatal representado na institucionalização do multipartidarismo. Nesse caso, o governo democrático teria a incumbência constitucional de proteger os direitos individuais ao manter a separação das funções inerentes aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A presente dissertação objetiva verificar determinadas características dos perfis dos políticos que se candidataram e dos que foram eleitos para os mandatos de Deputado Federal e Senador nos anos de 2014 e 2018. Consideramos que existem perfis predominantes na escolha do eleitorado, os quais colocam em segundo plano a representação política dos grupos minoritários compostos por mulheres e determinadas etnias.

A reflexão teórica está centrada no tema da consolidação histórica de perfis de políticos que se mantêm no poder institucional durante a República brasileira. Em nosso sistema eleitoral, as cadeiras legislativas continuam sendo ocupadas e instrumentalizadas pelas oligarquias regionais e seus aliados, com o intuito de votar em dispositivos que assegurem as suas permanências majoritárias no âmbito deliberativo. As reformas, quando apreciadas, são votadas com propósitos definidos e planejados para a conservação da estrutura do poder decisório vigente (RENNÓ, 2008).

Deste modo, será empreendida análise histórica da representação política nacional a partir dos conceitos referentes ao sistema eleitoral brasileiro contidos na Constituição da República Federativa do Brasil e no Código Eleitoral, levantando a hipótese sobre o fenômeno do personalismo político.

Outra hipótese importante é que a sub-representação está indissolúvelmente ligada ao financiamento público de campanhas e à lógica eleitoral proporcional. O fator econômico se sobrepõe aos demais por estar relacionado à visibilidade do candidato, conduzindo à desvantagem candidaturas de mulheres, homens e etnias que pertencem às classes sociais menos favorecidas economicamente (CAMPOS, 2014).

A dissertação está estruturada em 3 (três) capítulos. O primeiro descreve brevemente as considerações teóricas sobre a democracia moderna e das suas formas de representação política. Em seguida, relata aspectos do sistema eleitoral brasileiro, do pluralismo político e do sistema de financiamento eleitoral.

O segundo alude às conceituações referentes às minorias sociais e ao sistema legislativo federal brasileiro, descrevendo a composição do sistema bicameral legislativo por intermédio da análise quantitativa das candidaturas dos anos de 2014 e 2018. Ainda,

elencamos considerações sobre as frentes parlamentares temáticas do Congresso Nacional integradas por alguns grupos sociais minoritários. É fundamental destacarmos a importância das organizações de minorias nos parlamentos como forma de aumentar as chances de sucesso na apresentação e aprovação das proposições legislativas. Para discutir a estratégia de atuação parlamentar dessas minorias, a pesquisa privilegiou o estudo de algumas Frentes Parlamentares específicas no Congresso Nacional brasileiro (HTUN, 2003; 2003b).

O terceiro apresenta sucintamente a teoria das elites no poder e as dinâmicas de inclusão política. Sobre o tema das elites na seara política, é necessário observar os problemas causados pela manutenção da prevalência do interesse das oligarquias regionais, que se constitui no principal elemento propulsor da desigualdade ao não efetivar amplamente ações institucionais e legislativas relacionadas às diversas demandas das minorias políticas e sociais.

2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: DELIMITANDO CONCEITOS

A partir do século VII a.C., emergem os primeiros registros da prática democrática na Grécia Antiga. O termo *demokratia* qualificava uma forma de governo onde os cidadãos detinham a titularidade do poder político. A administração pública ficava sob a responsabilidade e o controle do povo. Destacamos que a região que se destacou politicamente entre os antigos gregos foi a cidade-estado de Atenas entre os séculos VIII a V a.C. No interior da pólis ateniense, os cidadãos reuniam-se em assembleia para discutir e deliberar sobre as leis e a organização da vida coletiva.

Em Atenas, a experiência democrática era direta e acontecia em um espaço restrito, sendo exercida pelas assembleias que exerciam o poder no processo decisório público. O comparecimento às assembleias era permitido a todos os cidadãos atenienses, pois o governo era exercido pelo povo. Contudo, apenas um número reduzido de cidadãos exercia o direito de deliberação na assembleia, já que era depositada certa credibilidade em alguns líderes para a formulação das linhas de conduta política a ser seguidas (NETO, 1997).

Essa democracia restrita excluía parte considerável da população da vida política. Na prática, aqueles que teoricamente deveriam ter acesso a ela não usufruíam igualitariamente dos direitos políticos e dos bens materiais. Para participar da vida pública era necessário o estabelecimento da condição de cidadão, a qual era restringida apenas ao sexo masculino e aos maiores de dezoito anos naturais de Atenas.

Esta última [a liberdade dos antigos] consistia em exercer coletiva, mas diretamente, várias partes da soberania inteira, em deliberar na praça pública sobre a guerra e a paz, em concluir com os estrangeiros tratados de aliança, em votar as leis, em pronunciar julgamentos, em examinar as contas, os atos, a gestão dos magistrados; em fazê-los comparecer diante de todo um povo, em acusá-los de delitos, em condená-los ou em absolvê-los; mas, ao mesmo tempo em que consistia nisso o que os antigos chamavam liberdade, eles admitiam, como compatível com ela, a submissão completa do indivíduo à autoridade do todo. Não encontrareis entre eles quase nenhum dos privilégios que vemos fazer parte da liberdade entre os modernos. Todas as ações privadas estão sujeitas a severa vigilância. Nada é concedido à independência individual, nem mesmo no que se refere à religião. A faculdade de escolher seu culto, faculdade que consideramos como um de nossos mais preciosos direitos, teria parecido um crime e um sacrilégio para os antigos. Nas coisas que nos parecem mais insignificantes, a autoridade do corpo social interpunha-se e restringia a vontade dos indivíduos (CONSTANT, 1985, p. 3).

Apesar da forma direta que caracterizava a democracia grega, os seus registros históricos podem ser considerados fontes de comparação para a conceituação de temas que fundamentam a democracia moderna. A base da democracia representativa moderna privilegia ações que moldam a interação entre os cidadãos de acordo com os seus interesses individuais ou de grupos. Destarte, as questões públicas devem respeitar e refletir as preferências individuais no interior da coletividade. Essa visão do individualismo moderno criou um sistema pluripartidário, onde grupos diversificados se confrontam pela gestão temporária das instituições estatais. Ao Estado é atribuída a prerrogativa de proteger os direitos individuais (Art. 5º, Constituição da República Federativa do Brasil).

Retiro das diferenças que nos distinguem da antiguidade consequências bem opostas. Não é a segurança que é preciso enfraquecer, é a regalia que é preciso aumentar. Não é a liberdade política que desejo renunciar; é a liberdade civil que reclamo junto com outras formas de liberdade política. Os governos não têm hoje, como não tinham antigamente, o direito de atribuir-se um poder ilegítimo. Mas os governos que brotam de fonte legítima têm ainda menos do que os de antanho o direito de exercer sobre os indivíduos uma supremacia arbitrária. Possuímos ainda hoje os direitos que tivemos sempre, os direitos eternos de aceitar as leis, de deliberar sobre nossos interesses, de ser parte integrante do corpo social do qual somos membros. Mas os governos têm novos deveres. Os progressos da civilização, as transformações operadas através dos séculos pedem à autoridade mais respeito pelos hábitos, pelos afetos, pela independência dos indivíduos. Ela deve dirigir esses assuntos com mão mais prudente e mais leve (CONSTANT, 1985, p. 12).

Outrossim, podemos constatar que os jusnaturalistas John Locke (1632-1704), Charles-Louis de Secondat, barão de Montesquieu (1689-1755) e Immanuel Kant (1724-1804) defendiam a tese de que os indivíduos possuem por natureza direitos inalienáveis relacionados à vida, à segurança e à liberdade; e que devem ser respeitados, garantidos e protegidos pelo Estado constitucional moderno. A democracia consiste num “[...] complexo processo de formação da vontade política que, partindo dos cidadãos, passa

pelos partidos e pela assembleia e culmina na ação do governo limitada pela lei constitucional” (BOBBIO; MATTEUCCI, 1992, p. 258)¹.

No Brasil, o governo democrático no século XX enfrentou percalços fomentados pela ditadura civil do Estado Novo (1937-1945) e, posteriormente, pela ditadura militar (1964-1985). Uma e outra efetuaram a suspensão do voto direto ao decretarem eleições indiretas e cassações políticas. Os pressupostos da cidadania moderna ficaram suspensos em períodos importantes da história nacional republicana, impedindo a ampla difusão dos direitos civis, políticos e sociais.

Em relação a esses direitos, o cenário brasileiro é marcado por debates constantes que projetam a formação de espaço público em que vigore o bem-estar dos indivíduos e dos interesses da maioria. Efetivamente, ao definir que todos são iguais perante a lei, a cidadania moderna procura exercer politicamente atribuições constitucionais para garantir direitos naturais e inalienáveis².

O governo democrático se subdivide em direto, indireto e semidireto. A democracia direta é a forma de regime em que não há representantes políticos, porém participação direta do povo. Na Constituição vigente são previstas as seguintes formas de democracia direta: plebiscito, referendo e iniciativa popular.

No plebiscito, uma decisão deve ser tomada pelo conjunto de eleitores que, posteriormente, de forma obrigatória, torna-se lei se a maioria da população assim decidir. Em regra, o plebiscito é convocado pelo legislativo e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê casos nos quais este é obrigatório.

O referendo é um projeto de lei aprovado pelo legislativo e entrará em vigor se os eleitores o aprovarem. Se faz necessário a assinatura de no mínimo 1/3 de deputados ou senadores. Na iniciativa popular, os eleitores interferem diretamente na produção da lei, ao passo que um ou vários deles confecciona o texto do projeto de lei ordinária ou complementar para que se tornasse lei. Na próxima etapa, deve-se colher assinaturas no plano nacional de no mínimo 1% do número de eleitores para enviá-la à votação no Congresso. O Congresso não fica obrigado a aprovar o projeto de lei. Todavia, pela pressão popular, há uma inclinação maior do legislativo à aprovação.

¹A democracia representativa liberal se consolidou entre os séculos XVIII e XIX, portando características centradas no individualismo para garantir o pluralismo político e os cumprimentos rigorosos da constitucionalidade e das regras jurídicas que norteiam a representação política.

²Deste ponto de vista, a democracia está diretamente ligada com a liberdade de não se submeter senão às leis ao repudiar o efeito da vontade arbitrária de um ou de vários indivíduos.

De outra maneira, a forma indireta/representativa da democracia funciona no interior da dualidade representante e representado. É uma forma de governo em que o povo não toma as decisões que lhe dizem respeito, ou seja, não é de forma direta, mas elege seus próprios representantes que devem por ele deliberar (BOBBIO, 2000, p. 33-34).

A essência do regime democrático encontra-se no ideal da soberania popular, pois - quando, na República, o Povo no seu todo tem o poder soberano, é uma democracia, assim, ao eleger os seus representantes, o povo aliena parte da sua soberania, uma vez que - o Povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar qualquer parcela da sua autoridade. A grande vantagem dos representantes é que eles são capazes de discutir os assuntos. O povo não é nem um pouco capaz disto, o que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia direta (MONTESQUIEU, 2000, p. 171).

A adoção desse sistema democrático renunciava a proteção da propriedade privada e do capital contra a excessiva intervenção estatal. O sistema político deveria proteger a economia de mercado e o cidadão contra a tributação excessiva ou outro tipo de arbitrariedade perpetrada pelos governos. Nesse cenário, os governados poderiam revogar os mandatos dos governantes que tentassem satisfazer - ao instrumentalizarem recursos públicos - os seus interesses particulares ou de grupos (RUSSELL, 1969, p. 336).

Um dos maiores riscos para a democracia são os interesses escusos presentes nos detentores do poder (MILL, 2018, p. 132-134). Em um sistema representativo ideal, as classes divergentes deveriam ficar igualmente equilibradas na competição política.

[...] cada qual influenciando igual número de votos no Parlamento: pois, supondo que a maioria de cada classe, qualquer que fosse a diferença entre elas, seria basicamente governada por seus interesses de classe, haveria uma minoria em cada uma delas cujas considerações estariam subordinadas à razão, à justiça e ao bem de todo (MILL, 2018, p.81).

Na democracia representativa moderna, as decisões coletivas são deliberadas por representantes e, através deles, espelham-se os diferentes grupos de opinião ou de interesses que compõe a sociedade (BOBBIO, 2000, p. 458).

A característica essencial da democracia representativa está na concepção de um processo formal de escolha de representantes

que - pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político (SILVA, 2009, p.137).

A eleição simboliza ato de decisão política por excelência, pois o eleitor expressa a sua preferência entre alternativas, além de conferir legitimidade a determinada política governamental ao consentir ascensão ao poder de determinado partido político ou coalizão partidária.

A democracia semidireta é representativa, uma vez que os indivíduos e grupos elegem os seus representantes, possuindo institutos de participação direta dos representados em alguns casos específicos e esporádicos³. Esse tipo de democracia permite ao cidadão o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado - inclusive oferecimento de proposições para fomento de atos e espécies legislativas -, conferindo-lhe atributos de cidadania.

Status activae civitae: prerrogativas, atributos, faculdades, ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos. São o *jus civitatis*, os direitos cívicos, que se referem ao Poder Público, que autorizam o cidadão ativo a participar na formação ou no exercício da autoridade nacional (BUENO, 1958, p. 475).

No Brasil, é limitada a utilização de institutos da democracia semidireta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Como instrumento inovador de participação parlamentar, a legislação participativa - oriunda da Câmara Federal e presente no Senado e em várias Assembleias Estaduais e Câmaras de Vereadores - poderá, além de fortalecer a organização e presença popular no Legislativo, corresponder a uma das maiores características da democracia contemporânea.

2.1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SISTEMAS ELEITORAIS

O regime representativo implica autoridade de certos membros específicos para agir pelos grupos políticos e sociais. Esta autoridade demanda consentimento e legitimidade.

³ Não podemos deixar de mencionar o veto popular, que é instrumento democrático utilizado para impedir determinada medida governamental. A Constituição da República Federativa de 1988 atribui a prerrogativa de veto somente ao chefe do Poder Executivo personificado no presidente da República.

O princípio sobre o qual se funda a representação política é a antítese exata do princípio sobre o qual se funda a representação dos interesses, no qual o representante, devendo perseguir os interesses particulares do representado, está sujeito a um mandato vinculado”. Isso significa que a representação política deve, segundo a doutrina democrática, perseguir os interesses gerais, pois representa a nação, e não uma ou outra categoria (BOBBIO, 1997, 29).

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, para compreender aspectos da dinâmica partidária, é preciso contextualizar o sistema eleitoral atual. Sistema eleitoral e sistema partidário estão inseridos no Direito Eleitoral, uma vez que esse ramo do direito detalha normas que disciplinam o processo da representação e auto-organização funcional dos partidos políticos.

Sistema eleitoral diz respeito à interação entre votos que ditará o funcionamento da democracia. É o conjunto de regras, previamente estabelecidas, que definirão como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos (cadeiras no Legislativo ou chefia do Executivo) (NICOLAU, 2017, p. 10).

No Brasil, existem dois tipos de sistema eleitoral: majoritário e proporcional. O primeiro é utilizado em eleições para cargos do Executivo - prefeitos, governadores e presidentes - e do Legislativo para senadores. Neste sistema, são contabilizados os números de votos válidos obtidos pelos candidatos.

O sistema eleitoral é conceituado como o conjunto de normas, procedimentos e técnicas que estruturam de forma coerente o modo como a preferência dos eleitores, expressa em votos, se transforma na designação de mandatários que irão desempenhar funções públicas como titulares do poder político (MORAIS, 2018, p. 239).

A subdivisão conta com a maioria simples dos votos em cidades com menos de 200 (duzentos) mil eleitores. Em cidades com mais de 200 (duzentos) mil habitantes, o representante eleito deve alcançar a maioria absoluta dos votos, ou seja, 50% +1 dos votos válidos. E pode ser dividida em dois turnos.

Art. 2º, Lei nº 9.504/1997. Será considerado eleito o candidato a Presidente ou a Governador que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

No sistema majoritário absoluto, caso o candidato mais bem colocado não atinja esse patamar, prosseguir-se-á segundo turno com os dois candidatos mais votados, dentre os quais será escolhido aquele com maior quantidade de votos válidos.

Apesar de ser um processo mais complexo e demorado, indica duas vantagens. A primeira é a garantia de que os candidatos eleitos recebam quantidade expressiva de votos, endossando a legitimidade dos seus governos. A segunda, é a tendência de favorecimentos de partidos mais moderados, em detrimento dos partidos que se posicionam nos extremos do espectro político; estes têm mais dificuldade de fazer alianças entre o primeiro e o segundo turnos para obter apoio dos partidos mais moderados (NICOLAU, 2017).

Outrossim, o sistema proporcional é empregado em eleições da maioria dos cargos legislativos - vereadores, deputados estaduais e federais. É levado em consideração o Quociente Eleitoral e o Quociente Partidário para que sejam definidas as cadeiras.

Art. 5º, Lei nº 9.504/1997. Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias.

De acordo com o Código Eleitoral Brasileiro em seu artigo 106, o Quociente Eleitoral é definido como:

Art. 106 Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição o eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

O Quociente Partidário é o número de mandatos obtidos por cada partido, conseguinte da divisão entre número de votos alcançados pelo partido. Não se deve confundir o “quociente eleitoral mínimo”, que é o limite mínimo de votos que um partido/coligação deve auferir para participar do processo de conversão de mandato legislativo, como a “cláusula de barreira”, que é um mínimo de votos a ser alcançado pelos partidos políticos para ter direito ao funcionamento parlamentar (CASTRO, 2007, p. 188). O Quociente Eleitoral é destacado no Código Eleitoral:

Art. 107 Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração.

Caso o partido não consiga a meta do Quociente Eleitoral, não elegerá candidatos, mesmo que seus candidatos consigam mais votos que candidatos de outros partidos. Considerando que toda regra tem sua exceção, há de se observar uma lacuna: em situações que nenhum partido atinja o quociente, por imediato será adotado o Sistema Majoritário. Assim taxa o artigo 111 do Código Eleitoral:

Art. 111 Se nenhum Partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados.

Em um país como o Brasil, onde alguns Estados possuem alta densidade demográfica e outros baixa, o quociente passa a exercer papel determinante no processo de conversão de votos em mandatos, visto que quanto maior a magnitude do distrito eleitoral, menor será o Quociente Eleitoral mínimo. Esse sistema tende a desfavorecer partidos pequenos e até mesmo excluí-los do jogo eleitoral, pois os distritos eleitorais menores tendem a possuir menos representantes. Consequentemente, pode favorecer partidos maiores e individualizar campanhas para o legislativo, aspecto que é intensificado no Brasil pelo sistema de listas abertas⁴.

O surgimento de um grupo de pessoas assalariadas integral e permanentemente dedicadas à atividade política seria uma tendência encontrada mais fortemente entre os partidos de centro-esquerda do Brasil, enquanto os partidos de centro-direita tenderiam ao perfil dos “políticos ocasionais” (PERISSINOTTO; 2014, p. 31).

Além disso, a relação entre os grandes partidos - majoritariamente elitistas e que têm maior acesso aos recursos do financiamento eleitoral - evidenciam outra característica da

⁴ É uma variante do sistema de eleição proporcional (ver voto proporcional) no qual as vagas conquistadas pelo partido ou coligação partidária são ocupadas por seus candidatos mais votados, até o número de cadeiras destinadas à agremiação. A votação de cada candidato pelo eleitor determina sua posição na lista de preferência. É um sistema adotado no Brasil e na Finlândia. Fonte: Agência Senado - <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/lista-aberta> - Acesso em: 11 de agosto de 2023.

política partidária brasileira: a existência dos partidos “personalistas” ou “oportunistas” (CODATO, 2018).

A dominação dos grandes partidos leva à discussão da profissionalização política na democracia representativa. O Quociente Eleitoral, ao prever índices mínimos para os partidos/coligações poderem participar do processo de conversão de votos em assentos, exclui as minorias político-partidárias do processo de embate e do contraditório no parlamento.

Além disso, trata os entes federados com desigualdade, na medida em que os Estados menos populosos - e, conseqüentemente, com menor número de assentos parlamentares - têm elevados índices a serem atingidos, ao contrário dos Estados mais populosos com baixos índices – o quociente tem relação inversa com a magnitude do distrito, ou seja, quanto maior a magnitude menor o Quociente Eleitoral mínimo. Na medida em que o trânsito institucional permite a acumulação de um capital político juntamente com as regras do quociente mínimo e o financiamento eleitoral desigual, fortalece a profissionalização do político e favorece a sedimentação de uma classe política elitista nos país.

2.2 PLURALISMO POLÍTICO, PLURIPARTIDARISMO E PARTIDOS POLÍTICOS

O Estado Democrático de Direito brasileiro, ao adotar o regime indireto/representativo, tem como alicerce o pluralismo político, visto que preza em sua essência a garantia da participação efetiva de indivíduos e grupos diferentes e multifacetados no processo constitucional e na legitimação do poder estatal com a institucionalização dos Partidos Políticos.

O pluralismo é uma proposta de sistema político aberto à participação de vários grupos e camadas sociais para compor a vontade coletiva. Foi criado um modelo de sociedade na qual “[...] o indivíduo tem a máxima possibilidade de participar na formação das deliberações que lhe dizem respeito” (BOBBIO, 1999, p. 16, 22).

A Constituição da República Federativa do Brasil vigente reafirmou o sistema pluripartidário no Brasil, ou seja, a consolidação de vários partidos políticos. A soberania, o pluralismo político e a política representativa se interligam diretamente como base

fundamental do Estado Democrático de Direito, na medida em que são utilizados como recursos no processo de formação da vontade política do povo

Consideram-se pluralistas as sociedades que “[...] toleram a expressão de pontos de vista diferentes sobre a melhor maneira de organizar e gerir a sociedade, e que deixam os adeptos a cada ponto de vista livres para se organizarem de modo a fazê-lo prevalecer” (BOUDON; BOURRICAUD, 2000, p. 427).

O pluralismo político resulta também da lógica dos discursos, assim como a necessidade de complementar a formação da opinião e da vontade parlamentar, bem como os partidos políticos, através de uma formação informal da opinião na esfera pública, aberta a todos os cidadãos (HABERMAS, 1997, vol. I, p. 214).

O pluralismo político se torna princípio vinculante da organização estatal, resultando em liberdade política derivada da possibilidade de livre formação e comunicação de ideias políticas. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao endossar um Estado representativo de natureza pluralista, fez do Partido Político, através da Lei nº 9.096/95, instrumento de defesa da democracia, da participação popular na política e de garantia dos direitos individuais fundamentais dos cidadãos. “Há pluralismo quando existem vários partidos ou vários movimentos políticos que disputam entre si, através do voto ou de outros meios, o poder na Sociedade e no Estado” (BOBBIO, 2000, p. 72).

De acordo com o art. 5º da nossa atual Constituição, o pluralismo político é um valor assegurado na República Federativa do Brasil, fundado na liberdade de reunião de associações, partidos políticos e movimentos culturais e sociais: “O pluralismo político vai se caracterizar pela aversão a todo e qualquer meio monopolista - seja social, político, cultural, educacional, econômico ou de comunicação” (MEZZAROBBA, 2004, p. 243).

A possibilidade de oposições e controle do Estado, e que assim como os outros princípios fundamentais da República devem ser entendidos como o embasamento do Estado; seus valores primordiais, imediatos, que em momento algum podem ser colocados de lado (BASTOS, 1998, p. 157 e 159).

No ordenamento constitucional brasileiro, o pluripartidarismo está previsto no caput do artigo 17 da Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos [...]

O pluripartidarismo se apresenta como diversidade do poder distribuída entre grupos independentes, embora o objetivo seja consolidar a vontade política comum.

O pluralismo político encontra no sistema pluripartidarista um de seus eficientes instrumentos nos múltiplos papéis que empreende, de exclusivo cunho político, transpondo das vertentes da Sociedade sortimentos de ideias, sentimentos, impressões e interesses extraídos das fermentações coletivas como fragmentos de pensamento que são maturados em conversações, debates, informações e discussões, e depois começam a produzir reações de acolhimento ou rejeição modificando-se adquirindo novos ingredientes, em continuadas interações pessoais (RIBEIRO, 1990, p. 90).

O pluralismo político resguarda o benefício à diferença, tratando-se de um conceito fundamental à realização da dignidade humana e que traduz o direito dos indivíduos não serem discriminados por quaisquer peculiaridades fenotípicas, culturais e sociais.

Em relação aos partidos políticos, o procedimento para as suas formações está previsto na Resolução do Tribunal Superior Eleitoral de nº 23.571 de 14 de junho de 2018. Inicialmente, é necessária a coleta de quase 500 mil apoiadores. Posteriormente, os lotes de apoiadores são remetidos ao Cartório Eleitoral. Nesse momento, os partidos políticos adquirem personalidade jurídica a partir do registro no Cartório Civil dos atos constitutivos, que devem conter os nomes e dados dos fundadores, cópia da ata de reunião de fundação, publicação do estatuto partidário e a coleta de apoios. Feitos esses trâmites, as criações dos partidos políticos são deferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A existência dos partidos políticos é postulada pelas candidaturas escoradas na representação política, visto que ser filiado é condição de elegibilidade, conforme prevê a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A consagração da concepção contemporânea de representação política, vinculada à ideia de representação por meio de um agente e à ideia de agir através de outrem, por meio de instituições políticas, ocorre a partir do século XIX, em decorrência dos seguintes fatores: a) o surgimento e a ampliação de organizações políticas em diferentes países; b) a ampliação gradativa do direito

ao sufrágio; c) os governantes passam a responder por seus atos diante dos órgãos de representação; d) subordinação das ‘assembleias hereditárias às eleitas’ (MEZZARROBA, 2004, p. 19).

Após se formarem e conseguirem personalidade jurídica, os partidos políticos precisam tentar se manter em um sistema político não equilibrado, principalmente na questão financeira. A sobrevivência exige despesas que nem sempre o Fundo Partidário consegue suprir.

A busca por recursos financeiros é uma constante na vida das agremiações partidárias, e muito clara é a dependência financeira ao órgão nacional, que é o responsável pela distribuição da maior parte dos recursos. Este ato, regido por critérios partidários é justificado a todo tempo pela hierarquia existente nas agremiações. Diretórios mais fortes e importantes, nomes significativos na política nacional e estadual recebem maiores quinhões e não raro observa-se diretórios municipais que funcionam sem quaisquer recursos financeiros advindos dos partidos, sendo custeados, por vezes pelo próprio presidente (ALCÂNTARA, 2019, p. 100).

O financiamento partidário está patente na doutrina espanhola acerca da natureza dos partidos políticos. Na Espanha, existem três correntes que se dividem entre considerá-los como associações de direito privado, de direito público ou associações de direito privado dotadas de qualidades com conotação política. A definição constante na Lei dos Partidos Políticos desvenda a necessidade de classificar inicialmente as funções partidárias para depois analisar a sua natureza (SANTANO, 2016, p. 27).

O financiamento político abrange as campanhas eleitorais, os partidos políticos e os candidatos durante o período eleitoral e, igualmente, o financiamento dos partidos políticos entre as eleições. Os recursos podem vir dos partidos políticos ou das contribuições públicas.

[...] partidos e candidatos contam com recursos que vão além das contribuições de campanha para financiar sua participação nas eleições. Acesso ao horário eleitoral gratuito, apoio da máquina administrativa do governo, cobertura favorável de veículos da mídia, contribuições em espécie, concessões de descontos, prestação de serviços gratuitos e até mesmo declarações

favoráveis de personalidades que gozam de reputação na sociedade pode aumentar as chances de eleição de um candidato. Apesar de reconhecer que utilizar exclusivamente os dados de financiamento de campanhas seja uma opção pragmática para o pesquisador - pela acessibilidade dos dados e a facilidade da mensuração -, o autor recomenda não esquecer que a importância do dinheiro nas eleições é bem mais ampla (SPECK, 2015, p. 247-248).

Desse modo, as eleições brasileiras passam a utilizar cada vez mais recursos para possibilitar a competição entre partidos e candidatos. O primeiro fato - relativo ao financiamento das campanhas no Brasil - é o baixo envolvimento político da população. Outra conclusão é que candidatos aplicam recursos próprios nas suas candidaturas. Esses recursos são de volume considerável. Ademais, os partidos políticos assumiram maior protagonismo no financiamento das candidaturas podendo, dessa forma, revelar um sistema de preferências para determinados candidatos em detrimento de outros.

Outra consideração é que pessoas jurídicas tendem a aumentar o aporte de recursos em candidaturas com mais chances de vitória e que um maior volume de doações, em especial de pessoas jurídicas, está associado à maior chance de eleição para os candidatos a cargos parlamentares. Essas considerações concedem respaldo à hipótese de que as doações eleitorais são motivadas por interesses econômicos que afetam os resultados eleitorais.

Os incentivos ofertados pela legislação eleitoral brasileira seguem o modelo proposto por Daron Acemoglu e James Robinson (2012): ao aumentar as chances de vitória nos pleitos de candidatos que possuem maior capacidade de arrecadar recursos financeiros junto a grandes doadores privados, imagina-se que a legislação e as políticas públicas implementadas por esses governantes favoreçam os grupos que os financiaram.

Em 2015, a ADI nº 4.650 declarou a constitucionalidade da Lei nº 13.165/2015, que regula o financiamento eleitoral a partir das eleições municipais de 2016. Aquela lei indica como fontes de recursos apenas os repasses do Fundo Partidário, as doações físicas e o patrimônio particular dos candidatos, estabelecendo que os gastos de campanha serão definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros dos seus artigos 5, 6 e 7:

Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na

respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte: I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de: a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno; b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos; II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I. Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no caput se for maior.

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

Art. 7º Na definição dos limites mencionados nos arts. 5o e 6o , serão considerados os gastos realizados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros nas campanhas de cada um deles. (BRASIL, 2015)

Apenas uma pequena parcela do eleitorado e das empresas brasileiras contribuem para as campanhas eleitorais. O perfil do financiamento das campanhas é dependente das doações monetárias elevadas de poucas empresas, indivíduos e candidatos. Em torno de 75% de todo o volume arrecadado nas últimas eleições provém de pessoas físicas e jurídicas que doaram, individualmente, mais de R\$ 1 milhão. Em particular, alguns setores econômicos interessados na atuação governamental - construção civil, indústria de transformação, setor financeiro, setor de entretenimento e água e esgoto - respondem pela maior parte das contribuições nas campanhas eleitorais, sendo crescente essa participação nas últimas eleições. O maior volume de doações, em especial de pessoas jurídicas, está associado à vitória eleitoral dos candidatos para os mandatos parlamentares (CARAZZA, 2018).

Essa influência de importantes setores econômicos no sistema eleitoral direciona o exercício do mandato dos representantes eleitos. Seus efeitos foram identificados, por exemplo, em dados sobre a indicação de líderes partidários, que - devido a seu importante poder na condução dos trabalhos legislativos - tendem a receber maior montante de contribuições eleitorais de empresas. Ademais, verificou-se que parcela significativa dos

membros nomeados para atuar nas Comissões Parlamentares tiveram suas campanhas financiadas por empresas de setores com interesses concretos nas matérias reguladas pelas respectivas Comissões.

Equitativamente, é relativamente frequente a escolha de Deputados que receberam doações de determinado setor econômico para relatar proposições que tratam de assuntos que o impactam, assim como há indícios de que os parlamentares propõem emendas que favorecem os interesses particulares dos doadores de campanhas. Ademais, a influência econômica se revela nas votações legislativas, nas quais parlamentares - que receberam grandes doações empresariais ou estão vinculados a Frentes Parlamentares - promovem os interesses dos seus principais doadores eleitorais, atitude decisiva para aprovar projetos que tendem a melhorar o status desses segmentos econômicos ou arquivar matérias que poderiam levar à piora das suas condições econômicas e políticas.

2.3 FUNDO PARTIDÁRIO

Em 1965, consolidou-se no ordenamento jurídico o fundo partidário com a lei nº 4740, o qual se manteve posteriormente pela lei nº 5.682/71. Historicamente, o financiamento de campanhas eleitorais previa recursos públicos e privados.

Contudo, após o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADI nº 4.650, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ficou proibido o financiamento privado por pessoas jurídicas das campanhas eleitorais e dos partidos políticos em anos não eleitorais; proibição que foi reiterada pela reforma imposta pela Lei 13.165/2015. Os recursos públicos derivados do Fundo Partidário se tornaram parcela considerável - em alguns casos única - da fonte de financiamento partidário. Conforme a Lei n. 9.096/95, poderá receber recursos do Fundo Partidário e acesso ao rádio e televisão os partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

De acordo com o artigo 38 da Lei n. 9.096/95, o Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos) determina multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e das leis conexas de recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual. Ainda, estipula que as doações somente podem ser efetivadas por doações de pessoas físicas e dotações orçamentárias da União.

As regras de distribuição do fundo partidário foram alteradas pela Lei n. 13.165/2015, estabelecendo-se na Lei n. 9.096/95 que os recursos do Fundo Partidário 5% (cinco por cento) serão distribuídos em partes iguais aos partidos políticos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário. Por conseguinte, 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos políticos na proporção dos seus votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Nesse último caso, a Lei prevê que serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses. Ainda, a Lei dos Partidos Políticos delimita a aplicação dos recursos do Fundo Partidário para as seguintes proposições:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

a) 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

b) 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - na propaganda doutrinária e política;

III - no alistamento e campanhas eleitorais;

IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

VI - no pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

VII - no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes.

Cabe a referência, pela importância da matéria, à Lei n. 13.165/15 que operou a reforma eleitoral para as eleições municipais de 2016 e passou a prever o financiamento direto de campanhas eleitorais de candidatas.

Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Este dispositivo foi objeto de exame pelo Supremo Tribunal Federal (ADIn.5.617), momento em que majorou a aplicação desses recursos fixando-se no mínimo 30% das candidaturas femininas. Por outro lado, devemos observar que o Fundo Especial de Financiamento de Campanha - constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral - previsto no artigo 16-C e seguintes da Lei n. 9.504/1997, estabelece normas para as eleições, os quais - por disposição legal do referido artigo -, caso não usados nas campanhas, “[...] deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas”.

Art. 16-C, Lei nº 9.504/1997. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual.

Os partidos políticos agrupam interesses individuais na formação da vontade política coletiva, devendo englobar e harmonizar democraticamente os diversos anseios da sociedade. A natureza privada, cuja inovação foi trazida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e suas garantias constitucionais, devem ter propósito de servir para o fortalecimento da democracia representativa.

Inserido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é capaz de conciliar diversidades políticas, elemento essencial do sistema proporcional, que busca garantir a verdadeira representação política através da participação de todos no processo político, incluindo as minorias.

A autonomia partidária e a consequente organização interna (democracia interna) dos partidos, a disciplina e fidelidade partidárias decorrentes daquela autonomia estão presentes nas disposições atinentes aos Partidos Políticos na Carta Magna como garantias fundamentais desses institutos, sendo requisito fundamental para a Democracia de Partidos. Da mesma forma, como o mandato partidário - modelo adotado pela Constituição de 1988 - e o acesso a recursos do Fundo e aos meios gratuitos de comunicação.

Ao permitirem-se alterações legislativas que enfraquecem as instituições partidárias, reforça-se a ideia de ampliação de interesse pessoais no lugar de interesses sociais, institucionais e de longo prazo. Não permitir que os partidos possam usufruir de recursos para a divulgação de seus programas e financiamento das suas atividades, sendo a forma de acesso a esses recursos essenciais às atividades de fortalecimento das organizações partidárias, pode violar sobremaneira a sua própria existência.

Este, pois, é o contexto em que insere o Partido Político tendo por princípio estruturante a garantia da participação efetiva de indivíduos e grupos sociais multifacetados no processo de constituição e legitimação do poder estatal, que demonstra o seu papel no ordenamento, como fundamentais para a democracia e para a garantia do pluralismo.

2.4 FIM DAS COLIGAÇÕES NO SISTEMA PROPORCIONAL

Entretanto, persistem os problemas decorrentes do sistema multipartidário brasileiro. O número excessivo de partidos, a fragmentação partidária do Congresso Nacional, a existência de “partidos políticos de aluguel” - e seu consequente custo para os cofres públicos - fazem com que a cláusula de barreira volte a ser discutida.

A EC 97/2017, aprovada no Congresso Nacional, dispõe principalmente sobre a alteração no texto Constitucional em seu Artigo 17, colocando fim das coligações no Sistema Proporcional nas Eleições a partir de 2020.

Art. 1º, § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Instaurando-se uma cláusula de barreira que servirá de baliza para o funcionamento parlamentar, emergem regras para o acesso dos partidos aos recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão. O funcionamento parlamentar dará direito ao uso de parcela de tempo gratuito de rádio e televisão, maior participação na distribuição do fundo partidário e uma estrutura própria.

O fim das coligações como início de uma reforma política, mesmo que ainda longe das expectativas da sociedade, propõe disputa eleitoral mais justa e equitativa entre os candidatos, pois a ideia dos “partidos de aluguel” é mitigada. Ocorreu na maioria das eleições no Brasil fatos em que candidatos com mais votos ficarem de fora e outros com menos votos lograrem uma cadeira no pleito disputado.

Em decorrência das coligações se valerem do sistema proporcional, há uma soma de vários partidos pequenos aos vários partidos grandes para que possam juntos atingir o quociente eleitoral e acabar surgindo vagas para mandatos de outros candidatos da chapa.

3 MINORIAS SOCIAIS NA COMPETIÇÃO ELEITORAL NO LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO

Inicialmente, o termo minoria foi empregado pela Filosofia e pela Ciência Política a partir do contraponto entre maioria e minoria numérica na disputa pelo poder político. Posteriormente, a Sociologia utilizou o conceito de minoria para referir-se aos grupos étnico-raciais em situação de não-dominância em relação à cultura e aos valores dominantes em um país. Os conceitos de diferença e de diversidade característicos da Antropologia Cultural como elementos constitutivos da identidade de grupos específicos passou a ser importante para a definição das minorias sociais, étnicas, linguísticas e culturais⁵. Entretanto, surgiu a necessidade de ampliação do conceito de minorias para outros grupos em situação de vulnerabilidade nas sociedades modernas, tais como: crianças, adolescentes, idosos, mulheres, deficientes, população LGBTI+, moradores em situação de rua, entre outros (SOARES, 2018).

A ampliação do uso do termo minorias para referir-se a sujeitos ou grupos minoritários, no sentido de grupos excluídos do direito à cidadania plena, foi tornando cada vez mais visível a insuficiência do critério numérico para a distinção entre os termos minoria-maioria, posto que as minorias, muitas vezes, correspondem numericamente à maioria da população, como no caso das mulheres, dos pretos, pardos e pobres no Brasil.

A insuficiência do elemento numérico para o emprego do termo minoria na definição de grupos e sujeitos sociais exigiu outra construção conceitual no vocabulário da Sociologia. O termo minoria tem sido utilizado em dois sentidos:

Significa um grupo de pessoas em uma sociedade, que se encontra numa situação de dependência ou não-dominância em relação a um outro grupo majoritário. “As minorias recebem quase sempre um tratamento discriminatório por parte da maioria”, por questão de gênero, de religião, de idade etc.; ii) “Exprime as denominadas “minorias nacionais”, grupos raciais ou étnicos que, em situação de minoria, integram juntamente com uma maioria um determinado Estado”. Como no caso de negros, pardos, indígenas, quilombolas no Brasil, entre outros grupos sociais (CHAVES, 1977, p.149).

⁵ No Brasil, afrodescendentes, indígenas e imigrantes.

A característica essencial desses grupos não se reduz a termos numéricos, mas a certas feições estruturais básicas nas relações internas entre maioria-minoria, como na relação de poder, na qual verifica-se superioridade da maioria frente à minoria. O critério objetivo numérico pode ser insuficiente para determinar o conceito de minoria, sendo a sua exclusão social e a falta de participação nas decisões políticas o melhor critério objetivo de definição (CHAVES, 1977).

A ineficácia do critério numérico fez com que fosse empregada a expressão “grupos vulneráveis” para definir com maior rigor a noção de minoria, pondo em relevo o elemento da não-dominância, da subjugação ou da vulnerabilidade, independentemente da quantidade de membros do grupo.

Grupos vulneráveis podem, mas não precisam necessariamente constituir-se em grupos numericamente pequenos: mulheres, crianças e idosos podem ser considerados ‘grupos vulneráveis’, sem, no entanto, se constituírem em minoria (WUCHER, 2000, p. 50).

A modificação do conceito do termo minoria para analisá-lo a partir da ideia de subjugação ou vulnerabilidade foi decisiva para a formulação de princípios do Direito Internacional e para a implementação de políticas públicas protetivas. Em um primeiro momento, as chamadas minorias tradicionais (étnicas, religiosas e linguísticas) passam a ser incluídas nas políticas e direitos protetivos, como atesta a *Declaração sobre os Direitos das Pessoas pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas* da ONU de 1992, a qual estabelece como identificadores da diversidade os critérios de etnia, religião, língua e cultura. Em um segundo momento, a ampliação conceitual das minorias no sentido de grupos vulneráveis permitiu incluir outros grupos em situação de subjugação: mulheres, crianças, idosos, “minorias” LGBTI+, população em situação de rua, entre outros (SOARES, 2018).

[...] o conceito de minorias deve se caracterizar pela sua natureza eminentemente *qualitativa*, ou seja, levando em consideração o aspecto que coloca o grupo ou pessoa em situação de vulnerabilidade (cultura, etnia, língua, classe social etc.) (JUNIOR, 2013, p. 24).

Lembramos que o termo minorias na atualidade possui um emprego mais alargado.

[...] pois se percebeu que as vezes o grupo subjugado e, portanto, minoritário pode, na verdade, ser o grupo majoritário na sociedade em geral. O fundamental é combinar vários critérios de identificação das minorias, desde que através deles se possa aferir com o máximo de objetividade a situação de vulnerabilidade que deve ser corrigida através do tratamento jurídico adequado (JUNIOR, 2013, p. 30).

3.1 ATRIBUIÇÕES DAS DUAS CASAS LEGISLATIVAS NO SISTEMA BICAMERAL

O Poder Legislativo Brasileiro e seu processo legislativo federal é determinado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que aduz as atribuições de cada instância decisória: os poderes, as casas, as comissões legislativas e os parlamentares. Os detalhamentos legislativos são feitos nos Regimentos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e no Regimento Comum do Congresso Nacional.

De acordo com a Constituição, para o Legislativo adota-se o sistema bicameral e ambas as casas têm o direito de propor leis e de definir o ritmo de tramitação de todas as matérias que apreciam, salvo as propostas do Poder Executivo quando tramitarem em regime de urgência constitucional.

O requerimento de urgência por parte do chefe do Executivo impõe a cada Casa o prazo de 45 dias para se manifestar sobre a matéria. As normas estabelecem ainda que todos os projetos de lei ordinária, lei complementar e propostas de emenda constitucional (PEC) devem ter início na Câmara dos Deputados, a menos que seja de autoria de algum senador.

Em relação aos projetos de lei ordinária e complementar, aqueles aprovados na casa de origem são enviados à casa revisora. Sendo a Câmara dos Deputados quase sempre o ponto de início da tramitação, o Senado se converte automaticamente em casa revisora da maior parte dos projetos que tramitam no Congresso. Os deputados só atuam como revisores em projetos iniciados no Senado.

A prerrogativa mais importante dos revisores é o direito de emendar os projetos de lei e as PECs. Trata-se do poder de iniciativa secundário. Refletindo a simetria do bicameralismo brasileiro, as casas têm direitos equivalentes em relação à apresentação de emendas ou substitutivos às matérias que apreciam.

Propostas de emenda constitucionais vão e vêm entre as duas casas, até alcançarem consenso ou serem rejeitadas em uma delas. Mas, no caso de projetos de lei ordinária e complementar, a emenda por parte da casa revisora implica o retorno do projeto à casa de origem, que pode aceitar as emendas ou reverter o texto à forma em que foi enviado para a revisão.

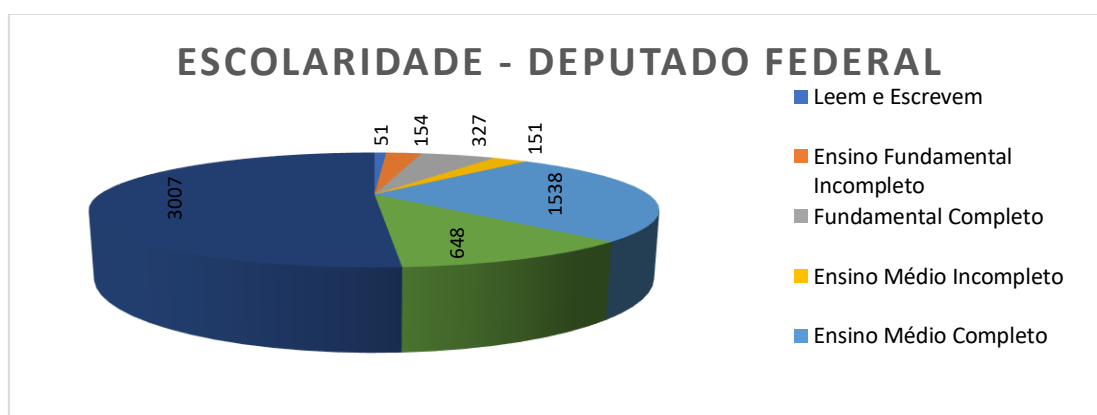
Uma vez exposto como funciona o processo de criação de leis e emendas constitucionais adentra-se no mérito da essencialidade que é o processo de criação de leis e de proteção dos povos em geral, uma vez que o Congresso é eleito pelo povo e para o povo. Devido a isso, passa-se a analisar como foi composto o Congresso nas legislaturas correspondentes aos anos 2014 e 2018 e como isso influenciou na proteção ou não das minorias sociais.

3.2 ANÁLISE DAS CANDIDATURAS DO ANO DE 2014

Os próximos gráficos mostrarão como as legislaturas foram compostas nas eleições de 2014 e 2018 para o Congresso Nacional através dos dados de escolaridade, sexo, cor e idade. Os dados foram colhidos através do site da Justiça Eleitoral, entre os meses de junho a novembro de 2022⁶.

Escolaridade

Gráfico 01
Candidatos



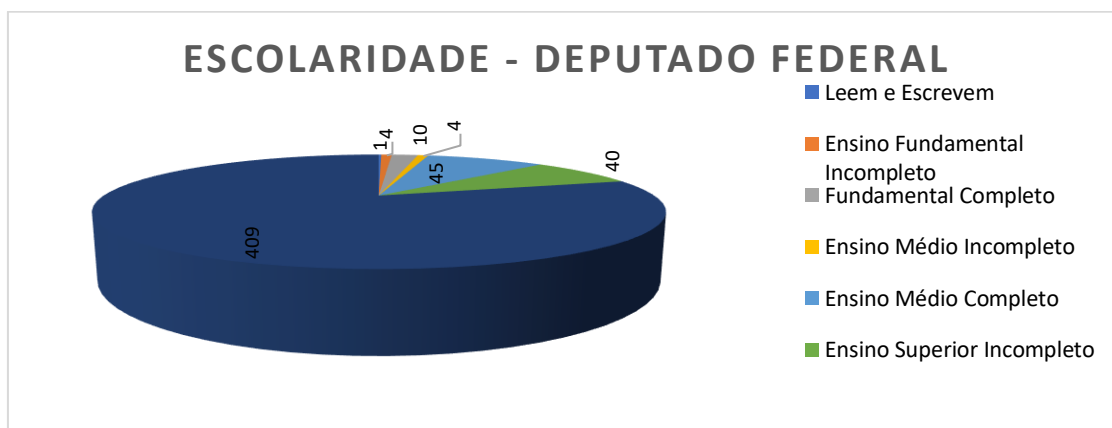
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

⁶ https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-resultados/home?p0_ano=2014

O gráfico acima demonstra dados referentes às nas candidaturas para Deputado Federal: de 5.876 candidatos, 51 liam e escreviam, 154 possuíam o ensino fundamental incompleto, 327 o fundamental completo, 151 o ensino médio incompleto, 1.538 ensino médio completo, 648 superior incompleto e 3.007 superior completo.

Gráfico 02

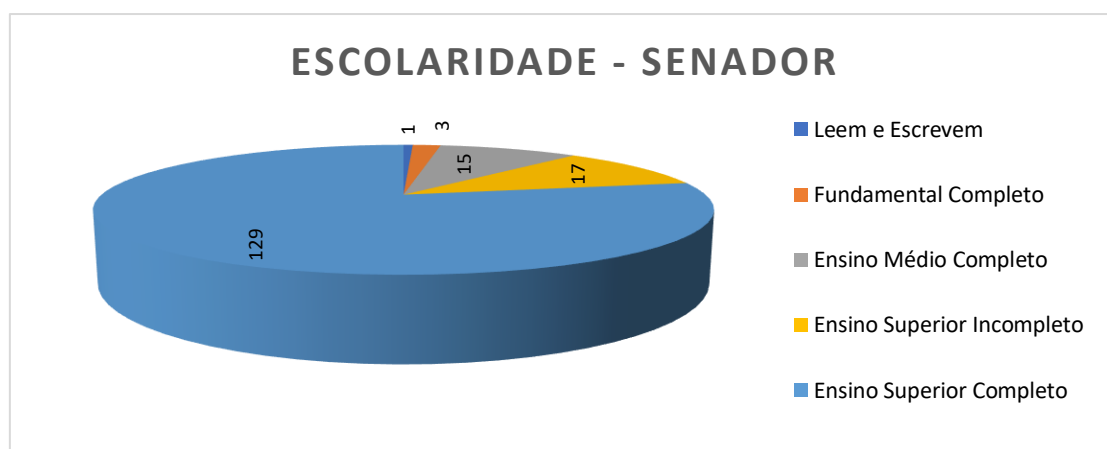
Eleitos



Em relação aos eleitos, de 513, 01 lia e escrevia, 04 possuíam o ensino fundamental incompleto, 10 o fundamental completo, 04 o ensino médio incompleto, 45 o ensino médio completo, 40 o superior incompleto e 409 o superior completo.

Gráfico 03

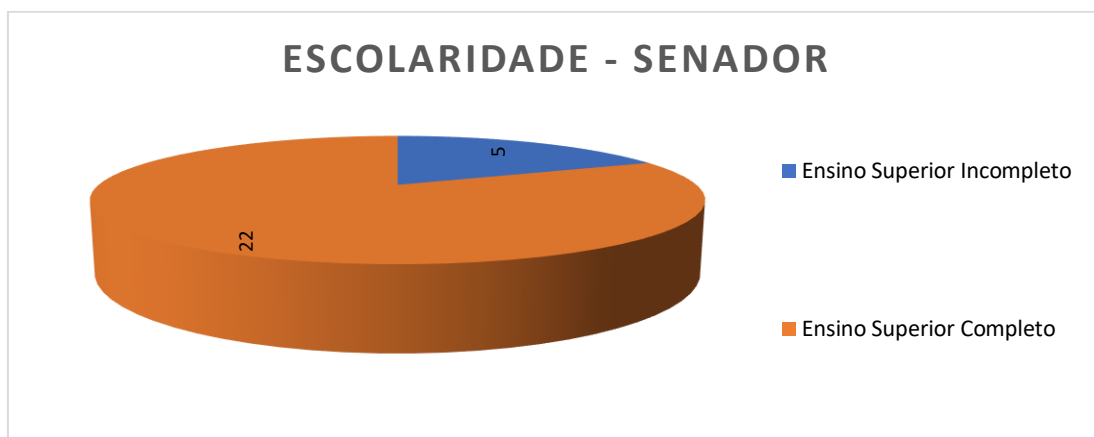
Candidatos



Nas candidaturas para senador, de 165 candidatos, 01 lia e escrevia, nenhum possuía o ensino fundamental incompleto, 03 o fundamental completo, nenhum com o ensino médio incompleto, 15 com o ensino médio completo, 17 com o superior incompleto e 129 com superior completo.

Gráfico 04

Eleitos



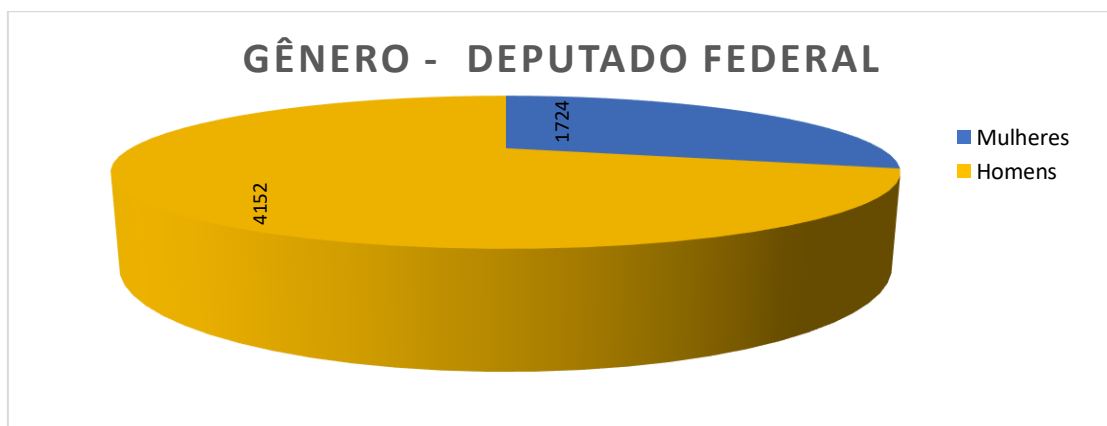
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

Dos 27 eleitos, nenhum com o ensino fundamental incompleto, nenhum com o ensino fundamental completo, nenhum com o ensino médio incompleto, nenhum com o ensino médio completo, 05 com o superior incompleto e 22 com o ensino superior completo.

Gênero

Gráfico 05

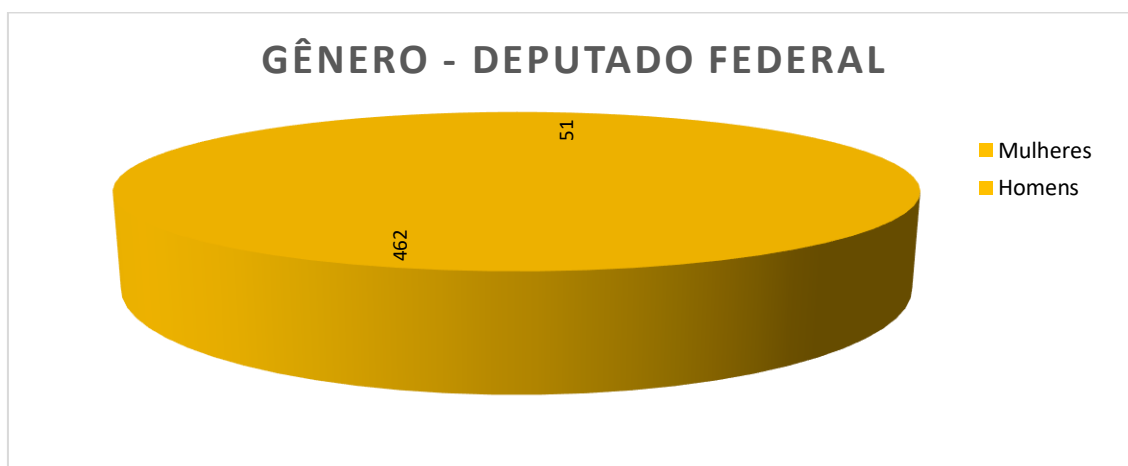
Candidatos



Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

No que diz respeito as candidaturas a Deputado Federal: de 5.876 candidatos, 4.152 eram homens e 1.724 eram mulheres,

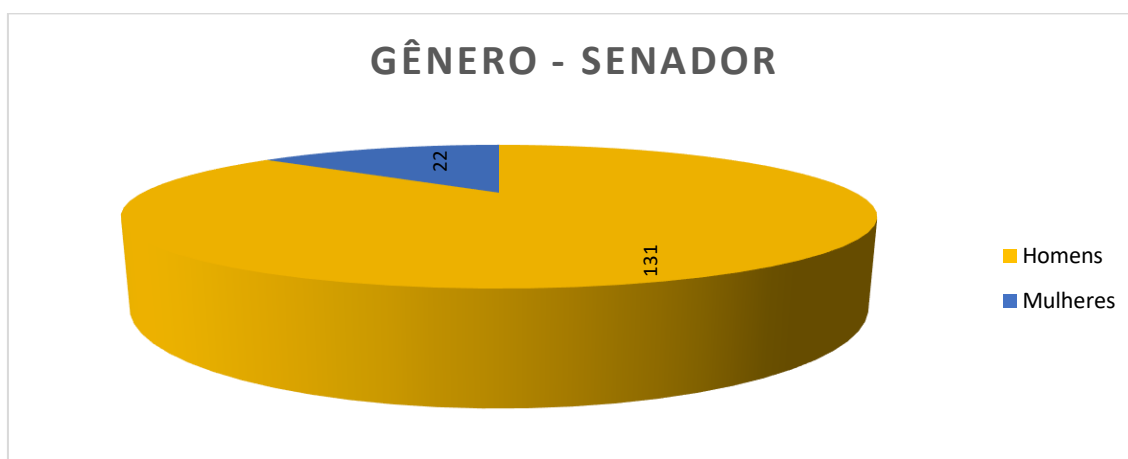
Gráfico 06
Eleitos



Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

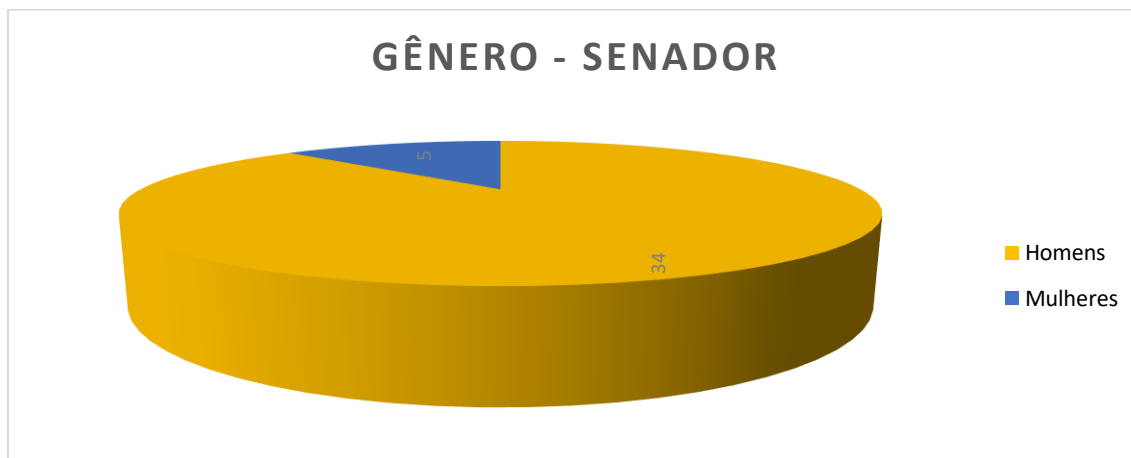
E os eleitos, de 513 candidatos, 462 eram homens e 51 eram mulheres.

Gráfico 07
Candidatos



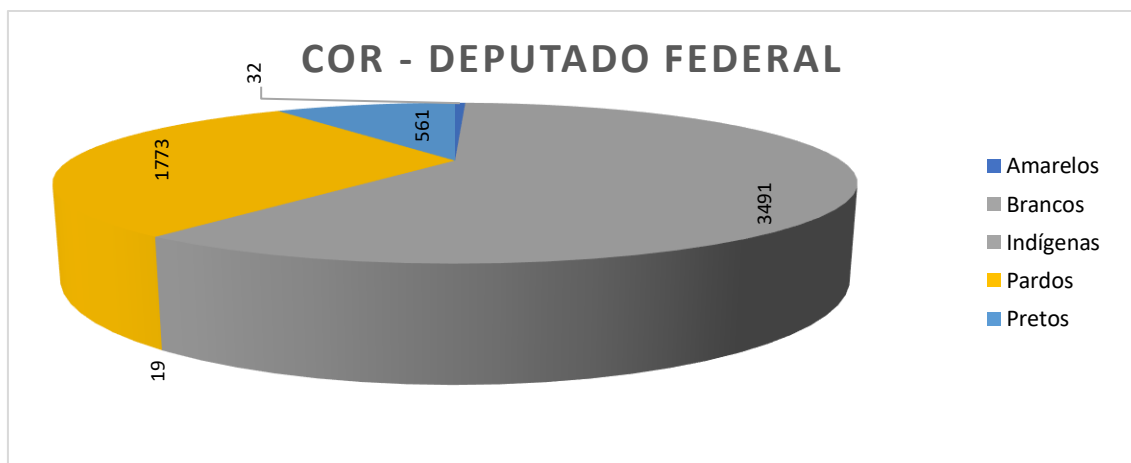
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

Nas candidaturas para Senador, de 165 candidatos, 131 eram homens e 34 mulheres.

Gráfico 08**Eleitos**

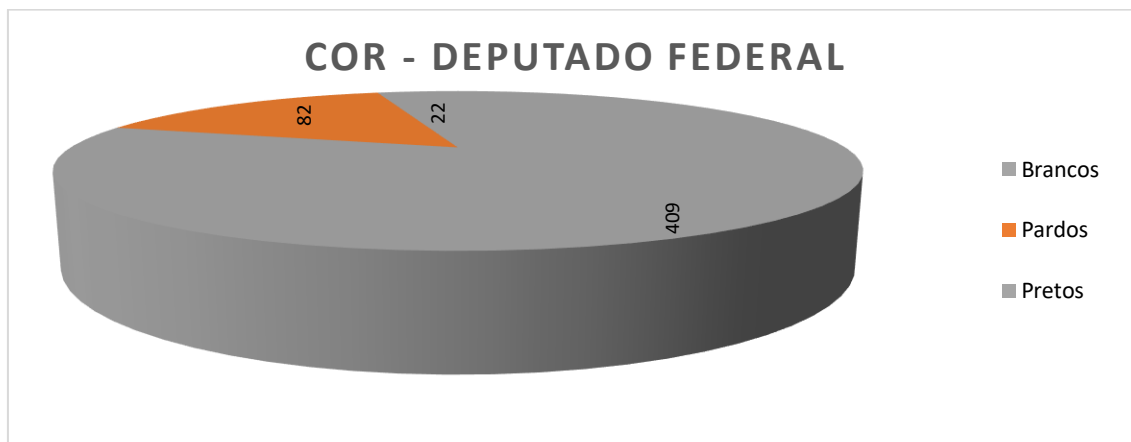
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

E os eleitos, de 27 candidatos, 22 eram homens e 05 eram mulheres. Fica nítido que tanto o número de candidaturas quanto o número de eleitos predominantemente são do sexo masculino nos dois cargos políticos.

Gráfico 09**Candidatos**

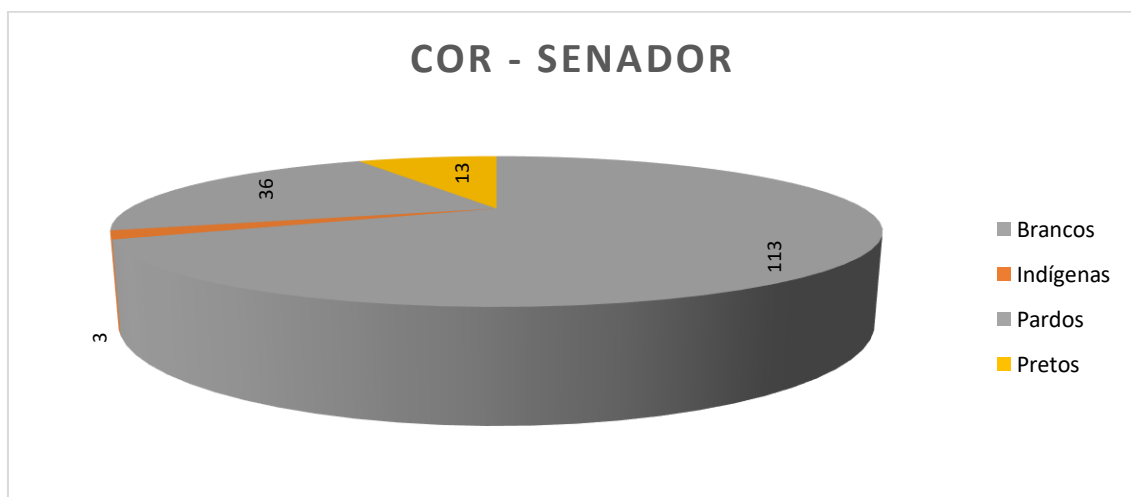
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

A respeito de como os candidatos e eleitos se autodeclararam para o cargo de Deputado Federal, de 5.876, 32 se consideravam como amarelos, 3.491 como brancos, 19 como indígenas, 1.773 como pardos e 561 como pretos.

Gráfico 10**Eleitos**

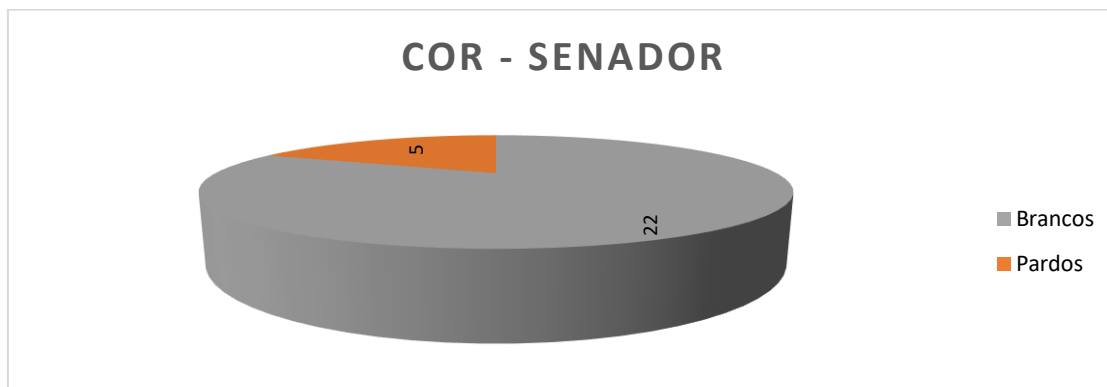
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

E dos 513 eleitos, nenhum era amarelo, 409 brancos, nenhum indígena, 82 pardos e 22 pretos.

Gráfico 11**Candidatos**

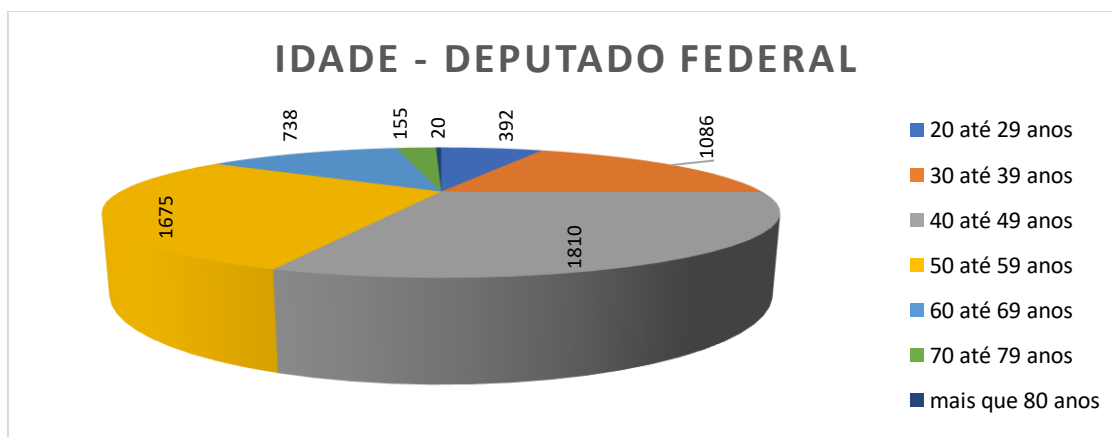
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

Para o cargo de Senador, de 165 candidatos, nenhum se autodeclarou amarelo, 113 como brancos, 3 como indígenas, 36 como pardos e 13 como pretos.

Gráfico 12**Eleitos**

Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

E dos 27 eleitos, nenhum era amarelo, 22 como brancos, nenhum como indígena, 05 como pardos e nenhum como preto.

Idade⁷**Gráfico 13****Candidatos**

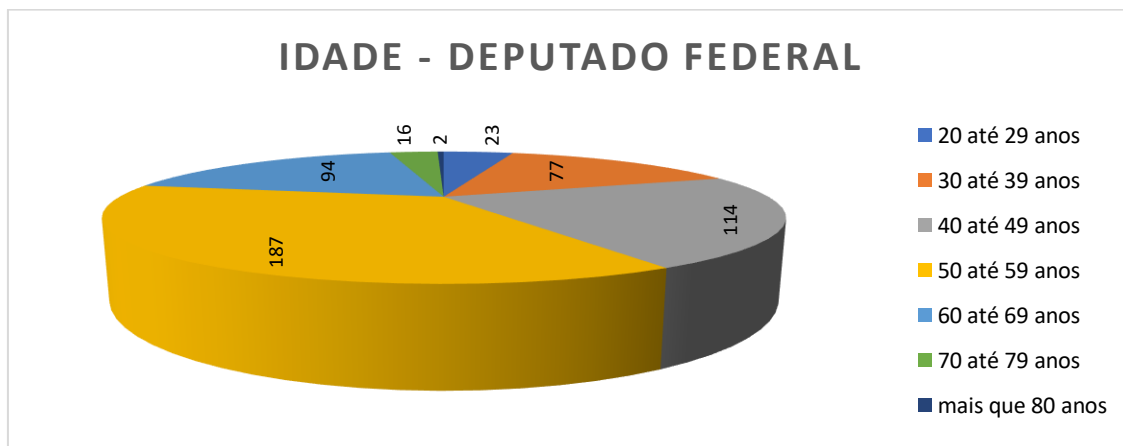
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

No que concerne à idade, para Deputado Federal, de 5.876 candidatos, 392 possuíam de 20 até 29 anos, 1.086 de 30 até 39, 1.810 de 40 até 49 anos, 1.675 de 50 até 59 anos, 738 de 60 até 69 anos, 155 de 70 até 79 anos e 20 com maior que 80.

⁷ É necessário considerar nesse tópico que os requisitos de idade de elegibilidade para os cargos tanto de Deputado Federal quanto de Senador influenciam nas estatísticas de candidaturas e eleitos. Para Deputado Federal, é necessário ter no mínimo 21 anos e para Senador, no mínimo 35 anos.

Gráfico 14

Eleitos

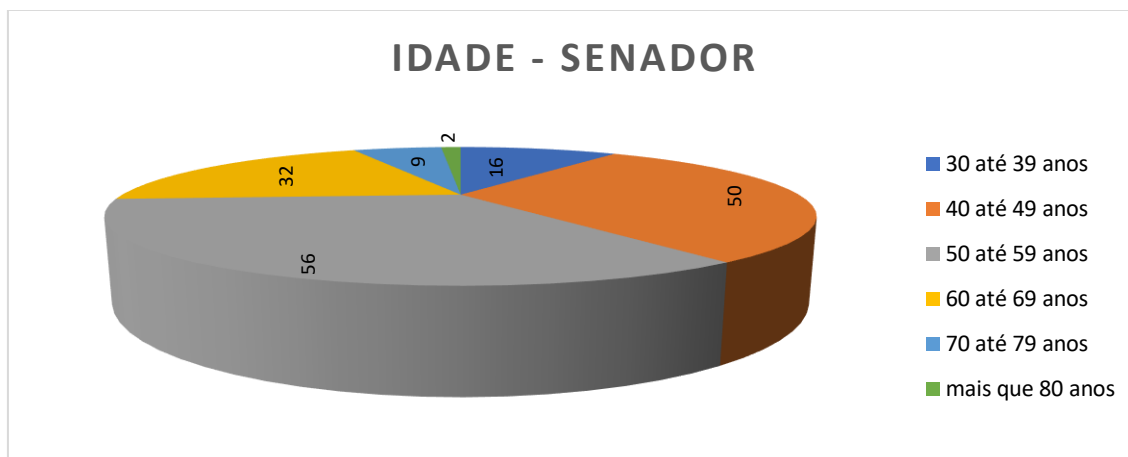


Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

Entre 513 os eleitos, 23 possuíam de 20 até 29 anos, 77 de 30 até 39, 114 de 40 até 49 anos, 187 de 50 até 59 anos, 94 de 60 até 69 anos, 16 de 70 até 79 anos e 02 com maior que 80.

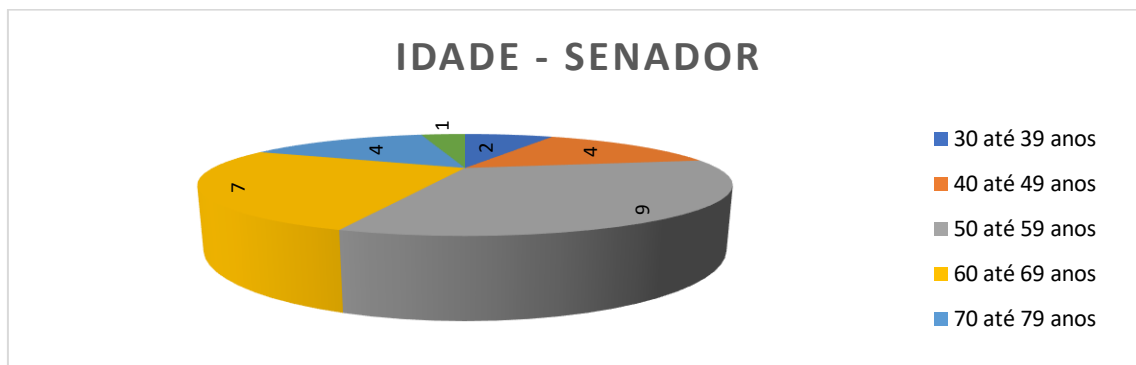
Gráfico 15

Candidatos



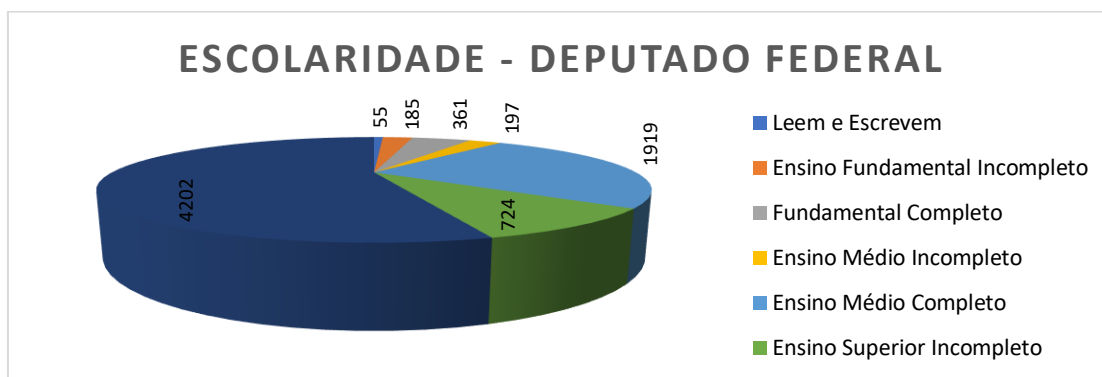
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

Para Senador, de 165, nenhum possuía de 20 até 29 anos, 16 de 30 até 39, 50 de 40 até 49 anos, 56 de 50 até 59 anos, 32 de 60 até 69 anos, 09 de 70 até 79 anos e 02 maiores de 80 anos.

Gráfico 16**Eleitos**

Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

Entre os eleitos, de 27, nenhum possuía de 20 até 29 anos, 02 de 30 até 39, 04 de 40 até 49 anos, 09 de 50 até 59 anos, 07 de 60 até 69 anos, 04 de 70 até 79 anos e 01 com maior que 80.

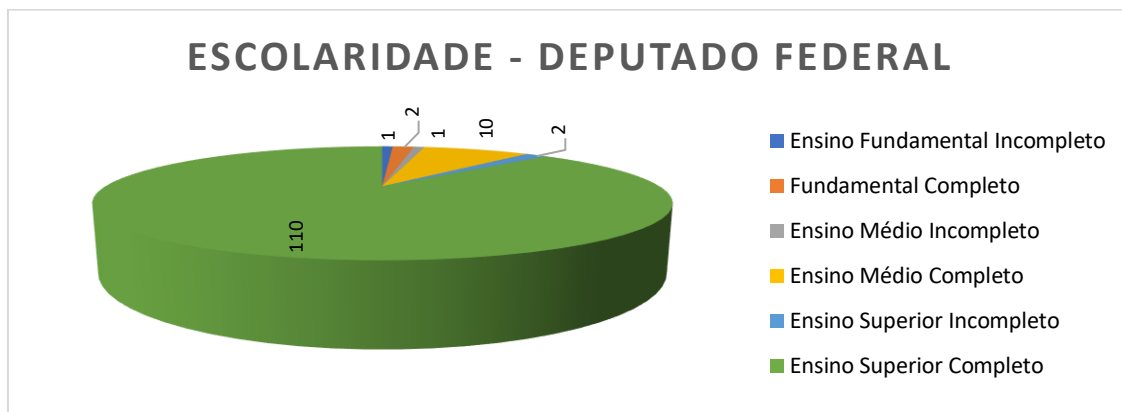
3.3 ANÁLISE DAS CANDIDATURAS DO ANO DE 2018**Escolaridade****Gráfico 17****Candidatos**

Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

Para o cargo de Deputado Federal, de 7.643 candidatos, 55 liam e escreviam, 185 possuíam o ensino fundamental incompleto, 361 o fundamental completo, 197 o ensino médio incompleto, 1.919 o ensino médio completo, 724 o superior incompleto e 4.202 somente o superior completo.

Gráfico 18

Eleitos

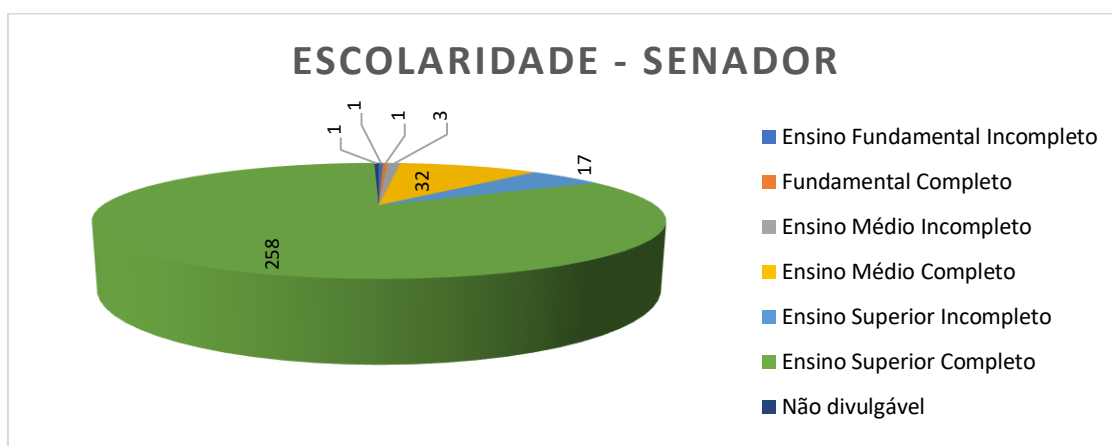


Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

No âmbito dos eleitos, 01 possuía o ensino fundamental incompleto, 02 o fundamental completo, 01 o ensino médio incompleto, 10 o ensino médio completo, 02 o superior incompleto e 110 o superior completo.

Gráfico 19

Candidatos

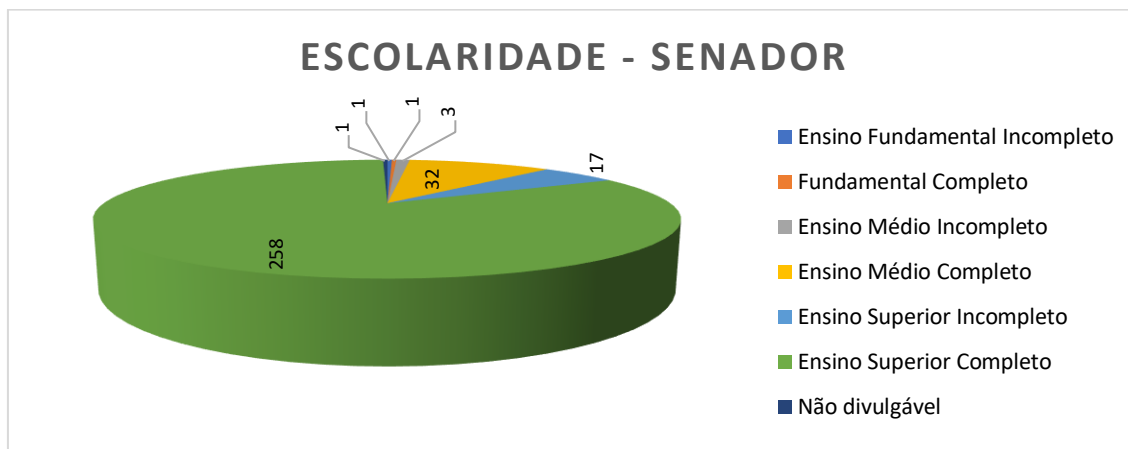


Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

Para Senador, de 313 candidatos, 01 não divulgável, 01 possuía o ensino fundamental incompleto, 01 o fundamental completo, 03 o ensino médio incompleto, 32 o ensino médio completo, 17 o superior incompleto e 258 o superior completo.

Gráfico 20

Eleitos



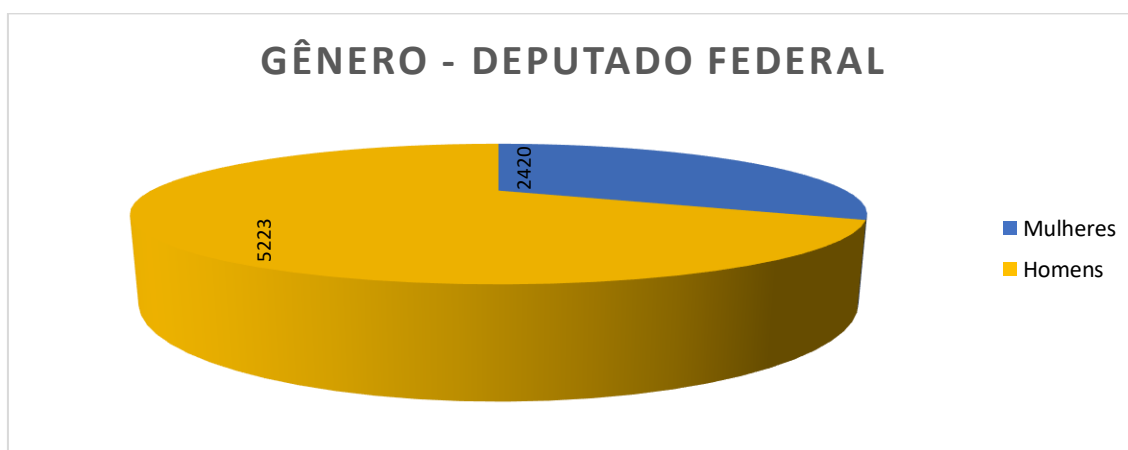
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

Em relação aos eleitos, de 53, 01 possuía o ensino fundamental incompleto, nenhum o ensino fundamental completo, nenhum o ensino médio incompleto, 08 o ensino médio completo, 02 o superior incompleto e 42 o superior completo.

Gênero

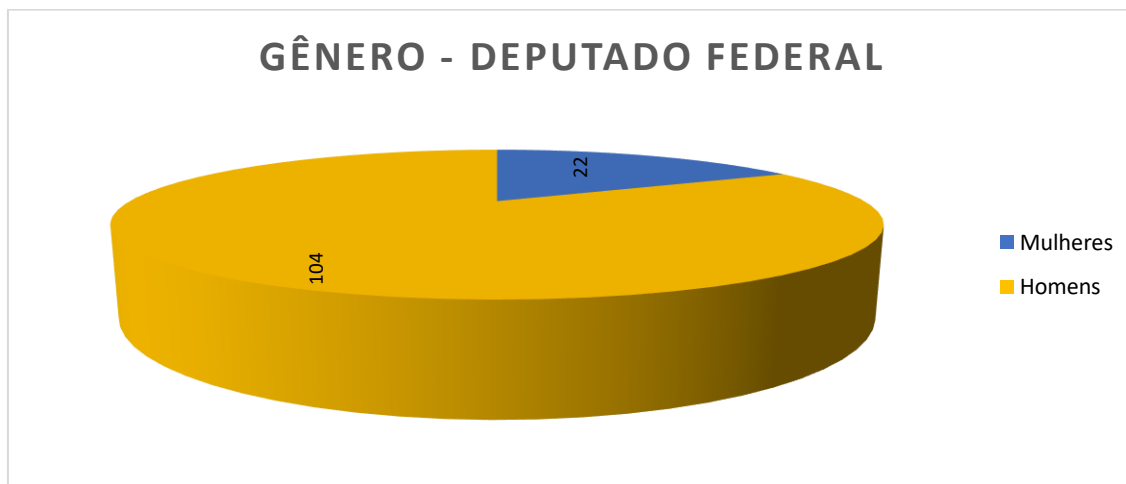
Gráfico 21

Candidatos



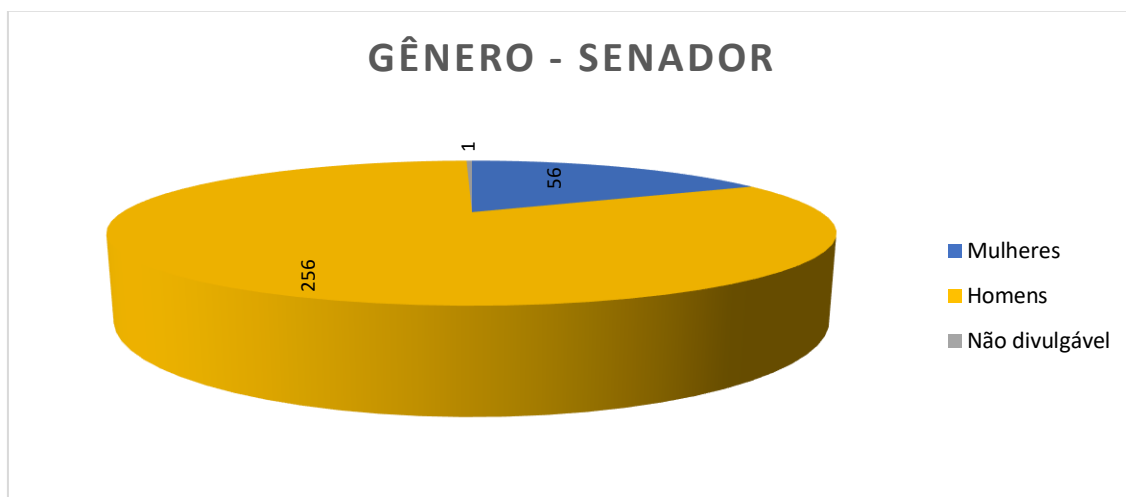
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

O gráfico abaixo demonstra que para o cargo de Deputado Federal: de 7.643 candidatos, 5.223 são homens e 2.420 são mulheres.

Gráfico 22**Eleitos**

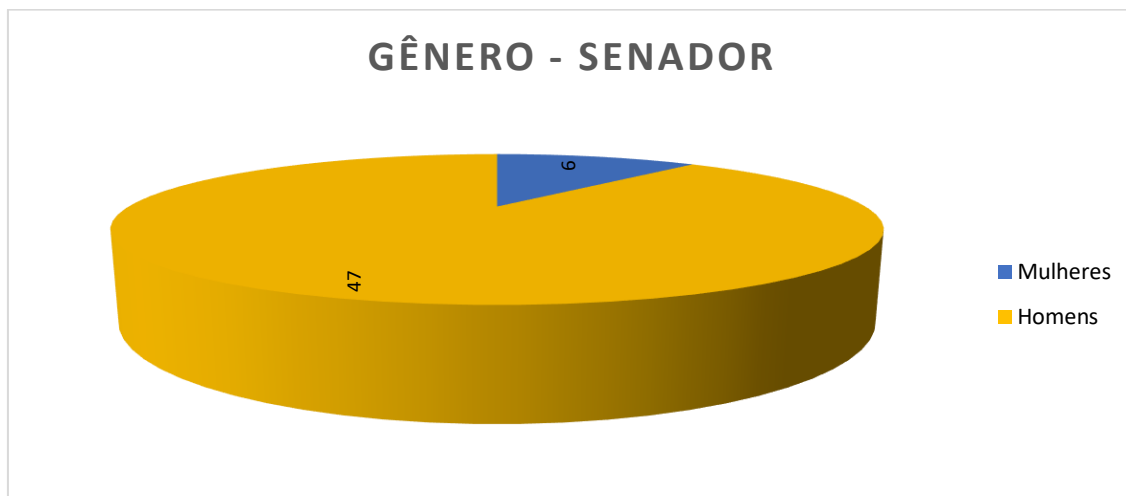
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

E dos eleitos, de 126 candidatos, 104 são homens e 22 são mulheres.

Gráfico 23**Candidatos**

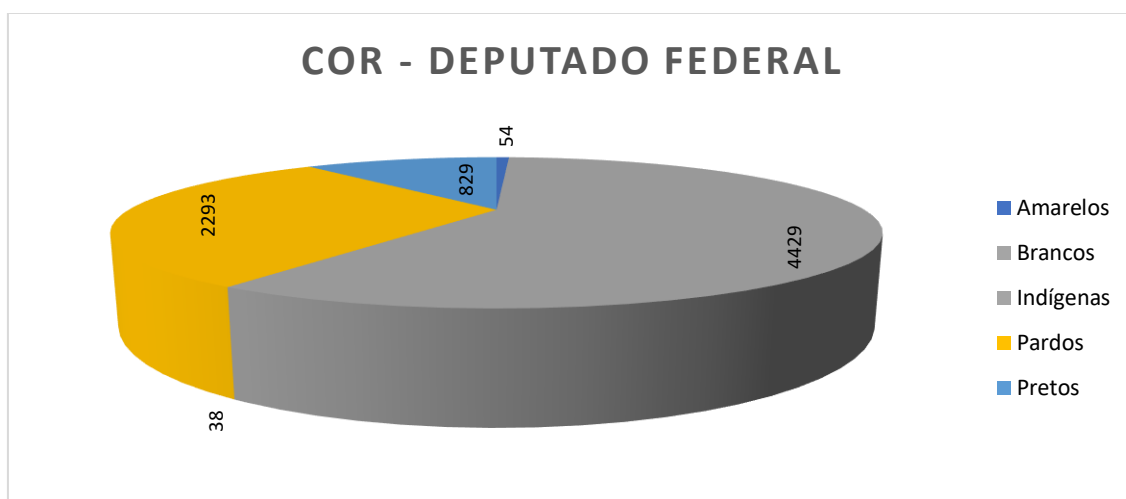
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

Para Senador, de 313 candidatos, 256 eram homens e 56 mulheres (01 não divulgável).

Gráfico 24**Eleitos**

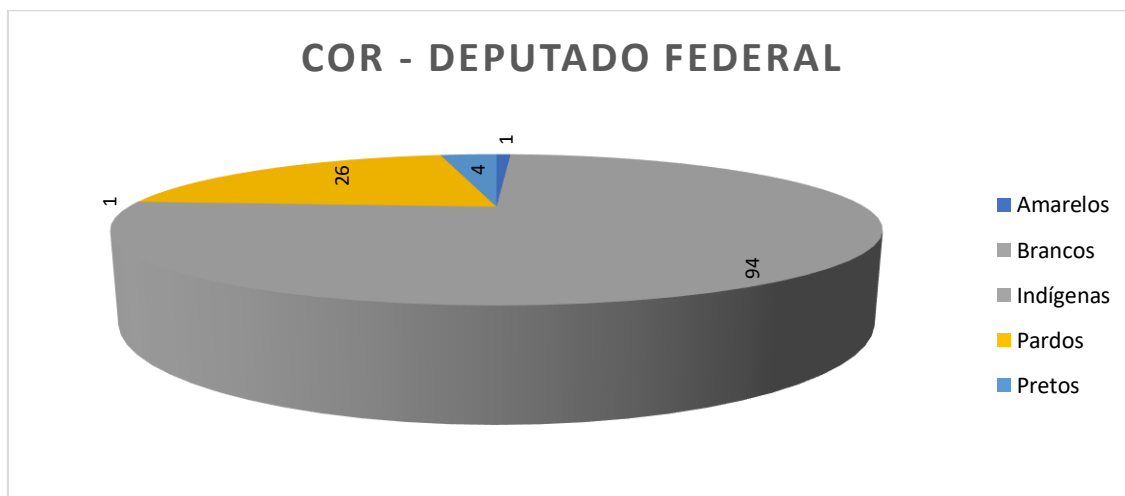
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

Entre os eleitos, de 53 candidatos, 47 eram homens e 06 mulheres.

Cor**Gráfico 25****Candidatos**

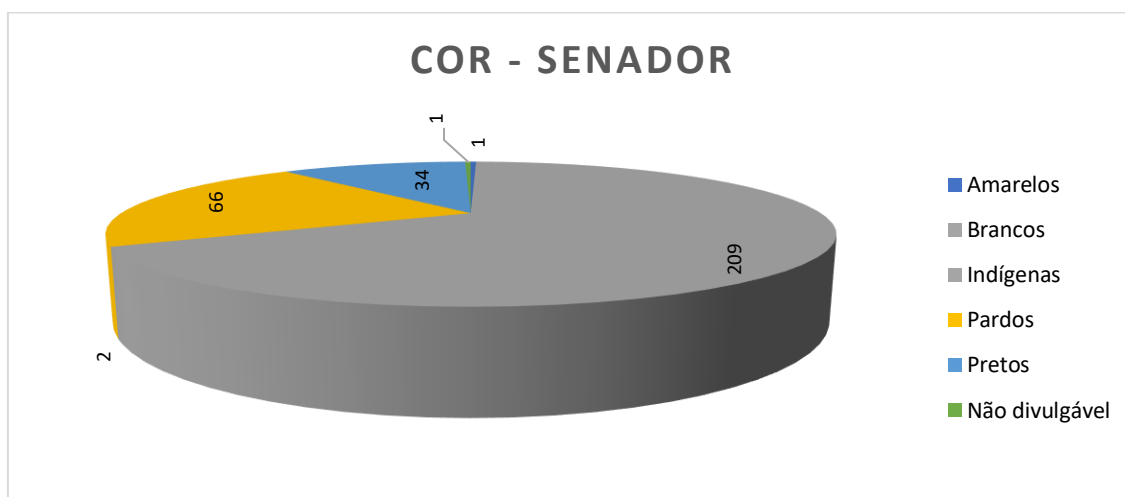
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

Em relação aos cargos para Deputado Federal, 7.643 candidatos, 54 são amarelos, 4.429 brancos, 38 indígenas, 2.293 pardos e 829 pretos.

Gráfico 26**Eleitos**

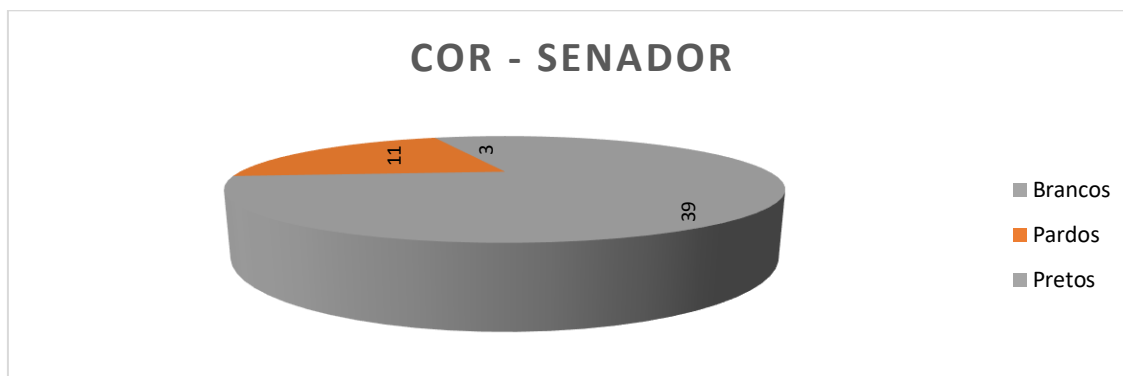
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

E os eleitos, de 126, 01 são amarelos, 94 brancos, 01 indígenas, 26 pardos e 04 pretos.

Gráfico 27**Candidatos**

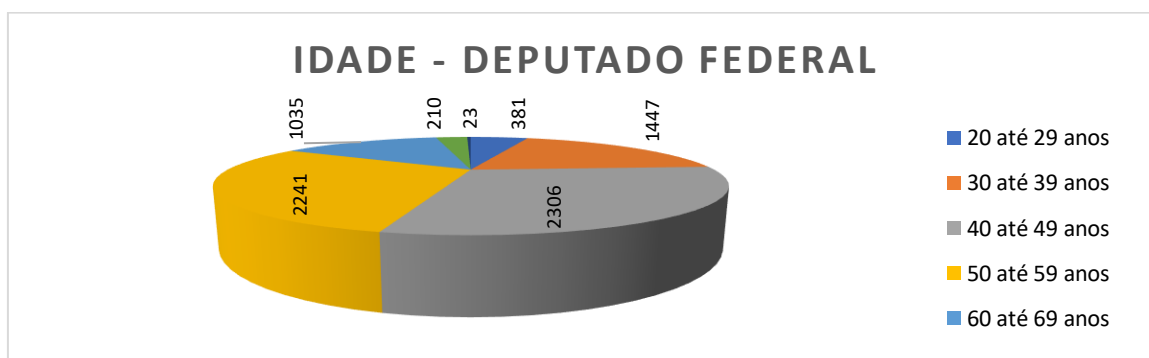
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

Em relação ao cargo de Senador, o gráfico abaixo demonstra que de 313, 01 são amarelos, 209 brancos, 02 indígenas, 66 pardos e 34 pretos (01 não divulgado).

Gráfico 28**Eleitos**

Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

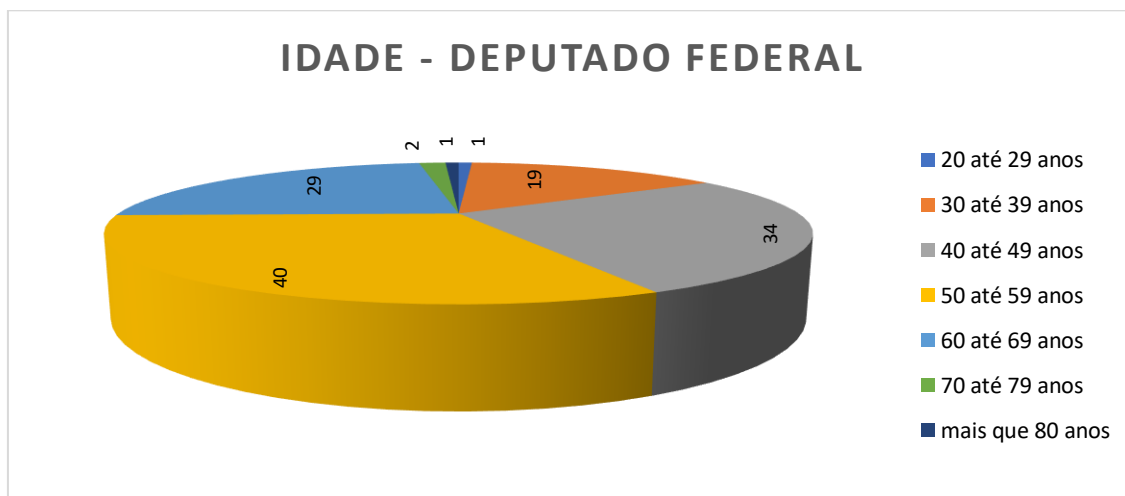
Os eleitos, de 53 candidatos, 0 são amarelos, 39 brancos, 0 indígenas, 11 pardos e 03 pretos.

Idade⁸**Gráfico 29****Candidatos**

Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

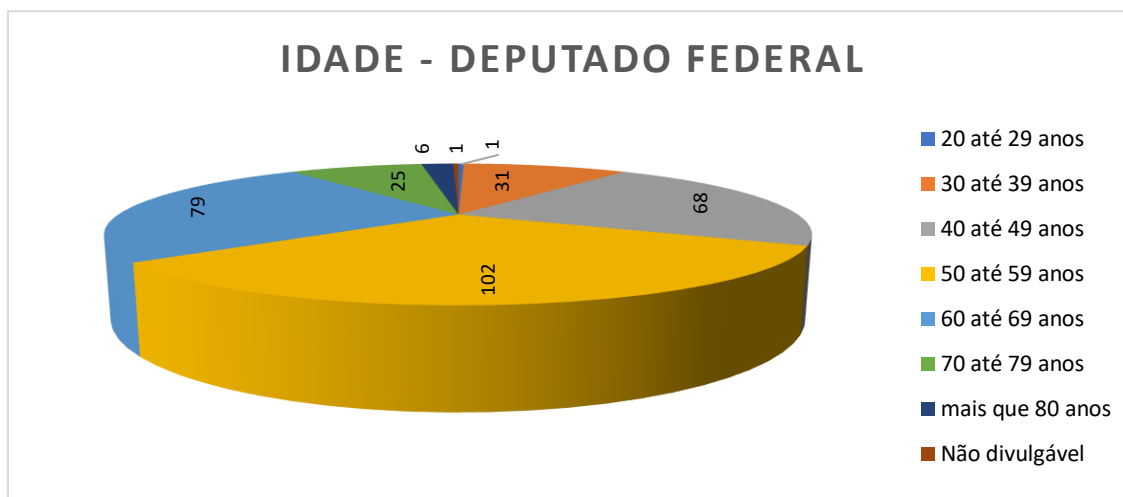
A respeito da eleição para Deputado Federal, de 7.643, 381 possuem de 20 até 29 anos, 1.447 de 30 até 39, 2.306 de 40 até 49 anos, 2.241 de 50 até 59 anos, 1.035 de 60 até 69 anos, 210 de 70 até 79 anos e 23 com maior que 80.

^{8 8} É necessário considerar nesse tópico que os requisitos de idade de elegibilidade para os cargos tanto de Deputado Federal quanto de Senador influenciam nas estatísticas de candidaturas e eleitos. Para Deputado Federal, é necessário ter no mínimo 21 anos e para Senador, no mínimo 35 anos.

Gráfico 30**Eleitos**

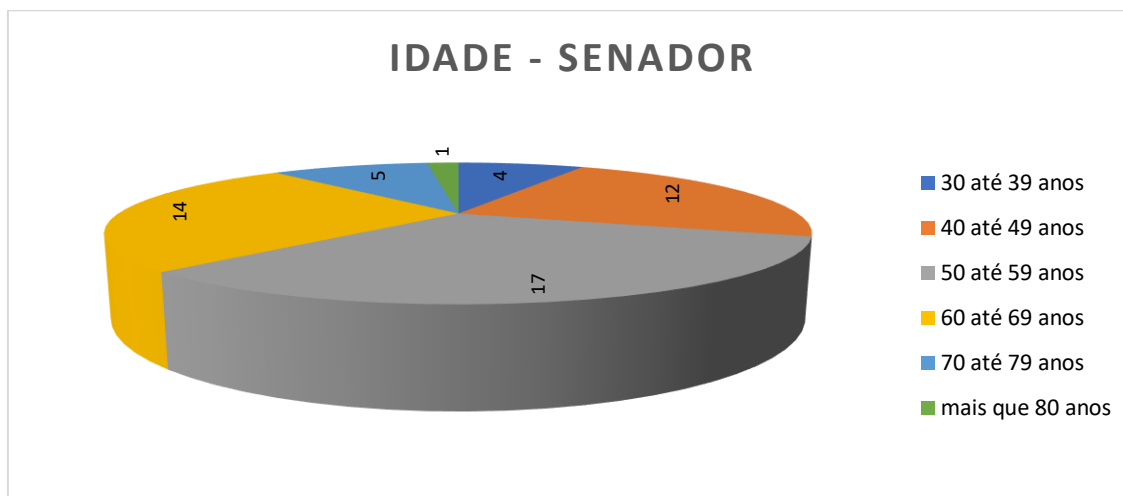
Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

Os eleitos, de 126, 01 possuem de 20 até 29 anos, 19 de 30 até 39, 34 de 40 até 49 anos, 40 de 50 até 59 anos, 29 de 60 até 69 anos, 02 de 70 até 79 anos e 01 com maior que 80.

Gráfico 31**Candidatos**

Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

Para Senador, de 313, 01 possuem de 20 até 29 anos, 31 de 30 até 39, 68 de 40 até 49 anos, 102 de 50 até 59 anos, 79 de 60 até 69 anos, 25 de 70 até 79 anos e 06 com maior que 80 (01 não divulgável).

Gráfico 32**Eleitos**

Fonte: site do Tribunal Superior Eleitoral

Os eleitos, de 53 candidatos, nenhum possui de 20 até 29 anos, 04 de 30 até 39, 12 de 40 até 49 anos, 17 de 50 até 59 anos, 14 de 60 até 69 anos, 5 de 70 até 79 anos e 01 com maior que 80.

Desse modo, ao se observar os gráficos nota-se que nas candidaturas de 2014 e 2018, os candidatos com ensino superior completo tiveram vantagem de votos sobre os demais. Por outro lado, candidatos do sexo masculino da faixa etária dos 40 até os 49 anos foram os preferidos do eleitorado para o cargo de deputado federal e para senador os candidatos do sexo masculino da faixa etária de 50 até 59 anos. Além disso, em ambos os anos candidatos brancos foram preferidos aos de demais cor.

Entretanto, o número de candidatas a senadoras diminuiu da eleição de 2014 para a de 2018, mesmo estando em vigor o projeto das cotas eleitorais para o gênero feminino. Outra diferença é que, para o cargo de Deputado Federal, a quantidade de candidatos pardos e pretos aumentaram na eleição de 2018, entretanto o número de eleitos diminuiu. Para o cargo de Senador, tanto pardos quanto negros tiveram maior sucesso eleitoral.

3.4 ANÁLISE DAS FRENTES TEMÁTICAS

Dentro da composição do Congresso Nacional se formam bancadas temáticas. As bancadas são organizações suprapartidárias que se articulam como grupos de pressão de

demandas comuns entre deputados (as) e senadores (as) e a ideia inicial é de que a união de forças a favor de determinadas áreas da sociedade se traduziria como um instrumento eficaz para alcançar os objetivos de determinados projetos em prol desses setores sociais.

O surgimento das primeiras bancadas parlamentares data dos anos de 1945 e 1964, principalmente durante o governo João Goulart (1961-1964) com a atuação da Frente Parlamentar Nacionalista. Após o período da ditadura militar, esses grupos ressurgiram durante a Assembleia Nacional Constituinte em 1986, incluindo grupos conhecidos no atual cenário político como o “Centrão” - que era o principal protagonista parlamentar da época -, a Bancada Feminina, Evangélica e Ruralista, tornando-se os mais antigos e consolidados grupos de interesse no parlamento nacional.

Entretanto, desde a Constituinte surgiram outras bancadas, que somaram no registro oficial mais de 100 bancadas no Congresso com temas variados como habitação, agricultura familiar, infraestrutura, trânsito, radiodifusão, entre outros.

O movimento informal de união destes grupos foi regulamentado a partir da 52ª Legislatura (2003-2007), a partir do Ato da Mesa Diretora No 69 de 10 de novembro de 2005. A partir deste Ato as bancadas foram, finalmente, reconhecidas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (passaram a ser chamadas de Frentes) (PINHEIRO, 2010, p. 88).

A iniciativa da formação desses grupos articuladores era uma ascensão política importante que poderia contribuir para uma grande contribuição ao equilíbrio ideológico parlamentar. Contudo, os membros dessas bancadas utilizam de seu poder para agradar somente o seu eleitorado e defender apenas os interesses que acreditam de forma pessoal, visando exclusivamente o posterior sucesso eleitoral.

O intuito da formação das frentes parlamentares no interior do parlamento nacional é promover a inclusão de variados temas como tentativa de unir esforços para dar encaminhamento e aprovar iniciativas legislativas que, por sua vez, possam favorecer os grupos aos quais estão ligados.

Mesmo que essas frentes tenham menos visibilidade que frentes de grupos mais bem organizados, é de suma importância discutir o papel dos grupos parlamentares ligados às minorias, na empreitada de tornar o Legislativo brasileiro mais receptivo às demandas de populações que sempre estiveram à margem do debate político. Apesar das minorias representarem quantitativamente grande parcela da população brasileira, historicamente

são grupos sociais cerceados de direitos políticos e de representação. É devido a essa trajetória de marginalização, que esses grupos são categorizados como minorias.

Levando-se em conta o interesse em discutir as possibilidades de inclusão de grupos minoritários da sociedade através destas organizações, é que o foco da nossa pesquisa foi direcionado a um conjunto de Bancadas e Frentes portadoras das características de defender os direitos dos grupos subalternizados.

3.5 FRENTE PARLAMENTAR FEMININA

A Bancada Feminina no Congresso Nacional reúne mulheres deputadas e senadoras eleitas para, através dessa união, defenderem propostas de melhorias à dignidade da pessoa humana.

O papel da Bancada Feminina é, portanto, representar as mulheres que existem naquele espaço. Trata-se, portanto, não de um coletivo organizado, mas de uma ocupação simbólica da Câmara por meio da qual, as mulheres se fazem lembradas. Com isso, a Bancada Feminina já cumpre um papel fundamental simplesmente por existir e por incentivar, assim, a política de presença [...] (PHILLIPS, 1995, p. 20).

Quando se observa a luta feminista no âmbito legislativo, vemos a busca por este instrumento como uma maneira de combate à violência de gênero, aqui visualizada através da opressão, exclusão, subordinação, discriminação, exploração e marginalização desses sujeitos históricos nos âmbitos institucionais e familiares.

O sistema de cultura de matriz patriarcal cristalizou-se como uma base fundamental “sobre a qual se assentam hierarquias de gênero nas sociedades contemporâneas, ativando restrições e desvantagens que produzem uma posição desigual para as mulheres” (BIROLI, 2016, p. 721).

Temas referentes à saúde da mulher e violência doméstica só passaram a ser discutidos após a entrada de representantes mulheres na política brasileira (BELLOZO, 2006). A existência de um coletivo preocupado com essas questões exerce certo grau de constrangimento aos demais representantes, seja em votações ou quanto à própria postura dos deputados, pois já não podem mais ignorar pautas referentes às mulheres.

O esforço das deputadas em se organizarem como Bancada Feminina também é notado ao se analisar os avanços da legislação que pune a violência contra a mulher e para a busca por uma maior participação feminina na política.

A maior presença de mulheres é uma questão de fundamental importância para a Bancada Feminina. Além da busca pela equidade de gênero dentro das Câmaras, o aumento no número de deputadas e senadoras eleitas poria fim ao “gueto feminino” que se formou no Congresso (PINHEIRO, 2007, p. 205).

As comissões parlamentares não possuem critérios fixos para a sua formação. Assim, presume-se que há regras informais de atribuição dos deputados (as) e senadores (as) para as bancadas através da preferência de cada parlamentar e atuação dos partidos políticos aos quais eles pertencem, com as frentes suprapartidárias sendo mediadoras de acordos.

As mulheres presentes nessas comissões são alocadas em temas sociais considerados femininos, pois como a política é predominantemente masculina, esse nicho é o menos requisitado pelos demais parlamentares. Acontece nas divisões dentro do parlamento brasileiro reprodução de estereótipos de gênero e divisão sexista do trabalho político ao destinar aos homens encargos com maior reconhecimento institucional.

No atual cenário político, a bancada feminina essencialmente é forçada a se resumir a temas de projetos de leis direcionados e relacionados às mulheres. Evidentemente que no começo da atuação política feminina após a Constituinte de 1988 e as leis de cotas foram um avanço para a proteção legislativa das mulheres. Entretanto, hoje, a sociedade civil não se encontra mais em posição de poder ou conseguir ignorar a presença das mulheres na seara política.

Resumir seus mandatos a temas exclusivos femininos limita a contribuição que as candidatas poderiam trazer a outros temas pertinentes ao país e também em relação à responsabilidade desses temas somente às parlamentares mulheres, sendo que a maior parte dos parlamentares são homens. Sem a adesão dos demais parlamentares, não será possível a aprovação de medidas legislativas protetivas do sexo feminino, já que poucas mulheres são eleitas; e deixar essa incumbência somente para elas faz com que os projetos não tenham tanta força política para se concretizarem.

[...] a mera presença de mulheres no parlamento, por mais necessária que seja, não representa capacidade igual de influência na formulação de políticas e na produção das representações do mundo social. A associação entre mulheres e os temas de menor prestígio no campo político, contribui para mantê-las em situação periférica e cobra, daquelas que ainda assim são capazes de ascender, o ônus de romper com as expectativas sobre seu comportamento (MIGUEL; BIROLI, 2011, p. 122).

O simples aumento no número de mulheres na política não é garantia de defesa dos interesses desse grupo, uma vez que a dedicação exclusiva à temática de gênero, poderia até mesmo comprometer seus mandatos (MATOS, 2010).

É necessária a ampliação da agenda política das parlamentares a outros temas que não apenas os sociais, como uma forma de romper com os “papéis de gênero” que se reciclaram no âmbito político. Porém, a baixa representação feminina é um problema que não pode ser ignorado, pois causa danos à recente e frágil democracia brasileira (MATOS, 2010).

[...] que a ausência das mulheres dos espaços decisórios da política institucionalizada no Brasil tem sido um fator determinante da pior qualidade do nosso processo democrático, da qualidade de atenção que é dada às políticas públicas, da qualidade da superação das persistentes desigualdades sociais que assolam o país: todos estes aspectos têm, claramente, um impacto claro das dimensões de gênero, etárias, de raça etc. que temos muitas dificuldades em enxergar. O processo de inserção política das mulheres e mesmo da representação política precisa ser questionado pelo viés de gênero: um jogo político-representativo que se faz - como o de hoje - na quase ausência das mulheres de seu cenário pode ser pensado como um elemento comprometedor de nosso atual estágio de consolidação democrática e também de todo o processo de desenvolvimento do país. Este é um espaço que necessita das contribuições fundamentais das mulheres organizadas (MATOS, 2010a, p.18).

Temas considerados como mais importantes ou mais difíceis costumam estar presentes nas pautas dos políticos masculinos, fazendo com que as temáticas associadas às parlamentares não contribuam para a ascensão das mulheres a posições de maior poder institucional.

Assim, enquanto os homens formulam suas agendas de acordo com suas preferências, as mulheres se veem desafiadas a enfrentar estereótipos adotando temas gerais, ou então a conformarem-se

com suas posições onde os autores chamam de “gueto feminino na política masculina” (MIGUEL; BIROLI, 2010, p. 123).

Em vista disso, a presença numérica de mulheres na política, não só como candidatas, mas também eleitas, é de suma importância, pois poderia impedir esse isolamento temático.

O problema não é especificamente o baixo número de mulheres nos parlamentos, mas sim, a baixa presença de um grupo que representa hoje a maioria da população. A baixa representação de um grupo, que por muito tempo teve o direito à participação e à representação política negado, como consequências da dominação masculina (PHILLIPS, 1995, p. 17).

O mínimo de mulheres em uma esfera majoritariamente masculina permitiria maior liberdade de elaboração de agendas das parlamentares, ultrapassando a ideia de que elas estão representando interesses unicamente femininos (SANCHEZ, 2014). Embora seja possível notar maior envolvimento com outras áreas temáticas por parte das deputadas, a pressão para que atuem diante de temáticas sociais ainda existe, conforme citado.

O trabalho e o papel das representantes no Congresso Nacional não diferem das atividades de qualquer outro parlamentar. É claro que há uma diferenciação hierárquica devido à existência de monopólios masculinos construídos ao longo do tempo, resultando em homens ocupando posições de poder como presidência da mesa diretora, participação hegemônica em comissões e desempenho no cargo de liderança partidária.

Nessas funções, a presença feminina é escassa, demonstrando uma espécie de divisão do trabalho por gênero. O empenho das mulheres, na defesa de causas consideradas típicas do espaço feminino, tais como legalização do aborto, violência contra a mulher, exploração sexual, minorias, política de cotas e violência doméstica, sugere também a repartição de funções por gênero no âmbito do trabalho parlamentar. Trata-se de uma diferenciação não legalizada, mas incorporada como espécie de hábitos vigentes no cotidiano parlamentar.

3.6 FRENTE PARLAMENTAR EM DEFESA DA CIDADANIA

A Frente Parlamentar em Defesa da Cidadania é uma iniciativa da 52ª Legislatura (2003-2007), mas não sempre sendo reconhecida com esta mesma designação.

Inicialmente intitulada Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual, foi criada em outubro de 2003, tendo como objetivo a formulação de ações que combatessem a homofobia e articulassem a apresentação de iniciativas legislativas de interesse da comunidade LGBTQIA+.

Desde o seu início, a organização dessa bancada contou com forte presença dos movimentos sociais correlatos. A escuta das demandas do movimento LGBTQIA+, principalmente através da interlocução estabelecida com a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (ABGLT), deu-se através do Projeto Aliadas. O Projeto Aliadas formulou um Termo de Adesão à Frente com o qual os ativistas do movimento costumavam percorrer os gabinetes da Câmara e do Senado, angariando as adesões e colhendo as assinaturas.

De outra maneira, o Projeto de Lei 5003/01 pode ser considerado como o “carro chefe” da atuação da Frente desde o seu começo. A primeira vez em que o Congresso discutiu mais intensamente um projeto voltado para a comunidade LGBTQIA+ foi no plenário da Câmara dos Deputados.

De autoria da deputada Iara Bernardi - PT/SP, o PL dispõe sobre a criminalização da homofobia, sendo foco de inúmeros debates no Congresso e na sociedade civil. O texto amplia as leis que já proíbem a discriminação - mas que se restringem a raça, cor, etnia, religião e procedência nacional - para também tipificar como crime o preconceito por gênero, sexo, orientação sexual e identidade de gênero.

A demanda pela criminalização da homofobia era, há algum tempo, uma das principais bandeiras dos grupos LGBTQIA+. O projeto de lei foi proposto em 2001 e somente em 2019 foi aprovado pelo sistema bicameral, somando assim, 18 anos de luta daquela frente.

A questão dessa frente parlamentar envolve bastante o papel dos líderes partidários, fundamentais para a definição se um projeto entrará na agenda de discussões do plenário. O que costuma ocorrer é a falta de força política suficiente no plenário, visto a oposição da Frente Parlamentar Evangélica, que entravam a maioria dos projetos voltados à população LGBTQIA+, os quais não são apreciados até o seu definitivo arquivamento ao final da legislatura.

Pode-se observar no Congresso Brasileiro um comportamento atrelado à moral religiosa - principalmente de religiões cristãs, sobretudo católica e evangélica - que impedem o trâmite das demandas deste grupo no legislativo. As chamadas bancadas

evangélica e católica têm sido cada vez mais presentes na oposição à concessão de direitos às minorias, às mulheres e à comunidade LGBTQI+.

Isto é, a Igreja Católica tem operado com forte atuação, formando entraves em questões como: pesquisas genéticas, aborto, casamento e adoção de crianças por casais homossexuais, bem como houve uma crescente do conservadorismo moral religioso com protagonismo dos evangélicos pentecostais, que se encontram na disputa pela moralidade pública para controle dos corpos, comportamentos e vínculos primários (ALMEIDA, 2017, p. 34).

Diante dos numerosos membros das Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas, que carregam em sua referência teórica a moral religiosa ao votar nas decisões destes órgãos, os embates políticos vistos na casa do povo têm sido um exemplo de como representantes de diversas igrejas cristãs, conjuntamente a outros parlamentares, utilizam seus preceitos religiosos para a tomada de decisões no Congresso. É válido assinalar que, no que tange aos evangélicos pentecostais, “[...] eles têm demonstrado forte capacidade de indução do voto, mais do que qualquer outra religião no país” (ALMEIDA, 2017).

Uma característica marcante da frente é o fato de que a maior parte de suas lideranças e daqueles que participam mais ativamente na defesa dos direitos dessas minorias, são mulheres. Historicamente, as mulheres têm reivindicado para si as demandas de outros grupos em situação de opressão, como é o caso da comunidade LGBTQIA+.

Há uma tendência em atender à população mais carente e mais excluída do centro econômico do país, que tem pouco acesso à renda produzida ou aos direitos sociais. As noções de partilhamento de experiências, nesse caso, colocam as mulheres - um dos grupos que vivenciam processos fortes de exclusão, especialmente no campo político - em situação de proximidade daqueles grupos que vivenciam tal situação a partir de outro ponto no espaço social. Constituem-se, assim em defensoras de seus interesses e necessidades na Câmara (PINHEIRO, 2006 p. 38).

A inexistência de parlamentares que se identificam com o grupo é salientada como um dos obstáculos mais veementes à atuação da Bancada. Esses grupos, no entanto, são atendidos como demandas secundárias a esses mandatos, fazendo com que os processos de tramitação de iniciativas legislativas e as atividades da Frente sejam escassos.

3.7 FRENTE PARLAMENTAR RACIAL

Apesar de compartilharem do problema de sub-representação, negros e mulheres não tiveram, institucionalmente, a mesma atenção e tratamento, considerando que o projeto de lei para “cotas raciais” na política passou por comissão especial da Câmara dos Deputados e da Comissão de Constituição e Justiça, mas nunca foi à votação no plenário.

Outra implicação importante do pluralismo descritivo da representação é a de criar, e não necessariamente de garantir, condições para que assuntos relevantes em matéria dos direitos dos negros tenham visibilidade nas esferas públicas decisórias, especialmente porque se trata de grupos historicamente sub representados no sistema político.

É de suma importância o reconhecimento institucional e político dos grupos subalternos, como forma de engajamento na vida pública e modificação do status quo, como possibilidade de novos direitos a partir de novos grupos morais (HONNETH, 2009). Também se faz necessário não apenas o reconhecimento, mas de condições legítimas de redistribuição social da esfera pública, ao passo em que a mera existência de alguns representantes dessas minorias políticas não se correlaciona com a modificação do cenário atual (ALMEIA, 2017).

Pontua-se algumas razões que resultam na sub-representação desse grupo social: os obstáculos enfrentados dentro dos próprios partidos que investem menos recursos em candidaturas de negros, principalmente se forem mulheres negras; baixo capital econômico, dificuldades referentes ao capital educacional que poderia favorecer ampliação das redes de relacionamentos e de conhecimentos específicos (ESPÍNOLA, 2021).

Por último, salienta-se o caso das mulheres negras. Nessa situação, acrescenta-se a complexa estrutura social em relação às condições de gênero, raça e classe, que envolvem desde a dupla jornada até os aspectos relativos à violência simbólica. Como um exemplo, pode-se citar a educação normativa colonial e patriarcal, reprodutoras de estereótipos que afixam grupos a certos lugares sociais, reduzindo expectativas das potenciais candidatas e dos agentes que fazem os filtros e seleções das candidaturas, excluindo ou reduzindo as chances daquelas de ocuparem espaços de poder com elevado grau de competitividade.

Para tentar mudar o cenário das sub-representações, criou-se o Projeto de Lei n. 4041/20, o qual prevê que os partidos políticos reservem cotas mínimas para candidaturas de afro-brasileiros nas eleições para o Poder Legislativo, incluindo os pleitos para a

Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais.

De acordo com o projeto aprovado pelo sistema bicameral e válido a partir das eleições de 2022, o número de candidaturas de autodeclarados negros será igual ou equivalente à proporção de pretos e pardos na população da unidade da Federação, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Além disso, o texto assegura recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, conhecido como Fundo Eleitoral, do Fundo Partidário e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV para as candidaturas de pretos e pardos.

O relator - ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso - ressaltou que a aprovação do projeto é um momento importante na história do Tribunal e do país ao combater o racismo, indicando que a história do Brasil foi e é escrita com tintas de todas as cores. Ao endossar esse tipo de ação afirmativa, a Justiça Eleitoral procura reparar injustiças históricas trazidas pela escravidão, assegurando a igualdade de oportunidade ao possibilitar que negros alcancem posições públicas de destaque e sirvam de inspiração e de motivação para os jovens que com eles se identificam.

O peso das desigualdades sociais parece retroalimentar as desigualdades na política. Do ponto de vista normativo, a diversidade racial e de gênero no espaço institucional da política tem implicações importantes para a quebra de estereótipos herdados das visões coloniais do poder.

Por conta do elemento aristocrático das democracias representativas, as chances de sucesso eleitoral de qualquer candidato estão condicionadas à capacidade de acesso a um dado grupo social e a uma elite política detentoras de candidatos competitivos nos pleitos. Não basta apenas que uma parte considerável das candidaturas seja de não brancos ou que as desigualdades prejudiciais a eles sejam pequenas para a maioria dos candidatos.

4 ELITES POLÍTICAS BRASILEIRAS versus TENTATIVAS DE INCLUSÃO POLÍTICA

4.1 AS ELITES POLÍTICAS

Para o sociólogo alemão Robert Michels (1876-1936), mesmo em um regime democrático existe uma tendência oligárquica, pois a democracia está ligada diretamente com organização e organização está ligada à oligarquia. Qualquer tipo de organização possui inclinações aristocráticas que se manifestam de forma bastante expressa. “O comando por uma elite, ou oligarquia, é inevitável como regra dentro de qualquer organização, como parte das suas necessidades táticas e técnicas” (MICHELS, 1978, p. 7-8).

Diante desse pensamento, habitualmente existirá um grupo de dominadores e um grupo de dominados, um grupo de governantes e outro de governados, independente do contexto social ou político. De acordo com essa ideia, os primeiros grupos serão compostos por uma minoria que dominarão as funções públicas e desfrutarão de inúmeras vantagens, enquanto os segundos grupos, compostos pela maioria, serão comandados mesmo que de forma politicamente incorreta.

Nesse ponto, constrói-se o que se denomina de “elite do poder”, sendo esta composta por indivíduos que transcendem o ambiente dos homens comuns por causa da posição a qual pertencem (MILLS, 1981, p. 12). Por isso, são tomadores de decisões que geram grandes consequências já que, geralmente, comandam as principais hierarquias e organizações da sociedade moderna.

As elites se associam por diversos fatores, como financeiros ou de natureza psicológica e pessoal, como semelhança de pensamentos, origem social comum, educação similar, laços de parentesco ou de amizade, troca de favores etc. “A elite é constituída de pessoas de caráter e energia superiores” (MILLS, 1981).

A teoria das elites defende que, em toda a sociedade, sempre há uma minoria que detém o poder, de várias maneiras, contrastando com uma maioria que não tem acesso a poder algum. Ao redefinir esta mesma teoria, os autores colocam o poder político nas mãos de um círculo restrito de pessoas, que têm o poder de tomar e

impor decisões a todos os membros do grupo, mesmo recorrendo a coerção, em última instância, através da força (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 385).

Conclui-se que a elite é um grupo social composta por indivíduos de qualidades superiores ou possuidores de recursos facilitadores e que dispõem de poderes político e econômico. Esse fato é comum em todas as sociedades em que existe uma minoria que domina, manda e possui todas as vantagens provenientes desta dominação, e uma maioria dominada que obedece, seja por coerção ou por desejo condicionado, havendo uma restrita possibilidade de mobilidade social, em que alguns poucos dominados com capacidades superiores podem chegar a fazer parte do grupo dos dominadores.

No caso das elites brasileiras, é importante observar que há uma ruptura com a ilusão de que toda corrupção surgiu já em seio político. “Em a “elite do atraso” através de analogia ao narcotráfico, os políticos seriam apenas os "aviõezinhos" enquanto a verdadeira corrupção corre em meio às elites econômicas (SOUZA, 2018)”. Dessa forma, para Jessé de Souza combater a verdadeira corrupção seria combater as elites do dinheiro.

A mídia no mundo todo repete, reproduz e amplia esse tipo de percepção, como se fosse conhecimento real e incontestável. Afinal, ela não produz conhecimento. Apenas distribui e eventualmente, como no nosso caso, em um contexto de total desregulação de seu trabalho, enfatiza alguns aspectos e encobre outros tantos de acordo com seus objetivos comerciais e políticos. (SOUZA, 2018, p. 17-18)

Devido o processo de dominação das elites, aconteceu a naturalização do discurso de que somente no Estado ocorre corrupção através da disseminação de ideias dominantes ao logo da história brasileira. A escravidão e o viés antipopular são os elementos viabilizaram a articulação desenfreada das elites sobre os interesses públicos.

A tática que as elites mais utilizam é a culpabilização do Estado, de seus governantes e das minorias. O grupo dominante dita as ideias dominantes, e por meio das mídias, reproduzem e ampliam essas ideias como se esse conhecimento fosse real e incontestável. Esse processo nunca deixou de ocorrer na história brasileira, mas em períodos específicos tornam-se mais evidentes.

Quando se refere ao termo “elite” agregado da palavra “política”, seu significado passa a referir-se ao mundo do poder. Caracteriza-se assim aqueles que possuem, entre

suas características, algumas que lhes conferem a capacidade de conduzir a vida política das comunidades a qual pertencem. Conhecimento, riqueza, prestígio, poderio militar, desenvolvimento tecnológico, lugar de nascimento, competição pública e, também, mérito são as principais fontes de poder das elites políticas em todo o mundo.

No interior das organizações partidárias, mesmo das que se julgam socialistas e democráticas, criam-se, inevitavelmente, oligarquias. Para confirmar isso, basta se observar as organizações políticas brasileiras, partidos e sindicatos, onde os mesmos dirigentes as comandam há décadas. O principal fato da vida política é uma permanente disputa entre oligarquias (MICHELS, 1978).

As massas eram incompetentes e despreparadas para tomarem decisões políticas por elas mesmas. Dessa forma, delegavam tais funções para representantes. Esses representantes, ao operarem profissionalmente as organizações partidárias, acabavam desenvolvendo interesses que se diferenciavam dos interesses da sua base política procurando, inevitavelmente, sobreporem-se a ela (MICHELS, 1978).

Diante de tais circunstâncias, o autor acreditava que a democracia como um governo direto das massas também não seria possível, mas seria possível um sistema no qual as oligarquias poderiam ser controladas evitando-se que exercessem o controle absoluto da política.

A nomenclatura “estamento burocrático” é mais apropriada do que “elites políticas” para descrever o caso brasileiro. O “estamento burocrático” seria composto por indivíduos com interesses e direcionamentos próprios, de modo não necessariamente subordinado às singularizações sociais verificadas no campo econômico (FAORO, 1979).

Além disso, o caráter estamental direciona para uma estrutura mais rígida de desigualdade e privilégios. A circulação das camadas mais baixas para as camadas superiores é bastante limitada e restrita e, geralmente, as mesmas famílias tendem a se perpetuar no poder. O caráter tendencialmente centralizado e patrimonialista do Estado brasileiro e percebe os governantes como principais agentes do processo de modernização do país (FAORO, 1979).

As instituições políticas brasileiras incorporaram determinados princípios próprios de um capitalismo moderno; os quais, por sua vez, pareceriam expressar uma relação paradoxal com alguns dos traços culturais ainda preponderantes no país, oriundos em parte de uma herança colonial ibérica. Fala-se de uma “modernização conservadora”, implementada de cima para baixo (ou seja,

conduzida mais pelo Estado do que pela sociedade civil) (HOLANDA, 1995, p.30).

É possível identificar, no pensamento político brasileiro, a existência de uma dicotomia básica: a que opõe os que dão maior peso ao Estado ou à sociedade na interpretação do país. De um lado, a situação chamada de tradição privatista. Essa tradição enfatiza o poder privado dos grandes proprietários territoriais diante do Estado como marca principal da sociedade e da política brasileiras – e como origem dos males do nosso país (CARVALHO, 1998, p. 140).

De outro lado, está a linha que privilegia, como elemento fundamental do processo histórico brasileiro, o peso do Estado a moldar a sociedade. Um precursor desse tipo de interpretação é Tavares Bastos que, durante o Império, já denunciava “a onipotência do Estado”.

No contexto da realidade brasileira, a questão do “país real”, é marcada pelo que ele chama de classificação da sociedade e da política. A adaptação do colono português ao meio americano teria levado à sua ruralização. O principal meio para que isso ocorresse teria sido o latifúndio; mundo em miniatura, onde não haveria espaço para a solidariedade social (VIANNA, 1987).

Na ação do Estado, reside a única chance de integrar a nação. De uma forma geral, o Estado, para Vianna, tem a importante missão de neutralizar o “espírito de clã” prevalecente na política, promovendo a integração da nação e superando o abismo entre país real e país legal (VIANNA, 1987).

Uma das principais questões na área do direito público, especificamente, nos limites da teoria geral da Constituição é a investigação acerca dos fatores concernentes à concretização do texto constitucional frente à realidade social a que se destina. O problema ganha relevância especial se observarmos que o fenômeno da falta de suficiente concretização constitucional afigura-se com maior frequência nos chamados países periféricos, provocando um desvio no curso de relacionamento entre o texto constitucional e a realidade social.

Com grande frequência toma-se conhecimento de violações à ordem jurídica vigente, muitas vezes tendentes a particularizações casuísticas que acabam por levar a realização dos direitos constitucionalmente garantidos ao descrédito.

Pode-se, dessa forma, constatar a construção de uma perspectiva de mundo bastante peculiar, onde a solução para a problemática político-institucional brasileira

estaria intimamente vinculada à adoção de uma postura cujo “realismo” político sobrepusesse o “idealismo” então vigente (VIANNA, 1987).

Somos ainda um povo em fase elementar de integração social; temos uma estrutura extremamente fragmentária, dispersa, pulverizada em miríades de pequenos grupos patriarcais, que cobrem por inteiro o nosso território (VIANNA, 1987, p. 15).

Criticando os paradigmas constitucionais que não se ajustavam a uma visão “objetiva” e “realista” da sociedade brasileira, Vianna denunciava o caráter utópico do pensamento político brasileiro, que se encontrava invariavelmente atrelado a esquemas institucionais inspirados em doutrinas estrangeiras.

Uma tal postura representaria a fuga da realidade brasileira. O discurso de Vianna, no entanto, apesar de reconhecer as problemáticas da atuação da elite no contexto estatal, pode ser deturpado e entendido de forma equivocada a um propósito da viabilização de um Estado autoritário (VIANNA, 1987).

Ante o exposto sobre as elites na seara política, é necessário observar os problemas causados pela manutenção da prevalência do interesse de poucos. O primeiro a ser discutida é a desigualdade social.

A desigualdade social, chamada também de desigualdade econômica, é um problema social presente em todos os países do mundo. Ela decorre, principalmente, da má distribuição de renda e da falta de investimento na área social, como educação e saúde. Desta maneira, a maioria da população fica à mercê de uma minoria que detém os recursos, o que gera as desigualdades (BEZERRA, 2019, p. 30).

As desigualdades sociais podem acontecer de diversas maneiras e as desigualdades mais observadas no Brasil, são as Desigualdades de Gênero, Desigualdade Racial, Desigualdade Econômica e a Desigualdade Regional (CELI, 2018).

O Brasil é um país em que as mulheres ganham menos que os homens mesmo exercendo a mesma função e em posições iguais, em que homossexuais muitas das vezes não conseguem ocupar determinado cargo em virtude de sua orientação sexual e que separa as pessoas em decorrência da sua raça.

Também é um país que colhe resultados de uma má distribuição de renda que faz com que as maiores partes das riquezas ficam na mão de poucos e que determina que pessoas de certas localidades tenham mais privilégios que de outra.

Deve-se, contudo, buscar não somente essa aparente igualdade formal (consagrada no liberalismo clássico), mas, principalmente a igualdade material, na medida em que a lei deverá tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. Isso porque, no Estado Social ativo efetivador dos direitos humanos, imagina-se uma igualdade mais real perante os bens da vida, diversa daquela apenas formalizada perante a lei) (LENZA, 2008, p. 16).

Diante desse pressuposto é imprescindível uma atuação conjunta do Legislativo e Executivo na identificação e aplicação dessas normas de direitos individuais, respeitando que certos grupos da sociedade precisam de mais apoio que outros, do mesmo modo que alguns programas governamentais devem ser vinculados a certos pontos específicos.

O segundo problema é a efetividade das ações institucionais e das leis em prol da defesa das minorias sociais. É complexo falar sobre essa problemática pois a legislação não separa cada minoria existente no contexto social brasileiro nem possui um regramento de como deve cada grupo desse deve ser tratado. A lei costuma ser mais genérica.

As citações legislativas, os grupos indígenas e, às vezes, afro-brasileiros sempre aparecem em primeiro plano (visto as suas maiores participações numéricas no processo de formação nacional), enquanto os demais grupos minoritários permanecem sempre sob um segundo plano. Isso dificulta, muitas vezes, a defesa dos direitos e interesses desses últimos, o que é demonstrado, por exemplo, por haver, para os índios, uma legislação específica – o Estatuto do Índio/Lei n.º 6.001/73 – e um órgão governamental – a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) -, inexistindo tais mecanismos aos demais grupos (MIRANDA, 2017, p. 27).

Desse contexto de interpretação estatal, as minorias específicas ficam sem um respaldo sistemático para se alinharem e conseguirem um reconhecimento para proteção e ajuda desses grupos, uma vez que não há um dispositivo regulamentando-os abre espaço para lacunas na lei que beneficiem apenas alguns, enquanto a outros não.

A vulnerabilidade dos grupos sociais se traduz através do fato de não encontrarem amparo legal suficiente na legislação precisando lutar para terem mais voz nos canais institucionais. A luta contra privilégios das classes dominantes pelas minorias discriminadas se traduz na vontade de derrubar os padrões estabelecidos como geral e que não os encaixa.

A luta das mulheres por mais respeito, direitos e equiparação salarial com os homens é um exemplo neste caso, sem contar as estratégias de discurso como por exemplo o fato de os grupos minoritários, como a população LGBTQIA+ costumarem desenvolver ações públicas e estratégias discursivas para se manterem ativos junto à sociedade, contribuindo na criação de uma consciência coletiva de sua existência e de seu quadro de vulnerabilidade, além de passeatas, manifestos, protestos e até as mídias sociais e a internet podem ser usados visando esse objetivo.

Os direitos das minorias são regidos pelo princípio da igualdade e o da não discriminação, não havendo delimitação de um conjunto mínimo de direitos. Observa-se que, além dos direitos comuns a todas as pessoas, como os direitos à vida, liberdade de expressão, direito de não ser submetido à tortura, entre outros, as minorias têm certos direitos básicos, como direitos à existência, à identidade e a medidas positivas. O direito à existência é o direito coletivo à vida são tutelas estatais contra a dizimação física dos grupos minoritários.

Entretanto, outros direitos são requeridos para que as minorias se desenvolvam plenamente; é o caso do direito à identidade, já que a simples existência física não garante a permanência das manifestações culturais. As pessoas pertencentes a grupos minoritários devem ter o direito de desenvolver, individualmente ou com os demais membros do grupo, suas manifestações culturais, como traço distintivo de seu modo de ser. As medidas positivas, por sua vez, são necessárias no sentido de tornar efetiva a promoção da identidade das minorias e proporcionar condições para a efetividade no gozo de seus direitos (MIRANDA, 2017, p. 25).

Ao apontar esse problema, se observa que a institucionalização precária de representação das minorias é o principal problema que afeta esses grupos. As engrenagens do sistema funcionam de uma forma em que as minorias acabam sendo representadas de forma secundária ou de forma alguma (RODRIGUES, 2018).

O sistema brasileiro favorece as elites que se organizam para conseguir dar poder a um representante político que atenda às suas necessidades imediatas. É importante ressaltar que quando se fala em minorias sociais nem sempre se está ligado o termo ao número de pessoas pertencentes a esse grupo. Mas sim a força social que conseguem exercer no meio social e político no qual se encontram.

Desse modo, os Estados devem dar proteção às minorias em equilíbrio com a proteção conferida à maioria da população ou, até mesmo, um tratamento diferenciado de modo a se obter igualdade de condições na prática de direitos. O princípio da igualdade pressupõe que as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual: “Dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades”. (NERY JUNIOR, 1999, p. 42). Os direitos das minorias, também englobados nos direitos sociais e culturais, exigem uma participação eficaz do Estado em seu processo de implementação.

É importante verificar que o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu artigo 11, reconhece, por exemplo, o direito de todos à moradia adequada, tendo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais formulando um Comentário Geral em que acentuou a necessidade de adequação cultural da moradia e de políticas públicas que visem a adequá-la à expressão da identidade cultural dos diversos grupos (MIRANDA, 2017, p. 40).

O Congresso Brasileiro é um retrato dos paradigmas históricos, sociais e culturais da nação. Ao tempo que as ideias progressistas vêm surgindo no campo social, construindo novas perspectivas, os debates conservadores persistem e obstruem a chegada do novo.

Partindo desse pressuposto, a casa do povo exprime diretamente a história das sociedades e está sujeita às constantes transformações de paradigmas. Portanto, resulta-se na manutenção dos privilégios das elites enraizadas no poder da política brasileira em contraponto aos outros grupos sociais que buscam mudanças, pois “As leis são elaboradas sob a lógica da democracia burguesa, ou seja, por um grupo social que exerce domínio político, sustentado pelo domínio econômico” (FLACH; SILVA, 2019).

O conservadorismo - atualmente percebido com maior evidência na chamada direita política brasileira - sempre esteve presente em nossa história política, sendo uma expressão da própria luta de classes, bem como do desejo de manutenção do status quo

da sociabilidade burguesa e das classes política e economicamente dominantes (IASI, 2015).

A história legislativa brasileira é marcada pela presença majoritária de homens. A presença das mulheres, sobretudo brancas, quando havia, era silenciada e apagada pelo destaque masculino na produção de conhecimento. Por muito tempo, foi lhes negado o direito ao voto, fator que impossibilitava concorrer a cargos no legislativo, principalmente devido à negação da educação formal, sendo, então, excluídas da vida pública.

Ao longo do tempo, houve uma mudança de cenário no parlamento brasileiro que possibilitou na criação de leis infraconstitucionais como a Lei 7716/89 (crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor), em 1951, celebrada por Afonso Arinos, que considerava crime a recusa de atender clientes, fregueses ou estudantes em estabelecimento comercial hoteleiro ou educacional, em razão de preconceito de raça ou de cor.

A importância de tais disposições regulamentares é que as políticas públicas são justamente instrumentos do Estado que têm o escopo de assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou especificamente para um determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. Frise-se que tais políticas públicas podem se dar tanto por meio de leis como através de campanhas promovidas pelo Governo, bem como através de diversos outros meios (BARROSO, 2016, p. 27).

Diante dessa problemática, observamos não uma necessidade de uma criação exuberante de leis para atender toda a população, visto que já há uma infinidade de leis no ordenamento jurídico brasileiro, mas a primordialidade em aplicar de forma mais contundente os dispositivos previstos tanto nas leis infraconstitucionais, quanto nas leis de poder constitucional ou equiparadas.

4.2 PERSONALISMO NA POLÍTICA

O Estado Democrático de Direito caracteriza-se pela soberania popular, uma constituição elaborada em conformidade com a vontade popular, eleições livres e periódicas, um sistema de garantias dos direitos humanos, e pela divisão de poderes independentes, harmônicos entre si e fiscalizados mutuamente.

Nesse Estado, as leis são criadas pelos representantes da população e, por conseguinte, da vontade geral. Seu princípio básico é sintetizado na máxima: “governo

do povo, pelo povo e para o povo” (LINCOLN, 1863). Assim, o Estado Democrático de Direito vai além da democracia representativa de escolha periódica dos governantes, ele requer a participação popular efetiva e constante nas decisões políticas, de modo a conduzi-las a finalidade de promover a justiça social. Portanto, os valores de liberdade política e de igualdade política, nesse regime, devem caminhar juntos.

A atual Constituição, também chamada de Constituição Cidadã, ampliou de maneira inédita os direitos sociais e políticos dos brasileiros. Todavia, sua efetivação ao longo de sua vigência ainda se apresenta incompleta em muitos aspectos. Ampliá-la requer maior participação nos mecanismos de decisão política para que direitos assegurados em lei tornem-se conquistas concretas.

A Constituição estabeleceu a independência dos três poderes, as eleições diretas para presidente, governadores e prefeitos, o presidencialismo como forma de governo e o voto facultativo aos analfabetos e maiores de 16 anos, mas a sua principal característica, razão pela qual é chamada de Constituição Cidadã foram os avanços em relação aos direitos civis e sociais, assegurando as liberdades democráticas, os direitos do trabalhador de grupos étnicos e sexuais das mulheres, de crianças e adolescentes (JUNIOR, 2019, p. 10).

Um dos principais direitos assegurados pela Constituição Cidadã foram os direitos fundamentais. Esses direitos são prescrições que espelham o ideal de dignidade da pessoa humana, seja porque resguardam valores mínimos indispensáveis a uma vida digna ou porque constituem um meio de defesa do homem perante o Estado.

Nesse sentido, a participação popular deve ser elencada como um direito fundamental exatamente porque permite que o cidadão participe das políticas públicas ativamente e não só por meio de seus representantes eleitos. Assim, constitui-se como um mecanismo de defesa real do homem perante a tutela estatal, na medida em que permite que os cidadãos resguardem seus interesses e os alinhe com o interesse público e o bem-estar social.

A participação política está ligada com a representação que durante décadas, parecia estar fundamentada em uma forte e estável relação de confiança entre o eleitorado e os partidos políticos. A grande maioria dos eleitores se identificava com um partido e a ele se mantinha fiel. Hoje, a estratégia eleitoral dos candidatos e dos partidos repousa, em vez disso, na construção de imagens vagas que projetam a personalidade dos líderes.

Os políticos chegam ao poder por causa de suas aptidões e de sua experiência no uso dos meios de comunicação de massa. Além da personalidade dos candidatos, os estudos contemporâneos revelam que o comportamento dos eleitores varia de acordo com os termos da escolha eleitoral. Assim, os cidadãos votam em diferentes partidos em eleições presidenciais, legislativas e municipais. Desse modo, as decisões do eleitorado parecem ser suscetíveis às questões levantadas durante as campanhas políticas.

Desse ponto de vista, a situação atual representa um afastamento do processo de formação das preferências políticas na democracia de partido. Hoje em dia, predomina a dimensão reativa do voto. Em todas as formas de governo representativo o voto constitui, em parte, uma reação do eleitorado aos termos que lhe são oferecidos. Mas, quando esses termos espelham uma realidade social, independentemente da ação dos políticos, tem-se a impressão que o eleitorado é a fonte dos termos aos quais, na verdade, ele apenas responde com seu voto (MANIN, 2018).

O caráter reativo do voto é obscurecido por sua dimensão expressiva. Quando, inversamente, os termos da escolha decorrem principalmente de ações relativamente independentes dos políticos, o voto ainda é uma expressão do eleitorado, mas sua dimensão reativa se torna mais importante e mais visível. Isso explica por que o eleitorado se apresenta, antes de tudo, como um público que reage aos termos propostos no palco da política. Por essa razão, denominamos essa forma de governo representativo de "democracia do público".

Por todo o mundo, variadas democracias vêm assistindo nas últimas décadas a um processo de transformação da natureza e da forma das campanhas eleitorais e das estratégias de comunicação política de candidatos e governos.

Uma das marcas desse modelo é a valorização da figura do candidato ou do governante em detrimento do partido político ou do governo.

A falta de participação mais ativa dos cidadãos e a tendência personalista na hora de escolher os representantes políticos resultam em uma política voltada a atender interesses de grupos próprios de onde aquele representante eleito teve mais votos e faz com que as decisões sobre e para o país que atingem a toda a população sejam tomadas de acordo com a preferência de alguns, aqueles que conseguem se manter ou adentrar a hegemonia da elite política.

Deputados e senadores criam ou aprovam leis ou emendas de acordo com suas vontades e ideais próprios ou dos grupos sociais a qual pertencem, visto que, foram esses

grupos que o elegeram e a intenção de todo político, uma vez adentrado o poder, é permanecer nele. Entretanto, grupos sociais que não possuem força para elegerem seus próprios representantes ficam à mercê de sobras políticas e continuam em estado de vulnerabilidade legislativa e social.

4.3 DINÂMICAS DE INCLUSÃO POLÍTICA

Cotas

A questão das cotas eleitorais começou no ano de 1997, através da Lei n.º 9.604 que estabeleceu que os partidos políticos ou coligações devem reservar cota mínima para candidaturas de cada sexo, fazendo com que o espaço político para a mulher brasileira crescesse e que a participação feminina na política tivesse mais visibilidade e respeito.

Assim, pela legislação eleitoral, nas eleições proporcionais (vereadores, deputados estaduais e federais), cada partido ou coligação deve preencher o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. É o que prevê o artigo 10, § 3º da Lei das Eleições, c/c Art. 20 da Resolução TSE n.º 22.156/2006.

Durante a reforma eleitoral de 2015, foi criada a Lei de Participação Feminina na Política (Lei n.º 13.165/2015) que garantia e determinava a promoção e a difusão da participação feminina na política, alterando a Lei dos Partidos Políticos (Lei n.º 9.096/95, art. 44, V) estabelecendo que os programas de promoção e difusão da participação política das mulheres devem ser criados e mantidos pela secretaria da mulher do partido ou, se esta não existir, pelo seu instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política.

Além disso, de acordo com a Resolução TSE n.º 23.546/2017, art. 22, a aplicação de recursos do Fundo Partidário em programas de promoção e difusão da participação política das mulheres deve ser realizada em cada esfera partidária, de acordo com as orientações e responsabilidade do órgão nacional do partido.

As mulheres enfrentam, portanto, “um processo seletivo de exclusão, isolamento e marginalização nas redes de financiamento eleitoral, gerando-se, assim, reduzidas chances de sucesso nos pleitos” (JUNCKES, 2015).

“Existe uma alta correlação existente entre dinheiro gasto em campanhas e razão de chances, logo, onde as receitas das mulheres foram mais próximas às dos homens, o desempenho eleitoral delas foi maior” (SACCHET; SPECK, 2012, p. 448).

Ademais, “os partidos discriminam as mulheres na distribuição de recursos do fundo partidário, contribuindo, portanto, para acentuar as desvantagens de financiamento que elas têm em relação aos homens a partir de outras fontes de doação” (SACCHET; SPECK, 2012b, p. 179).

Em maio de 2018, o plenário do Tribunal Superior Eleitoral confirmou, por unanimidade, que os partidos políticos devem reservar pelo menos 30 % dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, Fundo Eleitoral, para financiar campanhas de mulheres candidatas no período eleitoral, o fundo partidário deve ser usado, no mínimo, 30 % com as mulheres e o tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão também deveriam seguir esse patamar de 30 %.

Nesse ponto, conforme entende o TSE, a quota de sexo deve ser entendida como cota de gênero, tanto é que, “Não será possível a substituição de candidatos fora dos percentuais estabelecidos para cada sexo (gênero), nem mesmo por ocasião do preenchimento das vagas remanescentes. (Resp. 17.433/2000)” (VASCONCELOS, 2020, p. 148).

Boa parte dos balanços tem destacado o (pouco) tempo de adoção das cotas no país, o que implicaria insuficiente acúmulo de experiência política e de reflexão, com impactos sobre os compromissos partidários, pouco efetivos, e os resultados obtidos. Considerar que mais tempo de implantação dessa política signifique acúmulo de experiência que venha a produzir alterações simbólicas é um dado importante que não merece ser descartado. No entanto, é pouco provável que o fator tempo venha a ser determinante dos resultados numéricos das cotas. Em outros países que adotaram políticas de cotas pode-se observar que resultados mais favoráveis aconteceram já no primeiro momento, independentemente do tempo, e continuaram, em ritmo menor, posteriormente. Ou seja, se os impactos podem vir a ser cumulativos, isto não impede que os mesmos ocorram desde o momento em que a medida é aplicada (ARAÚJO, 2001, p.12).

O intuito da norma é dar efetividade à participação feminina no cenário eleitoral, até como forma de compensação histórica pela falta de representatividade que o gênero teve no decurso do tempo. Ocorre que, em que pese a Lei das Eleições tenha obrigado a

presença de ao menos 30% candidaturas de mulheres, é recorrente a prática dos partidos que tentam burlar as obrigações com candidaturas fictícias, apenas para alegar oficialmente que cumpriram a cota, através do registro de candidaturas de mulheres que efetivamente não realizam atos de campanha, o que o judiciário tem buscado a compelir.

Em decisão do Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018 o TSE firmou o entendimento que a presença de candidatas “laranjas” deve levar à cassação de toda a chapa. O entendimento do tribunal foi feito no julgamento do caso de cinco candidatas à Câmara de Vereadores de Valença do Piauí, que tiveram votação inexpressiva, não praticaram atos de campanha nem tiveram gastos declarados em suas prestações de contas.

A decisão do TSE cassou o mandato de seis dos 11 vereadores da Câmara de Valença do Piauí. Entenderam como manifesta a fraude no preenchimento da cota mínima de gênero os fatos de que algumas das candidatas escolhidas em convenção não praticaram atos de campanha, sequer compareceram às urnas, não receberam votos e/ou, ainda, tinham familiares próximos disputando o mesmo cargo.

A fraude na cota de gênero de candidaturas representa afronta à isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, Lei n.º 9.504/97, a partir dos ditames constitucionais relativos à igualdade, ao pluralismo político, à cidadania e à dignidade da pessoa humana.

EC 111, art. 2º Para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro.

Trata-se de uma recente inovação positiva para as candidatas mulheres. Essa é norma transitória com vigência até 2030, mas com capacidade de fomentar a participação feminina, mas não apenas a participação “de fachada” com o preenchimento das cotas que existe desde 1997, mas uma participação efetiva, já que a contagem em dobro para cálculo dos Fundos de Financiamento considera o número de votos femininos e não apenas de candidaturas.

A Emenda 111 corrobora, assim, com o entendimento do TSE, que reconheceu a caracterização de fraude à cota de gênero em vista da apresentação de candidaturas

ficícias, assim entendidas aquelas “registradas com o único propósito de preencher a cota de gênero destinada ao sexo feminino, sem atendimento aos verdadeiros desígnios da norma eleitoral de promover a inserção das mulheres no cenário político-partidário” (Resp. nº 193-92.2016.6.18.0018. TSE).

Dessa forma, os partidos deverão atrair mulheres para a política, envolvê-las no processo a ponto de terem pautas e eleitorado que adere a estas, já que o aumento dos recursos disponíveis para campanha (o que hoje representa grande parcela dos recursos possíveis, pela vedação do financiamento empresarial) depende dos votos efetivamente concedidos às mulheres e aos candidatos negros. Vale destacar que essa contagem em dobro se opera uma única vez, de modo que se a candidata mulher for negra, não se acumulam esses fatores.

Mandados coletivos

É possível perceber em todo o mundo um processo de desgaste da política e, em especial, da própria democracia. Estes pesquisadores apontam que a democracia apresenta sintomas alarmantes, tais como: baixa participação eleitoral, diminuição da filiação a partidos políticos, distanciamento dos interesses de representantes e representados e diminuição da confiança tanto nos políticos quanto nos partidos e instituições políticas (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018).

Nesse contexto em que se questiona o modelo tradicional de representação, ganham destaque formas diferentes de democracia direta, bem como outros métodos de inserção da população na formulação de alternativas e ativismo no processo de tomada de decisão do enfrentamento de problemas públicos.

O termo “inovação democrática” expressa um compromisso crítico com os valores democráticos da participação popular e da igualdade política, aliados a um imperativo para os teóricos articularem e analisarem novas soluções para os problemas da democracia (SAWARD, 2003). Nesse sentido, inovações democráticas teriam a potencialidade de trazer incentivos efetivos para promover a participação de cidadãos/os pertencentes a diferentes grupos sociais.

A estrutura em questão não é totalmente fixa em sua composição e dimensões. Por isso, os elementos da democracia como participação, responsabilidade e uma sociedade

aberta podem ser interpretados e interligados de maneiras novas e às vezes surpreendentes para responder ou refletir novas circunstâncias (SAWARD, 2003).

Nesse ambiente embrionário de inovações, surgem os mandatos coletivos e os mandatos compartilhados, modalidade ainda em experimentação espontânea por candidatos e mandatários que assumem o compromisso de exercer o Poder Legislativo a partir de um processo participativo constante e determinante da vontade do parlamentar.

Os mandatos coletivos e compartilhados são experiências diferentes de participação no processo de formulação de projetos e leis, debate de matérias legislativas e posicionamentos políticos deliberados entre o representante legislativo e um grupo de pessoas, em que co-parlamentares determinam a preferência de voto de seu representante e sua atividade legislativa (RAPS, 2019).

Para isso, os mandatos operam de através de um acordo, tácito ou explícito, entre um representante legislativo eleito e um grupo de cidadãos para exercerem cooperativamente o Poder Legislativo em um mandato eletivo. Em essência, o representante compartilha o poder decisório com um grupo de pessoas, dessa forma, esses mandatos podem ser entendidos como uma metodologia de compartilhamento do processo de formulação de projetos e leis, debate de matérias legislativas e posicionamentos políticos.

Os participantes de um mandato coletivo devem obediência às regras eleitorais institucionalizadas, bem como devem respeitar o conjunto normativo democrático, como, por exemplo, os direitos fundamentais às liberdades de pensamento, expressão, de crença, de voto, de reunião, de associação e de participação da vida cultural da sociedade.

A experiência de mandatos coletivos leva a ressignificação de práticas e a ampliação de espaços democráticos através da inclusão na política representativa de indivíduos e grupos marginalizados: como mulheres e feministas, pessoas negras, comunidades indígenas, LGBTs, pessoas da periferia, comunidades jovens, entre outros.

Além disso, os mandatos coletivos incorporam e reinventam mecanismos de participação democrática, nos quais o elemento da inclusão se manifesta no potencial deliberativo que almeja envolver outros grupos e o eleitorado no processo de decisão política durante o mandato.

Assim, os mandatos coletivos oferecem alternativas para a reinvenção política. Ganharam força na teoria e na prática democrática recentes os plebiscitos, referendos, conferências de consenso, os orçamentos participativos e a deliberação pública. A inclusão de grupos sociais historicamente marginalizados e excluídos dos espaços de

decisão e poder, de forma coletiva, e somada a inventividades que tentam contribuir para o aprofundamento democrático, constitui um novo modelo de representação política.

A democracia do século XXI possui dinâmicas não tão favoráveis a sua manutenção, como: o declínio da confiança nas instituições democráticas por parte dos cidadãos, a diminuição da filiação em partidos políticos, a baixa participação eleitoral, a ampliação da percepção de que a democracia nacional não se apresenta capaz de proteger a nação contra as pressões de atores externos, o aumento de manifestações populares contra os escândalos de corrupção e a baixa representação política efetiva, a chegada de uma era na qual números crescentes de cidadãos alcançam idades avançadas, em condições de insegurança material e emocional sobre questões relacionadas ao seu próprio futuro além da polarização e extremismo político associado ao fortalecimento de lideranças autoritárias e populistas.

Tal cenário, leva a democracia contemporânea a enfrentar o desafio de preservar a coesão social e justificar o próprio regime democrático. Diante disso, tem-se um terreno fértil para que as sementes de vários tipos de movimentos e contestações floresçam, independentemente de preferência político-ideológica, para que suas exigências por espaços de autonomia social e política sejam atendidas.

Aproveitando-se desse momento, partidos populistas têm recuperado uma narrativa em que a sociedade é dividida em dois grupos homogêneos e antagônicos: o povo versus a elite corrupta. Ao se refletir sobre o extenso rol de exemplos malsucedidos de países comandados por líderes populistas na história da democracia representativa, mostra-se de suma importância a experimentação e disseminação de inovações democráticas alternativas às soluções tradicionais, exemplo referendums, plebiscitos ou reacionárias (por exemplo: derrubada da democracia).

O modelo representativo passou, evidentemente, por muitas modificações durante os séculos XVIII e XIX, sendo uma das transformações mais importantes a conquista do sufrágio. Progressivamente, o direito ao voto foi ampliado para garantir outras representações, que não apenas da “propriedade e cultura”. Na segunda metade do século XIX, outro processo se consolida: a emergência dos partidos de massa, que aproximam os representantes dos representados (MANIN, 2018).

Entretanto, admitindo, ainda, o caráter elitista desse processo, as eleições não garantem que os/as representantes devam ser semelhantes àqueles que eles representam e nem que estes tenham a obrigação de realizar a vontade dos(as) eleitores(as), já que os(as)

primeiros(as) possuem uma independência parcial em seus mandatos, sendo nesse sentido, tanto os mandados coletivos como a implantação de mecanismos de representação direta um avanço para alterar a realidade política.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto na presente dissertação, têm-se que o Estado democrático de direito brasileiro é formado com mecanismos de garantias jurídicas e políticas principalmente na questão da participação política. Para uma efetiva democracia é imprescindível a participação social ativa da sociedade, incluindo a seara política, visto que, a participação social ativa é uma garantia de direito fundamental.

Ao se observar os dados trazidos no capítulo 2 (dois) sobre as candidaturas percebe-se que tanto no ano de 2014 quanto no de 2018, candidatos com ensino superior completo tiveram vantagem de votos sobre os demais e que candidatos do sexo masculino da faixa etária dos 40 até os 49 anos foram os preferidos do eleitorado para o cargo de deputado federal e para senador os candidatos do sexo masculino da faixa etária de 50 até 59 anos. Além disso, em ambos os anos candidatos brancos foram preferidos aos de demais cor.

Isso evidencia que candidatos do sexo masculino continuam prevalecendo na escolha do eleitorado e que em ambos os cargos, homens de meia idade foram mais bem sucedidos na disputa. Além disso, mostra que a minoria social racial quase não consegue se eleger e quando conseguem seguem em número quase inexpressivo.

O número de candidatas a senadoras diminuiu nas eleições de 2018 quando comparado ao número de candidatas nas eleições de 2014, mesmo estando em vigor o projeto das cotas eleitoras para o gênero feminino. Outra diferença é que para o cargo de Deputado Federal, a quantidade de candidatos pardos e pretos aumentaram na eleição de 2018, entretanto o número de eleitos diminuiu. Já para o cargo de Senador, tanto pardos quanto negros tiveram maior sucesso eleitoral. Isso exterioriza que a ideia de elite social ainda está enraizada no subconsciente do eleitorado e isso influencia na hora da escolha dos representantes.

Nesse sentido, aduz-se que a principal função do Congresso Nacional é criar e aprovar leis ou emendas constitucionais. De acordo com o cenário político, o qual compõe-se pela maioria dos integrantes das mesas parlamentares possuindo as características predominantes descritas acima expostas pela análise do perfil dos candidatos eleitos no capítulo 2. Essa características revelam que candidatos que compõem as elites políticas se saem bem melhores sucedidos do que os candidatos que compõem grupos sociais minoritários.

Estrutura-se, assim, um cenário em que os agentes políticos utilizam de suas funções de acordo com suas vontades e ideais próprios ou dos grupos sociais a qual pertencem. Assim, grupos sociais que não possuem força para elegerem seus próprios representantes ficam à mercê de sobras políticas e continuam em estado de vulnerabilidade legislativa e social.

Desse modo, para tentar modificar a manutenção da mesma forma de representação política, ao longo dos anos, algumas medidas como cotas eleitorais e mandados coletivos foram adotadas para funcionarem como dinâmicas de inclusão política pensando na proteção legislativa de grupos sociais considerados minoritários.

As cotas eleitorais começaram no ano de 1997, através da Lei n.º 9.604. Essa lei estabeleceu que os partidos políticos ou coligações devem reservar cota mínima para candidaturas de cada sexo, disponibilizando recursos de campanha para candidaturas do sexo feminino.

Isso possibilitou que o espaço político para a mulher brasileira crescesse e que a participação feminina na política tivesse mais visibilidade e respeito. Em virtude disso, os partidos devem atrair mulheres para a política, envolvê-las nesse processo a ponto de terem pautas e eleitorado que adere a estas.

Os mandatos coletivos e compartilhados são uma forma de participação no processo de formulação de projetos e leis, debate de matérias legislativas e posicionamentos políticos em que há uma deliberação entre o representante legislativo e um grupo de pessoas chamados de co-parlamentares. Essa deliberação objetiva determinar a preferência de voto de seu representante e sua atividade legislativa.

A experiência de mandatos coletivos leva a ressignificação de práticas e a ampliação de espaços democráticos através da inclusão na política representativa de indivíduos e grupos marginalizados: como mulheres e feministas, pessoas negras, comunidades indígenas, LGBTQs, pessoas da periferia, comunidades jovens, entre outros.

Cresce a discussão sobre a necessidade da presença física na seara política de agentes pertencentes a esses grupos sociais em razão da premissa de autenticidade do discurso. Assim, quem compartilha das mesmas experiências de vida está apto a representar os interesses dos seus semelhantes.

A presença de mulheres, por exemplo, nos espaços políticos tradicionais, por si só, já desafia uma estrutura social desigual e o domínio de grupos de interesses. Entretanto, uma vez no poder, é imprescindível que não continue o tratamento segregado

dessas agentes políticas. Esperar que representantes femininas atuem somente na Frente Parlamentar Feminina e nenhum outro agente político (de maior força) atue junto é apenas uma forma de estereotipá-las e sublocá-las sem resultados efetivos para esse grupo social.

Em conclusão, a disputa eleitoral é marcada por uma consolidação de benefícios a grupos historicamente ligados ao poder, fundadores dos próprios preceitos institucionais que regem a instituição. Mulheres, negros e a classe trabalhadora sempre foram afastados das decisões estruturais do Estado e das regras ao seu acesso. A lógica da sub-representação está ligada a um fator institucional forte, pela manutenção de privilégios e sob um discurso liberal de mérito. Dessa forma, por mais que a presente dissertação mostre em números os fatos, existem nas ações políticas outras questões que influenciam a competição eleitoral e a produção legislativa que devem ser estudados a partir desses resultados numéricos, os tomando como direcionamento analítico.

REFERÊNCIAS

ABREU, Aracelly Maressa Pimentel de. **Pluralismo político e constitucionalidade da EC 97/2017**. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em Direito), Centro Universitário Tabosa de Almeida ASCES/UNITA, Caruaru, 2018.

ALCÂNTARA, Adriana Soares. Partidos Políticos, organizar-se para não parecer: revisando a teoria de Robert Michels. *Revista Eletrônica de Ciências Políticas*, v. 10, n.1, p. 91-106, 2019.

ALMEIDA, Antonio Charles Santiago; ALMEIDA, Roger Luiz da Silva Almeida. Os conceitos de minorias e massas na filosofia política de Ortega y Gasset. **Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, n. 3, p. 165-180, 2007.

ALMEIDA, Ronaldo de. A onda quebrada - evangélicos e conservadorismo. **Cadernos Pagu**, n. 50, 2017.

ANDRADE, Gabriel Lima de. **Uma análise sobre o papel do Congresso Nacional sobre o direito das minorias**. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em Direito), UniEvangélica, Anápolis, 2019.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Processo legislativo e emendamento no Senado Brasileiro. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, Vol.3, n.1, São Carlos, 2015.

ARAÚJO, Clara. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, 2001.

AZEVEDO, Mariana de Souza; CASTRO, Bianca Gomes da Silva Muylaert Monteiro de; SOUZA, Frank Pavan de. Política para mulheres: uma análise sobre as cotas eleitorais de gênero no Brasil. **Interfaces Científicas**, v.8, n.2, p. 227 -239, Aracaju, 2020.

BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de O.; RANINCHESKI, Sonia. A formação política do Brasil e o processo de democracia inercial. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 87-106, jan.-abr, 2018.

_____, Marcello. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Opinião Pública**, vol. 14, nº 2, Campinas, 2008.

_____, Marcello. Cultura política, mudanças econômicas e democracia inercial. Uma análise pós-eleições de 2014. **Opinião Pública**, vol. 22, nº 3, 2014.

BAQUERO, Marcello. **A dimensão oculta da democracia latino-americana: A inércia e formas para superá-la**. Tese para titulação de professor titular do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. dez. 2014.

BARROS, Antonio Teixeira de; BUSANELLO Elisabete; MITOZO Isabele Batista. Mulheres e política: a bancada feminina no Congresso Nacional brasileiro sob a perspectiva do eleitorado. **GÊNERO**, v. 21, n. 2, p. 246-275, Niterói, 1. sem 2021.

BARROSO, Sérgio Luiz. **Direito das minorias: um privilégio ou uma necessidade**. Disponível em: <<https://sergioluizbarroso.jusbrasil.com.br/artigos/405711710/direito-das-minorias-um-privilegio-ou-uma-necessidade>>. Acesso em 17 de set. 2022.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. Saraiva, São Paulo, 1998.

BEÇAK, Rubens. Democracia moderna: sua evolução e o papel da deliberação. **Revista de Informação Legislativa**, ano 50, número 199 jul./set, 2013.

BERNSTEIN, Mary. Identity Politics. **Annual Review of Sociology**, Vol. 31, Connecticut, 2005.

BEZERRA, Juliana. **Desigualdade Social**. Disponível em: <<https://www.todamateria.com.br/desigualdade-social/>>. Acesso em 13 de set. 2019.

BIROLI, Flavia. Divisão sexual do trabalho e democracia. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 719-754, 2016.

BOBBIO, Norberto. Política. In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco (Editores). **Dicionário de Política**. Editora Universidade de Brasília, 5ª Edição, Brasília, 1992.

_____, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997

_____, Norberto. **As ideologias e o Poder em Crise**. Trad. João Ferreira. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

_____, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BOUDON, R. BOURRICAUD, F. **Dicionário crítico de sociologia**. Ática, São Paulo, 2000.

BOURDOUKAN, A. Y. “Financiamento político em perspectiva comparada”. **Anais do 6º Encontro da ABCP**, Campinas, 2008.

BRASIL. Lei nº. 9.507/1997, 12 de novembro de 1997. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. **Diário Oficial da União: Brasília**, 12 de novembro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Congresso Nacional**, Brasília, 1988.

_____. Lei nº 4.737/1965, 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União: Brasília**, 15 de julho de 1965. 144º da Independência e 77º da República.

_____. Lei nº 9.504/1997, 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União:** Brasília, 30 de setembro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

_____, Lei nº 9.096, 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os [arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal](#). **Diário Oficial da União:** Brasília, 19 de setembro de 1995; 174º da Independência e 107º da República.

_____, Emenda Constitucional nº 97, 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. **Diário Oficial da União:** Brasília, em 4 de outubro de 2017.

_____, Lei nº 13.165, 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 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. **Diário Oficial da União:** Brasília, 29 de setembro de 2015; 194º da Independência e 127º da República.

BUENO, Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da constituição do império.** Nova Edição, Rio de Janeiro, 1958.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº16, pp. 121-151, Brasília, janeiro - abril de 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo:** uma discussão conceitual. Editora UFMG, Belo Horizonte, 1998.

CAVALHEIRO, Ricardo Alves; SECCHI, Leonardo; SILVA, Willian Quadros da. Mandatos coletivos e compartilhados no Brasil: análise descritiva de inovações democráticas no Poder Legislativo. **REVISTA DEBATES**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 168-190, jan.-abr 2021.

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder:** As engrenagens do sistema político brasileiro. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CELI, 2018 CELI, Renata. **Desigualdade social: O que é, tipos, causas e consequências.** Disponível em [:<https://www.stoodi.com.br/blog/2018/10/29/desigualdade-social/>](https://www.stoodi.com.br/blog/2018/10/29/desigualdade-social/) Acesso em 30 de novembro de 2022.

CODATO, Adriano Nervo. UMA HISTÓRIA POLÍTICA DA TRANSIÇÃO BRASILEIRA: DA DITADURA MILITAR À DEMOCRACIA. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], n. 25, nov. 2005.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos compara à dos modernos. **Revista Filosofia Política**, n. 2, 1985.

COSTA, Vanessa Rayelli Moura. O excesso de leis no Brasil e o fenômeno da existência, validade e eficácia. **Caderno Virtual**, v. 4, n. 49, 2020.

D'ANTONIO, Mario. A crise da legislação em Itália: as orientações correctivas públicas e privadas para uma melhor elaboração técnica das leis. In: **LEGISLAÇÃO. Cadernos de Ciência da Legislação, Instituto Nacional de Administração**. n. 7. Abr. Jun. 1993. Oeiras, Portugal: Instituto Nacional de Administração, 1993, p. 73-81.

FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. Globo, 7. ed., 2v, Porto Alegre, 1979.

FLACH; SILVA, 2019 FLACH, S.; DA SILVA, K. O avanço conservador na legislação brasileira e seus impactos na educação. **Cadernos do GPOSSHE On-line**, v. 2, n. 1, p. 64-83, 14 ago. 2019.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. The articulation regional-national and the origins of "Revolution of 1930". In: RANINCHESKI, Sônia; NEGRI, Camilo; MUELLER, Charles. (Org.). **The Brazilian Economy in Historical Perspective**. 2011, p. 13-27.

FREITAS, Raquel Coelho de; NÓBREGA, Luciana Nogueira. Indignação epistêmica e decolonização do conceito de minorias. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. XX, nº. X, 2022.

FURLAN, Lucas Ferreira. Crise política brasileira e o pluripartidarismo. **Colloquium Socialis**, Presidente Prudente, v. 01, n. Especial, p.446-452 jan./abr 2017.

GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. **Revista de Informação Legislativa**, a. 42 n. 166, Brasília, abr./jun. 2005.

GARCIA-PELAYO, M. Los mitos políticos. **Alianza**, Madrid, 1981.

GIANTURCO, Adriano. **A ciência da política uma introdução**. Forense, 2. ed., Rio de Janeiro, 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1984

_____, Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. Tradução: Flávio Beno Siebeneishler. Tempo Brasileiro, Vol. I., Rio de Janeiro, 1997.

_____, Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. Vol. II. Tradução: Flávio Beno Siebeneishler. Tempo Brasileiro, Vol. II., Rio de Janeiro, 1997.

HALL, Stuart. A identidade cultural na pós-modernidade. **DP&A**, 11 ed., Rio de Janeiro, 2006.

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

IASI, Mauro. De onde vem o conservadorismo? **Blog da Boitempo**, 2015. Disponível em: <[http:// blogdaboitempo.com.br/2015/04/15/de-onde-vem-o-conservadorismo/](http://blogdaboitempo.com.br/2015/04/15/de-onde-vem-o-conservadorismo/)>. Acesso em: 21 de jul. de 2022.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução Ivone Castilho Benedetti et al. Martins Fontes, São Paulo, 2000.

_____, Hans. **Esencia y Valor de la Democracia**. Tradução Rafael Luengo Tapia y Luis Leaz Y Lacambra. Editorial Labor, Barcelona, 1934.

HONNETH, Alex. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos**. Tradução de Luiz Repa, ed. 34. São Paulo, 2003.

JUNCKES, Ivan Jairo; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CAMARGO, Neilor Fermino et al. “Posicionamento das mulheres na rede de financiamento eleitoral e seu desempenho nas eleições de 2010 no Brasil: a dinâmica estrutural da exclusão e marginalização feminina no poder político”. **Revista Latino-americana de Geografia e Gênero**, 6 (1), 25-47, 2015.

JUNIOR, Nilo Ferreira Pinto. O princípio do pluralismo político e a Constituição Federal. **Revista Eleitoral**, TRE/RN, Volume 25, 2011.

JÚNIOR, Ailton Antunes Nogueira. **O processo eleitoral como instrumento para a democracia no Brasil**. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-160/o-processo-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia-no-brasil/>>. Acesso em 04 de set 2019.

LEAL, Paulo Roberto Figueira. Os riscos do personalismo na política. **Revista A3**, Juiz de Fora, abril a setembro, 2012.

LEIBHOLZ, Gerhard. O pensamento democrático como princípio estruturador na vida dos povos europeus. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado: Igualdade Formal e Material**. Saraiva, São Paulo, 2010.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Do Despotismo da Gentalha à Democracia da Gravata Lavada: História do Conceito de Democracia no Brasil (1770-1870). **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 3, 2011, pp. 355 a 390.

MACIEL, Marco. Consolidação legislativa. **Correio Braziliense, Direito e justiça**, Brasília, 2007.

MACHADO, Frederico Viana. Subjetivação Política e Identidade: contribuições de Jacques Rancière para a Psicologia Política. **Psicologia Política**, nº 27, 261-280, 2013.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Anpocs RBCS** 29. 2018.

MARTINI, Diandra Avila. **A Bancada Feminina da Câmara dos Deputados: quais interesses que a produção da 54ª Legislatura representa?** (2011 a 2014). Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2017.

MATOS, Marlise; O que se pode esperar de uma presidência e um governo no feminino? Mais mulheres no poder podem fazer diferença? **Em Debate**, Belo Horizonte, v.2, n.12, p.14-21, 2010a.

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2004.

MICHELS, R. **Os partidos políticos**. Editora Senzala, São Paulo, 1978.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. Práticas de gênero e carreiras políticas. **Revista de Estudos Feministas**, v. 18, n. 3, Florianópolis, 2010.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. L&PM, Porto Alegre, 2018.

MILLS, C. W. **A elite do poder**. Zahar Editores, 4ª ed., Rio de Janeiro, 1981.

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

MIRANDA, Henrique Veiga. Direitos das Minorias. **JurisWay**, Belo Horizonte 2017.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. 2ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

NERY JÚNIOR, Nélon. **Princípios do processo civil à luz da [Constituição Federal](#)**. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1999.

NETO, Antônio Cabral. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estudos de Psicologia**, Natal, dezembro, 1997.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** os descaminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

ORTEGA Y GASSET, José. **A rebelião das massas**. Martins Fontes, São Paulo, 1987.

PERISSINOTTO, Renato M. As elites políticas: questões de teoria e método. **Intersaberes**, 1ª ed. v. 1., Curitiba, 2014.

PIERUCCI, Antônio Flávio. Secularização em Max Weber: Da contemporânea serventia de voltarmos a acessar aquele velho sentido. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, vol.13, n.37, 1998.

PHILLIPS, Anne. *The Politics of Presence*. **Clarendon Press**, Oxford, 1995.

PINHEIRO, Luana. *Vozes Femininas na Política: Uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte*. Dissertação (Mestrado em Sociologia), **Universidade de Brasília**, Brasília, 2006.

PINHEIRO, Marina Brito. **Os dilemas da inclusão de minorias no parlamento brasileiro**: a atuação das frentes parlamentares e bancadas temáticas no congresso nacional. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

PIRES, Vera Lúcia. *Questões sobre identidade e diferença: tensão entre o mesmo e o outro*. **Fragmentum**, nº 3, Laboratório Corpus/UFSM, 2002.

PIRES, Maria Camila de Oliveira da Rocha Cavalcanti. **O caráter antipopular das elites brasileiras**: suas raízes na escravidão. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais), Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP, Marília, 2022.

POCH, Sophie Rozendo. **A cláusula de barreira como elemento fortalecedor da democracia brasileira**: uma análise da emenda constitucional nº 97/2017. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em Direito), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

PRETE, Esther. **Efetividade dos direitos sociais e sua dimensão econômica**: relação entre lei, inclusão e prosperidade. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

REDE DE AÇÃO POLÍTICA PELA SUSTENTABILIDADE (RAPS). **Mandatos coletivos e compartilhados**: desafios e possibilidades para a representação legislativa no Século XXI. São Paulo: RAPS, 2019. Disponível em: <https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2021.

RIBEIRO, Flávia. **Pressupostos constitucionais do direito eleitoral**: no caminho da sociedade participativa. Sergio Antonio Fabris, Porto Alegre, 1990.

RICUPERO, Bernardo; FERREIRA, Gabriela Nunes. Estado e sociedade em Oliveira Vianna. **Caderno CRH**, Salvador, v. 18, n. 44, p. 223-227, Maio/Ago. 2005.

RODRIGUES, P. R. G. Influência social, minorias ativas e desenvolvimento moral: ensaio teórico sobre a representatividade política brasileira. **Psicologia & Sociedade**, São Paulo, 2018.

RUSSEL, Bertand. **História da Filosofia Ocidental**. Cia Editora Nacional, São Paulo, 1969.

SACCHET, T.; SPECK, B. W. Financiamento eleitoral, representação política e gênero. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 177-197, 2012.

SANCHEZ, Beatriz; Quem são e o que fazem as parlamentares brasileiras? Uma análise do perfil biográfico e da produção legislativa da bancada feminina **SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA**. 1. 2015. Porto Alegre/UFRGS.

SAWARD, Michael. Democratic innovation: deliberation, representation and association. **Routledge**, Londres, 2003.

SILVA, Diogo. Idealismo e realismo constitucional em Oliveira Viana: análise e perspectivas. **Revista de Informação Legislativa**, a. 34 n. 135, Brasília, jul./set. 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Malheiros, 32. Ed, São Paulo, 2009

SILVA, Filipe F. Proliferação legislativa: Que hipóteses de superação? **Instituto Nacional de Administração**, n. 7, Oeiras, Portugal, 1993.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. Malheiros Editores, São Paulo, 2000.

SOARES, Fabiana de Menezes; SANTOS, Letícia Camilo dos. Projeto de Pesquisa Diagnóstico e Análise do Sistema Normativo de Defesa Agropecuária Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 57, p. 321-434, jul./dez. 2010.

SOUZA, Jessé. **A classe média no espelho: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade**. Edição estação Brasil, Rio de Janeiro, 2018.

SUNDFELD. Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. Malheiros Editores, 3ª ed., São Paulo, 1998.

TRAMONTINI, Daiane Sandra. **Cláusula de desempenho versus pluralismo político: uma análise a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Teoria do Estado de Partidos**. Tese (Doutorado em Direito), Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2019.

VASCONCELOS, Joyciane Coelho. **Infraestrutura escolar e investimentos públicos em Educação no Brasil: a importância para o desempenho educacional**. Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362020002802245>. Acesso em: 18 fev. 2020.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Editora Itatiaia, São Paulo, 1987.

WOODWARD, K. Identidade e Diferença: uma construção teórica e conceitual. In: SILVA, T. T. (Org.) **Identidade e Diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. Petrópolis: Vozes, 2000.