

## **RESUMO**

O objetivo do presente trabalho é analisar o impacto da eleição de mulheres para a Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Em outras palavras, pretende-se verificar o impacto da presença de mulheres nesse espaço de poder e de tomada de decisões, considerando-se, portanto, que a dimensão de gênero é relevante teórica e politicamente . Para tanto, realizou-se um recorte que considera a 14ª e a 15ª legislaturas, compreendidas entre os anos de 1999 e 2002 e 2003 a 2006, respectivamente. É preciso ressaltar que à análise desenvolvida subjaz um esforço de realizar a mediação entre os debates presentes na teoria democrática contemporânea, esboçados no segundo e terceiro capítulos, e as análises empíricas sobre o poder Legislativo, mais especificamente sobre comportamento e processo legislativo.

**Palavras-chave:** Representação política de mulheres, Assembléia Legislativa de Minas Gerais, minoria política .

## **ABSTRACT**

The present work sought to examine the impact of the election of women in Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In other words, it seeks to investigate the impact of the presence of women in this institution, where the decision-making process takes place. Thus, it considered the 14ª and 15ª legislatures, between 1999 and 2002 and between 2003 and 2006, respectively. Underlying to this analysis, there is an effort to mediate the debates in contemporary democratic theory, sketched in the second and third chapters, and the empirical researches about Legislative power, specifically the ones that focus legislative behavior and process.

**Keywords:** women's political representation, Assembléia Legislativa de Minas Gerais, political minority.

## 1 INTRODUÇÃO

Nessa dissertação será discutida a representação política de mulheres, considerando o debate contemporâneo sobre a democracia liberal e os impasses a essa colocados pela afirmação de diferenças na esfera política, ou seja, pela consideração de que aspectos adscritivos podem ser tidos como relevantes no que se refere à garantia de igualdade política aos cidadãos<sup>1</sup>. Esse apontamento traz em si um paradoxo, referido à relação entre a garantia de igualdade política e a afirmação política de características adscritivas, que está no centro da discussão normativa apresentada no primeiro capítulo, que trata da relação entre democracia e “diferenças”, enfocando os limites e possibilidades que a democracia liberal pode representar.

Segundo Scott (2005), essa tensão entre demanda por igualdade e afirmação política de diferenças constituiria o “enigma da igualdade”, que diz respeito à compreensão de que a igualdade deve ser considerada em termos históricos e a partir de sua tradução em práticas políticas, ou seja, em leis e políticas públicas e não como opções éticas ou metafísicas. Nesse sentido, a autora afirma que é preciso pensar em como a noção universal de igualdade se articula com os particularismos e especificidades de identidades localizadas cultural e muitas vezes territorialmente, num contexto em que diversos grupos e interesses sociais expressam demandas muitas vezes divergentes e antagônicas.

Destarte, esse enigma citado pela autora é marcado por um paradoxo que se refere à concepção da igualdade como um princípio absoluto e também como uma prática historicamente localizada. Dessa forma, a solução não seria eliminar a diferença, mas reconhecê-la e definir quais diferenças serão ignoradas e quais serão consideradas, ou seja, seria fundamental definir “quais diferenças importam ou não para a concessão de direitos políticos iguais”( SCOTT, 2005, 17):

Os atributos especificados ou implícitos que formam o modelo para a igualdade têm sofrido transformações nos mais de 200 anos desde o anúncio de que ‘todos os homens são criados iguais e imbuídos pelo criador com certos direitos inalienáveis’. Há poucos lugares no mundo que agora proíbem a população de votar por motivos de raça ou sexo, embora haja ainda importantes diferenças no que concerne ao acesso à educação, ao trabalho ou a outros recursos sociais. E essas diferenças são o objeto de grandes debates políticos – debates amparados pela promessa universal da igualdade, uma igualdade que não conhece diferença, e por modelos historicamente específicos que em diferentes períodos levam em conta diferentes diferenças (SCOTT, 2005, 17).

---

<sup>1</sup> O que faz com que tais características sejam tratadas como marcadores de diferenças politicamente relevantes. Nesse sentido tais características serão denominadas “diferenças” nessa dissertação.

É preciso, pois, considerar em que momentos seria importante levar a diferença em consideração, ou quando as demandas por reconhecimento das diferenças deveriam ser acolhidas politicamente. Essas questões são tratadas na primeira parte dessa dissertação e não há, como se verá, convergência nas respostas dadas pelos autores citados. Entretanto, podemos considerar que a legitimidade das demandas por reconhecimento de diferenças está relacionada à luta contra a discriminação e a desigualdade, direcionadas geralmente à demanda por inclusão (política, econômica, cultural).

Nesse sentido, é preciso estabelecer uma distinção entre o que se entende pelos conceitos de diferença, apresentado anteriormente, e de desigualdade, tendo em vista as democracias contemporâneas e sua relação com a idéia de igualdade política. Para tanto, recorreremos à distinção que Dahl (2001) estabelece entre diferença (cultural) e desigualdade (referida ao acesso diferencial a recursos, podendo esses ser políticos ou econômicos). Em *Poliarquia* (2001), o autor defende que desigualdades extremas de recursos como renda, riqueza, status e conhecimento pode implicar em desigualdade em recursos políticos<sup>2</sup>. A noção de igualdade política, referida à universalização do sufrágio, existências de partidos concorrentes, eleições e líderes responsivos, inibiria, segundo Dahl (2001), a acumulação de desigualdades<sup>3</sup>. Porém, no contexto do capitalismo de mercado, o potencial democrático (ou seja, relativo à igualdade política, “fundamento moral da democracia” nas palavras do autor – DAHL, 2001, 150) da poliarquia<sup>4</sup> estaria limitado:

Como inevitavelmente cria desigualdades, o capitalismo de mercado limita o potencial democrático da democracia poliárquica ao gerar desigualdades na distribuição dos recursos políticos. (...) Devido às desigualdades nos recursos políticos, alguns cidadãos, significativamente, adquirem mais influência do que outros nas políticas, nas decisões e nas ações do governo. (...) Conseqüentemente, os cidadãos não são iguais políticos – longe disso- e assim a igualdade política entre os cidadãos, fundamento moral da democracia, é seriamente violada (Dahl, 2001, 195-6).

Vê-se, então, que a definição de desigualdade apresentada pelo autor está associada ao acesso desigual a recursos, sejam esses econômicos e/ou políticos, havendo ainda uma relação entre desigualdade socioeconômica e desigualdade política. Assim, apesar da ênfase atribuída pelo autor a desigualdades de caráter econômico, pode-se estender essa consideração a

---

<sup>2</sup>Segundo o autor, recursos políticos são “(...) tudo aquilo que uma pessoa ou um grupo tem acesso, que pode utilizar para influenciar direta ou indiretamente a conduta de outras pessoas” (DAHL, 2001, 195)

<sup>3</sup>Além disso, segundo o autor, a industrialização agiria como um elemento dispersor de desigualdade, levando a uma maior paridade na distribuição de recursos políticos.

<sup>4</sup>Segundo Dahl (2001) poliarquia é um regime político caracterizado por alto grau de inclusividade (ou direito de participação) e de liberalização (ou contestação pública). A poliarquia seria a forma de operacionalização do ideal democrático, ou seja, as poliarquias são as democracias possíveis no mundo real.

desigualdades relacionadas a padrões e códigos culturais, aspecto que será tratado de forma mais detida no terceiro capítulo, em que autoras como Young (1990, 2001) e Fraser (1992, 2000, 2003, 2005a, b) afirmam, em apertada síntese, que há uma relação entre desigualdade econômica, desigualdade cultural e desigualdade política, e que essas desigualdades combinadas criam um quadro de injustiça, na medida em que impossibilitam que os cidadãos tenham acesso igualitário a recursos e oportunidades.

Nesse sentido, pode-se dizer que diferença e desigualdade não são sinônimos e que a afirmação (política) das diferenças se refere à eliminação de desigualdades e à garantia de que a igualdade não seja garantida apenas formalmente, ou seja, esse fenômeno visa garantir esse princípio moral da democracia. Assim, a distinção entre desigualdade e diferença e a possibilidade de que as diferenças se manifestem sem que isso implique em desigualdade está no cerne das reivindicações dos chamados “novos movimentos sociais”<sup>5</sup>.

Dessa forma, deve-se considerar que essa discussão teórica não se encontra desconectada de elementos relativos ao contexto político e social, sendo influenciada por ele e também fornecendo elementos para que se possa interpretá-lo. Segundo Scott (2005), a emergência de novas identidades políticas<sup>6</sup> seria “um aspecto inevitável da vida social e da vida política, e as duas são interconectadas porque as diferenças de grupo se tornam visíveis, salientes e problemáticas em contextos políticos específicos” (SCOTT, 2005, 18).

Dessa forma, a demanda pela representação política de mulheres se refere à emergência de uma nova identidade política, relacionada à constatação de que homens e mulheres possuíam (e ainda possuem) acesso diferencial a recursos políticos. Nesse sentido, é preciso considerar que a dimensão de gênero se apresenta como “(...) um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos e [...] uma forma primária de dar significado às relações de poder” (SCOTT, 1995,86). Tal dimensão envolve símbolos

---

<sup>5</sup> Com as rápidas mudanças verificadas a partir do final dos anos 60 na estrutura produtiva, com a crescente institucionalização do conflito de classes nas sociedades de capitalismo avançado e, inclusive, com a crise do próprio pensamento racional, essas antinomias entre reformistas e revolucionários ou entre movimentos políticos e pré-políticos começaram a ruir. (...) a explosão dos movimentos espontâneos que sacudiram a Europa no final dos anos 60, a desmistificação dos regimes socialistas do Leste e a sucessiva erosão dos esquemas teóricos marxistas acabaram por marcar a configuração de um novo tempo: o tempo dos ‘novos movimentos sociais’ (DOIMO, 1995, 40).

<sup>6</sup> A qualificação “novas” e suas variações marca uma distinção entre as identidades políticas relacionadas aos movimentos feminista, negro, homossexual, por exemplo, em contraposição à identidade política tradicional, relacionada ao movimento operário e ao pertencimento a determinada classe social.

culturalmente disponíveis, conceitos normativos que expressam interpretações desses símbolos, indo além do parentesco, incluindo questões referidas ao mercado de trabalho e educação, por exemplo e, por fim, relaciona-se a processos de construção da identidade subjetiva. Ele expressa ainda relações de poder que podem se manifestar de variadas formas e em diversas esferas do mundo social, entre elas, a esfera política. Especificamente com relação à política, Scott (1995) afirma que

A alta política é, ela própria, um conceito generificado, pois estabelece sua importância crucial e seu poder público, suas razões de ser e a realidade de existência de sua autoridade superior, precisamente às custas da exclusão das mulheres de seu funcionamento. O gênero é uma das referências recorrentes pelas quais o poder político tem sido concebido, legitimado e criticado. Ele não apenas faz referência ao significado da oposição homem/mulher; ele também o estabelece. Para proteger o poder político, a referência deve parecer certa e fixa, fora de toda construção humana, parte da ordem natural ou divina. Desta maneira, a oposição binária e o processo social das relações de gênero tornam-se parte do próprio significado de poder: pôr em questão ou alterar qualquer de seus aspectos ameaça o sistema inteiro (SCOTT, 1995, 92).

A histórica exclusão das mulheres das esferas de poder e tomada de decisão foi abordada em diversos tratados e conferências internacionais<sup>7</sup>, e está relacionada à luta pela garantia de direitos políticos como o direito de votar e de se eleger. Entretanto, sabe-se que a existência formal desses direitos não assegura às mulheres ampla participação nos espaços de poder, estando essas relegadas à atuação na esfera privada ou na política informal. Assim, a análise proposta tem como marco a emergência da dimensão de gênero como aspecto relevante no que se refere à conquista e exercício de direitos políticos.

No campo da Ciência Política as análises a respeito da desigualdade entre homens e mulheres a enfatizar a atuação das mulheres em instâncias políticas informais, como associações de bairro e grupos de mulheres, por exemplo, o que contribuiu para reforçar a ausência das mulheres nos espaços políticos formais<sup>8</sup>, não enfatizando as barreiras enfrentadas por esse grupo no que se refere à ocupação desses espaços. Como afirma De Barbieri (2003),

Comparado com los estudios de género em los mercados de trabajo de la dinámica demográfica, de los movimientos sociales y acciones coletivas y de las identidades, entre otros, no existe un volumen de conocimientos suficiente sobre género en los regímenes e sistemas políticos concretos que permita realizar comparaciones, señale problemas particulares avizorados de antemano y dé pie a nuevas hipótesis con cierto grado de elaboración. Pese la insistencia en las reuniones e foros locales, nacionales e internacionales sobre el derecho de las

---

<sup>7</sup>Ver: RELATÓRIO Geral sobre A Mulher Na Sociedade Brasileira. (1995). IV Conferência Mundial Sobre a Mulher: Ação para Igualdade, Desenvolvimento e Paz, Pequim.

<sup>8</sup> Trabalhos como os de TABK (1987, 1989) e Avelar (2001) foram pioneiros na abordagem da participação feminina na política formal.

mujeres a participar en los puestos de decisión, y los discursos sobre las ventajas que traería para las sociedades una presencia femenina más sólida en la condición de los Estados e de los gobiernos, es poco lo que se ha investigado sobre la política formal, es decir, la que se realiza en el ámbito institucionalizado del Estado (DE BARBIERI, 2003,17).

Nesse sentido, a dissertação ora apresentada se apresenta como uma contribuição relevante para o debate sobre a participação política de mulheres existente na Ciência Política, uma vez que se volta à atuação desse grupo em um espaço formal da política, a saber, a Assembléia Legislativa de Minas Gerais. A centralidade do parlamento no estudo proposto, em detrimento de outras instâncias do sistema político formal, justifica-se pelo fato de que essa instância da política formal realiza a mediação entre a sociedade (ou a “esfera pública informal”) e o aparato-político administrativo, possibilitando a institucionalização de demandas que emergem na primeira. Segundo De Barbieri (2003):

De los tres poderes del Estado, el Legislativo es el lugar de la expresión, el enfrentamiento y la concertación entre las fuerzas políticas, y por lo tanto lo espacio público por excelencia. Esto es así porque el Poder Legislativo constituye el lugar de la representación de la ciudadanía en el Estado. Más allá de la carga simbólica que contiene, la participación en el parlamento permite construir ordenamientos societales más justos e equitativos desde el punto de vista del género que implican la coacción legítima del Estado (DE BARBIERI, 2003,18).

Ademais, ao voltar-se para a composição da Assembléia Legislativa de Minas Gerais e ao focar o comportamento legislativo dos parlamentares a ela pertencentes, essa dissertação contribui para o acúmulo de conhecimento a respeito dos legislativos subnacionais, ainda pouco expressivos no que se refere à literatura existente sobre o tema na Ciência Política<sup>9</sup>.

Assim, tendo em vista o problema de pesquisa que orienta a investigação proposta, voltado à compreensão dos efeitos da presença de mulheres no parlamento, mais especificamente, o objetivo dessa dissertação é analisar o impacto da eleição de mulheres para a Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Em outras palavras, pretende-se verificar o impacto da presença de mulheres nesse espaço de poder e de tomada de decisões, considerando-se, portanto, que a dimensão de gênero é relevante teórica e politicamente.

Para tanto, realizou-se um recorte que considera a 14<sup>a</sup> e a 15<sup>a</sup> legislaturas, compreendidas entre os anos de 1999 e 2002 e 2003 a 2006, respectivamente. A escolha dessas legislaturas se deve ao incremento de quase 100% no número de mulheres eleitas na transição entre essas

---

<sup>9</sup> Ver Santos, 2001

legislaturas, fato que possibilita e torna interessante a comparação entre esses dois períodos. Entretanto, tal incremento deve ser considerado com cuidado, uma vez que se mostrou insuficiente para equilibrar a proporção entre homens e mulheres nessa Casa Legislativa<sup>10</sup>. A fim de responder a essas questões, essa dissertação está organizada em duas partes, a primeira delas voltada à discussão teórica, que contextualiza a análise empírica desenvolvida na segunda parte.

A primeira parte se divide, por sua vez, em dois capítulos; o segundo capítulo, em que se encontra a discussão teórico-normativa sobre a emergência de demandas por reconhecimento no contexto da democracia liberal, enfatizando, pois, temas cruciais para a teoria democrática, como a relação entre público e privado e a mediação necessária entre essas esferas, quando se tem em mente o contexto político ora citado. Nesse capítulo pretende-se situar a discussão sobre a relação entre gênero, democracia, participação e representação apresentada no terceiro capítulo, bem como contextualizar, em termos teóricos, a investigação empírica desenvolvida na segunda parte da dissertação.

Nele são apresentadas algumas considerações acerca da afirmação das diferenças e sua relação com a democracia, mais especificamente com relação à garantia de igualdade política, o que configura essa discussão como um debate sobre justiça. Assim, para Taylor (1992), o reconhecimento está referido à auto-realização, mas deve também ser tratado politicamente. Esse autor, portanto, concebe que o reconhecimento é elemento fundamental no que diz respeito a questões de justiça, uma vez que antecede questões relativas à distribuição, na medida em que trata da constituição dos seres humanos enquanto pessoas morais. Nesse sentido, reconhecer uma humanidade comum pressupõe o reconhecimento e a valorização de diferenças individuais e grupais, elementos que possibilitam a construção da subjetividade individual e de um senso de humanidade.

Rawls (1995, 2000, 2001) e Barry (2001), por sua vez, responderiam a essas questões de forma distinta; segundo esses autores, as demandas por reconhecimento se referem a questões relativas à esfera íntima ou às doutrinas abrangentes, aspectos pertencentes à esfera privada. A publicização de tais elementos comprometeria a neutralidade ética do Estado, o que resultaria em injustiças. Assim, questões de justiça dizem respeito, necessariamente, a questões de

---

<sup>10</sup> Na 15ª legislatura, pouco mais de 10% do total de parlamentares era do sexo feminino.

redistribuição de recursos, lembrando-se ainda que o usufruto/emprego dos mesmos dizem respeito a escolhas individuais.

Finalmente, Habermas (1984, 1992, 1999, 2002, 2003) consideraria que as questões de reconhecimento, uma vez vocalizadas na esfera pública, devem ser consideradas questões de justiça. Nesse sentido, a distinção entre público e privado, subjacente ao par “justiça x auto-realização” não poderia ser definida de antemão. A validade de tais demandas pode ser definida, então, a partir dos procedimentos que tomam lugar na esfera pública, baseados na ética do discurso e nos mecanismos de formação da opinião e da vontade, apresentados no segundo capítulo.

O terceiro capítulo, construído em rica interlocução com o segundo, pretende relacionar a discussão ali realizada à dimensão de gênero, incorporando, portanto, questões relativas ao acesso desigual das mulheres à esfera pública (“oficial” e “não oficial”) e sua inserção marginal na política, especialmente nos espaços relacionados à política formal. Assim, o conceito de esfera pública é discutido, mas essa discussão incorpora uma dimensão não abordada (ou abordada de forma marginal) pelos autores citados acima. Assim, o capítulo apresenta um pressuposto da análise desenvolvida nos capítulos anteriores, que diz respeito ao fato de que a representação política de mulheres se refere a uma questão de justiça, relacionada à garantia igualdade política, substrato moral da democracia.

Assim, são apresentadas as análises de Benhabib (1992, 1996, 2002), Fraser (1992, 2000, 2003, 2005a, b), Young (1990, 1996, 2002) e Phillips (1995, 1998, 2001), autoras que, em interlocução com a discussão realizada no segundo capítulo, tratam da necessidade da teorização sobre gênero no que se refere às análises sobre democracia, participação, esfera pública, tratando também da importância de se discutir a centralidade da representação política nas democracias contemporâneas, considerando-a em estrita relação com a idéia de participação política. Nesse sentido, pode-se afirmar que para as autoras citadas, representação e a participação políticas não são dimensões antagônicas e sim aspectos constitutivos das democracias existentes.

Além disso, sua análise parte da consideração de que a demanda pela inclusão de mulheres se justifica por se relacionar a uma demanda pela garantia de igualdade política, referida à inclusão de um grupo populacional expressivo nos espaços de poder. Tendo em vista essa



premissa, considera-se nessa dissertação a importância de se ampliar a discussão, incorporando-se à análise o impacto da representação de mulheres no tocante à prática política ou, mais especificamente, à formulação de leis e políticas públicas. Nesse sentido, é preciso pensar se a presença de mulheres implica em alterações na agenda legislativa ou nos resultados políticos, quer dizer, é necessário pensar a inclusão de mulheres não apenas como uma questão de justiça, mas também em relação à prática política, à produção de leis e políticas públicas. O capítulo se encerra com a apresentação de algumas orientações teóricas que informam a análise empírica desenvolvida na segunda parte da dissertação, composta pelo quarto e quinto capítulos.

No quarto capítulo são apresentadas as hipóteses que orientarão a investigação empírica desenvolvida no quinto e último capítulo. Considerando um conjunto de pesquisas sobre o impacto da eleição de mulheres no que se refere à formulação da agenda legislativa e alterações no conteúdo de políticas públicas e leis (BRATTON e BARNELLO, 2002; GREY, 2006; NORRIS e LOVENDUSKI, 2004; CHILDS E WHITEY, 2004, CHILDS E KROOK, 2006), percebe-se a necessidade de incorporar a análise outras dimensões, como a filiação partidária, e a experiência profissional dos (as) parlamentares, aspectos que encerram explicações “rivais” em relação à dimensão de gênero.

Ademais, uma vez que a análise proposta se volta ao Legislativo, especificamente à atuação dos (as) parlamentares e ao processo de formulação de leis e políticas públicas, é preciso considerar as características do processo legislativo, sua forma de organização e os princípios que o orientam (BINDER, 1997, INÁCIO, 2007). Desse modo, foi realizada uma breve discussão sobre a organização do poder Legislativo e, mais especificamente, sobre a configuração da Assembléia Legislativa, tendo como referência o Regimento Interno dessa Casa. A partir dessa discussão, foram explicitadas outras dimensões que podem afetar o processo legislativo e a atuação dos (as) parlamentares.

Desse modo, no quinto capítulo foi realizada uma análise das iniciativas legislativas apresentadas pelos (as) parlamentares entre os anos de 1999 e 2006, em um esforço de verificar a relação entre a presença de mulheres no Legislativo, a formação da agenda legislativa e os resultados do processo legislativo, incorporando à análise os aspectos apresentados acima citados.

Finalmente, é preciso ressaltar que à análise desenvolvida subjaz um esforço de realizar a mediação entre os debates presentes na teoria democrática contemporânea, esboçados no segundo e terceiro capítulos, e as análises empíricas sobre o poder Legislativo, mais especificamente sobre comportamento e processo legislativo, apresentadas no quarto e quinto capítulos. Esse esforço pode representar um avanço, na medida em que visa contribuir para a combinação e potencialização de dimensões analíticas oriundas de diferentes áreas da Ciência Política, como a Teoria Política e aquela voltada ao estudo das Instituições Políticas. Espera-se que nesse trabalho tenham sido dados os primeiros passos nessa direção.

## 2 O DEBATE NORMATIVO: DEMOCRACIA, DESIGUALDADE E DIFERENÇA

Esse capítulo tem como objetivo apresentar o debate normativo em que se insere a discussão sobre a representação de (indivíduos pertencentes a) grupos sociais específicos. Nesse sentido, pode-se afirmar que tais demandas se relacionam ao debate contemporâneo sobre a democracia liberal (leia-se: representativa), seus limites e as possibilidades de aprofundamento do ideal democrático, associado às noções de igualdade política e inclusividade.

Como vimos na Introdução, a emergência de demandas políticas de grupos sociais como mulheres e negros, apenas para citar alguns exemplos, ao trazer à discussão política temas como igualdade política e direitos sociais, visam à alteração da lógica do Estado liberal, uma vez que tais demandas não se referem à busca de igualdade formal ou dos direitos de cidadania, já garantidos constitucionalmente nas democracias ocidentais. O que está em jogo na discussão proposta diz respeito à possibilidade de que todos os indivíduos possam de fato gozar de tais direitos, ou seja, a perspectiva proposta tem como objetivo pensar as relações entre “validade e faticidade”<sup>11</sup> ou entre o argumento normativo e suas implicações prático-políticas<sup>12</sup>.

O desafio contemporâneo se refere, pois, à emergência de demandas por garantia de direitos a grupos sociais específicos e a tensão entre esses e os fundamentos liberais da democracia. Segundo Hall (2003), a tensão que aí se apresenta coloca em xeque os fundamentos do Estado liberal<sup>13</sup> (ou das democracias contemporâneas), havendo, então, a necessidade de se pensar em um “novo vocabulário político”:

[...] como poderão ser reconhecidos o particular e o universal ou as pretensões da diferença e da igualdade? Este é o dilema, o enigma – a questão multicultural – existente no centro do impacto disruptivo e reconfigurador do multicultural. Ele exige que pensemos para além das fronteiras tradicionais dos discursos políticos existentes e suas “soluções” prontas. Ele sugere que nos concentremos seriamente (...) em algo novo e novas formas de combinar a diferença e a identidade, trazendo para o mesmo terreno aquelas incomensurabilidades formais dos vocabulários políticos – a liberdade e a igualdade junto com a diferença, “o bem” e “o correto”<sup>14</sup> (HALL, 2003, 86).

<sup>11</sup> Referência à obra de Habermas, *Direito e democracia: entre faticidade e validade* (2003), fundamental para o desenvolvimento do presente capítulo.

<sup>12</sup> Nesse sentido, a discussão aqui proposta se distancia da análise realizada por Marshall (1967) acerca da evolução do conceito de cidadania a partir da emergência de direitos civis, políticos e sociais, uma vez que a análise desse autor se refere, principalmente, à garantia jurídica ou formal desses direitos.

<sup>13</sup> Esse não é um privilégio da concepção liberal de Estado. Ver Benhabib, 1996.

<sup>14</sup> Talvez a palavra mais adequada nesse contexto seja *justo* e não *correto*.

O autor argumenta que, do ponto de vista formal ou de uma perspectiva da filosofia e teoria políticas, não é possível resolver esse antagonismo; este só é acessível na prática, quer dizer, apenas através de arranjos políticos é que se pode contornar a tensão entre igualdade política e diferença. Isso significa que o autor não descarta os avanços trazidos pela democracia liberal, apontando seus limites e sugerindo formas de aprofundar o seu “potencial democrático”. Porém, como se verá nas próximas seções, há abordagens normativas situadas no campo do liberalismo que se configuram como tentativas de responder a tal antagonismo.

A afirmação da diferença traz, portanto, a necessidade de se pensar a igualdade política como histórica e socialmente localizada, devendo ser negociada entre os diversos atores da sociedade, como indica Scott (2005). Para tanto, deve-se considerar a tensão entre o lugar do “público” (e da política) como esfera da igualdade (política e formal) e o mundo privado, lócus da desigualdade e da singularidade, como central para a análise proposta. Essa tensão permeia a discussão apresentada a seguir e, como poderá ser percebido, o argumento que cada autor desenvolve sobre ela orienta as saídas propostas para o que Scott (2005) chama de paradoxo da igualdade e diferença.

A partir do exposto, serão consideradas algumas respostas ao que Hall (2003) chama de “questão multicultural”, partindo do argumento filiado à tradição liberal, representado pelas análises de Barry (2001) e Rawls (1995, 2000, 2001), passando pela política da diferença proposta por Taylor (1992, 1997), e finalmente, discute-se a “solução procedimental” habermasiana (HABERMAS, 1984, 1992, 1999, 2002, 2003). Tais análises remetem, por sua vez, a diferentes modelos ou formas de se conceber a democracia e sua conexão com as noções de público e privado e igualdade e diferença, apresentados a seguir.

## 2.1 Os fundamentos liberais da democracia contemporânea

A emergência de demandas pelo reconhecimento de identidades e direitos coletivos traz questões bastante complexas à democracia contemporânea, referidas principalmente a suas bases liberais. Retomaremos brevemente a análise de Künhl (1979) com o fim de explicitar as principais premissas historicamente associadas ao Estado liberal, passando, posteriormente, à defesa do liberalismo realizada por Rawls (1995, 2000, 2001) frente ao multiculturalismo ou à “questão multicultural” (HALL, 2003).

Künhl (1979) afirma que o “modelo burguês de Estado de direito” tem sua organização fundada a partir da oposição entre burguesia e Estado absolutista e na reivindicação de racionalização e delimitação legal da autoridade, reforçada pela concepção iluminista de que o soberano não é um “delegado de Deus”, mas um “mandatário do povo”. Também a emergência de uma “opinião pública” se relaciona à necessidade de controle das atividades do Estado. Segundo Habermas (1984), a emergência da esfera pública burguesa estaria relacionada ao surgimento do Estado moderno, em que aquela se configuraria como a esfera da sociedade civil separada desse último, e à ampliação do sistema de troca de mercadorias e ao conseqüente surgimento do mercado. Nesse sentido, o desenvolvimento de uma esfera pública não-estatal se deve ao fato de que a burguesia era a primeira classe que não tinha como objetivo a posse do poder estatal, mas a busca de legitimação de seus interesses, referidos a uma perspectiva instrumental, pelo Estado. Dessa forma, haveria a necessidade de controlar esse poder através da publicização das decisões e atividades estatais.

Com relação à ordenação da justiça, Künhl (1979) afirma que a necessidade de racionalização se refere à busca de previsibilidade nas relações sociais, o que contribuiria para um bom funcionamento das relações de troca. Além disso, a instituição e salvaguarda dos direitos fundamentais tinham como objetivo a proteção da esfera privada (relativa à produção e distribuição de bens) e teriam como fundamento indivíduos livres e iguais que constituem o Estado por meio de um contrato. Aqui está, pois, posto o antagonismo entre indivíduo e Estado, característico do liberalismo, e a conseqüente necessidade de garantir, através da institucionalização de direitos individuais naturais invioláveis atribuídos aos indivíduos e da limitação do poder estatal, a autonomia e a liberdade desse indivíduo.

A laicização do Estado e a garantia das liberdades intelectuais, bem como a garantia da liberdade de contrato, comércio, de propriedade e de herança, referem-se à salvaguarda da esfera privada e à limitação do âmbito da ação estatal. Por fim, a corrente liberal do pensamento político ocidental tem no individualismo uma de suas premissas fundamentais, da qual decorre certa concepção de sociedade:

Posto que se considera que o homem é, por natureza, bom e capaz de aperfeiçoamento, tudo consiste em conceder-lhe as possibilidades para seu livre desenvolvimento. Também formam parte da concepção básica do liberalismo o otimismo e o humanismo, assim como a doutrina dos direitos naturais e a da igualdade natural do homem. O interesse do conjunto resulta logicamente da soma dos interesses particulares. Assim, a sociedade é apenas um produto secundário, e o Estado só tem razão de existir enquanto protege a liberdade do indivíduo (KÜNHl, 1979, 253-4).

Interessante notar que, no decorrer de sua análise, o autor aponta para algumas modificações impostas ao modelo liberal pela universalização do sufrágio e pela emergência do proletariado enquanto categoria política. Nesse contexto, o Parlamento passa a representar também os antagonismos entre categorias sociais com interesses divergentes, assim como os partidos passam a atuar como organismos de canalização e expressão de interesses ou como “máquinas eleitorais”. Também a esfera pública burguesa e a exigência de publicidade que ela encerra passam a atuar como um instrumento que possibilita a emergência política de “camadas não-burguesas”, garantindo as manifestações de diferentes interesses que, como visto, foram se tornando mais complexas, apresentando não apenas uma perspectiva relativa à classe social, mas a outros aspectos, como gênero.

Tais considerações permitem afirmar que os princípios democráticos de “exercício do poder”, para utilizar as palavras de Kühnl (1979), conformam-se como desdobramentos do liberalismo não apenas enquanto corrente de pensamento, mas também como organização institucional da política, seja por meio da organização do Estado, através da criação do Parlamento, dos partidos e da instituição da separação de poderes, seja por meio da criação de um direito racional, fundamento da autoridade e da legitimidade deste Estado.

Essas premissas básicas do liberalismo ou da forma liberal de organização do poder se defrontam atualmente com as demandas de diversos grupos pelo reconhecimento de direitos grupais e pela defesa de idéias não-liberais, como a proeminência de tais direitos sobre os direitos individuais e a idéia de que as tradições ou rituais relacionados a determinada cultura

devem ser protegidos pelo Estado, como uma forma de garantia da existência de grupos culturais e/ou minoritários.

John Rawls, em *Uma teoria da justiça* (2001) apresenta uma resposta a essas questões que se filia à perspectiva liberal, ainda que em uma versão mais contemporânea que aquela delineada por Künhl (1979). Nessa obra, o autor apresenta princípios de justiça que se dirigem às instituições da democracia constitucional (ou liberal), caracterizada pela tendência a haver conflitos entre “concepções do bem” ou entre os valores que os diversos grupos/indivíduos consideram ser importantes. O objetivo de tais princípios da justiça é oferecer parâmetros para resolução desses conflitos, evitando que eles atuem como obstáculos à cooperação social e que ameacem a condição dos indivíduos enquanto seres livres e iguais.

Assim, a teoria da justiça desenvolvida por Rawls (2001) se baseia em uma concepção de sociedade como cooperação, ou seja, uma sociedade em que, apesar dos conflitos de interesses entre os indivíduos racionais, prevalece uma situação em que todos cooperam, enquanto seres livres e iguais, e em que o justo tem prioridade sobre a maximização do bem. Desta forma se estabelece o pressuposto de que esta é uma sociedade preferível àquela que se baseie na maximização cega dos interesses individuais<sup>15</sup>. Essa idéia de cooperação é fundamental, pois, para o autor, a justiça e seus princípios se fundam a partir de um contrato entre os indivíduos, que visam uma situação de distribuição de bens preferível a uma situação em que cada um perseguisse seus objetivos e em que há uma idéia de justiça pública compartilhada por todos.

Assim, segundo o autor, a justiça teria como objeto primário a sociedade e sua estrutura básica, ou seja, as instituições sociais e a forma como elas distribuem os direitos e deveres advindos da cooperação social. Parte-se do princípio de que a sociedade é caracterizada por desigualdades que determinam diferentes posições, situações, expectativas e trajetórias para os indivíduos. Dessa forma, os princípios de justiça propostos por Rawls (2001) devem ter como alvo a correção dessas desigualdades características da estrutura básica da sociedade:

[...] esta estrutura abarca diferentes situações sociais e que aqueles que nascem nessas situações têm diferentes expectativas de vida, determinadas, em parte, pelo sistema político, bem como pelas circunstâncias econômicas e sociais.

---

<sup>15</sup> Segundo Rawls (2000), “A cooperação é guiada por procedimentos publicamente reconhecidos, aceitos pelos indivíduos que cooperam e por eles considerados reguladores adequados de sua conduta” (RAWLS, 2000, 58). Além disso, a cooperação se dá em termos equitativos que pressupõem uma idéia de reciprocidade e requer “uma idéia do bem” de cada participante, ou seja, os fins que cada um deseja alcançar a partir da cooperação.

Deste modo, as instituições da sociedade favorecem certas posições iniciais relativamente a outras. [...] este tipo de desigualdades é particularmente profundo. Não só são generalizadas como também afetam as possibilidades iniciais de vida de cada um; no entanto, não podem ser justificadas mediante a invocação das noções de mérito ou valor. É a estas desigualdades, provavelmente inevitáveis na estrutura básica de qualquer sociedade, que os princípios da justiça se devem aplicar em primeiro lugar” (RAWLS, 2001, 30).

Os princípios de justiça têm sua origem em uma situação hipotética, um contrato<sup>16</sup> que seres humanos em uma situação de “igualdade original” (correspondente ao estado de natureza hobbesiano) celebram entre si determinando os princípios de justiça, que serão aplicados à estrutura básica da sociedade. Neste estado hipotético de igualdade original, chamado pelo autor de “posição original”, tem-se como premissa o fato de que ninguém conhece sua posição, situação de classe ou estatuto social, nem as concepções de bem ou características psicológicas particulares, ou seja, estão todos encobertos pelo “véu de ignorância”. Essa situação garante que os princípios de justiça sejam resultantes de uma situação equitativa e, nesse sentido, defende-se que sempre que as instituições sociais satisfazem aos princípios de justiça, pode-se dizer que as relações de cooperação que essas instituições estabelecem obedecem aos termos com os quais os indivíduos concordariam se, de fato, fossem pessoas livres e iguais.

A situação de igualdade original é um recurso heurístico necessário e fundante no desenvolvimento da teoria da justiça rawlsiana. Dessa forma, nos ateremos sobre o construto da “posição original”, para pensar seus efeitos sobre a concepção de justiça apresentada pelo autor. Na situação da “igualdade original”, Rawls (2001) define os participantes do contrato como seres racionais (no sentido estrito, de acordo com a teoria econômica, capazes de escolher os meios mais adequados para se atingir seus fins) e desinteressados mutuamente (quer dizer, um não se interessa pelos interesses dos outros).

Nesse ponto parece haver uma contradição entre a justiça como equidade e o princípio da utilidade, uma vez que um ser racional, a partir de uma perspectiva instrumental e economicista, não aceitaria a estrutura básica apenas porque ela maximiza a soma algébrica dos benefícios, ou seja, um ser racional não optaria por ganhar menos benefícios em prol da maximização do benefício para a coletividade, o que indica que a teoria desenvolvida por

---

<sup>16</sup> O autor defende tal opção contratualista, pois a palavra contrato sugeriria pluralidade e publicidade, além da longa tradição de tal doutrina, especialmente na filosofia política ocidental.



Rawls (2001) se distancia da perspectiva utilitarista, na medida em que não prevê, como finalidade dos princípios de justiça, a maximização de preferências individuais. Entretanto, apesar desse distanciamento, a “teoria da justiça como equidade” ainda guarda pressupostos economicistas, como uma visão atomística dos indivíduos e a relação suficiente entre justiça e distribuição de bens, direitos, oportunidades, valores e até mesmo auto-estima, como aponta Young (1990).

Apesar disso, pode-se dizer que a teoria da justiça como equidade distingue-se das teorias utilitaristas clássicas, pois o próprio Rawls (2001), apesar de definir sua teoria da justiça como uma teoria da escolha racional, argumenta que os seres humanos na posição original são seres racionais, mas também são *seres morais*<sup>17</sup>. Isso quer dizer que, para o autor, os seres humanos na posição original não são apenas seres maximizadores e calculadores, eles possuem também uma concepção do que seja a justiça, sendo que, para eles, aquilo que é justo tem sempre prioridade sobre a maximização daquilo que é tido como bem, como valor. Assim, enquanto para o indivíduo utilitarista o justo é o que leva à maximização do bem, para os indivíduos que se encontram na “posição original” o bem só é considerado como tal se for justo.

Outro ponto a ser considerado é a distinção entre a perspectiva “intuicionista” e a teoria da justiça como equidade, que dá origem à idéia de “equilíbrio refletido”. Segundo Rawls (2001), de acordo com uma perspectiva intuicionista, não haveria limites para o estabelecimento dos princípios de justiça, o que levaria a que pessoas diferentes definissem princípios de justiça diferentes, o que pode ser corrigido, entretanto, com a idéia do “véu de ignorância” característico da situação inicial. Porém, o intuicionismo não pressupõe critérios éticos que organizariam essa pluralidade de princípios de modo a que uns tivessem prioridade sobre outros, o que pode levar a uma concepção relativista de justiça, que pecaria por permitir o estabelecimento de princípios concorrentes não possibilitando, portanto, a resolução de conflitos sociais que envolvem disputas acerca do que pode ser considerado justo.

---

<sup>17</sup> Rawls (1995) define também os indivíduos como seres morais, ou seja, capazes de desenvolver uma concepção do bem (relativa à atribuição de valor e de perseguição do que é definido como valioso, capacidade manifestada na vida privada, constituindo o que o autor chama de “identidade não-pública”) e capazes de apresentar um “senso de justiça” (capacidade de guiar suas ações a partir de um senso *público* de justiça, no caso em questão representado pelos princípios de justiça)

Assim, a teoria da justiça como equidade limitaria o papel da intuição, estabelecendo uma prioridade entre os princípios de justiça, substituindo a idéia de juízos morais pela idéia de juízos de prudência, dando origem à noção de “equilíbrio refletido”, situação que se atinge após a avaliação das várias proposições a respeito de justiça e da reflexão sobre os juízos ponderados, de modo a reafirmá-los ou revisá-los, em uma tentativa de acomodar as condições filosóficas aplicáveis aos princípios de justiça, bem como os juízos individuais sobre justiça. Nesse sentido, tal equilíbrio é alcançado através do “uso da razão pública”, a partir do qual haverá, segundo o autor, um “consenso abrangente” acerca das definições possíveis do justo.

Destarte, na situação inicial, os indivíduos, seres morais e possuidores de um “senso de justiça”, escolheriam dois princípios diferentes: igualdade na atribuição de direitos e deveres (liberdades básicas iguais para todos) e aceitação de certas desigualdades econômicas e sociais, desde que essas sejam consideradas justas, o que ocorre quando resultam em vantagens compensadoras possíveis para todos, especialmente para os desfavorecidos: “Todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais da auto-estima – devem ser distribuídos igualitariamente a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores traga vantagens para todos” (RAWLS, 2001,66).

Dessa forma, entende-se que o primeiro princípio rawlsiano trata das liberdades básicas atribuídas a todos os membros da coletividade, enquanto o segundo princípio, também chamado de princípio da diferença, diz respeito à necessidade de se pensar em mecanismos de corrigir desigualdades inatas ou herdadas e, portanto, injustificáveis, possibilitando que os indivíduos desfrutem de oportunidades iguais. Ressalta-se, ainda, que o primeiro princípio possui prioridade sobre o segundo, o que significa dizer que as desigualdades que atentem contra as liberdades básicas, universalmente compartilhadas pelos membros de determinada sociedade, não serão, em hipótese alguma, justificadas.

No escopo desse trabalho, o princípio da diferença se mostra de fundamental importância, uma vez que está voltado à correção de desigualdades injustificadas (porque herdadas ou referidas a características adscritivas, ou seja, àquelas desigualdades não resultantes de escolhas individuais) que impossibilitam que os indivíduos tenham acesso equitativo aos bens sociais (renda, riqueza, oportunidades, auto-estima). Segundo o autor, a formulação mais simples desse princípio seria: “As desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas

de modo a serem ao mesmo tempo (a) para o maior benefício esperado dos menos favorecidos e (b) vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades” (RAWLS, 2001,88).

Com o objetivo de tornar explícito que a concepção de justiça como equidade apresentada anteriormente é uma concepção política (e, mais especificamente, liberal) de justiça, que visa à resolução de conflitos que emergem na esfera pública e política, Rawls (2000) refina alguns dos argumentos esboçados em *Uma teoria da justiça* (2001) na obra *O liberalismo político* (2000). Nessa obra, o autor apresenta o liberalismo político como uma maneira razoável e adequada de se conciliar uma “concepção política de um regime constitucional” e a pluralidade de doutrinas abrangentes (que se referem a concepções concorrentes a respeito da “boa vida”). Assim,

Seja como for, já que a concepção política é compartilhada por todos, ao contrário das doutrinas razoáveis, precisamos distinguir entre uma base de justificação pública de ampla aceitação pelos cidadãos, no que diz respeito a questões políticas fundamentais, e as muitas bases de justificação não-públicas que fazem parte das diversas doutrinas abrangentes aceitas apenas por seus defensores (RAWLS, 2000, 27).

A tarefa do autor se refere, então, à busca de uma base comum de justificação, ou uma “razão pública”, que se fundamente em aspectos convergentes das diversas doutrinas abrangentes existentes numa sociedade pluralista<sup>18</sup>. Nesse sentido, a emergência de uma “razão pública”<sup>19</sup> não implica na eliminação das “razões não-públicas” (ou privadas), mas sim numa delimitação da esfera de atuação de cada uma dessas. Para tanto, a “razão pública” deve ser imparcial, no sentido de que não deve julgar nenhuma doutrina abrangente como correta ou

---

<sup>18</sup>Tais aspectos convergentes das doutrinas abrangentes são chamados pelo autor de “cultura pública” ou o “fundo comum de idéias e princípios básicos implicitamente reconhecidos” (RAWLS, 2000, 50). Segundo Rawls (2000), a cultura pública em uma sociedade democrática se caracteriza pela pluralidade de doutrinas abrangentes, que não constitui apenas um traço histórico, mas um atributo permanente da democracia. Nesse contexto, a opção por uma única doutrina abrangente só pode se dar a partir da opressão ou do uso abusivo do poder do Estado. Além disso, a cultura política democrática tem como fundamento o apoio livre e voluntário da maioria dos cidadãos (RAWLS, 2000, 81).

<sup>19</sup>A razão pública, segundo Rawls (2000) diz respeito à “argumentação política no fórum público” (264). O autor afirma que o ideal de razão pública diz respeito a um “(...) ideal de cidadãos democráticos tentando conduzir seus assuntos políticos nos termos dos valores públicos que seria razoável esperar que os outros aceitem. O ideal também expressa uma disposição de ouvir o que os outros têm a dizer e de aceitar acomodações ou alterações razoáveis na própria visão. A razão pública também exige de nós que o equilíbrio de valores públicos que consideramos ser razoável num caso específico seja um equilíbrio que julgamos sinceramente que os demais considerem razoável”. (RAWLS, 2000, 305).

não; isso significa que a “razão pública” não se presta a julgamentos morais, referindo-se apenas a valores políticos que se dirigem à regulação da sociedade<sup>20</sup>.

Nesse contexto, dois aspectos são centrais para que o liberalismo político seja possível: as questões de justiça básica devem ser resolvidas com o apelo a valores políticos, o que indica a supremacia dos mesmos sobre os demais valores, religiosos, filosóficos etc.. Assim, as doutrinas abrangentes dizem respeito à vida privada dos indivíduos e o poder estatal deve se fundamentar somente na “razão pública” para resolver conflitos políticos:

[...] a concepção política de justiça mais razoável para um regime democrático será, em termos gerais, liberal. Isso significa que ela protege os direitos fundamentais conhecidos e lhes atribui uma prioridade especial. Também inclui medidas para assegurar que todos os cidadãos tenham meios materiais suficientes para fazer um uso efetivo desses direitos fundamentais. Diante do pluralismo razoável, *uma visão liberal retira da agenda política as questões que geram mais divergências, pois um conflito sério sobre elas solapa as bases da cooperação social*” (RAWLS, 2000, 203. Grifo meu).

Tal distinção entre a concepção política fundada numa razão pública e as doutrinas abrangentes se relaciona ao que o autor chama de “prioridade do justo sobre o bem”, já apresentada. Nesse aspecto o “bem” é definido por Rawls (2000) como “racionalidade” e o “consenso sobreposto” ou “equilíbrio refletido” é possível porque mobiliza uma idéia de benefício racional em se encontrar um equilíbrio entre as diversas concepções concorrentes do bem, que não se comprometa com a promoção específica de alguma delas e que dá origem a uma concepção política de justiça.

O autor define, pois, uma relação de bens primários que possibilitariam a concretização do projeto de vida de cada indivíduo: liberdades e direitos fundamentais, liberdade de movimento e de escolher uma ocupação, renda e riqueza e “as bases sociais do auto-respeito”. (RAWLS, 2000, 228). Tal lista permite a realização de comparações a respeito da distribuição de bens entre os indivíduos, servindo de critérios públicos para questões de justiça, o que permite um distanciamento das concepções utilitaristas, como apontando anteriormente:

A justiça como equidade rejeita a idéia de comparar e maximizar o bem-estar total em questões de justiça política. E tampouco procura avaliar a extensão do sucesso dos indivíduos em promover seu modo de vida ou julgar o valor intrínseco (ou o valor perfeccionista) de seus objetivos. Quando vistos como direitos, liberdades e oportunidades, e como meios polivalentes gerais, os bens primários não são, claramente, a idéia que um indivíduo específico tem dos

---

<sup>20</sup> Tal concepção se relaciona à idéia de sociedade como cooperação e à concepção dos indivíduos como seres morais e capazes de desenvolver um “senso de justiça”, que não se relaciona a suas concepções do que seja o bem.

valores básicos da vida humana e não devem ser entendidos como tais, por mais essencial que se considere a posse de tais valores (RAWLS, 2000, 236).

Vê-se, portanto, que não é objetivo do liberalismo político definir como os indivíduos devem empregar os bens primários na concretização do modo de vida que escolheram, nem garantir que os indivíduos obtenham resultados (ou níveis de bem-estar) semelhantes, ainda que os mesmos bens primários estejam disponíveis para todos. Nesse sentido, diz-se que o liberalismo político é neutro com relação aos objetivos:

Enquanto uma concepção política voltada para a estrutura básica, a justiça como equidade, considerada em seu todo, procura oferecer um terreno comum como objeto de um consenso sobreposto. E também espera satisfazer a neutralidade de objetivo, afim de que as instituições básicas e a política pública não sejam planejadas para favorecer qualquer doutrina abrangente específica. O liberalismo político deixa de lado a neutralidade de efeito ou de influência como algo impraticável, e, como essa idéia é sugerida muito fortemente pelo próprio termo “neutralidade”, tem-se aí um motivo para evitá-lo (RAWLS, 2000, 242).

Tal assertiva se refere à maneira como o Estado liberal deverá lidar com demandas para o reconhecimento de grupos culturais, ou melhor, das doutrinas abrangentes encerradas em suas tradições. Nesses casos, o Estado não poderia se pautar pela preservação de tais doutrinas abrangentes, ainda que essas estejam ameaçadas de extinção:

[...] a sociedade bem-ordenada do liberalismo político não consegue estabelecer, de forma que as circunstâncias existentes permitem – circunstâncias essas que incluem o fato do pluralismo razoável -, uma estrutura básica justa na qual as formas de vida permissíveis tenham uma oportunidade equitativa de se manter e de conquistar adeptos ao longo das gerações. Mas, se uma concepção abrangente do bem é incapaz de se manter numa sociedade que garante as liberdades básicas iguais que conhecemos e a tolerância mútua, não há como compatibilizá-la com os valores democráticos, tais como expressos pela idéia de sociedade enquanto um sistema equitativo de cooperação entre cidadãos considerados livres e iguais (RAWLS, 2000, 246).

Tal argumento indica que a idéia de cidadãos livres e iguais é central para o liberalismo político e que, por conseguinte, se esses optam por não reforçar ou manter certos valores culturais, a sobrevivência dos mesmos não pode ser imposta pelo Estado sobre os indivíduos. Na verdade, o reforço de traços culturais ou de características adscritivas e sua apresentação no espaço público são vistos como inadequações pelo liberalismo, uma vez que tal postura teria como efeito o reforço de desigualdades inatas. A saída, então, seria garantir que os indivíduos tenham acesso aos mesmos bens primários<sup>21</sup>, de modo que possam perseguir os fins que acharem convenientes, mantendo-se uma concepção de justiça fundada na “razão

---

<sup>21</sup> Aqui, deve-se ter em mente que o acesso aos mesmos bens primários será baseado nos dois princípios de justiça, garantindo que desigualdades baseadas em características adscritivas e/ou herdadas não impliquem em oportunidades desiguais para os membros menos favorecidos da sociedade.

pública”, quer dizer, em concepções convergentes e compartilhadas sobre os princípios que regulariam a cooperação social e a distribuição dos bens dela resultantes e, por isso, neutra.

Entretanto, a idéia de neutralidade da “razão pública” e da justiça, defendida por Rawls (1995, 2000, 2001), é um ponto contestado por autores como Taylor (1992, 1997), que afirmam que sob tal argumento se esconde uma situação de dominação e que o Estado deve garantir não apenas a correção de desigualdades resultantes de características adscritivas, mas também atuar de forma a garantir que a expressão de tais elementos possa ocorrer sem resultar em desigualdade ou opressão. Tal abordagem será apresentada na seção seguinte, em que se verá que a concepção desenvolvida por Taylor (1992, 1997) se baseia não na construção de uma razão pública compartilhada que se sobrepõe às concepções sobre o bem, mas que se funda nessas últimas, entendidas como pressupostos da própria percepção dos indivíduos enquanto seres morais.

## **2.2 Charles Taylor e a política da diferença**

O cerne da análise elaborada por Taylor (1997) se refere à crítica à relação estabelecida pelo Liberalismo entre o que Rawls (1995, 2000, 2001) chama de doutrinas abrangentes e a razão pública, ou seja, entre concepções morais e concepções políticas. Segundo Taylor (1997), há uma conexão necessária e mesmo intrínseca entre noções do bem, o conceito de *self*, os tipos de narrativa e as diversas concepções da sociedade. Assim, para o autor a idéia de neutralidade defendida por concepções que se pautam pelo modelo das ciências naturais (como por exemplo, aquela desenvolvida por RAWLS, 1995, 2000, 2001) se baseia em abstrações incompatíveis com a vida cotidiana e que, necessariamente, pressupõem argumentos valorativos, ainda que esses estejam implícitos.

Como fundamento da discussão proposta pelo autor está o conceito de identidade ou *self* moderno, que seria a base a partir da qual os seres humanos, enquanto seres morais que possuem definições acerca do que é viver uma vida satisfatória e do que é necessário para alcançá-la, orientam seu agir no mundo. Em outras palavras, haveria, segundo Taylor (1997), uma relação intrínseca entre as noções de identidade e bem, entre *self* e concepções morais. Dessa forma, o autor defende que as idéias de dignidade, respeito à vida e integridade estão

associadas a “avaliações fortes” ou intuições morais profundas e universais e a uma noção de autonomia que se relaciona ao desenvolvimento da personalidade e à afirmação da vida cotidiana, criticando o ideal naturalista (leia-se aí: liberal e iluminista) que pressupõe um “*self* desprendido”,

[...] capaz de objetificar o mundo circundante como também suas próprias emoções e inclinações, medos e compulsões, e de atingir, por meio disso, uma espécie de distanciamento e autocontrole que lhe permitem agir “racionalmente” [...]. O ponto essencial é, em vez disso, que o superior deve ser encontrado não fora da vida, mas como uma maneira de viver a vida cotidiana (TAYLOR, 1997, 37, 39-40).

A própria separação entre privado e público (lócus das doutrinas abrangentes e da razão pública, respectivamente, segundo RAWLS, 1995, 2000, 2001) é questionada e a saída para a tensão que emerge da pluralidade de doutrinas abrangentes ou “hiperbens”<sup>22</sup>, para recorrer ao termo empregado por Taylor (1997), não é suprimir o recurso às mesmas, relegando-as ao mundo privado, buscando soluções universais para conflitos políticos; tais questões seriam, segundo o autor, incontornáveis:

Desejo defender a tese forte de que é praticamente impossível à pessoa humana prescindir das configurações; em outras palavras, que os horizontes no seio dos quais levamos a vida e a compreendemos têm de incluir essas discriminações qualitativas fortes [...]. O que afirmo é que viver no âmbito desses horizontes fortemente qualificados é algo constitutivo do agir humano, que sair desses limites equivaleria a sair daquilo que reconheceríamos como a pessoa humana integral, isto é, intacta (TAYLOR, 1997, 43,44).

Novamente, percebe-se que a noção de identidade é central na análise desenvolvida pelo autor. Tal noção, no entanto, pressupõe a existência de uma rede de interlocução, mediada pela linguagem e que permite a constituição de um “espaço público” ou “espaço comum”, em que diferentes *selves* constituem objetos que possuem significados compartilhados. Daí emerge a relação entre identidade e um grupo de referência, chamado de “comunidade definitiva”, responsável, segundo Taylor (1997) por “[...] uma noção de como viemos a ser e de para onde estamos indo” (TAYLOR, 1997, 70).

Nesse sentido, pode-se verificar que Taylor (1997) retoma a noção de reconhecimento como uma necessidade humana vital e um dos fundamentos da constituição da identidade ou do *self* moderno e do “espaço público”, uma vez que tal noção serve de recurso, ainda que intuitivamente, a diversos movimentos políticos contemporâneos, como os movimentos

---

<sup>22</sup> Segundo Taylor (1997), hiperbens são “[...] bens que não apenas são incomparavelmente mais importantes que os outros, como proporcionam uma perspectiva a partir da qual esses outros devem ser pesados, julgados ou decididos” (Taylor, 1997, 90). Eles constituiriam fontes potenciais de conflito.

feminista, negro e étnicos. Segundo o autor, a origem da idéia de reconhecimento remete a duas transformações: a primeira referida ao fim das hierarquias sociais características do regime feudal e a substituição da noção de honra, fundamento da desigualdade de *status* entre os indivíduos, pela idéia de dignidade universal; a segunda dessas transformações diz respeito a uma nova interpretação da noção de identidade individual, relacionada ao conceito de autenticidade como forma de manifestação de uma determinada “liberdade expressiva” e manifestação do *self* num espaço moral (TAYLOR, 1997,41).

A substituição da noção de honra pela idéia de dignidade representou, segundo o autor, a passagem de um critério de diferenciação baseado no pertencimento a grupos que ocupavam distintas posições na sociedade, organizada de forma hierárquica e rígida, uma vez que tal pertencimento se ligava ao nascimento em um desses grupos, a um critério baseado na concepção de dignidade humana, portanto universal e, ademais, orientada moralmente. Em outras palavras, esse movimento indica a passagem de uma sociedade estamental a uma sociedade liberal, em que os indivíduos são considerados livres e iguais (noção fundamental para nas abordagens contratualistas, como vimos anteriormente). Nesse sentido, é possível considerar que Taylor (1997) reconhece que o liberalismo político avança com relação aos contextos anteriores, na medida em que implica em uma maior igualdade, ainda que formal, entre os indivíduos.

Com relação à idéia de “autenticidade”, esta se desenvolve a partir de uma mudança de concepção do aspecto moral, inicialmente tido como fruto de um ente exterior ao indivíduo (Deus, por exemplo) e como um meio para se agir com retidão. Segundo o autor, na atualidade, tal aspecto parece estar relacionado à busca da humanidade plena, possuindo uma fonte interior, individual; tal concepção passa a estar ligada à idéia de originalidade, à noção de que “cada um tem sua própria medida”, não devendo o indivíduo ser definido pela sociedade ou pelos outros, e sim por si mesmo. Ou seja, há a necessidade da afirmação de um vínculo necessário entre identidade e orientação moral “complexa e multifacetada” (TAYLOR, 1997, 45).

Entretanto, ressalta o autor, a identidade individual, ligada à noção de autenticidade, não se constrói isoladamente ou apenas como um processo subjetivo, sendo antes composta por um processo dialógico e inter-subjetivo. É nesse sentido que as noções de identidade e reconhecimento se encontram, pois “siempre definimos nuestra identidad em diálogo com las



cosas que nuestros otros significantes desean ver em nosotros, y a veces em lucha com ellas” (TAYLOR, 1992, 53). Tal conexão nos remete à já apresentada relação entre identidade e o que Taylor (1997) chama de “comunidade definitiva”.

O autor afirma que essa idéia não é nova, pois o reconhecimento sempre esteve relacionado à idéia de identidade, já que esta se forma tendo como referência categorias sociais compartilhadas e, portanto, reconhecidas pelos membros da sociedade, fundando um “espaço comum” ou “espaço público”. O que é novo nessa concepção, afirma Taylor (1992), é percepção de que há situações em que não há possibilidade de reconhecimento ou em que a tentativa de ser reconhecido fracassa (*misrecognition* ou falso reconhecimento)<sup>23</sup>, o que leva à necessidade de se considerar a busca por reconhecimento em dois níveis: na esfera privada, relacionada à formação da identidade pessoal, e na esfera pública, relativa aos direitos de grupos e às reivindicações dos diversos movimentos identitários e ao que o autor chama de “política do reconhecimento”. Além disso, é preciso pensar que esses dois níveis se comunicam e que o reconhecimento da identidade pessoal é pressuposto para se alcançar o reconhecimento público<sup>24</sup>.

Nesse sentido, a “política do reconhecimento” pode se referir a dois movimentos, quais sejam: a passagem da noção de honra à idéia de dignidade universal e a uma concepção de cidadania igualitária, já apresentada acima, e ao desenvolvimento da noção de identidade e sua associação às reivindicações de cunho político, dando origem à “política da diferença”. Esses dois movimentos, segundo o autor, baseiam-se no princípio da igualdade universal, ainda que as demandas da política da diferença não sejam passíveis de serem incorporadas pela noção de dignidade universal, uma vez que aquela busca o reconhecimento de aspectos que não são universalmente compartilhados (ou compartilháveis).

A partir daí, essas concepções diferem tanto com relação à forma de lidar com a desigualdade, quanto na consideração de que elementos devem ser reconhecidos pelo Estado e a que grupos devem ser atribuídos que tipos de direitos. Assim, a “política da dignidade universal”

---

<sup>23</sup>Segundo Taylor (1992), o falso reconhecimento pode acarretar em um “ (...) verdadero daño, una auténtica deformación si la gente o la sociedad que lo rodean le muestran, como reflejo, un quadro limitativo, o degradante o despreciable de sí mismo. El falso reconocimiento o la falta de reconocimiento puede causar daño, puede ser una forma de opresión que aprisione a alguien em um modo de ser falso, deformado y reducido” (TAYLOR, 1992, 44).

<sup>24</sup>Tal consideração se relaciona à filiação do autor à tradição hegeliana, uma vez que, para Hegel, o reconhecimento opera em três níveis, a saber: o indivíduo, a família e o Estado.

compreende que a desigualdade deve ser combatida a partir da atribuição de direitos e oportunidades iguais a todos, sem considerar suas diferenças, sendo, portanto, “cega às diferenças”. Direitos básicos devem, portanto, ser reconhecidos e garantidos pelo Estado.

A “política da diferença”, por sua vez, considera que a diferença entre os grupos é que deve ser reconhecida e estes devem garantir a perpetuação das diferenças, como forma de combater as desigualdades fundamentadas em diferenças (culturais, raciais, étnicas, de gênero etc.), considerando que a desigualdade deve ser tomada como a medida de tal tratamento diferencial<sup>25</sup>. O Estado deveria atuar no sentido de impedir processos de “falso reconhecimento” (*misrecognition*), atribuindo direitos específicos a grupos inferiorizados e discriminados na sociedade.

Assim, apesar de ambas concepções se fundarem no princípio da igualdade universal, elas diferem quando o que está em jogo é a efetivação de tal princípio ou sua tradução em práticas políticas:

Para el uno [*política da dignidade universal*], el principio del respecto igualitário exige que tratemos a las personas en una forma ciega a la diferencia. La intuición fundamental de que los seres humanos merecen este respecto se centra en lo que es igual en todos. Para el outro [*política da diferencia*], hemos de nos reconocer y aun fomentar la particularidad. El reproche que el primero hace al segundo es, justamente, que viola o principio de no discriminación. El reproche que el segundo hace al primero es que niega la identidad cuando constriñe a las personas para introducirlas en un molde homogéneo que no les pertenece de suyo (TAYLOR, 1992, 67).

Taylor (1992) vai além e afirma que, apesar de defender que o Estado deva ser neutro, ou seja, que este não deve definir em que consiste a “boa vida” ou quais deveriam ser os fins perseguidos pelos indivíduos em busca de sua auto-realização, a “política da dignidade universal” não é, de fato, neutra, pois considera que os seus princípios são reflexos da cultura hegemônica (leia-se: branca, masculina, heterossexual, ocidental e cristã), o que implica que somente as culturas subalternas são levadas a assumir uma forma que lhes é estranha, sendo a “política da dignidade universal” discriminatória e homogeneizante. Nesse sentido, a idéia de que tal política pode oferecer um terreno neutro em que poderiam coexistir pessoas de

---

<sup>25</sup>Tal afirmação parece se aproximar da idéia defendida por Rawls (1995, 2000, 2001) ao apresentar como princípio de justiça o direito à diferença (resumidamente: tratar de forma igual os iguais e de forma desigual os desiguais, de modo a igualá-los), fundamento, por exemplo, de políticas de ação afirmativa. Entretanto, para Taylor (1992), o tratamento diferencial não deve cessar uma vez que a igualdade substantiva é alcançada pelos diversos grupos existentes na sociedade, como prevêm as diversas concepções do chamado *rights-oriented liberalism*. Segundo esse autor, a diferença (não a desigualdade) deve ser preservada como um bem social e não apenas pelos diversos grupos sociais, mas pelo Estado.

diferentes culturas, devido a um mecanismo de “privatização de diferenças”, ou à restrição de que essas só podem se manifestar na esfera íntima e não devem ser levadas a público ou se tornarem objeto de demandas políticas, é falaciosa.

Para o autor, tal modelo é expressão política da cultura dominante e estaria alinhado a ideais específicos, localizados histórica e socialmente. Desse modo, para superá-lo seria preciso

[...] buscar uma maneira em que nossas mais fortes aspirações quanto aos hiperbens não exijam um preço de automutilação. Creio que essa conciliação seja possível; mas sua condição essencial é que nos tornemos capazes de reconhecer em sua plenitude os bens aos quais não podemos deixar de aderir. Se a articulação equivale a se abrir, sair das posturas limitantes da supressão, isso ocorre em parte porque ela nos permite reconhecer de maneira plena os bens pelos quais vivemos. E também porque nos abre para nossas fontes morais a fim de liberar sua força em nossa vida. As formulações limitantes da filosofia dominante já representam negações, o sacrifício de um tipo de bem em favor de outro, porém congeladas num molde lógico que as impede sequer de ser questionadas (TAYLOR, 1997,145).

A saída defendida pelo autor enfatiza a necessidade de se reconhecer o valor das diferentes culturas, passando por iniciativas de desconstrução de processos de falso reconhecimento. Tal movimento não se relaciona à condescendência, nem à postura etnocêntrica e homogeneizante de reconhecer o outro apenas na medida em que ele nos assemelha; passa antes por uma transformação de nossas normas ou juízos de valor, no sentido de uma “fusão de horizontes”, baseada na busca de um entendimento comum que não se sobrepõe às diferenças culturais, étnicas etc. No entanto, reconhece Taylor (1997), as sociedades modernas estariam longe de reconhecer o valor relativo das diversas culturas, devendo ser promovido um tipo de estudo cultural comparativo que mudasse as concepções etnocêntricas até chegar à “fusão de horizontes”.

[...] não há razão para não pensar nos bens que tentamos definir e criticar como universais, desde que atribuamos a mesmo peso aos das outras sociedades que estamos tentando compreender. Isso não significa, naturalmente, que todos os nossos supostos bens – ou os deles – mostrem-se no final do dia defensáveis como tais; significa apenas que não começamos com um universo moral pré-encolhido no qual tomamos como dado que os bens deles nada têm a nos dizer, ou talvez os nossos a eles (TAYLOR, 1997,145).

Segundo Benhabib (2002), o conceito de fusão de horizontes (ou *Horizontverschmelzung*) se situa numa perspectiva hermenêutica filiada ao relativismo cultural e diz respeito a uma mistura de sistemas de crenças, valores e visões de mundo; nesse sentido, predomina a ênfase na interpretação, única maneira de se alcançar o entendimento (BENHABIB, 2002, 34). Porém, lembra a autora, que nem todo encontro cultural implica em enriquecimento civil,

igualitário ou mútuo, possibilitando a “fusão de horizontes” ou “conversação hermenêutica”, como mostram as ocasiões de guerras ou conquistas. Além disso, Benhabib (2002) apresenta uma questão que coloca em xeque o relativismo cultural subjacente à idéia de “fusão de horizontes”, argumentando que:

Even if every act of understanding and interpretation implies a *Horizontverschmelzung*, do we know which set of presuppositions, which horizon is the most reasonable and correct? [...] I am not suggesting that our sociological condition provides an answer to the philosophical query of how to choose among varieties of framework-transcending criteria, which may be epistemological or evaluative, constitutional or aesthetic. All I have suggested so far is that the thesis of radical incommensurability are wrong. The burdens of choice and judgement between different institutions as well as traditions remain (BENHABIB, 2002, 35).

Nesse sentido, apesar das críticas de Taylor (1992) à “política da dignidade universal” trazerem à tona aspectos centrais para se pensar as demandas por reconhecimento - tais como a crítica à uma homogeneização cega às diferenças, que pode levar à opressão de certos grupos sociais e a crítica à igualdade formal, que, apesar de representar um avanço com relação à concepção estamental de organização social, próprio do Antigo Regime e do feudalismo, é insuficiente para garantir igualdade substantiva para todos os membros das sociedades modernas - a contribuição do autor no que se refere às alternativas ao modelo político da dignidade universal se mostram bastante frágeis e de difícil sustentação e implementação, como indica Benhabib (2002). Ademais, a proposta do autor apresenta o risco de se confundir com uma perspectiva relativista, uma vez que não oferece parâmetros (como o faz RAWLS, 1995, 2000, 2001) para se avaliar se as diversas reivindicações dos diferentes grupos sociais são justas ou injustificadas e não apresenta critérios para se dirimir conflitos entre diferentes grupos.

Diante desses aspectos, é preciso considerar que o liberalismo, apesar das limitações apontadas por Taylor (1997) apresenta o apelo de fornecer respostas passíveis de serem implementadas de forma menos polêmica, evitando, a princípio, problemas complexos, como o faz Brian Barry (2001), por exemplo. Nesse sentido, ver-se-á, a seguir, as respostas de Barry (2001) às insuficiências do liberalismo apontadas por Taylor (1992, 1997) e suas críticas ao projeto desse autor.

### 2.3 A perspectiva liberal igualitária

Em *Culture and Equality* (2001), Barry apresenta uma defesa do ideal universalista e desenvolve duras críticas ao multiculturalismo e à politização das identidades de grupo. O autor defende que é possível responder às críticas à concepção liberal de cidadania (semelhante ao desenvolvido por RAWLS, 2001, em que tal noção é composta por dois princípios de justiça, como apresentado acima) mediante uma formulação mais cuidadosa de tal concepção, o que tornaria seus princípios fundamentais mais explícitos. Assim, Barry (2001) considera que duas respostas seriam adequadas ao problema colocado pela noção liberal de cidadania: sua complementação com direitos sociais e econômicos universais e a efetiva promoção de igualdade de oportunidades ou de pontos de partida, via políticas afirmativas.

O autor enfatiza os perigos de se afirmar as diferenças de grupos como valor em si, como defende Taylor (1992, 1997): segundo Barry (2001), a supervalorização das diferenças de grupo aproxima os multiculturalistas de movimentos de extrema direita, que sempre recorreu à diferença para legitimar as desigualdades; além disso, defende o autor que o multiculturalismo leva a uma fragmentação de demandas, que possui efeitos regressivos no que se refere à correção de desigualdades, levando a uma política “fragmentadora”:

[...] the problems thrown up by a uniform system of liberal laws have been relatively few. In contrast, the “politics of difference” is a formula of manufacturing conflict, because it rewards the groups that can most effectively mobilize to make claims on the polity or at any rate it rewards ethnocultural political entrepreneurs who can exploit its potential for their own ends by mobilizing a constituency around a set of sectional demands (BARRY, 2001, 21).

Barry (2001) afirma que a base da formação de grupos sociais não se refere necessariamente à identidade cultural, estando muitas vezes relacionadas a estilos de vida ou crenças que podem ser entendidas como preferências, na medida em que podem ser alteradas, reforçadas e cultivadas, dependendo do grau de intensidade com que se apresentam. Além disso, a opção de mudá-las ou mantê-las se relaciona a crenças de ordem superior (BARRY, 2001, 36). Assim, a premissa liberal de garantir tratamento igualitário a todos os indivíduos (entenda-se: igualdade de oportunidades e combate à discriminação baseada em características adscritivas) seria suficiente enquanto resposta às demandas de grupos culturais ou minoritários, uma vez que os obstáculos referentes a desigualdades herdadas ou não resultantes de escolhas

individuais seriam neutralizados com o recurso à garantia de igualdade formal (ou de tratamento isonômico).

Viu-se que tal premissa está no centro da crítica multiculturalista ao liberalismo; entretanto, segundo Barry (2001), as abordagens filiadas ao multiculturalismo defendem uma abordagem “da regra e exceção”, que defende que é preciso se pensar em arranjos especiais para se acomodar certas crenças e práticas culturais, uma vez que apenas a garantia de um tratamento igualitário pode implicar em injustiça, porque leis iguais terão diferentes impactos em grupos sociais diferentes.

O autor considera tal argumento equivocado e afirma que, se leis iguais têm resultados diferentes para grupos diferentes, é porque há um conflito de interesses entre grupos sociais e que resultados diferentes não necessariamente implicam em desigualdades. Segundo Barry (2001), a premissa fundamental relativa ao tratamento igualitário é que a distribuição de direitos, recursos e oportunidades é que é o seu objeto e não a satisfação advinda do usufruto de tais elementos ou as escolhas feitas a partir dessa distribuição. Dessa forma, haveria padrões de escolha ou preferências ligadas ao pertencimento a certos grupos que implicariam em resultados diferentes que não seriam, necessariamente, injustos, uma vez que dizem respeito a escolhas ou manifestação de preferências individuais:

The egalitarian liberal position is that justice requires equal rights and opportunities but not necessarily equal outcomes defined over groups. [...] what must be emphasized is that it is perfectly possible to believe that justice demands equal rights and opportunities for men and women while at the same time neither hoping nor expecting that this will result in career choices of women tending to become statistically indistinguishable from those of men (Barry, 2001,92).

Além disso, a idéia de se atribuir direitos especiais ligados a culturas e tradições culturais seria inadequada, ainda que justificável, uma vez que esses direitos se referem não a tais entidades, mas a interesses legítimos de membros (ou seja, indivíduos) de determinados grupos. Pode haver, pois, em alguns casos, um tratamento diferenciado para os membros de certas minorias discriminadas (como políticas de ação afirmativa, por exemplo), mas tal tratamento deve ter como alvo os indivíduos e não o grupo a que ele pertence. O autor defende, então, um ideal assimilacionista que se pauta pela não-relevância de características adscritivas e a garantia de igualdade perante a lei.

O autor se volta, pois, à discussão sobre a idéia de “mérito”, partindo da crítica de que esse é “cego às diferenças” e fruto de uma construção social. Barry (2001) argumenta que é preciso, na verdade, distinguir discriminações injustificáveis ou relativas a características adscritivas unicamente, de questões relacionadas a habilidade e capacitação, aspectos fundamentais para a concepção de mérito. Assim, em se tratando de seleção de candidatos para vagas de trabalho, haverá sempre discriminação, mas essa só será injusta se o critério de seleção/discriminação for inapropriado. Violações da igualdade de oportunidades ocorrerão, de fato, quando houver possibilidades sistematicamente desiguais para membros de diferentes grupos com níveis comparáveis de habilidade e motivação, ou seja, quando houver resultados sistematicamente diferentes para membros de diferentes grupos sociais, apesar da garantia de oportunidades iguais para todos:

The general theorem is that equality of opportunity plus cultural diversity is almost certain to bring about a different distribution of outcomes for different groups. Equal outcomes can be secured only by departing from equal opportunity so as to impose equal success rates for all groups. *A culturally diverse society cannot be conceived as one in which everyone is trying equally hard to achieve the same goals. The prizes to be won may have a different value for different people, and people with different aspirations and priorities may not all be equally willing to make whatever sacrifices are needed in order to win them.* Thus, even after all gratuitous barriers (including subtle ones) have been removed, it may well be that some ways of life and their associated values will lead to a relatively low level of occupational achievement, as conventionally measured (BARRY, 2001,108. Grifo meu).

Como se vê, desigualdades relativas ao mérito não podem ser consideradas injustas e sim relacionadas aos diferentes anseios e valores dos indivíduos; nesse sentido, essas diriam respeito, em última análise, às concepções sobre a “boa vida” ou às diversas “doutrinas abrangentes” (para usar um conceito rawlsiano) o que diz respeito não à política, como quer Taylor (1992, 1997), mas à vida íntima dos cidadãos.

No entanto, apesar da rígida separação entre demandas políticas e opções individuais, o autor argumenta que a opção por ideais diferentes não pode implicar em privação, uma vez que o liberalismo igualitário não é compatível com grandes desigualdades de renda e outros recursos. No artigo “Liberalismo igualitário e multiculturalismo”, em que DeVita (2002) comenta a obra de Barry (2001), afirma-se que o multiculturalismo, ao focar a necessidade de reconhecimento, deixa de lado os problemas que realmente afetam os indivíduos e diferentes grupos numa sociedade pluralista, quais sejam: a falta de recursos (renda, oportunidades e direitos iguais, por exemplo) para realizarem seus fins, seus objetivos, quer dizer, o que consideram “boa vida”:

Those for whom paid employment [*por exemplo*] is not at the centre of their lives should still finish up with enough income to enable them to enjoy an acceptable standard of living and participate in the life of their society. If a society attenuated the inequalities created by the market in this way, it could be said to let people with different priorities and values pursue them without having to pay an excessive price in terms of material well-being (BARRY, 2001, *apud* DEVITA, 2002, 109).

Assim, como se afirmou, o liberalismo igualitário aplica uma “estratégia de privatização” das diferenças culturais, desativando sua potencialidade conflitiva e despolitizando-as ao relegá-las à esfera privada/íntima, fazendo com que sua sobrevivência esteja relacionada à disposição dos seus adeptos em aplicar seus recursos sociais institucionalmente garantidos para esse fim. Além disso, os conflitos entre diferentes concepções de boa vida só podem ser resolvidos pela afirmação de princípios como a liberdade de expressão e de associação, a igualdade cívica, a não discriminação e a garantia de direitos e oportunidades iguais a todos.

Barry (*apud* DEVITA, 2002) acredita que a concessão de direitos a grupos apresentaria dois grandes problemas: a homogeneidade intra-grupo e a conflitividade e o separatismo inter-grupos. Nesse sentido, a política do reconhecimento poderia criar uma situação em que grupos atuariam de forma a garantir que seus membros assumissem ou reforçassem, de forma opressiva, dimensões pessoais de suas identidades ou permitissem que direitos individuais fossem violados em nome da valorização de uma entidade coletiva:

Tratar o bem de grupos, e não os aspectos moralmente relevantes do bem-estar individual, como aquilo que tem valor intrínseco implica autorizar violações aos direitos de membros individuais [...] em nome da preservação de uma identidade coletiva [...] isso é receita de opressão de grupo (DEVITA, 2002, 20-21).

Além disso, conceder direitos diferenciados aos vários grupos existentes implicaria numa disputa acirrada pela imposição dos “fins da vida” que um grupo considera mais adequada em detrimento de outros, numa fragmentação da nação num “sistema de grupos comunitários autogovernados”, o que explicita a incompatibilidade entre a política da diferença e o princípio da igualdade universal, recorrendo à análise de Taylor (1992). Haveria também uma fragilização da nacionalidade cívica, quando o que se faz necessário, segundo o liberalismo igualitário, é que os cidadãos participem em instituições públicas comuns e que a ação pública esteja referida ao que os cidadãos têm em comum ou àquilo que eles possam compartilhar. Essa perspectiva se aproxima da teoria desenvolvida por Rawls (1995, 2000, 2001) uma vez que esse autor defende que os conflitos sociais podem ser resolvidos a partir do recurso à



critérios de justiça fundados em uma “razão pública”, ou seja, nos valores compartilhados pelos indivíduos, que se sobreporiam às suas concepções abrangentes acerca do bem ou dos fins da vida, relativas ao mundo privado.

Assim, para Barry (*apud* DEVITA, 2002), deveria haver princípios que se aplicassem igualmente aos diferentes grupos sociais e que permitissem que estes fossem tratados da mesma forma, tendo como base a liberdade de associação, incluindo a fundamental liberdade de recusar associação, e o caráter voluntário da filiação, ou seja, estando asseguradas oportunidades suficientes e apropriadas para a saída do grupo.

Outra crítica dirigida ao multiculturalismo é que as diferenças entre os grupos não são de origem cultural, estando relacionadas a características adscritivas como cor da pele e sexo/gênero, por exemplo, ou à descendência. E, uma vez que a cultura não é a causa do problema, também não poderia ser a solução, estando a questão relacionada não ao reconhecimento de identidades culturais, mas à igualdade social:

[...] a consequência dessa “culturalização” das identidades de grupo é a sistemática desconsideração de outras causas da desvantagem de grupo. Dessa forma, os membros de um grupo podem não sofrer não porque tenham objetivos culturalmente derivados distintos, mas sim porque levam a pior na realização dos objetivos que são compartilhados de forma geral, tais como uma boa educação, empregos desejáveis e bem pagos [...] viver em um bairro seguro e salubre e ter renda suficiente para morar, se vestir e se alimentar de forma apropriada e para participar da vida social, econômica e política de sua sociedade (BARRY *apud* DEVITA, 2002, 13).

Pode-se perceber que, mais uma vez, a análise de Barry (2001) se aproxima da perspectiva rawlsiana na medida em que o autor defende que os problemas contemporâneos acerca de justiça se referem a questões distributivas. No entanto, é possível argumentar que, apesar das semelhanças entre esses autores, suas perspectivas se referem a níveis de análise distintos: Barry (2001) opta por apresentar uma análise referida às implicações políticas das concepções multiculturalistas e das demandas por justiça vocalizadas pelos ditos “grupos culturais” e sua relação com as noções de cidadania e de igualdade formal, enquanto Rawls (1995, 2000, 2001) aborda o problema a partir de uma perspectiva normativa que diz respeito à formulação de princípios gerais e abstratos que possam regular os conflitos sociais e não à sua aplicação prática.

A partir do exposto, pode-se dizer que, apesar de algumas críticas dirigidas ao multiculturalismo e, mais especificamente, à política da diferença defendida por Taylor (1992), serem relevantes, como aquela que se refere à inadequação da conceituação de cultura ou de demandas por reconhecimento cultural - uma vez que grupos sociais como as mulheres não apresentam uma cultura (no sentido de uma linguagem, hábitos, padrões religiosos etc.) distinta da população em geral, o que indicaria que a exclusão de tal grupo não se refere a uma questão cultural, mas a uma questão relativa à distribuição de bens e oportunidades – e à necessidade de se considerar que direitos atribuídos a grupos não podem ameaçar direitos individuais como liberdade de associação ou de desfiliação (possibilidade de saída voluntária de determinado grupo), o autor não responde de forma satisfatória às críticas de Taylor (1992, 1997) dirigidas ao liberalismo.

Nesse sentido, a distinção apriorística entre público e privado (também característica da obra de Rawls, apresentada anteriormente), termina por reforçar desigualdades relacionadas a aspectos como a divisão sexual do trabalho, uma vez que tais fenômenos diriam respeito a preferências individuais e questões de mérito, ligadas, em última análise, a concepções distintas do bem ou dos meios necessários à auto-realização individual. Ademais, como indica Taylor (1992), a distribuição eqüitativa de oportunidades e bens e a garantia da isonomia não são suficientes para garantir que os indivíduos usufruam de tais aspectos, uma vez que esses podem se encontrar em uma situação de falso reconhecimento que os impede de se reconhecerem (e de serem reconhecidos) como titulares de tais direitos e oportunidades, havendo, portanto, a necessidade de se pensar em mecanismos que tornem possível o exercício dos direitos garantidos formalmente<sup>26</sup>.

Também se pode afirmar que Barry (2001) não apresenta uma distinção clara entre preferências individuais, que se referem a manifestações identitárias relacionadas a estilo de vida e padrões de consumo e as noções de autenticidade e *self* apresentadas por Taylor (1997), relacionadas não a escolhas ou maximização de preferências, mas à concepção dos indivíduos

---

<sup>26</sup> Para ilustrar esse ponto, recorremos a Taylor (1992) que afirma que “[...] algunas feministas han sostenido que las mujeres en las sociedades patriarcales fueron inducidas a adoptar una imagen despectiva de si mismas. Internalizaron una imagen de su propia inferioridad, de modo que aun cuando se supriman los obstáculos objetivos a su avance, pueden ser incapaces de aprovechar las nuevas oportunidades. Y, por si fuera poco, ellas están condenadas a sufrir el dolor de una pobre autoestima. Se estableció ya un punto análogo en relación con los negros: que la sociedad blanca les proyectó durante generaciones una imagen deprimente de si mismos, imagen que algunos de ellos no pudieron dejar de adoptar. Según esa idea, su propia autodepreciación se transforma en uno de los instrumentos más poderosos de su propia opresión. Su primera tarea deberá consistir en liberarse de esta identidad impuesta e destructiva” (TAYOR, 1992,44).

enquanto seres morais, portadores de valores e concepções arraigadas acerca dos fins da vida. Tal indistinção permite ao autor tratar as demandas por justiça vocalizadas por grupos étnicos, por exemplo, como uma questão de maximização de preferências, que podem ser relegadas, portanto, à esfera privada e não ao espaço público, marcado pela igualdade e pelo compartilhamento de valores e “crenças cívicas”, reunidas na noção de cidadania.

Tais considerações indicam que é necessário pensar em uma abordagem que consiga responder às críticas dirigidas tanto ao multiculturalismo quanto ao liberalismo e que se apresente, então, como opção viável entre o universalismo “cego às diferenças” e a ameaça relativista que não responde de forma satisfatória às demandas por justiça e inclusão. Nesse sentido, tal abordagem deve se pautar não em uma definição prévia do conteúdo do “político” ou do “público”, mas antes se voltar à construção de mecanismos (ainda que teóricos) que possibilitem a expressão e vocalização de diferentes tipos de demandas por justiça sem que essas resultem em fragmentação ou em uma perspectiva relativista. A seguir, apresentaremos a abordagem habermasiana, que se volta às questões apresentadas anteriormente, oferecendo uma opção procedimental para o debate delineado.

## **2.4 O procedimentalismo habermasiano**

O conceito de esfera pública habermasiana tem sua origem na obra *A mudança estrutural da esfera pública* (1984), em que o autor trata da gênese e transformação da “esfera pública burguesa”. Segundo Habermas, a emergência dessa esfera estaria relacionada ao surgimento do Estado moderno, em que aquela se configuraria como a esfera da sociedade civil separada deste último, e à ampliação do sistema de troca de mercadorias e ao conseqüente surgimento do mercado. Nesse sentido, o desenvolvimento de uma esfera pública não-estatal se deve ao fato de que a burguesia seria a primeira classe que não teria como objetivo a posse do poder estatal, mas a busca de legitimação de seus interesses pelo Estado. Dessa forma, haveria a necessidade de controlar esse poder através da publicização das decisões e atividades estatais. Além disso, segundo Avritzer e Costa (2004), Habermas relaciona a emergência da esfera pública burguesa à “separação entre os interesses vinculados à economia doméstica e a subjetividade”, ou seja, uma distinção entre a “esfera das necessidades” e a “esfera da ação”

(ARENDDT, 1999). Assim, esta esfera, relacionada às camadas cultas, ao “homem que lê”<sup>27</sup>, passa a ser caracterizada como uma

(...) esfera pública que, indubitavelmente, tinha sido considerada uma esfera do poder público, mas que agora se dissociava deste como o fórum para onde se dirigiam as pessoas privadas a fim de obrigar o poder público a se legitimar perante a opinião pública” (HABERMAS, 1984, 40).

A obra citada acima sofreu várias críticas, incorporadas pelo autor no prefácio à sua 17ª edição, publicada em 1990. Desse modo, a consideração de um público burguês homogêneo e a não percepção da existência de esferas públicas concorrentes e de meios de comunicação que não aqueles referidos à esfera pública dominante; a exclusão das mulheres que se dá no modelo de esfera pública apresentado<sup>28</sup>, devido a uma concepção de esfera pública estruturada segundo uma separação entre público e privado marcada por um viés de gênero<sup>29</sup>; a idéia rígida da institucionalização da esfera pública no Estado constitucional burguês, devendo, pois, entender as tensões na esfera pública como potenciais para a auto-transformação e não como distorções de uma concepção idealista da esfera pública, são algumas das críticas apresentadas e discutidas pelo autor (HABERMAS, 1999).

A partir de tais apontamentos, o autor elabora um “quadro de referência teórico modificado”. Uma das revisões se refere à passagem de um conceito de sociedade como totalidade, relacionada a uma concepção socialista de democracia, a uma perspectiva da sociedade como diferenciada em “sistema” e “mundo da vida”. Nesse sentido, a concepção da mudança democrática radical não se referiria mais a uma transformação democrática da economia e do aparato político a partir do interior dessas esferas, mas estaria relacionada à busca de

[...] The new equilibrium to be attained is no tone between state powers but between different resources for social integration. The goal is no longer to supersede the economic system having a capitalist life on its own and a system of domination having a bureaucratic life of its own but to erect a democratic dam against the colonization encroachment of system imperatives on areas of (HABERMAS, 1992, 444.).

<sup>27</sup>É importante lembrar que esta passagem de uma esfera pública estatal para uma esfera pública não-estatal só se torna possível com o desenvolvimento da imprensa e a ampliação do acesso à informação.

<sup>28</sup>As limitações do modelo habermasiano apontadas pelas feministas serão apresentadas e discutidas no próximo capítulo.

<sup>29</sup> “[...] diferentemente da institucionalização do conflito de classes, as modificações das relações entre os sexos não intervêm somente no sistema econômico, mas também no núcleo privado da esfera íntima da família restrita. Dessa forma, revela-se claramente o fato de a exclusão das mulheres ter sido um elemento constitutivo da esfera pública política, no sentido de que esta não estava somente dominada pelos homens de maneira contingente, mas determinada, na sua estrutura e na sua relação com a esfera privada, segundo um critério sexual. De maneira distinta da exclusão dos homens desfavorecidos, a exclusão das mulheres representa um papel constitutivo na formação das estruturas da esfera pública” (HABERMAS, 1999, 11).

Porém, lembra Habermas (1992), esta solidariedade não desemboca diretamente em procedimentos democráticos para a acomodação de interesses concorrentes no nível político, ou seja, o modelo de formação da vontade rousseauiano em que as vontades individuais se transformam na vontade geral orientada para o bem comum é equivocado porque se baseia na moralidade intrínseca aos cidadãos. O autor defende, então, que a moralidade deve se referir ao processo de comunicação pública, que possui o “potencial para gerar resultados racionais”. Nesse sentido, o conceito de esfera pública é central para uma teoria da democracia que assume um caráter normativo, pois denota as “conditions of communication under which there can come into being a discursive formation of opinion and will on the part of the public composed of the citizens of the state” (HABERMAS, 1992, 446).

Outro aspecto tematizado pelo autor se refere à institucionalização da livre formação da opinião e da vontade, no contexto do Estado de bem-estar, o que poderia significar a aproximação dos papéis de “cliente” e “cidadão” (HABERMAS, 1992, 449). Habermas indica que para tal é preciso a “institucionalização dos procedimentos legais para a garantia das condições comunicativas requeridas para negociações justas e o debate livre”, o que significa garantir que todos os afetados devem ser incluídos no processo de discussão, não devendo haver restrições de tópicos e havendo sempre a possibilidade de revisão dos resultados. Além disso, tais processos discursivos de formação da opinião e da vontade não devem se restringir aos aspectos institucionais do Estado democrático, devendo estes ser permeáveis ao fluxo comunicativo que opera ao seu redor.

Vê-se, pois, que a esfera pública não atua como uma substituta do aparato institucional, pois seu objetivo não é o estabelecimento de decisões políticas, mas sim a tematização de tópicos e problemas que podem (e devem) influenciar tais decisões, assumindo uma função legitimação (ou deslegitimação) do “sistema político” e de suas atividades. É nesse sentido que o autor afirma: “Discourses do not govern” (HABERMAS, 1992, 452).

Em *Direito e democracia: entre facticidade e validade* (2003, vol. II) Habermas também apresenta uma concepção de esfera pública diferente daquela criticada anteriormente. No capítulo intitulado “Política deliberativa: um conceito procedimental de democracia”, o autor desenvolve uma análise comparada entre três modelos normativos de política, a saber, os modelos liberal, republicano e deliberativo, analisando-os a partir de aspectos como o processo democrático, a relação sociedade e Estado, a legitimação do poder político e a

soberania popular. Habermas considera que o modelo deliberativo oferece respostas mais adequadas às dimensões da política democrática apresentada anteriormente<sup>30</sup> e o conceito de esfera pública destaca-se como relevante neste modelo e como estrutura central para o Estado de direito.

Nesse sentido, o modelo deliberativo de política caracteriza o processo democrático como um procedimento ideal para a deliberação e tomada de decisões, baseado nas regras do discurso e em formas racionais de argumentação. Assim, a relação entre sociedade e Estado é marcada pela centralidade dos processos de formação de opinião e da vontade na política, concebendo os princípios do Estado de direito como respostas coerentes à questão relacionada à institucionalização das formas de comunicação e de tais processos de formação da opinião e da vontade. Conseqüentemente, estes processos atuariam como comportas para a racionalização discursiva das decisões do governo e da administração, ou seja, estes processos que confeririam legitimidade ao sistema político-administrativo, com base numa expectativa da qualidade racional das decisões deles resultantes. Por fim, a soberania popular é tida como resultante “das interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais encontram, por seu turno, uma base nas associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do Estado quanto da economia” (HABERMAS, 2003, 24).

Percebemos, então, como os processos comunicativos de formação da opinião e da vontade que ocorrem na esfera pública são relevantes para o modelo de política deliberativa apresentado por Habermas. O autor define a esfera pública como sendo composta por processos democráticos organizados de formação de opinião e da vontade e entre processos informais de formação da opinião e da vontade. Os primeiros comporiam o que o autor chama de “esferas públicas parlamentares” responsáveis pelas decisões políticas, enquanto os últimos seriam o que Habermas denomina “esfera pública fraca”, em que ocorre a descoberta e identificação de problemas.

A formação da opinião, desatrelada de decisões, realiza-se numa rede pública inclusiva de esferas públicas subculturais que se sobrepõem umas às outras, cujas fronteiras reais, sociais e temporais são fluidas. (...) E através das esferas públicas que se organizam no interior de associações movimentam-se os fluxos comunicacionais, em princípio ilimitados, formando os componentes informais

---

<sup>30</sup>O autor considera que tanto o liberalismo quanto o republicanismo são modelos que concebem a sociedade como centrada no Estado, o primeiro ao apresentar o Estado como protetor de uma sociedade econômica, e o último ao conceber o Estado como institucionalização de uma comunidade ética.

da esfera pública geral. (...) Devido à sua estrutura anárquica, a esfera pública geral está muito mais exposta aos efeitos de repressão e exclusão do poder social – distribuído desigualmente – da violência estrutural e da comunicação sistematicamente distorcida, do que as esferas públicas organizadas do complexo parlamentar que são reguladas por processos. De outro lado, porém, ela tem a vantagem de ser um meio de comunicação isento de limitações, no qual é possível captar melhor novos problemas, conduzir discursos expressivos de auto-entendimento e interpretações de necessidades (HABERMAS, 2003, 32-3).

Tais processos de formação da opinião e da vontade e os procedimentos que garantem que esses ocorram segundo princípios democráticos de igualdade dos participantes e de possibilidade de participação de todos os interessados e afetados pelos temas em questão, e da argumentação livre de coerção configuram-se como os mecanismos através dos quais as demandas por reconhecimento de direitos de grupos culturais e/ou minoritários são processadas pelo Estado:

Suponhamos que em sociedades multiculturais como essas, no contexto de uma cultura liberal e com base em associações voluntárias, subsista uma opinião pública eficiente, que funcione com estruturas de comunicação não simplesmente herdadas, mas que possibilitem e fomentem discursos de auto-entendimento. Nesse caso, o processo democrático de efetivação de direitos subjetivos iguais também pode estender-se ao asseguramento da coexistência equitativa de diferentes grupos étnicos e de suas formas culturais de vida (HABERMAS, 2002, 257).

Habermas (2002) aborda assuntos como a emergência de demandas por reconhecimento de identidades relacionadas às “subculturas nacionais”, fato que implica numa releitura da relação entre os conceitos de Estado e Nação, pensada então como uma comunidade jurídica igualitária, fonte de legitimação do poder estatal. Há, pois, que se pensar em uma cultura política compartilhada por todos e um plano relativo às identificações subculturais, considerando que essas últimas não podem entrar em contradição com a primeira, fundamento dos preceitos constitucionais vigentes. Nesse sentido, é preciso olhar criticamente para o que o autor chama de “etnonacionalismo”, que traz uma concepção naturalizada de nação, relacionada à idéia de povo, de “concernência adscritícia”, relacionada a aspectos como língua, ascendência e uma comunidade de destino que deve ser buscada com base em uma idéia de autonomia privada.

Sustentando um argumento contrário a esse, Habermas (2002), afirma a necessidade de se pensar a nação como um grupo de concidadãos ou como uma “comunidade política voluntária”, fundada na autonomia política, o que implica em uma “transformação universalista das lealdades tradicionais”, tornando possível que a legitimidade do Estado

tenha uma fonte secular de legitimação e produzindo uma integração social abstrata e mediada pelo Direito (HABERMAS, 2002, 157). A solução estaria baseada, pois, numa concepção procedimental de soberania popular, relacionada ao procedimento discursivo que toma lugar na esfera pública, apresentado anteriormente:

[...] a autodeterminação democrática não possui o sentido coletivista e ao mesmo tempo excludente da afirmação da independência nacional e da concretização da singularidade nacional. Mais do que isso, tem o sentido de inserção de uma autolegislação que inclui uniformemente todos os cidadãos. Inserção significa que tal ordem política se mantém aberta para equiparar os discriminados e para incluir os marginalizados, sem confiná-los na uniformidade da comunidade homogênea de um povo. Para isso é significativo o princípio da voluntariedade; a nacionalidade do cidadão fundamenta-se em seu consentimento, pelo menos implícito. [...] a visão procedimentalista [...] refere-se à autonomia privada e pública, uniformemente garantida internamente a uma associação de juriscortes livres e iguais (HABERMAS, 2002,165).

A solução seria, pois, a “inclusão com sensibilidade para as diferenças”, baseada na concessão de autonomia cultural, direitos grupais específicos para minorias inatas<sup>31</sup> e políticas de reparação combinadas com a existência de uma cultura política comum. Além disso, se a solução não apela para uma noção coletivista de autodeterminação democrática, é preciso pensar que a idéia de direitos coletivos deve ter como limite os direitos individuais, tendo-se em mente que os membros de certos grupos/culturas devem ser preservados e não as espécies, o que nos remete à crítica de Barry (2001) ao multiculturalismo. Dessa forma, o autor defende uma concepção de integração política, baseada no conceito de cidadania, em oposição à idéia de uma integração ética, fundada em concepções do bem, como no projeto defendido por Taylor (1992, 1997).

A partir do exposto, é possível afirmar que a abordagem habermasiana se aproxima da perspectiva liberal apresentada por Rawls (1995, 2000, 2001) e Barry (2001), guardando, entretanto algumas diferenças com relação a essas. Tais diferenças são explicitadas no debate realizado entre o autor e Rawls (1995, 2000, 2001), em que o primeiro apresenta algumas limitações da análise presente em *Uma teoria da justiça* e o *Liberalismo político*, o que nos ajuda a compreender melhor algumas implicações dos modelos defendidos por ambos (HABERMAS, 2002). Uma das críticas que Habermas (2002) apresenta à teoria desenvolvida por Rawls (1995, 2000, 2001) se refere à construção da posição original. Segundo Habermas (2002) a concepção de pessoa ali apresentada despoja os indivíduos da autonomia que seria necessária como fundamento de um senso de justiça e da capacidade de ter uma concepção do

---

<sup>31</sup>Tal proposição se apresenta como destoante da posição mais comumente defendida pelo autor, que considera que a deliberação democrática pode dar conta, por si, das demandas por direitos de grupos culturais específicos.



bem. Além disso, o autor afirma que a concepção de direitos fundamentais como bens primários é uma perspectiva limitada, uma vez que implica em que as questões de justiça se relacionem com a distribuição de bens fundamentais, ou seja, diga respeito apenas a questões distributivas<sup>32</sup>:

Somente entre o fazer jus a determinados direitos, por um lado, e as oportunidades dadas para o uso desses direitos, por outro, pode surgir um desnível problemático a partir do ponto de vista da igualdade, ao passo que tal desnível não existe entre a efetiva disponibilidade de bens e o uso efetivo dos bens. Seria ou redundante ou carente de sentido falar no “justo valor” de bens repartidos com igualdade (HABERMAS, 2002, 74).

A idéia do “véu de ignorância”, também é problemática, segundo Habermas (2002), uma vez que constrói uma perspectiva comum, ou uma razão pública, mediante a desconsideração das perspectivas individuais, que poderiam de outra maneira comprometer a imparcialidade dos princípios de justiça. Segundo Habermas (2002), a perspectiva desenvolvida a partir da ética do discurso avança porque

Sob os pressupostos comunicacionais de um discurso não-coativo, preocupado em inserir e conduzido entre participantes livres e iguais, cada um é exortado a assumir a perspectiva – com isso a auto-compreensão e compreensão de mundo – de todos os outros; desse cruzamento de perspectivas constrói-se uma perspectiva em primeira pessoa do plural (“nossa”) idealmente ampliada, a partir da qual todos podem testar em conjunto se querem fazer de uma norma discutível a base de sua práxis; isso precisa incluir uma característica recíproca à adequação das interpretações da situação e das carências. No caminho de abstrações empreendidas sucessivamente pode revelar-se então o cerne de interesses passíveis de generalização (HABERMAS, 2002,76).

Habermas (2002) se detém sobre outro recurso empregado por Rawls (1995, 2000, 2001) que considera inadequado, qual seja, o paralelo criado entre as doutrinas abrangentes e o consenso sobreposto que funda a cultura política compartilhada. Tal construção não permite que o teste da neutralidade ou que a validade dos princípios erigidos na posição original se baseie no procedimento em si, já que essa característica se funda em aspectos convergentes das doutrinas abrangentes, relegadas à vida privada dos indivíduos.

Nesse sentido, ao intentar desenvolver uma concepção política de justiça, Rawls (2000, 2001) termina por recorrer ao domínio do metafísico como fundamento de validade do consenso sobreposto, quer dizer, a razão pública se funda, em última instância nas razões não-públicas individuais. Segundo Habermas (2002), falta a Rawls (1995, 2000, 2001) um processo de construção pública da razão anterior ao estabelecimento do consenso abrangente, em que os

---

<sup>32</sup> Desenvolveremos essa crítica a partir dos comentários de Young (1990) às teorias distributivas da justiça, em que ela inclui aquela desenvolvida por Rawls (2000, 2001).

pontos de vista individuais e relacionados a questões éticas seriam expostos e reformulados para dar origem a uma razão pública. Pode-se dizer, então, que o conceito de razão pública apresentado por Rawls (1995, 2000, 2001) não pressupõe, para sua formulação, um uso público da razão, tal como definido por Habermas (2002).

O autor (2002) afirma que Rawls (1995, 2000, 2001) poderia ter evitado tais problemas se tivesse recorrido a uma concepção procedimental relativa ao uso público da razão, que tivesse como pressuposto a relação entre autonomia pública e autonomia privada e não na separação rígida, ainda que não intencional, entre as mesmas, na medida em que pressupõe uma razão pública e razões não-públicas:

O liberalismo político ou do estado de direito parte da intuição de que o indivíduo e a condução individual de sua própria vida precisam ser defendidos das intervenções feitas pelo poder estatal [...]. A preocupação central está voltada a garantir a cada um a mesma liberdade para levar uma vida autêntica autodeterminada. [...] A partir dessa visão, cabe à autonomia pública dos cidadãos do estado que participam da práxis autolegislativa da coletividade possibilitar a autodeterminação pessoal das pessoas em particular. Embora a autonomia pública possa ter para algumas pessoas um valor intrínseco, em primeira linha ela parece ser um meio para a possibilitação da autonomia privada (HABERMAS, 2002, 123).

Habermas (2002), por seu turno, defende que autonomia pública e privada são complementares e que ambas se pressupõem mutuamente. Ademais, os limites entre essas não deve ser dado a priori, uma vez que isso

[...] contradiz não apenas a instituição republicana segundo a qual a soberania dos povos e os direitos humanos derivam da mesma raiz. Ela contradiz também a experiência histórica, especialmente a circunstância de que os estabelecimentos de limites entre esfera privada e pública, historicamente variáveis, sempre foram problemáticos sob pontos de vista normativos. Pode-se ler também, na evolução do estado social, que os limites entre a autonomia pública e privada dos cidadãos estão em processo, e que tais estabelecimentos de limites para a formação política da vontade dos cidadãos ficam disponíveis quando os cidadãos devem ter a possibilidade de reclamar o “valor justo e honesto” de suas liberdades subjetivas em face da justiça e da legislação (HABERMAS, 2002, 90).

Por fim, apesar das críticas apresentadas, o autor reconhece algumas proximidades entre sua abordagem e aquela desenvolvida por Rawls (1995, 2000, 2001), a saber, a defesa de um procedimentalismo relacionado à razão prática, definindo que essa não pode contar com conteúdos estabelecidos aprioristicamente, devendo antes ter origem em processos racionais (de formação de opinião e da vontade, no caso de Habermas, e de estabelecimento de um consenso abrangente, segundo Rawls, 1995, 2000, 2001). Tal opção pelo procedimentalismo implica numa diferenciação entre razão pública e questões éticas, referidas à identidade e que,

segundo ambos os autores, devem ser tratadas, enquanto “questões de justiça política e de moral” com “respostas vinculativas em geral” (HABERMAS, 2002, 121), o que indica uma opção universalista, porém menos rígida que aquela proposta pelo liberalismo, uma vez que fundada numa concepção procedimental de público.

## **2.5 Teoria democrática e gênero**

Vimos nas seções anteriores que o argumento dos autores citados, apesar das divergências entre esses, pode ser compreendido como um esforço de ampliação da democracia ou mesmo um retorno a um dos fundamentos da democracia, qual seja, o ideal da igualdade política. Entretanto, o retorno a esse ideal parte da constatação de que a garantia jurídica relativa à igualdade formal não é suficiente para impedir que desigualdades injustificadas criem impedimentos no que se refere ao efetivo exercício da igualdade política.

Nesse sentido, autores como Rawls (1995, 2000, 2001) e Barry (2001), apesar de defenderem que há uma necessidade indiscutível e inegociável de se assegurar juridicamente a igualdade política, propõem mecanismos temporários e localizados de correção de desigualdades injustificadas, ou seja, aquelas não relacionadas a escolhas individuais ou ao funcionamento do mercado, como as ações afirmativas, por exemplo. Pode-se considerar, então, que esses autores, filiados à tradição liberal, percebem a necessidade de se pensar em mecanismos de compatibilização entre os princípios liberais, relacionados às liberdades e direitos fundamentais, e as demandas contemporâneas por igualdade, ainda que essa se restrinja, em sua concepção, à igualdade de oportunidades ou de pontos de partida e não à igualdade de resultados, uma vez que a última se opõe ao princípio da livre competição e do livre mercado.

Apresentando uma proposta mais radical, Taylor (1992, 1997) defende o rompimento com os fundamentos liberais da democracia e com a separação entre público e privado, uma vez que, para o autor, a esfera pública se funda a partir de sua indissociabilidade com a esfera íntima e política, ou seja, na conexão intrínseca entre concepções sobre o bem ou a “boa vida” e as noções acerca do “justo”. Tal postura aponta a necessidade de se explicitar uma dimensão “não-pública” da política e da democracia, referente à construção dos seres humanos enquanto seres morais e sujeitos em busca de reconhecimento, dimensão fundadora dos indivíduos e da

sociedade. Dessa forma, deve ser garantida não a igualdade política ou formal entre os cidadãos, sinônimo de homogeneização e, portanto, de opressão, mas a possibilidade de que a manifestação da diferença (individual, religiosa, cultural, étnica etc.) não implique em desigualdade, exclusão ou depreciação. Como foi discutido, apesar de Taylor (1992, 1997) apontar de forma incisiva as limitações do liberalismo, o autor não se preocupa em desenvolver as propostas de implementação de seu argumento, o que termina por comprometer seu potencial transformador<sup>33</sup>.

Finalmente, apresentamos o argumento habermasiano, fundado em uma concepção discursiva de esfera pública, que supera algumas limitações referidas às concepções anteriores por defender a abertura e indeterminação dessa esfera pública, garantindo, portanto, uma ampliação do potencial inclusivo da democracia ou uma possibilidade de aprofundamento e concretização do ideal de igualdade política. Tal possibilidade é garantida, em síntese, a partir da construção de um conceito procedimental de política, quer dizer, de uma concepção baseada em procedimentos deliberativos justos, o que garante a validade das decisões deles resultantes, mas que não definem de antemão o conteúdo da discussão e da deliberação.

No entanto, defende-se no escopo dessa dissertação que a radicalização do argumento habermasiano sobre a democracia é garantida pela incorporação da dimensão de gênero, a ser apresentada no capítulo seguinte. Isso se deve ao fato de que o debate sobre gênero traz à teoria democrática questões relativas a seus fundamentos até então tidas como apolíticas, relativas a dimensões individuais e privadas, como o questionamento da separação entre público e privado, a relação entre democracia liberal e patriarcado e a própria exclusão das mulheres como fundamento da política liberal, aspecto relacionado à caracterização da relação entre gênero e política apresentada por Scott (1990) na Introdução.

Feitas essas considerações, defende-se aqui a importância de se considerar o argumento desenvolvido nos próximos capítulos como uma ampliação do debate ora apresentado, o que significa que as demandas de determinados grupos sociais relativas à participação e

---

<sup>33</sup> É claro que a preocupação com os aspectos prático-políticos dos argumentos apresentados não é uma obrigação e nem inválida, por si, as construções dos autores. Entretanto, como o presente trabalho tem com uma de suas preocupações centrais o estabelecimento de uma conexão entre teoria e prática política, a abstração característica da argumentação de Taylor (1992, 1997) e também da obra *Uma teoria da justiça*, de Rawls (2002), explicitada também por Habermas (2002), compromete os desenvolvimentos políticos e públicos do debate em questão. É preciso lembrar, porém, que a opção por esses autores diz respeito à força e centralidade de sua obra nas discussões contemporâneas sobre a teoria democrática.

representação políticas devem ser consideradas como demandas pelo incremento do potencial inclusivo da democracia. Nesse sentido, apesar de participação e representação se fundarem em princípios distintos na tradição da Filosofia e da Ciência Política, essas dimensões devem ser pensadas de forma integrada, e sua conexão será tomada como pressuposto para o argumento desenvolvido ao longo do presente trabalho.

### 3 DA PARTICIPAÇÃO À REPRESENTAÇÃO?

No capítulo anterior, foi apresentado o debate normativo referente à articulação entre os conceitos de democracia, diferença e desigualdade. Ainda que de forma sintética, tal apresentação permitiu situar os termos gerais das análises de diversas correntes teóricas acerca dos conceitos mencionados e das possíveis relações entre os mesmos. No presente capítulo são discutidas análises que se voltam ao debate supramencionado, incorporando a dimensão de gênero, o que permite compor uma abordagem que apresenta dois aspectos: o primeiro deles referido à ampliação do debate normativo, a partir das críticas às tradições liberal, comunitarista e habermasiana, incorporando discussões acerca da distinção entre público e privado e das condições ou pressupostos em que se fundamentam tais tradições; o segundo aspecto, por sua vez, diz respeito à realização de uma mediação entre o debate normativo e aspectos prático-políticos, que se configura como um esforço em aproximar teoria e contexto sócio-político.

O capítulo se divide, então, em cinco seções, a saber: a primeira apresenta a perspectiva desenvolvida por Benhabib (1992, 1996, 2002), que têm como foco a relação entre participação e igualdade e a ênfase na participação como condição de promoção de igualdade; a segunda seção apresenta as contribuições de Fraser (1992, 2000, 2003, 2005a, b), a terceira discute a abordagem desenvolvida por Young (1990, 2002) e a quarta está centrada na análise de Phillips (1995, 1998, 2001), autoras que trazem ao debate questões sobre a representação política de grupos como importante aspecto para se garantir a pluralização e ampliação do potencial democrático das democracias contemporâneas (leia-se liberais e representativas). Por fim, na última seção serão discutidas as implicações das perspectivas apresentadas para a compreensão das instituições democráticas existentes, especificamente aquelas referidas à representação.

### 3.1 Benhabib: a centralidade da participação

Benhabib (1996) afirma que, em geral, as análises referidas à esfera pública, conceito central em seu argumento, oscilam entre duas perspectivas: uma que demonstra certa nostalgia pela tradição clássica e o ideal de público construído por ela, relacionados a processos coletivos de deliberação, participação e tomada de decisões, e outra que se mostra descrente face à esfera pública existente, distorcida e corrompida. Tais perspectivas e o hiato que as separa, diz a autora, transformam o ideal normativo de democracia numa “ficção constitutiva”, elaboração bastante problemática sob alguns aspectos, referidos ao ideal do espaço público.

O primeiro destes aspectos diz respeito à identidade do corpo político, sempre relacionado à exclusão de certos grupos da vida política. Assim, o público sempre demarca quem pode participar e quem não pode, o que é digno de aparecer em público e aquilo que deve permanecer escondido. Benhabib (1996) defende que tais fronteiras, numa democracia, nunca devem ser fixas ou rígidas, devendo estar sujeitas ao debate e à contestação pública. Nesse sentido, é necessário que o ideal de público seja questionado e reinterpretado, devendo haver a possibilidade de revisão da fronteira entre público e privado.

Além disso, a complexidade social que se vê aumentada nas sociedades de capitalismo avançado traz outras questões à concepção de público. Nesse contexto, o legado liberal traz à teoria democrática dois princípios, relativos à necessidade de se pensar em instituições representativas que atuem como mediadoras entre sociedade e Estado e a formação de uma esfera de opinião pública independente que se constitui a partir da sociedade. Tais princípios têm como objetivo adequar o ideal democrático às condições de grande complexidade social, mas segundo a autora, trazem ameaças à democracia quando essas duas instâncias se encontram desconectadas.

Nesse contexto, a relação entre racionalidade e deliberação coletiva também se coloca quando pensamos sobre o ideal de público. A autora afirma que os processos deliberativos requerem procedimentos e regras bem como limitações de tempo e encerramento para se obter alguma parcela de racionalidade. Porém, lembra ela, publicidade e racionalidade nem sempre são compatíveis e a irracionalidade das decisões da maioria é um fato que perturba, há muito, o ideal democrático. Nesse sentido, seria necessário pensar em mecanismos de deliberação não

apenas mais legítimos, mas também que se apropriassem do máximo de conhecimento disponível de forma a garantir que as decisões tomadas se traduzam em práticas políticas que possam representar avanços na vida dos cidadãos.

Por fim, Benhabib (1996) trata da ligação entre soberania e constitucionalismo, este último se apresentando como uma inovação trazida pelas democracias liberais, já que permite a mediação entre racionalidade e legitimidade ou entre soberania popular e justiça, a partir do estabelecimento de cortes constitucionais e da possibilidade de revisão judicial. Assim, o ideal de soberania popular, como uma ficção constitutiva da democracia, está sujeito a desenvolvimentos históricos, sociais e políticos. Porém, a autora argumenta que, apesar dos diversos desafios colocados ao conceito de esfera pública pela modernidade, é preciso se pensar em sua revitalização e inovação, pois esta se constitui como estrutura crucial na vida política moderna, atuando ainda como espécie de espelho da comunidade política.

A autora se volta então ao modelo habermasiano de esfera pública, chamado de modelo discursivo. Segundo ela, Habermas realiza uma defesa da modernidade em suas considerações sobre o espaço público, ao enfatizar o aspecto da participação pública. Assim, segundo Benhabib (1996) o autor amplia a concepção republicana de participação, construindo uma perspectiva mais adequada para se entender as sociedades modernas. Conforme este modelo, a legitimidade das decisões políticas se relaciona à participação de todos os afetados por elas numa discussão pública acerca de sua validade, ou seja, é da deliberação pública que emana a legitimidade política. Além disso, uma vez que estas deliberações se referem a diversos temas e envolvem diversos atores em diferentes momentos e locais, pode-se falar em “esferas públicas”, havendo uma pluralidade delas, relacionada à diversidade e à complexidade das sociedades modernas. Ademais, faz-se necessário chamar atenção para o caráter procedimental do modelo habermasiano: o que está em jogo são procedimentos que tornem o processo de tomada de decisão mais legítimo, mais aberto e inclusivo.

Entretanto, Benhabib (1992) lembra que, se o modelo habermasiano for entendido como teoria moral e não como teoria sociológica ou política, alguns problemas emergem, relacionados às distinções por ele sugeridas que, de acordo com a autora, afastam tal concepção de um diagnóstico adequado das sociedades modernas. Tais distinções dizem respeito a pares de conceitos herdados da tradição liberal do contrato social, a saber, “justiça” em contraste com a “boa vida” e “interesse público” versus “necessidade privada”. A autora



afirma, então, que se o modelo habermasiano for considerado a partir de uma perspectiva procedimental, as distinções citadas e o risco de uma concepção substantiva de esfera pública que elas carregam desaparece. Dessa forma, o discurso público assume um caráter normativo e procedimental, devendo o seu conteúdo ser definido no e pelo debate público:

Interpreted in this radically proceduralist fashion, the discourse model of public dialogue undermines the substantive distinctions between justice and the good life, public matters of norms as opposed to private matters of value, public interests versus private needs. If the agenda of the conversation is radically open, if participants can bring any and all matters under critical scrutiny and reflexive questioning, then there is no way to predefine the nature of the issues discussed as being ones of justice or of the good life itself prior to the conversation. Distinction between justice and the good life, norms and values, interests and needs are internal, and not external, to the process of discursive will formation. As long as these distinctions are renegotiated, reinterpreted, and rearticulated as a result of a radically open and procedurally fair discourse, they can be made in any of a number of ways (BENHABIB, 1992, 89).

É preciso lembrar que, se num primeiro momento, referido à formulação do conceito de esfera pública tal como apresentado em *A mudança estrutural da esfera pública* (1984), Habermas não considera questões relativas ao gênero, em momentos posteriores, como em *Direito e democracia* ou em “Further reflections...”, Habermas redefine a sua concepção de esfera pública de modo a incorporar esta críticas e tornar o conceito de espaço público mais poroso a estas demandas, o que se torna possível graças à “indeterminação e abertura radicais” características do modelo discursivo (BENHABIB, 1992, 84).

Em específico, com relação às demandas de “grupos culturais” por reconhecimento legal e alocação de recursos, Benhabib (2002) afirma que, geralmente, essas estão baseadas numa “sociologia da cultura reducionista”, que reifica, homogeneiza e fetichiza as culturas, uma vez que recorre a premissas equivocadas, a saber: a idéia de que culturas são totalidades claramente delineáveis ou congruentes com grupos populacionais e que, portanto, é possível descrever de forma não controversa a cultura de determinado grupo.

Para se contrapor a tal perspectiva e expor-lhe as fragilidades, a autora opta por desenvolver um referencial social construtivista, de caráter universalista e fortemente ligado à concepção habermasiana de esfera pública. Nesse sentido, a autora afirma que as normas de respeito universal e reciprocidade igualitária devem orientar as práticas de argumentação discursiva que tomam lugar na esfera pública, concebida a partir de um “universalismo interativo”, que radicaliza o potencial inclusivo (ou as já citadas “abertura e indeterminação radicais”) do conceito habermasiano:

Interactive universalism (...) accepts that all moral beings are capable of sentience, speech, and action are potential moral conversation partners. (...) The boundaries of moral discourses are indeterminate; they include all beings, and not just rational humans, whose interests can be affected by the consequences of one's actions. According to interactive universalism, I can learn the whoness of the other(s) only through their narratives of self-identification. (...) My specific reformulation of discourse ethics through interactive universalism permits me to extend this model to the dilemmas of multiculturalism, since cultures provide us with narratives as well practices, sayings as well as doings (BENHABIB, 2002,14).

A proposta da autora tem como referência à noção de “autonomia prática”, relacionada à capacidade do indivíduo de agir apesar e além de suas identificações narrativas, o que inclui o acesso a recursos materiais, indicando que, para a autora, o conceito de identidade é marcado por certa fluidez. Dessa forma, sua ênfase recai sobre a atuação de líderes de grupos culturais na esfera pública (ou sobre a “manifestação de identidades culturais em espaços cívicos”) e às demandas por eles explicitadas, e não na definição de tais grupos ou de sua identidade cultural<sup>34</sup>. Tal proposta enseja uma conceituação de identidade que se oponha à tendência a reificar/essencializar identidades coletivas e trate da necessidade de pensar em um processo por ela chamado de “reconstituição reflexiva de identidades coletivas”, ou seja,

(...) the reconstitution of the boundaries of the polity through the recognition of the claims of groups that have been wronged historically and whose very suffering and exclusion has, in some deep sense, been constitutive of the seemingly unitary identity of the ‘we’ who constitutes the polity (BENHABIB, 2002, 70).

Dessa forma, interessa à autora a relação entre “grupos identitários” (baseados nas experiências individuais de seus membros) e as formas de identidades coletivas reconhecidas pelo Estado como entidades coletivas legais, cujos membros possuem direitos específicos. A tais grupos Benhabib (2002) dá o nome de “identidades corporativas” que remetem ao fato de que nesses casos a constituição da identidade se volta a alguma forma de controle estatal.

Por fim, a autora reforça o argumento de que o modelo deliberativo universalista de democracia é suficiente para responder aos dilemas colocados pelo multiculturalismo e pelo feminismo, desde que sejam consideradas três condições normativas, quais sejam: a reciprocidade igualitária, que afirma que aos membros de grupos culturais, lingüísticos e outras minorias devem ser assegurados os mesmos direitos assegurados à maioria<sup>35</sup>; auto-

<sup>34</sup>Segundo Benhabib (2002), “(...) any minority group in human society may adopt any of a number of political positions; political attitudes cannot be derived from group identities” (BENHABIB, 2002,18)

<sup>35</sup>Tal condição normativa se aproxima do conceito de “paridade de participação”, apresentado por Fraser (2003), como veremos em seção posterior.

identificação voluntária, ou a possibilidade de definir, sem coerção, o pertencimento a qualquer grupo; liberdade de se associar e de se “desassociar”<sup>36</sup>.

Nesse sentido, Benhabib (2002) afirma que é preciso pensar além do pluralismo legal ou de uma concepção que entende que a existência de garantias legais por si só garante repostas adequadas aos conflitos multiculturais ou às demandas por reconhecimento de direitos culturais. Nesse sentido, é preciso pensar em uma abordagem que considere a “esfera pública oficial”, formada pelas instituições representativas, burocracias e partidos políticos, bem como a esfera pública “não-oficial”, que inclui movimentos sociais, associações voluntárias e que se apresenta como lócus de emergência e tematização de conflitos multiculturais e políticos. Tal abordagem (chamada de “dual-track approach”) seria a mais compatível com os três princípios normativos apresentados anteriormente:

As opposed to the one-sided effort of much contemporary liberal theory to find a juridical answer to multicultural dilemmas, I emphasize processes of cultural communication, contestation, and ressignification occurring within civil society. Legal measures and guidelines surely have a crucial role in framing the limits within which our actions ought to unfold; however, cross-cultural understanding is furthered primarily by processes of understanding and communication within civil society (BENHABIB, 2002, 81).

Benhabib (2002) elabora, então, uma distinção entre a sua abordagem, partidária da democracia deliberativa, e as abordagens de Rawls (1995, 2000, 2001) e Barry (2001) que remetem às críticas habermasianas apresentadas no capítulo anterior, relativas à separação entre público e privado, à concepção mais restritiva de razão pública e à defesa de que os conflitos multiculturais podem ser tratados como questões (re)distributivas<sup>37</sup>. A autora afirma que o foco do modelo deliberativo na relação entre as instituições formais da democracia liberal e os processos que ocorrem na “esfera pública não-oficial” representa um avanço com relação ao modelo liberal e permite dar respostas mais adequadas às demandas por reconhecimento:

(...) There is a dialectic between constitutional essentials and the actual politics of political liberalism. Rights and other principles on which the liberal democratic state rests, such as the rule of Law, the separation of powers, and judicial review, need to be periodically challenged and rearticulated in the public sphere in order to retain and enrich their original meaning. (...) The democratic dialogue and also the legal hermeneutic one are enhanced through the repositioning and rearticulation of rights claims in the public spheres of liberal democracies (BENHABIB, 2002, 131).

<sup>36</sup> Ambas discutidas de forma bastante instrutiva por Barry (2001), como vimos no capítulo anterior.

<sup>37</sup> Na seção subsequente, será apresentada a abordagem de Fraser (1992, 2000, 2003, 2005a, b), que se opõe à tendência a se tratar as demandas de minorias como uma questão distributiva apenas, devendo-se considerar outra dimensão, relativa ao reconhecimento e que diz respeito a códigos e padrões culturais e simbólicos.

A autora considera, ainda, que os discursos práticos ou os processos de formação da opinião e da vontade que se localizam na “esfera pública não-oficial” não se transferem imediatamente ou necessariamente para “esfera pública oficial”, mas constituem a base de legitimidade dessa. Nesse sentido, a premissa básica da ética do discurso, qual seja, que os procedimentos discursivos fundamentam a validade das instituições normativas, atua como uma metanorma a partir da qual é possível avaliar normas mais específicas. Tal metanorma pressupõe, por sua vez, dois princípios: o do respeito moral universal e da reciprocidade igualitária<sup>38</sup>.

A relação entre público e privado também possibilita à autora tratar da conexão entre multiculturalismo e questões de gênero, voltando-se especificamente para alguns casos em que as demandas por reconhecimento cultural ou o recurso a direitos específicos atribuídos em virtude do pertencimento a determinados grupos têm como consequência a opressão intra-grupo, que geralmente recai sobre mulheres e crianças. A solução para esse dilema, chamado por Shaschar (2000, apud BENHABIB, 2002) de “paradoxo da vulnerabilidade multicultural”, reside também no potencial democrático do modelo deliberativo, assentado nas três condições normativas (reciprocidade igualitária, auto-definição voluntária e liberdade de associação e saída) apresentadas acima.

Pode-se verificar que a solução proposta por Benhabib (2002) no que se refere às demandas políticas de grupos sociais se fundamenta na perspectiva habermasiana delineada no capítulo anterior. Entretanto, é preciso lembrar que tal solução incorpora essa perspectiva de maneira crítica, ampliando-a na medida em que se baseia numa separação contestável entre público e privado, separação sujeita, portanto, à deliberação e ao debate públicos. Assim, a autora recorre à “abertura e indeterminação radicais” do conceito de esfera pública habermasiano e apresenta condições para a potencialização desses elementos, numa tentativa de responder às demandas políticas emergentes.

A análise apresentada nessa seção enfoca a participação política como mecanismo central para pensar a incorporação política de grupos sociais. Nesse sentido, o conceito de esfera pública se apresenta como central nessa abordagem, mesmo que haja reformulações e críticas à definição original do conceito, tal como desenvolvido por Habermas (1984). Na seção

---

<sup>38</sup>A autora explica que tais princípios podem se concretizar de diversas formas, a partir de instituições e leis diferentes. Nesse sentido, vê-se que esses mesmos princípios, em especial o segundo, fundamentam o argumento dos autores liberais apresentados no primeiro capítulo, apesar das divergências entre os mesmos.

seguinte serão esboçadas as análises de Nancy Fraser, Iris Young e Anne Phillips, que partem da crítica à perspectiva habermasiana e terminam por formular análises que consideram não apenas a esfera pública como instância central para a democracia, mas também a importância da representação política de grupos sociais como mecanismo para se garantir as demandas por justiça emergentes na contemporaneidade.

### **3.2 O modelo tridimensional de Fraser**

Em uma perspectiva próxima à de Benhabib (1992, 1996, 2002), Fraser (1992) defende que o modelo de esfera pública habermasiano é importante para se pensar a o ideal de democracia em um contexto em que a democracia liberal é considerada o modelo que deve ser seguido por aqueles países que se encontram em processo de democratização. Nesse sentido, a autora destaca que a concepção habermasiana é “indispensável à teoria social crítica e à prática política democrática”, permitindo trazer à baila o debate sobre os limites das “democracias de capitalismo avançado” existentes.

Entretanto, Fraser (1992) aponta alguns pressupostos subjacentes à concepção habermasiana de esfera pública colocadas em questão pela historiografia recente. O primeiro deles se refere à possibilidade dos interlocutores na esfera pública colocarem em suspenso diferenciais de status e agirem como se eles fossem iguais, assertiva que traz implícita a consideração de que a igualdade social não é condição necessária à democracia<sup>39</sup>. O segundo pressuposto está relacionado à percepção de que a existência de múltiplas esferas públicas concorrentes representa necessariamente um afastamento da democracia, sendo preferível a existência de uma única e compreensiva esfera pública. O terceiro coloca em evidência o pressuposto de que a esfera pública é o local de deliberação acerca do bem comum e que não é desejável a tematização de interesses e questões privados. Por fim, Fraser (1992) afirma que o modelo de esfera pública desenvolvido por Habermas pressupõe uma separação rígida entre a sociedade civil e o Estado.

---

<sup>39</sup>Essa questão remete à discussão de Scott (2005) sobre a relação paradoxal entre igualdade e diferença que subjaz à democracia, apresentada anteriormente.

Voltando-se à questão da igualdade social, Fraser (1992) defende que, apesar da inexistência de impedimentos formais à participação no debate público, há obstáculos informais que persistem. Segundo ela, a tal condição subjaz uma concepção de que a esfera pública pode ser neutra, consideração que se mostra falha ao lembrarmos que, em sociedades estratificadas, grupos sociais com diferenciais de poder desenvolvem sistemas de valores e padrões culturais valorizados desigualmente. Assim, a suspensão das desigualdades como condição para a deliberação pública, proposta por Habermas, pode terminar por reforçá-las.

A autora indica que essa premissa, relativa à suspensão das desigualdades como condição para a deliberação pública, se baseia numa concepção liberal de que é possível haver democracia política em um contexto de desigualdade econômica, desde que se reforce a barreira existente entre as instituições políticas, referidas a relações de igualdade, e as instituições econômicas e culturais marcadas por desigualdades sistêmicas<sup>40</sup>. Entretanto, Fraser (2003) defende que, ao contrário, é necessário se pensar a igualdade social como condição essencial para a existência da paridade de participação<sup>41</sup>.

Com relação à multiplicidade de públicos não tematizada pelas análises iniciais de Habermas sobre a esfera pública, Fraser (1992) argumenta que tanto em sociedades estratificadas como em sociedades multiculturais é desejável a existência de esferas públicas múltiplas e concorrentes. Nas primeiras, diz a autora, a existência de arranjos que acomodem a contestação entre múltiplas esferas públicas concorrentes promovem de forma mais adequada a paridade de participação que em contextos em que há apenas uma única esfera pública e em que membros dos grupos subordinados não contam com arenas de deliberação e contestação.

Fraser (1992) chama tais arenas de deliberação de “*subaltern counterpublics*”, ou seja, esferas públicas alternativas em que membros de grupos marginalizados podem formular contra-discursos relacionados a sua identidade, interesses e necessidades (FRASER, 1992, 123) e

---

<sup>40</sup>A relação entre igualdade política e desigualdade econômica pode ser pensada como uma das formas históricas em que se apresenta o paradoxo igualdade-diferença apresentado por Scott (2005). Ademais, Dahl (2001) citado na Introdução, afirma que a desigualdade econômica pode colocar em risco o “substrato moral da democracia”, relacionado à noção de igualdade política.

<sup>41</sup>Segundo a autora, a definição de paridade se relaciona à condição de ser um par, de estar em “pé de igualdade”. Não há um grau de igualdade a partir do qual é possível definir se há ou não paridade; além disso, o que deve ser assegurado aos indivíduos é a possibilidade da paridade, onde e quando eles desejem participar de alguma atividade ou interação (FRASER, 2003, 101, nota 39). Apresentaremos a seguir os pressupostos e implicações desse conceito, relevante para se pensar as consequências prático-políticas do debate normativo até então apresentado.

afirma que a sua existência indica uma ampliação da contestação discursiva, fato que implica em uma democratização do espaço público em sociedades estratificadas. Já em sociedades multiculturais, a existência de múltiplas esferas públicas corresponde à possibilidade de manifestação de diferentes formas de expressão, que de outro modo seriam filtradas e impossibilitadas de serem tematizadas publicamente em uma única esfera pública que reivindicaria para si a condição de neutralidade cultural já contestada pela autora.

Em seguida, autora se refere às fronteiras da esfera pública, relacionadas à relação de contestação entre os “*subaltern counterpublics*” e os públicos dominantes, na medida em que determinam que temas ou questões são apropriados ao debate público e quais dizem respeito à esfera privada dos indivíduos. Fraser (1992) argumenta que o primeiro ponto a se considerar é que tais fronteiras não são dadas, não se referem a fronteiras naturalmente criadas por força do acaso, mas são instituídas através da contestação discursiva. Assim, não deve haver uma definição apriorística do que deve ou não ser tido como fora dos limites do “público”. Nesse sentido, a autora indica que a teoria social crítica deve olhar de forma atenta para os termos “público” e “privado”, percebendo-os não apenas como a designação de esferas sociais, mas como classificações culturais e rótulos retóricos, que apresentam conseqüências prático-políticas importantes para a democracia. Como se viu, Benhabib (1992) também tratou dessa distinção presente na formulação de espaço público desenvolvida por Habermas (1984) e a crítica então apresentada se coaduna com o argumento de Fraser (1992).

Finalmente, Fraser (1992) traz à discussão as concepções “fraca” e “forte” de esfera pública, relativas à separação rígida entre Estado e sociedade civil, esta última concebida por Habermas (1984) como a relação entre associações não-governamentais que não se referem a nexos relativos ao poder econômico ou administrativo. Tal separação dá origem a duas esferas de deliberação pública: uma, a esfera pública “fraca”, lócus de formação da opinião e da vontade que não inclui a tomada de decisão; outra, a esfera pública “forte” ou esferas públicas parlamentares, como locais de deliberação pública que incluem processos de formação de opinião e da vontade e tomada de decisão.

No entanto, a autora defende que a conceituação dessas duas esferas de deliberação pública promove um obscurecimento das fronteiras entre uma e outra, o que representa um avanço relativo aos desenvolvimentos políticos anteriores, sendo que as qualificações “fraco” e “forte” sugerem que “the force of public opinion is strengthened when a body representing it

is empowered to translate such ‘opinion’ into authoritative decisions” (FRASER, 1992, 134). Assim, é necessário pensar a relação entre essas duas dimensões da esfera pública, além da necessidade de se refletir sobre arranjos institucionais que assegurem “the *accountability* of democratic decision-making bodies” (FRASER, 1992,135), o que indica uma aproximação do argumento defendido por Benhabib (1992, 1996, 2002), ao tratar das esferas públicas “oficial” e “não oficial”.

Ademais, pode-se afirmar que a autora em questão avança com relação às análises apresentadas no primeiro capítulo uma vez que intenta conciliar as dimensões distributivas e aquelas relativas ao reconhecimento cultural presentes nas demandas políticas de grupos culturais e/ou minoritários, evitando reduzir a questão a seus aspectos distributivos, como fazem autores como Rawls (1995, 2000, 2001) e Barry (2001). Dessa forma, Fraser (2000) analisa o deslocamento ocorrido no debate sobre cidadania ou, mais especificamente, sobre justiça social, do foco nas demandas por (re)distribuição para a ênfase nas reivindicações por reconhecimento, fenômeno que pode ser associado a transformações históricas mais amplas relativas à globalização e à associação entre pós-comunismo e neoliberalismo (FRASER, 2005a, 300).

Segundo Fraser (2000), essa mudança possui duas graves implicações, quais sejam, o deslocamento das questões de (re)distribuição, ou seja, o obscurecimento dessas demandas, num movimento que empobrece o debate sobre justiça social, e o problema da reificação da identidade trazido por algumas lutas por reconhecimento que, em vez de ter como objetivo a promoção de formas positivas de sociabilidade e respeito à diferença, promovem a reificação (leia-se “essencialização” e “absolutização”) de certas identidades de grupo. Fraser (2000) enfatiza que

Both problems – displacement and reification – are extremely serious: insofar as the politics of recognition displaces the politics of redistribution, it may actually promote economic inequality; insofar as it reifies group identities, it risks sanctioning violations of human rights and freezing the very antagonisms it purports to mediate (FRASER, 2000, 108).

A autora considera que é a forma como se concebe o reconhecimento (e as identidades coletivas) que pode levar à construção de demandas e práticas consideradas justas e coerentes com a busca de uma sociedade menos desigual, excludente ou, ao contrário, ao desenvolvimento de atitudes e reivindicações que promovem separatismo e fragmentação. Dessa forma, a autora afirma que



Everything depends on how recognition is approached. (...) This means conceptualizing struggles for recognition so that they can be integrated with struggles for redistribution, rather than displacing and undermining them. It also means developing an account of recognition that can accommodate the full complexity of social identities, instead of one that promotes reification and separatism (FRASER, 2000,109).

Fraser (2003) realiza uma análise sobre os conceitos de redistribuição e reconhecimento, explicitando suas origens e suas implicações, numa tentativa de articulá-los para possibilitar um melhor enquadramento das demandas de grupos culturais e/ou minoritários. Assim, a autora afirma que o conceito de redistribuição tem sua “origem filosófica” na tradição liberal, representada por autores como John Rawls e Ronald Dworkin, e sintetiza a ênfase liberal na liberdade individual e o igualitarismo da social democracia. Nesse horizonte, portanto, a justiça social é pensada como distribuição de recursos sócio-econômicos. Já a noção de reconhecimento remontaria à filosofia hegeliana, a partir de uma releitura dessa tradição realizada por Charles Taylor e Axel Honneth, apenas para citar alguns exemplos. Tal tradição considera que as relações sociais antecedem indivíduos e que a intersubjetividade antecede a subjetividade; assim, a justiça social estaria relacionada a um reconhecimento ético relativo à auto-realização.

A autora sugere, então, que a discussão sobre as origens filosóficas ceda lugar à consideração das implicações políticas de tais conceitos, na medida em que eles informam as interações ocorridas na esfera pública, atuando como “folk paradigms” que se referem a perspectivas distintas (mas não excludentes, como dito anteriormente) da justiça social. Tais paradigmas diferem em quatro aspectos, a saber: a definição de injustiça, quais as formas de superá-la, a concepção a respeito de que grupos sofrem injustiças e a conceituação de diferenças de grupos. Cada uma delas será abordada a seguir.

A primeira diferença diz respeito à concepção de injustiça presente em cada paradigma: no paradigma da redistribuição, injustiça é sinônimo de injustiça material originada na estrutura socioeconômica da sociedade; já no paradigma do reconhecimento a injustiça é percebida como injustiça cultural, enraizada em padrões e códigos culturais. Tais concepções levam à segunda diferença referida às propostas para superação da injustiça: no primeiro caso, a injustiça seria solucionada recorrendo-se à reestruturação econômica e no segundo, a partir de mudanças nos padrões culturais e simbólicos.

O terceiro aspecto de divergência dos dois “folk paradigms” se refere ao entendimento sobre que coletividades sofrem injustiça: para os defensores da redistribuição, essas seriam classes ou coletividades definidas economicamente por uma relação distintiva como o mercado ou os meios de produção; já os partidários do reconhecimento se referem a grupos de *status* marcados pelo menor respeito, estima e prestígio que desfrutam em relação a outros grupos na sociedade.

Por fim, cada um dos paradigmas apresenta diferentes perspectivas a respeito das diferenças de grupos. No paradigma da redistribuição as diferenças são tidas como injustas, uma vez que resultam de uma distribuição de recursos injusta; assim, as diferenças grupais devem ser abolidas. Já no paradigma do reconhecimento pode-se destacar duas posições a respeito de diferenças grupais: a primeira, argumenta que diferenças grupais se referem a variações culturais positivas, que um esquema interpretativo injusto transformou numa hierarquia de valores, atribuindo diferentes valores a cada uma dessas variações; a saída, seria, então, celebrar a diferença explicitando que essa é benéfica e não maléfica; a segunda, que defende que as diferenças culturais são construídas como uma valoração hierárquica e, portanto, seria necessário desconstruir os termos em que as diferenças são elaboradas.

Fraser (2000) propõe que se pense questões redistributivas, que visam a alterar desigualdades econômicas, e problemas ligados ao reconhecimento, que têm como objetivo alterar padrões culturais hierárquicos, como aspectos fundidos, inseparáveis. Assim, não se corre o risco de disputar o que é mais importante, economia ou cultura, redistribuição ou reconhecimento, falsos dilemas que fazem com o que o debate sobre justiça social não avance. Nesse sentido a autora argumenta que a injustiça opera, na verdade, nesses dois eixos concomitantemente; é preciso, pois, pensar em um paradigma (ora bidimensional<sup>42</sup>) que articule redistribuição e reconhecimento e que se volte a diferenciações referidas a gênero, raça, classe, sexualidade etc., uma vez que os grupos sociais se caracterizam como “two-dimensionally subordinated groups”. Em tais grupos, injustiças redistributivas e aquelas relacionadas ao falso reconhecimento se articulam “in forms where neither of these injustices is an indirect effect of the other, but where both are primary and co-original” (FRASER, 2003, 19).

---

<sup>42</sup>A tal paradigma bidimensional é incorporada uma terceira dimensão, relativa à política, o que garante a passagem a um modelo tridimensional, que será exposto a seguir.

Porém, Fraser (2003) afirma que a tentativa de integrar os dois paradigmas remete a algumas questões de filosofia moral: o reconhecimento se coloca como uma questão de justiça ou de auto-realização? Ou seja, as demandas por reconhecimento ensejam uma solução público/política ou privada? Redistribuição e reconhecimento são paradigmas distintos ou um pode ser subsumido ao outro? Como distinguir demandas por reconhecimento justificáveis de demandas injustificáveis? A justiça relativa a questões de reconhecimento implica o reconhecimento de características distintivas de grupos ou indivíduos ou o reconhecimento de uma humanidade comum (quer dizer, a solução deve ser caracterizar como particularista ou universalista)?

Como visto, os autores apresentados no primeiro capítulo apresentam respostas distintas a tais questões. Considera-se que Fraser (2003) avança com relação ao debate apresentado, uma vez que desenvolve uma tentativa de não apenas combinar tais abordagens, mas de relê-las de forma crítica. Nesse sentido, Fraser (2003) defende que para se tratar o reconhecimento como uma questão de justiça, é preciso pensá-lo como uma questão de *status* social, desenvolvendo o que ela chama de “status model of recognition”, em que as demandas por reconhecimento são consideradas como críticas a padrões culturais que impedem que alguns indivíduos se apresentem de forma plena como membros da sociedade; a saída, portanto, referir-se-ia à desconstrução de tais padrões culturais:

This means examining institutionalized patterns of cultural value for their effects on the relative standing of social actors. (...) On the status model, misrecognition is neither a psychological deformation nor an impediment to ethical self-realization. Rather, it constitutes an institutionalized relation of subordination and a violation of justice. To be misrecognized (...) is rather to be constituted by institutionalized patterns of cultural value in ways that prevent one from participating as a peer in social life. (...) It arises, more precisely, when institutions structure interaction according to cultural norms that impede parity of participation (FRASER, 2003, 29).

Tal modelo, argumenta a autora, apresenta algumas vantagens, a saber: o modelo de *status* permite relacionar reconhecimento e universalismo, na medida em que o critério de justificação de demandas por reconhecimento é a paridade de participação, que incorpora todos os membros adultos da sociedade como pares na interação e que pressupõe “the equal moral worth of human beings” (FRASER, 2003, 45). Isso permite pensar que as soluções propostas devem ter como objetivo relações sociais e não dimensões psicológicas individuais ou interpessoais, residindo aí outro avanço do modelo advogado por Fraser (2003). Esse aspecto possibilita que reconhecimento e redistribuição sejam considerados a partir do mesmo

universo normativo, ou seja, ao deslocar a referência da política de reconhecimento da identidade de grupos e relacioná-la à sociedade em que estes grupos se inserem, a autora resgata um aspecto universal, mas complexo e não homogeneizador<sup>43</sup>, evitando a fragmentação que pode paralisar os processos políticos e os projetos de transformação de uma sociedade injusta. Além disso, o foco em questões de *status* referidas à “paridade de participação” evita a idéia de que todos têm igualdade de direitos relativos à estima social; em vez disso, o que deve ser assegurado é que “(...) everyone has an equal right to pursue social esteem under fair conditions of equal opportunity”<sup>44</sup> (FRASER, 2003, 32), redirecionando essas demandas e reivindicações à estrutura da sociedade e não a seus efeitos, ou seja, “redressing misrecognition means replacing institutionalized value patterns that impede parity of participation with ones that enable or foster it.” (FRASER, 2000,115).

Nesse sentido, Fraser (2003) considera que a justiça só pode ser alcançada em condições de “paridade de participação”. O problema então não é ser negro, indígena ou mulher, mas o que significa ser negro, indígena ou mulher quando comparamos os lugares sociais de negros, indígenas e mulheres com os lugares ocupados por homens, brancos, ocidentais. Não é uma questão apenas de afirmação da identidade ou reconhecimento da diferença, mas uma questão de ser um membro da sociedade, em sentido pleno, de poder conviver como pares com os outros membros dessa sociedade. A referência, no modelo da política de reconhecimento (e não de identidade) proposto por Fraser (2000), deixa de ser a identidade coletiva e passa a ser o conjunto da sociedade, seus padrões simbólico-culturais e suas instituições.

Vê-se, pois, que o conceito de “paridade de participação” é central na proposta de Fraser (2000), atuando como um critério de avaliação de resultados, “ which specifies a substantive principle of justice by which we may evaluate social arrangements” (FRASER, 2005b, 59) e possibilitando ainda uma avaliação dos procedimentos, uma vez que oferece parâmetros para

---

<sup>43</sup>Esse universal complexo se diferencia do universal homogeneizador defendido pelos liberais e que, segundo Taylor (1994) é um universal enganoso, pois a idéia de que o liberalismo pode oferecer um terreno neutro em que poderiam coexistir pessoas de diferentes culturas, devido a um mecanismo de “privatização das diferenças”, no sentido de que elas devem se manifestar apenas na esfera íntima, sem intervir na política, é falaciosa, uma vez que esse modelo é expressão política de certo tipo de culturas (branca, ocidental, cristã), estando alinhado com ideais específicos e localizados histórica e socialmente. Nesse sentido, o autor afirma que somente as culturas “subalternas” são levadas a assumir uma forma que lhes é estranha sendo, pois, uma política universal discriminatória e homogeneizante. Além disso, é preciso dizer que a proposta de Fraser (1992, 2000, 2003, 2005a, 2005b) evita o perigo do relativismo cultural presente na perspectiva da “fusão de horizontes” apresentada por Taylor (1994b).

<sup>44</sup>Elemento essencial na concepção liberal de justiça, explicitado no argumento de Barry (2001), citado no capítulo anterior.

se avaliar a legitimidade das normas. Segundo a autora, para se realizar, a paridade de participação requer duas condições, uma de caráter objetivo, referida à distribuição de recursos de forma a garantir que os participantes possam apresentar suas demandas de forma independente e outra de caráter intersubjetivo, que supõe “(...) that institutionalized patterns of cultural value express equal respect for all participantes and ensure equal opportunity for achieving social esteem” (FRASER, 2000, 36). Assim, a idéia de “paridade de participação” articula dimensões redistributivas e de reconhecimento na construção de uma concepção (até então) bidimensional de justiça.

Ademais, o critério relativo à paridade de participação deve ser aplicado em relações entre grupos e intra-grupos, evitando-se assim o já referido “paradoxo da vulnerabilidade multicultural”<sup>45</sup>, ou seja, que demandas por reconhecimento impliquem em opressão de subgrupos vulneráveis, como mulheres e crianças. Porém, a autora defende que tal critério não deve ser tratado como um procedimento de decisão, como a regra da maioria, mas deve se constituir como um mecanismo de avaliação dessas decisões. Isso indica que sua abordagem se insere na perspectiva habermasiana apresentada no primeiro capítulo:

The status model treats participatory parity as a standard to be applied dialogically, in democratic process of public deliberation. No given view – neither that of claimants nor that of the “experts” – is indefeasible. Rather, precisely because interpretation and judgment are ineliminable, only the full, free participation of all the implicated parties can suffice to warrant claims for recognition. By the same token, however, every consensus or majority decision is fallible. In principle revisable, each provisional determination remains open to later challenges (FRASER, 2000, 44).

Essa aproximação implica uma circularidade: “(...) claims for recognition can only be justified under conditions of participatory parity, which conditions include reciprocal recognition” (FRASER, 2000, 44). De acordo com Fraser (2000), tal circularidade teórica não deve ser evitada; em vez disso, a questão se dirige ao fim da circularidade na prática, através de mudanças na realidade, o que requer soluções redistributivas e de reconhecimento, bem como propostas relativas ao processo deliberativo em si, garantindo a possibilidade da crítica radical<sup>46</sup>.

Tal perspectiva tem como referência um quadro teórico que permite compreender a relação entre redistribuição e reconhecimento, articulando estrutura de classes e hierarquia de *status*

<sup>45</sup> Já citado por Benhabib (2002).

<sup>46</sup> Tal consideração nos remete à metanorma da ética do discurso proposta por Benhabib (2002).

numa perspectiva histórica. Isso fundamenta a percepção de que má-distribuição e falso reconhecimento são irreduzíveis mutuamente, mas estão associados na prática (FRASER, 2000, 48). Nesse sentido, Fraser (2000) argumenta que a categoria *status* é relevante na sociedade contemporânea e que injustiças de *status* são intrínsecas à estrutura social do capitalismo moderno. Isso significa afirmar que o advento da modernidade não tem como consequência a eliminação de relações marcadas pela subordinação de *status*, como o patriarcalismo<sup>47</sup>, mas que há uma persistência de padrões valorativos hierárquicos, que continuam a regular as interações sociais e impedindo a paridade de participação, ou seja, há a emergência de formas modernas de subordinação de *status* (FRASER, 2000)<sup>48</sup>.

Uma percepção de tais formas modernas de *status* se distancia, entretanto, da concepção de *status* como uma forma tradicional de interação; para tanto, é preciso evitar a suposição de que há um padrão cultural estável e homogêneo, característico de dada sociedade e a visão pluralista tradicional de que as culturas são entidades herméticas e fechadas e que podem ser descritas como uma “pirâmide estável”, em que a subordinação de *status* designa cada indivíduo a um estamento. Assim, a perspectiva (ora) bidimensional fundada numa concepção moderna de *status*, tal como defendida por Fraser (2000), permite a conceitualização de algumas dificuldades práticas, como a possibilidade de soluções referidas a redistribuição e propostas ligadas a demandas por reconhecimento terem efeitos danosos umas sobre as outras, gerando mais injustiça, em vez de combatê-la, apenas para citar um exemplo (FRASER, 2000, 66). Dessa forma, essa abordagem se volta a uma distinção histórica e não ontológica das categorias redistribuição e reconhecimento, o que permite uma interpretação do desacoplamento entre redistribuição e reconhecimento que o relaciona à estrutura da sociedade capitalista moderna e que, por isso, possibilita a integração dos mesmos. Além disso, a abertura conceitual proposta permite que outros eixos de subordinação sejam incorporados no debate, como por exemplo, a subordinação política.

---

<sup>47</sup> Aguiar (1992) entende o patriarcalismo não apenas como uma forma de dominação tradicional, datado historicamente e fadado a desaparecer na modernidade, mas como um sistema de opressão que permanece mesmo com o avanço do capitalismo e da democracia liberal, constituindo-se numa característica das sociedades modernas e apresentando-se como um “capitalismo patriarcal” ou como um “patriarcalismo do Estado de bem-estar” (AGUIAR, 1992, 177). Nesse caso, a racionalização da sociedade, em vez de estabelecer relações de maior igualdade entre os indivíduos, tendo como base a organização do mercado, leva a um aprofundamento das desigualdades entre homens e mulheres, acentuando “o processo de dominação masculina nas instituições sociais” (AGUIAR, 1992, 178).

<sup>48</sup> Um exemplo de tais formas modernas de subordinação de *status* se refere ao que Walby (1990) chama de patriarcalismo público.

Baseando-se no quadro teórico delineado acima, a autora apresenta propostas políticas assentadas no critério de paridade de participação. Fraser (2000) propõe “reformas não reformistas”, que combinariam políticas afirmativas e transformativas:

These would be policies with a double face: on the one hand, they engage people- identities and satisfy some of their needs as interpreted within existing frameworks of recognition and redistribution; on the other hand, they set in motion a trajectory of change in which more radical reforms become practicable over time. (...) By changing incentive structures and political opportunity structures, they expand the set of feasible options for future reform. Over time their cumulative effect could be to transform the underlying structures that generate injustice (FRASER, 2000, 80).

A proposta da “reforma não reformista” demanda, pois, uma estratégia de integração de soluções redistributivas e de reconhecimento, em vez de uma estratégia aditiva, que prevê ações distintas, cada uma direcionada a um desses aspectos. Duas estratégias são apresentadas por Fraser (2000), quais sejam: o “cross-redressing”, ou o recurso a “medidas associadas a uma dimensão da justiça para remediar iniquidades associadas a outra”, ou seja, “direcionar ações redistributivas a questões de falso reconhecimento e ações de reconhecimento a demandas por redistribuição” (FRASER, 2000, 83); e “boundary awareness” ou a atenção ao impacto de reformas nas fronteiras entre os grupos, tendo em mente o objetivo das ações, que pode se voltar a um reforço das diferenciações entre-grupos ou a um esforço de enfraquecimento de tais diferenciações. Isso evitaria que as ações propostas concorressem entre si, evitando a existência de efeitos perversos.

Finalmente, Fraser (2000) elabora alguns guias gerais que possibilitariam tal integração de ações de redistribuição e reconhecimento, relacionados ao papel de cada um desses eixos na deliberação referida à institucionalização da justiça: com relação à redistribuição, deve-se considerar que esse aspecto somente não é suficiente para corrigir todas as formas de subordinação, mas continua sendo um aspecto necessário para qualquer estratégia de mudança social defensável (FRASER, 2000, 86-7); no tocante ao reconhecimento, é preciso pensar o falso reconhecimento como uma subordinação de *status* relacionada a padrões culturais institucionalizados que impedem a paridade de participação e não como um processo relacionado à depreciação da identidade ou à auto-realização<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Também seria inadequado considerar a subordinação de status como uma questão relacionada a estilos de vida diferentes ou a preferências e escolhas individuais, como o faz Barry (2001).

Além disso, a autora propõe a incorporação da dimensão política, referida a questões nacionais, regionais e globais, enquanto um eixo relevante para a análise, o que permite a passagem para um paradigma tridimensional. Segundo a autora, a dimensão política se refere a questões relativas à constituição da jurisdição do Estado e as regras que estruturam a contestação pública (FRASER, 2005, 43-4), ou seja, dizem respeito à definição de quem pertence a determinado Estado nacional e às regras e procedimentos relacionados à resolução de conflitos econômicos e culturais. Tais questões remetem à noção de representação:

At both levels, the question can arise as to whether the relations of representation are just. One can ask: Do the boundaries of the political community wrongly exclude some who are actually entitled to representation? Do the community's decision rules accord equal voice in public deliberations and fair representation in public decision-making to all members? (FRASER, 2005b, 44).

A injustiça relacionada à dimensão política do modelo tridimensional seria, pois, definida como *misrepresentation*; tal categoria apresentaria três eixos, a saber: o primeiro relativo ao contexto nacional, “ordinary-political” ou “intraframe” (FRASER, 2005b, 45), relacionado aos debates sobre sistemas eleitorais, por exemplo; o segundo, chamado de “misframing”, estaria relacionado à própria definição de quem é considerado membro de determinada comunidade política, garantindo aos excluídos uma espécie de “morte política”, constituindo, portanto, uma “meta-injustiça”; e o terceiro constituiria uma forma meta-política de *misrepresentation*, referida ao contexto da globalização, voltando-se ao poder que as elites transnacionais detêm para determinar os contextos em que as injustiças serão tratadas, impossibilitando que os afetados vocalizem suas demandas e impedindo a constituição de fóruns democráticos adequados para tal (FRASER, 2005b, 57).

A partir do exposto, a autora afirma que o principal desafio relativo a questões de justiça diz respeito à integração entre as dimensões da distribuição, do reconhecimento e da representação, num contexto de crise dos Estados nacionais, que implica a transposição de tais questões para o plano transnacional<sup>50</sup>. Dessa forma, a autora defende que “não pode haver redistribuição ou reconhecimento sem representação” (FRASER, 2005b, 51), o que indica que

---

<sup>50</sup>A incorporação da representação transnacional se justifica uma vez que no contexto da globalização diversas questões relacionadas à justiça fogem ao escopo dos Estados nacionais, envolvendo fontes transnacionais de injustiça. Tal relação entre contextos transnacionais e demandas por justiça evitaria o que a autora chamou de “misframing”, ou seja, a busca equivocada de soluções restritas aos Estados territoriais quando as fontes de injustiça ultrapassam tais limites.



a dimensão política, referida a questões de representação, se apresenta como um meta-nível a partir do qual as demais dimensões da justiça devem ser tratadas.

Fraser (2005b) afirma haver políticas afirmativas e transformativas relativas à representação: a primeira delas não negaria o Estado-nação em sua dimensão territorial e como jurisdição adequada para resolução de conflitos, mas contestaria a forma como os limites desse Estado foram estabelecidos; já a abordagem transformativa teria como questão inicial a constatação de que o Estado territorial não é, necessariamente, o locus adequado para se tratar injustiças que muitas vezes não têm bases territoriais. Nesse sentido, seria necessário incorporar aos princípios já existentes critérios relativos à justiça que ultrapassassem a dimensão territorial dos Estados-nação. A autora afirma que

(...) the most promising candidate so far is the ‘all-affected principle’. This principle holds that all those affected by a given social structure or institution have moral standing as subjects of justice in relation to it. On this view, what turns a collection of people into fellow subjects of justice is not geographical proximity, but their co-imbrication in a common structural or institutional framework, which sets the ground rules that govern their social interaction, thereby shaping their respective life possibilities, in patterns of advantage or disadvantage (FRASER, 2005b, 53).

Pode-se afirmar que esse critério se aproxima do conceito de “paridade de participação”, ampliando-o para um contexto transnacional. Assim, para Fraser (2005b), o conceito de representação deve ser entendido de forma ampla, englobando também a discussão sobre participação e tendo como referência o critério de “paridade de participação” e o “all-affected principle”. Segundo Fraser (2005), tal movimento se insere num projeto de construção de uma “teoria da justiça democrática”, que deve considerar o que é a justiça, quem são seus sujeitos e como alcançá-la, a partir de uma perspectiva que envolva todos os cidadãos nos processos de tomada de decisões (FRASER, 2005b, 58), estejam esses referidos a fóruns participativos ou às instituições políticas formais. Mais uma vez, defende-se que é preciso pensar a discussão sobre representação como estando inserida num debate mais amplo, referido aos fundamentos da democracia, tema da discussão proposta também por Iris Young e Anne Phillips. A seguir, portanto, serão apresentadas as contribuições dessas autoras, que se voltam aos mecanismos de representação intra-estatais e às questões “intraframe”, como diria Fraser (2005b). Seu argumento, como será mostrado, também relaciona representação política e justiça, o que remete à discussão sobre a conexão entre democracia, igualdade política e inclusividade.

### 3.3 Young: representação de perspectivas

Assim como Benhabib (1992, 1996, 2002) e Fraser (1992, 2000, 2003, 2005a, 2005b), Young (1990, 1996 e 2002) parte da tradição da política deliberativa habermasiana, ainda que também apresente críticas a esse modelo, desenvolvendo o que ela chama de democracia comunicativa. No entanto, como se verá, tais críticas não implicam em um rompimento com tal abordagem, mas sim em uma ampliação da mesma. Young (2002) afirma que o modelo deliberativo se funda em quatro ideais normativos, quais sejam: (1) inclusão, (2) igualdade política, (3) razoabilidade e (4) publicidade. Tais idéias garantem que os procedimentos de tomada de decisão levarão a decisões justas, caracterizando essa perspectiva como filiada a uma abordagem procedimental de democracia.

O ideal de inclusão relaciona a legitimidade das decisões à participação de todos os afetados por essas nos processos de tomada de decisão. Tal ideal pressupõe uma regra de respeito moral, o que o conecta diretamente ao segundo ideal normativo, referido à igualdade política. Nesse sentido, assegurar a inclusão de todos os afetados pelas decisões significa garantir que todos tenham “an equal right and effective opportunity to express their interests and concerns” (YOUNG, 2002, 23).

O conceito de razoabilidade diz respeito à disposição para mudar os seus próprios argumentos e preferências a partir do conhecimento dos argumentos e preferências dos demais envolvidos, bem como de suas justificativas e críticas. Assim, a razoabilidade pressupõe que os indivíduos participarão da deliberação pública com o objetivo de chegar a um entendimento relativo à resolução de algum problema coletivo. Por fim, a razoabilidade só poderá ocorrer se tal debate garantir o ideal de publicidade, ou seja, quando a deliberação ocorrer de forma a garantir a expressão de diferentes argumentos, experiências, preferências e idéias acerca de problemas coletivos e partir de um conjunto de procedimentos compartilhados e comuns aos participantes<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup>A autora afirma que, mesmo em democracias marcadas por injustiça e profundas desigualdades, a possibilidade de se chegar a decisões justas e a um contexto mais justo reside no aprofundamento da democracia ou a partir do recurso a mecanismos democráticos, baseados fundamentalmente nos quatro ideais normativos citados.

Em seguida, a autora explicita algumas limitações do modelo deliberativo. A primeira delas se refere à ênfase na expressão racional de demandas, com recurso a certas premissas e a um quadro de referência conceitual e normativo tido como compartilhado por todos. Young (1996, 2002) apresenta uma concepção de democracia comunicativa que ampliaria o modelo de política deliberativa desenvolvido por Habermas (2003), por considerar que a discussão democrática não deve se restringir à discussão crítica ou racional, envolvendo três dimensões, quais sejam: cumprimento (*greeting*), testemunho (*storytelling*) e retórica. A autora também defende que a comunicação democrática não deve ser restringida a manifestações que são consideradas como civilizadas ou que seguem certa ordem relacionada à articulação ou retórica e a manifestações não-passionais. Tais limitações se contrapõem ao ideal de razoabilidade e a restrição à deliberação pública somente deve se dar se não forem respeitadas regras básicas de respeito ou os demais ideais normativos.

Além disso, tomar como ponto de partida “entendimentos compartilhados” e como meta o “bem comum” não garante uma posição neutra ou universal, uma vez que a perspectiva dos grupos dominantes tende a se manifestar como “universal”. Assim, a autora propõe que, no processo de discussão democrática, as diferenças sociais, culturais etc. não devem ser tomadas como divisões que deveriam ser superadas a fim de se construir consensos dialógicos, mas deveriam ser tratadas como recursos para se alcançar os entendimentos comuns, que aqui não são tomadas como dados ou previamente existentes, devendo ser construídos na discussão democrática. Young (1990, 2002) defende, pois, que há algo a ser aprendido com as diferentes perspectivas precisamente porque essas não podem ser reduzidas a um “bem comum”. Dessa forma, a concepção de que a deliberação deve ter um ideal de unidade como ponto de partida ou de chegada é inadequada, uma vez que pode levar à exclusão de temas controversos e à limitação da deliberação a certas concepções compartilhadas pela maioria ou por aqueles que ocupam uma posição hegemônica.

Enfim, o modelo deliberativo não pode se limitar a processos de interação face-a-face, uma vez que os processos políticos dizem respeito a grandes populações, apresentando, em certos casos, dimensões que transcendem os Estados nacionais. Esse aspecto implica em uma concepção descentrada de democracia deliberativa, fundada num fluxo contínuo entre as diversas instituições que, por sua vez, não se organizam a partir dos mesmos princípios<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup>Tal concepção se filia à definição de política deliberativa habermasiana e à relação entre esfera pública e sistema político-administrativo apresentado pelo autor em *Direito e democracia* (2003).

Dessa forma, também devem ser pensadas normas relativas à representação política que levem em consideração tal modelo de democracia e a relação necessária entre democracia e justiça. Nesse sentido a representação política de grupos específicos pode ser entendida como um mecanismo para garantir que o processo de tomada de decisão leve a decisões justas.

Assim, o quadro geral exposto fundamenta a análise da autora a respeito das demandas políticas de grupos sociais que emergem na contemporaneidade. Com relação a essa questão, Young (1990) tem como ponto de partida as concepções de justiça subjacentes à atuação dos chamados “novos movimentos sociais” e a relação entre tais concepções e as perspectivas tradicionais sobre justiça social. Segundo a autora, as teorias da justiça tradicionais (categoria em que se enquadra a teoria da justiça como equidade, desenvolvida por Rawls 1995, 2000, 2001, por exemplo) derivam de princípios fundamentais, universais e abstratos, baseados em premissas sobre a natureza dos seres humanos, das sociedades e da razão.

Tal abstração permite, então, que a teoria opere como um padrão confiável para arbitrar conflitos relativos às instituições e relações sociais, garantindo a imparcialidade de tal arbítrio. Porém, de acordo com Young (1990), essa abstração implica em um distanciamento entre o debate teórico sobre justiça e as demandas contemporâneas dos movimentos sociais. Seria preciso, pois, aproximar essas duas dimensões e esse objetivo só pode ser alcançado, na perspectiva de Young (1990), a partir da tradição da teoria crítica<sup>53</sup>:

As I understand it, critical theory is a normative reflection that is historically and socially contextualized. (...) Critical theory presumes that the normative ideals used to criticize a society are rooted in experience of and reflection on that very society, and that norms can come from nowhere else. (...) The social critic is engaged in and committed to the society he or she criticizes. She does not take a detached point of view toward the society and its institutions, though she does not stand apart from its ruling powers. The normative basis for her criticism comes from the ideals and tensions of the society itself, ideals already there in some form, in espoused principles that are violated, for example, or in social movements that challenge hegemonic ideas (YOUNG, 1990, 6,7).

Sua análise apresenta alguns pontos-chave, a saber: a crítica ao reducionismo do “paradigma distributivo” de justiça; a reformulação do conceito de opressão, central em sua concepção de justiça; a crítica ao ideal de imparcialidade; a defesa de uma “política da diferença”, que valoriza a afirmação das diferenças grupais e, por fim, uma conceituação de ação afirmativa

---

<sup>53</sup>A autora, no entanto, desenvolve uma perspectiva própria na medida em que revisa alguns princípios da teoria crítica. Ver Young, 1990, 7.

que se associa ao conceito de opressão e ultrapassa a idéia de reparação. Desenvolveremos cada um desses pontos a seguir.

Young (1990) afirma que a perspectiva dominante nas concepções de justiça contemporânea é aquela centrada na distribuição, ou na caracterização da justiça como a existência de uma distribuição equitativa de custos e benefícios entre os indivíduos em dada sociedade; a tal perspectiva, a autora dá o nome de “paradigma distributivo”<sup>54</sup>. Segundo a autora, esse paradigma apresenta dois problemas: o foco na alocação de bens e/ou na distribuição de posições sociais, que perde de vista a estrutura social e institucional que determina os padrões distributivos que levam a situações de injustiça; e a ampliação do paradigma distributivo para bens não materiais.

Com relação à primeira questão, Young (1990) afirma que o paradigma distributivo define um único modelo para todas as análises sobre justiça, considerando como central a situação de pessoas dividindo um estoque de bens e comparando o tamanho das porções que cada indivíduo possui. Tal perspectiva se baseia, portanto, num atomismo social, ou seja, considera os indivíduos como pontos em que se localiza certa distribuição de bens sociais e a única relação entre esses pontos se dá pela comparação entre as quantidades de bens que eles possuem. Além disso, a perspectiva distributiva avalia a justiça de acordo com o padrão final da distribuição de bens, não considerando os processos e o contexto institucional que levam a tal estado:

The general criticism I am making of the predominant focus on the distribution of wealth, income and positions is that such a focus ignores and tends to obscure the institutional context within which those distributions take place, and which is often at least partly the cause of patterns of distribution of Jobs or wealth. Institutional context should be understood in a broader sense than ‘mode of production’. It includes any structures or practices, the rules and norms that guide them, and the language and symbols that mediate social interactions within them, in institutions of state, family, and civil society, as well as the workplace. These are relevant to judgments of justice and injustice insofar as they condition people’s ability to participate in determining their actions and their ability to develop and exercise their capacities (YOUNG, 1990, 22).

É preciso lembrar, entretanto, que a autora não nega a importância de considerar a questão da distribuição em debates sobre justiça, mas defende que esse aspecto não deve limitar tais discussões, devendo ser consideradas instâncias como os processos e procedimentos para

---

<sup>54</sup>Segundo a autora, mesmo críticos do liberalismo como Michael Walzer formulam teorias da justiça em termos distributivos. Ver: Young, 1990, 17.

tomada de decisões, o imaginário e símbolos que constituem o padrão cultural dominante e a divisão do trabalho. Tais aspectos são centrais em sua análise sobre o conceito de opressão e a política da diferença.

Com relação à segunda questão, relativa à ampliação do paradigma distributivo a bens não materiais, Young (1990) afirma ser esse o principal problema de tal paradigma, cujas conseqüências seriam: a reificação de aspectos da vida social que seriam mais bem compreendidos em função de regras e relações e não como bens que podem ser distribuídos e a conceituação de justiça social como em termos de estados finais, deslocando-se assim o foco dos processos sociais.

Voltando-se especificamente à extensão do paradigma distributivo à noção de poder, quer dizer, à questão da distribuição de poder, Young (1990) afirma que considerar esse elemento como um bem que pode ser distribuído é inadequado por que: tal postura leva a um obscurecimento do fato de que o poder é uma relação; limita o poder a uma relação diádica, esquecendo-se da estrutura mais ampla de agentes e ações que mediam a relação de poder; nesse sentido, a dimensão estrutural da dominação<sup>55</sup> não é percebida e o poder é visto como um bem concentrado em alguns pontos da sociedade, quando na verdade, nas sociedades contemporâneas o poder é disperso e difuso.

A autora apresenta, então, sua concepção de justiça, que se aproxima da perspectiva habermasiana como visto anteriormente: o foco da concepção de justiça defendida por Young (1990) privilegia questões relativas à participação na deliberação e em processos de tomada de decisão: "... justice requires that all be able to express their needs" (YOUNG, 1990, 34). Além disso, a autora considera que o conceito de opressão é central para sua análise, uma vez que se refere a processos institucionais que impedem o desenvolvimento de capacidades ou a expressão de habilidades e a interação com outros indivíduos. Essa seria a dimensão abstrata do conceito, que se manifestaria de cinco formas específicas, a saber: exploração, marginalização, desempoderamento, imperialismo cultural e violência. Vê-se que Young

---

<sup>55</sup>A autora define dominação como "structural or systemic phenomena which exclude people from participating in determining their actions or the conditions of their actions" (YOUNG, 1990, 31). Além disso, o caráter estrutural da dominação e da opressão remetem às regras e recursos relacionados às ações e interações, mas também às condições (ou o contexto) a partir das quais os atores agem, atribuindo assim uma dimensão coletiva à definição de estrutura.

(1990) aborda esse conceito de forma renovada, relacionando-o à desvantagem e injustiça relacionadas a fatores estruturais, como regras institucionais e padrões culturais e simbólicos.

A primeira das “faces da opressão” é a exploração, relacionada à esfera do trabalho, mais especificamente, à transferência dos produtos do trabalho de um grupo a outro, o que pressupõe não apenas injustiça distributiva, mas uma relação entre grupos sociais, segundo a autora. Isso significa que essa troca desigual deve ser situada em estruturas coercitivas que limitam as opções dos trabalhadores, explicitando-se assim o caráter estrutural da exploração. Ademais, a exploração não se resume apenas à dimensão de classe social, referindo-se também a aspectos como raça e gênero<sup>56</sup>.

A segunda “face da opressão” é a marginalização ou o impedimento de participar de forma útil da vida social, o que tem como consequência privação material e mesmo o extermínio. Porém, lembra Young (1990), a marginalização é uma forma de injustiça que vai além da distribuição de bens materiais, envolvendo aspectos como a dependência, relacionada à suspensão de direitos básicos à privacidade, respeito e escolha individual, e a inexistência de oportunidades para o exercício de capacidades:

Even if marginal were provided a comfortable material life within institutions that respected their freedom and dignity, injustices of marginality would remain in the form of uselessness, boredom and lack of self-respect. (...) Thus while marginalization definitely entails serious issues of distributive justice, it also involves the deprivation of cultural, practical and institutionalized conditions for exercising capacities in a context of recognition and interaction (YOUNG, 1990, 54).

A terceira “face da opressão” é o desempoderamento, relacionado à categoria dos “não-profissionais”, ou seja, aqueles que executam o trabalho planejado por alguém, não havendo espaço para o desenvolvimento de suas capacidades/ habilidades, de sua autonomia e respeitabilidade. A autora afirma que essas três faces explicitam a dimensão distributiva da injustiça e se referem à divisão do trabalho, ou às “(...) structural and institutional relations that delimit people’s material lives” (YOUNG, 1990, 58), relacionadas a recursos e oportunidades.

Diferentemente desses aspectos, a quarta “face da opressão” denominada de imperialismo cultural diz respeito a padrões culturais dominantes que invisibilizam perspectivas diferentes

---

<sup>56</sup>Tal consideração remete ao conceito de gênero tal como desenvolvido por Scott (1989).

e, ao mesmo tempo, as constrói como estereótipos ou desvios, dizendo respeito, portanto, à “(...) universalization of a dominant group’s experience and cultura, and it’s establishment as the norm” (YOUNG, 1990, 59). O imperialismo cultural pode se combinar com as demais dimensões da opressão e, geralmente, “(...) culturally oppressed groups also are often socually segregated and occupy specific positions in the social division of labour” (YOUNG, 1990, 60).

Por fim, a última “face da opressão” é a violência, que apesar de se referir muitas vezes a ataques individuais se apresenta como injustiça porque apresenta um caráter sistêmico, emergindo como uma prática social, e consistindo não apenas em vitimização, mas dizendo respeito a identidades de grupo (ou à relação entre grupos sociais), envolvem a irracionalidade motivada pelo medo e ódio e pressupõe a legitimidade ou a tolerância a atos violentos, explicitada pela impunidade. Essa face também se distancia da dimensão distributiva da justiça, referindo-se principalmente a alterações nos padrões culturais dominantes, que determinam a aversão a determinados grupos (YOUNG, 1990, 63).

A autora defende, ainda, que a opressão deve ser explicada de forma plural, já que grupos diferentes são oprimidos na sociedade e que não há uma forma de opressão que possua primazia moral ou causal sobre as demais. Nesse sentido, sua análise se aproxima daquelas desenvolvidas por Benhabib (2002) e Fraser (2000, 2003, 2005a, 2005b), na medida em que nega que a justiça deva ser reduzida à sua dimensão distributiva, devendo-se levar em conta a imbricação de aspectos culturais, políticos e econômicos.

Tal categorização parece pressupor uma separação das “faces da opressão” em duas categorias: economia (ou divisão do trabalho) e cultura, ou como diria Fraser (2000, 2003, 2005a, 2005b), redistribuição e reconhecimento; entretanto, Young (1990) rejeita essa separação e afirma que essas dimensões são concomitantes e a distinção entre dimensões ou eixos de justiça seria inadequada<sup>57</sup>. Apesar disso, as dimensões da opressão atuariam como critério para avaliar as demandas de grupos sociais por justiça, e a presença de apenas uma dessas condições seria suficiente para considerar um grupo como oprimido.

---

<sup>57</sup>Essa é uma das divergências que deu origem ao debate entre essas duas autoras. Ver Fraser, 1997a, 1997b e Young, 1997.



Porém, se essas dimensões servem como critérios para se avaliar as demandas de grupos sociais e situações de injustiça ou opressão, o ideal de justiça defendido pela autora não pressupõe a eliminação da diferença de grupos, como se viu nas propostas dos autores apresentados no capítulo primeiro, apenas para citar alguns exemplos. Segundo Young (1990), tais propostas se refeririam a um ideal assimilacionista fundamentado no princípio do igual respeito.

À primeira vista, essa proposta parece se aproximar do princípio da diferença, desenvolvido por Rawls (1995, 2000, 2001) ou das políticas de ações afirmativas, aceitas e propostas por Barry (2001). Entretanto, a grande diferença entre essas perspectivas e a “política da diferença” (ou “pluralismo cultural democrático”) apresentada por Young (1990) reside nos destinatários de tais propostas: para os primeiros, esses seriam os indivíduos, enquanto para a segunda, seriam os grupos sociais, ou seja, entes coletivos. Assim, para Young (1990), tais propostas poderiam ser situadas num ideal assimilacionista, que enfoca a igualdade formal ou jurídica, ignorando a desigualdade real e tendo como consequência a perpetuação de tal desigualdade, a manutenção da perspectiva dominante, tida como neutra e a internalização da desvalorização (ou o que TAYLOR, 1992, chamou de falso reconhecimento). Nesse sentido, mesmo um “assimilacionismo transformista”, que prevê a existência de políticas diferencialistas como ações afirmativas, por exemplo, ainda tem como horizonte a supressão da diferença entre grupos, necessariamente associada à desigualdade:

The vision of liberation as the transcendence of group difference seeks to abolish the public and political significance of group difference, while retaining and promoting both individual and group diversity in private, or nonpolitical contexts. (...) this way of distinguishing public and private spheres, where the public represents universal citizenship and the private individual differences, tends to result in group exclusion from the public. Radical democratic pluralism acknowledges and affirms the public and political significance of social differences as a means of ensuring the participation and inclusion of everyone in social and political institutions (YOUNG, 1990, 168).

Assim, o conceito de opressão está relacionado à existência de grupos sociais, definidos pela autora como uma coletividade de pessoas que compartilham uma identidade, ou seja, um mesmo *status* social, uma história comum e formado por indivíduos que se auto-identificam com tal coletividade. A diferenciação da sociedade em grupos seria, de acordo com Young (2002), inevitável e até mesmo desejável, devendo-se lembrar que: tal diferenciação não é em si opressiva, uma vez que os grupos sociais se constituem por processos de auto-identificação marcados por uma fluidez e não por uma noção de “essência compartilhada” e pelo fato que

eles constituem os indivíduos apenas parcialmente, pois as diferenças grupais se entrecruzam<sup>58</sup>. Nesse sentido, autora afirma que

In summary, a structural social group is a collection of persons who are similarly positioned in interactive and institutional relations that condition their opportunities and life prospects. This conditioning occurs because of the way that actions and interactions conditioning that position in one situation reinforce the rules and resources available for other actions and interactions involving people in the structural positions. The unintended consequences of the confluence of many actions often produce and reinforce such opportunities and constraints, and these often make their mark on the physical conditions of future actions as well as on the habits and expectations of actors. This mutually reinforcing means that the positional relations and the way they condition individual lives are difficult to change (YOUNG, 2002, 98).

A “política da diferença” parte da consideração que os diferentes grupos sociais possuem experiências, culturas e perspectivas diferentes a respeito da vida social e que tais diferenças são positivas, uma vez que fundamentam a “existência social” de grupos e dos indivíduos que deles fazem parte. Isso permite uma relativização da cultura dominante e pressupõe a representação dos diferentes grupos em processos de tomada de decisões e no desenho de políticas públicas.

Nesse sentido, a proposta de Young (1990) parte do princípio de que é melhor apresentar e afirmar, na esfera pública, as diferenças que existem na vida social, que utilizar a “estratégia de privatização” das mesmas. Seria necessária, então, a manifestação pública de diferenças para garantir uma pluralização do espaço público e uma ampliação de seu potencial inclusivo<sup>59</sup>. Assim, a diferença é concebida pela autora não como critério de exclusão ou hierarquização ou como relacionada a uma essência; mas percebida como um recurso político.

Desse modo, a “política da diferença” não se confunde com uma política de identidade, também criticada por Fraser (2000, 2003), uma vez que concebe que a diferença de grupos seria, pois, ambígua, relacional, cambiante, não se referindo nem a uma unidade amorfa nem à pura individualidade<sup>60</sup>; a diferença entre grupos deve ser percebida de forma relacional, ou seja, deve focar as relações intra-grupos, inter-grupos e sua interação com as instituições. Ademais, os grupos sociais de que a autora trata são o que ela chama de “grupos estruturais” e

---

<sup>58</sup>Tais considerações denotam a complexidade da relação indivíduo-grupo e indicam a diferença entre a “política da diferença”, sensível a essa complexidade, e a política da identidade. Para uma interessante abordagem a esse respeito, ver Scott, 2005, obra apresentada no capítulo introdutório desse trabalho.

<sup>59</sup>Essa pluralização está também presente nas análises de Fraser (1992, 2000, 2003, 2005a, b) e Benhabib (2002), esboçadas anteriormente.

<sup>60</sup>Tal consideração remete ao argumento de Scott (2005) a respeito do paradoxo entre igualdade e diferença e à relação entre pertencimento a um grupo e identidade individual.

não grupos culturais, quer dizer, grupos relacionados a relações estruturais de poder, alocação de recursos e hegemonia discursiva.

Vê-se que tais apontamentos têm como consequência uma concepção de justiça social sensível à diferença de grupos. Dessa forma, a igualdade social, relacionada à garantia de que todos participem plenamente nas instituições sociais<sup>61</sup> e à existência de oportunidades para que todos possam desenvolver suas capacidades e fazer escolhas, só pode ser concretizada com o recurso a um sistema dual de direitos, composto por um conjunto de direitos iguais para todos e um sistema específico de políticas e direitos voltados para determinados grupos sociais. Isso significa que as demandas de grupos estruturais não se relacionam a demandas por identidade ou reconhecimento de suas características distintivas, mas sim à possibilidade de serem diferentes dos demais sem que isso tenha como consequência uma situação de desigualdade social e econômica, ou seja, são demandas por justiça, igualdade de oportunidades e inclusão política.

Seria necessário, portanto, garantir a representação de grupos em espaços e processos de tomada de decisões. É preciso, pois, tecer algumas considerações a respeito do que a autora entende por representação de grupos: a primeira delas se refere à especificação de que os grupos a serem representados se tratam de grupos estruturais, quer dizer, diferenciados por um conjunto de práticas e modos de vida, e não grupos ideológicos ou grupos de interesse; além disso, mesmo entre os grupos estruturais, só poderiam demandar espaços de representação em processos de tomada de decisão aqueles que se encontram oprimidos ou em desvantagem com relação aos demais; por fim, a representação de grupos não se restringiria às instituições políticas formais ou governamentais e nem implicaria proporcionalidade de representação, mas deveria garantir que experiências e perspectivas de determinados grupos sejam representadas<sup>62</sup>.

A tematização da necessidade de representação de grupos estruturais nos espaços de tomada de decisão, no entanto, não se opõe à perspectiva deliberativa a que a autora se filia, como apresentado no início dessa seção. Young (1990, 2002) afirma que tal oposição seria um equívoco e que em um contexto de política de massas, questões relativas à injustiça muitas

---

<sup>61</sup>Aspecto que remonta às concepções de Benhabib (2002) e Fraser (1992, 2000, 2003, 2005a, b) sobre justiça, apresentadas na seção anterior.

<sup>62</sup>Isso significa desvincular representação de grupos do conceito francês de paridade numérica, postura também adotada por Fraser (1992, 2000, 2003, 2005a, b) ao definir seu conceito de “paridade de participação”.

vezes envolvem debates sobre representação. Haveria, pois, uma complementaridade entre participação e representação: “(...) representation need not undermine participation. Indeed, in large-scale mass society, representation and participation mutually require each other for politics to be deeply democratic” (Young, 2002, 124)<sup>63</sup>.

Porém, a própria idéia de representação de grupos é questionada, uma vez que tal demanda é associada a uma perspectiva inadequada que toma os grupos sociais como entidades fixas, imutáveis, homogeneizadoras, formados pelo compartilhamento de características adscritivas, que deveriam ser representadas por si. Os críticos da representação de grupos defenderiam que não haveria um único interesse de grupo e que seria, portanto, impossível elencar um deles para ser representado<sup>64</sup>. Segundo Young (2002), essa abordagem pressupõe uma relação de identidade entre representante e representados e torna a própria idéia de representação insustentável, uma vez que nenhum representante poderia falar por qualquer grupo, porque há inúmeras relações entre os indivíduos (YOUNG, 2002, 123). A autora propõe que a representação seja pensada como uma relação mediada entre representantes e representados, vínculo esse baseado no compartilhamento de uma perspectiva social. Ademais, para Young (2002) a defesa da representação de grupos se justifica pelo critério da situação de opressão citado anteriormente e não pela necessidade de expressão de atributos ou peculiaridades culturais.

Young (2002) recorre, então, à obra clássica de Pitkin (1967), enfatizando, como essa autora, que há um paradoxo entre a posição de independência que o representante deve assumir para tomar decisões e o vínculo sempre presente entre representante e representados (“controvérsia mandato-independência”). Além disso, a autora afirma que os processos de autorização e os mecanismos de *accountability* são importantes para se pensar tal relação de representação:

(...) in a well-functioning process a public sphere of discussion sets an issue agenda and the main terms of dispute or struggle. For parliamentary processes to be effective as representative, and not merely as a stage on which élites perform according to their own script, the democratic process of the authorization of representatives should be both participatory and inclusively deliberative. (...) The representative's responsibility is not simply to express a mandate, but to participate in discussion and debate with other representatives, listen to their questions, appeals, stories and arguments, and with them to try to arrive at wise and just decisions. [...] During these sustained moments of independent action and judgment, however, the representative ought to recollect the discussion

<sup>63</sup> Como se vê, essa abordagem remete à já citada relação entre esfera pública fraca e esfera pública forte, herança da perspectiva habermasiana.

<sup>64</sup> Essa discussão é recorrente e será retomada na seção seguinte e no próximo capítulo, voltando-se especificamente à discussão sobre o que seriam “interesses de mulheres”.

process that led to his authorization and anticipate a moment of being accountable to those he claims to represent. The representative is authorized to act, but his judgement is always in question (YOUNG, 2001, 130-1).

Assim, a relação de representação pressupõe a participação dos cidadãos nos processos de formação da opinião e da vontade que ocorrem na esfera pública e esses, por sua vez, atuam como fonte de legitimidade e contestação dos processos de tomada de decisão situados nas instituições políticas formais. Esse fluxo que liga as esferas públicas “fraca” e “forte” garante o potencial democrático e inclusivo dos mecanismos de representação na medida em que renova e reforça o vínculo entre representantes e representados.

Entretanto, a autora avança e propõe que, quando se trata da representação de grupos estruturais, deve-se pensar não na representação de interesses<sup>65</sup> ou opiniões<sup>66</sup> de tais grupos, mas sim de sua perspectiva social. Isso significa que em vez de estabelecer um interesse de grupo (o que redundaria na lógica da identidade) ou uma opinião homogênea relacionada a determinado grupo estrutural, deve-se representar a perspectiva social compartilhada pelos membros do grupo, uma vez que esses se encontram situados em determinada posição social e compartilham experiências, narrativas e pontos de vista a respeito da sociedade em que vivem e dos processos que nela se desenvolvem.

Dessa forma, a representação de perspectivas sociais não definiria quais objetivos perseguir ou que decisões políticas devem ser tomadas, mas estaria relacionada à tematização de questões, à vocalização de demandas, ou seja, à apresentação e introdução de determinadas pautas no debate político. Por fim, a representação de grupos estruturais em situação de opressão deve ser pensada como relacionada aos aspectos de autorização e *accountability*, tendo como conseqüências o fomento à participação e engajamento e a pluralização do debate político, através da ampliação do conhecimento socialmente disponível para informar a tomada de decisões:

Whether the principle of constituency is geography , residence, belief, financial interest, organizational or occupational interest, or social group position, members of the constituency are better represented when they organize together to discuss their agreements and differences with each other and with officials. In the first place, any constituency is internally differentiated and has to be

<sup>65</sup>Segundo Young (2002) interesses podem ser definidos como os elementos a partir dos quais os indivíduos definem os meios adequados para atingir seus objetivos. Possuem, portanto, um caráter instrumental.

<sup>66</sup>O conceito de opinião se relaciona aos “princípios, valores e prioridades em que um indivíduo se baseia para avaliar que políticas públicas devem ser estabelecidas e que fins devem ser perseguidos” (Young, 2002, 135). Pode-se dizer que as opiniões são o enquadramento a partir do qual se pode definir e hierarquizar preferências ou interesses.

organized in relation to a representative. Individuals are better represented, furthermore, when representative bodies are plural, and when individuals have plural relationships to representatives, in both political and civic organizations. (YOUNG, 2002, 147).

Tais elementos se apresentam como centrais para a análise que se pretende desenvolver no escopo dessa dissertação, uma vez que relaciona representação de grupos específicos não à definição de que objetivos perseguir ou que decisões tomar, mas sim à tematização de questões e à apresentação de pautas específicas no debate político, o que levaria à ampliação do conhecimento disponível para informar a tomada de decisões. Nesse sentido, pode-se dizer que a representação de mulheres teria como impacto a introdução de novos temas na agenda política e à ampliação do conhecimento para que as decisões se tornem mais justas, na medida em que incorporam a perspectiva de diferentes atores, relacionados a perspectivas sociais diversas.

A partir do exposto, Young (2002) levanta algumas questões, quais sejam: é possível que um não-membro represente um determinado grupo? A idéia da representação de perspectivas avança com relação à representação de interesses no tocante à relação representante – representados? Segundo a autora, é possível, ainda que não seja comum, que um não-membro represente um determinado grupo, uma vez que o compartilhamento de uma perspectiva social não pressupõe o compartilhamento de características adscritas. Young (2002) afirma que tal possibilidade se torna mais plausível se se atentar para os mecanismos de *accountability* que devem estar presentes na relação de representação. Tais mecanismos também respondem à segunda questão, garantido responsividade, dinamicidade e fluidez a tal relação<sup>67</sup>.

Finalmente, a autora se volta aos mecanismos de implementação da representação de grupos, que seriam: a reserva de vagas em corpos legislativos e outras instâncias de tomada de decisão, o estabelecimento de cotas partidárias ou regras de proporcionalidade e o desenho de distritos eleitorais aliados a regras de proporcionalidade. À primeira vista, tais mecanismos se assemelhariam às propostas de Barry (2001) e Rawls (1995, 2000,2001) relacionadas ao princípio da diferença ou ações afirmativas. Entretanto, aqui é preciso definir, ainda que de

---

<sup>67</sup>Como será apresentado na próxima seção, Phillips (op.cit.) também se detém sobre essas questões e apresenta um posicionamento próximo ao de Young (op.cit.), enfatizando a necessidade de se garantir a presença de grupos sociais e de se pensar em mecanismos de *accountability*, que assegurem maior responsividade à relação entre representantes e representados, além de enfatizar que é preciso combinar a presença de determinados grupos sociais com uma “política de idéias”.

forma sucinta, o que Young (1990) entende por ação afirmativa e como essa abordagem se distancia da proposta liberal apresentada no primeiro capítulo.

A autora defende que políticas de ação afirmativa desafiam o princípio liberal da não-discriminação e do igual respeito a todos os indivíduos, na medida em que consistem numa forma de discriminação, ainda que positiva<sup>68</sup>. Nesse sentido, tal princípio não pode ser considerado como fundamental e a discriminação<sup>69</sup> não deve ser percebida como o principal problema a ser combatido, e sim a opressão. Ademais, ela afirma que tais políticas colocam em xeque a centralidade do indivíduo, uma vez que se trata de políticas voltadas a grupos sociais:

Oppression, not discrimination, is the primary concept for naming group-related injustice. While discriminatory policies sometimes causes or reinforce oppression, oppression involves many actions, practices, and structures that have little to do with preferring or excluding members of groups in the awarding of benefits. (...) This argument shifts the context for discussing the justice of affirmative action policies that favor members of oppressed or disadvantaged groups. No longer need affirmative action to be seen as an exception to the otherwise operative principle of non-discrimination. Instead, it becomes one of many group-conscious policies of instrumental in undermining oppression. (YOUNG, 1990, 195).

Além disso, a autora afirma que não é adequado pensar a ação afirmativa como política de reparação ou como uma forma de distribuir oportunidades, já que esse tipo de política traz ao debate questões relativas à divisão do trabalho (mais especificamente, a separação entre a execução e o planejamento de tarefas, uma das formas de opressão já apresentadas, a marginalização) e à definição de mérito<sup>70</sup>, que segundo a ela possui um caráter normativo e culturalmente determinado. Nesse sentido, a ação afirmativa envolve questões sobre a estrutura econômica, padrões de alocação de empregos, o acesso a educação e qualificação e os padrões culturais e normativos dominantes e não apenas aspectos distributivos. Daí a necessidade apontada pela autora de se pensar as ações afirmativas como um tipo de política dentre as muitas voltadas à eliminação da opressão.

---

<sup>68</sup>A discriminação positiva ocorre quando atende ao propósito de eliminar a opressão de um grupo (YOUNG, 1990, 197).

<sup>69</sup>A autora define discriminação como a exclusão ou preferência explícita por algumas pessoas na distribuição de benefícios, no tratamento que elas recebem ou pelas posições que elas ocupam, devido ao fato de pertencerem a determinados grupos sociais (YOUNG, 1990, 196)

<sup>70</sup>“The merit principle holds that positions should be awarded to the most qualified individuals, that is, to those who have the greatest aptitude and skill for performing the tasks those positions require. (...) the merit principle asserts that this division of labor is just when no group receives privileged positions by birth or right, or by virtue of arbitrary characteristics such as race, ethnicity, or sex” (YOUNG, 1990, 200).

Assim, pode-se concluir que Young (1990, 2002) considera que a representação de grupos diz respeito a um tipo política de combate à opressão a que esse grupo está sujeita, referindo-se à garantia da representação de determinada perspectiva social nos processos de tomada de decisão, o que garantiria um maior acúmulo de conhecimento para informar tais processos e que teria com resultado decisões mais justas, que se traduziriam em maior eficiência e efetividade no tocante à prática política (leis e políticas públicas, apenas para citar alguns exemplos). Nesse sentido, mecanismos como cotas ou reserva de vagas seriam ferramentas importantes para se assegurar a presença de grupos sociais excluídos dos processos de tomada de decisão nos fóruns e instituições em que esse processo ocorre.

### **3.4 Phillips: política da presença**

Em uma abordagem que se aproxima àquela desenvolvida por Young (1990, 2002), Phillips (2001), desenvolve um argumento favorável à garantia de representação de grupos sociais específicos, a partir do que ela chama de “política da presença”. Segundo a autora, nas democracias representativas modernas a ênfase da representação não recai sobre quem são os representantes, mas como eles agem<sup>71</sup>; dessa forma, a preocupação com a composição dos parlamentos teria como efeito a perda do foco na atuação desses representantes, devendo essa ser pautada pelos princípios de responsividade e responsabilidade, sendo esses últimos garantia da representatividade:

A qualidade da representação é, assim, vista como dependente de mecanismos mais firmes de responsabilização e prestação de contas, que vinculem mais estreitamente os políticos às opiniões que eles afirmam representar. Onde tais processos são exitosos, eles reduzem o arbítrio e a autonomia dos representantes individuais; no processo, parecem minimizar a importância de quem esses indivíduos possam ser (PHILLIPS, 2001, 271-2).

Porém, no contexto de emergência de demandas políticas por reconhecimento, a autora afirma que a separação entre quem são os representantes e o que eles fazem é colocada em xeque. A “política da presença”, diferentemente do liberalismo, marcado pela valorização da diferença

---

<sup>71</sup>Como pode ser percebido, a referência a que a autora recorre para conceituar a representação política é a mesma utilizada por Young (1990), a saber o trabalho clássico de Pitkin (1967).



no plano das idéias<sup>72</sup> (PHILLIPS, 2001, 273), prevê a representação de grupos já que concebe a diferença como estando relacionada a experiências e identidades específicas e afirma que há uma relação entre preferências políticas e as características dos indivíduos que as adotam (Phillips, 2001, 279). Entretanto, a representação de diferentes grupos não se fundamenta numa perspectiva essencialista que atribui um significado ou determinados atributos a certos grupos sociais; é preciso conceber que no contexto intra-grupos, há uma diversidade de experiências e múltiplas referências identitárias, como vimos em Young (1990, 2002).

Tais considerações não deslegitimariam a demanda por presença política, mas denotariam a complexidade dessa reivindicação. Ademais, a autora argumenta que a preocupação com a diferença não pode ser entendida em termos absolutos, devendo ser contextualizada a partir de mudanças na cultura e na política, refletindo uma relação histórica entre os conceitos e os sentimentos de igualdade e diferença, que se aproxima do “paradoxo igualdade e diferença” apresentado por Scott (2005) na Introdução. Assim, a autora se volta a mecanismos políticos que têm como objetivo associar representação justa e presença política, mecanismos que são fruto de intervenções deliberadas (e não apenas de constatações teóricas, perspectiva compartilhada por YOUNG, 1990, 2002) e que prevêem que intervenções políticas podem ter como consequência, ainda que em longo prazo, transformações sociais mais amplas<sup>73</sup>. Nesse sentido, a representação de grupos se justificaria não pela garantia da representação de determinado interesse, mas por questionar mecanismos de exclusão existentes, possibilitando a apresentação de diferentes questões e demandas (Phillips, 1995, 55), tratando-se primordialmente de um questão de justiça e inclusão política.

A autora afirma que a teoria política contemporânea tem apresentado diversas respostas à questão da presença política, algumas delas citadas anteriormente. Com relação ao liberalismo, a autora afirma que há uma ênfase na liberdade individual e na afirmação de

---

<sup>72</sup>Como pudemos ver em Rawls (1995, 2000, 2001), o pluralismo de doutrinas abrangentes é um fato. Além disso, as origens do liberalismo remetem ao florescimento de crenças divergentes (mas não incompatíveis) e à necessidade de garantir a expressão de todas essas crenças.

<sup>73</sup> A autora afirma que o modelo da democracia consociativa, tal como pensado por Lijphart em diversas de suas obras, também associa presença política e representação justa. Porém, segundo Phillips (2001), a preocupação desse autor se refere à estabilidade política e menos a questões de justiça. Além disso, nesse modelo as clivagens existentes são acomodadas em diferentes partidos políticos e mediadas por essas organizações, não tratando dos efeitos da exclusão de grupos referidos à inibição da auto-organização, anteriores, portanto, à formação de partidos, e associações, por exemplo. Por fim, a autora afirma que os teóricos da consociação tomam a diferença como dada e não discutem se membros de um grupo podem, de forma legítima e justa, representar membros de outro grupo, considerando, de antemão, que eles não o fazem (PHILLIPS, 2001, 280-1).

valores como liberdade, autonomia, tolerância e respeito mútuo. Outra perspectiva também relacionada ao liberalismo tende a promover a “privatização das diferenças” ou a sua suspensão do espaço público como forma de garantir a equidade, formulação que se aproxima das análises de Barry (2001) e Rawls (1995, 2000, 2001). Ademais, como vimos no primeiro capítulo, as propostas liberais enfatizam a necessidade de se garantir igualdade de oportunidades para que não houvesse constrangimentos à livre manifestação de preferências individuais. No entanto, Phillips (1995) afirma que essa perspectiva não é adequada:

(...) when the part of the project of politics of presence is to achieve the inclusion of previously excluded groups, establishing a proportionate representation of existing preferences will never be enough of an answer. This kind of proportionality leaves to one side all those unresolved questions about the status of existing preferences; it also sidesteps all those legitimate queries about whether ideas can be separated from presence. We can no longer pretend that the full range of ideas and preferences and alternatives has been adequately represented when those charged with the job of representation are all white or all male or all middle-class; or that democracies have completed their task of political equality when they free up the market in political ideas” (PHILLIPS, 1995, 52).

Phillips (2001) considera que Young (1990, 2002) avança com relação à abordagem do liberalismo contemporâneo na medida em que defende a representação pública de diferentes perspectivas sociais e em especial daquelas relacionadas a grupos oprimidos, o que garantiria a formação de um público democrático, plural e inclusivo. No entanto, a autora afirma que a proposta da “política da diferença” dá pouca atenção à mudança na composição das elites políticas existentes, argumento improcedente quando se retoma as propostas de Young (1990, 2002) referidas às ações afirmativas e representação de perspectivas, apenas para citar alguns exemplos.

Phillips (1995) afirma que há quatro argumentos que fundamentam a demanda pelo aumento da proporção de mulheres eleitas, a saber: o fato de que as mulheres eleitas atuam como modelos para outras mulheres; o argumento de que tal proposta promoveria maior justiça entre os sexos; a necessidade de garantir interesses específicos de mulheres; e, finalmente, a defesa de que tal proposta teria como consequência a revitalização da democracia e a superação do abismo entre participação e representação<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup>A autora enfatiza as três últimas perspectivas por considerar que o primeiro argumento pouco contribui para garantir um maior número de mulheres na política.

Com relação ao primeiro argumento, a autora considera que este não se refere à política, uma vez que pode se referir a diversas áreas, como mercado de trabalho, por exemplo. Assim, a autora busca enfatizar aqueles argumentos relacionados de forma mais estrita à política e à democracia. Dessa forma, no tocante à demanda por justiça, essa estaria relacionada à constatação que há uma discriminação estrutural baseada no sexo, que impede que homens e mulheres tenham oportunidades iguais. Nesse sentido, é preciso pensar nos contextos em que tal discriminação se manifesta, considerando que a divisão sexual do trabalho não é natural e é injusta, que o acesso à carreira política deve ser entendido de forma semelhante ao acesso às demais carreiras profissionais e que a equidade de representação pode ter como efeito a equidade de participação política. Como se vê, essa abordagem se aproxima da perspectiva da “política da diferença” apresentada por Young (1990).

Com relação à necessidade de garantir a representação de interesses<sup>75</sup> especificamente “femininos”, a autora afirma que tal argumento se baseia em três assertivas, quais sejam: o fato de que mulheres têm interesses distintos e específicos como mulheres; nesse sentido, tais interesses não podem ser representados de forma adequada por homens e, assim, a eleição de mulheres garantiria a representação de tais interesses. A questão aqui se refere à definição do que são interesses especificamente femininos e à possibilidade de defini-los de forma a não essencializar a categoria mulher.

Phillips (1998) afirma que a dificuldade em se definir quais seriam esses interesses justifica a demanda por mais representação feminina, já que só com a inclusão das mulheres nos debates políticos e nos processos de tomada de decisão a existência ou não de tal interesse poderia ser verificada, idéia que nos remete à questão da ampliação do conhecimento social disponível, já tratada por Young (2002). Ademais, o debate sobre a relação entre política da presença e representação de interesses não dependeria, segundo Phillips (1995) da definição de um “interesse feminino homogêneo”, mas da distinção entre interesses de homens e interesses de mulheres (PHILLIPS, 1995, 68).

---

<sup>75</sup>A autora afirma que há um debate a respeito de qual seria o termo mais adequado quando se trata da representação de mulheres. Segundo Phillips (1995), algumas feministas argumentam que o conceito de interesse remete à dimensão instrumental da política e que, dessa forma, seria mais adequado tratar a representação de mulheres como representação de necessidades. Porém, a autora afirma que a noção de representação carrega em si uma dimensão agonística, relativa aos conflitos entre diferentes grupos e que o conceito de necessidades, apesar de possuir uma origem paternalista, possui maior apelo moral. Desta feita, Phillips (1995) defende que é melhor usar os dois termos conjuntamente, uma vez que ambos são igualmente contestados e que, apesar disso, ambos requerem maior presença de mulheres (PHILLIPS, 1995, 73).

Entretanto, tal formulação seria ambígua, argumenta a autora, uma vez que à defesa da representação de mulheres pode-se seguir uma crença de que essas seriam responsáveis pela introdução de novos valores na política, associados à posição das mulheres como mães e protetoras, o que teria como consequência o reforço dos papéis até então relegados às mulheres, relativos à esfera privada, a partir de sua ampliação para esfera pública. Permaneceria, pois, aberta a questão sobre que tipo de questões ou demandas as mulheres eleitas apresentariam.

Interessante observar que Phillips (1995), ao citar o caso da Noruega, afirma que, nesse país, o tipo de proposições apresentadas pelas mulheres se explica não pela dimensão de gênero, mas pelo pertencimento partidário: parlamentares filiadas à partidos de esquerda tendem a propor medidas que possibilitariam às mulheres maior participação no mercado de trabalho, como a implementação de creches, e mulheres associadas a partidos de direita apresentariam propostas ligadas à valorização do trabalho doméstico. Nesse sentido, é preciso considerar que a dimensão partidária também é importante para se pensar a representação de mulheres, aspecto que será discutido no capítulo seguinte.

Com relação à garantia de maior representatividade das mulheres ou à qualidade da representação feminina, a autora afirma que o aumento da presença de mulheres nos espaços de tomada de decisão não garante que os interesses ou demandas das mulheres sejam representados, significando apenas uma promessa e uma possibilidade de transformação. Assim, mecanismos de accountability são indispensáveis para assegurar que a representação seja marcada pela responsividade e pela responsabilidade, como define Pitkin (1967). Não obstante, Phillips (1998) argumenta que se a eleição de mais mulheres não necessariamente garante a representação de interesses femininos, a mudança de regras eleitorais e a mediação realizada por partidos políticos também não garante tal representatividade. Desse modo,

As any observer of the political process knows, policy decisions are not settled in advance by party programmes, for new problems and issues emerge alongside unanticipated constraints, and in the subsequent weighing of interpretations and priorities, it matters immensely who the representatives are. (...) When there is a significant under-representation of women at the point of final decision, this can and does have shifted their attention from the details of policy commitments to the composition of the decision-making group. Political experience tells us that all male or mostly male assemblies will be poor judges of women's interests and priorities and concerns, and that trying to shore up this judgement by pre-agreed programmes has only limited effect. (...) Representatives do have considerable autonomy, which is why it matters who those representatives are (PHILLIPS, 1998, 7).

Porém, essa autonomia dos representantes com relação a partidos e programas políticos depende enormemente das regras que organizam os processos de tomada de decisão e que podem se traduzir em recursos ou em constrangimentos à sua atuação. Assim, a atuação autônoma do representante não depende apenas de suas características individuais ou de sua experiência (política ou profissional) prévia, mas também está relacionada aos procedimentos que organizam as instituições em que eles estão inseridos<sup>76</sup>. Nesse sentido, Phillips (1995) argumenta que a garantia de acesso das mulheres nas instituições representativas se apresenta apenas como o início de um processo, uma vez que, “If the new representatives have no space to express anything other than existing party policy, their inclusion becomes rather symbolic – which matters, but somewhat less than hoped” (PHILLIPS, 1995, 188). Assim, o potencial transformador da política da presença exigiria desenvolvimentos relativos à organização das instituições democráticas e não apenas a garantia de igual acesso às mesmas.

Ademais, Phillips (1995) atenta para o fato de que a democracia representativa tem a capacidade de “incorporar o radical”, quer dizer, aqueles que propõem transformações radicais podem ser eleitos e então abdicar de tais propostas em favor das práticas a que até então se opunham. Nesse sentido, há grande possibilidade de que indivíduos dedicados a determinada causa (*advocates*) se transformem em especialistas em tomar decisões pragmáticas (*deliberators*), fazendo com que a prioridade em se tomar decisões razoáveis de sobrepusesse à igualdade de acesso, o que terminaria por reduzir o potencial da política da presença (PHILLIPS, 1995, 161)<sup>77</sup>.

Tratando então da revitalização da democracia pela “política da presença”, a autora defende que, apesar das diferenças entre essa última e a democracia deliberativa, há um ponto de aproximação entre elas, referido ao que Fraser (2005b) chamou de “all-affected principle”, ou seja, à necessidade de que todos os afetados por determinada decisão participem do processo de discussão e deliberação e também ao fato de que a discussão pública permitiria que problemas relativos à diferentes pontos de vista, perspectivas, opiniões e interesses fossem solucionados de maneira mais adequada e permitindo a revisão das posições iniciais dos envolvidos e garantindo, como diria Young (2002) o incremento do conhecimento

---

<sup>76</sup>No próximo capítulo, essa questão será discutida mais detidamente, à luz das regras que organizam o processo legislativo na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, objeto empírico dessa dissertação.

<sup>77</sup>Essa crítica não se limita às instituições representativas, dirigindo-se a todas as concepções procedimentais de democracia, que enfatizam não as características dos responsáveis pelas decisões, mas a validade dos procedimentos a serem seguidos.

socialmente disponível sobre determinado tema. Desse modo, a preocupação com a composição das instituições representativas estaria inserida num contexto de ampliação da democracia, citado anteriormente.

A autora cita então algumas objeções à “política da presença”, a primeira delas referida à ameaça à estabilidade política e à “balcanização da polis”, uma vez que a “política da presença” fomentaria, segundo seus críticos, a manifestação de diferenças nas esferas públicas, o que pode ter como efeito o questionamento de ideais unificadores e universalizantes e a impossibilidade da cooperação entre grupos diferentes. A segunda objeção seria aquela relativa à necessidade de responsabilização e *accountability*, que estaria comprometida com a ênfase nas características e atributos dos representantes em vez de se voltar à dimensão da “política de idéias”, relativa a interesses e valores, por exemplo. Tal questão nos remete aos argumentos favoráveis à ampliação da representação de mulheres elencados acima e à necessidade de se pensar na combinação entre presença política e sua relação com mecanismos clássicos de representação, como partidos e programas políticos. A terceira objeção diz respeito à relação entre a demanda por presença política e os desenvolvimentos recentes na teoria democrática, como o ressurgimento do republicanismo cívico, a abordagem da democracia deliberativa que questionam a política de interesses de grupo. Porém, a autora lembra que tais desenvolvimentos teóricos não se opõem necessariamente à política da presença ou à necessidade de representação política de determinados grupos sociais, como se vê na obra de Young (1990, 2002), por exemplo.

Phillips (2001) conclui que, embora tais apontamentos indiquem a necessidade de se pensar em uma “política da presença”, não é possível prescindir da política de idéias. Dessa forma, é preciso relacionar idéias e presença, ou seja, idéias, princípios, valores e as pessoas que os manifestam. Nesse sentido, é possível associar a “política da presença” com a representação de perspectivas de Young (2002), garantindo não a representação de grupos baseada na existência de grupos *per se* ou em demandas por reconhecimento da diferença entre grupos sociais, mas como forma de representar diferentes perspectivas (ou seja, experiências e conhecimentos socialmente situados), o que ampliaria o potencial democrático da democracia liberal.

### 3.5 Gênero e representação política: orientações para a análise

As abordagens apresentadas nas seções anteriores remetem aos seguintes pressupostos: as principais justificativas para o incremento da presença de mulheres nas instâncias de representação formal se referem (1) à possibilidade de que esse fato implique em alterações na agenda e no debate políticos que acontece nesses espaços e que (2) a presença das mulheres nos espaços de tomada de decisão diz respeito a uma questão de justiça e de garantia de igualdade política. Nesse sentido, esses pressupostos orientarão a investigação desenvolvida na segunda parte dessa dissertação, uma vez que resta saber se há, de fato, uma tendência a que as mulheres apresentem temas diferentes e inovadores com relação aos homens em tais instâncias e se há alguma relação entre a proporção de mulheres e homens nas legislaturas e o comportamento legislativo dos representantes eleitos, ainda que as autoras citadas não considerem a proporcionalidade como um critério relevante.

Importante ressaltar que as questões acima não colocam em dúvida a necessidade e a legitimidade de assegurar a grupos sociais específicos (não apenas iguais oportunidades de acesso) chances reais de acesso aos espaços de tomada de decisão, ponto pacífico não apenas nas abordagens apresentadas no presente capítulo, mas também nos desenvolvimentos teóricos dos autores citados no primeiro capítulo. O que se pretende compreender são os efeitos da presença de (membros de) grupos sociais específicos, especificamente, no escopo desse trabalho, de mulheres, nos processos de tomada de decisão, considerando ainda a interação desse aspecto com as regras que regem o funcionamento de tais espaços e elementos como o pertencimento partidário, apenas para citar um exemplo. Desse modo, faz-se necessário explicitar algumas convergências entre as abordagens apresentadas e trazer ao debate alguns pontos críticos que delas emergem.

O primeiro deles se refere à conceituação de identidade desenvolvida pelas autoras e sua relação com a noção de representação, seja essa de perspectivas, interesses ou necessidades. Como se viu, as autoras citadas criticam aquelas concepções que entendem a identidade das mulheres ou feminina (ênfatisando o objeto da análise proposta nesse trabalho), a partir de uma perspectiva essencialista, tomando-a como algo fixo, imutável, dado; dessa forma, propõem que não seja definido um “interesse das mulheres”, o que terminaria por homogeneizar as diversas experiências e perspectivas existentes no interior desse grande

grupo social, que deve ser entendido, pois, como um grupo que ocupa determinada posição na sociedade, relacionada à divisão sexual do trabalho e a certos padrões culturais e simbólicos, apenas para citar alguns exemplos. Assim, as autoras argumentam que, apesar de não se poder definir um interesse comum a todas as mulheres, é possível dizer que essas possuem interesses, perspectivas sociais e necessidades diferentes dos demais grupos sociais e que por isso as mulheres devem estar presentes nos espaços de tomada de decisão.

Outro ponto importante que se destaca nas análises apresentadas diz respeito à relação entre participação e representação políticas. Como visto, Benhabib (2002) enfatiza a participação na esfera pública “não oficial” como o mecanismo para se garantir a inclusão de grupos até então excluídos da esfera política e para se processar as demandas por reconhecimento cultural. Além disso, segundo essa autora, é a esfera pública “não oficial” que informa os temas relevantes a serem processados na esfera pública “oficial” (ou seja, os parlamentos) e que garante a legitimidade das decisões tomadas nesses espaços. Entretanto, é possível afirmar que as demais autoras citadas no capítulo, apesar de partirem de uma abordagem que enfatiza a participação política, uma vez que se filiam (ainda que criticamente) à tradição habermasiana, voltam-se aos mecanismos de representação política como importantes para se assegurar, de forma efetiva, a inclusão de grupos sociais estruturalmente oprimidos, como as mulheres. Nesse sentido, pode-se dizer que não há nas abordagens apresentadas uma oposição entre participação e representação ou ainda entre democracia representativa e democracia participativa, e sim a compreensão que essas concepções encontram-se associadas e que qualquer projeto de aprofundamento da “democracia realmente existente” deve considerar ambas as dimensões como parte de uma transformação política possível<sup>78</sup>.

Nesse contexto, verifica-se que é recorrente nas obras de Young (2002) e Phillips (1995, 1998, 2001) a referência à obra clássica de Pitkin (1967) sobre representação política, e, principalmente, às considerações que essa autora faz sobre a relação entre representante e representados, que reside numa conceituação de tal relação como baseada nas noções de responsabilidade e responsividade, que garantem a qualidade da representação e pressupõem mecanismos de *accountability*. Também a obra de Pitkin (1967) é importante para Young (2002) e Phillips (1995, 1998, 2001) na medida em que apresenta a conceituação de representação descritiva (que considera o critério de representação proporcional de forma

---

<sup>78</sup>Essa assertiva se relaciona ao argumento desenvolvido por Phillips (1992), citado na Introdução.



rigorosa), que considera que o Parlamento deve ser uma amostra, um espelho da população. Essa autora critica esse conceito, defendendo que importa o que o representante faz e não quem ele é, quer dizer, o que garante a relação entre representantes e representados não é a existência de semelhanças físicas entre um e outro e sim uma atitude responsiva e responsável do representante.

Como dito anteriormente, Pitkin (1967) defende que a representação deve enfatizar não quem são os representantes, mas o que eles fazem, destacando-se a necessidade de se pensar em uma noção de representação que seja substantiva, quer dizer, que independente de quem sejam os representantes, eles atuarão de forma responsiva e responsável, realizando a mediação entre a representação de interesses dos representados e necessidade de tomar decisões de forma independente, tendo em vista o conteúdo e a natureza dos problemas políticos em questão.

Em contraposição a tal concepção, Young (1990, 2002) e Phillips (1995, 1998, 2001) argumentam em favor da representação descritiva como forma de garantir a presença de mulheres nos espaços de tomada de decisão. Tal posição se justifica pela necessidade de pluralizar tais espaços, promover a ampliação do conhecimento socialmente disponível para informar os processos de tomada de decisão, garantindo que as decisões sejam mais justas uma vez que consideram um leque mais amplo de interesses, perspectivas e experiências e, por fim, a presença de mulheres em espaços de representação garantiria um aprofundamento da democracia, potencializando a inclusão de um grupo social que enfrenta diversos obstáculos no que se refere ao acesso à esfera da política formal.

Porém, pode-se dizer que a posição de Young (1990, 2002) e Phillips (1995, 1998, 2001) não se resume à defesa da representação descritiva em detrimento da representação substantiva, uma vez que, como dito, ambas as autoras tratam da importância da accountability na relação de representação, o que denota uma preocupação com a qualidade da atuação do representante. Ademais, Young (1990, 2002) afirma que a proporcionalidade não é um critério para se garantir a representação de grupos sociais, considerando, portanto, não apenas a composição das legislaturas, mas também o fato de os representantes representarem determinadas experiências e perspectivas sociais. Nesse sentido, Phillips (1995, 1998, 2001) defende que a demanda por uma “política da presença” não implica extinção da “política de idéias”, ou seja, apesar da presença das mulheres na esfera política formal ser importante, tal

aspecto não elimina preocupações acerca do que as mulheres eleitas fazem ou como elas atuam em tais esferas.

Tais questões, assim como os pressupostos apresentados no início dessa seção, orientarão a investigação empírica construída na segunda parte da dissertação. Assim, no próximo capítulo serão discutidas algumas possibilidades de análise dos efeitos da presença das mulheres nos parlamentos, considerando, (1) a discussão sobre regras eleitorais e mecanismos de ações afirmativas, que têm como objetivo garantir o acesso das mulheres a esses espaços e (2) o debate sobre o comportamento das mulheres enquanto parlamentares, enfatizando sua atuação depois de rompidas as barreiras relativas ao acesso às instituições políticas formais.

#### **4 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DE MULHERES**

Nesse capítulo será discutida a representação política de mulheres tendo como referência os apontamentos apresentados no capítulo anterior, que dizem respeito: à relação entre representação política de mulheres e justiça, perspectiva que se volta à garantia do acesso de mulheres às instâncias de poder e deliberação política, mais especificamente, aos Parlamentos; à importância da presença de mulheres em tais instâncias no que se refere à necessidade de se ampliar o conhecimento socialmente disponível à tomada de decisões, garantindo que essas se traduzam em leis e políticas públicas mais próximas dos cidadãos e mais legítimas, na medida em que incorporam perspectivas sociais distintas.

Ademais, o potencial transformador da política da presença só será concretizado se não houver impedimentos a manifestações de perspectivas ou posicionamentos que não estejam restritos ao pertencimento partidário, por exemplo, devendo a análise se voltar também para a organização das instituições políticas, em uma tentativa de verificar se essa representa um constrangimento à atuação das mulheres eleitas. Tendo em vista essas considerações, será apresentada nesse capítulo uma abordagem analítica que considera as regras que organizam o poder Legislativo como elemento fundamental para se entender a atuação dos (as) parlamentares no que se refere ao processo de formulação de leis e políticas públicas.

Antes, porém será apresentada breve discussão sobre o acesso das mulheres aos Parlamentos, enfatizando os mecanismos de ação afirmativa voltados ao incremento da representação política de mulheres, uma vez que, como será visto, a questão do acesso a tais espaços ainda se apresenta como um obstáculo à inserção das mulheres na política formal

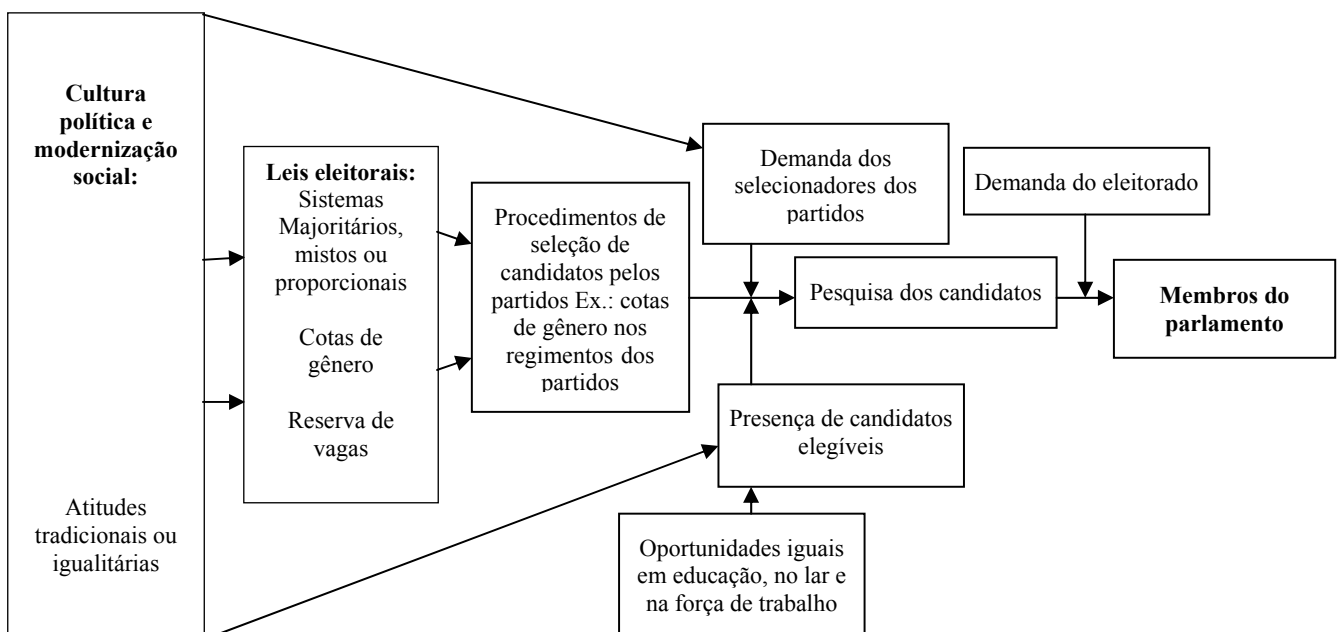
#### 4.1 As cotas legislativas

A discussão sobre a presença de mulheres ou sobre a representação política da perspectiva das mulheres tem focado principalmente o acesso desse grupo aos espaços de poder, uma vez que sua participação das mulheres nesses espaços ainda é bastante reduzida (Miguel, 2000, Araújo, 2001, Norris, 2004). Nesse sentido, é necessário apresentar, ainda que de forma breve, a discussão sobre a representação de mulheres sob a perspectiva dos mecanismos de acesso ao parlamento<sup>79</sup>.

Norris (2004) afirma que o processo de seleção de candidatos se apresenta como um “funil”, que envolve filtros como a cultura política e a modernização social, as regras eleitorais e as organizações partidárias, que podem se apresentar como barreiras à eleição das mulheres, fazendo com que elas estejam ausentes ou sub-representadas nos espaços de poder e de tomada de decisões. Esse processo pode ser representado como se segue:

FIGURA1:

Modelo de funil relativo ao processo de seleção de candidatos



Fonte: NORRIS, 2004, 183.

<sup>79</sup>Ademais, é preciso lembrar que o recurso a mecanismos de ação afirmativa como forma de correção de desigualdades também está presente nas análises de Rawls (1995, 2000, 2001) e Barry (2001), como apresentado no primeiro capítulo.

O debate sobre as cotas legislativas ou sobre as ações afirmativas voltadas à garantia da representação de mulheres nos parlamentos envolve, como se vê na Figura 1, às leis eleitorais de determinado Estado democrático. Segundo Norris (2004), o sistema eleitoral se configura como a estrutura básica da democracia, ou como o mínimo necessário ao estabelecimento e desenvolvimento desse regime político. Nesse sentido, as regras eleitorais ganham centralidade na discussão aqui proposta, na medida em que a existência de eleições livres, justas e periódicas se apresenta como condição necessária para democracia, mas também uma vez que tais mecanismos se relacionam ao comportamento político de representantes e cidadãos e, mais especificamente, às chances de eleição das candidatas à esfera parlamentar.

Além disso, Miguel (2000) argumenta que as cotas legislativas se inserem num histórico de reivindicações por direitos políticos que se inicia com o direito ao voto e que passa pelo direito de se eleger. Entretanto, a partir da constatação de que a garantia formal de tais direitos não foi suficiente para assegurar a igualdade entre homens e mulheres, seria necessário desenvolver mecanismos voltados à eliminação de tal desigualdade, como as cotas legislativas. Nesse sentido, pode-se dizer que as ações afirmativas voltadas à representação política de mulheres parte da percepção de que a existência de igualdade formal, assegurada juridicamente nas democracias liberais, não basta para garantir a efetividade e o exercício desses direitos, assertiva que remonta ao debate apresentado no primeiro capítulo.

Especificamente com relação às cotas legislativas implementadas no Brasil, destaca-se a pesquisa desenvolvida por Miguel (2000), que apresenta um histórico da legislação eleitoral brasileira desde a fundação da República até as eleições de 1996 e 1998, as primeiras realizadas após a implantação desse mecanismo. Especificamente com relação às cotas legislativas, a autora afirma que a primeira experiência envolvendo tais mecanismos no Brasil ocorre em 1991, a partir de uma iniciativa do Partido dos Trabalhadores, que garantia a representação mínima de 30% a qualquer um dos sexos nos cargos de direção do partido. Tal fato remete à discussão sobre a relação entre o posicionamento dos partidos no espectro político-ideológico e sua posição com relação a questões de gênero, e se apresenta como mais uma evidência empírica de que partidos de esquerda são mais favoráveis a tais questões que partidos de direita, discussão que será desenvolvida nas seções seguintes.

No ano de 1995 foi aprovado um dispositivo na lei eleitoral que regulamentava as eleições de 1996 garantindo um mínimo de 20% de candidaturas femininas às câmaras municipais

naquele pleito. Em 1997, essa cota foi ampliada para as candidaturas dos demais cargos do legislativo. Importante notar que as cotas legislativas no Brasil se referem à porcentagem de candidaturas e não à porcentagem de cadeiras no Parlamento, aspecto que termina por comprometer a efetividade desse mecanismo. Tal elemento, somado à não obrigatoriedade dos partidos em atingir o percentual mínimo de candidaturas por sexo e a configuração do sistema eleitoral brasileiro tem como resultado a manutenção da baixa representação política de mulheres<sup>80</sup>.

Entretanto, se as cotas legislativas não se apresentaram como mecanismo suficiente para garantir o incremento da representação feminina, é preciso considerar que a eliminação desse mecanismo também não se mostraria adequada; nesse sentido, é preciso pensar que a desigualdade entre homens e mulheres no que se refere à composição dos legislativos nacional e subnacionais só será de fato combatida se a reforma do sistema eleitoral incluir elementos como a composição das listas partidárias e financiamento de campanha, aspectos considerados por Araújo (2001) como relevantes para se garantir o acesso das mulheres ao parlamento<sup>81</sup>.

Ademais, deve-se considerar, apesar da pequena presença de mulheres nos legislativos, aspectos que podem influenciar a atuação das poucas candidatas que conseguem se eleger, superando as barreiras citadas anteriormente, uma vez que tal atuação pode criar oportunidades para que outras mulheres se elejam, através da inserção de temas voltados à autonomia das mulheres na agenda política e da construção de políticas públicas voltadas à eliminação dos obstáculos à sua inserção política. Dessa forma, nas próximas seções serão discutidos elementos que influenciam a atuação dos parlamentares, com o objetivo de se explicitar os

---

<sup>80</sup>Os fatores que influenciam a ineficácia da política de cotas no Brasil são discutidos por Miguel, L.F. (2000), Araújo (2001) e Assis et. al. (2007).

<sup>81</sup>Araújo (2001) afirma a importância de se considerar aspectos do sistema político e eleitoral como elementos relevantes para se compreender o acesso das mulheres ao Legislativo nacional. Nesse sentido, a autora considera que sistemas proporcionais são mais favoráveis à representação de mulheres que sistemas majoritários, o que indica que o tipo de sistema eleitoral adotado em um dado país afeta a representação e mulheres. Além disso, as evidências levantadas pela autora indicam que o tipo de lista adotado também apresenta efeitos sobre ao acesso de mulheres ao Parlamento, uma vez que a adoção de listas fechadas ou semi-fechadas garante maior presença de mulheres nessa esfera. Com relação ao sistema partidário, a autora afirma que o multipartidarismo favorece a eleição de mulheres, já que “permitiria maior renovação e inclusão de mulheres, pois haveria maior competição, menos partidos tradicionais e mais agremiações abertas à incorporação de setores diversos” (ARAÚJO, 2001, 245). A orientação ideológica dos partidos também se apresenta como aspecto relevante, havendo uma tendência a que partidos de esquerda sejam mais abertos à presença de mulheres em seus quadros. Finalmente, a autora defende que o financiamento de campanhas é um fator importante e que merece consideração.

recursos disponíveis à atuação das mulheres eleitas e os constrangimentos que se impõem à sua ação.

## 4.2 Comportamento legislativo e contexto institucional

Como se disse, nessa seção será analisada a etapa posterior à entrada das mulheres no Parlamento, o que permite discutir a atuação das parlamentares e seus efeitos no processo legislativo<sup>82</sup>, tema tão caro às análises apresentadas no segundo capítulo. Para tanto, é necessário considerar não apenas as características dos legisladores, extremamente relevantes na abordagem da “política da presença” e da “representação de perspectivas”, mas também as regras que organizam o processo legislativo, que podem interagir com tais características.

Dessa forma, será apresentada uma abordagem analítica centrada na compreensão da interação entre comportamento parlamentar e o contexto institucional da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Tal análise permite considerar a relação entre os grupos de parlamentares, e mais especificamente, entre maioria e minoria<sup>83</sup>, e os recursos disponíveis para tais grupos no jogo parlamentar, sendo esse aspecto de fundamental importância no que se refere à atuação das mulheres parlamentares, consideradas como um grupo minoritário (DAHLERUP, 1993) ou, mais precisamente, uma minoria política (BINDER, 1997). Assim, a premissa implícita a essa análise é que as regras que organizam o processo legislativo podem se apresentar como recurso ou constrangimento à atuação de grupos majoritários e grupos minoritários e que, por conseqüência, os resultados políticos podem variar de acordo com os recursos e constrangimentos relativos à atuação de determinados grupos políticos, nesse caso, mulheres e homens<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup>Processo legislativo pode ser entendido como o percurso entre a apresentação de uma proposição e sua aprovação ou não pelos membros do Legislativo. Para efeito dessa análise, as regras que organizam o processo legislativo na Assembléia Legislativa de Minas Gerais serão apresentadas de forma detalhada na seção seguinte.

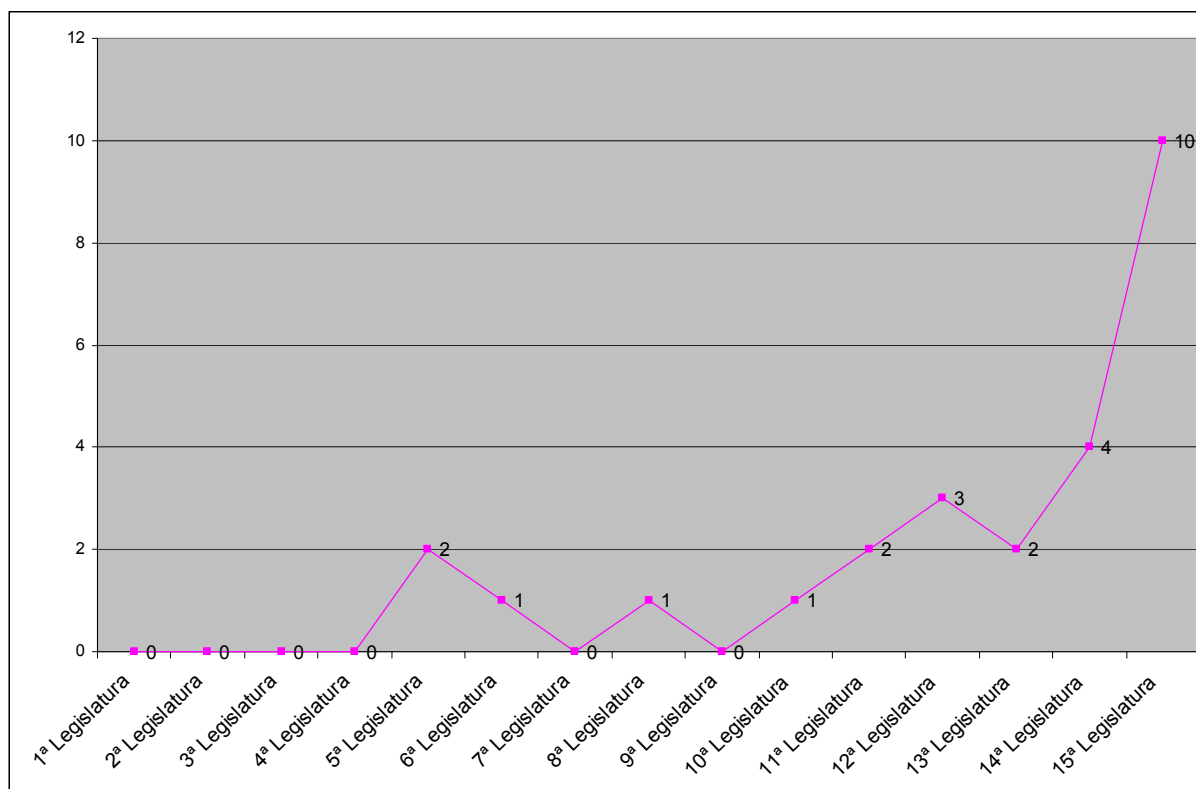
<sup>83</sup>Para efeito dessa análise, será considerada uma minoria política, ou seja, o grupo de mulheres parlamentares. Essa caracterização será explicitada a seguir.

<sup>84</sup>A relevância de tal abordagem está relacionada ao fato de que tais regras são determinadas pelos próprios parlamentares, ou seja, são endógenas ao processo legislativo e atuam como constrangimentos e incentivos a determinados comportamentos. Como será exposto a seguir, é a Mesa da ALMG que regulamenta, através de Resoluções, o funcionamento dessa Casa. Entretanto, será visto também que a participação de parlamentares do sexo feminino nesse importante órgão no que se refere à distribuição de recursos legislativos é muito pequena, o que pode comprometer a representação de uma “perspectiva feminina” na formulação das “regras do jogo”.

Além de variáveis endógenas ao processo legislativo, relativas a dispositivos regimentais que organizam tal processo, serão apresentadas algumas variáveis exógenas, como o pertencimento partidário e variáveis relativas ao background dos parlamentares, compreendendo aspectos demográficos e relativos à experiência política. As legislaturas selecionadas para a análise são a 14<sup>a</sup> e a 15<sup>a</sup>, compreendendo os anos de 1999 a 2006. A opção por essas legislaturas pode ser explicada pelo percentual de mulheres presentes em cada uma delas: 5,6% na primeira e 12% na segunda<sup>85</sup>. Apesar desse último percentual ainda ser muito reduzido, pode ter impacto no que se refere à atuação das parlamentares na ALMG, hipótese relacionada às análises de Young (1990, 2002) e Phillips (1995, 1998, 2001). O quadro abaixo apresenta o número de mulheres eleitas na ALMG, desde a primeira até a 15<sup>a</sup> legislatura.

QUADRO 1

Número de deputadas eleitas para a ALMG, 1947-2005\*



(\*) Esse gráfico considera apenas as mulheres eleitas. Ao se inserir as suplentes, o número de mulheres presentes na 15<sup>a</sup> legislatura passaria a 11.

Fonte: Matos, 2007.

<sup>85</sup>Uma suplente e quatro eleitas na 14<sup>a</sup> legislatura, das quais uma renunciou para assumir cargo no Executivo, e uma suplente e dez eleitas na 15<sup>a</sup> legislatura, das quais uma renunciou para assumir cargo no Executivo e duas para concorrerem em eleições. A saída dessas deputadas levam às seguintes porcentagens de mulheres nas legislaturas em questão: 5,2 % na primeira e 10,4 % na segunda.



A seção está organizada em duas subseções, a saber: a primeira delas se refere a uma breve apresentação de pesquisas recentes que têm como foco a presença e atuação de mulheres no legislativo. Tais pesquisas elegem variáveis exógenas ao processo legislativo para explicar o comportamento parlamentar das mulheres. Em seguida, será descrito o Regimento Interno (RI) da ALMG, considerando-se, em especial, a estrutura interna e o processo legislativo tomados então como aspectos que influenciam o comportamento legislativo dos parlamentares, tratando-se, porém, de variáveis endógenas ao processo legislativo. Nesse sentido, tais dispositivos regimentais serão analisados a partir da discussão sobre a interação entre as regras e a atuação de minorias (partidárias e/ou políticas) na 14ª e 15ª legislaturas.

#### 4.2.1. Aspectos exógenos

As análises apresentadas a seguir se baseiam, em grande medida, na relação entre a presença de mulheres na arena legislativa e sua atuação política, concentrando-se na proporção entre homens e mulheres como variável relevante para se explicar o comportamento legislativo das parlamentares e o “sucesso”<sup>86</sup> das proposições por ela apresentadas. A essa variável somam-se outros aspectos relativos ao sistema eleitoral e ao *background* dos representantes.

Um dos trabalhos pioneiros sobre a relação entre o número de mulheres no parlamento e seu comportamento legislativo é a pesquisa desenvolvida por Dahlerup (1993) sobre a política escandinava. Nesse artigo a autora introduz o conceito de “massa crítica” para tratar de tal relação. Seu intento teve como objetivo verificar se os números importam no tocante à representação de mulheres na política formal e a compreensão da qualidade dessa representação, analisando a relação entre homens (grupo majoritário) e mulheres (grupo minoritário). Apesar do contexto analisado pela autora ser distante daquele considerado na análise empírica realizada nesse trabalho, pode-se dizer que o debate iniciado por essa autora fornece elementos para se pensar a relação entre mulheres e homens no legislativo e sua atuação política, ainda que os pressupostos daquele estudo<sup>87</sup> sejam passíveis de crítica.

---

<sup>86</sup> O sucesso das proposições se refere à sua aprovação e conseqüente transformação em normas jurídicas.

<sup>87</sup> Especificamente, a noção de uma “massa crítica” que estabelece um patamar de 15% de mulheres presentes nos Parlamentos, além do qual as mudanças na representação política favoráveis às mulheres seriam irreversíveis ou mesmo à concepção de que mudanças quantitativas na representação de mulheres provocam, necessariamente, mudanças qualitativas com relação à formulação de políticas públicas para as mulheres. Tal

Com relação à definição de grupo minoritário, a autora se baseia num artigo de Hacker (1951 apud DAHLERUP, 1993) que não se atém ao critério numérico e afirma que se deve considerar a posição social de determinados grupos que, apesar de constituírem numericamente maioria da população são discriminados e tratados de forma desigual. Dessa forma, pode-se dizer que há uma diferença entre a conceituação de mulheres enquanto grupo minoritário e de mulheres enquanto minoria numérica, havendo, entretanto, uma relação entre tais situações:

La conexión entre el estatus del grupo minoritario de las mujeres y las mujeres que están en realidad en posiciones minoritarias deriva del hecho de que los problemas con que las mujeres se enfrentan como minorías dentro de las organizaciones o grupos tiene algo que ver con el estatus de ‘minoría’ de las mujeres dentro del conjunto de la sociedad. En el marco de referencia de una sociedad patriarcal, el tamaño de un grupo minoritario femenino significa alguna diferencia dentro de una organización? (...) Qué diferencia hay si las mujeres constituyen una minoría pequeña o una minoría grande? Cuándo son las mujeres lo suficientemente fuertes como para empezar a cambiar la estructura por si mismas? (DAHLERUP, 1993, 169).

A autora afirma que as mulheres como minoria (caracterização referente ao peso de sua composição numérica somado à sua posição social) enfrentam diversos problemas, tais como a criação de estereótipos que as relacionam à esfera privada, conflito de papéis, baixa taxa de ascensão política e alta taxa de deserção quando eleitas, havendo ainda a possibilidade de que as próprias mulheres considerem que tais problemas se devem a deficiências individuais e não a códigos culturais e outros fatores estruturais, como a divisão sexual do trabalho (como diria YOUNG, 1990, 2002). Nesse sentido, pode-se considerar que, para Dahlerup (1993), tratar as mulheres como grupo minoritário no parlamento significará-las enquanto minoria numérica que ocupa uma posição subalterna ou desprivilegiada. A questão que essa autora se coloca diz respeito, então, à “massa crítica” necessária para que essa minoria numérica consiga potencializar e mobilizar recursos para transformar a arena legislativa.

Tendo em vista essas considerações, a autora afirma que, a respeito das mulheres que atuam como representantes no Legislativo na política escandinava, há o fenômeno do simbolismo (*tokenism*)<sup>88</sup> e das “mulheres símbolo” (*token women*), ou seja, aquelas poucas mulheres que

---

perspectiva foi criticada por Phillips (1995, 1998, 2001) no capítulo anterior, que considera que o aumento da presença de mulheres nos parlamentos diz respeito a uma promessa de mudanças qualitativas, sendo necessário combiná-la com mecanismos que assegurem *accountability e responsiveness* a essa relação de representação.

<sup>88</sup>“Tokenism: ‘La admisión nominal e en numero muy limitado de una minoría [...] en puestos de trabajo, escuelas, asociaciones, etc., para cumplir aparentemente con la ley o apalcar a la opinión pública’”, Simon and Schuster’s International Dictionary” (DAHLERUP, 1993, 171).

se apresentam no legislativo, vencendo o difícil percurso entre a candidatura e as eleições<sup>89</sup> e que atuam como símbolo ou modelo para as demais mulheres. Tal caracterização se baseia na obra de Kanter (1977 apud DAHLERUP, 1993)<sup>90</sup>, que afirma que as “mulheres símbolo”, apesar de serem representativas, têm que conviver com papéis estereotipados e tendem a atuar individualmente, mantendo-se à parte de grupos e que tais aspectos têm um impacto negativo na sua atuação e seu fracasso geralmente é atribuído às suas características pessoais e tal insucesso representaria o fracasso de todo o grupo do qual fazem parte.

Isso leva Dahlerup (1993) a argumentar que se deve prestar atenção aos números relativos ou à proporção entre grupos sociais, e não apenas no número isolado de mulheres, em especial no que se refere aos corpos legislativos. Ainda baseando-se na análise de Kanter (1997), a autora afirma que a alteração na proporção entre mulheres e homens na esfera da representação política formal pode ter um efeito positivo no tocante à qualidade da representação feminina. Porém, como lembra a autora, os números seriam condições necessárias, mas não suficientes, devendo-se considerar ainda as estruturas de oportunidades e de poder<sup>91</sup>. O incremento na proporção de mulheres parlamentares e os efeitos desse incremento estariam relacionados à noção de “massa crítica”, conceito originário da Física<sup>92</sup>. Segundo a autora, a mudança quantitativa implicaria em uma mudança qualitativa, ou seja, possibilitaria a mobilização de recursos institucionais para melhorar a situação das mulheres de forma geral e que, ainda que haja resistência a tais mudanças, essa não seria capaz de revertê-las :

Una masa crítica se define aquí no sólo como un incremento en la cantidad relativa de mujeres. Una masa crítica implica un cambio cualitativo en las relaciones de poder que permite por primera vez a la minoría utilizar recursos de la organización o de la institución para mejorar su propia situación y la del

---

<sup>89</sup>Para uma discussão dessas barreiras de forma detalhada, ver Norris, 2004, citada na primeira seção desse capítulo.

<sup>90</sup>Nessa obra a autora trata da relação entre homens e mulheres em uma grande corporação, desenvolvendo alguns apontamentos sobre as pessoas que ocupam posições de símbolo e propõe categorias para definir as diferentes configurações numéricas entre minoria e maioria e seus impactos na atuação e desempenho das mulheres. Segundo ela, um grupo caracterizado pela proporção entre minoria e maioria de 15% - 85% é chamado de grupo enviesado e é dominado pelo grupo numericamente maior; o grupo desnivelado é aquele que a proporção da minoria varia entre 15 e 40% e se caracteriza pelo ganho de poder pela minoria, que começa a influenciar o grupo e passa a ser possível a formação de alianças entre os indivíduos; por fim, há o grupo balanceado em que a proporção da minoria varia entre 40 e 60%.

<sup>91</sup>Considera-se nesse trabalho que as regras relativas ao processo legislativo constituem um componente importante dessa estrutura de oportunidades e poder, uma vez que essas definem os recursos disponíveis aos parlamentares para influenciar o processo legislativo. Esse aspecto será explorado na próxima seção.

<sup>92</sup>“ The term ‘critical mass’ was borrowed from nuclear physics, where it refers to the quantity needed to start a chain reaction, an *irreversible turning point*, a take-off into a new situation or process. By analogy, it was and is said that a qualitative shift will take place when women exceed a proportion of about 30 percent in an organization.” (DAHLERUP, 2005, 2. Grifo da autora).

grupo al que pertenece. La minoría es capaz ahora – y lo desea – de acelerar el desarrollo y de contrarrestar los reveses. El concepto de masa crítica se vincula aquí con un incremento del tamaño relativo o absoluto de la minoría. El tamaño necesario de la minoría para cambiar la estructura de poder depende, sin embargo, de la organización en cuestión y del apoyo externo. Ni siquiera una mayoría de mujeres constituye siempre una masa crítica (DAHLERUP, 1993, 176-7)

A análise empírica desenvolvida pela autora tem como ponto de partida a constatação da crescente participação política das mulheres nos países escandinavos (Noruega, Dinamarca e Suécia) e se apresenta como uma tentativa de relacionar esse aumento a variáveis como taxa de deserção, criação de estereótipos, a importância das regras eleitorais, simbolismo ou atuação das parlamentares como modelos (*role-models*), resistência contra as mulheres, discriminação e cultura política<sup>93</sup>.

As conclusões a que Dahlerup (1993) indicam que o aumento da proporção de mulheres no Legislativo tem um impacto positivo no que se refere: à taxa de deserção (ou seja, quanto mais mulheres, menos deserção); ao questionamento de estereótipos, ainda que esses se mantenham; à possibilidade de que as mulheres assumam novos papéis públicos, uma vez que há modelos concretos a seguir; à diminuição da resistência à atuação mulheres e da discriminação, ainda que esta não tenha sido eliminada; a verificação de que a combinação entre regras eleitorais favoráveis e o uso da diferença como recurso político permitiriam a eleição de mais mulheres.

Ademais, segundo as entrevistas realizadas pela autora, é possível verificar alguns sinais de mudanças qualitativas na representação feminina decorrentes da alteração na proporção entre homens e mulheres, tais como: a atuação de mulheres eleitas como recrutadoras de outras mulheres para a carreira política, inclusive a partir da criação e mobilização de recursos institucionais, como as cotas; a diminuição de retaliações diante de atitudes e compromissos feministas, que não elimina a dúvida entre o apoio à representação de mulheres ou o apoio à representação de mulheres feministas; e, finalmente, a alteração do conteúdo de políticas públicas e de regras institucionais como consequência da presença crescente de mulheres parlamentares.

---

<sup>93</sup>Essa análise foi composta de pesquisa quantitativa, especificamente no que se refere a relação entre variáveis como taxa de deserção e sistema eleitoral, em que a autora teve como referência os períodos anterior e posterior ao aumento de mulheres nos legislativos escandinavos, e pesquisa qualitativa composta por entrevistas realizadas com mulheres eleitas.

Porém, Dahlerup (1993) afirma que as mulheres constituem uma “massa crítica” apenas potencialmente, uma vez que não atuam conjuntamente ou de forma congruente no tocante a outros assuntos que não a representação política de mulheres. Para que esse potencial seja concretizado, segundo Dahlerup (1993) seria necessário o apoio externo de movimentos e organizações feministas e uma melhoria na posição socioeconômica das mulheres na sociedade, não havendo referência da autora a variáveis relativas ao sistema político ou às regras do processo legislativo que em geral definem recursos e constrangimentos à atuação coletiva dos parlamentares<sup>94</sup>.

Com relação à cultura política, a autora afirma que essa não se alterou de forma significativa segundo a análise de Dahlerup (1993), havendo ainda uma predominância de uma cultura política patriarcal. Assim, afirma a autora:

“Que ya no haya una resistencia franca em contra de que las mujeres se dediquen a la política no quiere decir que las mujeres tengan las mismas oportunidades que los hombres em la política. El hecho de que la mayoría de los políticos son varones plantea que las mujeres todavía tienen que superar ciertas barreras para ser electas. El hecho de que, con muy pocas excepciones, la proporción de mujeres em posiciones de liderazgo es más baja que su proporción entre los miembros de número (entre más alta posición hay menos mujeres) también indica la existencia de obstáculos em contra de las mujeres dentro de las instituciones políticas. No es suficiente con que se elija a muchas mujeres; el siguiente paso es el de propiciar que haya condiciones de trabajo y de influencia para esas mujeres.” (DAHLERUP, 1993, 185-6).

O artigo de Dahlerup (1993) ainda hoje é tido como referência no debate sobre a representação feminina, seja como alvo de críticas ou como modelo de análise a ser seguido. Recentemente, a própria autora (DAHLERUP 2006) tratou de algumas críticas dirigidas a seu trabalho, quais sejam: a inadequação da analogia com um conceito das ciências exatas e a proposta de se substituir a noção de “massa crítica” pela de “atos críticos”<sup>95</sup>, ou seja, ações que mudariam a posição da minoria e levariam a mudanças futuras; a necessidade de se pensar o que significa dizer que as mulheres “fazem a diferença”, relacionada aos efeitos da presença de mulheres no Parlamento; por fim, questionou-se a porcentagem sugerida como ponto de corte para se atingir uma “massa crítica” e a impossibilidade de se isolar o efeito do número de representantes eleitas de fenômenos externos aos parlamentos e a necessidade de se desenvolver análises longitudinais, permitindo comparação entre períodos distintos e o acúmulo de conhecimento sobre o tema.

---

<sup>94</sup>Tais questões serão desenvolvidas a seguir.

<sup>95</sup>Essa noção se aproxima do argumento de Avelar (2001), que defende que não se deve apenas eleger mais mulheres, mas que devem ser eleitas mulheres feministas, dispostas a sustentação de tais “atos críticos”.

A análise desenvolvida pela autora é relevante na medida em que se volta ao fato de as mulheres serem uma minoria<sup>96</sup> e as conseqüências disso para sua atuação política, levando em consideração a interação entre homens e mulheres no Parlamento e os resultados de tal interação, ou seja, considerando a relação entre a proporção de homens e mulheres nas casas legislativas e a produção ou o comportamento legislativo dos parlamentares. Porém, ainda que a autora considere ser mais relevante, no tocante à representação de mulheres, a noção de “atos críticos”, em vez do conceito inicial de “massa crítica”, é preciso pensar, recorrendo à análise de Binder (1997), se tais atos são possíveis em contextos em que as regras do jogo limitam os recursos procedimentais a minorias políticas e em que outros fatores incidem no que tange às preferências, interesses e perspectivas representadas, perspectiva não considerada por Dahlerup (1993, 2006) em sua análise<sup>97</sup>.

Além disso, o estabelecimento de um ponto de corte se mostra como bastante arbitrário e deve ser em si questionado, uma vez que a qualidade da atuação da maioria e minoria é diretamente impactada não apenas pela relação numérica ou proporção entre esses grupos, mas principalmente pelos recursos e constrangimentos procedimentais ou institucionais disponíveis à sua atuação na arena legislativa. Nesse sentido, ainda que as mulheres apresentassem uma tendência a atuar coletivamente por uma questão de pertencimento ou compartilhamento de perspectivas, os efeitos de tal disposição poderiam ser minimizados ou mesmo anulados num contexto de prevalência de regras majoritárias.

Algumas autoras desenvolveram pesquisas com o objetivo de testar as hipóteses apresentadas por Dahlerup (1993, 2005, 2006) relativas à “massa crítica”, sua relação com a noção de “atos críticos”, além de incorporar dimensões não tratadas por aquela autora, como variáveis relativas ao sistema político (espectro partidário-ideológico e posição eleitoral, por exemplo) e ao perfil dos parlamentares.

Beckwith e Cowell – Meyers (2007) elaboram uma análise crítica à obra de Dahlerup (1993, 2006), com o objetivo de desvendar fatores relacionados ao contexto parlamentar e à sociedade civil que, além dos números, podem afetar a atuação das parlamentares. Baseando-

---

<sup>96</sup> Conceito que será definido e explorado na seção seguinte.

<sup>97</sup> Apesar da referência que a autora faz à necessidade de se incorporar à análise considerações sobre as estruturas de oportunidade e de poder, como citado na página 97.

se, pois, numa revisão da literatura sobre o tema, as autoras elaboraram hipóteses explicativas, a saber: (1) quando a porcentagem de mulheres eleitas for igual ou superior a 15%, haverá maior representação substantiva<sup>98</sup> de mulheres em termos de políticas públicas que em legislaturas com percentual inferior a 15% de mulheres eleitas; (2) quando a porcentagem de mulheres vinculadas a partidos de esquerda eleitas for igual ou superior a 15%, haverá maior representação substantiva de mulheres em termos de políticas públicas que em legislaturas com pequeno percentual de mulheres de esquerda eleitas; (3) em contextos em que o partido ou a coalizão governante for de esquerda, haverá maior representação substantiva de mulheres que em contextos em que o partido ou coalizão governante for de centro-direita; (4) quanto mais forte a posição eleitoral do partido ou coalizão governante de esquerda, maior a representação substantiva de mulheres; (5a) quanto mais ativo for o movimento feminista no apoio a políticas públicas voltadas às mulheres, maior a representação substantiva de mulheres; (5b) quanto mais forte o movimento em oposição às políticas públicas voltadas às mulheres, menor a representação substantiva de mulheres; (6) quanto maior o apoio às políticas públicas voltadas às mulheres pela opinião pública, maior a representação substantiva de mulheres (BECKWITH E COWELL – MEYERS, 2007, 557-8). Como pode ser percebido, ainda que outros elementos, como o posicionamento dos partidos no espectro político-ideológico, a filiação partidária das parlamentares e a posição eleitoral dos partidos, o ponto de corte de 15% para o favorecimento da atuação as mulheres, estabelecido anteriormente por Dahlerup (1993, 2005, 2006), não é contestado.

Bratton e Barnello (2002), a partir do estudo de seis legislaturas estaduais nos Estados Unidos, atentam para os limites de uma análise que considere apenas as mulheres presentes na legislatura, considerando que mudanças nos resultados políticos dependem não apenas da atuação das mulheres, mas também dos homens. Assim, as autoras incorporam à análise variáveis como o tipo de eleitorado dos parlamentares, se rural ou urbano e a proporção de negros dentre o total de eleitores; sua vinculação partidária; características individuais como idade, escolaridade, estado civil; e, por fim, a diversidade das legislaturas, operacionalizada como a proporção entre homens e mulheres.

Interessante observar que, com relação à variável diversidade legislativa, as autoras apresentam uma postura crítica à obra de Kanter (1977 apud DAHLERUP, 1993) adotada

---

<sup>98</sup> Para a definição de representação substantiva, ver página 87.

como ponto de partida por Dahlerup (1993, 2006), na medida em que afirmam que no contexto legislativo é mais provável que as mulheres eleitas tentem se diferenciar dos homens, através da afirmação de que representam outras mulheres (atuação estratégica que visa a reforçar o vínculo com potenciais eleitores), em vez de apresentarem um comportamento que tente obscurecer as diferenças entre homens e mulheres. Além disso, afirmam as autoras, não se pode afirmar que a defesa de interesses de mulheres não pode ser considerado um comportamento oneroso ou arriscado uma vez que há evidências que demonstram que suas chances de aprovação são similares a de outros temas. Dessa forma, as mulheres eleitas se apresentariam como experts em questões afetas às mulheres, o que representaria um recurso à sua atuação parlamentar<sup>99</sup>.

As conclusões a que essas autoras chegam são as que se seguem: apesar da tendência a que mulheres apresentem mais projetos relativos a “interesses de mulheres”, há homens que também o fazem; as diferenças na atuação política dos parlamentares baseadas na vinculação partidária são muito mais pronunciadas que aquelas baseadas no sexo. Dessa forma as autoras concluem que “9...) depending on the partisan balance within the legislature, an increase in legislative diversity is potentially associated with an increase in attention to women’s interest”, o que indica uma associação entre as variáveis partido e sexo, ou seja, tais elementos, quando combinados, apresentam efeitos sobre a atuação legislativa no sentido de maior abertura à temas relativos às mulheres.

Grey (2006), analisando o Congresso neozelandês, considera que quatro fatores são relevantes para se analisar a mudança nos resultados e processos políticos e sua relação com a presença de mulheres no legislativo, quais sejam: experiência política das mulheres, sua ideologia e a de seu partido, ou melhor, seu posicionamento no espectro político-ideológico e, por fim, a reação às e das mulheres eleitas. A autora afirma que, muitas vezes, a presença de mulheres não implica alterações nos processos e resultados políticos, mas pode ter efeitos relevantes no tocante a reações e na formação da agenda. Ademais, é preciso notar que o aumento da proporção de mulheres no parlamento pode ter um efeito de fragmentação ou inserção de temas não relacionados à perspectiva de mulheres. Tal consideração indica que, quanto maior o número de mulheres, maior a probabilidade de que essas se dediquem a temas variados e

---

<sup>99</sup>Essa consideração será discutida com mais vagar quando da apresentação dos dispositivos regimentais da ALMG, mais especificamente no que se refere à composição das Comissões Permanentes. Além disso essa afirmação remonta ao argumento de Young (1990, 2002) de que a diferença deve ser vista como um recurso político.



não apenas a questões relativas às mulheres, o que pode indicar maior abertura à participação das mulheres em temas considerados masculinos, como tributos, orçamento e infra-estrutura.

Norris e Lovenduski (2004) discutem a operacionalização empírica da teoria desenvolvida por Phillips (1995, 1998, 2001) sobre a política da presença, a partir de dados do *British Representation Study survey*, buscando relacionar a presença de mulheres e o pertencimento partidário à posição relacionada a temas emergentes na agenda legislativa. As autoras adotam medidas relativas a valores e atitudes, evitando abordagens comportamentais e baseadas na auto-declaração, por apresentarem baixo grau de confiabilidade. A hipótese de trabalho adotada é que mulheres e homens, apesar de apresentarem valores similares em diversas questões tradicionalmente referidas ao espectro esquerda-direita, tendem a apresentar contrastes em questões centrais que afetam a autonomia das mulheres. Foram considerados, para efeito da análise, os registros de votação, os papéis e atividades dos membros do parlamento britânico e as atitudes culturais e valores ideológicos subjacentes.

Os resultados da análise realizada por Norris e Lovenduski (2004) indicam que em questões relativas ao livre mercado, o papel do Reino Unido na União Européia e tradicionalismo moral, a variável *partido* se mostra mais adequada que a variável *sexo* para se entender a variação dos votos. Porém, no que se refere a questões relativas à autonomia das mulheres, mais especificamente aquelas que dizem respeito à igualdade de oportunidades e ações afirmativas, há uma variação entre os partidos e entre homens e mulheres, essa última podendo ser explicada também por variáveis socioeconômicas como faixa etária. Nesse sentido, as autoras concluem que os “atos críticos” não decorrem apenas do aumento no número de mulheres eleitas, mas depende dos valores e atitudes das mesmas, principalmente no que se refere às questões relativas aos “interesses de mulheres”. Tais atitudes, por sua vez, poderiam ter como efeitos mudanças na liderança política, alterações nas prioridades legislativas e nos partidos políticos. Essa análise traz ao debate a necessidade não apenas de se eleger mais mulheres, mas de eleger mulheres que se identifiquem e se comprometam com a promoção da autonomia das mulheres.

Nessa mesma direção, Childs e Krook (2006) advogam a necessidade de se identificar “atores críticos”, ou seja, representantes que atuem coletiva e individualmente em favor de políticas que representem os “interesses das mulheres” e rejeitam o argumento de Dahlerup (1993, 2005, 2006) de que há uma relação entre o percentual de mulheres eleitas e a aprovação de

legislação favorável às mulheres enquanto grupo. Essas autoras advogam a necessidade de se reformular o debate sobre a representação de mulheres, a partir de duas considerações: pensar como ocorre a representação substantiva de mulheres e não quando ela ocorre e enfatizar não o que as mulheres em geral fazem, mas como mulheres específicas atuam. Para tanto, é necessário considerar, além da proporção de mulheres nas legislaturas, as características dos contextos legislativos, ou seja, regras e normas institucionais, filiação partidária e ideologia, identidades e interesses de homens e mulheres parlamentares, definições do que seja “interesses de mulheres”, levando em conta abordagens feministas e não-feministas e, por fim, aspectos do processo de elaboração de políticas públicas.

Childs e Withey (2004) desenvolveram uma análise empírica com o objetivo de verificar a relação entre a presença das mulheres no parlamento inglês e a qualidade da representação das mesmas. Para tanto, as autoras analisaram as *Early Day Motions* (EDMs, proposições equivalentes ao requerimento<sup>100</sup>) propostas por parlamentares de ambos os sexos vinculados ao Partido Trabalhista, no legislativo federal britânico. O argumento das autoras se baseia na premissa de que em vez de centrar foco nas divisões de lobbies, em que as lealdades partidárias e as normas parlamentares constroem a atuação dos representantes, é importante analisar os estágios iniciais do processo legislativo, relativos à formação de agenda, por serem esses mais favoráveis à atuação das mulheres (Childs e Whitey, 2004, 554)<sup>101</sup>.

Partindo da categorização das EDMs em *feministas* (aquelas voltadas à defesa dos interesses das mulheres), *não-feministas* e *neutras*, as autoras verificaram que não há diferença entre as proposições de homens e mulheres, exceto no que tange às EDMs feministas, especificamente aqueles que tratam de igualdade de direitos e oportunidades, aborto e contracepção de emergência e violência. Tais temas são, de fato, componentes importantes da agenda feminista, o que pode indicar que há variação na atuação de parlamentares segundo o sexo dos mesmos. Porém, tal análise não leva em conta o que Norris e Lovenduski (2004) chamam de

---

<sup>100</sup>Segundo o Dicionário de termos legislativos da ALMG, disponível no site [www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br), requerimento é o “[d]ocumento com suposto amparo legal, utilizado para fazer solicitação a autoridade competente. No âmbito legislativo, qualquer pedido feito por Deputado ou Comissão, que verse sobre matéria de expediente ou de ordem, dirigido ao Presidente da Casa ou de Comissão”.

<sup>101</sup>Essa consideração é particularmente relevante se atentarmos para o fato de que o parlamento inglês é organizado a partir de regras majoritárias, extremamente desfavoráveis à atuação dos parlamentares considerados individualmente e de minorias políticas e partidárias.

efeitos comportamentais e de auto-declaração<sup>102</sup>, o que pode indicar um viés no conteúdo das EDMs.

A partir do exposto, pode-se afirmar que há pelo menos duas formas de se pensar os efeitos da representação política de mulheres, quais sejam, (1) o enfoque na etapa inicial do processo legislativo, referido à definição da agenda política e à atuação das mulheres nessa etapa e (2) a ênfase no momento final do processo legislativo, relativo à produção legislativa, ou seja, a transformação das proposições apresentadas em leis e políticas públicas e os fatores que afetam a probabilidade de que isso aconteça.

As autoras citadas apresentam variáveis relevantes para a análise dos efeitos da representação de mulheres na definição da agenda política, quer dizer, dos temas introduzidos pelos parlamentares, e na produção legislativa, a saber: o sexo do proponente; a necessidade de se considerar a vinculação partidária dos parlamentares e a localização dos partidos no espectro político-ideológico; variáveis relativas ao perfil dos parlamentares, como experiência política, idade, estado civil, além de variáveis de cunho eleitoral como a caracterização do eleitorado, além de variáveis relativas a movimentos sociais e opinião pública, que não serão considerados no escopo desse trabalho.

Tendo como referência tais análises, podem ser apresentadas algumas hipóteses baseadas em variáveis exógenas ao processo legislativo, relacionadas com a probabilidade de sucesso da atividade parlamentar, ou seja, com a probabilidade de que proposições apresentadas sejam aprovadas: (1) Quanto mais mulheres vinculadas a partidos de esquerda na casa legislativa, maior a probabilidade de que as proposições aprovadas se relacionem a “interesses de mulheres”; (2) Quanto maior a experiência política dos parlamentares, maior a possibilidade de aprovação de suas proposições; (3) Quanto mais equilibrada for a proporção entre homens e mulheres na casa legislativa, maior a probabilidade de sucesso das parlamentares.

Por fim, é preciso considerar, ainda que de forma sucinta, a definição do que seriam “interesses de mulheres” nos trabalhos citados, uma vez que essa discussão esteve presente nas análises apresentadas no segundo capítulo e que definições diferentes levarão a resultados empíricos diferentes. Nesse sentido, como vimos no segundo capítulo, não é possível definir

---

<sup>102</sup>Tais efeitos podem indicar um viés na direção de um comportamento desejado ou esperado pelos eleitores, tal como caracterizado por Bratton e Barnello (2002).

de forma pacífica e sem controvérsias quais seriam os “interesses das mulheres”, uma vez que elas não formam um grupo homogêneo ou unificado; dessa forma, parte-se do pressuposto de que homens e mulheres possuem interesses diferenciados, relacionados à suas experiências de vida, sua posição na estrutura social, sua socialização, ou seja, é possível afirmar apenas que homens e mulheres, devido a determinantes estruturais como divisão sexual do trabalho e padrões simbólico-culturais, possuem perspectivas sociais (ou formas de interpretar a realidade) diferentes.

Entretanto, Phillips (1995, 1998, 2001) chama atenção para o risco de que os “interesses de mulheres” sejam definidos a partir de uma “herança patriarcal”, que conceberia que as mulheres reproduziriam na esfera pública os papéis a ela atribuídos na esfera privada, dando origem à “política do cuidado”, que teria como noções centrais as mulheres enquanto mães e protetoras. Assim, os “interesses de mulheres” também poderiam ser considerados a partir desse estereótipo, sendo definido então pela preocupação com temas referentes à infância e adolescência, saúde, ação social, por exemplo.

Outra possibilidade que se afasta dessa última seria a definição de “interesses de mulheres” como aqueles voltados à autonomia desse grupo social e à transformação dos valores patriarcais da sociedade, que daria origem a políticas favoráveis à disseminação do uso de métodos contraceptivos, descriminalização do aborto, implantação de creches e educação infantil, combate à violência contra a mulher, entre outras possibilidades. Essas duas concepções poderiam também ser classificadas, respectivamente, de não-feministas e feministas, o que não significa que as primeiras não representem determinado tipo de “interesses de mulheres” ou interesses de determinado grupo de mulheres.

Nesse contexto, Celis (2005) afirma que a própria definição do que seriam “interesses de mulheres” deve ser objeto de estudo, passando a questão da qualidade da representação ou da relação entre representação descritiva (proporção de mulheres) e representação substantiva (defesa dos “interesses das mulheres”) a uma análise posterior. Para tanto, seria necessário realizar uma análise longitudinal das proposições apresentadas por homens e mulheres, como forma de verificar o conteúdo das proposições e se esses variam segundo o sexo do proponente.

A seguir serão apresentadas algumas considerações sobre o processo legislativo, destacando os aspectos mais relevantes para análise proposta, a saber, os recursos e constrangimentos institucionais à atuação dos parlamentares, em especial das mulheres. O objetivo da seção seguinte é apresentar variáveis endógenas ao processo legislativo que podem influenciar a atuação e o sucesso das proposições das parlamentares, quer dizer, a produção legislativa, num esforço de incremento do potencial explicativo da análise proposta, a partir da complementação das hipóteses acima apresentadas.

#### 4.2.2. Aspectos endógenos

A importância de discutir as regras do jogo se justifica pela centralidade que essas assumem no processo legislativo, ainda que essas devam ser percebidas a partir de uma perspectiva crítica, incorporando elementos trazidos pela discussão de gênero, como a necessidade de se enfatizar as relações de poder entre homens e mulheres e de trazer à análise a invisibilidade das mulheres como aspecto central, uma vez que esse aspecto indica que tais regras (*gender-blind rules*) garantem, a partir do recurso ao argumento da neutralidade, a manutenção da desigualdade de gênero<sup>103</sup>. Assim, além dos impedimentos estruturais à participação das mulheres (YOUNG, 1990, 2002), é preciso verificar se há obstáculos relativos às regras que organizam o processo legislativo e que afetam os resultados políticos dele derivados, ou seja, as regras do jogo que conformam as oportunidades e recursos disponíveis para os/as parlamentares.

Essa análise deve, portanto, considerar o Regimento Interno da ALMG, atentando para os dispositivos que podem ser usados como recursos procedimentais pelas minorias, mais especificamente pelas mulheres. Nesse sentido, Binder (1997) alerta que há uma conexão entre as regras relativas ao processo legislativo e as políticas dele resultantes e que mecanismos procedimentais devem ser pensados como necessários para que os resultados políticos desejados sejam atingidos (BINDER, 1997, 209)<sup>104</sup>. Assim, às considerações para a

---

<sup>103</sup>Importante lembrar que tais críticas se referem principalmente ao viés de gênero que caracteriza essas normas, devido à não inclusão das mulheres quando da sua formulação ou à criação de mecanismos que têm como efeito perverso a subordinação das mulheres.

<sup>104</sup>Essa análise se filia à tradição neo-institucionalista. Rothstein (1996) afirma que o estudo das instituições políticas tem como um de seus temas centrais a investigação acerca das diferenças institucionais manifestadas

análise empírica elencadas no segundo capítulo e na subseção anterior devem ser incorporadas outras, de forma a contemplar os efeitos dos dispositivos regimentais da ALMG sobre as propostas e os resultados políticos.

Essa questão remete à discussão realizada por Binder (1997) sobre a mudança institucional no Legislativo americano e sua relação com as forças partidárias e os direitos parlamentares assegurados às minorias. Nesse sentido, a autora propõe uma categorização de direitos de grupos políticos minoritários como direitos assegurados a minorias políticas (relativos a minorias de qualquer tipo e tamanho, como parlamentares do sexo feminino, sendo geralmente direitos individuais assegurados a qualquer parlamentar) e aqueles garantidos a minorias partidárias (precisamente ao partido minoritário), enfatizando os direitos assegurados a tais grupos através de mecanismos procedimentais relativos à arena legislativa, mais especificamente, procedimentos que permitem às minorias influenciar o processo legislativo e dificultar a aprovação de proposições pela maioria. Esses direitos são definidos como

(...) procedural advantages protected from arbitrary change that enable members of the minority party to amend, debate, or obstruct the majority agenda. A procedural advantage confers in a member or group of members preferential access to the legislative process at a particular stage of the game (BINDER, 1997, 21).

Essa autora argumenta que na maioria das vezes as disputas relativas a procedimentos se confundem com disputas sobre políticas, ou seja, “a escolha dos membros [*dessas Casas*] a respeito de procedimentos são, na maioria das vezes, moldadas por suas preferências sobre políticas” (xi). Além disso, a autora alerta que, se em tese a representatividade de uma legislatura se assenta num compromisso com a participação igualitária de seus membros, a prática revela que os direitos das minorias apresentam um caráter contingente, uma vez que são condicionados pela configuração das forças partidárias (BINDER, 1997, 2). Tal

---

nos diversos tipos de sistema políticos existentes e os efeitos de tais diferenças, como indica Rothstein (1996). Segundo a autora, a análise das instituições políticas se baseia em três questões: a primeira delas, de caráter normativo, refere-se à questão de quais seriam as instituições adequadas para que haja o “bom governo”; as demais se voltam a questões empíricas, e dizem respeito às causas das variações dos desenhos institucionais e qual as implicações destes diferentes arranjos em termos de comportamento político, poder político e do resultado do processo político. A partir dessas questões, o arcabouço analítico oferecido pelo neo-institucionalismo enfatiza que o comportamento dos atores é orientado pelas “regras do jogo”, considerando que tais regras são construídas pelos indivíduos (no caso em questão, pelos parlamentares) sob certas circunstâncias (sociais, históricas etc.) e que suas estratégias são influenciadas pelo contexto institucional e por seus valores e motivações (ANASTASIA, 2002). Para uma análise neo-institucionalista clássica, ver WEINGAST, B., SHEPSLE, K. A. (1981). Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice. *Public Choice* 37, (1981), pp. 503-19.

apreciação explícita a necessidade de se pensar as mudanças institucionais tendo como referência os partidos políticos como atores relevantes:

Although clearly many structural arrangements in Congress are not partisan matters, there is arguably a direct link between procedural rules and the balance of power within an institution. By setting the boundaries of permissible action, and thereby limiting choices of an institution's members, rules distribute power among decision makers. Rules, in other words, may be said to reflect the prevailing balance of forces within an institution. Changes in parliamentary rights, in other words, are likely to have partisan implications (BINDER, 1997, 8).

A partir dessa categorização é possível pensar que alguns dispositivos da ALMG apresentados a seguir podem se apresentar como direitos de minorias políticas e partidárias, facultando a essas influenciar o processo legislativo e seus resultados. Com relação aos primeiros, segundo Binder (1997) todas as regras que permitem aos parlamentares interferir no processo legislativo, de forma individual, podem ser consideradas direitos de minorias políticas. Já os direitos das minorias partidárias dizem respeito, por exemplo, à instituição da liderança da minoria, que conta inclusive com *staff* próprio. Dessa forma, as mulheres podem ser classificadas como minoria política que conta com recursos procedimentais, como direito à palavra, assessoria técnico-legislativa, proposição de requerimentos para adiamento de votação, para interferir no processo legislativo. Além disso, é preciso verificar se, de fato, dispositivos regimentais que possibilitam a atuação individual de parlamentares são mobilizados pelas mulheres de forma a influenciar os resultados políticos.

A análise proposta, relativa aos dispositivos regimentais da ALMG, permite o desenho de tal análise, na medida em que apresenta o contexto em que ocorre o processo legislativo e os diversos percursos possíveis até se chegar aos resultados, dentre os quais leis e políticas públicas. Serão apresentados na próxima seção alguns dispositivos do RI do Legislativo mineiro, especialmente aquelas considerados relevantes para a proposta de análise delineada anteriormente, comparando-os com a análise regimental da Câmara dos Deputados realizada por Inácio (2007). Tal comparação, além de possibilitar um entendimento mais amplo sobre o funcionamento dessa Casa, pelo recurso a uma análise sobre uma instituição amplamente estudada, qual seja, a Câmara dos Deputados, explicita a escassez de estudos voltados à compreensão do funcionamento dos legislativos subnacionais<sup>105</sup>, fato que imprime a essa dissertação um caráter inovador.

---

<sup>105</sup> Dentre a produção sobre os Legislativos sub-nacionais no campo da Ciência Política, destacam-se as análises apresentadas na obra organizada por Santos (2001).

### 4.3 Breve descrição do funcionamento da ALMG

#### 4.3.1 Composição da Mesa e Lideranças

A Mesa da Assembléia e as Lideranças são posições-chave no que se refere à posse e distribuição de recursos referentes ao processo legislativo. Entre as atribuições da Mesa, por exemplo, está a de organizar a pauta e propor projetos de resolução relativos ao funcionamento da ALMG. Nesse sentido, os componentes da Mesa detêm o poder de iniciar o processo relativo às mudanças da “regra do jogo”. Os líderes, por sua vez, têm a importante função de realizar a mediação entre seus liderados e as diversas instâncias da Casa, possuindo a prerrogativa de indicar os membros das Comissões, apenas para citar um exemplo. Ademais a atuação da liderança tem um forte caráter partidário e o objetivo de garantir a coesão de seus liderados no que se refere a votações, proposições e demais etapas do processo legislativo. A seguir, serão detalhados os dispositivos que tratam da atuação da Mesa e das Lideranças.

A Mesa da Assembléia, comissão executiva da Casa, é composta de Presidente, três Vice-Presidentes e três Secretários, cujo mandato tem a duração de dois anos, sendo permitida apenas uma recondução no período subsequente, na mesma legislatura ou na seguinte<sup>106</sup>. Tal composição deve obedecer ao princípio da proporcionalidade partidária. Esse dispositivo pode garantir uma maior distribuição de poder entre os parlamentares, garantindo certa rotatividade entre os membros da Mesa se a composição da Casa apresentar uma configuração plural, ou seja, com focos de poder dispersos. Tal órgão desempenha papel estratégico no que se refere à organização do processo legislativo e à distribuição de recursos. Entre suas atribuições estão a apresentação de projetos de resolução sobre o RI e suas alterações, aplicação da penalidade de censura escrita a deputado e aprovação do orçamento da ALMG<sup>107</sup>.

Comparando a estrutura da ALMG com a Câmara dos Deputados, é possível perceber algumas semelhanças relativas à centralidade da Mesa no que diz respeito ao processo decisório. Segundo Inácio (2007) a Mesa Diretora na Câmara controla a agenda legislativa

---

<sup>106</sup>Art. 77

<sup>107</sup>Art. 79



uma vez que define “as oportunidades de participação do legislador individual nos trabalhos legislativos, que são, em boa medida, restritas à atuação em plenário”. Além disso, a seleção dos membros da Mesa naquela instância também deve obedecer ao princípio da proporcionalidade partidária, o que traz ao centro da questão a força dos partidos presentes na Casa. Entretanto, alerta Inácio (2007) que os recursos concentrados na figura do presidente da Mesa introduzem um caráter majoritário ao processo legislativo. Com relação à dimensão de gênero, pode-se dizer que a Mesa da ALMG é um órgão “reservado” aos homens, uma vez que nas duas Legislaturas consideradas, apenas uma mulher ocupou o cargo de 2ª Secretária e de Presidente<sup>108</sup> da Mesa, a deputada do PT, Maria José Haueisen.

O líder, outro ator relevante no processo legislativo, é o porta-voz dos parlamentares, organizados em representações partidárias (bancadas, se houver um mínimo de cinco deputados do mesmo partido) ou em agrupamentos de partidos (blocos parlamentares, que devem ser integrados por pelo menos um quinto dos membros da Assembléia<sup>109</sup>), atuando como mediador entre esses e os diversos órgãos da ALMG<sup>110</sup>. A ele cabe a inscrição de parlamentares membros de Bancada ou Bloco Parlamentar para discussão de matérias presentes na pauta, indicação de deputados coligados para concorrerem aos cargos da Mesa e indicação de membros para comporem as comissões, além da proposição de substituição dos mesmos em caso de vaga<sup>111</sup>.

O Governador também pode indicar à Mesa um Líder de Governo, havendo ainda as Lideranças da Maioria e da Minoria, compostas pelo maior número de membros e pelo número imediatamente inferior de deputados coligados que expresse opinião oposta à da Maioria em relação ao Governo, respectivamente. A esses grupos aplicam-se os mesmos dispositivos referentes às lideranças de Bancada e Bloco Parlamentar. Além disso, é garantido assessoramento técnico-legislativo às lideranças da Maioria e da Minoria<sup>112</sup>, o que as municia de um recurso informacional importante, na medida em que diminui a assimetria informacional entre os membros da Casa.

---

<sup>108</sup>Por ocasião da instalação de Legislatura, quando ainda não se havia realizado eleição para a Mesa, momento em que o RI prevê que o membro mais idoso da Casa deverá assumir esse cargo.

<sup>109</sup>Art. 71, parágrafo 5º.

<sup>110</sup>Art. 67

<sup>111</sup> Como será visto a seguir, o RI não permite que a vaga seja determinada pelo partido, bancada ou bloco, com a intenção de realocar deputados de acordo com as matérias a serem discutidas e votadas.

<sup>112</sup>Art. 94, parágrafo 2º.

Essas lideranças compõem o Colégio de Líderes e suas deliberações requerem maioria absoluta, exceto em caso de alteração de procedimento específico de tramitação de matéria, em que se requer a subscrição da totalidade de seus membros, estando vedadas alterações relativas a essencialidades do processo legislativo. É preciso dizer que, apesar da centralidade dos Líderes no que se refere ao processo legislativo, sua atuação é limitada por algumas regras, especificamente aquelas que vedam a ocupação de cargos na Mesa pelos líderes de Bancadas ou Blocos Parlamentares e a suspensão das atribuições dos líderes de bancadas quando coligados em Blocos Parlamentares. Além disso, os membros da Mesa não podem ser indicados líderes de Bancada ou Bloco, nem atuar como membros de comissão permanente, especial e de inquérito<sup>113</sup>, sendo facultada a participação de qualquer parlamentar, inclusive dos líderes, nas reuniões das Comissões, sendo que os não-membros possuem apenas direito a voz.

Tal configuração se aproxima da organização existente na Câmara dos Deputados. Também naquela Casa somente podem compor o Colégio de Líderes apenas os partidos que formarem bancadas, ou seja, que possuam representação mínima de cinco deputados, havendo ainda a instituição da regra da maioria como procedimento decisório. No plano federal há, como na ALMG, a possibilidade de que o Executivo designe um Líder de Governo, responsável, segundo Inácio (2007), por propiciar ao governo “ganhos informacionais significativos” e reduzir “os custos de coordenação das ações do governo na arena parlamentar por meio da negociação com os líderes partidários” (INÁCIO, 2007, 204). Segundo a autora, a estrutura do Colégio de Líderes e a concentração de poderes nessa instância lançam as bases para a configuração de um cartel legislativo<sup>114</sup> na Câmara dos Deputados, que tem como efeito a neutralização da influenciadas demais instâncias na produção legislativa (INÁCIO, 2007, 204).

Apesar da estrutura das duas Casas (ALMG e Câmara dos Deputados) ser semelhante no que se refere ao Colégio de Líderes, não é possível afirmar que na ALMG essa instância neutraliza a atuação das demais, uma vez que ali cinquenta por cento das proposições legislativas têm regime de tramitação apenas nas Comissões, uma vez que dizem respeito a

---

<sup>113</sup>Art. 78.

<sup>114</sup>O conceito de cartel legislativo foi introduzido por Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003). Segundo os autores pode-se identificar a formação de um cartel legislativo quando os partidos de uma determinada coalizão possuem grande influência no estabelecimento da pauta, nas votações relativas a procedimentos e nos resultados do processo legislativo.

projetos de utilidade pública. Nesse sentido, ainda que haja instâncias de centralização de poder como a Mesa Diretora e o Colégio de Líderes, pode-se perceber que na ALMG há recursos disponíveis aos deputados para atuação individual que pode, inclusive, ser exercida fora do plenário.

Além dos atores citados acima, é possível perceber que também são reservados recursos importantes às representações partidárias: em diversos dispositivos do regimento da ALMG explicita-se o peso atribuído aos partidos, explicitado pela adoção da regra da proporcionalidade partidária na composição da Mesa<sup>115</sup> e pelo reforço da necessidade da vinculação partidária, uma vez que os parlamentares que se desvincularem de seus partidos perdem o direito de ocupar cargos destinados à sua Bancada<sup>116</sup>, guardada a exceção para aqueles que são membros da Mesa, e a impossibilidade de que deputados sem filiação partidária candidatem-se a eleição para a Mesa ou sejam designados membros de comissão<sup>117</sup>. A atribuição de um papel central às representações partidárias também se verifica na Câmara dos Deputados. Inácio (2007) afirma que

(...) um traço distintivo da estrutura da Câmara tem sido o de conferir bases institucionais à atuação das lideranças partidárias enquanto agentes centrais na arena parlamentar. As regras de organização interna asseguram recursos e posições estratégicos aos partidos na condução do processo legislativo, a partir de uma ampla delegação de funções parlamentares aos líderes partidários. Como os cargos, os recursos e os direitos parlamentares são distribuídos de acordo com o princípio da proporcionalidade partidária, os líderes dos grandes partidos ocupam as principais posições dentro da estrutura de autoridade da Casa (INÁCIO, 2007, 202).

Como visto, exercer posições de liderança ou ocupar cargos na Mesa são fatores importantes no que se refere à posse de recursos que favorecem ou constroem a atuação parlamentar. Resta, pois, verificar se esses recursos estão disponíveis às mulheres, analisando a composição das instâncias descritas tendo em mente não apenas o princípio da proporcionalidade partidária e a variável partido, mas também a dimensão de gênero. As tabelas a seguir apresentam a composição das lideranças por gênero nas 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> Legislaturas, considerando todos os deputados/as que assumiram cargos de liderança ou vice-liderança.

---

<sup>115</sup>Art. 8º, parágrafo 1º

<sup>116</sup>Art. 48

<sup>117</sup>Art. 49

TABELA 1  
Composição das Lideranças por Sexo na 14ª Legislatura

Liderança	1999		2000		2001		2002	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Governo	1	3	1	6	-	5	-	5
Maioria	-	1	-	1	-	1	-	1
Minoria	-	1	-	1	-	1	-	1
PDT	-	3	-	2	-	3	-	2
PFL	-	2	-	2	-	2	-	2
PL	-	4	-	4	-	2	-	2
PMDB*	-	3	-	3	-	4	..	..
PPS*	-	2	-	2	-	2	..	..
PPB	-	2	-	2	-	2	-	1
PSDB	-	4	-	3	-	5	-	2
PSD*	-	2	-	2	-	2	..	..
PSB	1	2	1	1	1	2	1	1
PT	-	2	1	1	-	2	-	2
PTB	-	2	-	2	-	2	-	2
Bloco Parlamentar PMDB/PPS/PSD**	..	..	..	..	..	..	-	3

(\*) Partidos agregados em Bloco Parlamentar.

(\*\*) Bloco Parlamentar formado em 2002.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008.

TABELA 2  
Composição das Lideranças por Sexo na 15ª Legislatura

Liderança	2003		2004		2005		2006	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Governo	-	4	-	4	-	4	-	4
Maioria	-	1	-	1	-	1	-	1
Minoria	-	1	-	1	-	1	-	1
Bloco Parlamentar PSDB/PDT/PPS/PRTB/PSB/PV	-	4	..	..	..	..	..	..
Bloco Parlamentar PFL/PPB	-	3	..	..	..	..	..	..
Bloco Parlamentar PT/PC do B	2	1	1	2	1	2	1	2
Bloco Parlamentar PSDB/PDT/PTB/PPS/PSB	..	..	2	2	2	2	..	..
Bloco Parlamentar PSDB/PDT/PTB/PHS/PSC	..	..	..	..	..	..	2	2
PMDB	-	2	-	2	-	2	-	2
PL*	-	2	-	2	-	2	..	..
PTB*	-	2	..	..	..	..	..	..
PFL*	..	..	-	2	-	2	-	2
PP*	..	..	-	2	-	2	-	2
PPS*	..	..	..	..	..	..	-	2

(\*) Partidos agregados em Bloco Parlamentar.

(\*\*) Bloco Parlamentar formado em 2002.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008.

Como se vê, as mulheres não ocuparam, em nenhuma das legislaturas analisadas, as lideranças ou vice-lideranças do Governo, da Maioria, da Minoria. Tendo em vista que na 14ª Legislatura havia apenas cinco parlamentares mulheres, duas do PT, duas do PSDB e uma do PSB, pode-se constatar que apenas o PSB tem como liderança uma mulher, nos quatro anos dessa legislatura. Com relação à 15ª Legislatura, em que o número de deputadas passa para onze, cinco do PT, cinco filiadas ao PSDB e uma ao PC do B, percebe-se que, nesses partidos ou nos blocos parlamentares de que os mesmos fizeram parte, houve, em todos os anos da legislatura em questão, mulheres em posições de liderança. Assim, pode-se afirmar que o incremento no número de deputadas foi acompanhado de um aumento do número de mulheres em posições de liderança, considerando-se o período citado. Levando em conta a dimensão partidária, pode-se dizer que há uma relação entre a localização do partido no espectro partidário-ideológico<sup>118</sup> e a presença de mulheres em posições de liderança, uma vez que apenas partidos de esquerda (PT, PSB e PC do B) e centro (PSDB) reservaram às mulheres a possibilidade de ocuparem tais posições.

#### **4.3.2. Comissões**

Na literatura sobre processo legislativo, as Comissões se apresentam como importante arena no que se refere à produção legal, ainda que em algumas configurações, como a Câmara dos Deputados, seu papel possa ser minimizado a partir de mecanismos institucionais, como dito anteriormente. Limongi (1994) afirma que, de acordo com a abordagem neo-institucionalista, tanto o modelo distributivista quanto a perspectiva informacional consideram tais arenas como decisivas no que se refere ao resultado político, seja esse voltado a interesses clientelistas, como no primeiro modelo, ou ao acúmulo de recursos informacionais, como defendem os institucionalistas informacionais.

Para os distributivistas, o processo de designação dos membros do parlamento para as comissões e os poderes a elas garantidos são muito importantes, uma vez que é em tais instâncias que o processo legislativo se inicia, através da discussão e análise das matérias na pauta, havendo ainda proposições a respeito das quais as comissões têm poder conclusivo,

---

<sup>118</sup>Conforme classificação desenvolvida por Carreirão (2006).

como nos projetos de utilidade pública. Além disso, segundo esses autores, a participação nas comissões, segundo o distributivismo, é orientada pelo cálculo eleitoral dos parlamentares, ou seja, os representantes optam pela participação nas comissões que lhes garantirão mais votos, que são aquelas áreas que mais se aproximam dos interesses de seus eleitores. Esses autores ainda afirmam que esse arranjo garante a estabilidade dos resultados de caráter particularista.

Em síntese, os distributivistas defendem que

(...) congressistas querem se reeleger e para isso precisam contentar suas clientelas. A organização interna do congresso [norte-americano] propicia o atendimento deste interesse: as comissões têm monopólio de proposição em sua jurisdição. Evitando a instabilidade inerente às maiorias em situações conflituosas, poderes legislativos especiais são transferidos às comissões, de tal sorte que tais barganhas são consumadas no interior dessas e não em plenário (LIMONGI, 1994, 19).

Já a perspectiva informacional, diferentemente da matriz distributivista, considera as comissões como órgãos capazes de diminuir a incerteza inerente ao processo legislativo, vinculada à assimetria informacional, à medida que potencializam os ganhos relativos à especialização referida à divisão das matérias em áreas temáticas e que fomenta a troca de informação entre os parlamentares. Ademais, há um ganho qualitativo no que se refere às decisões uma vez que essas se beneficiam da especialização, garantindo políticas públicas melhores e mais adequadas. Resta saber, pois, qual dessas perspectivas se apresenta como mais adequada para se entender o processo legislativo na ALMG.

Para tanto, serão descritas as etapas do processo legislativo que dizem respeito às comissões e os poderes alocados a essas arenas. Na Assembléia, esses órgãos possuem papel relevante no processo legislativo, iniciando a tramitação através da análise da matéria e emissão de parecer<sup>119</sup>. Sua composição também deve obedecer, sempre que possível, à exigência da proporcionalidade partidária<sup>120</sup>, e os membros dessas são designados pelo Presidente da Assembléia, a partir de indicação dos líderes de Bancadas ou Blocos. As comissões permanentes são compostas por cinco membros, com exceção para as comissões de Administração Pública, Fiscalização Financeira e Orçamentária e Constituição e Justiça, compostas por sete membros. Cada parlamentar pode fazer parte de até duas comissões como membro efetivo e o presidente e o vice-presidente são eleitos a cada biênio pelos membros

---

<sup>119</sup> Para uma discussão do papel das comissões e sua centralidade no processo legislativo, em específico, no Congresso norte-americano, ver Limongi, 1994.

<sup>120</sup> O Art. 98, parágrafo 1º indica que a representação partidária se dá a partir do quociente partidário obtido “pela divisão do número de Deputados pelo número de membros de cada comissão, e do número de Deputados de cada Bancada ou Bloco Parlamentar pelo quociente assim obtido, indicando o inteiro do quociente final”.

que compõem a comissão e ambos têm direito a voto. Ademais, a participação nas Comissões está aberta aos não-membros, mas esses não têm direito a voto.

Novamente, pode-se afirmar que tais dispositivos se assemelham àqueles que organizam o funcionamento da Câmara dos Deputados. Analisando seus efeitos no processo decisório, Inácio (op.cit.) afirma que

As regras de eleição da presidência das comissões revelam o peso do partido na seleção das lideranças nessa instância: na prática, a distribuição das vagas nas comissões de acordo com a regra da proporcionalidade partidária assegura ao partido a presidência das comissões que lhe couber (INÁCIO, 2007, 205)

Importante citar que, uma vez designados os deputados para compor as Comissões, a vacância nas mesmas só ocorre por renúncia, perda do lugar (ocorrida pela ausência por cinco sessões ordinárias consecutivas ou dez alternadas), falecimento, posse em cargos no Executivo ou desfiliação partidária. Nesse sentido, o parlamentar que apresentar posições divergentes daquela sustentada por sua legenda não pode ser substituído, o que garante recursos aos parlamentares para atuarem de forma individual<sup>121</sup>. Na Câmara dos Deputados, por sua vez, o líder possui a prerrogativa de substituir os representantes das bancadas nas comissões, a qualquer tempo, o que garante maior controle pelos partidos das decisões tomadas nessas instâncias (INÁCIO, 2007, 212).

Cabe às comissões, segundo o RI, discutir e votar algumas proposições em turno único, sem apreciação do Plenário, mais especificamente os projetos de lei relativos à declaração de utilidade pública<sup>122</sup> e denominação de próprios públicos (ruas, rodovias, escolas etc.); projetos de resolução que tratem de subvenções e requerimentos escritos que solicitem providência a órgão da Administração Pública e manifestação de pesar por falecimento, apoio, e congratulações, repúdio ou protesto<sup>123</sup>.

Além disso, as comissões têm a tarefa de iniciar o processo legislativo; emitir parecer sobre matérias submetidas a seu exame; convocar autoridades para prestar depoimento e informação, receber petição e representação de qualquer cidadão contra ato ou omissão de entidades públicas; realizar audiências públicas, realizar inquérito, fiscalizar os atos da

---

<sup>121</sup>Art. 116

<sup>122</sup>Como veremos no próximo capítulo, o percentual de proposições relativas à utilidade pública dizem respeito a 50% do total de proposições apresentadas por parlamentares dos sexos feminino e masculino.

<sup>123</sup>Art. 103

administração pública, inclusive através de acompanhamento financeiro, contábil, orçamentário e patrimonial; propor a sustação de atos normativos do Executivo que ultrapassem o limite de suas competências; realizar estudos no âmbito de sua área temática, podendo esses assumir a forma de seminários, fóruns ou conferências<sup>124</sup>. Por fim, é assegurada às Comissões a assessoria técnico-legislativa em suas áreas de competência, podendo o relator ou Presidente requerer elaboração de nota técnica<sup>125</sup>.

O parecer emitido pelas comissões tem caráter opinativo<sup>126</sup>, concluindo pela aprovação ou rejeição da matéria em questão. O prazo para sua apresentação é de vinte dias se relativo a projeto e de 10 dias se referente a requerimento, emenda, mensagem, ofício e recurso<sup>127</sup>. Esse prazo pode ser prorrogado por dois dias e essa renovação pode ser reiterada, a cada dois dias. Esgotado o prazo das comissões, o presidente da Assembleia solicitará a inclusão da proposição na ordem do dia e essa deverá ser apreciada em uma das reuniões dos 5 dias úteis seguintes<sup>128</sup>.

As comissões permanentes são: (1) de Administração Pública; (2) de Assuntos Municipais e Regionalização; (3) de Constituição e Justiça; (4) de Defesa do Consumidor e do Contribuinte; (5) de Direitos Humanos; (6) de Educação, Ciência, Tecnologia e Informática; (7) e Fiscalização Financeira e Orçamentária; (8) de Meio Ambiente e Recursos Naturais; (9) de Política Agropecuária e Agroindustrial; (10) de Redação; de Saúde; (11) de Transporte, Comunicação e Obras Públicas; (12) de Turismo, Indústria, Comércio e Cooperativismo; (13) do Trabalho, da Previdência e da Ação Social; (14) de Segurança Pública; (15) de Participação Popular; (16) de Cultura<sup>129</sup>.

Há ainda as Comissões Temporárias, que podem ser especiais (aquelas criadas com o objetivo de emissão de parecer sobre: proposta de emenda à Constituição Estadual, veto a proposição de lei, escolha dos Conselheiros do Tribunal de Contas, instauração de processo por crime de responsabilidade e estudar matéria ou desincumbir-se de missão atribuída pelo Plenário)<sup>130</sup>, de inquérito e de representação (que têm a função de representar a ALMG em eventos como

---

<sup>124</sup>Art. 100

<sup>125</sup>Arts. 149 e 150

<sup>126</sup>Art. 144

<sup>127</sup>Art. 134

<sup>128</sup>Arts. 137, 41 e 142

<sup>129</sup>Art. 101

<sup>130</sup>Art. 111



congressos e seminários). Diferentemente do que ocorre na Câmara dos Deputados em que a composição das comissões temporárias é definida por seus proponentes, na ALMG elas são compostas por cinco membros, salvo as comissões de inquérito e as comissões especiais instauradas para apuração de crime de responsabilidade envolvendo parlamentar.

A partir do exposto, dois elementos devem ser considerados para que o papel das comissões seja entendido em relação à atuação dos parlamentares, em especial no que se refere à atuação das mulheres eleitas. O primeiro deles diz respeito às proposições tramitadas de forma conclusiva nas comissões, especificamente, as proposições de utilidade pública, que correspondem, nas duas legislaturas analisadas, à metade do total de proposições apresentadas pelos parlamentares dos sexos masculino e feminino. Tal fato pode indicar o caráter distributivo da atuação parlamentar, se se considerar que, através do recurso a esse procedimento um grande volume da atividade parlamentar não passa pelo plenário, e que as proposições em questão se referem a um mecanismo que possibilita a transferência de recursos do Estado para organizações privadas, ainda que sem fins lucrativos<sup>131</sup>, na maioria das vezes situadas nas bases eleitorais dos parlamentares.

O segundo aspecto diz respeito à composição das comissões, baseada no princípio da proporcionalidade partidária e a adoção da regra da maioria como procedimento decisório. Tais mecanismos, somados ao pequeno número de mulheres presentes na ALMG, historicamente e em especial nas duas últimas legislaturas, são desfavoráveis à atuação das mulheres, dispersas entre as comissões e ausentes de algumas delas, inclusive de comissões de áreas temáticas tão cara aos movimentos feministas<sup>132</sup>, como a de Saúde, o que pode ser constatado a partir da análise da Tabela 3. Também a partir dos dados citados, pode-se notar que as comissões com maior número de mulheres são as de Defesa do Consumidor e Trabalho, Previdência e Ação Social, o que pode indicar o reforço da atuação das mulheres como “cuidadoras”.

---

<sup>131</sup> Segundo a lei estadual nº12.972/1998, regulamenta o reconhecimento de entidades como “de utilidade pública”. Para tanto, é preciso que essas sejam entidades sem fins lucrativos que funcionem há pelo menos dois anos e que cujos diretores não sejam remunerados e sejam pessoas idôneas”.

<sup>132</sup> Para um histórico do movimento feminista brasileiro e suas principais demandas e conquistas, ver Pinto (2001).

TABELA 3  
Composição das Comissões Permanentes por Sexo nas 14ª e 15ª Legislaturas

Comissões Permanentes	14ª legislatura				15ª legislatura			
	1º biênio		2º biênio		1º biênio		2º biênio	
	F	M	F	M	F	M	F	M
Administração	1	13	-	14	1	13	1	13
Ass. Municipais e Regionalização	-	10	-	10	1	9	2	8
Constituição e Justiça	1	13	-	14	-	14	1	13
Defesa do Consumidor	2	8	1	9	4	6	1	9
Direitos Humanos	2	8	2	8	1	9	1	9
Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia	1	9	-	10	2	8	1	9
Cultura*	..	..	..	..	..	..	3	7
Fiscalização Financeira e Orçamentária	-	14	-	14	-	14	1	13
Meio Ambiente e Recursos Naturais	2	8	1	9	1	9	1	9
Participação Popular	..	..	..	..	2	8	1	9
Política Agropecuária e Agroindustrial	1	9	-	10	2	8	1	9
Redação	1	9	1	9	1	9	2	8
Saúde	-	10	-	10	-	10	-	10
Segurança Pública*	..	..	..	..	-	10	1	9
Trabalho, Previdência e Ação Social	-	10	2	8	3	7	3	7
Transporte, Comunicação e Obras Públicas	-	10	-	10	1	9	-	10
Turismo, Indústria e Comércio	1	9	2	8	1	9	3	7

(\*) Comissões criadas na 15ª legislatura.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008.

#### 4.3.3. Processo Legislativo

O processo legislativo é composto pela tramitação de iniciativas legislativas, tais como (1) projeto de lei ordinária, cuja tramitação ocorre em dois turnos no plenário, exceto aquele que versa sobre data comemorativa ou homenagem cívica, cuja tramitação se dá em turno único no plenário; (2) projeto de lei complementar, que se refere a leis orgânicas, estatutárias ou equivalente a códigos<sup>133</sup>; (3) projeto de resolução<sup>134</sup>, que visa a regulação de matérias de competência privativa da ALMG; ; (4) leis delegadas<sup>135</sup>, elaboradas pelo governador por autorização da ALMG, que dizem respeito à organização do Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e ao plano plurianual; (5) representação popular contra ato ou omissão de autoridade ou entidade públicas; e de recursos procedimentais, que visam influenciar a tramitação das iniciativas legislativas, como (6) veto a proposição de lei, com tramitação semelhante à do projeto de lei ordinária<sup>136</sup> (7) emenda<sup>137</sup>, que pode ser aditiva (quando se

<sup>133</sup>Art. 192 e 193

<sup>134</sup>Art. 194 a 199

<sup>135</sup>Art 224

<sup>136</sup>Art. 222

acrescenta outra proposição), modificativa (quando altera dispositivo sem modificações substantivas), substitutiva (quando substitui dispositivo ou proposição, caso em que a projeto passa a se chamar substitutivo) e supressiva (quando exclui dispositivo); (8) requerimento, que tramita em turno único e são submetidos apenas a votação<sup>138</sup>; (9) proposta de emenda à Constituição; (10) mensagem ou instrumento assemelhado<sup>139</sup>. Os projetos tramitam em dois turnos, salvo as exceções já apontadas, referentes à declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos. Na tabela a abaixo, é possível ver o volume de proposições apresentadas, segundo a classificação acima.

TABELA 4

Percentual de proposições apresentadas nas 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> Legislaturas por tipo de proposição

Tipo de Proposição	Total	
	Freq.	%
Iniciativas Legislativas		
Lei ordinária	6171	31,8
Lei complementar	148	0,8
Resolução	157	0,8
Representação popular	5	0,0
Recursos Procedimentais		
Requerimento numerado	10786	55,5
Requerimento sem número	1506	7,8
Proposta de emenda à Constituição	198	1,0
Mensagem	341	1,7
Veto a projeto de lei	124	0,6
<b>Total</b>	<b>19436</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008.

<sup>137</sup> Art. 225

<sup>138</sup> Art. 229 a 234

<sup>139</sup> Art. 170

TABELA 5

Percentual de proposições apresentadas na 14ª Legislatura por tipo de proposição

Tipo de Proposição	14ª Legislatura							
	1999		2000		2001		2002	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
<b>Iniciativas Legislativas</b>								
Lei ordinária	771	35,6	553	33,8	576	27,5	574	43,4
Lei complementar	21	1,0	12	0,7	16	0,8	6	0,4
Resolução	14	0,6	6	0,4	14	0,7	6	0,4
Representação popular	1	0,0	2	0,1	0	0,0	0	0,0
<b>Recursos Procedimentais</b>								
Requerimento numerado	1040	48,0	812	49,6	1216	58,2	570	43,0
Requerimento sem número	224	10,3	183	11,2	197	9,4	117	8,9
Proposta de emenda à Constituição	31	1,4	17	1,0	31	1,4	15	1,2
Mensagem	67	3,1	51	3,2	41	2,0	30	2,3
Veto a projeto de lei	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	0,4
<b>Total</b>	<b>2169</b>	<b>100,0</b>	<b>1636</b>	<b>100,0</b>	<b>2091</b>	<b>100,0</b>	<b>1324</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008.

TABELA 6

Percentual de proposições apresentadas na 15ª Legislatura por tipo de proposição

Tipo de Proposição	15ª Legislatura							
	2003		2004		2005		2006	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
<b>Iniciativas Legislativas</b>								
Lei ordinária	1320	33,6	662	24,1	862	27,2	853	36,1
Lei complementar	49	1,2	9	0,3	19	0,6	16	0,7
Resolução	25	0,6	19	0,7	25	0,8	48	2,0
Representação popular	1	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0
<b>Recursos Procedimentais</b>								
Requerimento numerado	2150	54,7	1795	65,4	2006	63,2	1197	50,7
Requerimento sem número	266	6,8	170	6,2	200	6,3	149	6,3
Proposta de emenda à Constituição	66	1,7	21	0,8	7	0,2	10	0,4
Mensagem	11	0,3	40	1,4	33	1,0	68	2,9
Veto a projeto de lei	45	1,1	30	1,1	22	0,7	21	0,9
<b>Total</b>	<b>3933</b>	<b>100,0</b>	<b>2746</b>	<b>100,0</b>	<b>3174</b>	<b>100,0</b>	<b>2363</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008.

Como se vê, o volume de requerimentos e de proposições relativas à legislação ordinária se destaca dentre o total de proposições apresentadas. Importante destacar que o requerimento se refere a solicitações encaminhadas à Mesa ou às Comissões, por parlamentares ou Comissões, relativas a matérias ou à ordem do dia, enquanto as proposições de leis ordinárias dizem respeito à implementação de políticas públicas, possuindo, portanto, maior impacto na população em geral.

Há ainda projetos que estão sujeitos a procedimentos especiais, como a proposta de emenda à Constituição Estadual<sup>140</sup>, projetos de lei do Plano Plurianual, Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e de Crédito Adicional<sup>141</sup> e o projeto de iniciativa do Governador com solicitação de urgência<sup>142</sup>; matérias de natureza periódica, como projetos de fixação de remuneração de deputados, governador, vice-governador e secretário de Estado<sup>143</sup>.

No decorrer do processo legislativo, o deputado tem direito à palavra e a inscrição para dele fazer uso pode ser feita individualmente ou por intermédio do líder<sup>144</sup>. Quando houver mais de um parlamentar inscrito, terão preferência: o autor da proposição, o relator, o autor de voto vencido ou em separado, o autor de emenda e um deputado de cada partido ou bloco, alternadamente<sup>145</sup>. Cada orador inscrito possui seis minutos para se manifestar, no caso de proposta de emenda à Constituição, projeto e veto, e dez minutos, quando se tratar no caso de parecer e matéria devolvida ao exame do plenário<sup>146</sup>.

Após a apresentação da proposição, seguem-se a discussão e votação da matéria. Apenas as matérias que constam da ordem do dia, definida pela Mesa, serão discutidas e, com exceção de projetos de lei complementar, as matérias só poderão constar na pauta para discussão em até seis reuniões, não incluídas nesse cálculo as reuniões que não forem abertas por falta de quorum<sup>147</sup>. O adiamento da discussão pode ser solicitado por deputado, a requerimento sujeito a deliberação no plenário. A discussão é encerrada pela ausência de oradores, por decurso dos prazos estabelecidos pelo RI ou por deliberação do Plenário<sup>148</sup>.

Ao encerramento da discussão, segue-se a votação, que só será interrompida por ausência de quorum, por votação de requerimento para prorrogação da reunião e se houver terminado o horário da reunião ou de sua prorrogação<sup>149</sup>. O líder tem preferência para fazer uso da palavra, quando do encaminhamento de votação. A proposição é votada integralmente, com exceção

---

<sup>140</sup> Art. 200

<sup>141</sup> Art. 204

<sup>142</sup> Art. 208

<sup>143</sup> Art. 212

<sup>144</sup> Art. 156

<sup>145</sup> Art. 158

<sup>146</sup> Art. 246

<sup>147</sup> Art. 241 a 244

<sup>148</sup> Art. 248

<sup>149</sup> Art. 249

das emendas, que serão votadas em grupos conforme tenham recebido parecer favorável ou contrário das comissões que as examinaram, sendo permitido o destaque<sup>150</sup>,<sup>151</sup>. A votação pode ser simbólica<sup>152</sup>, nominal (quando são exigidos os quoruns de maioria absoluta, 2/3 ou 3/5<sup>153</sup>) ou secreta<sup>154</sup>. O processo simbólico será adotado em todas as votações, exceto quando for aprovado requerimento solicitando outro procedimento ou segunda disposição regimental. Também o adiamento da votação pode ser solicitado a requerimento sujeito a deliberação no plenário.

Outro recurso disponível aos parlamentares na fase da votação é o destaque, solicitação para que seja votado em separado projeto substitutivo ou emenda. Segundo o RI, cada bancada pode solicitar destaques até o limite de um décimo do número de artigos da proposição e um décimo do número de emendas, assegurando-se o mínimo de um destaque por representação partidária<sup>155</sup>. Inácio (2007) afirma que o destaque “consiste numa das principais estratégias de bloqueio ou modificação das proposições”, uma vez que aumenta o número de votações de determinada matéria (INÁCIO, 2007, 220).

Após iniciada a tramitação, os projetos podem apresentar os seguintes *status*: (1) anexado, quando houver semelhança ou identidade com proposições tramitadas anteriormente<sup>156</sup>; (2) retirado pelo autor, que ocorre quando o autor da proposição desiste de sua apresentação, desde que essa desistência ocorra antes da declaração de recebimento do projeto pelo Presidente da Mesa<sup>157</sup>; (3) arquivado definitivamente, quando for concluída sua tramitação ou quando for considerado ilegal, inconstitucional ou antijurídica ou ainda quando tiver perdido o objeto<sup>158</sup>; (4) desarquivado a pedido do autor ou de outro deputado, que passará a ser considerado autor da proposição<sup>159</sup>; (5) rejeitado, quando houver parecer contrário de todas as Comissões a que tenha sido distribuído<sup>160</sup>; (6) prejudicado<sup>161</sup>, quando seu objetivo for idêntico

---

<sup>150</sup>Com relação aos projetos de lei ordinária, essas poderão ser emendadas em primeiro e no segundo turno. Nesse último só serão admitidas aquelas emendas propostas por acordo de lideranças. Ver art. 189.

<sup>151</sup>Art. 249, parágrafo 2º

<sup>152</sup>Art. 259

<sup>153</sup>Art. 260

<sup>154</sup>Art. 261

<sup>155</sup>Art. 282

<sup>156</sup>Art. 173, parágrafo 2º

<sup>157</sup>Art. 174, parágrafo 5º

<sup>158</sup>Art. 180. Não serão arquivados: proposição de iniciativa popular, veto a proposição de lei e projeto de iniciativa do Executivo.

<sup>159</sup>Art. 180, parágrafo 2º

<sup>160</sup>Art. 191

<sup>161</sup>Art. 284

ao de outra aprovada ou rejeitada na mesma sessão legislativa, quando for semelhante a outra proposição considerada inconstitucional, quando for incompatível com o substitutivo aprovado; (7) sobrestado, situação em que há suspensão momentânea do processo de tramitação; (8) transformado em norma jurídica, quando aprovado o projeto ou seu substituto.

Adota-se o regime de urgência para a votação de proposições por solicitação do Governador do Estado ou através de requerimento de deputado, só podendo ser tramitadas quatro proposições em regime de urgência simultaneamente. A preferência para discussão e votação obedece à seguinte ordem: proposta de emenda à Constituição, projeto de lei do PMDI, projeto de lei do plano plurianual, projeto de lei de diretrizes orçamentárias, projeto de lei do orçamento e abertura de crédito, projeto sob regime de urgência, veto e matéria impugnada, projeto de resolução, projeto de lei complementar, projeto de lei orgânica, estatutária ou equivalente a código e projeto de lei ordinária<sup>162</sup>. Está vedado o pedido de urgência para proposições que exigem quorum especial. O regime de urgência se apresenta como importante recurso, uma vez que tal regime de tramitação suspende a necessidade de prévia publicação de pareceres e de proposições acessórias, como as emendas, e reduz à metade os prazos regimentais.

Por fim, são contemplados no RI mecanismos de fomento à participação da sociedade civil<sup>163</sup>, como a iniciativa popular de lei; as representações populares contra ato ou omissão de autoridade ou entidade públicas; as audiências públicas, realizadas pelas comissões e eventos institucionais promovidos por iniciativa da Mesa, como seminários legislativos e fóruns técnicos.

A partir do exposto, pode-se afirmar que, apesar da centralidade conferida às representações partidárias devido à adoção do princípio da proporcionalidade partidária em diversos dispositivos regimentais, estão previstos no RI da ALMG recursos à atuação de minorias partidárias e políticas: no caso das primeiras, a instituição da liderança da Minoria pode ser considerada central; no caso das segundas, mais relevantes para a análise desenvolvida, pode-se afirmar que mecanismos como requerimentos de destaque, votação nominal, adiamento de votação e discussão, solicitação de adoção do regime de urgência facultada a deputados individuais e a impossibilidade dos partidos substituírem deputados nas Comissões, de forma

---

<sup>162</sup>Art. 275

<sup>163</sup>Art. 288 a 297.

a controlar votações, podem ser considerados direitos facultados às minorias políticas e a deputados que desejem atuar de forma individual<sup>164</sup>.

Resta, pois, destacar, dentre os dispositivos regimentais apresentados aqueles que podem se apresentar como recursos disponíveis às mulheres, entendidas como minoria política, para influenciar o processo legislativo nas direções por elas desejadas. Serão considerados para efeito da análise empírica a ser desenvolvida no capítulo seguinte duas variáveis relevantes no que se refere aos dispositivos regimentais: o regime de urgência, importante recurso uma vez que garante a diminuição dos prazos previstos para votação da proposição e que diminui a possibilidade de emendamento; e o tempo decorrido entre a apresentação da proposição e sua situação final, aspecto que indica se determinada proposição sofreu ou não obstrução, o que pode estender ou minimizar esse período. Essas variáveis se apresentam como formas de aproximação dos efeitos de dispositivos regimentais, considerados como relevantes para se entender a atuação dos parlamentares e os resultados dela decorrentes.

Nesse sentido, às hipóteses anteriormente apresentadas acrescentam-se mais duas, relativas a aspectos endógenos ao processo legislativo, quais sejam: (4) Proposições apresentadas pelos parlamentares considerados de forma geral tramitando em regime de urgência têm maior chance de serem aprovadas que proposições apresentadas tramitando de forma convencional. (4a) Proposições apresentadas por mulheres tramitando em regime de urgência têm maior chance de serem aprovadas que proposições apresentadas por mulheres tramitando de forma convencional; (4b) Proposições tramitadas em regime de urgência possuem maior chance de serem aprovadas, porém, a chance de que as proposições apresentadas por mulheres tramitem em regime de urgência é menor, considerando-se as proposições apresentadas por homens, uma vez que a aprovação do requerimento solicitando tal regime depende da aprovação da Mesa; (5) Considerando o viés de gênero e a caracterização das mulheres como minoria política, o tempo decorrido entre a apresentação das proposições apresentadas por mulheres e seu status final é maior, considerando-se as proposições apresentadas por deputados do sexo masculino.

No capítulo seguinte, essas hipóteses serão testadas e seu potencial explicativo no que se refere ao comportamento legislativo e ao resultado das proposições de parlamentares dos

---

<sup>164</sup>É possível inclusive afirmar que na ALMG a margem para a atuação individual dos parlamentares é maior que na Câmara dos Deputados. Ver: Inácio (2007) para análise mais detalhada do RI da Câmara dos Deputados.



sexos masculino e feminino será verificado, tendo em mente o quadro teórico apresentado no primeiro capítulo e o referencial analítico desenvolvido nessas seções.

## **5 MULHERES E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: UMA ANÁLISE DA ALMG (1999-2006)**

Nos capítulos anteriores foram apresentados os referenciais teóricos e analíticos que subsidiaram a investigação empírica realizada no presente capítulo. Nesse sentido, vale retomar os pressupostos que orientaram a construção do objeto empírico dessa dissertação, além das variáveis a serem consideradas na análise, de forma a explicitar a estrutura da análise desenvolvida nas seções seguintes.

No segundo capítulo, afirmou-se que a análise apresentada nessa dissertação se orienta está por dois pressupostos, relativos à presença de mulheres nas instituições políticas formais e, mais especificamente, nos Parlamentos, considerando-se então que (1) tal fato traz a possibilidade de que a presença de mulheres implique em alterações na agenda e no debate políticos e que (2) a presença das mulheres nos espaços de tomada de decisão diz respeito a uma questão de justiça e de garantia de igualdade política.

Como discutido anteriormente, o segundo pressuposto pode ser tomado como premissa dessa dissertação, na medida em que relaciona a presença das mulheres nos Legislativos, órgãos deliberativos e responsáveis por formular as leis em uma democracia representativa, com uma questão de justiça, ou seja, com demandas justificadas pela inclusão desse grupo social nos espaços de poder e tomada de decisão. Já o primeiro pressuposto pode ser tomado como uma hipótese abrangente, que estabelece uma (possível) relação entre presença de mulheres e alterações na agenda e no conteúdo do debate político, relacionada especificamente às fases iniciais do processo legislativo.

Partindo desses pressupostos (ou melhor, dessa premissa e da hipótese desenvolvida tendo como referência a revisão da literatura apresentada nos capítulos anteriores), fez-se necessário incorporar a análise outras dimensões, relacionadas às hipóteses apresentadas no capítulo anterior, relacionadas: (1) às características dos (as) parlamentares ou dos (as) responsáveis pela deliberação que pode afetar tanto a iniciativa legislativa quanto o sucesso das proposições apresentadas; (2) ao processo legislativo ou às regras que o organizam, elemento importante para se compreender o sucesso das proposições, ou seja, os fatores que influenciam sua aprovação.

Nesse sentido, a análise realizada se volta tanto ao momento inicial do processo legislativo, relacionado à apresentação de proposições e a definição da agenda legislativa, quanto ao momento final desse processo, referido à situação final dos projetos após sua tramitação, que pode indicar se tais iniciativas tiveram sucesso, marcado por sua aprovação, ou insucesso, definido por sua rejeição ou arquivamento definitivo, por exemplo. Tal enfoque contempla as hipóteses que tratam da relação entre a presença de mulheres e a emergência de novos temas na agenda legislativa (PHILLIPS, 1995, 1998, 2001 e YOUNG, 2002), quanto aquelas que relacionam o sucesso das proposições, seja este ligado a características dos parlamentares (BRATTON e BARNELLO, 2002; GREY, 2006; NORRIS e LOVENDUSKI, 2004) ou à organização do processo legislativo (BINDER, 1997 e INÁCIO, 2007).

Para a operacionalização desse desenho de pesquisa, foi realizada uma análise que teve como universo as proposições ordinárias apresentadas na 14ª e na 15ª Legislaturas da ALMG, compreendendo os anos de 1999 a 2006, o que resultou em um total de 6.171 casos, considerando-se as proposições apresentadas pelos poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e órgãos autônomos, como o Tribunal de Contas do Estado. Para efeito da análise proposta, serão consideradas apenas as proposições apresentadas pelo Legislativo, o que reduz o número de casos para 5.434. Pode-se perceber que há maior volume de proposições referidas à legislação ordinária com origem no poder Legislativo (cerca de 90% dentre o tal de projetos de lei ordinária), o que ocorre em virtude da inexistência, no Regimento Interno da ALMG, de dispositivos como Medidas Provisórias, o que faz com que o poder Executivo recorra à legislação ordinária para legislar.

A escolha pela análise das proposições de leis ordinárias se deu em virtude do maior impacto das mesmas na população em geral, uma vez que, se aprovadas, tais leis regulamentam o desenvolvimento de políticas públicas, programas sociais e atividades econômicas, possuindo grande abrangência. Ademais, esse tipo de proposição corresponde a 31,8% do total de proposições legislativas apresentadas, destacando-se dentre os demais tipos de proposição<sup>165</sup>. Tal volume também se relaciona à impossibilidade do poder Executivo apresentar Medidas Provisórias, tendo esse que recorrer às proposições de lei ordinária, como dito anteriormente.

---

<sup>165</sup> Ver Tabelas 4, 5 e 6, apresentadas no capítulo anterior.

Com relação às variáveis que compõem o banco de dados, sua seleção foi orientada especialmente pelas hipóteses apresentadas no terceiro capítulo, englobando, portanto, variáveis relativas ao (1) perfil dos (as) parlamentares, como sexo, ocupação, experiência política, filiação partidária quando da apresentação da proposição, localização do partido no espectro político-ideológico e participação em comissões permanentes, (2) ao processo legislativo, como natureza da matéria, turnos de tramitação, tempo de tramitação e situação final da proposição. Segue a descrição detalhada daquelas incorporadas à análise:

1. Natureza da matéria: agrupamento dos termos usados pela ALMG para indexação das proposições, segundo classificação de Araújo (2001, 184), em estudo sobre a Câmara Municipal de Belo Horizonte. A categorização desenvolvida pelo autor trata das funções das matérias (que trataremos nesse trabalho como temas) classificados da seguinte forma:

Orçamentário: “regulam o processo orçamentário – correspondendo aos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis anuais do orçamento, mais aquelas que se referem ao pedido de abertura de crédito suplementar ao orçamento aprovado.”

Econômico: “referentes a salários e tributação e aquelas que regulamentam as atividades econômicas em diferentes áreas – industrial, comercial, financeira, etc.”

Social: “compreendem as que se referem aos programas sociais strictu sensu em áreas como saúde, habitação, trabalho, etc., bem como as que regulam uma gama mais ampla de atividades sociais – tais como meio ambiente, justiça, profissões, direitos civis, etc.”

Político-institucional: “regulam a organização dos poderes, atribuição de função, organização do sistema eleitoral e partidário, etc.”

Administrativo: “se referem à criação ou extinção de cargos e órgãos públicos, definição de competências; composição e funcionamento de órgãos governamentais; fixação de efetivos da força militar ou policial; fixação de vencimentos e gratificações de funcionários públicos. Bem como doações ou alienações de bens públicos móveis e imóveis, anistia de dívidas, estabelecimento de fronteiras entre regiões e municípios, etc.”

Homenagens: “nomeiam monumentos e ruas, estabelecem feriados, dias nacionais, criam títulos honoríficos, etc.” Aqui foram incluídas também as proposições de utilidade pública, descartadas por Araújo (2001).

2. Regime de tramitação da proposição: classificado em normal e regime de urgência;
3. Situação final da proposição: que indica o parecer relativo à proposição naquela legislatura. Categorizado como: não aprovada, em tramitação e aprovada;
4. Tempo de tramitação: variável de escala contínua medida em meses;
5. Sexo: variável dicotômica. Variável indicadora: 0 = feminino e 1 = masculino;
6. Experiência política: (1) Nenhuma, se o parlamentar não havia exercido função pública anterior ao mandato de deputado estadual; (2) Executivo municipal – eletivo, que indica se o parlamentar já ocupou os cargos de prefeito ou vice-prefeito; (3) Executivo municipal, referente ao cargo de secretário municipal; (4) Legislativo municipal, que diz respeito ao cargo de vereador; (5) Executivo estadual, que inclui a assunção de secretaria estadual, direção de empresa estatal ou cargos de assessoria no Executivo; (6) executivo federal, que diz respeito a cargos de assessoria em Ministérios; (7) Legislativo federal, que indica se o parlamentar já havia sido deputado federal.
7. Senioridade: relativa ao número de legislaturas anteriores à atual para as quais o parlamentar já havia sido eleito;
8. Experiência profissional: classificada segundo as áreas Direito; Engenharia; Comunicação; Educação; Segurança Pública; Sacerdócio; Empresariado e Indústria; Saúde; Administração, Economia e Contabilidade; Agropecuária e Agronegócio; Comércio; Humanas; Outros (especificamente profissões de nível médio e ou técnico).
9. Posição do partido no espectro político-ideológico: agrupado segundo a classificação desenvolvida por Carreirão (2006, 143) para analisar o legislativo catarinense. Os partidos foram agrupados, então, em: direita (PP, PPB, PPR, PDS, PFL, PRN PDC, PL, PTB, PSC, PSP, PRP, PSL, PSD e PRONA), centro (PMDB e PSDB) e esquerda (PT, PDT, PPS, PCdoB, PSB, PV, PSTU, PCO E PMN). Segundo esse autor partidos como PST, PHS, PTC, PTdoB, PRTB, PSDC e PAN são indefinidos ideologicamente e as proposições apresentadas por parlamentares a eles filiados foram consideradas como *Missing data*<sup>166</sup>.
10. Participação em comissões permanentes: definição das comissões em que o parlamentar participou nas duas legislaturas.

---

<sup>166</sup> Importante ressaltar que no universo considerado para a análise, havia apenas um deputado filiado ao PRTB e nenhuma outra representação ligada a esses partidos.

A análise dos dados está dividida em duas seções, a saber: a primeira delas voltada a uma caracterização dos (as) parlamentares, segundo as variáveis experiência política, experiência profissional prévia e filiação partidária; a segunda foi subdividida em subseções: uma delas trata da relação entre a presença de mulheres no Legislativo e a formulação da agenda política, configurando-se como um esforço de compreensão dos temas apresentados pelos parlamentares e se esses são influenciados pelo sexo dos mesmos; enquanto a outra se volta à investigação do peso de cada uma das variáveis elencadas acima no tocante ao sucesso das proposições, ou seja, tem o objetivo de verificar os fatores que influenciam sua aprovação.

Essa organização se relaciona às hipóteses apresentadas no capítulo anterior, que envolvem tanto aspectos exteriores ou exógenos ao processo legislativo, considerados aqui como variáveis relativas ao perfil dos (as) parlamentares, como a relação entre: a filiação partidária das mulheres e a aprovação de proposições relacionadas a “interesses de mulheres”; as chances de aprovação da proposição e a experiência política dos parlamentares; o sucesso das proposições apresentadas por mulheres e a proporção entre homens e mulheres na Casa Legislativa; e variáveis relacionadas à organização do processo legislativo, com o objetivo de verificar quais os recursos procedimentais estão disponíveis às mulheres enquanto minoria política, considerando-se, portanto, o regime de urgência, importante recurso uma vez que garante a diminuição dos prazos previstos para votação da proposição e que diminui a possibilidade de emendamento; e o tempo decorrido entre a apresentação da proposição e sua situação final, que indica se há ou não tentativas de obstrução ou adiamento da discussão de determinada matéria.

## **5.1 Perfil dos (as) parlamentares**

No terceiro capítulo foram apresentadas algumas hipóteses extraídas de pesquisas que se voltaram à compreensão da relação entre a presença de mulheres no parlamento, ou seja, o número de mulheres eleitas, a definição da agenda legislativa e o sucesso das proposições apresentadas por mulheres ou relativas a temas “femininos”. Nesse sentido, Bratton e Barnello (2002) afirmam que análises sobre o comportamento legislativo de mulheres devem levar em conta, além da proporção entre homens e mulheres no parlamento, outras características dos legisladores que podem influenciar em sua atuação, como experiência

política e filiação partidária. Também Grey (2006) considera que é necessário considerar alguns fatores ao se analisar os efeitos da presença de mulheres no Legislativo, tais como a experiência política das mulheres e sua ideologia e a de seu partido.

Dessa forma, serão apresentadas nessa seção algumas características dos (as) legisladores (as) que podem influenciar seu comportamento legislativo, como experiência política, considerando a atuação dos parlamentares em cargos eletivos e em cargos de confiança, que denotam ampla capacidade de mobilização de recursos e a existência de uma rede relações importante, que também deve ser tida como um recurso político. Além disso, será considerada também a experiência prévia dos parlamentares no Legislativo estadual através da mensuração do número de legislaturas para as quais ele foi eleito, variável doravante denominada “senioridade”. A hipótese que informa a escolha dessas variáveis relaciona a experiência política do parlamentar à sua atuação no legislativo e considera que a possibilidade de que as proposições apresentadas sejam aprovadas pode ser influenciada pela experiência política do proponente, uma vez que, como se disse, essa indicaria a capacidade de mobilização de recursos a seu favor. Além disso, pode-se afirmar que quanto maior for a experiência política do (a) parlamentar, maior será seu conhecimento sobre os dispositivos regimentais da ALMG.

Assim, a Tabela 7 indica que a maioria das mulheres eleitas, considerando as duas legislaturas em questão, não possui experiência política prévia, enquanto a experiência política dos homens se concentra no poder Executivo municipal e estadual. Esse fator é relevante para se considerar não apenas o comportamento legislativo dos (as) parlamentares, mas a própria questão do acesso aos espaços de poder, marcada pela desigualdade entre homens e mulheres, como discutido nos capítulos anteriores. Nesse sentido, o reduzido número de mulheres eleitas se relaciona com a pouca ou nenhuma experiência política das mesmas, o que pode indicar que a política formal ainda é um espaço predominantemente masculino. Assim, o quadro apresentado para o Legislativo estadual reflete a desigualdade de gênero presente nas diversas esferas de poder e de tomada de decisão.

TABELA 7  
Experiência política dos (as) parlamentares segundo sexo e legislatura

Legislatura	Experiência política	Sexo		Total
		Feminino	Masculino	
14ª	Nenhuma	2	8	10
	Executivo Municipal	1	37	38
	Legislativo Municipal	-	1	1
	Executivo Estadual	1	21	22
	Executivo Federal	-	1	1
	Legislativo Federal	-	3	3
	Total	4	93	97
15ª	Nenhuma	4	16	20
	Executivo Municipal	3	46	49
	Legislativo Municipal	-	-	-
	Executivo Estadual	1	21	22
	Executivo Federal	1	1	2
	Legislativo Federal	-	1	1
	Total	9	106	115

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008.

Considerando-se então apenas a experiência prévia no legislativo estadual, ou seja, se o parlamentar já havia ocupado alguma cadeira na ALMG em legislaturas anteriores, tem-se a seguinte distribuição:



TABELA 8

Senioridade dos (as) parlamentares, segundo sexo e legislatura.

Legislatura	Senioridade	Sexo		Total
		Feminino	Masculino	
14 <sup>a</sup>	0	2	29	31
		40%	37,2%	37,3%
	1	1	22	23
		20%	28,2%	27,7%
	2	1	18	19
		20%	23,1%	22,9%
	3	1	6	7
		20%	7,7%	8,4%
	4	-	2	2
		0%	2,6%	2,4%
6	-	1	1	
	0%	1,30%	1,2%	
Total		5	78	83
		100%	100%	100%
15 <sup>a</sup>	0	7	29	36
		63,6%	36,3%	39,6%
	1	1	17	18
		9,1%	21,3%	19,8%
	2	1	19	20
		9%	23,8%	22%
	3	1	12	13
		9,1%	1,5%	14,3%
	4	1	2	3
		9,1%	2,5%	3,3%
5	-	1	1	
	0%	1,3%	1,1%	
Total		11	80	91
		100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008

Pode-se perceber que entre as mulheres é maior percentual de deputadas que não atuou em legislaturas prévias, o que indica que essas também possuem menos experiência em cargos no legislativo estadual que os parlamentares do sexo masculino, apesar da concentração de parlamentares de ambos os sexos na faixa que indica nunca haver sido eleito (a) para o cargo de deputado (a) estadual anteriormente. Analisando essa informação separadamente para cada legislatura, percebe-se que na 15<sup>a</sup> legislatura, apesar do aumento do número de mulheres

eleitas, a maioria dessas não possuía experiência prévia no Legislativo estadual. Entretanto, não é possível afirmar que as mulheres não possuem experiência política prévia à sua eleição para ALMG; deve-se ter em mente que a variável considerada nessa análise é limitada, uma vez que considera apenas a experiência relacionada à atuação na política formal. Assim, deveriam ser incorporadas a essa variável categorias referidas outras formas de atuação política, como a participação em movimentos sociais. Isso teria um impacto importante para se considerar a experiência política das mulheres eleitas, uma vez que, segundo Matos (2007)

(...) a nossa literatura brasileira revela (...) que existiriam duas grandes formas das mulheres chegarem à política no Brasil, a saber: (i) *um grupo formado por mulheres que ingressaram na política por laços/vínculos familiares (sobretudo de pais e maridos)*; (ii) *outro grupo composto por mulheres com militância partidária ou sindical ou com destaque específico para suas atuações e atividades profissionais*. Ou seja, majoritariamente, as mulheres que se considerem em condições de competir eleitoralmente a cargos públicos no Brasil, ou se encontram apoiadas pelos sistemas clientelistas, patrimonialistas e tradicionais que predominam, ainda hoje, na política brasileira, ou possuem trajetórias prévias de participação política, ativismo e luta por direitos, sendo apoiadas, portanto, por suas organizações de base (MATOS, 2007, 23).

Outra variável importante no que se refere à compreensão da atuação legislativa dos parlamentares diz respeito à sua experiência profissional. Nesse sentido, a hipótese desenvolvida considera que o comportamento legislativo é influenciado pela experiência profissional do (a) parlamentar, ou seja, a apresentação de proposições ligadas de determinada natureza diz respeito à área de atuação profissional ou de formação do (a) parlamentar e não a seu sexo. Assim, *grosso modo*, pode-se dizer que parlamentares que atuaram previamente como médicos tendem a se concentrar em temas ligados à saúde, assim como profissionais com formação em Engenharia, apresentam maior tendência a propor iniciativas ligadas à infra-estrutura e obras, por exemplo.

Considerando então a ocupação prévia dos parlamentares, pode-se verificar que na 14ª legislatura há uma concentração dos parlamentares em áreas tradicionais de ocupação, como Direito e Empresariado, seguidas pela área de Educação, relacionada à atuação em cargos de docência, supervisão e direção. Essa ordem se mantém na 15ª legislatura. Comparando-se a distribuição dos parlamentares pelas áreas de ocupação segundo sexo, é possível verificar que as proporções entre homens e mulheres nessas áreas variam pouco e que com a entrada de mais mulheres na ALMG no pleito de 2002 há maior diversidade na distribuição das parlamentares segundo ocupação, ainda que a concentração na área de Educação se mantenha

inalterada. Entretanto, como o número de mulheres é ainda bastante reduzido, não se altera a predominância de homens em todas as áreas de ocupação.

TABELA 9  
Experiência profissional dos (as) parlamentares da 14ª legislatura, segundo sexo\*

Legislatura	Experiência profissional	Sexo		Total
		Feminino	Masculino	
14ª	Direito	1	22	23
	Engenharia	-	8	8
	Comunicação	-	6	6
	Educação	4	15	19
	Segurança Pública	1	2	3
	Sacerdócio	-	4	4
	Empresariado, Indústria	-	21	21
	Saúde	-	17	17
	Administração/Economia, Ciências			
	Contábeis	1	5	6
	Comércio	-	2	2
	Agropecuária, Agronegócio	-	7	7
	Humanas	1	2	3
	Outros	1	6	7
	Total		9	117

(\*)O número de casos é maior que o número de parlamentares porque está baseado no número de respostas.  
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008

TABELA 10  
Experiência profissional dos (as) parlamentares da 15ª legislatura, segundo sexo\*

Legislatura	Experiência profissional	Sexo		Total
		Feminino	Masculino	
15ª	Direito	1	22	23
	Engenharia	1	6	7
	Comunicação	-	6	6
	Educação	9	21	30
	Segurança Pública	-	1	1
	Sacerdócio	-	5	5
	Empresariado, Indústria	-	25	25
	Saúde	-	17	17
	Administração/Economia, Ciências Contábeis	1	9	10
	Comércio	-	1	1
	Agropecuária, Agronegócio	-	13	13
	Humanas	2	3	5
	Outros	3	6	9
	Total	17	135	152

(\*)O número de casos é maior que o número de parlamentares porque está baseado no número de respostas.  
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008

Seria interessante, pois, analisar essa informação à luz da classificação dos temas das proposições apresentadas, o que poderia indicar se há ou não relação entre as variáveis sexo, experiência profissional e tais temas, como indica a hipótese apresentada acima. Assim, temos de forma geral que: dentre todas as áreas de ocupação consideradas, os parlamentares ligados à área de Educação se destacam nas proposições cujos temas foram classificados como Econômico, Social, e Homenagens. Ademais, há um viés de gênero com relação ao tema Orçamentário, uma vez que todas as proposições assim classificadas foram apresentadas por deputados.

TABELA 11

Relação entre experiência política dos (as) parlamentares e a natureza das matérias apresentadas, segundo sexo.

Experiência profissional	Orçamentária		Econômica		Social	
	M	F	M	F	M	F
Direito	-	-	1637	75	431	20
Engenharia	2	-	715	23	119	5
Comunicação	2	-	601	-	250	-
Educação	-	-	1546	506	472	293
Segurança Pública	-	-	88	51	24	16
Sacerdócio	-	-	322	-	166	-
Empresariado, Indústria	-	-	1497	-	341	-
Saúde	-	-	1001	-	314	-
Administração/Economia, Ciências						
Contábeis	-	-	485	37	150	11
Comércio	-	-	63	-	25	-
Agropecuária, Agronegócio	-	-	1008	-	141	-
Humanas	2	-	264	154	88	44
Outros	2	-	613	121	170	56
Total	8	-	-	-	-	-

(\*) O número de casos é maior que o número de parlamentares porque está baseado no número de respostas.  
 Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008

TABELA 11

Relação entre experiência política dos (as) parlamentares e a natureza das matérias apresentadas, segundo sexo.

Experiência política	Político-institucional		Administrativa		Homenagens	
	M	F	M	F	M	F
Direito	25	-	311	4	810	47
Engenharia	5	-	103	3	404	7
Comunicação	7	-	113	-	149	-
Educação	23	-	274	64	796	182
Segurança Pública	2	-	28	3	39	27
Sacerdócio	2	-	42	-	114	-
Empresariado, Indústria	20	-	399	-	739	-
Saúde	6	-	179	-	544	-
Administração/Economia, Ciências						
Contábeis	3	-	102	5	242	14
Comércio	-	-	7	-	19	-
Agropecuária, Agronegócio	13	-	194	-	618	-
Humanas	8	5	24	19	159	79
Outros	12	6	97	20	355	43
Total						

(\*) O número de casos é maior que o número de parlamentares porque está baseado no número de respostas.  
 Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008

Outra análise interessante diz respeito à relação entre experiência profissional e participação nas comissões permanentes, uma vez que a atuação profissional pode também influenciar a participação dos parlamentares em determinadas comissões permanentes, contexto em que haveria um ganho em expertise, uma vez que a participação nas Comissões estaria relacionada ao conhecimento sobre as áreas temáticas em que elas se dividem. Tal configuração se aproxima da perspectiva informacional, apresentada brevemente no terceiro capítulo. Silame (2006), em pesquisa sobre o sistema de comissões permanentes na ALMG verificou que há, de fato, uma relação entre experiência profissional prévia e participação nas Comissões Permanentes<sup>167</sup>.

Resta, pois, verificar a relação entre a atuação dos (as) parlamentares e sua filiação partidária, levando em conta também a distribuição dos partidos no espectro político-ideológico, considerando-se três posições, a saber: esquerda, centro e direita, segundo classificação desenvolvida por Carreirão (2006). Na Tabela 12 pode-se verificar que a maioria das mulheres, considerando a 14ª e a 15ª legislaturas, são filiadas a partidos de esquerda, seguidos pelos partidos de centro. Apenas na 15ª legislatura, há representantes do sexo feminino vinculadas a partidos de direita.

Interessante observar que essa configuração permite que as mulheres sejam caracterizadas não apenas como minoria política, conforme o argumento desenvolvido no capítulo anterior, mas também como minoria partidária, se se considerar a distribuição de cadeiras entre partidos na ALMG, a filiação partidária das lideranças da maioria (PMDB na 14ª legislatura e PSB na 15ª) e do governo (PP e PMDB na 14ª legislatura e PP na 15ª) nesse período, e o fato de que os dois governadores eleitos nesse período pertenciam a partidos de centro (PMDB, nos anos de 1999 a 2002 e PSDB de 2003 a 2006).

---

<sup>167</sup> Essa análise se baseou em verificação estatística da relação entre as variáveis experiência profissional e participação nas Comissões Permanentes e, usando tal metodologia foi possível verificar que há uma relação significativa entre as mesmas.

TABELA 12

Distribuição dos (as) parlamentares segundo sexo, legislatura e posicionamento do partido no espectro político-ideológico

Legislatura	Posição no espectro político-ideológico	Sexo		Total
		Feminino	Masculino	
14 <sup>a</sup>	Esquerda	3	20	23
		60,0%	26,0%	28,0%
	Centro	2	25	27
		40,0%	32,5%	32,9%
	Direita	0	31	31
		0,0%	40,3%	37,8%
Sem partido	0	1	1	
Total	5	77	82	
		100,0%	100,0%	100,0%
15 <sup>a</sup>	Esquerda	6	29	35
		50,0%	37,2%	38,9%
	Centro	4	18	22
		33,3%	23,1%	24,4%
	Direita	1	30	32
		16,7%	38,5%	35,6%
Sem partido	0	1	1	
Total	11	78	90	
		100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008

Nesse sentido, à condição das mulheres enquanto minoria política pode-se somar sua caracterização enquanto minoria partidária, uma vez que elas estão em grande parte localizadas em partidos minoritários. Ademais, a distribuição das parlamentares em partidos com posicionamentos ideológicos diversos pode se apresentar como um obstáculo à sua atuação conjunta enquanto minoria política, uma vez que os “interesses do partido” podem prevalecer sobre os “interesses de mulheres”. A dificuldade em se formar coalizões de mulheres foi um ponto crítico citado por Dahlerup (1993), que verificou que, nos países escandinavos, em que as mulheres deixaram de ser uma minoria política e que, segundo a autora, já constituíam uma “massa crítica” capaz de mobilizar recursos para a atuação parlamentar das mulheres, não foi suficiente para garantir que essas atuassem conjuntamente, rompendo os laços partidários.

Analisando a relação entre filiação partidária, posicionamento do partido no espectro político-ideológico e natureza da matéria apresentada, verifica-se, na Tabela 13 que, considerando os parlamentares filiados a partidos de direita, sua atuação tende a se concentrar em matérias

cuja natureza pode ser classificada como econômica, social, administrativa e homenagens, enquanto os parlamentares filiados a partidos de esquerda se destacam com proposições de caráter político-institucional. Já as parlamentares filiadas a partidos de esquerda apresentam com maior frequência proposições de natureza social e político-institucional, equilibrando-se com as parlamentares filiadas a partidos de centro no que se refere às proposições de caráter administrativo. Essas, por sua vez, destacam-se na apresentação de proposições de natureza econômica e homenagens.

TABELA 13

Distribuição das proposições segundo natureza da matéria e sexo e posicionamento do partido do (a) proponente no espectro político-ideológico

Natureza da matéria	Posição no espectro político-ideológico	Sexo	
		Feminino	Masculino
Orçamentária	Esquerda	-	2
		-	66,7%
	Centro	-	1
		-	33,3%
Total	-	3	
		-	100%
Econômica	Esquerda	264	1800
		43,9%	32,2%
	Centro	293	1530
		48,8%	27,4%
	Direita	38	2224
	6,3%	39,8%	
Sem partido	6	36	
	1,0%	0,6%	
Total	601	5590	
	100%	100%	
Social	Esquerda	111	549
		45,1%	35,4%
	Centro	105	329
		42,7%	21,2%
	Direita	21	654
	8,5%	42,1%	
Sem partido	9	20	
	3,7%	1,3%	
Total	246	1552	
	100%	100%	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008



TABELA 13

Distribuição das proposições segundo natureza da matéria e sexo e posicionamento do partido do (a) proponente no espectro político-ideológico

Natureza da matéria	Posição no espectro político-ideológico	Sexo	
		Feminino	Masculino
Político-institucional	Esquerda	6	32
		85,7%	43,8%
	Centro	1	18
		14,3%	24,7%
	Direita	0	23
	0,0%	31,5%	
	Total	7	73
		100%	100%
Administrativa	Esquerda	29	318
		44,6%	30,3%
	Centro	31	301
		47,7%	28,7%
	Direita	4	421
	6,2%	40,1%	
	Sem partido	1	10
		1,5%	1,0%
	Total	65	1050
		100%	100%
Homenagens	Esquerda	121	890
		44,0%	31,7%
	Centro	148	884
		53,8%	31,5%
	Direita	6	1024
	2,2%	36,5%	
	Sem partido	0	11
		0,0%	0,4%
	Total	275	2809
		100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008

O maior percentual de proposições de natureza social apresentada por parlamentares do sexo feminino e filiadas a partidos de esquerda<sup>168</sup> é um fato interessante, uma vez que remonta às análises apresentadas no capítulo anterior (BRATTON e BARNELLO, 2002; GREY, 2006; NORRIS e LOVENDUSKI, 2004; CHILDS e WHITEY, 2004)<sup>169</sup>, que tratam da relação entre filiação partidária e proposição de temas voltados a “interesses de mulheres”, podendo haver uma relação entre a filiação a partido de esquerda e a proposição de matérias de natureza social, relacionada a um padrão de atuação tido como feminino, relacionado ao cuidado e proteção. Como vimos no capítulo anterior, essa relação se refere a um estereótipo, que caracteriza a atuação política e pública das mulheres de acordo com os papéis desempenhados por elas na esfera privada.

Ver-se-á que essa caracterização, por mais danosa que seja à atuação das mulheres na política formal, uma vez que enfatiza seu papel enquanto protetora da família e dos filhos, reforçando a subordinação desse grupo social, é amplamente disseminada, estando presente inclusive em material institucional veiculado pela ALMG para o fomento à participação política de mulheres, como pode ser visto na seção seguinte.

## **5.2 Processo legislativo**

No capítulo anterior, foram apresentadas análises que teciam considerações sobre os efeitos do incremento no número de mulheres no Legislativo na agenda legislativa e no conteúdo das políticas públicas. Nesse sentido, Dahlerup (1993) afirma que nos países escandinavos o aumento do número de mulheres eleitas diminuiu a rejeição dos parlamentares com relação a compromissos feministas, votados a temas como a representação política de mulheres, por exemplo, além de ter possibilitado a alteração não só do conteúdo das políticas públicas, mas também de regras institucionais. Bratton e Barnello (2002), por sua vez, afirmam que a presença de mulheres pode afetar também a atuação de parlamentares do sexo feminino, o que também pode implicar em diminuição da rejeição a determinados temas, como a descriminalização do aborto.

---

<sup>168</sup> Lembrando que essa comparação não se refere ao número absoluto de proposições e sim à ao percentual de proposições de determinada matéria considerando-se a distribuição das proposições entre os homens e entre as mulheres.

<sup>169</sup> Avelar (2001), em análise sobre a atuação das parlamentares no Congresso Nacional também verifica que essa se concentra em temas ligados à assistência social.

Já Grey (2006) argumenta que a eleição de mais mulheres para os parlamentos pode não afetar os resultados políticos, tendo efeitos relacionados à formação da agenda legislativa. Entretanto, essa autora chama atenção para o fato de que o incremento no número de mulheres pode levar não à concentração das mesmas em temas ligados a “interesses de mulheres”, mas à diversificação de sua atuação, que passaria a se voltar a temas considerados masculinos, como orçamento, por exemplo. Também Childs e Whitey (2004) afirmam que é necessário considerar as etapas iniciais do processo legislativo, relativo à definição agenda legislativa, mais favorável à atuação das mulheres enquanto minoria política.

Tendo como referência essas considerações e o referencial analítico desenhado no capítulo anterior, a investigação desenvolvida na seção seguinte considera a etapa inicial do processo legislativo, relacionada à formação da agenda legislativa e a etapa final desse processo, relativa à possibilidade das proposições serem aprovadas, o que indicaria o sucesso das iniciativas legislativas.

### **5.2.1 Inputs**

Nessa seção será discutida a variação do comportamento legislativo segundo o sexo dos (as) parlamentares, especialmente no que se refere à inserção de temas na agenda legislativa, aspecto presente nas análises citadas acima. Tal verificação requer uma comparação entre as proposições apresentadas pelos deputados e pelas deputadas. Inicialmente, porém, será realizada análise de publicação institucional veiculada pela ALMG com o objetivo de fomentar a participação política das mulheres, uma vez que a inserção desse grupo nos espaços de tomada de decisão traria elementos que renovariam a política, discurso que explicita a diferenciação citada.

Assim, em 2004, por ocasião do Dia da Mulher, a ALMG publicou uma cartilha intitulada “Mulher na política: essa luta é sua”, que trata da importância da presença das mulheres nos espaços de poder e orientações acerca do ingresso na carreira política. Já na apresentação do documento, de autoria do então presidente da ALMG, há menção à atuação das mulheres e a seus efeitos para a política. Segundo o texto, a presença de mulheres implicaria a

representação de uma perspectiva diferenciada com relação àquela representada pelos homens:

A contribuição fundamental da mulher para a política vem do seu modo de ver o mundo. Durante muito tempo, elas estiveram afastadas da cena política e a sua importância social não era reconhecida publicamente. Porém, seu papel foi fundamental para a sustentação das bases da nossa sociedade (ALMG, 2004, 3).

O trecho indica que a ausência das mulheres na política se explica pelo seu papel “fundamental para a sustentação das bases da nossa sociedade”, ou seja, devido à necessidade de cuidado com a família e dedicação ao lar. Ademais, a experiência adquirida a partir dessa atividade privada fundamental se apresenta como principal motivo para que as mulheres ingressem na carreira política:

*Ao lidar com as questões da vida, no incansável trabalho cotidiano e na formação dos filhos, as mulheres adquiriram um grande e importante conhecimento, passado de geração para geração. Esse conhecimento se manifesta, muitas vezes, na habilidade e na sensibilidade para encontrar soluções viáveis para os problemas sociais. Ao empreender esforços para conciliar a manutenção da família e a administração da casa, com a sua atuação na comunidade e a sua vida profissional, a mulher aprendeu a criar caminhos para a concretização dos seus sonhos e ideais. Esse exercício possibilitou à mulher desenvolver uma grande sabedoria para a administração das questões humanas, ao procurar equacionar as questões materiais da sobrevivência com a felicidade e o bem-estar dos seus. E é essa experiência na construção diária de uma vida melhor que precisa ser trazida para a política (ALMG, 2004, 4. Grifo meu).*

Nesse sentido, a presença da mulher na política significaria a extensão de sua atividade privada para o espaço público, que se aproxima da “ética do cuidado” que percebe as mulheres como “cuidadoras”, maternais, responsáveis por levar à política uma visão de carinho e preocupação com o bem-estar dos demais. Tal perspectiva, como discutido no segundo capítulo, contribui para reforçar a idéia de que a esfera privada é o locus de atuação da mulher, o que indica a permanência de um padrão patriarcal de relação de gênero, que mesmo que não implique em segregação das mulheres e na proibição de seu acesso à esfera pública, reforçam o vínculo mulher-esfera privada<sup>170</sup>.

Assim, apesar do diagnóstico apresentado na cartilha indicar a necessidade de representação das mulheres e dos efeitos que essa representação poderia ter no sentido de alteração das “relações domésticas e sociais” (ALMG, 2004, 9), há sempre a referência à atuação das

---

<sup>170</sup>A análise da permanência de padrões patriarcais de interação entre homens e mulheres e de inserção das mulheres no espaço público foi desenvolvida por Pateman (1993) e Walby (1990).

mulheres na esfera privada ou à sua “experiência na gestão dos problemas cotidianos” (ALMG, 2004, 9).

A fim de verificar se esses apontamentos se manifestam na atuação dos parlamentares, analisaremos as proposições referidas à legislação ordinária apresentadas no período de 1999 a 2006. Para tanto, foram selecionadas as proposições apresentadas pelos parlamentares individualmente, excluindo-se aquelas referidas a homenagens, denominação de próprios públicos e transferência, doação ou reversão de imóveis para municípios, resultando em um universo de 1.956 proposições. Assim, analisando os temas das proposições em detalhe, pode-se verificar que a predominância de matérias de natureza econômica, como visto na seção anterior, decorre do volume de proposições referidas à isenção fiscal (especialmente com relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, ICMS, 4,6% do total e Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotivo, IPVA, 1,9% do total), créditos e débitos tributários e isenção de pagamento de taxas e multas.

As proposições de caráter administrativo dizem respeito, em grande parte, à regulamentação de planos de carreira de servidores, remuneração e previdência social, descentralização da administração pública através da criação de escritórios regionalizados, transferência de estradas à administração pública estadual.

Já para as matérias de natureza social, destacam-se aquelas voltadas aos idosos e portadores de necessidades especiais (5,2% do total, considerando as 1.956 proposições), mais especificamente relativas a reserva de vagas (em ônibus, empresas, universidades públicas), acessibilidade, direitos do consumidor (7,7% do total, especialmente no que se refere a serviços de telefonia e suspensão de serviços por falta de pagamento), meio ambiente (4% do total, dizendo respeito a licenciamento ambiental, uso de agrotóxicos, criação de áreas de proteção ambiental e declarações de patrimônio ambiental), saúde (8,7% do total, incluindo campanhas de prevenção, garantia de vacinação e realização de exames pelo estado, combate ao uso de drogas, preço e oferta de medicamentos, doação de sangue e órgãos e realização de transplantes), educação (8,1 % do total, principalmente a proposta de inclusão de disciplinas nos currículos dos ensino médio e fundamental, como direitos do consumidor, primeiro socorros e prevenção de acidentes) e assistência social (0,9% do total, referidas a ações de combate à fome, seca e pobreza, além de proposições sobre a criação da política estadual de assistência social). Por fim, com relação às matérias relativas ao orçamento, essas dizem

respeito ao repasse de recursos aos municípios e arrecadação e se apresentam em pequena proporção quando comparada às demais matérias.

Comparando as proposições apresentadas por homens e mulheres, verificou-se que o maior volume de proposições apresentadas pelas deputadas se refere às áreas direito do consumidor, saúde e educação, enquanto para os homens os temas mais frequentes foram educação e saúde, seguidos de direito do consumidor, ICMS, meio ambiente, servidores e estradas. Com relação a temas como assistência social, combate à fome e pobreza, saúde (incluindo saúde da mulher e saúde materna), e violência contra a mulher, há uma predominância das proposições masculinas. Entretanto, a informação sobre o volume de proposições não pode ser tomada como absoluta, uma vez que o número de parlamentares do sexo masculino é muito superior se comparado ao número de mulheres na ALMG. Nesse sentido, a ausência (e não a presença) de mulheres deve ser considerada um fator importante para se pensar o quadro descrito acima.

Outra análise realizada levou em conta as proposições que tinham como alvo as mulheres, em uma tentativa de verificar se as parlamentares se voltam mais a proposições que têm como alvo as mulheres que os parlamentares, que somaram um total de 40 proposições. Foi possível verificar que na 15ª legislatura houve um aumento no número de proposições, passando-se de 15 projetos lei apresentados na 14ª legislatura a 25 proposições. Dentre esses totais, cinco das proposições apresentadas entre os anos de 1999 e 2002 tiveram autoria de mulheres, enquanto nos anos de 2003 a 2006 nove projetos foram propostos por mulheres. Com relação aos temas das proposições, dezessete delas se referiam à saúde da mulher ou saúde materna, enquanto treze diziam respeito à violência sexual ou doméstica e exploração sexual; os demais possuíam temas variados, como campanhas contra a discriminação, construção de creches em local de trabalho, prioridade para mulheres chefes de família em programas de habitação.

Com relação à situação dessas proposições, apenas nove delas foram aprovadas (cinco especificamente aquelas relativas a saúde materna, prevenção de doenças e prestação de auxílio médico e orientação psicológica em casos de violência sexual) enquanto vinte uma tiveram sua tramitação encerrada por arquivamento definitivo, foram rejeitadas ou retiradas por seus autores (destaque para as proposições relativas à interrupção de gravidez em caso de estupro<sup>171</sup>, a reserva de vagas para mulheres no serviço público e campanhas contra

---

<sup>171</sup> Ambas apresentadas por deputados; uma delas foi retirada pelo autor e a outra recebeu parecer de inconstitucionalidade pela Comissão de Constituição e Justiça, uma vez que definia que as mulheres vítimas de

discriminação). As demais não tiveram sua tramitação encerrada no período em questão, apresentando o status de desarquivadas ou anexadas, o que significa que sua tramitação pode ter ser retomada na legislatura seguinte.

Vê-se que não é possível perceber alterações significativas na agenda legislativa, mesmo com o incremento no número de mulheres na ALMG na 15ª legislatura. No entanto, é preciso lembrar que a alteração na proporção entre homens e mulheres não é significativa e que certamente não foi suficiente para alterar as relações de poder entre homens e mulheres naquela Casa. Além disso, é preciso analisar as oportunidades e recursos abertos às mulheres e à sua atuação no Legislativo, conforme as referências analíticas discutidas no terceiro capítulo. Tal questão será desenvolvida na subseção seguinte.

### **5.2.2 Outputs**

Nessa seção será analisado o sucesso das proposições apresentadas pelos (as) parlamentares na 14ª e na 15ª legislaturas, considerando aspectos inerentes ao processo legislativo, como tempo e regime de tramitação, relacionando-os à proporção entre homens e mulheres na ALMG no período em questão. A análise das tabelas abaixo indica que o percentual de proposições apresentadas por sexo segue o mesmo padrão da distribuição dos parlamentares por sexo, o que indica não haver uma desigualdade no que se refere à apresentação de proposições ou à formação da agenda legislativa, que não aquela determinada pelo baixo percentual de mulheres na ALMG (menos de 10% do total de parlamentares)<sup>172</sup>.

---

estupro deveriam ser informadas por policiais da possibilidade de realização de aborto em caso de gravidez decorrente da violência sofrida no momento de registro do boletim de ocorrência, o que, segundo o parecer, estava além da competência do poder Legislativo, já que as atribuições de policiais militares devem ser definidas pelo Executivo.

<sup>172</sup> Se se considerar que das onze parlamentares incluídas na tabela se afastaram de seu cargo em virtude dos pleitos municipais ou da assunção de cargos no Executivo, e que nenhuma delas foi substituída por suplentes do sexo feminino, a proporção entre homens e mulheres se altera para 94,8% e 5,2% entre os anos de 1999 e 2002 e 91,2% e 8,8% entre os anos de 2003 e 2006.

TABELA 14

Distribuição dos (as) parlamentares segundo legislatura e sexo\*

Legislatura	Sexo		Total
	Feminino	Masculino	
14 <sup>a</sup>	5	78	83
	6,0%	94,0%	100,0%
15 <sup>a</sup>	11	79	91
	12,0%	88,0%	100,0%
Total	16	157	174
	9,1%	90,9%	100,0%

(\*) Considerando eleitos (as) e suplentes

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008

TABELA 15

Distribuição das proposições segundo legislatura e sexo do proponente

Legislatura	Sexo		Total
	Feminino	Masculino	
14 <sup>a</sup>	155	2.076	2.231
	6,9%	93,1%	100,0%
15 <sup>a</sup>	368	2.835	3.203
	11,5%	88,5%	100,0%
Total	523	4.911	5.434
	9,6%	90,4%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008

Como vimos no terceiro capítulo, uma das hipóteses para explicação do sucesso das proposições apresentadas pelas parlamentares se refere à proporção entre homens e mulheres no Legislativo, e indica que quanto mais equilibrada for essa proporção, maior a probabilidade de que as proposições apresentadas por mulheres sejam aprovadas. Entretanto, acredita-se que os dados acima não se mostram suficientes para invalidar essa hipótese, uma vez que a proporção entre homens e mulheres na ALMG (94% e 6% na 14<sup>a</sup> legislatura e 12,1% e 87,9% na 15<sup>a</sup> legislatura) se mostra bastante desigual e distante de uma proporção equilibrada.

Nesse contexto, é preciso retomar a classificação das mulheres enquanto minoria política, ou seja, um grupo minoritário que possui chances reduzidas de aprovação de suas iniciativas em um contexto em que o critério de deliberação é a regra da maioria. Dessa forma, a análise do sucesso das proposições apresentadas por mulheres possui um viés, relacionado ao desequilíbrio entre a proporção entre homens e mulheres nas duas legislaturas consideradas.



Assim, a análise que se segue deve levar em consideração esse desequilíbrio e seu efeito no que tange à atuação legislativa das parlamentares.

Passando então às hipóteses explicativas que consideram o processo legislativo, em um esforço de compreensão do quadro geral ora delineado, devem ser considerados dois aspectos relativos: (1) o regime de tramitação, em especial, o recurso à tramitação em regime de urgência, que se apresenta como um recurso importante para a atuação dos parlamentares, já discutido no terceiro capítulo e (2) o tempo de tramitação das proposições, que indica o tempo transcorrido entre a apresentação da proposição e sua situação final, podendo esse ser mais longo quando houver recurso a mecanismos de obstrução.

Conforme discussão realizada no capítulo anterior, viu-se que o regime de tramitação é um importante recurso procedimental que poder acionado pelas minorias políticas, com o objetivo de influenciar o processo legislativo e seus resultados, já que pode ser solicitado pelos (as) parlamentares de forma individual e que, uma vez aprovada essa solicitação, os prazos para tramitação da matéria são reduzidos de forma considerável, alterando-se o curso normal do processo legislativo, havendo inclusive menos possibilidades de obstrução da iniciativa legislativa que tramita em regime de urgência.

Como se vê na Tabela 16, pode-se perceber que há uma associação positiva entre o regime de tramitação e a situação final das proposições, podendo-se perceber que todas as proposições tramitadas em regime de urgência foram aprovadas. Comparando as proposições tramitadas em regime de urgência com aquelas que tramitaram seguindo o curso normal do processo legislativo, verifica-se que as primeiras possuem o dobro de sucesso das últimas. A tabela 17 indica haver uma correlação positiva e significativa (ao nível de significância 0,05) entre essas duas variáveis.

TABELA 16

Situação final das proposições por regime de tramitação e legislatura

Legislatura	Situação da proposição	Regime de tramitação		Total
		Normal	Urgência	
14 <sup>a</sup>	Não aprovada	404	0	404
		18,1%	0,0%	18,1%
	Em tramitação	564	0	564
		25,3%	0,0%	25,3%
	Aprovada	1.261	2	1.263
	56,6%	100,0%	56,6%	
	Total	2.229	2	2.231
		100,0%	100,0%	100,0%
15 <sup>a</sup>	Não aprovada	469	0	469
		14,7%	0,0%	14,6%
	Em tramitação	1.002	0	1.002
		31,3%	0,0%	31,3%
	Aprovada	1.726	6	1.732
	54,0%	100,0%	54,1%	
	Total	3.197	6	3.203
		100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008

TABELA 17

Correlação de Spearman: situação final da proposição e regime de tramitação

Coefficiente de correlação	0,033
Significância	0,014
N	5.434

Fonte: Elaboração própria.

Considerando então a variável sexo, a Tabela 18 indica um padrão semelhante àquele descrito acima para as proposições apresentadas por parlamentares dos sexos feminino e masculino. Entretanto, é possível perceber que as proposições apresentadas por parlamentares do sexo feminino tramitadas normalmente tiveram menos sucesso que aquelas apresentadas por parlamentares do sexo masculino (22,5% de não aprovação contra 15,4%).

TABELA 18

Situação final das proposições por regime de tramitação e sexo do proponente

Sexo	Situação da proposição	Regime de tramitação		Total
		Normal	Urgência	
Feminino	Não aprovada	117	0	117
		22,5%	0,0%	22,4%
	Em tramitação	132	0	132
		25,3%	0,0%	25,2%
	Aprovada	272	2	274
	52,2%	100,0%	52,4%	
	Total	521	2	523
		100,0%	100,0%	100,0%
Masculino	Não aprovada	756	0	756
		15,4%	0,0%	15,4%
	Em tramitação	1.434	0	1.434
		29,2%	0,0%	29,2%
	Aprovada	2.715	6	2.721
	55,4%	100,0%	55,4%	
	Total	4.905	6	4.911
		100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008

Outro indicador importante no que se refere ao processo legislativo é o tempo de tramitação das proposições, que indica se houve ou não obstrução à tramitação de determinada matéria. Assim, quanto maior o tempo de tramitação de determinada matéria, maiores as chances de que ela tenha sido alvo de obstruções. Com relação a esse indicador, verificou-se que em geral, em média, esse não apresenta grande variação para homens (13,17 meses) e mulheres (13,26 meses). Assim, a Tabela 19 indica um padrão semelhante para o tempo de tramitação das proposições apresentadas por parlamentares dos sexos masculino e feminino.

TABELA 19  
Tempo de tramitação da proposição por sexo do proponente

Tempo de tramitação	Sexo		Total
	Feminino	Masculino	
0 a 12 meses	338 64,6%	3.276 66,7%	3.614 66,5%
13 a 24 meses	83 15,9%	718 14,6%	801 14,7%
25 a 36 meses	45 8,6%	329 6,7%	374 6,9%
37 a 48 meses	52 9,9%	545 11,1%	597 11,0%
49 a 60 meses	5 1,0%	14 0,3%	19 0,3%
61 a 73 meses	0 0,0%	29 0,6%	29 0,5%
Total	523 100,0%	4.911 100,0%	5.434 100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ALMG, 2008

Como vimos no terceiro capítulo, o tempo de tramitação das proposições está relacionado com o regime em que essas tramitam. Assim, se uma proposição tramita em dois turnos no plenário, após passar pelas comissões relacionadas ao tema da matéria em questão, é possível que sofra emendamentos, o que adiaria a data de sua situação final; por outro lado, se a proposição tramita em regime de urgência, vimos que os prazos regimentais são encurtados e que alguns procedimentos são suspensos, o que reduziria o período entre sua apresentação e sua aprovação ou não-aprovação.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a aprovação ou não das proposições e o tempo de tramitação das mesmas está relacionado ao seu regime de tramitação e não às características dos proponentes, não havendo um viés de gênero no tocante a esse aspecto. Como se vê na Tabela 19 um número maior de proposições apresentadas por deputados tramitou em regime de urgência (seis proposições), em comparação com as proposições apresentadas pelas deputadas tramitadas nesse mesmo regime (duas proposições)

Entretanto, tais informações não permitem concluir pela ausência de interação entre as dimensões sexo e “regras do jogo”, uma vez que não se verificou se o acesso a esses recursos

está relacionado ao sexo dos parlamentares, ou seja, se mais mulheres solicitaram a tramitação em regime de urgência que os homens, qual a taxa de aprovação dessas solicitações, por exemplo. Tal análise requer uma investigação não apenas da situação final dos projetos em comparação à sua situação inicial, mas um acompanhamento do processo legislativo e da tramitação das proposições, enfatizando o uso de recursos procedimentais e o objetivo da apresentação dos mesmos. Fica, então, a possibilidade de desdobramento desse trabalho em análises posteriores, em uma tentativa de ampliar sua sofisticação e seu potencial explicativo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na Introdução dessa dissertação afirmou-se que essa se apresentava como uma tentativa de mediação entre o debate teórico-normativo sobre a relação entre democracia e diferença e as análises empíricas sobre o tema. Desse modo, no segundo capítulo foi apresentado o rico debate teórico sobre a relação entre democracia liberal e a inclusão política de grupos sociais e ou culturais, em que foi possível perceber a relevância dos argumentos em questão e também seus limites, teóricos e/ou políticos. Assim, a partir da apresentação dos pressupostos da democracia liberal, desenvolvidos por Rawls (1995, 2000, 2001) e Barry (2001), foram apresentados argumentos filiados a perspectivas teóricas distintas, a saber: o procedimentalismo habermasiano e a política da diferença desenvolvida por Taylor(1997). A partir dessa discussão, optou-se pela solução apontada por Habermas (2003), uma vez que essa é marcada pela indeterminação do conteúdo do debate político, o que permite considerar de forma mais porosa a relação entre público e privado, e também por sua abertura à inserção de novos sujeitos no debate e na deliberação públicas.

No terceiro capítulo, afirmou-se que a análise apresentada nessa dissertação se orienta por dois pressupostos, relativos à presença de mulheres nas instituições políticas formais e, mais especificamente, nos parlamentos, considerando-se então que (1) tal fato traz a possibilidade de que a presença de mulheres implique em alterações na agenda e no debate políticos e que (2) a presença das mulheres nos espaços de tomada de decisão diz respeito a uma questão de justiça. O segundo pressuposto pode ser tomado como premissa dessa dissertação, na medida em que relaciona a presença das mulheres nos Legislativos, órgãos deliberativos e responsáveis por formular as leis em uma democracia representativa, com uma questão de justiça, ou seja, com demandas justificadas pela inclusão desse grupo social nos espaços de poder e tomada de decisão. Já a primeiro pressuposto pode ser considerado uma hipótese, que estabelece relação entre presença de mulheres e alterações na agenda e no conteúdo do debate político, relacionada especificamente às fases iniciais do processo legislativo.

Tendo em vista essas considerações, fez-se necessário incorporar a análise outras dimensões, relacionadas às hipóteses apresentadas no quarto capítulo, relacionadas: (1) às características dos parlamentares; (2) ao processo legislativo ou às regras que o organizam. Dessa forma, a análise realizada se voltou tanto ao momento inicial do processo legislativo, relacionado à

apresentação de proposições e a definição da agenda legislativa, quanto ao momento final desse processo, referido à situação final dos projetos após sua tramitação, que pode indicar se tais iniciativas tiveram sucesso, marcado por sua aprovação, ou insucesso, definido por sua rejeição ou arquivamento definitivo, por exemplo. Tal enfoque contemplou tanto as hipóteses que tratam da relação entre a presença de mulheres e a emergência de novos temas na agenda legislativa (PHILLIPS, 1995, 1998, 2001 e YOUNG, 2002), quanto aquelas que relacionam o sucesso das proposições, seja este ligado a características dos parlamentares (BRATTON e BARNELLO, 2002; GREY, 2006; NORRIS e LOVENDUSKI, 2004) ou à organização do processo legislativo (BINDER, 1997 e INÁCIO, 2007).

Para a operacionalização desse desenho de pesquisa, foi realizada uma análise que teve como universo as proposições ordinárias apresentadas pelos (as) parlamentares, individualmente, na 14ª e na 15ª Legislaturas da ALMG, compreendendo os anos de 1999 a 2006, o que resultou em um total de 5.434 casos, considerando as variáveis: experiência política, experiência profissional, participação em comissões permanentes, filiação partidária, posicionamento do partido no espectro político-ideológico, sexo, natureza da matéria apresentada, regime de tramitação, tempo de tramitação da proposição.

A análise dos dados indicou que as mulheres possuem menos experiência política que os homens quando se considera a experiência relacionada à política formal. Nesse sentido, pode-se dizer que essa constatação é mais um indicador da desigualdade existente entre homens e mulheres no que se refere ao acesso aos espaços formais de poder e de tomada de decisão. Ademais, pode-se dizer que a experiência política das mulheres esteve historicamente relacionada à atuação na esfera pública “não oficial” (BENHABIB, 2002), o que indica que as mulheres adquirem experiência política vinculada a outras instâncias, não incluídos nesse desenho de pesquisa.

Considerando-se, então, a experiência profissional dos (as) parlamentares, foi verificado que as mulheres se concentram na área de Educação, enquanto os homens se concentram em áreas de atuação consideradas tradicionais como Direito e Empresariado, padrão que se mantém para as duas legislaturas analisadas. Relacionando a experiência profissional com a natureza da matéria apresentada, observou-se que, para todas as áreas em questão, havia maior frequência das matérias de natureza econômica, especialmente devido às proposições

relacionadas a questões tributárias, como isenção de ICMS, IPVA, multas, crédito e débito tributários.

Passando, pois, à análise da relação entre experiência profissional e participação nas comissões permanentes foi verificado que, à semelhança dos resultados encontrados por Silame (2006), houve uma tendência a que parlamentares que atuaram na área relacionada ao Direito participassem com maior frequência da Comissão de Constituição e Justiça, assim como os parlamentares ligados à párea de Saúde, estiveram mais presentes na Comissão de Saúde que em outras comissões permanentes.

Com relação à filiação partidária, considerando-se o posicionamento dos partidos no espectro político-ideológico, observou-se que a maioria das mulheres, considerando a 14ª e a 15ª legislaturas, são filiadas a partidos de esquerda, seguidos pelos partidos de centro. Apenas na 15ª legislatura, há representantes do sexo feminino vinculadas a partidos de direita. Isso permite que as mulheres sejam consideradas não apenas minoria política, mas também minoria partidária, se se considerar a distribuição de cadeiras entre partidos na ALMG, a filiação partidária das lideranças da maioria (PMDB na 14ª legislatura e PSB na 15ª) e do governo (PP e PMDB na 14ª legislatura e PP na 15ª) nesse período, e o fato de que os dois governadores eleitos nesse período pertenciam a partidos de centro (PMDB, nos anos de 1999 a 2002 e PSDB de 2003 a 2006). A sobreposição dessas condições minoritárias pode acarretar na sobreposição de obstáculos à atuação das parlamentares.

Além disso, a distribuição das parlamentares em partidos com posicionamentos ideológicos diversos pode se apresentar como um obstáculo à sua atuação conjunta enquanto minoria política, uma vez que os “interesses do partido” podem prevalecer sobre os “interesses de mulheres”. A dificuldade em se formar coalizões de mulheres foi um ponto crítico citado por Dahlerup (1993), que verificou que, nos países escandinavos, em que as mulheres deixaram de ser uma minoria política e que, segundo a autora, já constituíam uma potencial “massa crítica” capaz de mobilizar recursos para a atuação parlamentar das mulheres, não foi suficiente para garantir que essas atuassem conjuntamente, rompendo os laços partidários. Ao considerarmos que na ALMG a proporção entre homens e mulheres é bastante desequilibrada e diferente daquela apresentada para os países escandinavos, deve-se considerar que a possibilidade de que as mulheres atuem conjuntamente é reduzida.



Ao relacionarmos a natureza da matéria proposta, ao sexo do proponente da iniciativa e ao posicionamento de seu partido no espectro político ideológico, verificou-se que a existência de um maior percentual de proposições de natureza social apresentada por parlamentares do sexo feminino e filiadas a partidos de esquerda<sup>173</sup> é um fato interessante, uma vez que remonta às análises apresentadas no quarto capítulo, que tratam da relação entre filiação partidária e proposição de temas voltados a “interesses de mulheres”, podendo haver uma relação entre a filiação a partido de esquerda e a proposição de matérias de natureza social, relacionada a um padrão de atuação tido como feminino, relacionado ao cuidado e proteção. Como vimos no capítulo anterior, essa relação se aproxima de uma visão estereotipada da atuação política das mulheres, que se caracteriza pela consideração de que essa atuação se dá de acordo com os papéis desempenhados por elas na esfera privada. Como se viu, essa caracterização estereotipada foi amplamente divulgada e incentivada pela ALMG, em publicação institucional voltada ao fomento da participação das mulheres no Legislativo mineiro, como apresentado no quinto capítulo.

Passando, pois, à análise do processo legislativo, considerando inicialmente a formulação da agenda política, não foi verificado nenhum viés relacionado ao sexo do proponente, o que pode indicar não haver, no tocante a esse aspecto, um padrão desigual de atuação de parlamentares dos sexos feminino e masculino. Ademais, há semelhança no que se refere à natureza das matérias propostas por homens e mulheres, o que indica que não há, tendo como referência os dados considerados, um “jeito feminino de fazer política”, o que contraria os anseios manifestados na cartilha publicada pela ALMG. De fato, ao analisarmos os projetos voltados especificamente às mulheres, pode-se observar que os homens apresentaram mais projetos dessa natureza do que as mulheres, aspecto que deve ser considerado com cuidado, em virtude do desequilíbrio presente na proporção entre homens e mulheres eleitos para a ALMG no período considerado.

É preciso ressaltar que a análise desenvolvida nessa dissertação deve considerar que o pequeno número de mulheres presentes na ALMG no período considerado representa um viés, devendo-se, pois, analisar com cautela os resultados aqui apresentados. Ademais, em virtude dessa condição minoritária gritante, deve-se realizar um estudo que se volte à

---

<sup>173</sup> Lembrando que essa comparação não se refere ao número absoluto de proposições e sim à ao percentual de proposições de determinada matéria considerando-se a distribuição das proposições entre os homens e entre as mulheres.

mobilização de recursos procedimentais, como a apresentação de requerimentos, pelas parlamentares, numa tentativa de verificar se, apesar de sua presença não implicar em alteração na agenda legislativa ou no que se refere aos resultados do processo legislativo, há tentativas desse grupo de influenciar o curso desse processo, tendo como referência as obras de Binder (1997) e Inácio (2007).

Por fim, espera-se que, apesar de os resultados da análise terem indicado que a variável sexo não é a mais relevante se se considera o processo legislativo, havendo maior impacto das regras que o organizam e de aspectos como a experiência profissional dos (as) parlamentares, essa dissertação possa servir como um modelo de análise sobre a relação entre gênero e processo legislativo, devendo-se considerar não apenas o debate teórico-normativo sobre o tema, ainda que esse seja referencial teórico seja extremamente relevante no que concerne à apresentação de orientações gerais para a análise, mas também as pesquisas sobre o poder Legislativo, especificamente, sobre organização do Legislativo, atuação parlamentar e comportamento legislativo, dimensão que oferece, como visto, importante marco analítico.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Neuma. “Perspectivas feministas e o conceito de patriarcado na sociologia clássica e no pensamento sociopolítico brasileiro”. In: AGUIAR, N. (org.) *Gênero e Ciências Humanas: desafio às ciências desde a perspectiva das mulheres*. Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos, 1992.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Cartilha Mulher na política*. Março de 2004. <Disponível em [www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)>.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Regimento Interno*. 7ª edição. Belo Horizonte, 2007. <Disponível em [www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)>.

ANASTASIA, Fátima. “Teoria Democrática e o Novo Institucionalismo”. 2002. (mimeo).

ARAÚJO, Clara. “Potencialidade e limites da política de cotas no Brasil”. *Estudos Feministas*, v.9, n.1, p.231- 52, 2001.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Instituições políticas de democracia: processo e produção legislativos na Câmara Municipal de Belo Horizonte, 1989-1996. 190f. Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1999. Caps. I, II e V.

ASSIS, M. P. F.; CYPRIANO, B.; REZENDE, D. L. A presença das mulheres brasileiras na política: uma discussão sobre as cotas legislativas sob o enfoque da política da diferença. In: II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Florianópolis, 2007

AVELAR, Lucia. *Mulheres na Elite Política Brasileira*. São Paulo: UNESP, 2001

AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sérgio “Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina”. *Dados*, 2004, vol.47, nº4.

BARRY, Brian. *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge-Massachusetts: Harvard University Press, 2001.

BECKWIH, K e COWELL-MEYERS, K. “Sheer numbers: Critical Representation Thresholds and Women’s Political Representation. *Perspectives on politics*. Pp. 553-65. Setembro de 2007.

BENHABIB, S. “Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition and Jürgen Habermas”. In: CALHOUN, Craig J. *Habermas and the public sphere*. Cambridge, Mass.: MIT, 1992.

\_\_\_\_\_. “From the problem of judgement to the public sphere: rethinking Hannah Arendt’s political theory”. In. *The reluctant modernism of Hannah Arendt*. Thousand Oaks: SAGE, 1996. pp. 172-220.

\_\_\_\_\_. *Claims of culture*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

BINDER, S. *Minority rights, majority rules*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

BRATTON, K.A. E BARNELLO, M.A. *Bridging the Gender Gap: The Sponsorship of Women's Interests in State Legislatures*. In: Second Annual Conference on State Politics and Policy, University of Wisconsin-Milwaukee. Milwaukee, 2002.

CARREIRÃO, Yan de Souza. "Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre as coligações em Santa Catarina". *Opinião Pública*, v.12, n.1, abr/mai 2006.

CELIS, Karen. Reconciling theory and empirical research. Methodological Reflections on 'Women MP's representing Women ('s interests)'. In: ECPR General Conference Budapest, 2005.

CHILDS, S. e KROOK, M. L. The Substantive Representation of Women: Rethinking the 'Critical Mass' Debate. *Politics and gender*, 2006.

CHILDS, Sarah e WITHEY, Julie. "Women Representatives Acting for Women: Sex and the Signing of Early Day Motions in the 1997 British Parliament." *Political Studies* 52, no. 3: 552-564, 2004.

DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo. EDUSP, 2001.

DAHLERUP, Drude. "De una pequeña a una gran minoria: una teoria de la 'masa crítica' aplicada al caso de las mujeres en Escandinavia". *Debate feminista*, n. 8, 1993.

\_\_\_\_\_. "The story of the theory of critical mass". *Politics and gender*, 2006.

DE BARBIERI, Teresita. *Género en el trabajo parlamentario: la legislatura mexicana a fines del siglo XX*. Buenos Aires:CLACSO, 2003.

DE VITA, Álvaro. "Liberalismo igualitário e multiculturalismo". In: *Lua Nova*, 55-56, 2002.

DOIMO, Ana Maria *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995

FRASER, Nancy. "Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy". In: CALHOUN, C.J. *Habermas and the public sphere*. Cambridge, Massachusetts: MIT, 1992.

\_\_\_\_\_. “Culture, Political Economy, and Diference: On Iris Young’s Justice and the Politics of Difference”. In: FRASER, Nancy. *Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition*. New York: Routledge, 1997a.

\_\_\_\_\_. “A Rejoinder to Iris Young.” *New Left Review* 223 (May/June): 126–29. 1997b

\_\_\_\_\_. “Rethinking recognition”. *New Left Review*, Nova Iorque, mai/jun 2000.

\_\_\_\_\_. “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista”. In: SOUZA, J. (org). *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: UnB, 2003.

\_\_\_\_\_. “Mapping the feminist imagination”: redistribution to recognition to representation. *Constellations*, vol. 12, pp. 295-307, out. 2005a.

\_\_\_\_\_. *Reframing justice*. Assen: Van Gorcum, 2005b.

GREY, Sandra. “Numbers and beyond: the relevance of critical mass in gender research.” *Politics and gender*, 2006.

HABERMAS, J. “From the problem of judgement to the public sphere: rethinking Hannah Arendt’s political theory”. In: *The reluctant modernism of Hannah Arendt*. Thousand Oaks: SAGE, 1996.

\_\_\_\_\_. “Introdução”. In: *A mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. “Further reflections on the public sphere”. In: CALHOUN, C.J. *Habermas and the public sphere*. Cambridge, Massachusetts: MIT, 1992.

\_\_\_\_\_. “‘O espaço público’, 30 anos depois”. *Caderno de Filosofia e Ciências Humanas*, ano VII, nº 12, abril, 1999.

\_\_\_\_\_. *A inclusão do outro: ensaios de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, vol II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAGOPIAN, Frances. *The politics of oligarchy: the persistence of traditional elites in contemporary Brazil*. 1986. 427f. Department of Political Science, Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts, 1986.

HALL, Stuart. *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

INÁCIO, Magna. “Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, C. R. e SAEZ, M.A. (Org.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

KUHNL, R. "O modelo liberal de exercício do poder". In: CARDOSO, F.H. e MARTINS, C.E. *Política e sociedade*. Vol1. São Paulo: Nacional, 1979.

LIMONGI, Fernando. "O novo institucionalismo e os estudos legislativos". In: *BIB*, nº 37, p.3-38, 1994.

MATOS, M. *A política na ausência de mulheres*. Projeto de pesquisa. 2007 (mimeo).

MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MIGUEL, Sônia M. *A política de cotas por sexo: um estudos das primeiras experiências no Legislativo brasileiro*. Brasília:CFÊMEA, 2000.

MIGUEL, L. F. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 44, p. 91-102, out. 2000.

NORRIS, Pippa. *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. New York: Cambridge University Press, 2004.

NORRIS, P. e LOVENDUSKI, J. "Westmisnter women: the politics of presence". *Political Studies*, 2003.

PATEMAN, Carole. *O Contrato Sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993

PITKIN, Hanna F. *The Concept of Representation*. Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press, 1967.

PHILLIPS, Anne. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press, 1995

\_\_\_\_\_. (1998). "Democracy and Representation: Or, Why Should it Matter Who Our Representative Are?", in PHILLIPS, A. (Org.), *Feminism and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1998

\_\_\_\_\_. De uma política de idéias a uma política de presença? *Estudos Feministas*, v.9, n.1, p.268-90. 2001.

PINTO, C. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

RAWLS, John. "Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica". *Lua Nova*, 25, pp. 25-59, 1992.

\_\_\_\_\_. *Uma teoria da justiça*. Lisboa: Editorial Presença, 2001.

\_\_\_\_\_. *O liberalismo político*. Rio de Janeiro: Ática, 2000.

ROTHSTEIN, Bo. "Political institutions: an overview". In: GOODIN, Robert E; KLINGEMANN, Hans-Dieter. *A New handbook of political science*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

SANTOS, Fabiano (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SILAME, Thiago. *Pensando o legislativo mineiro: uma análise do sistema de comissões permanentes da nova ordem constitucional (1990-2006)*. 45f. Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.

SCOTT, Joan. “Gênero: uma categoria útil de análise histórica”. *Educação e realidade*, n.20, v.2, jul/dez 1995.

\_\_\_\_\_. “O enigma da igualdade”. *Estudos feministas*, Florianópolis, pp 11-30, jan/abr 2005

TABAK, Fanny. *A Mulher Brasileira no Congresso Nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações: 1989.

\_\_\_\_\_. *O Perfil da Vereadora Brasileira*. Rio de Janeiro: PUC, 1987.

TAYLOR, Charles. *El multiculturalismo e la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

\_\_\_\_\_. *As fontes do self: a construção da identidade moderna*. São Paulo: Loyola, 1997.

WALBY, Silvia. *Theorizing patriarchy*. Oxford: Brasil Blackwell, 1990.

YOUNG, Iris. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. “Unruly categories: a critique of Nancy Fraser’s dual systems theory”. *NewLeft Rev.* 222:147–60, 1997.

\_\_\_\_\_. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

**ANEXO A**  
**Mulheres na ALMG (1ª a 15ª legislatura)**

1ª Legislatura: Nenhuma

2ª Legislatura: Nenhuma

3ª Legislatura: Nenhuma

4ª Legislatura: Nenhuma

5ª Legislatura: Marta Nair e Maria Pena

6ª Legislatura: Maria Pena

7ª Legislatura: Nenhuma

8ª Legislatura: Júnia Marise

9ª Legislatura: Nenhuma

10ª Legislatura: Vera Coutinho

11ª Legislatura: Maria José Haueisen (suplente), Maria Elvira e Sandra Starling

12ª Legislatura: Maria José Haueisen, Elisa Alves, Maria Elvira e Maria Olívia (suplente)

13ª Legislatura: Maria José Haueisen, Elbe Brandão (suplente), Maria Olívia e Isabel Nascimento (suplente)

14ª Legislatura: Maria José Haueisen, Elbe Brandão, Elaine Matozinhos, Maria Tereza (suplente) e Maria Olívia

15ª Legislatura: Maria José Haueisen (abandono do cargo para concorrer às eleições municipais), Elbe Brandão (afastada do cargo para assumir secretaria estadual), Maria Olívia, Maria Tereza, Elisa Costa (suplente), Cecília Ferramenta, Marília Campos (abandono do cargo para concorrer às eleições municipais), Ana Maria, Jô Moraes, Lúcia Pacífico e Vanessa Lucas.

Obs.: As mulheres estão presentes em 9 das 15 legislaturas.



