

Instrumento e Instrumentalidade: breve crítica à legislação eleitoral do tocante à representatividade feminina na política à luz da crítica da razão instrumental de Adorno e Horkheimer

SABRINA DE PAULA BRAGA

Sobre a autora:

Sabrina de Paula Braga. Graduada em Direito pela UFMG. Mestranda em Direito Político pela UFMG. Analista Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep. Membro do Grupo Visibilidade Feminina.

RESUMO

A razão iluminista é compreendida como elemento de emancipação da vida do homem pelas possibilidades de desenvolvimento trazidas e o progresso que a acompanhava. Contudo, no que se refere a emancipação feminina, o que se questiona hoje é se o conteúdo da Legislação Eleitoral, no tocante às políticas afirmativas para incremento da representatividade da mulher na política, é instrumento para a persecução da justiça como um fim. Mais que fruto de políticas ineficazes de promoção de gênero, há no cerne da questão o exercício do domínio político do gênero masculino. A conclusão que queremos chegar é se a Legislação Eleitoral se faz, ou não, instrumento de persecução da justiça ou da igualdade de gênero.

Palavras chave: Legislação Eleitoral, representatividade feminina, razão instrumental.

ABSTRACT

Enlightenment reason is understood as an element of emancipation of man's life due to the possibilities of development brought and the progress that accompanied it. However, with regard to female emancipation, what is questioned today is whether the content of the Electoral Legislation, with regard to affirmative policies to increase the representation of women in politics, is an instrument for the pursuit of justice as an end. More than the result of ineffective gender promotion policies, the exercise of male political dominance is at the heart of the issue. The conclusion we want to reach is whether or not the Electoral Legislation is an instrument for the pursuit of justice or gender equality.

Keywords: Electoral legislation, female representation, instrumental reason.

Para entender o que Horkheimer queria dizer com o termo razão instrumental, partiremos do conceito weberiano do que é a razão.

A razão é a faculdade que julga, discerne, compara, relaciona, calcula, ordena e coordena os meios com os fins. Segundo Weber, em seu livro “A ética protestante e o espírito do capitalismo”, a razão está presente no aparelho produtivo, no aparelho tecnológico e científico, nas instituições políticas, enfim, em todos os empreendimentos humanos nos quais há a relação calculada entre meios e fins. O que Weber faz “*é postular como racional toda a ação que se baseia no cálculo, na adequação de meios e fins, procurando obter com um mínimo de dispêndios um máximo de efeitos desejados, evitando-se ou minimizando-se todos os efeitos colaterais indesejados*”. (FREITAG, 1994, p.90). O desenvolvimento de uma ciência racional, baseada em princípios racionais e métodos científicos, levou ao que o filósofo chama de mundo desencantado, um mundo que deixou de ser misterioso e no qual tudo o que existe poderia ser explicado pelo conhecimento racional. Foi pelo desencantamento do mundo que a humanidade buscou se libertar do medo da natureza desconhecida e elevar os homens à condição de senhores (ADORNO, HORKHEIMER, p. 17).

Os membros da escola de Frankfurt também fizeram uso, em larga medida, do conceito de racionalidade na teoria crítica da civilização, fazendo uma crítica radical à racionalidade técnica do ocidente que tem desencantado o mundo, mas que, por outro lado, criou um novo mito, conforme veremos a seguir.

Horkheimer, no livro “Eclipse da Razão”, define de forma mais ampla o conceito de racionalidade instrumental distinguindo duas formas de razão: a razão subjetiva (interior) e a razão objetiva (exterior). Segundo Horkheimer (1974, p25, 26) os filósofos do iluminismo desmitificaram a religião em nome da razão matando não a Igreja, mas a metafísica e o conceito de razão objetiva:

Os filósofos do Iluminismo (ou Esclarecimento) atacaram a religião em nome da razão; e afinal o que eles mataram não foi a Igreja, mas a metafísica e o próprio conceito de razão objetiva [...]. A razão como órgão destinado a perceber a verdadeira natureza da realidade e determinar os princípios que guiam nossa vida começou a ser considerada obsoleta. Especulação passou a ser sinônimo de metafísica, e metafísica passou a ser sinônimo de mitologia e superstição (HORKHEIMER, 1974, p. 25-26).

Entendam que Horkheimer e Adorno tecem a crítica à razão instrumental vivendo sob os horrores do nazifascismo durante a segunda Guerra Mundial. Tal panorama catastrófico que lhes permitiu “*descobrir por que a humanidade, em vez de entrar num estado verdadeiramente humano está se afundando em uma nova espécie de barbárie*” (ADORNO, HORKHEIMER, 1991, p. 11).

Para os autores, a razão iluminista foi tratada como elemento de emancipação da vida do homem pelas possibilidades de desenvolvimento trazidas pela tecnologia e o progresso que a acompanhava. Nesse contexto, a razão iluminista tornou-se instrumento e, instalando-se nas mais diversas áreas, ao invés de produzir razão, progresso, individualização e emancipação, ela produziu a irracionalidade, a regressão, a individualização, a submissão, a alienação e a reificação.

“Quanto mais as ideias se tornam automáticas, instrumentalizadas, menos alguém vê nelas pensamentos com um significado próprio. São consideradas como coisas, máquinas. A linguagem tornou-se apenas mais um instrumento no gigantesco aparelho de produção da sociedade moderna. Qualquer sentença que não seja equivalente a uma operação nesse aparelho parece a um leigo tão sem sentido ... O significado é suplantado pela função ou efeito no mundo das coisas e eventos (HORKHEIMER, 1974, p. 30-31).

A razão onipotente, dominadora, emancipatória, que buscava submeter a natureza e a sociedade à sua objetividade não atingiu seu fim, transformando-se em mera abstração, mero instrumento formal. Aqueles que são submetidos à razão esclarecida, deixam-se manipular mais facilmente, tornam-se colaboradores de sistemas ideológicos opressivos. A ciência, nos termos da Teoria Crítica, é mero instrumento não só de manipulação mas da consecução de fins que submetem e alienam o próprio homem.

Contextualizando a discussão de Adorno e Horkheimer, podemos ilustrar que a razão instrumental, e o progresso da civilização que ela gerou, foi meio para o extermínio em massa promovido pelo Nazismo, justificativa, inclusive científica, para a existência de campos de concentração e propiciou a criação da bomba atômica. “*A razão torna-se o instrumento de dominação. Racionalidade científica torna-se um sistema rígido e fechado ao qual tudo é subsumido,*

seja adequado ou não” (SCHWEPPENHÄUSER, 2009, p. 30¹).

A razão weberiana levou a um grande desenvolvimento das ciências duras e das ciências da natureza e trouxe progressos com o surgimento das máquinas e avanços da medicina. Por outro lado, o direito, a moral e a filosofia seguiam patinando nas mesmas reflexões desde Aristóteles e Platão. Nesse contexto, a ideia de que os instrumentos eram mais importantes do que a finalidade acaba sendo transportada para as ciências humanas, ou ciências do espírito, tornando-se o modelo dominante.

A finalidade, dentro desse modelo, não poderia ser discutida por ser algo metafísico, arbitrário. Não existiria uma finalidade natural ou racional, ela sempre seria posta por vontade. O único campo a ser discutido pelas ciências sociais aplicadas seria quais os melhores meios para alcançar determinada finalidade. À razão, desta forma, não cabia investigar os fins, somente os meios, restringindo-se à discussão dos conceitos sem uma preocupação com o fim ou a ideia de Justiça, visto que tal ideia seria própria do campo metafísico. Horkheimer e Adorno trazem à tona toda o contexto de como a ciência foi usada para a geração de mortes, de como a morte foi alcançada pela consciência. A ciência, segundo a razão instrumental, deveria se ater e buscar os melhores meios para alcançar determinados fins. E ainda que esse fim fosse a morte, ele não poderia ser discutido, porque o fim é arbitrário e irracional, ou seja, metafísico.

Feita essa breve sinopse o que se questiona é se o conteúdo do direito eleitoral, no tocante às políticas afirmativas para incremento da representatividade feminina na política, é instrumento para a perseguição da justiça como fim.

A Lei das Eleições vem passando por sistemáticas alterações desde a sua promulgação, e cada uma dessas mudanças recebe o nome de reforma ou “minirreforma” eleitoral. Apesar das constantes mudanças do direito eleitoral, algo que parece ser pétreo na legislação é o lugar que a mulher ocupa nesse sistema. Desde 1997, a lei foi alterada quatro vezes e nenhuma dessas alterações se prestou a significativamente garantir ao gênero feminino uma política afirmativa que de fato alterasse o quadro de sub-representatividade (também) política na qual o país se encontra.

E não havia de ser diferente. Se a Câmara dos Deputados, possui apenas 11% de mulheres em sua composição e o Senado 16%, as mulheres detentoras desses mandatos não têm força quantitativa para propor e verem aprovados projetos que apresentem políticas afirmativas reais e eficazes de promoção do gênero feminino no poder político formal e institucionalizado. “*Os homens tomam as grandes decisões que afetam a vida de um povo*” (SAFIOTI, p. 47). Essa condição, mais que fruto de políticas ineficazes de promoção de gênero, refletem o domínio do gênero masculino. Se esse domínio se dá em várias esferas de nossa convivência e existência, observa-se, segundo Heleieth Safioti, que um nível extremamente significativo deste fenômeno diz respeito ao poder político.

No tocante ao financiamento como instrumento de promoção e êxito das campanhas femininas, a legislação eleitoral não foge ao roteiro: colabora pouco e “pro forma”. A Lei nº 9.504 de 1997 não possui qualquer dispositivo com conteúdo que se refira a políticas afirmativas correspondentes ao financiamento de campanhas de candidatas. A Lei 13.473 de 2017, que criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) não cuidou de reservar qualquer percentual, por menor que fosse, para destinação exclusiva às mulheres, ou qualquer outra minoria sub-representada no campo da política formal.

A Lei dos Partidos Políticos quando promulgada, em 1995, também não continha norma que previsse qualquer apoio financeiro às candidaturas femininas. Em 2009, veio a primeira alteração, com a inclusão do inciso V do artigo 44, destinando, no mínimo, 5% (cinco por cento) do Fundo Partidário “*para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres*”. No caso de descumprimento da regra do inciso V, o Partido estaria obrigado a acrescer o percentual destinado a este fim em 2,5%, nos termos do parágrafo 5º do mesmo artigo 44.

1 “In the victory march of the Enlightenment, Horkheimer and Adorno perceive the Enlightenment’s antithesis. Reason becomes the tool of domination. Scientific rationality becomes a rigid, closed system to which everything is subsumed, whether it fits or not” (SCHWEPPENHÄUSER, 2009, p. 30).

Em 2015, a chamada minirreforma, estabelecida pela Lei nº 13.165 de 2015, trouxe novas alterações à sistemática da promoção das candidaturas femininas, por meio de destinação de recursos financeiros, tais como a possibilidade de os partidos constituírem uma espécie de poupança para o financiamento das candidaturas de mulheres², e alteração da redação do inciso V e do parágrafo 5º, ambos do artigo 44 da Lei nº 9.096/95. Os legisladores emendaram, remendaram, mas mantiveram em farrapos a questão da destinação de parcela do Fundo Partidário à promoção da participação política do gênero feminino. Apesar de o parágrafo 5º aumentar de 2,5% para 12,5% o percentual de destinação, em caso de não aplicação de recursos na promoção da participação política feminina, prevista no inciso V, foi mantido o percentual mínimo de 5%. A mudança na regra das cotas sem o correspondente aporte financeiro a tais candidaturas reforça a ideia de que a reforma foi um grande engodo, enquanto política afirmativa. Como afirmam as teóricas do feminismo pós-moderno, “as leis não são objetivas ou imparciais - elas são elaboradas a partir de preconceitos políticos, de modo que a confiança nas leis e nas formas tradicionais de praticar a lei podem reforçar as desigualdades” (Nancy Levit e Robert R.M. Verchick, p. 37)³.

Em 15 de março de 2018 o Supremo Tribunal Federal decidiu por maioria de votos que a distribuição do Fundo Partidário destinado ao financiamento das candidaturas de mulheres deve ser feita na proporção das candidaturas de ambos os gêneros, ou seja, deve respeitar o patamar mínimo de 30% (trinta por cento). O Supremo decidiu, ainda, que o limite temporal de três eleições, para aplicação da regra inserta no artigo 9º da Lei nº 13.165 de 2015 é inconstitucional, uma vez que a política afirmativa de distribuição do fundo partidário para o financiamento de campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas femininas deve perdurar enquanto houver necessidade de composição mínima dessas candidaturas.

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta para: i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três”, contida no art. 9º da Lei 13.165/2015, eliminando o limite temporal até agora fixado; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção; iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995. (Supremo Tribunal Federal, ADI 5617. Relator: Ministro Luiz Edson Fachin. DJ: 23/03/2018. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5617&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>).

A ação direta de inconstitucionalidade foi proposta pela Procuradoria Geral da República, sob o argumento de que a então redação do artigo 9º da Lei nº 13.165/2015 contrariava o princípio fundamental da igualdade, não protegia o pluralismo político, além de falhar quanto a um dos objetivos do Estado brasileiro, qual seja o de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (BRASIL, 1988).

Após a decisão do Supremo, senadoras e deputadas propuseram a Consulta nº 0600252 junto ao Tribunal Superior Eleitoral, questionando se a decisão do STF proferida nos autos da ADI nº 5617 seria aplicável para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D da Lei nº 9.504/1997, e para a distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

A Ministra relatora, Rosa Weber, entendeu ser aplicável a mesma diretriz hermenêutica da decisão do Supremo Tribunal Federal, pelo quê concluiu:

Nesse contexto, se a distribuição do Fundo Partidário deve resguardar a efetividade do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, no sentido de viabilizar o percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero, consoante decidiu a Suprema Corte ao julgamento da ADI 5617, a mesma ratio projeta-se ao exame da aplicação dos

2 Lei nº 13.165 de 2015. Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

3 No original: “Laws are not objective or impartial – they are crafted from political biases, so reliance on laws, and on traditional ways of practicing law, can reinforce inequalities”.

recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) – cuja vocação é, exclusivamente, o custeio das eleições – que há de seguir a mesma diretriz. (Tribunal Superior Eleitoral, Cta n° 0600252-18.2018.6.00.0000. Relatora: Ministra Rosa Weber)

No tocante aos demais quesitos, a relatora salientou que o tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão também deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero e que, no caso de aumento no percentual de candidaturas femininas, impõe-se o acréscimo de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do tempo de propaganda na mesma proporção. O voto foi acompanhado pelos demais ministros do TSE que responderam afirmativamente a consulta por unanimidade.

No entanto, a Lei n° 13.831/2019 impôs mais um golpe às políticas afirmativas de igualdade de gênero na política, ao estabelecer que as siglas que não tenham aplicado o mínimo de 5% das verbas do Fundo Partidário para promover a participação política de mulheres entre 2010 e 2018, mas que tenham direcionado o dinheiro para candidaturas femininas não poderão ter suas contas rejeitadas nem poderão sofrer qualquer outra penalidade.

“Art. 2° A Lei n° 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D:

‘Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.’”

Na prática, o que se verifica é que mais uma vez manobras legislativas foram engendradas no sentido de tornar tirar a efetividade de uma política afirmativa que beneficiava o gênero feminino.

Nas palavras de Nancy Levit e Robert Verchick (2016, p. 15) todas as estudiosas e estudiosos do feminismo legal “*ênfaticam o ponto bastante óbvio (mas não dito) de que quase todas as leis públicas na história da civilização existente foram escritas por homens*”⁴. As Leis Eleitorais não fogem à regra e trazem o complemento cruel de que foram escritas também PARA os homens. Do início ao fim mantém os privilégios do macho como ser político e tratam o gênero feminino como mero coadjuvante no papel representativo.

As políticas afirmativas, trazidas pela legislação, se mostram ineficazes porquanto não promovem a igualdade de condições para a disputa eleitoral, mantendo a sub-representatividade feminina nos poderes legislativos. O pequeno número de mulheres presentes na Câmara dos Deputados, Senado, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores reflete-se no dia a dia de todas e todos, uma vez que as Leis que compõem nosso ordenamento basicamente correspondem aos interesses e ponto de vista dos autores de seus projetos e dos parlamentares votantes, uma massa majoritariamente composta por homens.

A única conclusão que podemos chegar é que a legislação eleitoral não é instrumento de persecução da justiça ou da igualdade de gênero. A ineficácia das políticas afirmativas de promoção da representatividade feminina na política só reforça a existência de um sistema legislativo que teoricamente dá respostas aos anseios da sociedade mas, que na prática, mantém o status quo da sociedade patriarcal em que vivemos, na qual o gênero feminino continua sendo sub-representado e, porque não, considerado como uma sub-categoria no que diz respeito à participação política institucionalizada.

⁴ No original: “All feminist legal scholars emphasize the rather obvious (but unspoken) point that nearly all public laws in the history of existing civilization were written by men”.

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1991.

_____. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, 1º out. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em 27 de agosto de 2017.

_____. Lei nº 12.304 de 02 de agosto de 2010. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências. Diário Oficial da União, 03 de ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12304.htm>. Acesso em 27 de agosto de 2017.

_____. Lei nº 13.165 de 29 de setembro de 2017. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Diário Oficial da União, 29 set. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em 27 de agosto de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5617/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5080398>>. Acesso em 25 de junho de 2016.

DAMIÃO, Carla Milani. O Eclipse da Razão segundo Horkheimer. **Especiaria Cadernos de Ciências Humanas**, v. 13, n. 24, jan./jun. 2013, p.103-115. Disponível em <<https://periodicos.uesc.br/index.php/especiaria/article/view/703>>

Evangelista, Ely Guimarães dos Santos.(2007). Razão Instrumental e Indústria Cultural.**Revista Inter Ação**, v. 28, n. 1, p. 83-101, 14 ago. 2007. Disponível em <<https://doi.org/10.5216/ia.v28i1.1442>>

FREITAG, Bárbara. **A teoria crítica: ontem e hoje**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

HORKHEIMER, M. **Eclipse da razão**. Tradução Sebastião Uchoa Leite. Rio de Janeiro: Ed. Labor, 1974.

LEVIT, Nancy; VERCHICK, Robert R. M. *Feminist Legal Theory: A primer*. New York and London: New York University Press, 2016, 304 p.

SAFIOTI, Heleith I. B. *O poder do macho*. São Paulo: Moderna, 1987.

SCHWEPPEHÄUSER, Gerhard. **Theodor W. Adorno: an introduction**. Trad. J.

Rolleston. Durham and London: Duke University Press, 2009.

SILVA, Sérgio Luiz Pereira da. Razão instrumental e razão comunicativa: um ensaio sobre duas sociologias da racionalidade.**Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 2, n. 18, p. 2-9, jan. 2001. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/944>>. Acesso em: 09 abr. 2019. doi:<https://doi.org/10.5007/944>.