

Márcia Pereira dos Santos
Selma Martines Peres
Maria Helena de Paula
organizadoras

HISTÓRIA, CIDADES, REDES POLÍTICAS E SOCIAIS



Análise de redes na política de cotas eleitorais

Leonardo Aires de Castro¹

Resumo: O artigo analisa pelas redes de políticas públicas o projeto de lei do senado nº 295, de 2011, que pretende estabelecer uma cota de ao menos 50% para as mulheres nas eleições proporcionais. O projeto de lei, que faz parte do rol de reformas políticas, é uma ação afirmativa importante para a correção da desigualdade representativa na esfera política, contudo, outra lei com teor similar faz 21 anos no Brasil e não conseguiu modificar essa estrutura dispare. Acreditamos que a conjunção de propostas e debates de grupos de interesse distintos sejam a via para a consolidação de uma lei eficiente. Para tanto, esse trabalho lança mão da análise em redes de políticas públicas no relatório final da Comissão Tripartite para identificar e avaliar as diferentes vozes e identidades que disputam territórios representativos e estão diretamente associados aos efeitos dessa lei. A presença ou ausência desses grupos de identidade refletem uma estrutura de poder institucional que privilegia as oligarquias políticas. Para efetivar a pesquisa, utilizamos documentos disponíveis no Senado e na Câmara dos Deputados referentes aos debates e processos de tramitação das leis citadas, identificando os componentes da rede de implementação dessa política pública de cotas eleitorais.

Palavras-chave: Cotas Eleitorais; Redes; Representação Feminina; Reforma Política

1 Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e mestrando em Ciência Política na Universidade Federal de São Carlos (UFScar). O artigo é resultado da disciplina Análise de Políticas Públicas, ministrada pela Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella.

1 Introdução

A presença da mulher na política brasileira é tema popular na academia. A sub-representação, adoção de cotas, análise da Lei de Gênero e outros tantos objetos de pesquisa apontam o que é sensível ao cidadão: poucas mulheres acessam a política. Os motivos são diversos: da dupla jornada exercida pela mulher segundo a orientação patriarcal da sociedade brasileira até a sua carência econômica exercem peso significativo na discrepância representativa desse grupo (BOLOGNESI, 2012).

O artigo tem como objetivo analisar a Lei de cota de gêneros na perspectiva de redes, observando os atores que conduziram a consolidação da lei e os grupos que colheram (ou não) os benefícios da ação afirmativa. A análise construída levou em consideração a multiplicidade dos grupos envolvidos, subdividindo um grupo em específico: as mulheres. Ainda, analisar a composição das redes de interesse em volta do projeto de lei do senado nº 295, de 2011.

O projeto de lei do senado nº 295, de 2011, em tramitação, cria a cota parlamentar de ao menos 50% das cadeiras dos cargos proporcionais para as mulheres. Da autoria da senadora Gleise Hoffmann (Partido dos Trabalhadores), e na relatoria da senadora Ângela Portela (Partido dos Trabalhadores), o projeto de lei se encontra parado, aguardando a inclusão na ordem do dia.

A análise de redes é invocada por dar conta da compreensão dos diversos atores que atuam nas esferas decisórias e de recebimento dessa política pública. A intenção aqui é visualizar que a ausência considerável de mulheres no debate da Lei de cotas eleitorais criou uma ação afirmativa inócua, pois não surtiu efeitos relevantes ao longo de sua consolidação e a discussão de novas formas de ampliação dessa política pública, como a adoção de cotas nas cadeiras legislativas percorrem os mesmos percalços que inviabilizaram o sucesso da primeira.

O artigo analisa a lei na perspectiva de redes de políticas públicas, na leitura genérica de redes: um coletivo de grupos que vai além da sociedade/Estado, compartilhando informações e pressões políticas, com baixa estabilidade, alta fluidez de propostas e um caráter menos institucionalizado (PROCOPIUCK e FREY, 2009).

A política de cotas pode ser encarada como uma ação afirmativa, ou seja, uma estrutura legal que visa corrigir algum fator de desigualdade por meio do ordenamento jurídico, resguardando legalmente o direito pretendido. Por ser uma ação afirmativa, podemos ainda indicá-la como uma política pública, pois segundo Bolognesi (2012) a literatura da área de políticas públicas é pacífica ao identificar tal correlação entre ação afirmativa e política pública.

Celina Souza (2006), ao construir um apanhado histórico sobre políticas públicas, em linhas gerais explica que dentre a multiplicidade de definições, o mais

coerente é afirmar que políticas públicas são ações do governo que envolvem um gama plural de instituições, indivíduos, coletivos, logo, todo ente passível de ser abrangido por uma determinada política. Portanto, a relação entre política pública e a política de cotas eleitorais é profícua, exigindo uma análise mais atenta que propomos aqui.

A metodologia do trabalho está centrada na busca de documentos referentes aos grupos que compõe o debate sobre a lei de cotas legislativas, além de dados referentes a desigualdade representativa. Uma abordagem documental e bibliográfica auxiliou na construção teórica e empírica do texto, utilizando como fonte dados fornecidos do Senado.

2 Histórico e relevância da lei de cotas legislativas

No Brasil temos uma política de cotas que completa 21 anos de sua implementação, com pequenas mudanças na estrutura proposta naquela época até os dias atuais. A Lei de cotas de 1995 (Lei n. 9 100/1995) estabelecia um percentil de 20% mínimo para a alocação de mulheres nas listas de competição eleitoral. Sob a Lei n. 9 540/1997, esse mínimo passou para 30%. Ainda, na Minirreforma de 2009 (Lei nº 12.034), as cotas passaram a ser obrigatórias, sendo os partidos passíveis a sanções caso desrespeitassem a regra.

Observando o conteúdo das leis supracitadas e estabelecendo uma relação lógica, a participação feminina tendia a ser ampliada, sendo essas cotas uma forte conquista das mulheres. Contudo, como diversos trabalhos mostram, a lei de cotas foi insuficiente, se não nula, na busca da ampliação da presença das mulheres nos âmbitos políticos (BOLOGNESI, 2012; ARAUJO, 2009).

Apesar de serem mais de 50% da população, as mulheres só possuem 10% de representação na câmara dos deputados e 14% no Senado federal, segundo os dados da última casa. Nas assembleias estaduais os números acompanham o cenário nacional, enquanto que nas câmaras de vereadores os índices são ainda menores. Apenas no ano de 2016, a partir das eleições municipais do mesmo, é que serão penalizados por fraude os partidos políticos que lançarem candidaturas femininas apenas por formalidade legal.

O histórico da lei de cotas de 1995 não traduz um reflexo positivo no acesso representativo feminino nas esferas representativas. É isso que aponta a Tabela 1, em que Bolognesi (2012) indica nos pleitos federais, o número de eleitos e não eleitos em relação ao sexo, mostrando que o quadro de exclusão pouco foi modificado. A pesquisa foi feita até os anos 2006, contudo o quadro exposto não é contravertido nas legislaturas seguintes, sendo 8,8% em 2010 e 9,9% em 2014.²

2 Dados encontrados no Tribunal Superior Eleitoral.

Também, na Tabela 2, vemos o constante desrespeito as cotas e a supressão da visibilidade feminina na política.

Clara Araújo (2009) ainda menciona que o pequeno acréscimo de mulheres eleitas necessariamente não possui relação direta com o advento das cotas. Para ela, isso pode indicar que a variável “gênero” não é a única variável no jogo político seletivo. Também, que o preconceito não seria o único ou predominante fator no processo de impedimento do sucesso das candidaturas femininas, tendo como outros pilares as instituições, regras políticas e o complexo econômico desse grupo em específico.

Tabela 1 Distribuição de eleitos e não eleitos, por sexo (%)

	Pleito eleitoral							
	1994		1998		2002		2006	
	Não eleitos	Eleitos	Não eleitos	Eleitos	Não eleitos	Eleitos	Não eleitos	Eleitos
Masculino	93,89	93,76	88,84	94,35	88,55	N.I.	86,94	91,23
Feminino	6,07	6,24	11,16	5,65	11,40	N.I.	13,06	8,77
Não informado	0,04				0,05	N.I.		

Fonte: BOLOGNESI, 2012

As cotas eleitorais são instrumentos de fortalecimento de identidades frente as demandas coletivas de grupos sociais que não integram a oligarquia política vigente. A disputa de forças no reconhecimento político é ferramenta imprescindível para a afirmação desses coletivos como entes portadores de direitos sociais básicos. Essa construção revoga a concepção de democracia clássica, indicando a fragilidade na representação formal dos entes políticos (ARAÚJO, 2001).

Logo, a questão primordial nas cotas eleitorais é a defesa dos interesses de grupos minoritários subordinados historicamente a interesses oligárquicos que inviabilizam o acesso aos direitos e a própria representação, pois constroem a instituição política por meio de reformas controladas, que enfatizam poderes de elites políticas e excluí da disputa o interesse desses coletivos à margem social (RENNÒ, 2007).

Tabela 2 Estatística eleitoral das eleições de 2010

Partido	Número de candidaturas masculinas	Número de candidaturas femininas	Número total de candidaturas apresentadas	Percentual de mulheres candidatas
PCB	4	1	5	20%
PCO	1	1	2	50%
PDT	46	4	50	8%
PMDB	63	5	68	7,3%

Continua

Tabela 2 Estatística eleitoral das eleições de 2010 (Continuação)

Partido	Número de candidaturas masculinas	Número de candidaturas femininas	Número total de candidaturas apresentadas	Percentual de mulheres candidatas
PMN	42	7	49	14,3%
PP	59	12	71	16,9%
PPS/ DEM/ PSDB	98	10	108	9,3%
PSC/ PHS	104	23	127	18,2%
PSDC/ PRTB/ PRP	78	19	97	19,6%
PSL/ PSB	83	41	124	33%
PSOL	70	23	93	24,7%
PSTU	3	2	5	40%
PTB	65	30	95	31,6%
PTC	70	29	99	29,3%
PTN	55	20	75	26,7%
PV	70	31	101	30,7%

Fonte: Informativo da Procuradoria Regional Eleitoral em São Paulo

As reformas políticas discutidas desde a constituinte de 1988 levantaram como uma de suas bandeiras a correção do desequilíbrio representativo feminino nas esferas políticas. Diversos atores da sociedade foram chamados para consulta, de acadêmicos a líderes de movimentos organizados, sendo produzidos livros, dossiês, conferências, debates e inúmeros outros eventos que reunissem especialistas e a sociedade civil.

Contudo, até o momento tais instrumentos não foram efetivados, sendo produzida apenas a lei que agora tramita no senado e que se encontra paralisada pelos motivos expostos acima. O histórico aqui exposto revela a dificuldade de se construir uma política pública eficiente que responda aos interesses sociais pulsantes.

3 Redes de políticas públicas

Antes de adentrarmos na revisão sobre redes de políticas públicas, compreendemos necessário a justificativa de usar tal abordagem para a avaliação da política de cotas. Essa política pública advém de debates da sociedade que são levados para as instâncias políticas por meio de demandas identitárias e coletivas, das bases eleitorais de determinados políticos, reivindicações que os elegeram ou que utilizaram como plataforma eleitoral.

Deputados e senadores são acionados para participar de eventos, congressos, grupos temáticos, debates televisivos e uma infinidade de outras situações em que membros da sociedade civil e de grupos sociais organizados são convocados para expressar suas preocupações e ideais. As reformas políticas ocorreram, quando efetivadas, dessa forma. Universidades e o próprio congresso nacional reunia e reúne diversos setores para a construção dessas políticas, que quase sempre padecem de força pelos motivos que foram postuladas.

Por isso, acreditamos que, ao utilizarmos a análise das redes de políticas públicas como ferramenta avaliativa, podemos ter uma visão holística da situação da lei de cotas e notar as problemáticas que circundaram essa, olhando para os atores e organizações que auxiliaram a construção e o debate dessa política. Vale ressaltar que as reuniões e discussões não seguiram um formalismo e nem uma chamada do governo, mas sim um movimento entre setores estatais, grupos sociais organizados e internacionais.

Diversos são os conceitos de redes, passando por várias especializações e perspectivas de análise distintas. Para ilustrar esse conceito segue abaixo a conceituação dada por Paulillo e Almeida (2011):

Rede é uma forma organizacional alternativa que ganha sustentação conceitual por causa do conjunto de novas contribuições que autores neo institucionais fizeram. Wasserman e Faust (1994) afirmam que, para desenvolver a análise de redes, o importante não é o agente, mas sim uma entidade que consiste em grupos de indivíduos e os elos entre eles. Os atores de uma rede de política pública podem ser pessoas, subgrupos, grupos, associações, cooperativas, comunidades, agências públicas e órgãos do Estado etc.

Já para Cambiaghi e Passador (2013) as redes de política pública criam uma nova cultura política, em que os diversos setores da sociedade são chamados para opinar, gerando uma multiplicidade de conhecimentos e um direcionamento social para a política, resguardando o interesse público. Para os autores, as redes podem se diferenciar quanto:

[...] a) constituição: compostas por sujeitos sociais advindos do mesmo segmento, como empresas, organizações da sociedade civil, cooperativas, movimentos sociais e universidades ou de organizações de diferentes segmentos; b) tipo de relação entre os sujeitos: informal ou formal, permanente ou esporádica, forte ou fraca; e c) esfera de atuação: econômica, política, social, cultural – que se relaciona diretamente à sua finalidade (CAMBIAGHI; PASSADOR, 2013, p. 272).

Capella e Brasil (2015) descrevem a abordagem de Rhodes em relação as redes de políticas públicas como sendo uma forma de atender interesses plurais fora da lógica Estado/sociedade, sendo que os agentes trocam de lugar com facilidade e fluidez. Esses membros são consultados para que as políticas públicas construam conformidade com os interesses plurais descritos.

Em consonância com a explicação acima, Procopiuck e Frey (2009) explicam que as redes podem possuir regras formais ou informais entre os entes que debatem, baixa estabilidade na permanência desses e uma rotatividade de membros e entidades. O contato formal é baixo entre o governo e os grupos sociais e terceiros, mas a multiplicidade de ideias e propostas é ampla, forçando um jogo político de imposição de opiniões.

Esse quadro descrito enfrenta uma resistência por parte dos autores que analisam redes de políticas públicas. Cambiaghi e Passador (2013) indicam que a principal característica das redes são sua interdependência entre os atores e a não subordinação entre eles, por meio de mecanismos formais de controle. Todavia, o que observamos nas redes que envolvem o Estado, como apontado acima, a imposição de decisões em um ambiente plural é característica, fazendo valer o ator que mais tiver recursos para tanto. A disputa de poder se encontra até nas ausências de determinados posicionamentos em pareceres e projetos de leis, mesmo com a presença desses nas instâncias de discussão dos projetos.

Esse quadro é bastante visível na condição de tomada de decisão que os atores estatais (senadores, deputados, gestores públicos em geral) possuem. Os debates podem ocorrer, as opiniões podem ser expressadas, mas nada garante, por ausência de caráter formal e de resguardo legal, que os consensos ou ideias majoritárias sejam atendidas. A revelia dos estudos e das pesquisas, decisões são tomadas de formas paliativas e desconstroem a motivação da política pública, tornando-a plataforma de interesses individuais.

4 Atores, grupos e o estado

Definir os atores e grupos envolvidos nos debates e ciclos de produção legislativa, no caso das cotas eleitorais, passa por uma problemática institucional. As leis que visam corrigir a representação política são oferecidas por parlamentares, que por meio de suas bases eleitorais desenvolvem os projetos de lei. Ainda, chamadas para o debate em eventos e plataformas institucionais ficam restritos aos grupos acadêmicos e partidários.

O nosso interesse é visualizar quem são esses atores, grupos e o papel do Estado nessa mediação, ou na própria aquisição do poder de legislar, impondo os interesses oligárquicos frente ao debate popular e especializado. Portanto, começamos pelo Estado, na sua concepção institucional, aglutinando o executivo, legislativo e judiciário como fator analítico.

O Estado exerceu, nesses 21 anos de lei de cotas, um papel dúbio frente a construção do maior acesso feminino na política. O desenvolvimento de uma política pública de acesso a participação e representação feminina na política, como exposto anteriormente, ocorre desde 1995. Contudo, manobras políticas geraram

discrepâncias dentro das próprias leis de cotas, com o aumento de candidaturas e a diluição da cota feminina na corrida eleitoral nas leis n. 9 100/1995 e n. 9 540/1997, como Bolognesi (2012) indica:

[...] ao mesmo tempo em que se intenta aumentar a participação feminina, criam-se mecanismos que retroalimentam o status quo. Isso ocorre com o aumento da possibilidade em apresentar-se uma quantidade maior de candidatos e a falta de fiscalização e penalização aos partidos que não precisam cumprir as cotas [...] (BOLOGNESI, 2012, p. 126).

Em todos os momentos, o Estado exerceu protagonismo na condução das reformas políticas que visavam modificar algum fator insustentável ao longo dos anos. Assim ocorreu com a minirreforma eleitoral, na qual os parlamentares adicionaram a obrigatoriedade do cumprimento da cota eleitoral e modificaram o sistema do financiamento público partidário, revertendo valores obrigatórios para a alocação feminina, além da participação delas na propaganda eleitoral obrigatória gratuita de ao menos 10%.

Contudo, o Estado também é o maior promotor de parcerias para a criação de fóruns e ciclos de debates sobre a participação política. A partir da criação do Ministério da Mulher, da desigualdade social e dos direitos humanos, junto as participações do Ministério da Justiça e Cidadania e Câmara dos Deputados, os vínculos entre sociedade/Estado e outros entes e atores interessados se tornaram mais fluídos, ampliando a rede de políticas públicas sobre a criação e manutenção das cotas eleitorais.

Esses vínculos se dão nos eventos de debate promovidos por essas entidades. São alguns deles: Comissão Tripartite para a revisão da Lei 9.504/97; Fórum de Mulheres do IBAS; Guia de Formação Política para as Mulheres de Partidos Políticos; Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos; Plataforma Mais Mulheres no Poder: eu assumo esse compromisso, e; Diálogo periódico com a Bancada Feminina do Congresso Nacional. A transcrição desses e outros eventos que compõe a construção da política pública aqui debatida é demasiada extensa, não sendo o objetivo desse trabalho. Selecionamos o debate da comissão tripartite, por reunir a lei de 1995, a necessidade da reforma dessa, em 2009 e o encaminhamento para a lei de 50% de cotas femininas em 2011. Logo, identificamos os grupos e atores envolvidos, visualizando o debate em sua essência múltipla e abrangente.

Essa comissão envolveu 4 esferas de discussão, a nível nacional e internacional. Participaram dessa comissão membros do **Executivo**: Sônia Malheiros Miguel – Secretária de Políticas para as Mulheres/PR; Magaly de Carvalho Correia Marques – Casa Civil/PR; Fernando Macedo Sousa – Secretária de Relações Institucionais/PR;

Pedro Vieira Abramovay – Ministério da Justiça; Maria Helena Pessoa Pimentel – Secretaria Geral/PR. Membros do **Legislativo**: Rita Camata – Deputada Federal; Luiza Erundina – Deputada Federal; Deputada Vanessa Grazziotin – Deputada Federal; Serys Slhessarenko – Senadora; Renato Casagrande – Senador. Por fim, **membros da sociedade civil organizada** e de braços nacionais de organizações internacionais: Raquel Guisoni – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; Natalia Mori – Centro Feminista de Estudos e Assessoria; Silvia Camurça – Articulação de Mulheres Brasileiras; Liége Rocha – Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres dos Partidos Políticos; Carmen Foro – Marcha Mundial de Mulheres.

A comissão nasce com o intuito de redimensionar a lei em questão para que seja efetivada a presença feminina no cenário político. O documento publicado da comissão inicia o debate demonstrando a disparidade brasileira em relação a outros países da América, em relação ao número de cadeiras parlamentares ocupadas por mulheres. A construção da justificativa da comissão passa pela necessidade de uma reforma política que subverta a lógica de exclusão desse grupo da representação política.

A presença de entidades internacionais como Convenção CEDAW, a Conferência de Beijing, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), a ONU pela esfera da UNIFEM, a União Interparlamentar, evidenciam a preocupação com o incremento da participação feminina no Brasil e a conjunção de outros países na construção de políticas públicas em localidades de fragilidade representativa.

Ainda, a comissão desenvolveu estratégias e direcionamentos para que a participação popular, a igualdade de competição eleitoral, o combate ao personalismo fortalecendo os partidos políticos e a cota legislativa de ao menos 50% das cadeiras para as mulheres fossem diretrizes norteadoras das próximas intervenções de reforma política. O documento é preenchido de informações sobre leis, projetos de leis, orientações sobre a melhoria do sistema eleitoral visando a participação feminina. Mostra também a multiplicidade de posicionamentos quanto a esses objetivos, propondo inúmeras matérias que visam o mesmo resultado, de diferentes formas de alcançá-lo, refletindo a pluralidade das vozes do debate.

Segundo o documento, a participação dos líderes partidários foi irrisória, comparecendo dos 27 convocados, apenas 4. Isso mostra o descaso com a questão referida, ainda a segregação permanente das mulheres nos âmbitos decisórios, criando obstáculos para que as discussões dessas ascendam ao parlamento e seja posta em votação. Outra questão a ressaltar foi a menção nesse documento de feministas não filiadas a partidos políticos ou a organizações que participaram do debate e representaram a sociedade civil não organizada.

Logo, expomos aqui os grupos que compuseram uma das inúmeras comissões e eventos de discussão sobre a lei de cotas políticas. Esses mesmos grupos

aqui comparecem nos demais debates, com a devida instabilidade e frequência das redes de políticas públicas. A comunhão dessas ideias criou e fortaleceu posicionamentos e projetos de leis importantes para a correção das discrepâncias representativas. Mas, mesmo assim, o problema persiste e isso se relaciona com a possibilidade de sucesso desses debates na instância legislativa.

5 Ausência como forma de poder nas reformas políticas

Nos dois últimos anos, a reforma política brasileira ocupou parte significativa dos noticiários e sites da internet. O desgaste social do nosso sistema político e eleitoral, provocado por uma série de escândalos de corrupção, fomentou o debate em torno da reforma política, tendo em vista que ela é um dos instrumentos de revisão dos diversos ordenamentos jurídicos que regulam a democracia brasileira. Nos fóruns sobre a reforma política, na Câmara dos Deputados, no Senado e em outras esferas de debate, observou-se uma série de discussões acerca da necessidade de se atenuar o imenso abismo de poder de representação no Brasil. Isso é parte do que mostramos ao decorrer desse artigo, ao tratar da lei de cotas.

Considerando-se que a carência de leis que estruturam um sistema que acolha os múltiplos interesses sociais, respeitando sua heterogeneidade, ajuda a perpetuar o quadro de exclusão participativa que submete milhões de cidadãos à vontade de uma elite decisória, reverter esse quadro político e jurídico seria um avanço democrático.

Contudo, a tramitação de qualquer matéria que objetive modificar as bases do poder representativo ou da ordem decisória sempre acirrará as disputas entre os diversos grupos de interesse que integram o jogo de tomadas de poder. Vale salientar que atualmente estas disputas ocorrem no interior de um cenário político bastante conservador e desfavorável ao avanço dos direitos das minorias sociais.

De forma objetiva, para uma jovem democracia como a brasileira, isso é preocupante. Afinal, não é nenhuma novidade que as questões que envolvem a representação política e a participação social nos processos decisórios tornaram-se temas de grande relevância democrática desde o início dos trabalhos da Assembleia Constituinte que originou a Carta Magna de 1988. É evidente que trabalhadores, mulheres, homossexuais, negros e indígenas, são grupos precariamente representados nos âmbitos legislativos e de poderes decisórios institucionalizados. Como demonstramos, as mulheres sequer garantiram o mínimo legal na sua representação política, ficando no limiar das sanções jurídicas.

Abordando especificamente a temática que envolve a ampliação da representatividade política de agentes que integram minorias sociais em nosso país,

projetos como o da adoção de cotas legislativas e partidárias para as mulheres, apresentado como exemplo, fazem parte de uma agenda alternativa direcionada à construção de um ambiente político mais democrático.

De acordo com Luís Felipe Miguel (2014), a democracia e a representação política espelham “territórios em disputa”. Essa constatação traduz a batalha constante entre minorias sociais e oligarquias para ocupar os espaços políticos de tomadas de decisão. O mesmo processo de disputas é verificado no campo das teorias políticas que analisam as estruturas do plano democrático e representativo.

Ana Cecília Dantas (2011), ao discutir a presença da mulher na política, destaca dois tipos de igualdades: de oportunidades e de resultado. A primeira diz respeito ao acesso à educação, aos bens materiais e à conscientização popular. A segunda compreende o campo das cotas, uma vez que em disputas eleitorais certas características como raça, gênero e origem social acabam se tornando fatores de exclusão e, em função disso, as cotas adquirem o poder de inserir esses grupos nos cenários que propiciam a concorrência pelo poder decisório.

Logo, silenciadas pela sua ausência nas decisões legislativas, as mulheres não conseguem reverter a situação política de sua identidade justamente pelo próprio motivo que intentam modificar o sistema. A oligarquia masculina instaurada no mundo político manobra as matérias a serem votadas e suplanta as alternativas discutidas intencionalmente nos âmbitos acadêmicos e sociais, que visam corrigir a desigualdade representativa.

6 Considerações finais

Esse artigo teve como objetivo fazer um acompanhamento e identificação dos principais atores e entes que formaram a rede da política pública da lei de cotas. Buscamos mostrar a pluralidade dos agentes usando como base o documento da Comissão Tripartite para a revisão da Lei 9.504/97, que reunia setores do Estado, da sociedade e grupos internacionais e que deu origem ao projeto de lei do senado nº 295, de 2011 entre outros pedidos de emenda constitucional e projetos de lei.

Buscou também demonstrar o histórico da lei, a revisão bibliográfica sobre redes de políticas públicas e a identificação dessa rede na Comissão Tripartite. Por fim, visualizamos o reflexo da ausência dos atores como uma forma de reprodução do poder da oligarquia política no centro de decisões de leis que regem a participação política. A reforma política prevista no ano de 2015 foi suplantada justamente por carecer de indivíduos que traduzissem os interesses sociais nos autos do congresso nacional.

A justificativa de escolha desse tema une duas esferas de análises concorrentes. De um lado está a necessidade incontestável de se realizar a reforma política e,

do outro, verifica-se a ameaça que ela representa às elites parlamentares, podendo promover alterações nas instâncias decisórias ou na composição dos agentes tomadores de decisão. O cruzamento desses dois elementos compreende a essência da problemática que envolve a ampliação da representatividade política no Brasil.

Sabe-se que no Brasil as modificações na Constituição ou no Código Eleitoral podem ocorrer por ação do Congresso Nacional ou dos ministros do Supremo Tribunal Federal e, em função do perfil destas instituições, as decisões legais referentes às minorias sociais são tomadas por agentes políticos e jurídicos que desconhecem ou desprezam a sua realidade social.

Isso reflete crises de interesses, de representatividade e de pertencimento da sociedade civil à esfera política do país. Entre as formas de instrumentalizar a reforma política, temos a criação de um plebiscito para consultar a população sobre o que se deve modificar e, depois, um referendo para dar conhecimento e legitimidade social direta para as decisões. Ambas as propostas foram indicadas no relatório final da Comissão Tripartite e sumariamente ignoradas nos anos que se seguiram.

Logo, a ampliação do uso de redes, para o debate e a própria participação política, buscando vencer por meio do plebiscito e referendo as disputas de poder oligárquicos do sistema político, seria ferramenta eficiente na condução de uma nova realidade política que consiga superar os entraves democráticos brasileiros.

Referências

- ARAÚJO, Clara. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. **Dados** [online]. 2001, v. 44, n. 1. ISSN 0011-5258.
- ARAÚJO, Clara. Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 2, p. 23, 2009.
- BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral?. **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**, v. 1, n. 2, 2012.
- CAMBIAGHI, Bianca Polotto; PASSADOR, João Luiz. Configuração e composição de uma rede de cooperação para desenvolvimento em economia solidária. **Cadernos Gestão Social**, v. 4, n. 2, p. 267-283, 2014.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. **Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes**. *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 101, p. 57-76, 2015.

DANTAS, A. C. M. S. **O segundo sexo na política: o papel do direito na inclusão das mulheres na democracia brasileira.** Maceió: Edufal, 2011.

MIGUEL, L. F. **Democracia e representação: territórios em disputa.** São Paulo: Editora Unesp, 2014.

PAULILLO, Luiz Fernando Oriani e; ALMEIDA, Luiz Manoel Moraes Camargo. Gestão de redes de políticas públicas locais de segurança alimentar: uma análise comparativa dos municípios de Campinas, Araraquara e Catanduva. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 18, n. 4, p. 853-868, 2011.

PROCOPIUCK, Mario; FREY, Klaus. Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da websphere analysis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, n. 34, p. 63, 2009.

RENNÓ, Lúcio R. Reformas políticas no Brasil: realizadas e prováveis. In: Timothy Mulholland; Lúcio R. Rennó (Org.). **Reforma Política em Questão.** Brasília: UnB, 2008.

SOUZA, Celina et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

Sites

Informativo da Procuradoria Regional Eleitoral em São Paulo </http://www.spm.gov.br/assuntos/poder-e-participacao-politica/direitos-e-legislacao/legislacao-adicional/boletim-eleitoral10_1.pdf/>

Relatório Final da Comissão Tripartite </http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2009/relatorio-final-comissao-tripartite.pdf/>

Projeto de lei do senado nº 295, de 2011 (complementar) </http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100420/>

Secretaria especial de políticas para mulheres </http://www.spm.gov.br/>