



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

Programa de Pós Graduação em Direito

**LUÍS JIVAGO DE ASSIS QUIRINO**

**DIREITO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E  
INTERSECCIONALIDADE:  
Análise da jurisprudência da CIDH e da ECHR sobre a  
inclusão política de minorias étnicas.**

**DISSERTAÇÃO**

**Brasília**

**2018**

**LUÍS JIVAGO DE ASSIS QUIRINO**

**DIREITO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E  
INTERSECCIONALIDADE:  
Análise da jurisprudência da CIDH e da ECHR sobre a  
inclusão política de minorias étnicas.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Brasília, PPGD-Unb, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Pablo Holmes Chaves  
Coorientadora: Mariana Prandini Assis

Brasília  
2018

## Agradecimentos

Cursar a pós-graduação em Direito na UnB foi uma experiência de vida extremamente gratificante, mas que não seria possível se eu estivesse sozinho. Sou muito grato a todas e todos que contribuíram para essa realização. Embora haja o risco de cometer uma injustiça ao lembrar algumas em detrimento de outras, seria uma injustiça maior ainda deixar de expressar minha gratidão a essas pessoas.

Agradeço muito à minha família, principalmente aos meus pais, Carla e José. Eles me ajudaram em todos os momentos, desde o início, na mudança para Brasília para cursar as disciplinas, até o final, com o aconselhamento e incentivo na revisão da dissertação.

Sou muito grato a Mariana Prandini pelo exemplo de dedicação acadêmica e engajamento político, que me apresentou as teorias da interseccionalidade, orientou minhas descobertas por esse campo de estudos e mostrou que a pesquisa acadêmica deve cumprir uma função social relevante. Agradeço também a Pablo Holmes pela confiança, pela orientação, por ensinar o apego à clareza e à objetividade. Agradeço aos dois pelas conversas, vinhos, massas, cafés e ideias compartilhados.

Cabe uma menção aos professores com os quais estudei na UnB. Todas as disciplinas foram relevantes e suscitaram reflexões que ajudaram a compor essa dissertação. Por isso, agradeço a Alexandre Araújo Costa, Débora Rezende de Almeida, Loussia Felix, Marcelo Neves e ao meu orientador. Também agradeço a toda a Secretaria de pós-graduação, especialmente a Euzilene Moraes, que, apesar das limitações de recursos, sempre foi solícita e prestativa, procurando atender os pós-graduandos da melhor maneira possível.

Agradeço aos amigos que conheci na UnB por compartilharem a dor e a delícia de ser um pós-graduando. Meu agradecimento especial a Ricardo Martins Spíndola pelas relevantes considerações sobre essa dissertação, a Júlia Borges, Gabriel Haddad, Gustavo Zatelli e Nathaly Mancilla Órdenes pelo *blind review* involuntário, por compartilharem os risos e angústias e pelos cafés de madrugada. Agradeço também a Chiara Ramos e Paulo Pereira pelos vinhos, músicas, filmes, conselhos e pelas valiosas conversas sobre a interseccionalidade, o Direito, a vida, e tantos outros temas.

Agradeço às mulheres do Coletivo Margarida Alves pela oportunidade de participar de um curso de formação que contribuiu imensamente para essa dissertação, por demonstrarem a indissociabilidade entre a teoria crítica e a prática voltada para a

transformação social e pela rica experiência de poder observar a influência prática do pensamento feminista na realidade social e no Direito.

Sou grato às amigas de Ministério Público Federal pela compreensão nas minhas ausências, pelo incentivo, e pelo apoio nos momentos difíceis. Meu muito obrigado a Kelly Bitencourt, Martina Lessa Pio dos Santos, Lorrucama Linhares e Flávia Barbosa.

Agradeço a Denise Reginatto, que, no auge da angústia por concluir essa tarefa, ajudou-me a reconhecer minha ansiedade e controlá-la, elaborando um planejamento, estabelecendo metas e acreditando no meu êxito. Também devo um agradecimento a Roberto David de Farias Júnior, amigo que o Colégio Pedro II trouxe à minha vida e que, desde então, revisa meus textos.

*“Um público democrático deve fornecer mecanismos para o reconhecimento e representação efetivos das distintas vozes e perspectivas daqueles de seus grupos constituintes que são oprimidos ou desfavorecidos.”*

*Iris Marion Young*

## Resumo

O direito humano à participação política igualitária é previsto em diversos documentos internacionais de proteção de direitos humanos. No entanto, alguns grupos minoritários são excluídos da participação nos processos de tomada de decisão coletiva. Esta pesquisa pretende analisar a justiciabilidade do direito à participação política, especificamente em relação a um de seus desdobramentos: o direito à igualdade de acesso aos cargos representativos.

Uma primeira parte da pesquisa direcionou-se à elaboração teórica do problema da sub-representação de grupos minoritários. Em um primeiro momento, destacou-se a importância da participação política para a concretização do *status* de cidadania plena, do qual ela faz parte. Questionou-se se a existência de um direito à democracia, que demandaria a garantia da participação de todos nas decisões políticas que os afetassem e analisaram-se as características desse direito, que engloba, entre outras coisas, o direito à representação não discriminatória.

Em seguida, a teoria jurídica acerca da participação política é colocada em perspectiva com a teoria política contemporânea acerca da representação política, apresentando diferentes compreensões acerca da representação e do problema da sub-representação de grupos. Por derradeiro, as teorias sobre o direito à participação política e a representação política foram confrontadas com a(s) teoria(s) da interseccionalidade, utilizada como lente para compreensão do problema da exclusão de minorias étnicas da comunidade política.

Uma segunda parte da pesquisa observou decisões das Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos a fim de perquirir se há justiciabilidade do direito à participação política, em que termos e quais seus limites. Foram analisados os casos *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, *Pilav v. Bosnia and Herzegovina* e *YATAMA v. Nicaragua*. Por fim, a pesquisa contrapôs a solução apresentada pelas Cortes às demandas por inclusão de minorias étnicas com os argumentos teóricos antes sistematizados, buscando formular uma crítica interseccional da judicialização do problema.

Palavras chave: Direitos Humanos - Democracia - Interseccionalidade - Direito à participação política - Representação política.

## Abstract

The human right to equal political participation is enacted in several international human rights protection documents. However, some minority groups are excluded from participation in collective decision-making processes. This research aims to analyze the justiciability of the right to political participation, specifically in relation to one of its consequences: the right to equal access to representative office.

A first part of the research addressed the theoretical elaboration of the problem of under-representation of minority groups. Initially, the importance of political participation to accomplish the status of full citizenship, of which it is part, was highlighted. It was asked if there is a right to democracy, which would require the participation of all in the political decisions that affected them. Besides that, the research analyzed the characteristics of this right, which encompasses, among other things, the right to non-discriminatory representation.

Then, the thesis puts the legal theory about political participation into perspective with contemporary political theory about political representation, presenting different understandings about representation and the problem of under-representation of groups. Thereafter, theories about the right to political participation and political representation were confronted with the theory(ies) of intersectionality, used as lens for understanding ethnic minorities' exclusion from political community.

A second part of the thesis observed decisions of the European and Inter-American Courts of Human Rights in order to determine if there is justiciability of the right to political participation, its conditions and limits. For this purpose, the cases *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, *Pilav v. Bosnia and Herzegovina* and *YATAMA v. Nicaragua* were analyzed. Finally, the research contrasted the solution presented by Courts with theoretical arguments previously systematized, seeking to formulate an intersectional critique of judicialization of ethnic minorities' political exclusion.

Keywords: Human Rights - Democracy - Intersectionality - Right to political participation - Political representation.

## Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução</b>	<b>9</b>
<b>1.1</b>	<b>Contextualização do problema: crise da democracia e desigualdades</b>	<b>9</b>
<b>1.2</b>	<b>Delimitação do tema: cidadania e o direito à participação política de minorias</b>	<b>12</b>
<b>1.3</b>	<b>Metodologia e investigação do problema</b>	<b>17</b>
<b>1.4</b>	<b>Estrutura do estudo</b>	<b>20</b>
<b>2</b>	<b>Cidadania, direito à participação política e representação democrática</b>	<b>21</b>
<b>2.1</b>	<b>O direito humano à participação política igualitária</b>	<b>21</b>
2.1.1	Cidadania e participação política	21
2.1.2	Existe um direito à Democracia?: Direitos Humanos e autogoverno	27
2.1.3	As características do direito à participação política de minorias	33
<b>2.2</b>	<b>A representação política de grupos minoritários</b>	<b>39</b>
2.2.1	O que é representação?: A contribuição de Hannah Pitkin	39
2.2.2	A virada construtivista do conceito de representação política	42
2.2.3	Da representação individual à representação de grupos	45
<b>3</b>	<b>Interseccionalidade e representação política</b>	<b>53</b>
<b>3.1</b>	<b>O que é interseccionalidade?</b>	<b>54</b>
<b>3.2</b>	<b>Dos estudos de gênero, raça e classe à interseccionalidade: o processo de formação do conceito no pensamento feminista negro estadunidense</b>	<b>61</b>
3.2.1	Gênero, raça e classe: os antecedentes da interseccionalidade nos movimentos sociais dos anos 60 e 70	62
3.2.2	O surgimento da palavra entre os anos 80 e 90: existe uma autora da interseccionalidade?	64
<b>3.3</b>	<b>Amefricanidade: é possível um olhar pós-colonial e emancipador sobre a interseccionalidade?</b>	<b>68</b>
<b>3.4</b>	<b>Interseccionalidade, poder e representação política democrática</b>	<b>73</b>
<b>4</b>	<b>Como o direito responde a demandas de representação política de minorias sociais?: Análise de casos de efetivação dos direitos políticos de minorias na CIDH e na ECHR</b>	<b>78</b>
<b>4.1</b>	<b>O caso da Nicarágua</b>	<b>78</b>

4.1.1	O direito à participação política de minorias no sistema interamericano de direitos humanos . . . . .	78
4.1.2	O contexto social, político e jurídico . . . . .	80
4.1.3	<i>YATAMA v Nicarágua</i> . . . . .	84
4.1.4	Repercussões da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos	91
<b>4.2</b>	<b>O caso da Bósnia e Herzegovina</b> . . . . .	<b>94</b>
4.2.1	O direito à participação política de minorias no sistema europeu de direitos humanos . . . . .	94
4.2.2	O contexto social, político e jurídico . . . . .	99
4.2.3	Decisões adotadas pela ECHR sobre a exclusão política de minorias na Bósnia . . . . .	101
4.2.3.1	<i>Sejdić and Finci vBosnia and Herzegovina</i> . . . . .	102
4.2.3.2	<i>Pilav vBosnia and Herzegovina</i> . . . . .	106
4.2.4	Repercussões das decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos	109
<b>4.3</b>	<b>Avanços e limites da judicialização da participação política: uma crítica interseccional</b> . . . . .	<b>110</b>
<b>5</b>	<b>Conclusões</b> . . . . .	<b>121</b>
	<b>Referências</b> . . . . .	<b>125</b>
	<b>Tabela de casos citados</b> . . . . .	<b>133</b>

# 1 Introdução

## 1.1 Contextualização do problema: crise da democracia e desigualdades

Se a democracia pressupõe uma radical igualdade política entre as pessoas, como compatibilizá-la com as desigualdades presentes nas democracias representativas, especialmente nos países da periferia global? A primeira dessas desigualdades é aquela que distingue representantes de representados. Alguns teóricos advogam que formas de governo genuinamente democráticas devem lastrear-se na participação direta e autogoverno de cidadãos engajados (BARBER, 2003, p. 261), afirmando que a representação política seria incompatível com valores caros à democracia, como liberdade, igualdade e justiça social (BARBER, 2003, p. 145-146). Contudo, essa incompatibilidade é apenas aparente. Como bem exposto por David Plotke, a verdadeira antítese da representação é a exclusão (PLOTKE, 1997, p. 1). Embora não seja imune a críticas, a democracia representativa se espalhou por todo o mundo como resultado dos movimentos sufragistas do século XIX e do início do século XX, após o fim da Segunda Guerra Mundial e, com maior intensidade, com o término do período da Guerra Fria.

Após a queda do muro de Berlim e a transição democrática em países como Brasil, Argentina e Filipinas, o otimismo democrático impregnou grande parte da teoria política, ao ponto de afirmar-se que havia um movimento mundial em direção à democracia (BENHABIB, 1996, p. 3). Todavia, Benhabib rechaça a ideia de universalização da “democracia liberal ocidental” como forma de governo, pois haveria inflexões desse processo tanto nos centros quanto na periferia global. Como exemplos desse argumento, a autora indica, respectivamente, os conflitos étnicos na Bósnia e a ascensão do neofascismo nos Estados Unidos, Itália e França.

Com a transição da ditadura para a democracia feita, entre 1974 e 1990, por mais de 30 países, parecia que haveria uma progressiva democratização global. Samuel Huntington denominou esse período como a “terceira onda de democratização” (HUNTINGTON, 1991, p. 12). Embora o autor admita que houve avanços em direção à democracia em relação às primeiras duas “ondas de democratização” (de 1820 a 1922 e de 1945 a 1962), prega cautela com o prognóstico de uma tendência inexorável à democracia. Ele relembra que há inflexões no processo de democratização e identifica obstáculos à sua terceira onda.

Para Huntington, o subdesenvolvimento econômico dos países periféricos e o eventual surgimento de novas formas de autoritarismo nos países centrais podem

solapar a tendência de democratização da terceira onda. O autor afirma, contudo, que, se essas infelizes possibilidades não se concretizarem, o crescimento econômico deve criar as condições para a progressiva substituição de regimes autoritários por democracias (HUNTINGTON, 1991, p. 33).

O “movimento global em direção à democracia” era real. Entretanto, havia, também, oposições e antagonismos que se reafirmam contra essa tendência em nome de várias formas de diferença - étnica, nacional, linguística, religiosa e cultural. Em todo o planeta, demandas por formas de reconhecimento de identidades coletivas começam a surgir. Tais demandas envolvem invariavelmente a afirmação de diferenças, pois a busca pela identidade pressupõe a diferenciação entre si mesmo e os outros. Há, assim, um caráter dialético entre identidade/diferença. Contudo, a crença atávica de que a manutenção e o asseguramento das identidades depende da eliminação da diferença e da alteridade gera conflitos. Segundo Benhabib, o problema que afeta as democracias em escala global é a negação da diferença/identidade (BENHABIB, 1996, p. 4).

Embora as democracias ocidentais estivessem sendo desafiadas por grupos que insistem em suas inassimiláveis diferenças e que querem usar suas experiências de alteridade para desmistificar as ilusões racionalistas do regime democrático (BENHABIB, 1996, p. 5) ou pelo ceticismo de cidadãos críticos (NORRIS, 1999), não haveria motivos para acreditar que o núcleo axiológico dos regimes democráticos estivesse ameaçado.

Nas últimas décadas, todavia, pesquisas de opinião demonstram que há uma insatisfação crescente com o Estado e com o sistema político em grande parte das democracias ocidentais (FOA; MOUNK, 2017). No contexto de desmantelamento do Estado de bem-estar social observado em grande parte do mundo, a inaptidão dos governos em atenderem às expectativas dos cidadãos fomenta sua insatisfação. Tal insatisfação vem acompanhada por um ceticismo em relação às instituições da democracia representativa e à sua capacidade de produzir bons resultados.

O dissabor com as instituições democráticas não é um fenômeno localizado ou limitado às democracias em consolidação. Ao contrário, atinge desde jovens democracias a regimes bastante consolidados. Todos esses fatores conduzem ao diagnóstico de que há uma crise da democracia em proporção global.

As interpretações atribuídas a esse fenômeno pela teoria política são diversas. Alguns autores afirmam que estaríamos diante de uma crise de governabilidade, causada pela sobrecarga do já decadente Estado social, com as crescentes demandas

por ações governamentais formuladas por grupos anteriormente marginalizados da política (CROZIER; HUNTINGTON; WATANUKI, 1975, p.159-171). Os altos índices de inclusão política seriam a causa da deterioração das instituições democráticas.

Por outro lado, há uma corrente que contesta a narrativa de crise da democracia, afirmando que o descontentamento com os atores políticos, as instituições democráticas e seu desempenho não induz à deterioração dos valores democráticos, tampouco do comprometimento dos cidadãos com a comunidade política. A percepção cética da atuação do governo e o declínio do apoio às instituições seriam sintomas do surgimento de cidadãos críticos, fortemente comprometidos com os ideais democráticos, mas que não consideram satisfatórias as formas de tomada de decisão coletiva presentes nas democracias representativas (NORRIS, 1999, p. 269-270).

Haveria um déficit democrático, caracterizado pela disparidade entre as expectativas dos cidadãos em relação à democracia e o real desempenho das instituições democráticas. O aumento da demanda por democracia pode ser atribuído, entre outros fatores, à modernização da sociedade, ao aumento do seu nível educacional e à maior disponibilidade de informação, com o advento das novas mídias. A solução desse déficit envolve o fortalecimento de processos democráticos e a melhoria das práticas de governança, de modo que o desempenho do Estado corresponda às crescentes expectativas dos cidadãos (NORRIS, 2011, p. 336-341).

Segundo essa interpretação, o desafio da democracia seria reformar as instituições existentes para ampliar o envolvimento dos cidadãos na governança, concedendo-lhes mais oportunidades de tomada de decisão além do momento eleitoral (NORRIS, 1999, p. 3). Essa proposta de reformulação das instituições democráticas endereça um dos capítulos da narrativa da crise da democracia: a crise da representação política. A falta de identificação entre os anseios dos representados e os resultados da atuação dos representantes tem gerado a necessidade de buscar fontes alternativas de legitimidade das decisões políticas.

Contrastando com a teoria dos cidadãos críticos, tem ganhado fôlego, nos últimos anos, outra interpretação desse fenômeno, que afirma estar em curso um processo de desconsolidação da democracia ou de “recessão democrática”, uma vez que há evidências de que cidadãos que, no passado, aceitaram a democracia como única forma legítima de governo estão abertos a alternativas autoritárias, por não acreditarem mais que o governo democrático possa endereçar suas necessidades e anseios (FOA; MOUNK, 2016).

A desilusão com as instituições representativas torna o terreno fértil para um discurso apolítico, uma reação de rejeição a toda a classe política. A ascensão do populismo se insere nesse contexto. Os populistas reivindicam a exclusividade da representação moral da vontade popular, afirmando que as instituições representativas são dominadas por uma elite corrupta e imoral (MÜLLER, 2017, p. 3), cujas decisões estariam em disjunção com os reais anseios da população.

A ascensão de líderes ou partidos populistas ao poder representa um desafio para as instituições democráticas, encontrem elas ou não sua legitimidade nas eleições. Por ser a única representante legítima da genuína vontade popular, a liderança populista se contrapõe às estruturas de limitação do poder, pois elas seriam empecilhos à plena expressão da inequívoca vontade do povo, que poderia ser melhor apreendida com o estabelecimento de uma conexão direta entre ela e seus representados (FINCHELSTEIN, 2014, p. 469).

Essa visão estreita do povo e da representação política se disseminou por diversos países ao redor do mundo, gerando ambientes representativos progressivamente mais excludentes. Esse fenômeno é frequentemente acompanhado pela ascensão do neoconservadorismo, cuja agenda política é orientada pela homogeneização da sociedade e consequente exclusão da diferença. No campo jurídico, essa orientação produz retrocessos na proteção dos direitos de grupos vulneráveis.

A paralisação e revisão de demarcação de terras indígenas no Brasil, a proibição dos estudos de gênero na Hungria e o extermínio de indesejáveis nas Filipinas são sintomas de um movimento de escala global de deterioração das instituições democráticas e da proteção aos direitos humanos. A exclusão de grupos vulneráveis da comunidade política faz parte desse *script*, pois a exclusão da diferença é necessária para a criação de um povo homogêneo, em relação ao qual se possa reivindicar a exclusividade de sua representação.

## **1.2 Delimitação do tema: cidadania e o direito à participação política de minorias**

A participação na comunidade política é sinônimo de cidadania na antiguidade clássica. Com o desenrolar da história ocidental, os dois conceitos gradualmente dissociam-se e a cidadania passa a designar a relação de pertencimento entre o indivíduo e o Estado-nação. Já no século XX, a exposição clássica de *Citizenship and Social Class* (MARSHALL, 1950) retoma o componente político da cidadania, associando-o aos direitos civis e sociais, para designar um *status* de inclusão plena na comunidade política.

Com enfoque na Europa ocidental, o autor descreve o processo de conquista e consolidação dos direitos políticos ao longo do século XIX e início do século XX. Esse período foi marcado pela extensão de “velhos direitos a novos setores da população”, pois, embora eles já existissem no século anterior, havia restrições por critérios econômicos e sociais. Gradualmente, as reformas eleitorais foram estendendo o direito de voto até alcançar o sufrágio universal, transferindo a base dos direitos políticos do critério econômico para o pessoal.

No entanto, com o fim do voto censitário e conquista do direito ao sufrágio por mulheres, negros, analfabetos e outros, a inserção dessas novas vozes na esfera pública traz uma mudança estrutural. As demandas por inclusão política são alçadas a outro patamar. Sozinho, o direito ao voto não satisfaz as pretensões desses grupos marginalizados à inclusão política.

Já não basta votar e ser votado. As demandas por inclusão nesse campo passam a reivindicar efetiva participação no processo de tomada de decisão coletiva. É nesse contexto que o direito à participação política é consagrado em inúmeros instrumentos internacionais de promoção dos direitos humanos.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos de 1966 estabelece, em seu artigo 25, que:

“Todo o cidadão tem o direito e a possibilidade, sem nenhuma das discriminações referidas no artigo 2.º e sem restrições excessivas:

- a) De tomar parte na direcção dos negócios públicos, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos;
- b) De votar e ser eleito, em eleições periódicas, honestas, por sufrágio universal e igual e por escrutínio secreto, assegurando a livre expressão da vontade dos eleitores;
- c) De aceder, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país.“

A convenção nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais afirma que compete aos Estados dignatários “estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes”.

A Convenção de Nova Iorque sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência aborda a inclusão na vida política e pública em seu artigo 29:

“Os Estados Partes garantirão às pessoas com deficiência direitos políticos e oportunidade de exercê-los em condições de igualdade com as demais pessoas, e deverão:

a) Assegurar que as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na vida política e pública, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos, incluindo o direito e a oportunidade de votarem e serem votadas, mediante, entre outros:

i) Garantia de que os procedimentos, instalações e materiais e equipamentos para votação serão apropriados, acessíveis e de fácil compreensão e uso;

ii) Proteção do direito das pessoas com deficiência ao voto secreto em eleições e plebiscitos, sem intimidação, e a candidatar-se nas eleições, efetivamente ocupar cargos eletivos e desempenhar quaisquer funções públicas em todos os níveis de governo, usando novas tecnologias assistivas, quando apropriado;

iii) Garantia da livre expressão de vontade das pessoas com deficiência como eleitores e, para tanto, sempre que necessário e a seu pedido, permissão para que elas sejam auxiliadas na votação por uma pessoa de sua escolha;

b) Promover ativamente um ambiente em que as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na condução das questões públicas, sem discriminação e em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, e encorajar sua participação nas questões públicas, mediante:

i) Participação em organizações não-governamentais relacionadas com a vida pública e política do país, bem como em atividades e administração de partidos políticos;

ii) Formação de organizações para representar pessoas com deficiência em níveis internacional, regional, nacional e local, bem como a filiação de pessoas com deficiência a tais organizações.”

A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) estabeleceu, no plano internacional, o compromisso de eliminar a discriminação contra a mulher e as suas causas. Com vigência na ordem internacional a partir de 03 de setembro de 1981, em seu artigo 7º, o tratado aborda diretamente o problema da participação da mulher nos espaços de tomada de decisão política.

Nesse dispositivo, os Estados-parte se comprometem a adotar medidas para eliminar a discriminação de gênero na política e na vida pública, assegurando às mulheres, em igualdade com os homens, entre outras garantias, o direito de participar da formulação e da implementação das políticas governamentais, bem como o de ocupar cargos e exercer funções públicas em todos os níveis de governo.

No sistema interamericano, a positivação do direito à participação política segue a mesma linha. A Convenção Americana de Direitos Humanos prevê, em seu artigo 23:

“1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

- a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
- b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e
- c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.“

A Carta Democrática Interamericana, aprovada em setembro de 2001 na cidade Quebec, afirma, em seu primeiro artigo, que a democracia é um direito dos povos da América, sendo a participação permanente de seus cidadãos uma das condições para a efetividade da democracia. A carta assim dispõe acerca do Direito à participação política:

A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia.

Em relação às mulheres, o artigo 28 prevê o dever dos Estados Membros de promover “a participação plena e igualitária da mulher nas estruturas políticas de seus respectivos países, como elemento fundamental para a promoção e o exercício da cultura democrática”.

De modo muito semelhante, no sistema Europeu de Direitos Humanos, o artigo 3 do protocolo n. 1 à Convenção Europeia de Direitos Humanos estabelece o direito às eleições livres:

Os Estados signatários comprometem-se a realizar eleições livres em intervalos razoáveis por voto secreto, sob condições que assegurem a livre expressão da opinião do povo na escolha da legislatura.

Esse dispositivo consagra implicitamente o direito à participação política livre de discriminação, nos termos do artigo 14 da Convenção Europeia de Direitos Humanos. Tal direito engloba o direito tanto ao voto, quanto à candidatura. Segundo o parágrafo 7 das regras de Lund:

As experiências na Europa e em outros lugares demonstram a importância do processo eleitoral para facilitar a participação das minorias na esfera política. Os Estados garantirão o direito das pessoas pertencentes a minorias nacionais de participar da condução dos assuntos públicos, incluindo o direito de votar e o de se candidatar a um cargo público sem discriminação.

Nesses instrumentos, o direito à participação política é consagrado em três dimensões: (i) o direito à participação direta ou mediada nos processos de tomada de decisão coletiva; (ii) o direito de votar e ser votado; e (iii) O direito de acesso às funções públicas em condições gerais de igualdade. Não há uma preocupação apenas com a igualdade na dimensão do sufrágio ativo, mas ela se estende ao acesso às funções públicas, ao sufrágio passivo e à participação direta nos processos de tomada de decisão (STEINER, 1988).

A análise proposta aqui pretende ater-se ao aspecto da representação estatal contido no direito à participação; mais especificamente, a análise circunscreve-se à igualdade de acesso aos cargos de representante por grupos minoritários, tais como mulheres, indígenas e pessoas com deficiência. Apesar de a previsão de igualdade e inclusão política estar presente em vários instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, a concretização dessa diretriz ainda deixa muito a desejar.

Tomando como exemplo a participação feminina nos parlamentos, verificam-se índices baixíssimos ao redor do mundo e, em especial, na América Latina. Os relatórios elaborados pela *Inter-Parliamentary Union* dão conta de que, em janeiro de 2018, a média mundial de participação feminina nos parlamentos nacionais era de 23,8%. Na América, esse percentual é de 28,9%<sup>1</sup>.

Um grande número de países adotou ações afirmativas ligadas à busca da igualdade de gênero na representação parlamentar. Muitos deles adotaram políticas de cotas de candidaturas ou de mandatos parlamentares para mulheres. Todavia, são poucas as pesquisas que avaliam o impacto dessas cotas para setores marginalizados de mulheres (HUGHES, 2011).

Segundo o relatório *Women in Parliament: 20 years in review* (INTER-PARLIAMENTARY UNION 2015, p. 2), elaborado pela Inter-Parliamentary Union (IPU), entre 1995 e 2015, a média mundial de participação de mulheres nos parlamentos nacionais subiu de 11,3% para 22,1%. No entanto, não há números sobre as mulheres pertencentes a minorias étnicas e raciais.

Dos países signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos, apenas a Bolívia apresenta uma distribuição igualitária dos assentos do parlamento nacional, tendo em vista que a *Asamblea Legislativa Plurinacional* é composta por 53,1% de representantes mulheres na *Cámara de Diputados* e 47,2% de representantes mulheres na *Cámara de Senadores*.

<sup>1</sup> Estatísticas disponíveis em <<http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>>  
Acesso em 10 de maio de 2018.

Nas reflexões acadêmicas sobre o problema, a temática da sub-representação de grupos marginalizados é tratada quase sempre com foco em um grupo específico, cuja identificação ocorre pela presença de um marcador social, seja ele gênero, raça/etnia, sexualidade, origem nacional etc. Nesse contexto, os membros da minoria são frequentemente tratados como integrantes de um grupo homogêneo, dotado de interesses unívocos.

Essa abordagem acaba por ocultar a diversidade dos componentes do grupo marginalizado, tratando suas demandas como homogêneas e perpetuando a exclusão de setores marginais do grupo, marcados pela convergência de outros marcadores sociais. Esse olhar unidimensional não consegue apreender o problema da exclusão política em sua completude. A invisibilização das “mulheres de cor” - tanto na teorização acerca do problema da inclusão política, quanto nas ações afirmativas que pretendem intervir na realidade para resolvê-lo - ilustra bem o problema.

A análise aqui proposta se assenta sobre a premissa de que a qualidade democrática da representação depende da diversidade do corpo legislativo, que confere ao processo de representação maior responsividade (CELIS; CHILDS, 2012a). Portanto, os mecanismos de promoção da participação política de minorias não podem prescindir de um olhar interseccional sobre o problema da exclusão, de modo a contemplar as mais diversas perspectivas sociais no parlamento.

A pretensão deste estudo é investigar qual o papel e os limites da atuação do Direito na promoção da inclusão política dos grupos marginalizados nas instâncias representativas do governo democrático, principalmente nos parlamentos nacionais. Essa investigação será realizada a partir da aplicação do direito à participação política pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Europeia de Direitos Humanos.

### 1.3 Metodologia e investigação do problema

Para investigar o problema apresentado, selecionou-se o método de análise de conteúdo de decisões judiciais. Serão objeto de análise um caso decidido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e dois casos decididos pela *European Court of Human Rights*<sup>2</sup> (ECHR). Pretende-se realizar uma análise do conteúdo das decisões tomadas no âmbito dos dois sistemas de proteção aos direitos humanos quanto às demandas de grupos excluídos por efetivação do direito à participação polí-

<sup>2</sup> O nome da Corte Europeia de Direitos Humanos será grafado em inglês, bem como sua abreviatura, a fim de evitar a confusão com a sigla da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

tica, especificamente em relação ao seu aspecto de igualdade no acesso aos cargos de representante (*derecho de ser elegido/right to be elected*).

A partir da análise de conteúdo das decisões, procurar-se-á fazer o cruzamento entre os argumentos utilizados pelas cortes, em busca de eventuais distanciamentos e aproximações das soluções aplicadas às demandas judiciais de efetivação do direito humano à participação política igualitária que foram apresentadas pelas minorias étnicas perante as respectivas cortes.

O escopo da aproximação realizada entre o conteúdo das decisões das cortes de direitos humanos sobre a questão é testar a justiciabilidade do direito à participação política igualitária dos integrantes de grupos que são excluídos da comunidade política. Segundo Benhabib, o direito a ser membro da comunidade política deve ser provido por práticas não discriminatórias em seu escopo, precisa de formulação e de execução que sejam transparentes e necessita de justiciabilidade quando violado por estados ou entidades assemelhadas (BENHABIB, 2004, p. 4).

Em pesquisa realizada por meio da ferramenta de busca disponibilizada no sítio eletrônico da Corte Interamericana, foram encontrados 3 casos em que os reclamantes alegavam violação ao artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos e postulavam igualdade de acesso aos cargos de representante. Apenas um desses casos foi movido por um grupo excluído da política.

O caso *YATAMA vs Nicarágua* surgiu a partir da adoção, pela Nicarágua, da Lei Eleitoral n. 331, em janeiro de 2000. A nova lei não contemplava a figura de associações populares de subscrição para a participação nas eleições. Somente era permitida a participação no processo eleitoral por meio de partidos políticos.

Em março de 2000, a organização indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Takanka Asla (YATAMA) tentou obter autorização para ser reconhecida como um partido político regional. No entanto, apesar dos vários apelos, o pedido foi negado. Isso fez com que o grupo YATAMA não participasse nas eleições de novembro de 2000.

No caso selecionado, a Corte Interamericana de Direitos Humanos discute a violação ao artigo 23.1.b da Convenção Americana de Direitos Humanos - mais especificamente, ao direito de ser eleito (*derecho de ser elegido*), uma das cláusulas do já mencionado direito à participação política. Especialmente no caso *YATAMA vs Nicarágua*, é possível observar uma atuação da Corte em prol da inclusão política de uma minoria étnica, ao reafirmar o direito da organização indígena em participar das eleições.

Embora não haja, no sistema europeu, uma cláusula expressa sobre o direito à participação política e sua dimensão ligada ao sufrágio passivo (*right to stand for elections*), ele é depreendido pela Corte Europeia de Direitos Humanos a partir do direito a eleições livres, previsto no artigo 3 do primeiro protocolo adicional à Convenção Europeia de Direitos Humanos (cf. *Hirst v United Kingdom* e *Ždanoka v Latvia*)<sup>3</sup> (WHEATLEY, 2010, p. 6). Interpretado em conjunto com a cláusula de proibição de discriminação, prevista no artigo 14 da Convenção Europeia de Direitos Humanos e no artigo 1 do 12 protocolo adicional, esse direito assegura a participação política de grupos minoritários.

Em consulta ao sítio eletrônico da Corte Europeia de Direitos Humanos, foram encontrados 7 casos julgados definitivamente em que era alegada violação ao direito de concorrer às eleições (artigo 3 do protocolo adicional -P1-3) em conjunção com a cláusula de não discriminação. Apenas quatro deles foram julgados procedentes em ambas as alegações.

No caso *Sejdic and Finci vs Bosnia and Herzegovina*<sup>4</sup>, um dos aplicantes é cigano e o outro, judeu; ambos questionam a proibição de concorrerem a cargos de representantes na segunda câmara do parlamento bósnio (House of Peoples) e à Presidência do país. No caso *Pilav vs Bosnia and Herzegovina*<sup>5</sup>, o aplicante questiona a proibição constante da Constituição do Estado Bósnio de que concorra à eleição presidencial do país por não ser da etnia sérvia e por residir na *Republika Sprska*, entidade subnacional autônoma de maioria sérvia que forma, ao lado da Federação Bósnia, a Bósnia-Herzegovina.

Malgrado houvesse outras decisões da corte sobre a mesma questão (v. *Šlaku v. Bosnia and Herzegovina* e *Zornić v. Bosnia and Herzegovina*)<sup>6</sup>, a solução endereçada pela Corte apenas remete ao precedente de *Sejdic and Finci vs Bosnia and Herzegovina*. Dois deles serão analisados com maior minudência: *Sejdic and Finci v Bosnia and Herzegovina*, por ser o *leading case* na jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos em relação ao direito à participação política de minorias étnicas; e *Pilav vs Bosnia and Herzegovina*, por ser considerada uma decisão que endereçou o problema das restrições discriminatórias ao direito à participação política de maneira interseccional.

<sup>3</sup> *Hirst v. the United Kingdom (2)* [GC], no. 74025/01, §74-85, ECHR 2005-I  
*Ždanoka v. Latvia* [GC], no. 58278/00, §132-136, ECHR 2006-IV

<sup>4</sup> *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [GC], nos. 27996/06 and 34836/06, ECHR 2009.

<sup>5</sup> *Pilav v. Bosnia and Herzegovina* [Section V], n. 41939/07, ECHR 2016.

<sup>6</sup> *Zornić v. Bosnia and Herzegovina*, n. 3681/06, ECHR 2014.  
*Šlaku v. Bosnia and Herzegovina*, n. 56666/12, ECHR 2016.

## 1.4 Estrutura do estudo

Após a introdução da pesquisa, no segundo capítulo, terá lugar uma retomada da literatura sobre cidadania e a participação política, um de seus componentes fundamentais. Em seguida, far-se-á uma digressão acerca da positivação do direito à participação política nos tratados internacionais em matéria de direitos humanos e acerca de sua relação com o direito à democracia e à representação política.

No segundo capítulo, serão resgatados os estudos de teoria política sobre a representação, especialmente a obra *The Concept of Representation*, de Hannah Pitkin (1967), que descreve a representação em quatro dimensões: formalista, descritiva, simbólica e substantiva. Na sequência, será contraposta a ela uma produção acadêmica mais recente, que ficou conhecida como a virada construtivista da representação política (DISCH, 2015a). Nesse contraste, será dado enfoque à relação entre participação e representação e à atualização do conceito de responsividade.

Ainda no segundo capítulo, será realizada uma descrição dos conceitos de representação de grupos e de representação de perspectivas sociais no pensamento de Iris Marion Young. O conceito de perspectivas sociais é chave para o entendimento da premissa teórica do trabalho; a ele, será relacionado o conceito de interseccionalidade, objeto da seção seguinte.

No terceiro capítulo, a representação política será relacionada à interseccionalidade. Após um esforço de definição e descrição do surgimento do conceito de interseccionalidade, serão apresentadas algumas construções teóricas que criticam e complementam a interseccionalidade, com destaque para a categoria da amefricanidade (GONZALEZ, 1988a). Em seguida, será investigada a relação entre a interseccionalidade e a representação política democrática.

O quarto capítulo tratará do direito à participação política no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e no Sistema Europeu de Direitos Humanos, debruçando-se sobre o caso *YATAMA vs Nicarágua* e os casos *Pilav vs Bósnia and Herzegovina* e *Sejdic and Finci vs Bósnia and Herzegovina*.

Ao final, será realizada uma avaliação, a partir de um olhar interseccional, da atuação das Cortes de Direitos Humanos na promoção do direito à participação política de minorias. Pretende-se verificar se as decisões da Corte têm contribuído para a promoção da diversidade nos cargos representativos em suas regiões e, consequentemente, para a qualidade democrática da representação.

## 2 Cidadania, direito à participação política e representação democrática

### 2.1 O direito humano à participação política igualitária

#### 2.1.1 Cidadania e participação política

Nas democracias das cidades-estado gregas, a cidadania era um status político relacionado à participação na tomada de decisão. Segundo Aristóteles, cidadão era aquele que tinha o direito de participar nos cargos deliberativos e judiciais da cidade (ARISTÓTELES, 2006, p. 189). Referido status estava relacionado às origens do indivíduo, era herdado pelo nascimento de pais cidadãos. Apesar de reconhecer que esse conceito não explicava como se adquirira o status pela primeira vez, pelos cidadãos originários da cidade, o argumento de Aristóteles evidencia que a cidadania era conceito amplamente relacionado à comunidade política e ao pertencimento a ela.

No entanto, apesar da noção grega de participação na *pólis* ser informada por uma ideia de igualdade política entre os cidadãos, que incluía a extensão, a todos os integrantes do corpo político, do direito de ter voz e de suscitar uma questão perante a assembleia (*isegoria*), essa dimensão da igualdade estava associada a uma ampla desigualdade social, que excluía do corpo de cidadãos mulheres, escravos, estrangeiros e jovens (OBER, 2009, p. 293-295).

Como destaca Marcelo Neves, até as revoluções burguesas, prevaleceu essa concepção que relacionava a cidadania à integração do indivíduo a uma comunidade política, que, modernamente, consiste na descrição da relação de pertencimento do indivíduo a um Estado-nação (NEVES, 1994).

Trata-se de um conceito de cidadania demasiadamente estreito, que se limita a um aspecto específico de um fenômeno mais complexo. Além disso, tal concepção é atrelada somente à dimensão jurídica da relação entre Estado e indivíduo, à vinculação de um indivíduo a um ordenamento jurídico nacional. A pressão por pluralização da esfera pública que sucede as revoluções burguesas e, mais recentemente, a crise do Estado-nação evidenciam o esgotamento dessa concepção. A preocupação com a reformulação do conceito de cidadania é desenvolvida pelo trabalho clássico de Thomas Marshall.

Thomas Marshall é o sociólogo britânico que resgata a discussão sobre a cidadania, reformulando seu conceito. *Citizenship and Social Class* é publicado em 1950; nesse trabalho, Marshall descreve três partes da cidadania (MARSHALL, 2002, p.

63-64). O elemento civil seria composto pelos direitos necessários à liberdade individual. O elemento político é definido pelo direito de participar no exercício do poder político, seja como membro do corpo de representantes, seja como eleitor dos representantes. Já o elemento social relaciona-se ao bem-estar econômico e à seguridade social.

Essa classificação evolutiva das gerações ou dimensões de direitos da cidadania influenciou toda a produção teórica sobre o tema no Ocidente a partir da segunda metade do século XX. A cidadania passa a ser compreendida como um *status* concedido a todos que são membros integrais de uma comunidade (MARSHALL, 2002, p. 76). Para além do aspecto positivo e prestacional da cidadania, Marshall destaca que há outro aspecto obrigacional, um plexo de deveres que acompanha os direitos componentes do status de cidadão.

Referida classificação engloba, além dos direitos, três instituições típicas das sociedades modernas: o sistema jurídico, o sistema democrático de governo e o sistema de seguridade social. O desenvolvimento dessas instituições se dá paralelamente à acumulação do reconhecimento dos direitos das três dimensões anteriormente descritas. Cabe ressaltar que o referido processo evolutivo é descrito com base no desenvolvimento histórico britânico.

A cidadania, portanto, é composta pelo conjunto de direitos, cujo reconhecimento ocorreu em uma determinada ordem cronológica, inserida em um processo histórico de desenvolvimento, que pode ser compartimentado em três gerações de direitos (MARSHALL, 2002, p. 63-66).

A primeira geração de direitos se consolidou no século XVIII, apesar de o autor remeter a fatos anteriores em sua constituição, como o *habeas corpus act*. Trata-se do reconhecimento dos direitos individuais por excelência, incluindo o direito à propriedade, a igualdade perante a lei, a liberdade ambulatorial e o direito à vida. Nesse período, a cidadania é marcada como status de liberdade, extensível a todos os homens adultos da comunidade.

A segunda geração de direitos foi marcada pelo advento dos direitos políticos, em adição aos direitos civis, ao longo do século XIX. Esse período foi marcado pela extensão de “velhos direitos a novos setores da população”, pois, no século anterior, eles já existiam, mas eram restritos a uma classe econômica limitada. Gradualmente, as reformas eleitorais foram estendendo o direito de voto até alcançar o sufrágio universal, transferindo a base dos direitos políticos do critério econômico para o status pessoal.

No século XX, desenvolve-se a terceira geração de direitos. Nessa etapa, estão incluídos os direitos relacionados ao bem-estar social: trabalho, aposentadoria, seguro-desemprego, saúde e educação. Este último direito é relacionado pelo autor à faculdade de exercício dos direitos civis, destinados a serem usados por pessoas instruídas.

Contudo, esse desenvolvimento linear, sucessivo e acumulativo dos direitos sociais não é observável em outras realidades. José Murilo de Carvalho identifica várias inflexões desse percurso no caminho da formação da cidadania no Brasil. O autor atribui esse fenômeno tanto à dificuldade de consolidação dos direitos de cidadania de diferentes gerações, como aos retrocessos em matéria de reconhecimento de direitos na história do Brasil.

Em uma passagem clássica da introdução de *Cidadania no Brasil*, o autor afirma (CARVALHO, 2002, p. 11-12):

“O surgimento seqüencial dos direitos sugere que a própria ideia de direitos, e, portanto, a própria cidadania, é um fenômeno histórico. O ponto de chegada, o ideal da cidadania plena, pode ser semelhante, pelo menos na tradição ocidental dentro da qual nos movemos. Mas os caminhos são distintos e nem sempre seguem linha reta. Pode haver também desvios e retrocessos não previstos por Marshall. O percurso inglês foi um entre outros. A França, Alemanha, os Estados Unidos, cada país seguiu seu próprio caminho. O Brasil não é exceção. Aqui não se aplica o modelo inglês. Para dizer logo, houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na seqüência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros. Como havia lógica na seqüência inglesa, uma alteração dessa lógica afeta a natureza da cidadania. Quando falamos de um cidadão inglês, ou norte-americano, e de um cidadão brasileiro, não estamos falando exatamente da mesma coisa.”.

É possível concluir que a análise evolutiva de Marshall não serve para descrever os distintos processos de formação da cidadania que se sucederam no centro e na periferia global. Tampouco é aprazível adotar esse modelo como parâmetro normativo: a história segue cursos diversos em contextos distintos. É necessário conceber a cidadania na periferia global a partir das características que a distinguem do centro, situando-a nas margens da sociedade mundial. Esse aspecto será melhor analisado a partir da retomada dos conceitos de subinclusão e sobreinclusão de Marcelo Neves.

Não obstante, Marshall afirma que “o cidadão por excelência” seria o homem adulto. Ao discorrer sobre a *Poor Law* e os *Factory Acts*, afirma que a proteção especial dispensada às mulheres no trabalho industrial antagonizava com o status de cidadania, pois essas medidas “afrontariam o direito civil de efetuar um contrato de trabalho livre”

(MARSHALL, 2002, p. 72-73). Apesar dessas colocações, o autor considera que, em cada etapa evolutiva do status de cidadania, houve a universalização de uma gama de direitos.

Nem mesmo na Inglaterra a consolidação de direitos civis, políticos e sociais pode ser considerada universal. O conceito de cidadania como status de membro pleno da comunidade ainda se ampara em duas categorias problemáticas: o Estado-nação e a universalidade do status.

De um lado, as ideias de Hannah Arendt demonstram que a cidadania e os problemas que dela decorrem não estão circunscritos às fronteiras do Estado Westfaliano (ARENDR, 1973; VOLK, 2015, p. 194). Por outro lado, a universalização do status da cidadania é contestada pela teoria política feminista, representada, nesta seção, por Iris Young (YOUNG, 1989a) e por Nira Yuval-Davis (YUVAL-DAVIS, 1997).

Apesar de o trabalho de Marshall pensar a cidadania do Estado para a comunidade, dando abertura a um conceito de cidadania multinível, o autor não pensava o status no contexto da sociedade mundial. Mesmo na contemporaneidade, a maior parte dos direitos componentes do status de “membro integral da comunidade” é proveniente do ordenamento jurídico nacional (YUVAL-DAVIS, 1997, p. 12).

A partir das revoluções burguesas, grupos marginalizados passaram a exercer pressão pelo reconhecimento de direitos que antes lhes eram negados. As demandas de mulheres por extensão do sufrágio, dos negros pela abolição da escravidão e de proletários por direitos trabalhistas compunham, juntas, um clamor pela extensão do “status de cidadania plena”, traduzida na igualdade de direitos civis, políticos e sociais. A teoria política mais recente passou, então, a considerar todos esses indivíduos marginalizados dignos do mesmo valor e consideração, habilitando-os como sujeitos de direitos.

Esse fenômeno conduziu à ideia de uma cidadania universal, um status de igualdade de “membros plena” no Estado ou comunidade, que transcenderia quaisquer particularidades ou diferenças existentes entre os cidadãos. Segundo Iris Young, a extensão do status de cidadania acarretou duas consequências adicionais para a teoria política do momento (YOUNG, 1989b, p. 251).

A primeira se traduz no pertencimento à mesma comunidade política, da qual emana uma vontade comum. Esse ideal remete à definição de universalidade da cidadania como oposição do geral ao particular, ressaltando os aspectos comuns entre os cidadãos em detrimento de suas diferenças. A segunda consiste no tratamento igual

perante a lei: a ideia de que a lei seria a mesma para todos e a todos seria aplicada de maneira uniforme, sem considerar as diferenças individuais ou de grupo. A autora questiona a relação de implicação entre a universalização da cidadania e os dois outros significados da cidadania, como será exposto a seguir.

A ideia de que a cidadania universal traria uma unidade da comunidade política, a partir da vida pública compartilhada, pautada pela busca do bem comum e do respeito à vontade geral procura, na verdade, atender a uma demanda por homogeneidade entre os cidadãos (YOUNG, 1989b, p. 252).

Essa interpretação da cidadania está relacionada a concepções republicanas da comunidade política, em que a liberdade individual é, antes, uma liberdade ativa de participação na vida pública, em vez de um direito individual de não interferência do Estado. Esse ideal de vida pública pode ser relacionado a um saudosismo helênico e, tal qual a cidadania grega, padece do mesmo problema de exclusão estrutural.

Inicialmente, cabe notar que essa concepção republicana da cidadania como generalização de um status de inclusão e participação ativa dos seus membros na vida pública pressupõe uma membresia homogênea. As discussões acerca das questões da vida pública são campo para a ação racional.

No entanto, os esteriótipos socialmente difundidos em torno da masculinidade e da feminilidade atrelam aquele agir racional à figura masculina, enquanto a emotividade e a impulsividade são características predominantemente femininas. Não obstante, a divisão sexual do trabalho atribui às mulheres as tarefas domésticas e reprodutivas, enquanto os homens ficam incumbidos somente do trabalho econômico, ao qual é atribuído maior reconhecimento social.

Essas características da divisão entre esfera pública e esfera privada acabam por excluir aprioristicamente as mulheres do status de cidadania. Nessa dicotomia, o público é entendido como o espaço político e o privado é definido como o espaço da intimidade, malgrado suas fronteiras não sejam muito claras. Nira Yuval-Davis afirma que “a construção dos limites entre o público e o privado é um ato político em si mesmo” (YUVAL-DAVIS, 1997, p. 13). O lugar de direito do ser feminino continua sendo o *idíios*, tal qual na antiguidade grega, pois o esteriótipo da masculinidade monopoliza as qualidades necessárias à participação cidadã ativa, sendo o masculino, por isso, beneficiado na divisão sexual do trabalho.

Não são somente as mulheres que são alijadas da participação nos assuntos públicos. As classes trabalhadoras, constituintes das grandes massas populacionais,

também são consideradas inaptas a tomar sua parte na vida pública. Em função da extrema necessidade, os proletários são considerados inaptos a pensar no interesse comum, priorizando sempre seus interesses particulares. Outro argumento comumente utilizado por teorias da democracia elitistas consiste na ausência de educação das classes sociais subalternas para o exercício da participação na vida pública.

De maneira semelhante, estrangeiros e minorias étnicas são considerados uma ameaça à continuidade da cidadania. As diferenças étnicas são relacionadas ao risco de facção e conseqüente dissolvimento do Estado-nação, motivo por que o tratamento para com elas comumente se baseia no extermínio, na assimilação cultural ou na marginalização.

As exclusões de determinados grupos marginalizados não são antagônicas ao ideal de universalidade da cidadania, tal qual pensado pelos teóricos republicanos da cidadania. Em verdade, essas exclusões são consentâneas com a divisão entre público e privado proposta pela teoria política, em que o público é o domínio da generalidade, no qual não há espaço para as particularidades, em oposição ao privado como o *locus* da afetividade, do corpo, da necessidade e, em suma, das diferenças.

Contudo, para estipular o que é a diferença e alocá-la no domínio privado, há que estabelecer um referencial. Em contraste com os privilegiados, os membros de grupos subalternos ressaltam características que os tornam peculiares: o gênero é evocado pelas mulheres para criticar a divisão sexual do trabalho; a raça é mencionada por negras e negros para denunciar a violência policial; a classe é a característica marcante das demandas dos trabalhadores por seguridade social.

Outrossim, a pressão por homogeneidade que esse conceito de cidadania exerce sobre a esfera pública suprime a diversidade nesse domínio. Os grupos subalternos acabam sendo compreendidos e regidos pelas normas editadas pelos grupos privilegiados a partir de sua epistemologia hegemônica. Então, para exercer sua cidadania, todos os cidadãos devem renunciar à diferença.

A tentativa de realizar um ideal de universalidade da cidadania que conceba a generalidade em oposição à diferença tende a excluir ou colocar em desvantagem alguns grupos, mesmo que seus membros sejam formalmente dotados do status igualitário de cidadania. A concepção do público como universal e a conseqüente atribuição das diferenças à esfera privada torna a homogeneidade um requisito para a participação pública. Segundo esse raciocínio, para exercer sua cidadania, os cidadãos devem assumir o mesmo ponto de vista geral e imparcial, transcendendo seus interesses, perspectivas e experiências distintos.

Em síntese, o pensamento de Young revela que a antítese entre universalidade e particularidades é construída a partir de um significado de cidadania que demanda homogeneidade.

A generalidade do discurso da cidadania universal omite as características do seu sujeito enunciator, homem branco, das classes abastadas, oriundo da modernidade central, que, por ser hegemônico, não precisa reafirmar suas características. Em contraste, o contradiscurso da cidadania construída com atenção às particularidades precisa reafirmar as diferenças dos grupos e indivíduos, a fim de romper com a invisibilidade imposta aos grupos subalternos pelo paradigma universal, construindo uma nova epistemologia que infirme a falsa oposição entre o universal e o particular (YOUNG, 1989b, p. 256-257).

Young diagnostica que, com o processo que começa com as revoluções burguesas do século XVIII e culmina no final do século XX, alcançou-se a pretendida universalização formal dos direitos componentes do status de cidadania. No entanto, os mesmos grupos marginalizados de outrora continuam experimentando uma “cidadania de segunda classe”, frustrando a predição anterior de que a extensão do status de cidadania traria justiça social e igualdade. Então, os movimentos sociais ligados aos grupos subalternos passaram a ressaltar a diferença em oposição à pretensão homogeneizadora. Diante do insucesso do ideal de cidadania universal e como reação a ele, passou-se a sustentar que a melhor maneira de alcançar a inclusão e a participação de todos na cidadania plena seria por meio de uma cidadania que apreendesse as diferenças de maneira abarcante.

### 2.1.2 Existe um direito à Democracia?: Direitos Humanos e autogoverno

A pergunta que inaugura esta seção não possui uma resposta unívoca. A democracia está prevista como um dever-ser na Carta Democrática Interamericana de 2001, que afirma que “os povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la”. Mesmo sem encontrar previsão expressa no sistema europeu, a Corte de Estrasburgo considera que a democracia é o único modelo político compatível com a Convenção Europeia de Direitos Humanos (cf. *Ždanoka v Latvia*<sup>1</sup>) (WHEATLEY, 2010, p. 182). Malgrado esse direito seja contemplado em documentos internacionais e seja também reconhecido judicialmente, há controvérsia acerca de sua real existência. Joshua Cohen, por exemplo, argumenta que se trata de um ideal político normativo.

<sup>1</sup> *Ždanoka v Latvia* [GC], no. 58278/00, §98, ECHR 2006-IV

O autor alega que há uma confusão entre a associação da democracia com a justiça e a associação da democracia com um rol de direitos humanos (COHEN, 2006, 227). Ele exemplifica essa confusão com a teoria da Justiça de John Rawls. Afirma que a ideia de justiça como equidade defendida pelo autor pressupõe um direito à participação igualitária nos processos de tomada de decisão coletiva (RAWLS, 2001a, p. 39-41). Contudo, Rawls deixa o direito à participação política igualitária de fora de sua proposta de um rol mínimo de direitos humanos (RAWLS, 2001b, p. 78-81). Dessa maneira, embora a ordem social justa de Rawls seja pensada a partir da democracia e do direito à participação política, esses direitos não entram no rol ideal de direitos humanos.

Cohen alega que uma sociedade, para ser justa, precisa de mais do que proteger os direitos humanos. Uma sociedade pode assegurar todos os direitos e, ainda assim, falhar em ser justa. Por isso, afirma que os direitos humanos constituem um ramo autônomo em relação aos direitos fundados na ideia de justiça. O autor rechaça a abordagem maximalista dos direitos humanos, pois argumenta que não haveria a identidade entre direitos humanos e direitos validados em justiça defendida por essa vertente (COHEN, 2006, p. 229-230).

Por outro lado, Cohen distingue duas categorias de minimalismo dos direitos humanos: um substantivo e outro justificatório. O minimalismo substantivo diz respeito ao conteúdo dos direitos humanos, e é “mais amplamente, sobre normas de justiça global”. Nessa visão, os direitos humanos estão amplamente confinados ao que já foi conhecido como “liberdade negativa” (COHEN, 2004).

O justificatório, ao contrário, procura apresentar “uma concepção de direitos humanos, como elemento essencial de uma concepção de justiça global eticamente pluralista - como uma característica básica da razão pública global” (BENHABIB, 2012, p. 193-194).

Cohen rechaça a ideia de uma ordem de direitos humanos fundada em um mínimo denominador comum, principalmente na ideia de tolerância. Para ele, os direitos humanos não são dissociáveis das condições sociais e políticas da vida das pessoas que os titularizam (COHEN, 2006, p. 232). O autor procura situar-se em algum lugar entre a corrente maximalista e a corrente minimalista.

Desse modo, para Cohen, o direito à democracia se situaria em algum ponto entre a exclusão que o minimalismo lhe impõe (por restringir os direitos humanos àqueles relativos à vida e à integridade física) e o caráter mandatário que o maximalismo lhe atribui, por compreender tudo aquilo exigido pela justiça. Haveria um espectro

razoável entre os dois extremos, no qual o direito à democracia repousaria e que, segundo o autor, nada mais é do que o direito individual igualitário à participação política (COHEN, 2006, p. 236).

O autor afirma que as normas de direitos humanos são fundadas na ideia de inclusão ou membresia na sociedade política organizada. Essa compreensão de membresia é normativa e se traduz na consideração do bem do membro pelas instituições da sociedade política, tanto nos processos de tomada de decisão coletiva, quanto no conteúdo dessas decisões. Embora o autor não o admita, segundo Benhabib, essa concepção normativa de inclusão apresentada por Cohen remete à necessidade de auto-governo, seja por meio da representação política, seja por meio de instituições participativas (BENHABIB, 2012, p. 205).

A partir de uma concepção dos membros da comunidade política como iguais e livres, Cohen esquematiza o direito à participação política democrática em três dimensões: (I) igualdade de direitos de participação, incluindo os direitos de votar e exercer funções públicas; (II) presunção em favor da atribuição do mesmo peso aos votos; e (III) igualdade de oportunidades de exercer efetiva influência política. Cohen ressalta que o núcleo desse direito à participação demanda oportunidades iguais de influência, em vez de efetiva influência (COHEN, 2006, p. 239).

Para ele, o questionamento sobre a existência de um direito humano à democracia se dividiria em duas etapas dependentes. A primeira etapa seria perquirir se o direito de participação política associado pelo autor à democracia é um direito humano. A segunda etapa seria verificar se a concepção de pessoas como livres e iguais que subjaz a esse direito de participação igualitária seria um componente plausível de uma concepção de direitos humanos abrangida pela “razão pública global”.

Afirma que há evidência empírica de que a concepção de que toda pessoa é livre e igual não é compartilhada pela “razão pública global”. Além de não haver uma verdade universal nessa concepção, a ordem de direitos humanos não é centrada nela. Assim, não havendo evidência de que os valores de igualdade e liberdade associados à concepção de ser humano ínsita à democracia são universalmente partilhados, o autor não está convencido de que exista um direito humano à democracia.

Nesse ponto, a concepção do autor do que seria o fundamento de legitimidade da ordem de direitos humanos é evidenciada. A adesão do autor ao que denomina de minimalismo justificatório o leva a excluir o direito à democracia da categoria de direitos humanos. Para Cohen, a base fundacional da ordem de direitos humanos seria a ideia de “razão pública global”. Segundo ele, do ponto de vista filosófico, os direitos

humanos são prerrogativas destinadas a garantir as bases para a inclusão (COHEN, 2006, p. 226).

Cohen sustenta uma concepção de direitos humanos que se adstrinja a normas e padrões razoáveis, de alcance global, pelas quais diferentes sociedades políticas possam ser responsabilizadas, principalmente quanto às condições de inclusão (*membership*). Ao vincular os direitos humanos a normas que possam ser razoáveis a indivíduos de diferentes tradições éticas, o minimalismo justificatório alegadamente procura reconhecer o pluralismo e comprometer-se com a tolerância (COHEN, 2004, p. 199-200). Ele busca apresentar uma concepção de direitos humanos que não se conecte a uma perspectiva ética ou religiosa particular, mas, ao contrário, minimize aspirações teóricas em prol de uma concepção de direitos humanos que seja capaz de ganhar maior adesão em meio ao público global (COHEN, 2004, p. 192).

Segundo essa corrente, a formação desse consenso abrangente prescindiria de qualquer visão de mundo parcial como ponto de partida (“*free standing global overlapping consensus*”) (BENHABIB, 2012, p. 194). Essa busca pelo consenso global pode acabar por negligenciar experiências concretas distintas, universalizando a visão de mundo hegemônica de maneira sectária e excludente.

Assim, a concepção de direitos humanos sustentada pelo minimalismo justificatório corre o risco de abstrair-se da história viva de tradições e visões de mundo (BENHABIB, 2012, p. 203). Em nome da tolerância, o liberalismo existente por trás do empreendimento justificatório assume que indivíduos de culturas diferentes não se depararam com debates acerca dos direitos humanos, justiça e igualdade similares àqueles travados no ocidente. Embora procure promover a tolerância liberal, o minimalismo justificatório provoca a indiferença liberal (BENHABIB, 2012, p. 204).

Embora advogue por um ponto de partida imparcial, sem vinculação a nenhum sistema de valores, os argumentos de Cohen não são desmuniados de uma posição em relação aos sistemas éticos. Ao contrário, o autor assume pressupostos morais controversos, pois constrói seu argumento a partir de valores individualistas e igualitários (BENHABIB, 2012, p. 205).

A contradição no argumento de Cohen consiste em apresentar uma concepção forte de inclusão, que almeja mais do que suas conclusões deixam transparecer. Ao afirmar que uma decorrência da inclusão do indivíduo como membro da comunidade política seria a consideração de seu bem-estar tanto pelo processo de tomada de decisão coletiva, quanto pelos seus resultados, o autor estabelece um ideal de representação

que vai muito além da “representação decente”, caminha em direção à representação justa.

O próprio autor reconhece que a ideia de autodeterminação coletiva é um requisito correlato da inclusão de todos como membros da comunidade política, implicando o reconhecimento de direitos de dissenso, liberdade de expressão e de consciência entre os direitos humanos (COHEN, 2006, p. 238). Trata-se de um direito humano ao autogoverno, que constitui a espinha dorsal do direito à participação política. Benhabib afirma que o direito ao autogoverno é essencial para a justificação do espectro de variação dos direitos humanos (BENHABIB, 2012, p. 195).

A primeira divergência entre Benhabib e Cohen torna-se evidente quando ambos os autores discorrem sobre as dimensões moral e legal dos direitos humanos. Cohen descreve os direitos humanos como demandas urgentes de moralidade política, cuja força não depende da sua expressão em normas jurídicas obrigatórias (COHEN, 2006, p. 230). Benhabib, por outro lado, insiste que os direitos humanos devem assumir a forma legal. Segundo ela, os direitos humanos corporificam princípios que precisam de contextualização e especificação na forma de normas jurídicas (BENHABIB, 2012, p. 206).

Os direitos humanos situam-se na fronteira entre a moralidade e a justiça. Eles permitem julgar a legitimidade da lei. O conteúdo essencial dos direitos humanos está incluído em qualquer concepção do “direito a ter direitos”. Esse núcleo mínimo inclui os direitos à vida e à liberdade, alguma forma de propriedade pessoal, e direitos políticos igualitários, como liberdade de pensamento, expressão, associação, direito à representação e ao autogoverno (BENHABIB, 2012, p. 206).

A primeira decorrência do reconhecimento de cada pessoa como um ser moral capaz de comunicar liberdade é o “direito a ter direitos”. De modo a exercer a liberdade comunicativa, a capacidade de agência embutida precisa ser respeitada. O indivíduo precisa ser reconhecido como membro de uma comunidade humana organizada em que suas palavras e atos o situam dentro de um espaço social de interação e comunicação (BENHABIB, 2011, p. 68).

A categoria é incorporada a partir do pensamento de Hannah Arendt, mas Benhabib define o “direito a ter direitos”, em poucas palavras, como um direito a ser membro da comunidade política. Descentrando sua definição do Estado, a autora afirma que se trata de uma reivindicação de cada ser humano por reconhecimento e por proteção à sua personalidade jurídica pela comunidade mundial (BENHABIB, 2012, p. 195).

O direito a ter direitos também envolve o reconhecimento da identidade como um todo generalizado e concreto. Se eu reconhecer o outro como um ser que tem direitos apenas porque o outro é como eu, então nego sua individualidade fundamental que o torna diferente. Se eu me recuso a reconhecê-lo como titular do direito a ter direitos porque ele é tão diferente de mim, nego, então, nossa humanidade comum.

O ponto de vista do “outro concreto”, em contraste, exige que consideremos cada ser como um indivíduo com uma constituição emocional afetiva, história concreta e identidade individual e coletiva, e, em muitos casos, como tendo mais de uma identidade coletiva. Ao assumir esse ponto de vista, colocamos o que constitui nossa semelhança entre parênteses e nos concentramos na individualidade (BENHABIB, 2011, p. 69).

No entanto, é inegável que existe uma variação de conteúdo e sentido dos direitos humanos, mesmo em relação aos mais básicos. Nesse sentido, o direito ao autogoverno é essencial para justificar o alcance dos direitos humanos. Segundo Benhabib, não há como justificar a legitimidade do espectro de variações no conteúdo dos direitos humanos básicos sem o direito ao autogoverno, exercido por intermédio os meios políticos e legais adequados (BENHABIB, 2012, p. 207).

A tradição jurídica de cada sociedade e a história e sedimentação das interpretações, além dos debates travados no âmbito interno, influenciam a articulação dos direitos humanos. Existe, portanto, um espectro legítimo de variação na interpretação e na implementação de direitos humanos, mesmo os mais básicos como “igualdade perante a lei”. Mas a legitimidade desse espectro de variações e interpretações depende essencialmente do princípio do autogoverno.

O direito a ter direitos não é apenas um direito que condiciona a inclusão plena como membro da comunidade política, mas também envolve um direito à opinião e à ação na esfera pública. Desse modo, a dimensão política da cidadania compreende bem mais do que as liberdades políticas que exigem uma abstenção do Estado (liberdade de expressão, associação, sufrágio universal). A promoção da inclusão plena na comunidade política requer uma atividade conjunta do Estado, da Sociedade Civil e dos Organismos Internacionais no sentido de garantir as condições de participação efetiva e igualitária nos processos de tomada de decisão coletiva.

Embora não sejam idênticos, direitos humanos e os direitos de autogoverno estão profundamente interligados. Apenas por meio de instituições de autogoverno, os cidadãos e residentes de uma comunidade política podem articular distinções justificáveis entre os direitos fundamentais e os direitos humanos, bem como julgar o alcance da sua variação legítima (BENHABIB, 2012, p. 208-209).

A variação da contextualização e interpretação dos direitos humanos pode ser considerada resultante de um processo livre e democrático de formação da vontade coletiva somente se as pessoas forem vistas não apenas como sujeitas à lei, mas também como autoras da lei. Quando essa contextualização é operada por meio da interação entre instituições jurídicas e políticas com espaços públicos livres na sociedade civil, sua legitimidade democrática é alcançada.

Benhabib denomina esses processos de contextualização da ordem global de direitos humanos *democratic iterations* (reproduções democráticas, em tradução livre). São processos complexos de argumentação pública, deliberação e trocas por meio dos quais as reivindicações universalistas de direitos são invocadas e revogadas, contextualizadas e contestadas, positivadas e situadas em meio às instituições políticas, jurídicas e à sociedade civil (BENHABIB, 2004, p. 179).

A reprodução democrática das normas de direitos humanos envolve a atribuição de sentido a uma norma original dotada de autoridade em um novo e diferente contexto. Para justificar o espectro legítimo em que se pode situar essa variação de sentido, o direito ao autogoverno é essencial (BENHABIB, 2012, p. 209). Essa necessidade de justificação alça a questão do déficit representacional de grupos minoritários ao centro da controvérsia sobre a legitimidade dos direitos humanos e do regime democrático.

Em primeiro lugar, os processos de reprodução democrática não se restringem à escala individual; antes, envolvem as reivindicações de direitos e de representação formuladas por coletividades. Em segundo lugar, a ressignificação local e contextualizada das normas de âmbito global que se pretendem universais desloca o debate da imparcialidade dos pontos de partida (*“free standing global overlapping consensus”*), para a relevância da experiência concreta de pessoas e grupos de pessoas na atribuição de sentido às normas de direitos humanos e do regime democrático. Assim, aumenta a necessidade da compreensão das múltiplas dimensões que compõem a experiência individual e coletiva, tarefa para a qual o conceito de interseccionalidade será utilizado em capítulo posterior.

### 2.1.3 As características do direito à participação política de minorias

Em sua gênese, os direitos humanos foram pensados para proteger indivíduos dos abusos do Estado. No entanto, essa visão dos direitos humanos apenas como garantias de defesa contra os abusos do Estado mostra sinais de obsolescência,

cedendo espaço para um entendimento dos direitos humanos como direitos de status positivo (KATHERINE, 2010, p. 52).

Os direitos políticos ou liberdades políticas estão presentes nas declarações de direitos desde o século XVIII. A Declaração de Direitos da Virgínia (1776) já abordava alguns desses direitos, mas é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) que contempla um protótipo de um direito à participação abrangente pela primeira vez (TOMASELLI, 2016, p. 174). O artigo sexto da declaração consagra a garantia de participação direta e indireta na elaboração das leis:

Artigo 6º- A Lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através dos seus representantes, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, quer se destine a proteger quer a punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos, são igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade, e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos.

As primeiras constituições nacionais foram fortemente influenciadas pelas declarações de direitos francesa e estadunidense, de maneira que a maioria previa direitos políticos gerais, inclusive o direito ao voto. No entanto, a base do sufrágio era extremamente limitada por critérios censitários, pela exclusão racial e de gênero e por questões de classe, que restringiam sobremaneira a esfera pública naquela época (TOMASELLI, 2016, p. 177). Ao longo do século XIX e início do século XX, as lutas por sufrágio expandem os direitos políticos para uma base consideravelmente maior.

No plano internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos - DUDH (1948) constitui um marco na proteção do direito à participação política. Apesar de não possuir força cogente, consagra diversos direitos políticos, como os direitos à liberdade de expressão, de opinião (artigo 19), de reunião e de associação (artigo 20). Tratou-se do direito à participação política em sentido estrito no artigo 21 da Declaração:

Artigo 21

1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

No âmbito do Direito Internacional cogente, é o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos - PIDCP (1966) que consagra o direito à participação

política, em uma fórmula similar à Declaração Universal, e que se repetirá em diversos documentos internacionais:

#### ARTIGO 25

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

Nesses documentos, o direito à participação política é dividido em: (I) uma cláusula geral, que consagra a participação por meio de representantes e a “participação direta”; (II) a participação eleitoral, seja passiva (direito de ser votado), seja ativa (direito de votar); e (III) a igualdade de acesso às funções públicas do país. Além disso, a previsão de não-discriminação e da necessidade de justificação plausível para as restrições ao direito à participação são adventos importantes trazidos pelo PIDCP.

A redação do dispositivo restringe o direito à participação política ao cidadão. Ao considerar que apenas os cidadãos são potenciais titulares desse direito, a redação do Pacto revela associações importantes ao direito à participação política. Em primeiro lugar, o direito à participação está ligado a Estados-nação. Nesse sentido, a participação na condução dos negócios públicos é vinculada ao status de membro da comunidade política e de filiação a um determinado ordenamento jurídico nacional.

Essa associação torna-se progressivamente problemática com a desagregação da cidadania e sua desvinculação de bases territoriais. É cada vez mais frequente encontrar pessoas residentes em países distintos da sua naturalidade que gozam dos direitos civis e sociais típicos da cidadania, mas não dos benefícios da inclusão plena como membros da comunidade política (BENHABIB, 2004, p. 145-146). Em um mundo globalizado, a questão da inclusão política dos transeuntes, migrantes e residentes ganha acentuado relevo.

Em segundo lugar, a norma do artigo 25 do PIDCP aborda o direito à participação de uma perspectiva acentuadamente individualista. Trata-se de um direito individual, cujo sujeito de direitos é o cidadão, que goza de direitos políticos, em determinado Estado-nação. Todavia, tanto o direito à participação, quanto outros direitos políticos - como a liberdade de associação e a liberdade de reunião -, são exercitados

de maneira coletiva. O direito à associação e o direito à reunião pressupõem que uma coletividade de sujeitos de direitos seja livre para se associar ou reunir-se em torno de um objetivo comum. Embora os estatutos jurídicos frequentemente confirmem a eles proteção individual, sua manifestação faz sentido apenas na esfera coletiva (VERSTICHEL, 2009, p. 96).

Por derradeiro, embora o artigo 25 do PIDCP preveja a possibilidade de os cidadãos participarem “diretamente da condução dos assuntos públicos”, o protagonismo conferido ao momento eleitoral é evidente. Todas as cláusulas do artigo 25 remetem à participação política eleitoral (artigo 25.b). Esse aspecto da juridificação da participação política pode ser relacionado a uma concepção minimalista acerca da democracia, largamente difundida no mundo ocidental à época (SCHUMPETER, 2017). Essa concepção restringia a participação política dos cidadãos ao voto, atribuindo maior relevância à dimensão representativa da democracia.

Tal fato demonstra que o artigo 25 do PIDCP não deve ser interpretado isoladamente. Os direitos à liberdade de expressão, de imprensa, de discurso, de reunião e de associação previstos pelo PIDCP informam a participação política (TOMASELLI, 2016, p. 188). A previsão da participação política além do momento eleitoral pressupõe o debate público entre os cidadãos e sua associação a grupos que defendam suas crenças e interesses (STEINER, 1988, p. 88).

Com o final da Guerra Fria, presenciou-se a chamada “terceira onda democrática”, que se espalhou pelo mundo, a exemplo da dissolução dos regimes comunistas do Leste Europeu e da redemocratização das ditaduras latinoamericanas patrocinadas pelos Estados Unidos. Simultaneamente à redemocratização, voltaram à tona movimentos nacionalistas, o que acirrou as tensões em Estados multiétnicos, culminando em conflitos étnicos como os do Kosovo, da Bósnia e Herzegovina, de Ruanda e do antigo Zaire.

Os direitos humanos desenvolvidos a partir da preocupação com a proteção dos indivíduos contra os abusos do Estado foram postos à prova pelos conflitos etno-nacionalistas do final do século XX. Onde eles existiam, provaram ser impotentes para combater a exclusão de grupos inteiros de partes do Estado (Repúblicas Bálticas), sua repressão (Kosovo), expulsão do território nacional (Croácia) e até mesmo a tentativa de seu extermínio (Bósnia e Herzegovina) (KATHERINE, 2010, p. 53).

Os conflitos políticos do final do século XX evidenciaram a insuficiência da proteção aos direitos humanos das minorias apenas a partir de direitos negativos, à não interferência do Estado. O direito à participação política não é diferente, porquanto

sua efetivação demanda mais do que a proteção às eleições livres e às liberdades políticas. Embora haja uma dimensão desse direito associada a um status negativo, que demanda apenas a não interferência do Estado (v.g. liberdade de associação), há também outra dimensão que determina uma postura proativa do Estado, no sentido de garantir condições iguais de participação política efetiva.

Nesse sentido, Henry Steiner sugere que o direito à participação política possui uma dimensão programática. Além de demandar uma ação dos Estados, esse direito reporta-se a um ideal amplamente compartilhado a ser progressivamente realizado ao longo do tempo, de diferentes formas, em diferentes contextos através de um planejamento de caráter programático (STEINER, 1988, p. 130).

Afirmar o caráter programático de uma dimensão do direito à participação política não significa, porém, que esses direitos não sejam justiciáveis, tampouco serve de justificativa à recusa ou ao atraso dos Estados em reconhecê-los e protegê-los. Se o governo de um dos Estados-parte do PIDCP abolisse as eleições, seus cidadãos teriam uma demanda válida contra o Estado com base no Direito Internacional (STEINER, 1988, p. 131).

A garantia das liberdades políticas, tais como as liberdades de pensamento, de associação e de reunião, bem como o direito ao voto, demandam apenas que o Estado abstenha-se de interferir de maneira ilegítima no exercício desses direitos. Por outro lado, a cláusula que garante o direito a participar da condução dos negócios públicos demanda a realização de um conjunto de ações pelos Estados. A compreensão do que essa cláusula estabelece como obrigação para o sistema político muda de acordo com o tempo e com as experiências locais. À medida que as sociedades mudam, o conteúdo desse direito deve estar aberto à reformulação experimental (STEINER, 1988, p. 132).

Diferentemente das normas que expressam direitos de status negativo, esse direito não pode ser completamente realizado. Segundo Steiner, novos entendimentos e diferentes institucionalizações desse direito em diferentes contextos culturais e políticos podem revelar o que um número crescente de Estados acredita ser um mínimo necessário de participação política que seja exigível de todos os Estados. Segundo o autor, esse mínimo não deve estar aquém da obrigação dos Estados de promover o efetivo exercício da escolha pelos cidadãos por meio de um processo eleitoral, no qual seja permitido debater todas as questões públicas. Mas esse mínimo de participação política exigível também pode demandar muito mais do que eleições livres (STEINER, 1988, p. 134).

O atual panorama internacional de proteção ao direito humano à participação política caminha no sentido de elevar os padrões de participação política exigível. Após a inclusão de diversos grupos na base do sufrágio e considerando a crise do Estado-nação moderno, as reivindicações por participação política progressivamente se expandem para além do direito ao voto e da arena estatal. Nesse contexto, a inclusão de grupos minoritários na política ganha o terreno da participação não-eleitoral, mas também cresce a demanda por representação parlamentar de grupos marginalizados.

O debate recente acerca da participação política de minorias ocorre em três frentes principais: a segurança, a antidiscriminação e a democracia. Existem demonstrações conclusivas de que a exclusão de comunidades étnico-minoritárias dos órgãos estatais e do processo de tomada de decisão pública é, de fato, propensa a contribuir para a escalada das tensões étnicas e até mesmo de conflitos étnicos (KATHERINE, 2010, p. 59). Portanto, a primeira esfera em que o debate acerca da participação política se circunscreve é a da preocupação com a ordem e a estabilidade da organização política.

A segunda dimensão da questão da participação política é a não-discriminação. A discriminação indireta é particularmente relevante nesse aspecto. Embora a lei seja imparcial e pareça ser aplicada de maneira indistinta a todos, sua aplicação apresenta, por vezes, um impacto desproporcional sobre determinado grupo, cujas características peculiares o colocam em uma posição de desigualdade se a lei lhe for aplicada de modo igualitário. Marc Weller exemplifica o caso de uma minoria étnica que compõe apenas 8% da população de um país e é afetada por uma espécie de cláusula de barreira. Se for desenvolvida uma regra que estipule que apenas partidos que obtenham mais de 10% dos votos nas eleições sejam elegíveis para a representação parlamentar, o partido da minoria étnica será excluído permanentemente da disputa pela representação parlamentar (KATHERINE, 2010, p. 55).

A terceira dimensão do debate refere-se à democracia. O princípio da representatividade democrática que permeia os Estados liberais ocidentais é incompatível com a exclusão estrutural de grupos inteiros das instituições estatais. Assim, a legitimidade da organização política depende também da efetiva participação política de seus membros (KATHERINE, 2010, p. 55). De cunho valorativo, esse argumento justifica a necessidade de inclusão das minorias políticas na condução dos assuntos públicos como um consectário da soberania popular. Em um regime democrático, a justificação da autoridade depende da inclusão dos seus membros no processo de tomada de decisão que vinculará a coletividade.

Estabilidade da organização política, não-discriminação e pluralismo democrático são valores associados à ideia de “direito a ter direitos”, da qual emanam os direitos à autodeterminação e ao autogoverno. Segundo Alexandra Tomaselli, o direito à participação política deflui do direito ao autogoverno e à autodeterminação. O direito ao autogoverno, por sua vez, é um componente central para um regime democrático e uma ordem de direitos humanos que se pretendem pluralistas. A participação política efetiva é condição para a inclusão plena das pessoas como membros da comunidade política. Essa participação vai além da arena estatal, embora a análise deste estudo atenha-se a esse âmbito - mais especificamente, à representação política parlamentar.

## 2.2 A representação política de grupos minoritários

### 2.2.1 O que é representação?: A contribuição de Hannah Pitkin

Não há um conceito completo e inequívoco de representação. Em *The concept of representation*, Hanna Pitkin apresenta uma interessante metáfora sobre o que é representação para a teoria política. A autora se refere à representação como uma “estrutura tridimensional em uma câmara escura”. As teorizações acerca do conceito apresentadas pelos filósofos e cientistas políticos são como fotos instantâneas dessa estrutura, tiradas a partir de determinado ângulo e que tendem a enfatizá-lo.

Hannah Pitkin se propõe a sistematizar as principais teorizações acerca da representação na Ciência Política e a conciliar os aspectos controversos entre elas. Pitkin identifica quatro diferentes visões acerca da representação: (i) a representação formalista, (ii) a representação descritiva, (iii) a representação simbólica e (iv) a representação substantiva.

A teorização de Thomas Hobbes para a representação é essencialmente formalista, pois enfatiza a autorização. Segundo ela, a representação é concebida em função da autorização (*authorization*), momento que dá origem à representação, no qual os representados conferem a autoridade ao representante para agir (PITKIN, 1967, p. 18-19). No entanto, há outra concepção igualmente formalista da representação, que enfatiza um momento posterior: a prestação de contas (*accountability*) do representante por suas ações.

Nessa categoria, há uma ênfase no processo de representação e não em seus polos (representante e representados). A ideia de agência perpassa todas essas visões acerca do conceito, pois, para elas, representar é agir por alguém (*acting for*).

A autora enfatiza que se trata de uma visão da representação por seres humanos, mas que há outras visões que prescindem de seres humanos para ocorrer, podendo haver representação por objetos inanimados, inclusive. É o caso das representações descritiva e simbólica. Nessas duas visões sobre a representação, a ideia de “agir por alguém” dá lugar à ideia de “estar presente por alguém” (*standing for*).

O conceito de representação formalista diz respeito aos arranjos institucionais que precedem, autorizam e iniciam a relação de representação e seu controle posterior. Está em jogo a autorização, de um lado, e a responsividade, de outro. A questão aqui é determinar a posição institucional do representante, analisando a cadeia de procedimentos pela qual ele adquire poder, e de que maneira pode impor e implementar suas decisões. Sob esse ângulo, não se perquire o quão bem um representante se comporta. Pode-se, apenas, questionar se ele adquiriu sua posição por um procedimento formal legítimo.

Nessa vertente, assumem importância também os mecanismos de controle ulterior da atividade do representante e de sua responsividade. Levam-se em conta quais são os critérios para que o representante possa perder a posição, bem como de que maneira os que lhe atribuíram a posição podem retirá-la. Na representação parlamentar, a questão que se põe são as regras de eleição, a duração dos mandatos e a possibilidade de sua revogação ou não renovação por eleições periódicas.

A representação descritiva se atém à semelhança entre representantes e representados. Nesse sentido, a representação descritiva não envolve uma agência, mas uma qualidade do representante, ou melhor, características compartilhadas entre representantes e representados. Ao revés da representação formalista, a representação descritiva consiste em estar presente por algo ou alguém ausente, por ser suficientemente similar a esse ente ausente (PITKIN, 1967, p. 80).

Na esteira das ideias de John Adams e John Stuart Mill, o corpo de representantes deve refletir, sem distorções, a sociedade. A composição da legislatura deve corresponder fielmente à nação. Nessa perspectiva, são recorrentes as metáforas que aproximam a representação de um retrato, uma miniatura, um espelho ou uma pintura.

A representação proporcional se respalda na tentativa de realização da representação descritiva. O sistema proporcional objetiva eleger um corpo legislativo representativo, que reflita com alguma exatidão os diferentes setores do eleitorado (PITKIN, 1967, p. 61).

Outro sentido abordado por Hanna Pitkin é o da representação simbólica. Esse conceito tem em conta a forma pela qual o representante corresponde às expectativas do representado e o grau de apoio que dele obtém. De modo semelhante à representação descritiva, a representação simbólica propõe tornar presente algo ausente (*standing for*), sem, todavia, a necessidade de espelhar aquilo que é representado. Diversamente da representação descritiva, em que há uma relação de identidade entre representante e representados, outra relação é estabelecida entre representante e representado, tal qual a relação estabelecida entre significante e significado.

Hanna Pitkin exemplifica a representação simbólica com a relação comumente atribuída à monarquia inglesa – e às monarquias em geral, principalmente no período absolutista – de que o monarca representa ou encarna toda a nação. Tal qual uma bandeira, a rainha ou o rei simbolizariam a unidade da Grã-Bretanha (PITKIN, 1967, p. 93).

Nesse conceito de representação, a representatividade é aferida pelo grau de aceitação dos representados em relação ao representante - é dizer, do significado deste para aqueles. Como em todo elemento simbólico, a justificação da representação simbólica repousa em elementos irracionais, como crenças e emoções (PITKIN, 1967, p. 108).

A representação substantiva novamente enfoca o processo de “agir por alguém” (*acting for*), mas, ao contrário da representação formalista, atém-se à substância da atividade em si. Nessa perspectiva, representar significa agir no interesse dos representados, de maneira responsiva a eles (PITKIN, 1967, p. 209).

Para a corrente teórica influenciada por Hannah Pitkin, a representação substantiva é a dimensão crucial da representação política. Todavia, a relação entre constituinte e representante na representação substantiva seria unidirecional e estática. Nos estudos filiados a essa concepção de representação, predomina o entendimento de que o representante e os interesses dos representados seriam preexistentes à representação (SEVERS, 2010, p. 411). A verificação da qualidade da representação democrática é realizada a partir do contraste entre os interesses dos cidadãos e o resultado do processo legislativo ou a política pública.

Em virtude dessa pluralidade de formas de representação, é tarefa árdua contrastar, de maneira insofismável, o que é e o que não é representação. Bolívar Lamounier afirma que a representação é entendida por teóricos e práticos da política dos modos mais diversos, que implicam diferentes respostas sobre quem, como e o que pode ser representado. Desse modo, prossegue o autor, todo debate acerca da maior

“representatividade” de uma instituição ou de um determinado representante ou corpo de representantes seria obscurecido pela impossibilidade prática de quantificação da representação (LAMOUNIER; WEFFORT; BENEVIDES, 1981, p. 232-233).

A pluralidade de formas de representação política não impede a formulação de um conceito normativo de representação política - especialmente do que seja a representação política democrática - por meio do qual seja possível acessar a qualidade dessa representação. Não se ignora que a representação política não está adstrita às formas de representação estatal e institucional, tampouco que existe uma multitude de atores, conteúdos, formas e lugares em que a representação pode ser observada. Entretanto, pode existir um dever-ser que regule a representação política estatal, definindo padrões democráticos para ela. Essa possibilidade é crucial para a questão da justiciabilidade do direito à igualdade de acesso aos cargos de representação estatal.

Nesse sentido, a abordagem do problema da sub-representação de grupos minoritários neste estudo pressupõe a possibilidade de estabelecimento de um padrão democrático para a representação política. Mesmo que o aspecto descritivo da representação comporte mensuração, quando este estudo refere à existência de um déficit representacional de determinada minoria, procura-se acessar o parâmetro normativo de qualidade (e não quantidade) de representação.

O argumento aqui exposto defende a possibilidade de determinação de parâmetros para a representação, sem, contudo, ser possível acessá-los de maneira abstrata e apriorística. Conforme será esmiuçado na seção a seguir, a própria dinâmica construtiva da representação política impede o estabelecimento apriorístico de critérios de legitimidade e de qualidade da representação.

### 2.2.2 A virada construtivista do conceito de representação política

Embora o aspecto criativo da representação seja observável nas abordagens do tema pelo menos desde a Idade Média (ALMEIDA, 2018), a sua tematização pelos teóricos da democracia contemporânea é recente. Imbuído pela intenção de resgatar o conceito de representação na Teoria democrática, David Plotke é um dos primeiros a aderir ao que posteriormente foi denominado de “virada construtivista” do conceito de representação.

Partindo da oposição entre as críticas dos teóricos da “Democracia minimalista” e da “Democracia participativa”, o autor identifica que ambas as correntes teóricas apagam do conceito de representação qualquer ideia de que ela é uma relação em que as duas partes são ativas (PLOTKE, 1997, p. 29-30). Ele define representação como um processo marcado pelo diálogo entre representante e representados e no qual se destacam a dimensão construtiva, de produção de conhecimento, e a aptidão de alcançar acordos entre partes antagônicas (PLOTKE, 1997, p. 31).

Sobretudo a partir da década de 90, desenvolve-se uma nova compreensão acerca da representação política. Nessa direção, Iris Young apresenta um conceito de representação política que se distancia do conceito clássico relacionado a substituir alguém, agindo em seu interesse (YOUNG, 2002, p. 121-153). A autora define representação política como um processo dinâmico marcado pelo relacionamento entre representantes e representados, entre os indivíduos que compõem a base dos representados entre si e entre os representantes no ambiente decisório.

Para além do momento eleitoral, esse relacionamento seria marcado por momentos de autorização (*authorization*) e prestação de contas (*accountability*), formando um ciclo contínuo em que o representante recebe o consentimento dos representados para exercer sua função, presta contas acerca de sua atuação e de seus motivos, recebendo novamente autorização para o exercício do mandato e assim por diante.

Embora os autores mencionados resgatem a dimensão processual e criativa da representação, é com a formulação de Michael Saward que a “virada construtivista” ganha contornos mais claros (SAWARD, 2006). O autor introduz a ideia de *representative claim*, que ressalta o caráter construtivista e performático do processo de representação. Para Saward, a representação é uma via de duas mãos em que os representados escolhem seu representante e o representante retrata os representados. O aspirante a representante político faz uma afirmação acerca de si, dos seus constituintes ou da relação entre os dois (SAWARD, 2006, p. 302).

Saward propõe 5 polos para sua *representative claim*, ressaltando que a representação ocorre além da arena eleitoral: em determinados tipos de representação, nem sempre sujeito e objeto se farão presentes por si mesmos. Nesse sentido, o autor destaca que há o reivindicante (*maker*) da representação, e que ele se diferencia do sujeito representante (*subject*). O autor dá o exemplo de um comentarista político, que, por vezes, realiza uma afirmação em relação a um terceiro ser representante de um determinado constituinte. Ao fazer a distinção entre reivindicante (*maker*) e sujeito (*subject*), Saward enfatiza o caráter constitutivo e performático da representação,

demonstrando que o processo de representação política também envolve uma atuação do representante ao retratar a si mesmo ou ao ser retratado por terceiros.

A relação entre reivindicante (*maker*) e representante (*subject*) nem sempre é positiva, como no exemplo descrito por Saward. Embora possa haver a cooperação entre o reivindicante e o sujeito representante, o contrário também é possível, ou seja, o reivindicante pode assumir uma postura antagônica em relação ao representante, como o fazem os candidatos em relação aos seus adversários na eleição (DISCH, 2015b, p. 492).

Também digna de nota, a distinção entre objeto (*object*) e referente (*referent*) evidencia o caráter constitutivo da representação em relação ao polo dos constituintes. Saward afirma que o objeto da afirmação de representação não é o referente, os representados em sentido concreto, mas uma ideia dele.

Já a audiência (*audience*) consiste na pessoa ou grupo de pessoas ao qual se dirige a pretensão de representação (*representative claim*). Ela pode ou não coincidir com o referente (*referent*) ou contê-lo. Uma pretensão de representação é bem sucedida quando é recepcionada favoravelmente pela audiência (*audience*), no entanto, só terá legitimidade democrática quando for aceita pelos constituintes (*referent*) (DISCH, 2015b, p. 493).

Lisa Disch critica o critério de legitimidade da pretensão de representação de Michael Saward. Para ela, não é suficiente que haja aceitação da pretensão, pois não haveria nenhum referencial externo à representação para medir sua qualidade.

Assim, a autora apresenta o conceito de reflexividade como um parâmetro para mensurar a qualidade da representação. A representação democrática legítima deve mobilizar a contestação expressa ou implícita dos representados, que, por outro lado, deve ser incentivada e considerada pelos representantes (DISCH, 2011, p. 102). A representação legítima seria aquela que habilita o representado a formar sua própria preferência, realizando um julgamento crítico acerca das pretensões de representação.

Respondendo às críticas de Lisa Disch, Saward se refere a um processo de legitimação que engloba, além da aceitação, certas condições para ela, o que constitui uma dimensão substantiva da legitimidade. Assim, o autor, acrescenta, à noção de *representative claims*, a reflexividade e os conceitos de pluralidade, de igualdade de acesso e de variabilidade (ALMEIDA, 2018, p. 8).

A despeito das divergências e críticas entre os autores da denominada virada construtivista, todos aderem, em maior ou menor medida, a uma concepção de que

a representação é um processo constitutivo, no bojo do qual os representantes e os representados são criados, assim como seus interesses são definidos. Dessa maneira, constitui uma ferramenta útil “para lidar tanto com casos de representação extraeleitoral quanto com os atores eleitos, ao desnudar os conflitos inerentes à prática representativa” (ALMEIDA, 2018).

Segundo os estudos filiados a essa corrente, a representação não é mais um fenômeno passivo de transmissão das preferências do representado para o representante. Ela passa a ser concebida como um processo dinâmico, performativo e constitutivo, com destaque à emergente relevância de arenas não-eleitorais de representação.

O próprio Saward destaca que a virada construtivista amplia a reflexão acerca da representação política com percepções que não estão presentes na concepção estática tradicional da representação. A que nos interessa nesse ponto decorre da noção de que as reivindicações de representação são constitutivas de sua própria audiência. O caráter dos constituintes da representação é algo constituído dentro do processo de representação e, portanto, seus interesses não podem ser tomados como estáveis e pré-existentes (SAWARD, 2006, p. 306).

### 2.2.3 Da representação individual à representação de grupos

Até recentemente, as principais abordagens da teoria política sobre a representação consideravam esta apenas em escala individual. No entanto, existe uma tendência irresistível a que a representação se torne uma atividade coletiva, envolvendo conjuntos de indivíduos ou mesmo grupos (VIEIRA; RUNCIMAN, 2008, p. 84).

Um processo justo de tomada de decisão coletiva demanda, entre outras coisas, que os interesses e perspectivas das minorias sejam ouvidos e levados em consideração. Kymlicka considera que a garantia de direitos políticos como o direito de votar e o direito de concorrer a cargos públicos, o direito de organização política ou o direito de sustentar publicamente um ponto de vista é frequentemente suficiente para que esses interesses recebam uma audiência justa (KYMLICKA, 1995, p. 131).

No entanto, o autor concede que há situações em que os direitos políticos individuais não são suficientes à garantia da representação justa das diferenças. Vários grupos permanecem sub-representados nas Legislaturas de seus países, mesmo sem

haver qualquer restrição legal aos direitos políticos de seus membros (KYMLICKA, 1995, p. 132).

Em prol da garantia do direito à igualdade dos votos dos indivíduos, a perspectiva individualista da representação prioriza que os votos individuais tenham o mesmo peso em relação ao resultado da eleição, e que haja igualdade entre as circunscrições eleitorais. Não importa, para esse fim, como são definidos os limites dessas circunscrições eleitorais, desde que elas possuam o mesmo tamanho (KYMLICKA, 1995, 136). Ao ignorar a dinâmica processual e construtiva da representação, essa perspectiva ignora a filiação dos eleitores às comunidades de interesses e suas reivindicações por representação formuladas a partir dessa base.

Por outro lado, essa concepção da representação como um fenômeno limitado à esfera individual compreende que os indivíduos que compõem o grupo, e não o conjunto, são representados. A decorrência lógica é de que deve ser possível aos indivíduos integrantes do grupo exercer o poder de veto sobre reivindicações de representação do grupo todo (VIEIRA; RUNCIMAN, 2008, p. 85). Assim, surge a questão de qual das reivindicações prevaleceria, pois a hipótese de haver conflitos entre o grupo e os indivíduos é incontornável nessa configuração.

A regra da maioria somente será legítima em uma estrutura governamental que assegure à minoria que seus interesses serão considerados. As diferentes condições de vida de homens e mulheres, pessoas de diferentes etnias e religiões, pessoas com ou sem deficiência, ricas e pobres dão origem a interesses distintos, por vezes conflitantes. Os interesses de grupos situados em posições de desvantagem não possuem garantia de serem representados em um sistema que se baseie apenas na regra da maioria (KYMLICKA, 1995, p. 137).

A questão de quais são os critérios relevantes para definir um grupo ganha relevo a partir da clivagem entre maioria e minoria. Segundo Runciman e Brito, um grupo é um coletivo de indivíduos ligados uns aos outros por formas relevantes para eles ou para os outros e que, desse modo, afetam seu comportamento e os de terceiros. O laço que define o grupo deve ser duradouro e significativo: pessoas da mesma etnia, profissão ou condição social podem constituir um grupo, mas pessoas que pintam as unhas da mesma cor não constituem um grupo (VIEIRA; RUNCIMAN, 2008, p. 86).

Segundo Iris Young, um grupo social é um coletivo de pessoas que têm afinidade umas com as outras por causa de um conjunto de práticas ou modo de vida compartilhado. Elas “diferenciam-se de” ou “são diferenciadas por” pelo menos outro grupo, em função dessas formas culturais (YOUNG, 1990, p. 186). Suzane Dovi afirma

que o critério central para a definição dos grupos que mereceriam representação especial seria a desigualdade histórica experimentada por seus membros (DOVI, 2012, p. 21-22).

Uma opinião distinta é apresentada por Anne Phillips. A autora propõe que a definição dos critérios relevantes para a representação especial de grupos seja incumbência dos próprios movimentos políticos que reivindicam essa inclusão. Segundo ela, a comparação entre o corpo de representantes e uma amostra randômica dos representados irá apontar quais são as características discrepantes entre um grupo e outro (PHILLIPS, 1991, p. 66).

Melissa Williams destaca alguns critérios para identificar os grupos marginalizados (WILLIAMS, 2000, p. 13). A autora afirma que (I) padrões de desigualdade política e social são estruturados de acordo com a filiação ao grupo; (II) a filiação a eles é involuntária; (III) essa filiação é permanente; e (IV) geralmente, significados negativos são associados à identidade do grupo pela sociedade ou pela cultura dominante.

A ideia de que um determinado grupo é sub-representado no corpo de representantes pressupõe que as pessoas apenas serão plenamente representadas por alguém que compartilhe as mesmas características, tais quais gênero, classe, etnia, ocupação, religião, etc (KYMLICKA, 1995, p. 138). Esse pressuposto remete ao conceito de representação descritiva (seção 2.2.1), segundo o qual um órgão representativo deve espelhar as características do público que pretende representar.

Qual é a importância das características do representante para a representação? Algumas autoras argumentam que as pessoas devem compartilhar certas experiências ou características para realmente entender as necessidades e interesses uns dos outros, embora isso não garanta que elas compartilhem as mesmas crenças e interesses (PHILLIPS, 1995, p. 59). Por mais que um homem seja sensível às demandas das mulheres, não há como entender completamente suas necessidades, pois ele não compartilha as mesmas experiências.

Nesse sentido, para a representação de um grupo social, não bastaria apenas o compartilhamento de ideias. A presença de representantes que compartilhem as características definidoras do grupo também é demandada, não em oposição, mas em complementaridade no sistema representativo (PHILLIPS, 1995, p. 24-25). Ao chamar a atenção para a relação entre as ideias e as características das pessoas que as carregam, essa noção de representação nega a disjunção entre as dimensões descritiva e substantiva da representação, afirmando, ao contrário, sua complementaridade.

No entanto, várias objeções são levantadas contra a representação descritiva, sugerindo que ela deva ser evitada como teoria geral da representação (KYMLICKA, 1995, p. 142). A ideia de que o representante precisa compartilhar determinadas características e experiências com os representados para compreender suas necessidades e bem representar seus interesses impossibilita a representação de grupos, se for levada às últimas consequências.

Os grupos sociais possuem subgrupos formados pela confluência de outras características/critérios distintivos. No limite, o princípio da representação descritiva inviabilizaria que um membro falasse pelos demais do grupo, por não compartilhar todas as características de seu público. Por exemplo, mulheres brancas não poderiam representar os interesses de mulheres negras.

Além disso, a representação descritiva induziria à parcialidade da representação, estimulando representantes a defender os interesses apenas daqueles constituintes que com eles guardassem semelhança. Em última instância, a representação descritiva levaria à eleição de representantes por meio de sorteio, por ser a maneira mais fácil de a representação espelhar a sociedade (KYMLICKA, 1995, p. 139-140).

Talvez, a teoria política de Iris Young traga a melhor resposta para essas objeções. A autora nota que processos formalmente democráticos, muitas vezes, elevam as experiências e perspectivas particulares dos grupos materialmente privilegiados e dotados de hegemonia cultural, silenciando ou aviltando aquelas de grupos oprimidos (YOUNG, 1990, p. 183). A partir desse diagnóstico, afirma que um público democrático deve fornecer mecanismos para o reconhecimento e a representação efetivos das distintas vozes e perspectivas de seus grupos constituintes que são oprimidos ou desfavorecidos.

Segundo Young, a representação especial de grupos requer mecanismos institucionais e recursos públicos que promovam: (I) a auto-organização dos membros do grupo para que eles alcancem o empoderamento coletivo e uma compreensão reflexiva de suas experiências e interesses coletivos no contexto da sociedade; (II) análise e desenvolvimento de propostas de políticas pelos grupos, em contextos institucionalizados, nos quais os decisores são obrigados a mostrar que suas deliberações consideraram as perspectivas do grupo; e (III) agrupar o poder de veto em relação a políticas específicas que afetam diretamente um grupo, como a política de direitos reprodutivos para mulheres, ou a política de uso da terra para reservas indígenas (YOUNG, 1990, p. 184).

A autora afirma que um público em que os grupos desvantajados sejam representados produziria justiça, tanto procedimental quanto substancial, de maneira mais eficiente do que um público homogêneo. A representação de grupos asseguraria a justiça procedimental na definição da agenda pública, ouvindo opiniões diferentes sobre seus itens. Em segundo lugar, a representação de grupos garantiria que todos os interesses e necessidades presentes na esfera pública seriam reconhecidos nas deliberações democráticas, pois ela garante voz aos oprimidos bem como aos privilegiados.

Não obstante, a representação de grupos fomentaria um apelo à justiça na maneira como interesses e necessidades individuais e coletivos são expressos em meio aos processos de deliberação. Por derradeiro, segundo Young, a representação de grupos promove resultados justos porque maximiza o conhecimento social expresso na discussão e, assim, fomenta a sabedoria prática. Um público que faz uso de todo o conhecimento social em sua pluralidade diferenciada tem maior probabilidade de tomar decisões justas e sábias (YOUNG, 1990, p. 185-186).

Em relação à objeção de que a representação especial de grupos exacerbaria os conflitos sociais, fomentando a divisão na esfera pública, Young inverte a equação. Na medida em que as relações estruturadas de privilégio e opressão são a fonte do conflito, na verdade, a representação grupal pode mudar essas relações, equalizando a capacidade de os grupos falarem e serem ouvidos. Assim, a representação do grupo deve atenuar, embora não eliminar, certos tipos de conflito. Se as suas diferenças levam os grupos ao conflito, uma sociedade justa deveria trazer essas diferenças para a ampla discussão pública (YOUNG, 1990, p. 189).

Ao definir a representação de grupos como uma questão não apenas de interesses e opiniões, mas de perspectivas sociais, a autora apresenta uma categoria que explica a mediação entre características e interesses. As perspectivas sociais dificilmente podem ser concebidas como conflitantes. Ao contrário de interesses e opiniões, elas não se excluem umas às outras. Em vez disso, complementam o conhecimento social, oferecendo pontos de vista adicionais (YOUNG, 2002, p. 141).

Perspectivas sociais são o elemento distintivo entre grupos sociais. Pessoas que se situam em posições diferentes na organização social possuem experiências, história e conhecimentos sociais distintos, decorrentes da sua posição (YOUNG, 2002, p. 136). As pessoas que se situam próximas no estrato social compartilham de pontos de vista similares sobre os processos sociais, enquanto as pessoas que se situam em posições distantes tendem a ver de maneira diferente os acontecimentos.

Segundo a autora, a perspectiva social é o ponto de vista segundo o qual os membros de um grupo concebem os processos sociais em função da posição que ocupam na sociedade (YOUNG, 2002, p. 137). Ao contrário das opiniões e dos interesses, as perspectivas sociais não possuem um conteúdo específico determinado. Pessoas que partilham das mesmas perspectivas sociais podem esboçar opiniões e defender interesses distintos, até mesmo conflitantes.

Embora não definam seu conteúdo e com eles não coincidam, as perspectivas sociais são pontos de partida relevantes para a formação de interesses (ALMEIDA, 2014, p. 104). Diferentes perspectivas sociais podem enriquecer o debate político, trazendo interesses e opiniões que não estariam presentes nessa seara se um amplo espectro de perspectivas sociais não estivesse contemplado pela representação política.

Ao contrapor as perspectivas sociais aos conceitos de *habitus* e de campo político de Pierre Bourdieu, Luis Felipe Miguel tece três principais críticas à construção teórica de Iris Young: a relação entre perspectiva social e conflito social; os limites da inclusão política; e o efeito das estruturas dos campos na perpetuação das desigualdades (FELIPE MIGUEL, 2013, p. 234-238).

O autor argumenta que a ênfase na pluralidade de perspectivas sociais oculta o papel dos interesses na política e seu caráter conflitivo. A “polifonia” defendida por Young seria uma ilusão, ignorando as disputas de interesses e a própria diferença entre representantes e representados, inerentes ao campo político. Ademais, a inclusão de minorias não seria suficiente para romper com a lógica assimétrica e de reprodução de exclusões do campo político.

No entanto, é importante observar que a hierarquia social é elemento constitutivo da ideia de perspectiva social, de maneira que a opressão é componente indissociável desse conceito. As perspectivas distintas existem exatamente em função da posição assimétrica a que os sujeitos sociais estão submetidos e a partir da qual compreendem os processos sociais.

De outra parte, deve-se salientar o papel não constitutivo, mas influente, das perspectivas sociais na formação dos interesses. Ao defender a representação de perspectivas, Young desloca a análise do campo contingente dos interesses, sem, no entanto, perder de vista o caráter agonístico que eles assumem na disputa política.

Luis Felipe Miguel reconhece que a presença política de grupos sub-representados força os limites do campo político e do *habitus* a ele associado (FELIPE MIGUEL, 2013,

p. 226). A formulação de Young acerca da representação de diversas perspectivas sociais pode ser criticada menos por ocultar os conflitos sociais do que por acreditar que a representação especial de grupos produza resultados melhores e mais justos no processo de deliberação. Há evidência empírica de que nem sempre a inclusão das mais diversas perspectivas traga implementos na qualidade das decisões políticas (CELS; CHILDS, 2012b).

Embora seja importante ter em consideração os limites do conceito de perspectivas sociais, a inclusão de uma diversidade maior delas tem, de fato, um caráter transformador da política. A vocalização de perspectivas sociais distintas tem o condão de refletir a diversidade e conflituosidade dos interesses e demandas sociais no corpo de representantes, aumentando a confiança na representação inspirada nos constituintes.

Kymlicka afirma que são poucos os defensores da representação de grupos que endossam a ideia de representação descritiva como uma teoria geral da representação. Alega que a representação de grupo é aplicável em contextos específicos, como um mecanismo apropriado para representar certos grupos sob certas condições. As justificativas contextuais para representação de grupos são encaixadas em duas hipóteses: discriminação sistêmica e autogoverno (KYMLICKA, 1995, p. 141).

O autor afirma que a desvantagem sistêmica justifica a representação especial de grupos, através de medidas temporárias, como ações afirmativas. Embora essa seja uma explicação razoável para a representação de grupos, ela é apenas parcial, pois ignora que as desvantagens sistêmicas não se formam isoladas, mas inseridas em relações de privilégio e desvantagem. Se há um grupo desvantajado na estrutura da sociedade que faz jus à representação especial de grupos, há outros privilegiados, cuja representação se manifesta também dessa forma - por exemplo, por intermédio de grupos de interesse.

Outrossim, a justificação apresentada por Kymlicka para a representação de minorias nacionais dotadas do direito ao autogoverno parte de uma concepção demasiadamente estreita desse direito humano. Ele afirma que o direito ao autogoverno é um direito contra a autoridade do governo federal, não um direito de participar no exercício dessa autoridade (KYMLICKA, 1995, p. 143).

Em decorrência disso, o autogoverno garantiria menos representação e não mais representação. O autor esboça uma interpretação do direito à participação em termos apenas negativos, de abstenção de interferência do Estado na liberdade dos indivíduos. Portanto, deixa de considerar a dimensão programática do direito à parti-

cipação, que entalha, inclusive, o direito de grupos em desvantagem a uma ação do poder público no sentido de promover as condições para sua representação efetiva.

Conforme argumentou-se anteriormente (seção 2.1.2), o direito ao autogoverno constitui um direito humano imprescindível a uma ordem de direitos humanos que respeite a pluralidade mantendo sua unidade. Consequência direta do autogoverno é o direito à participação nos processos de tomada de decisão coletiva vinculante. Por uma questão de legitimidade dessas decisões, todos devem ser levados em consideração. Portanto, o autogoverno implica a exigência da garantia de voz a todas as perspectivas sociais envolvidas afetadas pela decisão a ser tomada. A polifonia do debate público acerca da representação é imprescindível em um regime democrático.

Iris Young argumenta que uma ordem social justa demanda democracia. As pessoas devem estar envolvidas na discussão coletiva e na tomada de decisões em todos os contextos que dependem de seu compromisso, ação e obediência às regras. Quando tais instituições privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, a democracia real requer a representação especial de grupos para aqueles menos favorecidos. Para ela, não apenas os procedimentos justos exigem representação especial de grupos para assegurar que os grupos oprimidos ou desfavorecidos tenham voz, mas essa representação também é o melhor meio para promover resultados justos no processo deliberativo (YOUNG, 1990, p. 191).

As diferenças sociais, econômicas, de gênero, étnicas, religiosas, etc existentes entre e dentro de grupos sociais conformam diferentes condições de vida, que influenciam as experiências dos membros desses grupos e a forma como enxergam o mundo e interpretam os processos sociais. Diferentes perspectivas podem dar origem a interesses diversos e, por vezes, conflitantes. Nesse sentido, a regra da maioria aplicada isoladamente pode suplantar os interesses de um grupo minoritário.

### 3 Interseccionalidade e representação política

Qual a relação entre interseccionalidade e o direito à participação política igualitária? Este capítulo será norteado por essa questão, procurando investigar as consequências teóricas do uso da interseccionalidade como ferramenta analítica para o problema da sub-representação política de minorias em um regime democrático.

Em um primeiro passo, será realizada uma tentativa de delimitação do conceito de interseccionalidade. Argumenta-se que a(s) interseccionalidade(s) é (são) um projeto de conhecimento aberto e plural, em constante desenvolvimento. Além de abordar a compreensão de fenômenos de desigualdade complexos, caracterizados pela convergência e relacionalidade de múltiplos fatores, os estudos sobre a interseccionalidade abrangem também a formação de identidades e das estruturas sociais.

Dar-se-á ênfase ao aspecto produtivo da interseccionalidade e ao seu potencial de reconfigurar a matriz social, modificando as relações de privilégio e desvantagem observadas nas relações sociais. A diversidade de experiências das pessoas e dos grupos conforme sua posição na matriz social produz diversas perspectivas sociais, pontos de partida para a análise e a compreensão dos fenômenos sociais e políticos.

A presença de uma multiplicidade de perspectivas sociais nas instituições de representação política corrige o problema da exclusão política e do silenciamento de determinados grupos e contribui para a reconfiguração do poder político em balizas democráticas. Essa convergência de fatores como gênero, raça, classe e local de nascimento não configura apenas experiências de discriminação para os grupos marginalizados. Por ser necessário resistir à matriz de dominação, esses grupos marginalizados desenvolvem estruturas políticas e discursos culturais alternativos à organização social hegemônica.

O argumento que será sistematizado a seguir procura demonstrar que a interseccionalidade é um valioso instrumento para aferir a legitimidade da representação política democrática, pois a multiplicidade de perspectivas sociais no corpo político contribui para a garantia da pluralidade, da igualdade de acesso, da variabilidade e da reflexividade das reivindicações de representação (*representative claims*) (SAWARD, 2014).

### 3.1 O que é interseccionalidade?

A palavra interseccionalidade tem assumido os mais variados significados aplicados a diversos campos do conhecimento e da prática. Existe uma confusão entre os estudiosos acerca do real significado da interseccionalidade. Embora haja uma profusão de aplicações do vocábulo, é importante empreender uma tentativa de esclarecer seu significado para este estudo.

Alguns afirmam que se trata de uma teoria; outros a definem como um conceito ou ferramenta de investigação; outros, como uma estratégia de compreensão para fazer análises feministas. Assim, a extensão da interseccionalidade também permanece nebulosa. Não há consenso se ela deve ser usada apenas para compreender experiências individuais, para teorizar identidade ou se pode ser alçada ao âmbito das estruturas sociais e dos discursos culturais (DAVIS, 2008, p. 68).

Uma definição abrangente de interseccionalidade a descreve como uma lente para observação da complexidade social (COLLINS; BILGE, 2016, cap. 1, p.1):

Interseccionalidade é uma forma de entender e analisar a complexidade no mundo, nas pessoas e nas experiências humanas. Os eventos e condições da vida social e política, e a subjetividade raramente podem ser compreendidos como conformados por um único fator. Eles geralmente são determinados por vários fatores que se influenciam mutuamente e de maneiras diversas. No que concerne às desigualdades sociais, a vida das pessoas e a organização do poder em uma dada sociedade são melhor compreendidas como sendo moldadas não por apenas uma dimensão da divisão social, seja ela raça, gênero ou classe social, mas por muitas dimensões que trabalham juntas e influenciam umas às outras. Interseccionalidade como uma ferramenta analítica dá às pessoas uma melhor compreensão da complexidade do mundo e delas mesmas.

Patricia Hill Collins compreende essa diversidade de usos e significações como um aspecto construtivo. A autora descreve a interseccionalidade como um projeto de conhecimento abrangente, cujos contornos se originam e modificam-se de acordo com a configuração da complexidade das desigualdades sociais (COLLINS, 2015, 5).

Uma definição um pouco mais concisa é formulada por Kathy Davis. Para ela, existe um consenso razoável entre as acadêmicas feministas de que a interseccionalidade é a contribuição mais importante para os estudos feministas no passado recente. Segundo a autora, “a Interseccionalidade refere-se à interação entre gênero, raça e outras categorias de diferenciação nos indivíduos, nas práticas sociais, nos arranjos

institucionais e nas ideologias culturais, bem como os resultados dessas interações em relação ao poder“ (DAVIS, 2008, p. 68).

Considerada sua abertura contínua para a crítica e a elaboração, a interseccionalidade não é uma construção acabada, não se define apenas como uma metodologia de estudo dos fenômenos sociais ou um objeto a ser examinado. Ao contrário, essa percepção da interseccionalidade a define como um projeto de conhecimento em constante transformação, com múltiplas facetas. Dessa construção conceitual sobre a interseccionalidade, defluem algumas consequências e características. (COLLINS; CHEPP; WELDON, 2013, p. 4)

A primeira ideia central da concepção de interseccionalidade apresentada por Collins é a de que os sistemas de poder não podem ser compreendidos isoladamente. Esses sistemas de poder se intersectam e se reproduzem mutuamente, produzindo realidades materialmente desiguais e experiências sociais distintas. Eles operam em conjunto uns com os outros, construindo uma matriz de dominação que reflete as particularidades de um dado contexto (COLLINS, 2002, p. 18). Enquanto conceito, a interseccionalidade é oposta ao monismo, segundo o qual cada categoria das relações sociais pode ser analisada e compreendida separadamente, como uma dimensão única (WELDON, 2008, p. 196).

A segunda decorrência da concepção de interseccionalidade como projeto de conhecimento é a indissociabilidade entre o conhecimento e as relações de poder. O conhecimento ajuda a construir a estrutura interseccional de relações de poder; ao mesmo tempo, é influenciado por essas mesmas relações de poder em que se insere. Disso decorre que todo saber é socialmente situado. A posição dos indivíduos e grupos em meio à matriz de dominação influencia a experiência deles na sociedade, incluindo a que saberes eles têm acesso e podem produzir (COLLINS; CHEPP; WELDON, 2013, p. 5).

A terceira característica dessa concepção é a relacionalidade inerente à construção e à manutenção dos sistemas de poder. As posições de indivíduos e grupos em meio à matriz social somente adquirem sentido quando relacionadas a outras posições sociais. Vale dizer, as posições dos indivíduos e grupos em meio a sistemas de opressão como raça, classe e patriarcado apenas se perfazem quando contrastadas com as posições de outros indivíduos ou grupos. Essa asserção mostra que é possível que tanto indivíduos quanto grupos experimentem, simultaneamente, privilégio e desvantagem. As relações sociais são tão complexas que quase todas as pessoas são privilegiadas em alguns aspectos e desvantajadas em outros - o que não significa que sejam privilegiadas e desvantajadas na mesma medida (WELDON, 2008, p. 195).

A quarta consequência está relacionada às diversas epistemologias ou visões de mundo que se originam de posições sociais distintas. Não apenas as posições de privilégio e desvantagem são relacionais, mas os pontos de vistas por elas gerados são (inter)relacionais. Diferentes concepções de mundo e formas de interpretar a realidade são formadas de acordo com a posição dos indivíduos e grupos dentro da estrutura social, e, simultaneamente, influenciam umas às outras.

Nesse aspecto, as diferentes visões de mundo apreendidas pela interseccionalidade se aproximam do conceito de perspectivas sociais (YOUNG, 2002, p. 136). As distintas posições ocupadas por pessoas ou grupos na estrutura social produzem diferentes experiências, histórias e conhecimentos sociais. Dessas diferenças, decorrem pontos de vistas distintos acerca dos processos sociais e políticos. Pessoas que partilham das mesmas perspectivas sociais não chegam, necessariamente, às mesmas conclusões acerca das questões políticas. As perspectivas sociais não possuem um conteúdo específico (YOUNG, 2002, p. 137): elas representam um ponto de partida para a compreensão dos fenômenos sociais e políticos que é partilhado por determinado grupo, em função da sua posição na estrutura social.

Por mais que não haja uma coincidência absoluta entre perspectivas sociais e conclusões acerca da melhor decisão sobre questões políticas, a representação de perspectivas sociais distintas traz novos questionamentos, experiências e narrativas para a deliberação política. Essa pluralidade de perspectivas enriquece o debate político e pode conduzir a melhores resultados decisórios, pois eventuais pontos cegos da decisão são evitados, além de torná-la mais democrática, por contemplar os pontos de vista de mais cidadãos.

A quinta dimensão da interseccionalidade como projeto de conhecimento está relacionada às fronteiras e à capacidade desse projeto de transcendê-las. As abordagens unidimensionais da política identitária não logram êxito em representar as experiências daqueles que se situam às margens das categorias identitárias. A ênfase na interseccionalidade dos fenômenos sociais, ao contrário, revela como as identidades de indivíduos e grupos são constituídas pela interseção de múltiplas agendas (COLLINS; CHEPP; WELDON, 2013, p. 6).

A sexta dimensão do projeto de conhecimento descrito por Collins trata da complexidade. A abordagem interseccional desafia as inferências simples acerca dos fenômenos sociais. Utilizada como lente para a complexidade social, a interseccionalidade propõe uma abordagem anticategorial - ao questionar a existência e os contornos das categorias sociais (v.g. gênero, raça e classe), ressaltando seu caráter de construção social - somada a uma análise intercategorial, que assume a existência dessas

categorias para documentar as desigualdades sociais existentes entre os diferentes grupos definidos por essas categorias. Propõe, simultaneamente, uma abordagem intracategorial, que, assumindo a existência dessas categorias, tenta fazer a decomposição analítica de uma delas, para evidenciar as desigualdades existentes dentro dela.

Sob o guarda-chuva da interseccionalidade, diversos projetos de conhecimento se influenciam reciprocamente em conjunto com mudanças na comunidade interpretativa que os desenvolve. Collins identifica três focos interdependentes desse espectro de projetos de conhecimento (COLLINS, 2015, p. 5). O primeiro se concentra na interseccionalidade como campo de estudos. Dá ênfase ao conteúdo e aos temas que compõem o campo, por que ele existe e como se posiciona em meio às estruturas hegemônicas de poder.

O segundo ponto de concentração dos estudos interseccionais concebe a interseccionalidade como uma estratégia analítica. Esses projetos de conhecimento utilizam enquadramentos interseccionais (*intersectional frameworks*) para estudar fenômenos da sociedade, tais como instituições, práticas, problemas sociais e questões epistemológicas do próprio campo. Nessa aplicação, a interseccionalidade é uma ferramenta para a produção de conhecimento novo sobre a sociedade.

O terceiro foco enfatiza a interseccionalidade como uma forma de prática crítica com vistas à justiça social. Nesse aspecto, a produção acadêmica forneceria o ferramental teórico que as pessoas são encorajadas a aplicar na prática. As propostas de intervenção são basilares para a análise interseccional, de maneira que há uma conexão intensa entre a produção acadêmica e a prática.

Seja como campo de estudos, seja como teoria e prática críticas, a interseccionalidade surge do desenvolvimento, pelos grupos subalternos, de estratégias de resistência à opressão e formas de reflexão próprias sobre as desigualdades que caracterizam a estrutura social e marcam sua experiência. Embora não seja possível apontar uma origem geográfica ou temporal inequívoca para a interseccionalidade, o pensamento feminista negro estadunidense foi um importante celeiro para essas ideias.

Collins afirma que a manutenção da invisibilidade das mulheres negras foi crucial para a perpetuação das desigualdades sociais nos Estados Unidos, bem como na África, no Caribe, na América do Sul e em outros lugares onde as mulheres negras vivem (COLLINS, 2002, p. 3). A sombra que se põe sobre a tradição intelectual das mulheres negras não é acidental nem benigna. A supressão do conhecimento produzido por qualquer grupo oprimido facilita o domínio dos grupos hegemônicos, pois a

aparente ausência de dissenso sugere que os grupos subalternos intencionalmente colaboram com sua vitimização.

A exclusão de mulheres negras de posições de poder dentro das principais instituições levou à exaltação das ideias e interesses masculinos brancos e à correspondente supressão das ideias e interesses das mulheres negras no conhecimento acadêmico tradicional. Mesmo que as intelectuais negras expressem, há muito, uma abordagem distintiva sobre como raça e classe se cruzam na estruturação de gênero, é-lhes negada, historicamente, a participação plena nas organizações feministas brancas.

Tradicionalmente, muitas acadêmicas feministas americanas resistem a ter mulheres negras como colegas em pé de igualdade. Além disso, essa supressão histórica das ideias das mulheres negras teve uma nítida influência na teoria feminista. As teorias avançaram pretendendo-se universalmente aplicáveis às mulheres como um grupo. No entanto, após um exame mais atento, parecem muito limitadas pela origem branca, de classe média e ocidental de seus proponentes.

A política do pensamento feminista negro estadunidense é constituída pela tensão entre a supressão das ideias das mulheres negras e seu ativismo intelectual contra essa supressão, estabelecendo uma relação dialética entre opressão e ativismo (COLLINS, 2002, p. 3). Esse pensamento está inserido em um contexto de contestação do seu próprio direito de existir.

Nesse contexto, opressão descreve qualquer situação injusta em que, sistematicamente e durante um longo período de tempo, um grupo nega a outro grupo o acesso aos recursos da sociedade. A opressão das mulheres negras se divide em três dimensões interdependentes: econômica, política e ideológica (COLLINS, 2002, p. 4).

A dimensão econômica da opressão das mulheres negras consiste na exploração da força de trabalho das mulheres negras, a quem são atribuídas ocupações laborais marginalizadas. A sobrevivência ocupa um espaço tão grande na vida dessas mulheres que não lhes sobram muitas oportunidades para fazer trabalhos intelectuais, como tradicionalmente são definidos.

A dimensão política da opressão negou às mulheres negras os direitos e privilégios rotineiramente estendidos aos cidadãos brancos do sexo masculino. A proibição de votar, a exclusão do acesso aos cargos públicos, e a negação de tratamento equitativo no sistema de justiça comprovam a subordinação política das mulheres negras.

O controle das imagens atribuídas às mulheres negras que surgiu durante a era escravista atesta a dimensão ideológica da opressão sobre elas. Ideologia se refere ao corpo de ideias que refletem os interesses de um grupo de pessoas. Dentro dos EUA, as ideologias cultural, racista e sexista permeiam a estrutura social a tal ponto que se tornam hegemônicas, ou seja, vistas como naturais, normais e inevitáveis. Nesse contexto, certas qualidades que são presumidamente associadas às mulheres negras são usadas para justificar a opressão.

No final do século XX, a interseccionalidade transborda do pensamento feminista negro estadunidense para a teoria feminista na totalidade. Embora designe ideias, por vezes, bastante distintas, a palavra adquire enorme popularidade entre os estudos e movimentos feministas, tornando-se um lugar-comum (*buzzword*) (DAVIS, 2008). Em vez de prejudicar o campo de estudo inaugurado pela interseccionalidade, a ampla utilização da palavra, mesmo de maneira equívoca, contribui para seu sucesso.

Para Kathy Davis, as características que garantem o sucesso da interseccionalidade na teoria feminista são: (I) o foco em uma preocupação fundamental na teoria feminista; (II) a inovação; (III) seu apelo tanto aos generalistas, quanto aos especialistas da disciplina; (IV) sua ambiguidade e abertura inerentes, que demandam crítica e elaboração contínuas.

A interseccionalidade aborda a questão teórica e normativa mais importante dentro da teoria feminista: o reconhecimento das diferenças entre as mulheres. Por um lado, a interseccionalidade procura entender como gênero, raça e classe influenciam as identidades, experiências e lutas por empoderamento das mulheres. Por outro lado, a interseccionalidade se coaduna perfeitamente com o projeto pós-moderno de conceituar identidades múltiplas e contingentes. Nesse sentido, ela serve como ferramenta à empreitada do feminismo de desconstruir as distinções binárias e o universalismo, característicos do paradigma da ciência ocidental moderna (DAVIS, 2008, p. 70-71).

Além disso, a interseccionalidade inova ao compatibilizar a teoria feminista sobre raça, classe e gênero com a teoria feminista pós-moderna. Ela confere visibilidade às implicações sociais e materiais das categorias de gênero, raça e classe, utilizando metodologias compatíveis com os anseios pós-estruturalistas de desconstrução de categorias, desmascarando o universalismo e investigando a contrariedade e a dinâmica do poder (DAVIS, 2008, p. 74).

Por um lado, a interseccionalidade é uma palavra que virou moda, com grande apelo para capturar o interesse de generalistas e que pode ser utilizada para explicar

quase tudo. Por outro lado, a complexidade que envolve a palavra e a sua abertura para a crítica e para o desenvolvimento contínuos suscita grandes debates entre as teóricas do feminismo, capturando, também, o interesse dos especialistas. Desse modo, a interseccionalidade reúne os generalistas e os especialistas (teóricos) dos estudos feministas, “obrigando os especialistas a fundamentar suas meta-preocupações nos contextos sociais e políticos em que as mulheres vivem e os generalistas a recuperar a teoria como parte integrante da investigação feminista” (DAVIS, 2008, p. 76).

O êxito de teorias bem-sucedidas pode ser atribuído ao fato de que elas não resolvem as questões que investigam de uma vez por todas. Elas deixam as questões abertas à investigação e à discussão posterior. É inegável que o conceito de interseccionalidade é ambíguo e não possui limites muito claros, mas são exatamente esses atributos que tornam esse conceito tão produtivo para os estudos feministas (DAVIS, 2008, p. 77).

A falta de uma definição inequívoca ou de parâmetros específicos permite que a interseccionalidade seja aplicada a quase qualquer contexto de investigação. A ideia de interseção de linhas de diferença abre infinitas possibilidades de análise. Assim como um ponto é definido pela interseção de infinitas retas, a confluência de inúmeros marcadores sociais determina o objeto de análise da interseccionalidade, seja ele a experiência de determinado sujeito concreto, seja a identidade coletiva de um grupo, seja a estrutura social em sua totalidade.

Muitos estudos interseccionais se estruturam a partir da formulação de “outras perguntas”. Onde houver racismo, procura-se o machismo e o classismo; onde houver machismo, investiga-se sua conexão com a discriminação sexual e o colonialismo; e assim por diante. A cada linha adicionada à interseção, surgem novas conexões. Exclusões que eventualmente não apareciam tornam-se, então, evidentes.

Assim, a ferramenta da interseccionalidade abre inúmeras portas para a análise das desigualdades e diferenças, pois, ao formular “outras perguntas”, eventuais pontos cegos podem ser aclarados e a pesquisa pode dar uma nova contribuição ao seu campo de estudos. “A interseccionalidade, por força de sua imprecisão e inerente abertura, inicia um processo de descoberta que não só é potencialmente interminável, mas promete gerar novas descobertas mais abrangentes e reflexivamente críticas” (DAVIS, 2008, p. 77) .

A vagueza e a abertura inerentes à interseccionalidade são, ao mesmo tempo, virtudes e vícios. Tanto quanto atraem a reflexão por abrirem um campo de inúmeras possibilidades, levantam a questão da imprecisão de seu uso. Surgem questionamentos

sobre os limites da interseccionalidade: a busca pela definição, por parâmetros claros para sua aplicação ou por uma metodologia de investigação própria, que restrinja seu uso.

Por trás dessas críticas, existe a premissa combatida por Davis de que a interseccionalidade é algo importante para a crítica feminista, mas que a abertura e a imprecisão do conceito restringem suas potencialidades. Sua falta de precisão é exatamente o que a torna um mecanismo útil de investigação para a teoria crítica feminista. A interseccionalidade contribui para a apreensão da verdadeira complexidade das desigualdades e divisões sociais, abrindo espaço para análises críticas e propostas de intervenção; ao mesmo tempo, questiona o alcance e as limitações da própria investigação (DAVIS, 2008, p. 78).

Portanto, o êxito da teoria da interseccionalidade não deve ser avaliado pela sua precisão ou coerência, porquanto ela contribui para ressaltar as incoerências e imprecisões da própria investigação científica. Segundo Davis, “a interseccionalidade inicia um processo de descoberta, chamando atenção para que o mundo ao nosso redor é sempre mais complicado e contraditório do que jamais poderíamos pensar” (DAVIS, 2008, 2008, p. 79). Talvez, a maior contribuição da teoria da interseccionalidade seja evitar o fechamento cognitivo antecipado.

A interseccionalidade como campo de estudos, como ferramenta analítica e como prática crítica formam uma unidade, mas, eventualmente, determinada abordagem se sobressai em relação às demais. A depender das circunstâncias em que a ideia de interseccionalidade está sendo empregada, um ou alguns de seus enfoques e ideias principais são ressaltados.

A proposta deste estudo é utilizar lentes interseccionais para compreender o problema da sub-representação de minorias nos parlamentos. Embora os enfoques apresentados acima sejam interdependentes, será dada ênfase ao papel de ferramenta analítica da interseccionalidade para compreender a exclusão do poder político, especificamente da representação política.

### **3.2 Dos estudos de gênero, raça e classe à interseccionalidade: o processo de formação do conceito no pensamento feminista negro estadunidense**

Segundo Patricia Hill Collins, não é possível organizar a história da interseccionalidade em uma linha do tempo concatenada, com localizações geográficas determinadas; tampouco é possível identificar uma única narrativa da interseccionalidade. Embora o primeiro uso da palavra tenha ocorrido na passagem dos anos 80 para os anos 90, por

Kimberlé Crenshaw (CRENSHAW, 1989) (CRENSHAW, 1991), não é possível ignorar que a ideia antecede o seu próprio batismo.

### 3.2.1 Gênero, raça e classe: os antecedentes da interseccionalidade nos movimentos sociais dos anos 60 e 70

As principais ideias da interseccionalidade - desigualdade social, poder, relacionalidade, contexto social, complexidade e justiça social - já estavam presentes no contexto de efervescência de mobilização dos movimentos sociais desde os anos 60 (COLLINS; BILGE, 2016, p. 1, cap. 3).

Devido à percepção de que eram afetadas pela convergência de múltiplos sistemas de poder e não por apenas um deles, para enfrentar o colonialismo, o racismo, o sexismo, o militarismo e a exploração capitalista, as mulheres negras se reuniam em movimentos autônomos, que punham em prática as principais ideias da interseccionalidade, embora utilizassem outro vocabulário. Percebe-se que a gênese da interseccionalidade já demonstrava a sinergia entre prática e teoria críticas.

Ao longo da década de 70, as mulheres negras assumiram posições de destaque nos movimentos pelos direitos civis e no movimento negro. Elas expressaram suas análises interseccionais das desigualdades sociais por panfletos políticos, poesias, ensaios, revistas, arte e outras formas criativas. Também perceberam que o problema da opressão que lhes era impingida não seria corretamente endereçado - tampouco solucionado - se fosse abordado apenas pela questão de raça, apenas pela questão de gênero, apenas pela questão de classe ou apenas pela questão da sexualidade.

Um dos primeiros trabalhos em que aparecem as ideias centrais da interseccionalidade é a coletânea de ensaios *The Black Woman*, editada em 1970 por Toni Cade Bambara. Contendo uma variedade de formatos e gêneros textuais, o livro reúne as ideias de mulheres afroamericanas de diversas perspectivas políticas. Em linhas gerais, defende-se a ideia de que as mulheres negras jamais ganhariam sua liberdade sem atender para as opressões de raça, classe e gênero (BAMBARA, 1970).

Segundo Patricia Hill Collins, a publicação da coletânea representa um grande marco na luta contra a invisibilidade do pensamento das mulheres negras, um passo na direção da ruptura com a política que as mantém silenciadas e representadas por outros (COLLINS; BILGE, 2016, cap. 3, p. 2). Um dos ensaios da coletânea é *Double Jeopardy: to be black and female*, de Frances Beal. Publicado como um panfleto em

1969, distribuído pela *New York's Third World Women's Alliance*, o texto foi reeditado para a coletânea organizada por Bambara.

Beal constrói a ideia central do texto a partir da constatação de que, às mulheres negras, são atribuídos os trabalhos mais degradantes e desumanizadores, que tornam o esteriótipo da feminilidade inservível para a mulher negra (BEAL, 2008, p. 111) .

Ao definir a mulher negra como a “escrava do escravo” (BEAL, 2008, p. 112), a autora demonstra que a experiência dessas mulheres está situada às margens dos grupos marginalizados. As afroamericanas são discriminadas tanto entre os negros, por serem mulheres, quanto entre as mulheres, por serem negras. Dessa constatação decorre a ideia que as mulheres negras são duplamente prejudicadas e que sua liberação depende da organização da luta a partir da percepção de que a situação subalterna resulta da articulação de vários sistemas de opressão - patriarcado, racismo e capitalismo (BEAL, 2008, p. 120):

If the white groups do not realize that they are in fact fighting capitalism and racism, we do not have common bonds. If they do not realize that the reasons for their condition lie in the system and not simply that men get a vicarious pleasure out of “consuming their bodies for exploitative reasons” (this kind of reasoning seems to be quite prevalent in certain white women’s groups), then we cannot unite with them around common grievances or even discuss these groups in a serious manner because they’re completely irrelevant to the Black struggle.

Muito mais lembrado pelos estudos sobre a interseccionalidade, o Manifesto do Coletivo *Combahee River* ganhou maior projeção do que a coletânea de Bambara. Em seu manifesto, o coletivo esboça algumas características da interseccionalidade (COLLECTIVE, 1977, p. 213):

We believe that sexual politics under patriarchy is as pervasive in Black women’s lives as are the politics of class and race. We also often find it difficult to separate race from class from sex oppression because in our lives they are most often experienced simultaneously. We know that there is such a thing as racial-sexual oppression which is neither solely racial nor solely sexual, e.g., the history of rape of Black women by white men as a weapon of political repression.

O manifesto do coletivo reverbera muitas ideias contidas em *Double Jeopardy*; no entanto, adiciona a heteronormatividade e a colonização aos sistemas de opressão interligados. O manifesto do coletivo é lembrado com maior frequência quando é abordada a gênese da ideia de interseccionalidade devido à maior projeção que o manifesto teve, em relação ao texto de Beal (COLLINS; BILGE, 2016, cap. 3, p. 2).

Segundo Collins, a grande contribuição do manifesto do coletivo *Combahee River* foi seu pioneirismo em tratar a identidade a partir de lentes interseccionais (COLLINS; BILGE, 2016, cap. 3, p.3). As experiências a que as mulheres negras foram submetidas por estarem situadas na encruzilhada das relações de poder construíram uma identidade política própria, coletiva e estrutural. A análise do coletivo interpreta as desigualdades sociais como resultantes da operação conjunta e simultânea de vários sistemas de opressão, que formam uma complexa estrutura social (COLLECTIVE, 1977, p. 212):

We realize that the only people who care enough about us to work consistently for our liberation are us. Our politics evolve from a healthy love for ourselves, our sisters and our community which allows us to continue our struggle and work.

This focusing upon our own oppression is embodied in the concept of identity politics. We believe that the most profound and potentially most radical politics come directly out of our own identity, as opposed to working to end somebody else's oppression.

Ao contrário de outras abordagens contemporâneas da política identitária, a subjetividade descrita pelo manifesto do coletivo não é homogênea, mas sim um espaço coletivo que responde às particularidades da situação em que foi posto. Além de sistêmico, o entendimento do coletivo sobre gênero, raça, classe e sexualidade é integrado.

O vocabulário empregado no manifesto demonstra um entendimento da opressão como a resultante da interação entre grandes sistemas que formam uma complexa estrutura social de desigualdades. Posteriormente, o desenvolvimento do aspecto estrutural das relações de privilégio e desvantagem dá origem ao conceito de matriz de dominação, utilizado para descrever a forma de organização do poder produzida pela confluência dos sistemas de opressão em determinado contexto local e histórico, na qual os grupos sociais estão imersos e cuja estrutura eles pretendem influenciar (COLLINS, 2002, p. 228).

### 3.2.2 O surgimento da palavra entre os anos 80 e 90: existe uma autora da interseccionalidade?

Nos anos 1980 e 1990, ocorre a incorporação institucional do conceito de interseccionalidade. Em reação às demandas por inclusão dos anos anteriores, as instituições sociais passaram a conceder mais espaço aos grupos marginalizados.

Como resultado desse processo, os ativistas que outrora criticavam as instituições excludentes passaram a integrá-las. No ambiente acadêmico, quando as mulheres negras e outros grupos marginalizados foram incluídos, a despeito de trazerem consigo novas ideias que eram professadas nos movimentos sociais, as regras próprias do campo científico contrastavam, por vezes, com o pensamento inovador por eles trazido (COLLINS; BILGE, 2016, cap. 3, p. 6).

Em um primeiro momento, a absorção do conhecimento dos movimentos sociais nos ambientes acadêmicos foi conflituosa. Sob a alcunha de estudos de raça/classe/gênero, ao mesmo tempo que esse novo campo de estudos buscava seu espaço na academia, procurava articular as relações e conexões entre os conhecimentos provenientes dos diversos movimentos sociais. A fim de harmonizar as diferentes vertentes provenientes de movimentos sociais, seria necessário formular um termo guarda-chuva que abrangesse esses projetos de reflexão e prática críticas, delimitando um campo de estudos.

O uso da palavra interseccionalidade para designar esse campo de estudos procura atender à demanda por harmonização entre os estudos sobre raça, classe e gênero. Ao aglutiná-los sob um mesmo guarda-chuva, torna-se mais fácil sua compatibilização com as normas próprias do campo científico, tais como descoberta, autoria e titularidade, contribuindo para a legitimação desse tipo de estudos. Nesse sentido, a atribuição da autoria do termo “interseccionalidade” a Kimberlé Crenshaw ajuda a legitimá-lo no meio acadêmico, ao compatibilizá-lo com as normas de titularidade do capital cultural (COLLINS; BILGE, 2016, cap. 3, p. 7).

Daí ser recorrente ouvir que o conceito de interseccionalidade foi “cunhado” por Kimberlé Crenshaw. A autora procurava descrever a convergência de opressões em relação à experiência das mulheres negras, discriminadas tanto em função do gênero, quanto em função da raça/etnia (CRENSHAW, 1989). Ela argumenta que as leis antidiscriminação apreendem a discriminação/opressão de maneira unidimensional. Em relação às mulheres negras, por exemplo, as leis de promoção de inclusão consideram somente a desigualdade de gênero ou somente a desigualdade racial, separadamente. Essa abordagem unidimensional encontrada na legislação antidiscriminatória se espraia pelas decisões judiciais e contamina também a teoria feminista e a antirracista.

Segundo Crenshaw, de acordo com essa abordagem, problemas de discriminação tendem a ser conceituados, interpretados e combatidos a partir das experiências dos indivíduos privilegiados do grupo discriminado. Em relação às políticas antirracismo, o fenômeno e as respectivas medidas de combate tendencialmente são concebidos a partir da experiência de homens negros de classe privilegiada. Já em relação às

políticas de promoção da igualdade de gênero, seu foco tende a ser em mulheres brancas de classe privilegiada (CRENSHAW, 1989, p. 140).

A abordagem unidimensional dos fenômenos opressores/discriminatórios resulta em análises distorcidas e, conseqüentemente, em medidas de combate ineficientes. Atendo-se aos indivíduos privilegiados do grupo discriminado, acaba por marginalizar os membros desse grupo que sofrem com opressões cruzadas e por invisibilizar suas demandas específicas, resultantes da interseção entre os critérios discriminatórios. Em síntese, a discriminação interseccional é maior do que a soma das discriminações consideradas unidimensionalmente.

A primeira utilização do conceito registrada por Crenshaw ocorreu no caso “DeGraffenreid v. General Motors”<sup>1</sup>, uma ação judicial movida em 1976 por Ema DeGraffenreid e outras quatro mulheres negras contra a *General Motors Assembly Division*, sua antiga empregadora, alegando que o sistema da empresa, baseado na antiguidade dos empregados, perpetuava os efeitos da discriminação passada contra mulheres negras.

As demandantes argumentavam que os critérios de contratação, demissão e promoção da empresa eram discriminatórios contra as mulheres negras. Elas provaram que nenhuma mulher negra fora contratada pela General Motors antes de 1964 e todas as mulheres negras contratadas após 1970 foram demitidas em um programa de demissão baseado na antiguidade dos empregados.

Na General Motors, os cargos para os quais negros eram contratados estavam restritos à linha de montagem, sendo considerados serviço pesado, impróprio para mulheres. Por outro lado, os cargos para os quais mulheres eram contratadas estavam relacionados à função de secretária e auxílio a atividades de escritório. As mulheres negras não eram consideradas adequadas para o desempenho dessas funções. Em síntese, não havia oportunidades de emprego para mulheres afro-americanas na General Motors (CRENSHAW, 2012, p. 10).

O caso foi julgado sumariamente em favor da empresa. Segundo a *United States District Court for the Eastern District of Missouri*, ao atuarem em favor das “mulheres negras”, as demandantes procuravam estabelecer que “mulheres negras” comporiam uma categoria especial discriminada e, conseqüentemente, um “super-remédio” para essa discriminação. Nesse sentido, sua demanda não encontrava respaldo nos precedentes sobre discriminação. Ainda nas palavras da corte: “o processo deveria ser

<sup>1</sup> DeGraffenreid v. GENERAL MOTORS ASSEMBLY DIV., ETC. U.S., District Court for the Eastern District of Missouri - 413 F. Supp. 142-145 (E.D. Mo. 1976) , May 4, 1976.

examinado para verificar se indicava uma causa de ação por discriminação racial, discriminação sexual, ou, alternativamente as duas, mas não uma combinação de ambas”.

Devido ao fato de a General Motors haver contratado mulheres brancas no período anterior a 1964, o Tribunal considerou que não havia discriminação de gênero no caso. Quanto à discriminação racial, o processo movido por DeGraffenreid e suas ex-colegas de trabalho foi reunido a outra causa baseada na alegação de discriminação racial pelo mesmo empregador.

Ao julgar o caso dessa maneira, a Corte falhou em reconhecer que a interseção entre as discriminações de raça e gênero produz demandas específicas. Conforme se depreende da decisão, o direito da antidiscriminação hegemônico à época reconhecia que as mulheres negras poderiam ser discriminadas enquanto “mulheres” e/ou enquanto “negras”, mas não enquanto “mulheres negras”, ou seja, com a combinação dos critérios discriminatórios.

Segundo Crenshaw, por não reconhecer que mulheres negras possam sofrer discriminação específica resultante da combinação dos critérios de raça e sexo, a solução adotada pelo Tribunal reforça que a fronteira entre discriminação sexual e discriminação racial é definida a partir das experiências de mulheres brancas e homens negros, respectivamente. As mulheres negras estão protegidas somente na extensão em que suas experiências coincidem com estes dois grupos. Na medida em que suas experiências sejam distintas, tal qual ocorreu no caso *DeGraffenreid v. General Motors*, a proteção às mulheres negras é insuficiente (CRENSHAW, 1989, p. 142-143).

A apreensão da discriminação a partir de um olhar unidimensional induz à formulação de medidas antidiscriminatórias com a mesma limitação. Alinhando-se à crítica de Young à cidadania universal (YOUNG, 1989b), Crenshaw destaca que os direitos das mulheres são marginais dentro da ordem dos direitos humanos. Por trás da pretensão de universalidade, essa ordem baseia-se na experiência dos homens (CRENSHAW, 2002, p. 172). A partir das conferências de Viena e Beijim, a ordem internacional dos direitos humanos passa a incorporar a perspectiva de gênero, iniciando um movimento de inclusão das mulheres na proteção dos direitos humanos.

No entanto, para que as mulheres sejam beneficiadas pela expansão da proteção dos direitos humanos baseados em gênero, é necessário que se dê atenção à confluência do gênero com outros marcadores sociais, que pode ocorrer das mais diversas maneiras, criando vulnerabilidades particulares de diferentes grupos de mulheres (CRENSHAW, 2002, p. 174).

Crenshaw afirma que a abordagem interseccional do fenômeno discriminatório é útil não só para descrever mais precisamente as experiências vividas por mulheres racializadas. Políticas antidiscriminatórias baseadas em compreensões parciais ou até distorcidas das condições das mulheres podem ser ineficientes e até contraproducentes (CRENSHAW, 2002, p. 177). No que diz respeito à cidadania, a efetividade dos mecanismos de inclusão depende dessa percepção.

Estratégias políticas de inclusão social que atacam somente uma prática discriminatória enquanto mantêm o sistema de hierarquias intacto não só marginalizam os problemas daqueles que são afetados por mais de um sistema de subordinação, mas também tendem a opor os discursos monoculares de combate à discriminação, a exemplo da oposição de antirracismo e antissexismo nas questões de violência contra mulheres negras (CRENSHAW, 2018).

O trabalho de Crenshaw é um marco que representa o período de institucionalização da interseccionalidade. Ele demonstra, na prática, como utilizar a interseccionalidade como uma ferramenta analítica, além de reproduzir algumas das ideias centrais do conceito observáveis nos trabalhos que o antecederam, tais como a indissociabilidade entre teoria e prática críticas, a preocupação com as relações de poder e a justiça social, bem como a relacionalidade entre os sistemas sociais (COLLINS; BILGE, 2016, cap. 4, p. 7).

### **3.3 Amefricanidade: é possível um olhar pós-colonial e emancipador sobre a interseccionalidade?**

É certo que a percepção da multidimensionalidade das desigualdades e opressões não se restringe ao pensamento feminista negro estadunidense. A mesma questão impulsiona a reflexão de pensadoras na periferia global, que buscam desenvolver ferramentas para lidar com a convergência dos sistemas de opressão em contextos sociais distintos daqueles observados nos centros globais.

O contexto histórico e geográfico em que as relações de privilégio e desvantagem se reproduzem é de grande relevância para compreender as estruturas sociais que se cristalizam a partir delas. Chandra Talpade Mohanty observa que existe uma tendência da teoria feminista ocidental de considerar mulheres de diferentes culturas e classes como integrantes de um grupo monolítico, cujo elemento unificador é a opressão compartilhada. No entanto, essa tendência consiste em generalização

homogeneizante, que parte de uma universalização a-histórica das relações de poder (MOHANTY, 2003, p. 20-22).

Mohanty exemplifica a inadequação dessa tendência homogeneizante por meio da universalização do conceito de divisão sexual do trabalho. Embora seja um dado da realidade que mulheres ocupam, com maior frequência, funções ligadas ao cuidado, tal fato não é atribuível a uma causa comum. O crescente número de mulheres chefes de família na classe média estadunidense é visto como sinal de emancipação dentro dessa lógica. Contudo, o mesmo fenômeno na América Latina e entre mulheres negras e hispânicas nos Estados Unidos é observado entre as classes mais baixas, indicando o que se chama de “feminização da pobreza” (MOHANTY, 2003, p. 35). Portanto, a interpretação das relações de poder e privilégio decorrentes da interseção de diversos sistemas de opressão deve ser acompanhada do contexto sócio-histórico em que estão inseridas.

A crise do sistema político impele a busca por alternativas às estruturas e práticas hegemônicas no ocidente. Em tal contexto, saberes e visões de mundo marginalizados podem trazer novo ânimo às instituições democráticas. As experiências das sociedades periféricas latino-americanas são valiosas para a construção de um pensamento social crítico, que consiga apreender a complexidade social e que, ao mesmo tempo, una a teoria à prática, indicando novos caminhos para o sistema político (ASSIS; SEABRA, 2016, p. 470).

O feminismo latino-americano tem importantes contribuições para a análise da multidimensionalidade da ordem social institucionalizada, que é capitalista, patriarcal, racista, heteronormativa e colonial (ASSIS; SEABRA, 2016, p. 488). Uma importante contribuição nesse campo é o conceito de “amefricanidade”, que acrescenta o passado colonial e escravocrata à equação das desigualdades.

Lélia Gonzalez afirma que a formação histórico-cultural do Brasil é marcada pela negação: não é o que geralmente se afirma dela. Embora os povos indígenas e africanos tenham exercido ampla influência na formação histórico-cultural da América Latina, a formação inconsciente de sua população é alegadamente branca e europeia. A negação da real origem histórico-cultural é expressão do racismo à brasileira, que antagoniza aqueles e aquelas que são evidência do que a autora chama de “ladinoamefricanidade”; ao mesmo tempo, nega fazê-lo, criando a narrativa de uma “democracia racial” (GONZALEZ, 1988a, p. 69).

Lélia afirma que “como todo mito, o da democracia racial oculta algo para além daquilo que mostra”. Ela destaca a violência simbólica que essa estruturação do

racismo exerce sobre a mulher negra, tomando contornos diferentes do racismo em geral. A autora observa que, no carnaval, as “mulatas” são endeusadas, tornam-se as “cinderelas do asfalto”. Seus corpos, objetos do desejo masculino, atraem a atenção de todos, assumindo o protagonismo dos desfiles carnavalescos. No entanto, após aquele momento efêmero, a negra retorna ao espaço ao qual é relegada na divisão sexual e racial do trabalho: “os termos mulata e doméstica são atribuições de um mesmo sujeito” (GONZALEZ, 1984, p. 228).

A influência da cultura negra na formação brasileira (e latinoamericana) é nítida nas músicas, danças, sistemas de crenças e ainda mais evidente na língua, o que a autora chama de “pretoguês”, subproduto da africanização do português falado no Brasil. O “pretoguês” ou “pretuguês” é observável na entonação e ritmo das palavras, herdadas das línguas de matriz africana. A própria autora adere ao legado linguístico das culturas escravizadas em seus textos. Ao fazê-lo, utilizando uma linguagem considerada inadequada pelos parâmetros acadêmicos, ela simultaneamente denuncia o preconceito racial na definição da variante linguística normativa (CARDOSO, 2014, p. 967) e no parâmetro utilizado pelas ciências sociais para julgar o que é o conhecimento válido.

Os mesmos traços estão presentes em outras línguas faladas na região, sobretudo no espanhol das Antilhas. No entanto, toda essa influência é encoberta pelo “véu ideológico do branqueamento”, relegando-a a categorias eurocêntricas (como folclore ou cultura popular), que minimizam a sua relevância na formação histórico-cultural da região. A constatação da omissão do legado negro na formação cultural da América propulsionou a elaboração do conceito de “amefricanidade”. Essa categoria político-cultural é cunhada com atenção à interdisciplinariedade e abrangendo o passado comum do continente americano.

Segundo Cláudia Pons Cardoso, esse conceito está inserido na perspectiva pós-colonial. O contexto socio-histórico de seu surgimento é marcado tanto pela diáspora africana quanto pelo extermínio da população indígena na América. A amefricanidade recupera as histórias de resistência e luta dos povos colonizados contra a colonialidade do poder, resgatando sua visibilidade e protagonismo, além de rejeitar a visão de mundo eurocêntrica. Portanto, trata-se de uma proposta epistemológica, pois sustenta uma abordagem interligada de sexismo, racismo, colonialismo, imperialismo e de seus efeitos (CARDOSO, 2014, p. 969-970).

A amefricanidade consiste em uma proposta construída a partir da cultura negra e indígena, elaborada para pensar a história de mulheres e homens ameríndios e afroamericanos. Essa categoria político-cultural procura desvencilhar-se do

conhecimento europeu e busca a descolonização do pensamento por meio da desconstrução das estruturas de poder que mantêm a colonialidade do saber (CARDOSO, 2014, p. 972). Para Cláudia, a relevância do pensamento de Lélia Gonzalez reside principalmente nessa característica (CARDOSO, 2014, p. 984):

Seu pensamento aponta para a valorização de saberes subalternos, visando contribuir para a descolonização do feminismo, pois tais saberes podem provocar a elaboração de teorias feministas que dialoguem mais proximamente com as mulheres negras, lésbicas, brancas pobres e indígenas, teorias cúmplices da ação política, nascidas de experiências particulares.

Na segunda metade do século XIX, o colonialismo europeu se estrutura a partir do racismo do qual é contemporâneo. A ideia de superioridade branca constituía referência para o evolucionismo positivista, que, até hoje, determina os rumos da produção científica ocidental. Essa ideia de superioridade, em um primeiro momento, naturaliza a violência etnocida praticada contra os povos considerados primitivos, e, em seguida, sofisticava-se com a aparência de verdadeira superioridade. Segundo a autora, esse racismo desempenhou um papel fundamental na internalização da superioridade do colonizador pelos colonizados (GONZALEZ, 1988a, p. 72)

Lélia faz uma distinção entre o racismo aberto e o racismo disfarçado. O primeiro seria típico de sociedades de origem anglo-saxônica, germânica ou holandesa. Nesse modelo, a atribuição da negritude é baseada na origem da pessoa, evidenciada por seus antepassados. A reafirmação da pureza e superioridade do grupo branco torna impensável a miscigenação e estimula a segregação dos grupos não-brancos, a exemplo da África do Sul. Nas sociedades latinas, todavia, prevalece o racismo disfarçado (ou racismo por denegação), caracterizado pelas teorias da miscigenação, assimilação e democracia racial. Essa variante do racismo é mais eficiente do que a anterior quando se trata de promover a alienação dos discriminados.

A presença dos mouros na península ibérica a partir do século VII trouxe influências para as sociedades ibéricas, herdadas pelas colônias latino-americanas. Portugal e Espanha, assim, desenvolveram as formas mais eficazes de articulação das relações raciais. O modelo de hierarquia rígida da estrutura social se desdobrou em uma estratificação racial, que garante a superioridade dos brancos enquanto grupo dominante, prescindindo de formas abertas de segregação.

Essa sofisticação do racismo latino-americano mantém negros e índios em condições subalternas no seio das classes exploradas graças à ideologia do branqueamento, que reproduz os valores do ocidente branco como os únicos válidos e universais. A reprodução desse mito acarreta a internalização do desejo de embranquecimento e,

por consequência, a negação da própria raça e da própria cultura (GONZALEZ, 1988a, p. 75).

Nas sociedades em que o racismo é aberto, os efeitos sobre os grupos discriminados são facilmente apreensíveis, estimulando a consciência objetiva do racismo e a união da comunidade negra em torno de estratégias de sobrevivência. A produção acadêmica negra nessas sociedades é autônoma, engajada e altamente crítica ao colonialismo e ao imperialismo. Nas sociedades em que o racismo é disfarçado, essa consciência não é tão evidente; as identidades raciais são, portanto, menos ressaltadas. Dessa maneira, a resistência cultural adquire certo protagonismo.

Em meio às diferenças sociais existentes no próprio continente americano, Lélia busca um elemento comum que agregue todos os negros em uma unidade específica. A diáspora africana e o racismo são experiências comuns dos afro-latino-americanos, no passado e no presente. Apesar das especificidades das configurações do racismo conforme a sociedade, o sistema de dominação é o mesmo em todas elas, marcando presença nas relações, no pensamento e nas instituições da sociedade.

Nesse ponto, surge uma questão em relação à amefricanidade: será que a teoria de Lélia não incorreria no mesmo erro apontado por Mohanty de desconsiderar a historicidade das relações de poder e estabelecer categorias homogeneizantes? Contudo, não é preciso que sejam compartilhadas experiências idênticas para que se estabeleça uma identidade coletiva.

Apesar das peculiaridades de cada contexto, a diáspora, a escravidão e também a colonização são elementos históricos que transpassam a história dos afro-latino-americanos. A interação desses fatores produziu experiências de opressão muito semelhantes, bem como estratégias comuns de resistência e insurgência contra o poder hegemônico. As revoltas de escravos, as estratégias de resistência cultural e o desenvolvimento de formas de organização social livre (como os quilombos e organizações similares espalhadas por todo o continente) são expressões dessa experiência comum e de suas implicações (GONZALEZ, 1988a, p. 79).

Portanto, a categoria político-cultural da amefricanidade demonstra que os sistemas de opressão estão imbricados. Não é possível construir pensamento e prática feministas sem que sejam, ao mesmo tempo, antirracistas e anticlassistas (CARDOSO, 2016). Tampouco é possível refletir sobre essas categorias sem descolonizar o pensamento. A matriz de dominação é marcada por uma determinada distribuição de poder no tempo e no espaço, que conforma relações de privilégio e desvantagem. O caráter pós-colonial da amefricanidade rememora que, além da dimensão histórica, há

também a dimensão geográfica da configuração das relações de poder. Lélia Gonzalez se referia a essa dimensão geográfica como a “divisão racial do espaço” (GONZALEZ, 1979).

Outra importante contribuição do feminismo afrolatino-americano é ressaltar que há uma dimensão produtiva na interseccionalidade, que coexiste e está ligada à opressão, mas que não se esgota nela. Lélia Gonzalez destaca o sofrimento por que passaram mulheres e homens negros e indígenas durante a escravidão. Embora sua experiência fosse marcada pela dor e opressão, desenvolveram-se, dentro da comunidade escravizada, formas político-culturais de resistência que pautaram e ainda pautam a luta pela liberação dessas pessoas (GONZALEZ, 1988b).

Essas formas político-culturais desenvolvidas pelo movimento de resistência às opressões cruzadas podem contribuir para encontrar soluções e novas estruturas para o regime democrático. Conforme ressaltado pela própria Lélia (GONZALEZ, 1988a, p. 77):

“As implicações políticas e culturais da categoria da Amefricanidade (Amefricanity) são, de fato, democráticas; exatamente porque o próprio termo nos permite ultrapassar as limitações de caráter territorial, linguístico e ideológico, abrindo novas perspectivas para um entendimento mais profundo dessa parte do mundo onde ela se manifesta: A AMÉRICA e como um todo (Sul, Central, Norte e Insular). Para além de seu caráter puramente geográfico, a categoria de Amefricanidade incorpora todo um processo histórico de intensa dinâmica cultural (adaptação, resistência, reinterpretação e criação de novas formas) que é afrocentrada [...]

É recorrente entre os estudos sobre desigualdades sociais que o poder seja compreendido como algo que alguém tem (o “poderoso”) ou não (o “impotente”), como resultado dos seus respectivos locais sociais. No entanto, esse conceito é potencialmente problemático, porque negligencia as dimensões dinâmicas e produtivas do poder, principalmente porque ignora a possibilidade de mudança das relações de poder e que esse poder também pode oferecer oportunidades de resistência (ERZEEL; MÜGGE, 2016). Se a desigualdade é um dos grandes problemas das democracias contemporâneas, a inclusão da diversidade de perspectivas sociais dos grupos subalternos no sistema político tem o potencial de reconfigurá-lo, diminuindo o seu déficit democrático.

### **3.4 Interseccionalidade, poder e representação política democrática**

O advento da interseccionalidade trouxe grandes mudanças à forma como a representação de grupos é abordada pelos estudos políticos. A consideração do impacto da interação entre sistemas de opressão evidenciou a insuficiência das análises centradas em apenas um marcador de desigualdade ou no aspecto aditivo dessas desigualdades.

A abordagem interseccional ensejou a crítica feita a estudos acadêmicos cuja análise da representação tratava os grupos sociais como entidades homogêneas, com limites bem delineados e interesses estáveis. A partir desse debate, os estudos mais recentes acerca da representação descritiva e substantiva dos grupos sociais passaram a considerar os efeitos da interação entre vários sistemas de dominação, levando à observação da existência de subgrupos marginalizados, antes desconsiderados, dentro dos grupos minoritários.

A abordagem desses estudos mais recentes sobre representação de grupos sociais, apesar de invocar a interseccionalidade, enfoca os resultados da representação política (número de representantes, representação de interesses), considerando que a desigualdade na representação política apenas reflete as posições de privilégio e desvantagem da estrutura social.

O estabelecimento de uma relação de causa e efeito entre a desigualdade da estrutura social e a desigualdade representativa impede a elaboração de uma descrição mais densa que ajude a entender os mecanismos que sustentam a desigualdade representacional, incluindo as oportunidades, os hábitos e a intencionalidade dos atores.

Por causa da compreensão limitada da interação entre estrutura e agência, os estudiosos correm o risco de deturpar os sucessos de representação dos grupos historicamente desfavorecidos, tomando-os como exceções que, de alguma forma, confirmam a regra e que precisam ser explicadas por circunstâncias extraordinárias (como perfis excepcionais dos parlamentares) e/ou como facilitadas por contextos particulares (como momentos de maior solidariedade social).

Em reação aos que consideram essa abordagem limitada, Karen Celis, Eline Severs e Silvia Erzell defendem que o poder político não pode ser considerado como categoria apartada da representação política (CELIS; SEVERS; ERZEEL, 2016). A noção de complementaridade entre essas instâncias indica que as posições de poder não podem ser situadas inequivocamente fora da representação política, pois elas adquirem sentido em meio ao processo de representação.

Como descreve Collins (COLLINS, 2002), se, por um lado, a posição em meio à matriz de dominação influencia a produção de conhecimento, por outro, esse conhecimento socialmente situado possui a capacidade de transformar as relações de poder que constituem a matriz de dominação. A mesma interrelação se aplica à representação política e ao poder.

As autoras propõem uma reformulação da relação entre a representação política e o poder em termos constitutivos. Essa mudança implica abandonar o enfoque nos resultados do processo de representação e considerar o papel da representação na reconfiguração de posições de privilégio e desvantagem. Para as autoras, a representação política é um processo dinâmico em que o poder é performado e que tem o potencial de (re)constituir as posições sociais de privilégio e desvantagem (CELIS; SEVERIS; ERZEEL, 2016, 347-348).

Elas contestam a dissociação entre o poder e a formação do sujeito, que minimiza o papel das ações de membros de grupos historicamente desfavorecidos e obscurece sua capacidade de resistência quando confrontados com a opressão (CELIS; SEVERIS; ERZEEL, 2016, p. 350). Essa compreensão do poder como objeto de posse reduz o poder político à opressão e o situa em determinados locais e instituições privilegiados, enquanto o ausenta de outros.

A crítica se desenvolve para a proposição de uma ontologia do poder político própria da interseccionalidade, que situa a sua constituição em meio às relações sociais, estabelecendo uma relação de influência recíproca entre estrutura e agência. Os domínios de poder são simultaneamente lugares da opressão dos grupos subalternos e lugares para o desenvolvimento de estratégias de empoderamento dos mesmos grupos (COLLINS, 2002, p. 277).

Embora as autoras situem o trabalho de Collins na tradição que criticam - de mascaramento da complexidade das desigualdades -, a teoria social desenvolvida pela socióloga atribui um papel central ao poder, demonstrando que há uma relação de influência mútua entre a estrutura social e as ações tomadas pelas pessoas a partir das posições em que se situam naquela estrutura.

Tanto a parte privilegiada quanto a parte desfavorecida são submetidas ao poder e exercem poder simultaneamente. Na mesma linha, as teóricas da interseccionalidade observam que “ninguém é apenas privilegiado ou oprimido”, o que desconstrói as distinções estanques entre os chamados poderosos e os desempoderados, além de chamar atenção para os aspectos produtivos do poder, por meio dos quais há o potencial de criação de possibilidade de resistência.

O entendimento de que opressão e resistência são dois lados da mesma moeda revela a instabilidade das relações de poder e da reprodução de posições de privilégio e desvantagem por entre as formas de interação social. Essa ontologia do poder da interseccionalidade liga os sistemas de dominação e a agência humana, reconhecendo a autonomia causal de ambos (CELIS; SEVERS; ERZEEL, 2016, p. 351).

A partir desse raciocínio, os sistemas de dominação podem ser compreendidos como fixações temporais de poder. Desse modo, eles podem afetar os indivíduos e vice-versa. A ontologia do poder da teoria da interseccionalidade desafia, assim, as abordagens possessivas sobre o poder, que tratam o poder político como um atributo de grupos privilegiados, de fácil apreensão em seus comportamentos de opressão, força ou persuasão.

Essa compreensão avança para uma abordagem que trata a representação como um processo em que há a performance dos poderes interseccionais, em meio ao qual as posições de privilégio e desvantagem são constituídas. Essa abordagem processual é útil por ressaltar o caráter constitutivo da representação política e revelar o papel das audiências na representação política. Desse modo, considera tanto os aspectos repressivos quanto os produtivos da representação política, chamando atenção, por exemplo, para a capacidade de objeção das minorias políticas.

A simultaneidade entre os aspectos repressivo e produtivo da representação política pode ser melhor compreendida pelo conceito de *representative claim* (SAWARD, 2006). Essa tese sobre a representação política parte do pressuposto de que o mundo político não é um dado objetivo, mas, ao contrário, precisa ser descrito e explicado para audiências relevantes.

As reivindicações de representação selecionam características do mundo político que são compreensíveis e que parecem relevantes para as suas audiências. A interação entre o criador de reivindicações (*claim-maker*) e o público (*audience*) define os resultados (*outcomes*) da representação política. Para serem consideradas representativas, as reivindicações devem entrar em estruturas contextuais familiares para as audiências.

Nesse contexto, embora sejam propensos a estruturar a desigualdade representativa, os repertórios de reivindicações em matérias relacionadas a gênero, raça, classe e sexualidade compreendem a possibilidade de as audiências a que se destinam contestarem a representação que lhes é oferecida. Saward afirma que não há reivindicação que não dê espaço para contestação ou rejeição. Na verdade, a formulação de

reivindicações pode ser concebida como o próprio ato que induz os outros a pensarem sobre o mundo político e a articularem suas visões (potencialmente opostas) (CELIS; SEVERS; ERZEEL, 2016, p. 352).

A concepção da representação como um processo em que o poder é exercido simultaneamente por representantes e por suas audiências reorienta a reflexão acadêmica para a concomitância entre opressão e resistência. Ela pode contribuir com novos caminhos na busca por resultados representacionais mais igualitários. O estudo de como os representantes definem (ou não) problemas sociais específicos, o tipo de perguntas que eles (não) levantam, as soluções que eles consideram (ou deixam de considerar), e o tipo de voz que eles (não) ouvem ajudam a chegar a um acordo em relação aos mecanismos de hábito e de intencionalidade que estão envolvidos na reprodução das desigualdades interseccionais.

A investigação das desigualdades na representação precisa levar em consideração a força constitutiva da representação política para não incorrer em determinismo macro-político. O caráter processual e construtivo da representação, aliado à dimensão produtiva da interseccionalidade, põe em cheque a estabilidade das posições na matriz social, de modo que verificar sua reprodução na representação política depende de investigação empírica.

## 4 Como o direito responde a demandas de representação política de minorias sociais?: Análise de casos de efetivação dos direitos políticos de minorias na CIDH e na ECHR

### 4.1 O caso da Nicarágua

#### 4.1.1 O direito à participação política de minorias no sistema interamericano de direitos humanos

O sistema Interamericano de Direitos Humanos foi o primeiro sistema regional a reconhecer o direito à participação política como um direito humano, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, adotada na Nona Conferência dos Estados Americanos, realizada em abril de 1948, na cidade de Bogotá. O artigo XX da Carta consagrava uma cláusula geral de participação, além do direito às eleições livres e periódicas:

Toda pessoa, legalmente capacitada, tem o direito de tomar parte no governo do seu país, quer diretamente, quer através de seus representantes, e de participar das eleições, que se processarão por voto secreto, de uma maneira genuína, periódica e livre.

A Convenção Americana de Direitos Humanos – CIDH (1969) prevê o direito à participação política no seu artigo 23:

#### Artigo 23. Direitos políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;

b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores;

e c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.”

Cabe observar que a Convenção Americana prevê expressamente quais seriam os critérios não discriminatórios para restringir os direitos políticos. A fórmula difere da adotada em outros documentos internacionais, que, em sentido contrário, preveem apenas uma cláusula geral de vedação à discriminação no gozo dos direitos políticos. Ressalte-se que, entre as hipóteses de restrição, está apenas a condenação em processo penal. Por esse motivo, no caso *López Mendoza v Venezuela*<sup>1</sup>, a Corte Interamericana considerou que a inelegibilidade do aplicante contrariava a Convenção Americana, pois advinha de condenação em dois processos administrativos (MONTEIRO, 2015, p. 181).

No artigo 3.d da Carta da Organização dos Estados Americanos, a democracia aparece como regime de governo por excelência dos seus membros. O dispositivo afirma que a “solidariedade dos Estados americanos e os altos fins que são buscados através dela requerem a organização política dos mesmos, com base no exercício efetivo da democracia representativa.” A Corte Interamericana compreende que “em uma sociedade democrática, os direitos e liberdades inerentes à pessoa, suas garantias e o Estado de Direito constituem uma tríade”<sup>2</sup> (BACK, 2016, p. 165). A Corte já manifestou que “a democracia representativa é determinante em todo o sistema do qual a Convenção faz parte”, e constitui “um princípio reafirmado pelos Estados americanos na Carta da OEA”<sup>3</sup>.

Na Terceira Cúpula das Américas, realizada na cidade de Quebec, em 2001, a Assembleia Geral reconheceu que qualquer interrupção da ordem democrática em um Estado obsta a participação do governo daquele Estado no processo de Cúpula das Américas. Nesse contexto, foi adotada a Carta Democrática Interamericana.

Em seu artigo 2, a Carta Democrática afirma que a democracia representativa é aprofundada com a participação permanente. Além disso, no artigo 3, prevê o direito a “eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo”. No artigo 6, a Carta estabelece a relação entre o direito à participação política e à Democracia:

#### Artigo 6

“A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição

<sup>1</sup> Corte IDH. Caso *López Mendoza vs. Venezuela*. Mérito, reparações e custas, § 108-109, Sentença de 1º de setembro de 2011, Serie C, Nº. 233.

<sup>2</sup> Corte IDH, “Certas atribuições da Comissão Interamericana de Direitos Humanos” - parecer consultivo OC 13/93.

<sup>3</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicarágua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparções e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §192.

necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia.”

A partir da Carta Democrática de 2001, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos passou a ser o único a autorizar uma intervenção de uma Organização Internacional nos assuntos internos dos Estados em prol da manutenção do regime democrático (BACK, 2016, p. 166).

#### 4.1.2 O contexto social, político e jurídico

A Constituição da Nicarágua não apenas reconhece, em seu território, os povos tradicionais - grande parte residente nas duas regiões autônomas da Costa Atlântica -, mas também contempla o direito ao autogoverno e à preservação das suas instituições tradicionais:

Art. 180. As Comunidades da Costa Atlântica têm o direito de viver e se desenvolver sob as formas de organização social que correspondam a suas tradições históricas e culturais.

O Estado garante a estas comunidades o desfrute de seus recursos naturais, a efetividade de suas formas de propriedade comunitária e a livre eleição de suas autoridades e representantes.

Igualmente, garante a preservação de suas culturas e línguas, religiões e costumes.

Alexandra Tomaselli afirma que o direito à participação dos povos indígenas deriva de seu direito à autodeterminação, que, por sua vez, deflui de um direito ao autogoverno (TOMASELLI, 2016, p. 24). Esse direito à participação política dos povos indígenas é um direito composto, que possui uma dimensão estatal e outra não-estatal. A primeira abrange: (I) a representação em entes estatais nos níveis local, regional e nacional, tanto nos parlamentos, quanto na administração pública e nos órgãos do sistema de justiça; (II) o direito de consulta; e (III) o direito ao consentimento prévio e informado. A dimensão não-estatal envolve a participação dos indígenas por meio de mecanismos de autogoverno e a preservação de suas instituições (TOMASELLI, 2016, p. 204).

A autora afirma que o direito à participação política dos povos indígenas difere substancialmente do direito à participação política de minorias, particularmente em virtude do foco na preservação das instituições tradicionais indígenas, do seu direito de consulta e do consentimento livre, prévio e informado (TOMASELLI, 2016, p. 25).

O direito à participação indígena tende a coincidir com o direito à participação das demais minorias, além de enfrentarem-se desafios similares às suas efetivações (TOMASELLI, 2017, p. 392). O problema do déficit de representação estatal e a previsão do direito à participação em tratados internacionais de Direitos Humanos são elementos comuns à abordagem do direito à participação política indígena e daquele titularizado pelas demais minorias. Os sistemas de proteção a essas minorias podem ser utilizados por pessoas indígenas, desde que sejam úteis aos seus interesses e se a proteção especial for expressamente aceita.

A organização social *Yapti Tasba Masraka Nanih Aslatakanka*<sup>4</sup> - YATAMA é um movimento dos povos originários da Costa Atlântica da Nicarágua. Baseado em comunidades indígenas e bairros multiétnicos, a organização compromete-se a “forjar a unidade e restaurar os direitos ancestrais de gozar de dignidade com consciência étnico-social, com o objetivo de contribuir para a reconstrução do pensamento e da boa vida de seus povos e comunidades na Moskitia<sup>5</sup> nicaraguense e na Abya Yala<sup>6</sup>”.

O YATAMA surgiu na década de 1970 com o nome de ALPROMISU. Em 1978, estendeu sua cobertura a todos os municípios da RAAN. Em 1979, após uma Assembleia Geral dos Povos Indígenas, a organização passou a denominar-se MISURATA (Miskitos, Sumos, Ramas, Sandinistas Aslatakanaka). Em 1987, foi constituída a organização etnopolítica regional YATAMA. Embora seja formado majoritariamente por representantes do povo *miskito*, várias comunidades indígenas e étnicas da Costa Atlântica nicaraguense consideram-se representadas pelo YATAMA<sup>7</sup>.

As organizações baseadas na população *miskito* da Costa Atlântica da Nicarágua que deram origem ao YATAMA participaram da luta armada contrarrevolucionária em oposição à revolução sandinista, nas décadas de 70 e 80. Essas guerrilhas eram lideradas por Brooklyn Rivera e Stedman Fagoth, fundadores do YATAMA. No final dos anos 1980, os membros da organização abandonaram a luta armada em troca de uma promessa do regime sandinista de criar uma área autônoma na costa atlântica (MADRID, 2012, p. 158).

<sup>4</sup> Organização dos filhos da mãe terra, em tradução livre do idioma Miskito.

<sup>5</sup> Região que compreende parte da Costa Atlântica Sul de Honduras e a Costa Atlântica Norte da Nicarágua.

<sup>6</sup> Terra madura, em tradução livre do idioma Kuna. A palavra é comumente utilizada pelos povos originários para designar a América. Com forte conteúdo decolonial, a expressão começou a ser difundida no contexto das lutas por independência na América Latina. (WALSH, 2014, p. 24)

<sup>7</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicarágua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §124.9.

A promessa foi efetivada em 1987, com o *Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua*, que dispôs sobre o direito ao autogoverno das comunidades tradicionais daquela região:

Artículo 4.- Las Regiones en donde habitan las Comunidades de la Costa Atlántica gozan, dentro de la unidad del Estado Nicaragüense, de un Régimen de Autonomía que les garantiza el ejercicio efectivo de sus derechos Históricos y demás, consignados en la Constitución Política.

Entre outros direitos, o estatuto previa o direito “*a elegir y ser elegidos autoridades propias de las Regiones Autónomas*”, reconhecendo a especificidade do direito à participação política estatal das comunidades tradicionais da Costa Atlântica nicaraguense.

A área autônoma consiste em duas regiões separadas, a Região Autônoma do Atlântico Norte (RAAN) e a Região Autônoma do Atlântico Sul (RAAS). Ambas as regiões são autogovernadas por conselhos regionais compostos por quarenta e oito conselheiros eleitos diretamente, além dos representantes da assembleia nacional da região. Esses conselhos elegem um conselho diretor, bem como um coordenador regional ou governador dentre seus membros.

O YATAMA participou das eleições municipais e regionais a partir de 1990, com respaldo na Lei eleitoral n. 211/1996, que, em seu artigo 80, permitia que os cidadãos se candidatassem por “subscrição popular” para os cargos municipais e de membros dos conselhos das Regiões Autônomas do Atlântico (RAAs). A lei dispunha sobre a “subscrição popular”:

**Artículo 82.-** Los ciudadanos nicaragüenses tienen derecho de presentar candidatos por suscripción popular con el fin de participar en las elecciones a que se refiere el último párrafo del Artículo 80 de la presente Ley.

Al efecto deberán introducir ante el Consejo Supremo Electoral:

- 1) Solicitud escrita firmada por un mínimo del cinco por ciento de ciudadanos incluidos en el padrón electoral correspondiente a la circunscripción electoral respectiva, con sus nombres y generales de ley o inscritos en los Catálogos de Electores de la última elección.
- 2) Denominación, siglas, emblemas y colores con que desean ser identificados.
- 3) Los requisitos de los numerales 2) , 3) , 4) y 5) del Artículo 77 de esta Ley.
- 4) La lista de los Notarios que darán fe de la firmas de respaldo.

Contudo, a figura da “subscrição popular” foi retirada da legislação eleitoral com a reforma de 24 de janeiro de 2000, que precedeu os fatos narrados pelos proponentes. A Lei Eleitoral n. 331 de 2000 estabelecia o monopólio das candidaturas pelos partidos políticos. A figura dos partidos regionais sucedeu as associações de subscrição popular. Todavia, os requisitos para o estabelecimento de um partido regional eram os mesmos de um partido nacional, limitando-se apenas à Região Autônoma:

**Artículo 71.-** En las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica podrán formarse partidos regionales, cuyo ámbito de acción estará limitado a sus circunscripciones. Los requisitos serán los mismos establecidos para los partidos nacionales, pero remitidos a la división político administrativa de las Regiones Autónomas. En el caso de las organizaciones indígenas para que formen los partidos regionales se respetará su propia forma natural de organización y participación. Los partidos regionales podrán postular candidatos para Alcaldes, Vicealcaldes y Concejales Municipales y para Concejales y Diputados de las Regiones Autónomas.

Com relação aos requisitos gerais para o registro de um partido, a lei estabelecia:

Artículo 77.- Para la presentación de candidatos, los partidos políticos deberán haber obtenido su Personalidad Jurídica al menos doce meses antes de la fecha de las elecciones de autoridades nacionales y seis meses para las restantes, e igualmente someterán al Consejo Supremo Electoral una solicitud escrita que deberá contener: 1) La certificación en que conste la personalidad jurídica. 2) El nombre de su representante legal y el de su respectivo suplente. 3) La identificación de la elección o elecciones en que participarán. 4) Las listas de candidatos presentadas por el representante legal del partido político, que al menos contendrán: el domicilio, lugar y fecha de nacimiento y tiempo de residir en el municipio, departamento o región según el caso. Debiéndose acompañar por cada candidato copia de la Cédula de Identidad correspondiente o certificación del organismo respectivo de que ésta se encuentra en trámite. En el caso de las elecciones municipales, la residencia para estos efectos, es el lugar donde se habita de forma real, continua y evidente. 5) El nombre del cargo para el que se les nomina. 6) Las siglas, emblema y colores que hayan adoptado para su identificación de conformidad a lo prescrito en el Artículo 65 de la presente Ley. Ningún partido político o alianza política, podrá utilizar los colores de la Bandera Nacional en sus símbolos o emblema partidarios. Queda también prohibido utilizar los nombres “Nicaragua” o “Patria” en la denominación, emblema y símbolos de los partidos o alianzas políticas, así como utilizar los símbolos patrios en las concentraciones o manifestaciones públicas. Todo lo anterior, es por ser la Bandera, el escudo y sus colores los Símbolos Patrios de la República de Nicaragua. 7) El tres por ciento (3%) de firmas de ciudadanos identificados con el número de su cédula de identidad, todo de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 65 de la presente Ley, la que igualmente será aplicable a aquellos partidos políticos que hubiesen participado en alianzas. Se exceptúa de esta disposición a los partidos políticos que en las últimas elecciones nacionales hayan obtenido un mínimo del tres por ciento (3%) de los votos válidos en las elecciones Presidenciales. 8) Aquellos ciudadanos que hubiesen renunciado a otra nacionalidad antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, deberán presentar copia de La Gaceta, Diario Oficial, en la que ofrece dicha renuncia.

### 4.1.3 YATAMA v Nicarágua

Devido a uma decisão do Conselho Supremo Eleitoral da Nicarágua, a organização YATAMA foi impedida de participar do pleito eleitoral de 5 novembro de 2000, inviabilizando o registro de candidaturas de seus membros aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador nas Regiões Autônomas do Atlântico Norte e do Atlântico Sul.

Em 1990, o YATAMA participou das primeiras eleições locais como “associação de inscrição popular”. Sob esse instituto, qualquer associação poderia participar das eleições, desde que reunisse as assinaturas de pelo menos 5% dos cidadãos de determinada circunscrição eleitoral. Com a Lei eleitoral de 2000, essa figura jurídica foi eliminada e as associações de inscrição popular foram compelidas a transformarem-se em partidos políticos.

Nesse sentido, o YATAMA empenhou-se em adimplir os requisitos para ser reconhecido como Partido Político Regional. Entre outras coisas, foi obrigado a formular um estatuto e formalizar sua constituição, contidos em escritura pública, formar Diretórios Regionais-Territoriais e Diretórios Municipais, além de inscrever candidaturas em 80% das municipalidades.

A forma partido político é estranha às instituições tradicionais indígenas. Nas comunidades indígenas, os candidatos são designados pela própria comunidade em assembleia territorial<sup>8</sup>. Toda a organização política gravita em torno das assembleias comunitárias, nas quais as decisões são tomadas após a deliberação da comunidade<sup>9</sup>:

124.13) A organização YATAMA tem uma forma organizativa própria herdada de seus antepassados, denominada “democracia comunitária”, a qual está baseada em assembleias de comunidades e bairros, assembleias territoriais nos territórios indígenas ou étnicos, e regionais na RAAN, RAAS e Jinotega. Cada assembleia comunal, instância de decisão da comunidade e bairro, está integrada pela assembleia das famílias (Tawan Aslika), ou seja, por todas as famílias indígenas ou étnicas pertencentes à comunidade ou bairro, e a referida assembleia comunal está dirigida pelo Conselho Comunal (Wihta Daknika), que é a estrutura executiva da assembleia

Segundo o parecer de María Dolores Álvarez Arzate, a organização social dos grupos indígenas gira em torno de Assembleias Comunitárias, onde são tomadas

<sup>8</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicarágua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §111.a.1.

<sup>9</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicarágua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §124.3.

as decisões por deliberação. Os líderes e representantes são propostos e eleitos pelas comunidades; depois, as comunidades de um território se reúnem e elegem os candidatos; e, posteriormente, passam a um terceiro nível, que corresponde às assembleias regionais, que ratificam os candidatos escolhidos<sup>10</sup>.

A institucionalização dessa organização na forma de partido político desfigurou as instituições tradicionais indígenas, substituindo a tradição oral e impondo a tradição escrita. Além disso, são observáveis outras dificuldades em relação à participação política indígena na Costa Atlântica. Devido ao modo de vida nômade de alguns povos originários da Costa Atlântica da Nicarágua, há problemas com o alistamento eleitoral dessas populações. Outro fator que dificultou a participação política é que os documentos eleitorais não são emitidos em línguas indígenas, mas em espanhol, e, em muitos casos, isso representa um problema pela ausência de educação plena<sup>11</sup>.

Após cumprir todos os requisitos previstos no artigo 77 da Lei Eleitoral n. 331 de 2000, em 4 de maio de 2000, o Conselho Supremo Eleitoral proferiu uma decisão por meio da qual concedeu à organização YATAMA personalidade jurídica como partido político regional. Nessa decisão, o Conselho Supremo decidiu que o YATAMA “poderia gozar dos direitos e prerrogativas que lhe concedia a Constituição Política, a Lei Eleitoral e outras leis da República”<sup>12</sup>.

Não houve problemas na inscrição dos concorrentes ao pleito municipal na RAAN. No entanto, na RAAS, o YATAMA compunha uma aliança com o Partido dos Povos Costeiros (PPC), que não obteve o número mínimo de assinaturas válidas requerido pelo artigo 77 da Lei Eleitoral de 2000. O Conselho Supremo Eleitoral editou resolução versando sobre o processo de verificação das assinaturas, bem como o cancelamento do registro dos partidos que não adimplissem todos os requisitos para inscrição de candidatos.

Por fim, em 15 de agosto de 2000, o Conselho Supremo Eleitoral proferiu uma decisão que excluiu o YATAMA das eleições municipais de novembro de 2000, tanto na RAAN como na RAAS. O Conselho Supremo Eleitoral não concedeu ao YATAMA a oportunidade de reparar os defeitos ou substituir os candidatos, de acordo com os artigos 83 e 84 da Lei Eleitoral de 2000<sup>13</sup>. O Conselho Supremo Eleitoral justificou a

<sup>10</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicarágua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §111.a.1.

<sup>11</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicarágua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §111.a.1.

<sup>12</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicarágua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §124.28.

<sup>13</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicarágua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §124.51.

exclusão do YATAMA das eleições municipais de 2000 afirmando que a organização não preencheria o requisito temporal consignado na lei eleitoral (em relação à RAAN), além de não apresentar candidatos em 80% dos municípios (em relação à RAAS).

Segundo a declaração de Centuriano Knight Andrews, representante legal do YATAMA na Região Autônoma do Atlântico Norte - RAAN, a afirmação era inverídica, já que o YATAMA obteve sua personalidade em 4 de maio de 2000 e propôs candidatos em “cinco das seis municipalidades” da RAAN<sup>14</sup>.

A ausência do YATAMA no pleito municipal de novembro de 2000 provocou abstenções de cerca de 80% na RAAN<sup>15</sup>, região que concentra a maior parte da população indígena do país. Além disso, desencadearam-se protestos, violentamente reprimidos pelas forças policiais. Seis outros partidos políticos apresentaram pedidos de anulação das eleições na RAAN.

Após esgotar as instâncias nacionais, a organização apresentou sua queixa à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que a apresentou à Corte Interamericana em 17 de junho de 2003. A Comissão alegou que as ações do governo nicaraguense violaram os artigos 8 (Garantias Judiciais), 23 (Direitos Políticos) e 25 (Proteção Judicial) da Convenção Americana, todos eles em relação aos artigos 1.1 (Obrigação de Respeitar os Direitos) e 2 (Dever de Adotar Disposições de Direito Interno) desse tratado, em detrimento dos candidatos a prefeitos, vice-prefeitos e vereadores apresentados pelo partido político regional indígena *Yapti Tasba Masraka Nanih Aslatakanka* - YATAMA<sup>16</sup>.

O Estado da Nicarágua alegou que<sup>17</sup>:

[É] competência dos organismos eleitorais determinar se o partido YATAMA cumpriu ou não os requisitos exigidos pela Lei Eleitoral nicaraguense para participar nas eleições municipais de 5 de novembro de 2000“. O Conselho Supremo Eleitoral é o mais alto organismo da Nicarágua em matéria eleitoral e constitui a última instância sobre essa matéria. '[A] Lei em matéria eleitoral dá ao Conselho uma função jurisdicional [...] e, por isso, resolveu como um organismo judicial de última instância, de acordo com a Constituição Política vigente' .

<sup>14</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicarágua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §25.

<sup>15</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicarágua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §124.69.

<sup>16</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicarágua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §2.

<sup>17</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicarágua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §97b.

O mérito da questão consistiu em aferir se há responsabilidade do Estado pela exclusão dos candidatos do YATAMA na RAAN e na RAAS quanto a participarem das eleições municipais de 2000. Além disso, questionou-se se a Lei Eleitoral aplicada não garantia o direito à participação política das organizações indígenas nas Regiões Autônomas da Costa Atlântica da Nicarágua, de acordo com os valores, usos e costumes de seus membros<sup>18</sup>.

A Corte considerou que as decisões do Conselho Supremo Eleitoral restringiram diretamente o direito à participação política das pessoas propostas pelo YATAMA a participar das eleições municipais de 2000. Por isso, deveriam estar devidamente fundamentadas<sup>19</sup>:

151. As decisões emitidas pelo Conselho Supremo Eleitoral incidiram diretamente no exercício do direito à participação política das pessoas propostas pelo partido YATAMA a participar nas eleições municipais de novembro de 2000, porquanto se tratavam de decisões que lhes negavam sua inscrição como candidatos, e a possibilidade de serem eleitos para determinados cargos públicos. [. . .]

153. As decisões que o Conselho Supremo Eleitoral emitiu em matéria eleitoral e que implicavam uma afetação dos direitos políticos das pessoas propostas pelo YATAMA como candidatos a participar nas eleições municipais de novembro de 2000, deviam estar devidamente fundamentadas, o que implicava indicar as normas que fundamentavam os requisitos que o YATAMA estava descumprindo, os fatos em que consistia o descumprimento e suas consequências.

Considerando provado que o YATAMA obtivera personalidade jurídica com a antecedência requerida pelo artigo 77 da Lei Eleitoral de 2000 e que apresentara lista de candidatos dentro do prazo, o Conselho Supremo Eleitoral deveria indicar qual requisito específico da Lei Eleitoral havia sido descumprido pelo YATAMA, indicando a norma correspondente, com o fim de que fosse esclarecido qual era o “prazo requerido consignado na Lei Eleitoral” que o partido havia descumprido<sup>20</sup>.

Ao reafirmar a obrigação do Estado em gerar condições para o exercício igualitário dos direitos políticos, mormente da participação, a CIDH reconhece o aspecto programático desses direitos. A decisão argumentou ser “indispensável que o Estado gere as condições e mecanismos ótimos para que estes direitos políticos possam ser

<sup>18</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicarágua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §100.

<sup>19</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicarágua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §151-153.

<sup>20</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicarágua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §159.

exercidos de forma efetiva, respeitando o princípio de igualdade e não discriminação”<sup>21</sup>. Assim, reconheceu o direito dos povos tradicionais à participação política igualitária por intermédio de representantes livremente eleitos.

A necessidade de uma ação estatal, segundo a Corte, não se exaure na elaboração de normas de reconhecimento do direito. Trata-se de um direito positivo a uma ação do Estado, no sentido de promover condições materiais ao exercício igualitário da participação política<sup>22</sup>:

201. A Corte entende que, de acordo com os artigos 23, 24, 1.1 e 2 da Convenção, o Estado tem a obrigação de garantir o gozo dos direitos políticos, o que implica que a regulamentação do exercício destes direitos e sua aplicação sejam conformes ao princípio de igualdade e não discriminação, e devem ser adotadas as medidas necessárias para garantir seu pleno exercício. Esta obrigação de garantir não se cumpre com a simples emissão de uma norma que reconheça formalmente estes direitos, mas requer que o Estado adote as medidas necessárias para garantir seu pleno exercício, considerando a situação de debilidade ou desamparo em que se encontram os integrantes de certos setores ou grupos sociais.

Embora o caso verse sobre a participação política por representação, a Corte observa que esse direito não se resume à esfera eleitoral. Mais ainda, a Corte dissecou as duas dimensões da participação política ao reconhecer que uma tem caráter individual e a outra, coletivo: “o exercício dos direitos a ser eleito e a votar, intimamente ligados entre si, é expressão das dimensões individual e social da participação política”<sup>23</sup>.

Nota-se que a Corte considera o direito de votar e o direito de ser eleito como faces da mesma moeda. Dessa maneira, a violação das condições de igualdade no acesso aos cargos eletivos não viola apenas o direito do candidato/representante: viola, também, o direito do eleitor/representado<sup>24</sup>:

198. Os cidadãos possuem o direito de participar na direção dos assuntos públicos por meio de representantes livremente eleitos. O direito ao voto é um dos elementos essenciais para a existência da democracia e uma das formas com as quais os cidadãos exercem o direito à participação política. Esse direito implica que os cidadãos possam eleger livremente e em condições de igualdade quem os representarão.

<sup>21</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §195.

<sup>22</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §201.

<sup>23</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §196-197.

<sup>24</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §198-199.

199. A participação por meio do exercício do direito a ser eleito supõe que os cidadãos possam se postular como candidatos em condições de igualdade e que possam ocupar os cargos públicos sujeitos a eleição se conseguirem obter a quantia de votos necessários para isso.

Ademais, considerou que a exigência da adequação da organização para registrar-se como partido político regional violou seu direito ao autogoverno e à preservação de suas instituições.<sup>25</sup>

218. A restrição de participar através de um partido político impôs aos candidatos propostos pelo YATAMA uma forma de organização alheia a seus usos, costumes e tradições, como requisito para exercer o direito à participação política, em contravenção das normas internas (par. 205 supra) que obrigam o Estado a respeitar as formas de organização das comunidades da Costa Atlântica.

A Corte considerou que “não existe disposição na Convenção Americana que permita sustentar que os cidadãos somente podem exercer o direito a se candidatar a um cargo eletivo através de um partido político.” Posteriormente, reconhece que a participação de organizações distintas dos partidos políticos “é essencial para garantir a expressão política legítima e necessária quando se trate de grupos de cidadãos que de outra forma poderiam ficar excluídos dessa participação, e o que isso significa”<sup>26</sup>.

Ao avaliar a repercussão da ausência do YATAMA nas eleições municipais de 2000, a Corte transparece que a violação de direitos políticos transcende a esfera individual e atinge o direito à representação política da comunidade como um todo<sup>27</sup>:

227. Para avaliar o alcance desta afetação é preciso levar em conta que o YATAMA contribui a estabelecer e preservar a identidade cultural dos membros das comunidades indígenas e étnicas da Costa Atlântica. Sua estrutura e fins estão ligados aos usos, costumes e formas de organização destas comunidades. Como consequência disso, ao excluir-se a participação dos candidatos do YATAMA, os membros das comunidades indígenas e étnicas que estavam representados por esta organização nas eleições municipais de novembro de 2000 foram particularmente afetados, já que foram colocados em uma situação de desigualdade quanto às opções entre as quais poderiam escolher no momento de votar, uma vez que foram excluídas de participar como candidatos aquelas pessoas que, em princípio, mereciam sua confiança por terem sido eleitas de forma direta em assembleias, de acordo com os usos e costumes destas comunidades, para representar os interesses dos seus membros.

<sup>25</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §218.

<sup>26</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §215-217.

<sup>27</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §227.

Esta exclusão incidiu na carência de representação das necessidades dos membros das referidas comunidades nos órgãos regionais encarregados de adotar políticas e programas que poderiam influir em seu desenvolvimento.

Tanto é que o absenteísmo verificado naquelas eleições de cerca de 80% dos eleitores da Região Autônoma do Atlântico Norte demonstra a repercussão coletiva da violação simultânea aos direitos de votar e de ser eleito.

Ao final, por sete votos a um, a Corte decidiu que<sup>28</sup>:

2. O Estado violou o direito às garantias judiciais consagrado no artigo 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 da mesma, em detrimento dos candidatos propostos pelo YATAMA para participar nas eleições municipais de 2000, nos termos dos parágrafos 147 a 164 da presente Sentença. Dissidente o Juiz ad hoc Montiel Argüello.

3. O Estado violou o direito à proteção judicial consagrado no artigo 25.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação aos artigos 1.1 e 2 da mesma, em detrimento dos candidatos propostos pelo YATAMA para participar nas eleições municipais de 2000, nos termos dos parágrafos 165 a 176 da presente Sentença.

4. O Estado violou os direitos políticos e o direito à igualdade perante a lei consagrados nos artigos 23 e 24 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação aos artigos 1.1 e 2 da mesma, em detrimento dos candidatos propostos pelo YATAMA para participar nas eleições municipais de 2000, nos termos dos parágrafos 201 a 229 da presente Sentença.

Entre outras recomendações, a Corte determinou a reforma da legislação eleitoral.

O voto dissidente do Juiz Montiel Arguello considerou que não houve violação à Convenção Americana de Direitos Humanos. Esse voto baseou-se em um argumento de igualdade formal, que ignorou o impacto desproporcional da legislação eleitoral para os povos indígenas<sup>29</sup>:

5. Com respeito ao artigo 24, é precisamente em aplicação do princípio da igualdade que se exigiu aos candidatos indígenas os mesmos requisitos que aos não indígenas. Salvo em algum caso excepcional, um Estado não pode ter leis diferentes para cada uma das etnias que o integram quando se trata da eleição de autoridades que exercerão suas funções em territórios habitados por diferentes etnias como são os Municípios das Regiões Autônomas.

<sup>28</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §275.

<sup>29</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, voto dissidente do juiz Alejandro Montiel Argüello, §5.

Além disso, argumentou que o fato de o YATAMA ter participado das eleições locais de 2004 elidiria a alegação de contrariedade da legislação eleitoral nicaraguense aos direitos humanos previstos na Convenção.

#### 4.1.4 Repercussões da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos

O Estado da Nicarágua cumpriu parcialmente a sentença da Corte Interamericana. Além de publicar a sentença na imprensa oficial e em seu sítio eletrônico, o governo da Nicarágua deu cumprimento parcial às determinações de indenizar as vítimas por danos materiais e morais e pagamento de custas e gastos.

Na última supervisão do cumprimento de sentença, realizada em 20 de novembro de 2015, continuavam pendentes as determinações relativas a: (I) reformar a Lei Eleitoral n. 331; (II) adotar as medidas necessárias para que os membros das comunidades indígenas e étnicas possam participar dos processos eleitorais de maneira efetiva, respeitando suas tradições, usos e costumes; (III) estabelecer um recurso que permita o controle judicial das decisões do Conselho Supremo Eleitoral; (IV) pagar os juros acumulados pelo atraso no pagamento da indenização correspondente à indenização pecuniária e imaterial, bem como os custos e despesas; e (V) conferir publicidade à Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos por rádio.

A ausência de modificação da legislação eleitoral, em especial, perpetua a situação de violações dos direitos humanos, conforme observado nas eleições de 2008 e 2013. Os representantes do YATAMA afirmaram que “o presente sistema eleitoral condiciona a participação de organizações indígenas nas alianças eleitorais com partidos políticos nacionais não indígenas como única forma de participação nos processos eleitorais”<sup>30</sup>.

Por ocasião da última supervisão do cumprimento de sentença, a Corte ressaltou a necessidade de reforma da Lei Eleitoral n. 331 de 2000, de modo a esclarecer algumas normas que limitam, de maneira discriminatória, a participação política, bem como para permitir e encorajar os membros das comunidades indígenas “a terem uma representação adequada”, que lhes permita intervir nos processos de tomada de decisão sobre questões nacionais e locais. Assim, também destaca a necessidade de adotar “outras medidas para garantir que os membros das comunidades indígenas e

<sup>30</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicarágua*, Supervisão de cumprimento de sentença, 20 de novembro de 2015, §8.

étnicas possam participar nos processos eleitorais de maneira efetiva e considerando suas tradições, usos e costumes, no marco de uma sociedade democrática<sup>31</sup>.

Ainda que a legislação eleitoral nicaraguense continue a restringir de maneira discriminatória o direito à participação política dos indígenas, o YATAMA voltou a participar das eleições como partido regional em 2004.

De 2007 a 2014, o YATAMA apoiou o governo de Daniel Ortega no plano nacional. Mas, após as eleições regionais de 2014, o YATAMA rompeu com a *Frente Sandinista de Liberación Nacional - FSLN*, do presidente Ortega. Durante o período, o YATAMA esteve presente no governo central. Brooklyn Rivera foi eleito deputado da *Asamblea Nacional* e, posteriormente, tornou-se presidente da *Comisión de Asuntos de los Pueblos Indígenas, Afrodescendientes y Regímenes Autonómicos*. Além de ser um dos fundadores do YATAMA, Rivera é a principal liderança indígena do país, com mais de 35 anos de ativismo pelos direitos indígenas (SALINAS, 12.12.2018).

A organização indígena encabeçou diversos protestos contra o partido do presidente em 2014. Neles, denunciou o uso de fraudes eleitorais naquela eleição para favorecer a frente sandinista, principalmente a estratégia conhecida como *Ratón Loco*<sup>32</sup>. De fato, a FSLN sagrou-se vencedora na eleição na Região Autônoma do Atlântico Norte em 2014, obtendo 29 assentos contra apenas 10 do YATAMA no parlamento local (FSLN..., 4.3.2014).

Além de fraude eleitoral, o YATAMA acusava a FSLN de violar a lei nicaraguense de propriedade comunal, permitindo que colonos mestiços da Costa do Pacífico comprassem ilegalmente terras indígenas das Regiões Autônomas do Atlântico Norte e Sul (RAAN e RAAS). O YATAMA exigia a retirada dos colonos e de indústrias oriundas de fora da região. O conflito gerou uma onda de violência contra o povo indígena *Miskitu* na Região Autônoma do Atlântico Norte. Estima-se que o conflito tenha gerado cerca de 3000 refugiados da etnia *Miskitu*, que migraram para Honduras por conta dos conflitos fundiários.

Em 2015, após romper com o governo de Daniel Ortega devido a denúncias de fraudes eleitorais, usurpação e venda de terras indígenas, Brooklyn Rivera foi destituído de seu cargo de deputado na *Asamblea Nacional*. Contudo, o dirigente do YATAMA

<sup>31</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Supervisão de cumprimento de sentença, 20 de novembro de 2015, §10.

<sup>32</sup> A estratégia de fraude eleitoral conhecida popularmente como *Ratón Loco* consiste em confundir o eleitor, alegando que seu nome não consta na lista de sua seção eleitoral, direcionando-o a outras seções, reiteradas vezes, até que desista de votar. Nas eleições da Nicarágua de março de 2014, diversos eleitores ligados à organização indígena não encontraram seus nomes nas listas de votação, ou simplesmente constavam como mortos ou que já haviam votado.

retornaria ao cargo de deputado pela porta da frente, nas eleições nacionais de 2016, novamente contestadas em virtude de inúmeras denúncias de fraudes eleitorais. Com o resultado do pleito, o YATAMA conquistou apenas a cadeira de Rivera na Região autônoma do Atlântico Norte, enquanto a FSLN do presidente Ortega obteve 71 dos 92 assentos na *Asamblea Nacional* (HERLIHY; SPENCER, 2.12.2016).

No mesmo pleito eleitoral, o presidente Daniel Ortega foi reeleito para o cargo, para seu quarto mandato presidencial, após a Assembleia Nacional abolir o limite para reeleição. Rosario Murillo, esposa de Ortega, também integrava a chapa presidencial como vice-presidente e potencial sucessora (SALINAS, 7.11.2016). O Centro Nicaraguense para os Direitos Humanos estima que apenas 32% dos eleitores habilitados votaram nas eleições de 2016, enquanto as estatísticas do Conselho Eleitoral Supremo da Nicarágua apontam a participação de 68,2% dos eleitores (HERLIHY; SPENCER, 2.12.2016).

Novos protestos tomaram conta do país após as eleições municipais de 2017, também manchadas por denúncias de fraudes. O YATAMA perdeu o controle das municipalidades remanescentes nas Regiões Autônomas do Atlântico Norte e Sul. A polícia e os apoiadores da FSLN reagiram violentamente aos protestos, queimando a sede do partido e de sua rádio comunitária (Yapti-Tasba). Houve uma tentativa de deter ou matar Brooklyn Rivera. Nos dias que sucederam os protestos, foram efetuadas prisões em massa de dissidentes políticos do regime (HERLIHY, 7.9.2018).

Na Região Autônoma do Atlântico Sul, as relações entre os residentes e a Frente Sandinista deterioraram a partir da aprovação de uma Lei em 2013. A Lei 840, ou “Lei do Canal”, permitia a construção de um canal transoceânico pela Nicarágua. Além disso, a lei concedia poderes a uma empresa chinesa para usurpar a terra necessária à construção do canal. O projeto da obra previa a construção de 52% do canal cortando terras indígenas e territórios de afrodescendentes na Região Autônoma do Atlântico Sul (HERLIHY, 7.9.2018).

Após um apoio não engajado aos protestos de 19 de abril de 2018 contra o regime de Daniel Ortega na Costa do Pacífico, o YATAMA ingressou no movimento civil de contestação ao presidente com um grande protesto em junho de 2018 em Bilwi, capital da Região Autônoma do Atlântico Norte. Novamente os protestos foram reprimidos com truculência, deixando três pessoas mortas. Posteriormente, um vídeo divulgado pelos veículos de comunicação mostrou um oficial Sandinista disparando uma arma em direção a uma multidão de jovens indígenas, correligionários do YATAMA (HERLIHY, 7.9.2018) .

Segundo relatório elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, até 19 de junho, a repressão do Estado aos protestos deixou pelo menos 212 mortos, 1337 feridos e 507 pessoas privadas de liberdade, além de centenas de pessoas em situação de risco, após serem vítimas de ataques, assédio, ameaças e outras formas de intimidação (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2018, p. 7).

A Comissão observou um uso excessivo da força pela polícia nas repressões a manifestações, além da presença de grupos paramilitares e de grupos armados de terceiros. A ação policial foi marcada por assassinatos, execuções extrajudiciais, maus-tratos, possíveis atos de tortura e detenções arbitrárias cometidas contra a maioria da população jovem do país.

Da mesma forma, a Comissão manifesta preocupação com a violação do direito à saúde e à assistência médica, as represálias a servidores públicos por absterem-se de cumprir ordens contrárias aos direitos humanos. Além disso, condena os atos de censura e de violência contra a imprensa, os atos de intimidação contra defensores dos direitos humanos e as irregularidades no início das investigações sobre os assassinatos ocorridos nesse contexto (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2018, p. 93).

Atualmente, o YATAMA constitui a principal força política de oposição ao presidente Daniel Ortega na Região Autônoma do Atlântico Norte. Presidido pela liderança indígena Elizabeth Enríquez, o partido lidera manifestações públicas contra o governo, mas não pretende participar das eleições regionais de março de 2019.

## **4.2 O caso da Bósnia e Herzegovina**

### **4.2.1 O direito à participação política de minorias no sistema europeu de direitos humanos**

A Convenção Europeia de Direitos Humanos não aborda uma cláusula geral de participação nos processos de tomada de decisão coletiva. Há uma previsão acerca da obrigação dos Estados-parte de manterem eleições livres e periódicas no artigo 3 do Primeiro Protocolo adicional à Convenção:

ARTIGO 3°

Direito a eleições livres

As Altas Partes Contratantes obrigam-se a organizar, com intervalos razoáveis, eleições livres, por escrutínio secreto, em condições que assegurem a livre expressão da opinião do povo na eleição do órgão legislativo.

Embora o Primeiro Protocolo traga o problema da participação política para a Convenção Europeia, fala apenas sobre a exigência de eleições. Não diz nada sobre participação não eleitoral, pois não tem um dispositivo equivalente à cláusula geral de participação prevista no artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

Segundo Henry Steiner, a Convenção Europeia demonstra que foi fortemente influenciada pela tradição da democracia liberal, a partir da qual se desenvolveu. Nesse sentido, atém-se apenas ao comprometimento do governo com um processo político aberto, cujo elemento mais importante seriam as eleições livres e periódicas (STEINER, 1988, p. 96).

A Corte Europeia de Direitos Humanos desconsidera a omissão do texto da Convenção e tem interpretado o artigo 3 extensivamente, de maneira a prover direitos substancialmente similares àqueles garantidos pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos - PIDCP. Essa interpretação do artigo 3 é realizada a partir de uma leitura da Convenção pelas lentes da tradição democrática dos países europeus (FOX, 1992, p. 560). A antiga Comissão Europeia de Direitos Humanos entendia que a norma inscrita no artigo 3 do Primeiro Protocolo pressupunha “a existência de uma representação legislativa, eleita periodicamente, como a base de uma sociedade democrática”<sup>33</sup>.

A obrigação de “organizar, com intervalos razoáveis, eleições livres, por escrutínio secreto, em condições que assegurem a livre expressão da opinião do povo na eleição do órgão legislativo” é endereçada aos Estados-parte. Dessa maneira, o texto do Primeiro Protocolo adicional enfatiza a dimensão do dever dos Estados, deixando em segundo plano o direito subjetivo dos indivíduos de votar e concorrer a cargos eletivos.

No entanto, a Corte Europeia de Direitos Humanos interpreta a cláusula do artigo 3 do Primeiro Protocolo à Convenção de maneira a incluir o direito ao voto e à

<sup>33</sup> European Commission of Human Rights. “the Greek Case”, Application n° 3344/67, NETHERLANDS v. GREECE. A Comissão Europeia de Direitos Humanos foi extinta pelo Protocolo n° 11 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, que entrou em vigência em 1° de novembro de 1998. Com isso, a Corte Europeia de Direitos Humanos foi ampliada, sendo franqueado aos aplicantes o acesso direto à Corte, diversamente do sistema americano, onde ainda há a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que exerce a função de filtrar as demandas que chegam até a Corte.

candidatura a cargos eletivos (WHEATLEY, 2010, p. 6). Em *Hirst v United Kingdom*<sup>34</sup>, a Corte asseverou que os direitos à participação política nas eleições democráticas são cruciais para estabelecer e manter as bases e a efetividade de uma democracia significativa. Em *Ždanoka v Latvia*, a Corte considerou que o direito ao voto é acompanhado de um aspecto passivo, qual seja, o direito de concorrer a cargos eletivos.

Quanto à possibilidade de restrição ao direito previsto no artigo 3 do Primeiro Protocolo, a Corte estabeleceu os seguintes parâmetros (WHEATLEY, 2010, p. 7): qualquer limitação não deve restringir os direitos em questão a ponto de prejudicar sua própria essência e privá-los de sua eficácia; a limitação deve perseguir um objetivo legítimo e deve ser proporcional; e quaisquer restrições “não devem frustrar a livre expressão das pessoas na escolha do legislativo - em outras palavras, elas devem refletir, ou não contrariar, a preocupação de manter a integridade e a eficácia de um procedimento eleitoral com o objetivo de identificar a vontade do povo através do sufrágio universal”<sup>35</sup>.

Embora a Corte assegure a proteção do direito de votar e ser votado, não garante que o eleitor possa votar em um candidato específico (WHEATLEY, 2010, p. 13). Nesse diapasão, ao longo dos últimos anos, a Corte admitiu sensíveis restrições ao direito a candidatar-se a um cargo eletivo. Em *Podkolzina v Latvia*<sup>36</sup>, a Corte reafirmou que os direitos a votar e a concorrer a eleições estão implícitos no artigo 3 do Primeiro Protocolo adicional à Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH); afirmou, no entanto, que tais direitos não são absolutos.

A Corte alegou que os Estados possuem uma larga margem para estabelecer regras constitucionais de acesso ao parlamento, incluindo regras de inelegibilidade. Esses critérios variam conforme fatores históricos e políticos, que mudam de um contexto para o outro. Critérios inaceitáveis em um contexto podem ser aceitáveis em outro, desde que o sistema eleitoral assegure a livre expressão da opinião do povo na escolha da Legislatura. Ao final, considerou legítima a exigência de um certo grau de proficiência do idioma letão como requisito para a candidatura parlamentar.

Em *Ždanoka v Latvia*<sup>37</sup>, a Corte foi instada a examinar regras eleitorais que excluía diretamente parte da população do direito a concorrer nas eleições parlamentares. A legislação proibia expressamente as candidaturas de pessoas que tivessem participado do partido comunista Letão após 13 de janeiro de 1991, quando começou a repressão da União Soviética ao movimento de independência letão. Nesse caso,

<sup>34</sup> *Hirst v. The United Kingdom* (No. 2) [GC], nº 74025/01, §99, ECHR 2005.

<sup>35</sup> *Yumak and Sadak v Turkey* [GC], Application n. 10226/03, 8 de julho de 2008, para. 109.

<sup>36</sup> *Podkolzina v Latvia*, ECHR 2002-II, para. 33.

<sup>37</sup> *Ždanoka v Latvia* [G.C], para. 99, ECHR 2006

a Corte considerou que a restrição seria proporcional e não discriminatória naquele momento, tendo em vista que se trata de um critério bem delimitado, além do passado antidemocrático do partido comunista. Observou, apenas, que o parlamento deveria manter a medida sob constante revisão, pois a restrição poderia tornar-se injustificável no futuro (com a consolidação do regime democrático).

A decisão gerou debate e controvérsia acerca da proporcionalidade da restrição ao direito de candidatura. Steven Wheatley afirma que o eleitorado deve determinar a adequação de um candidato ao cargo, e não o governo. Os direitos à participação política “constituem uma forma superior de direitos” previstos na Convenção. Dessa maneira, as únicas limitações possíveis seriam aquelas que visassem à proteção do sistema democrático de uma ameaça iminente, ou aquelas necessárias para aumentar a eficácia do sistema democrático. Segundo o autor, parece que esses critérios não se aplicam ao caso *Ždanoka v Latvia*.

O Direito à participação política de minorias nacionais é o objeto da *Framework Convention for the Protection of National Minorities* (FCNM). A Convenção foi disponibilizada para assinatura pelos membros da Comissão Europeia em fevereiro de 1995. Sua elaboração foi claramente influenciada pela retomada dos esforços da comunidade internacional em garantir os direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais.

A relevância do assunto retornou à superfície com os conflitos étnicos que sucederam a dissolução dos regimes socialistas na Europa, como no Kosovo e na Bósnia. A compreensão é a de que a ausência de estabilidade nas relações entre as majorias e as minorias nacionais constitui uma ameaça não apenas à paz no âmbito nacional, mas à paz e à segurança em toda a Europa (HOFMANN, 2005, p. 2).

A Convenção garante às minorias nacionais uma série de direitos, com destaque para: igualdade perante a lei e igual proteção pela lei (artigo 4), direito à preservação e desenvolvimento de sua cultura (artigo 5), liberdades de associação, expressão, opinião, e religião (artigos 7 e 8), direito à língua materna (artigo 14). No entanto, é o artigo 15 da Convenção que diz respeito diretamente ao objeto deste estudo:

The Parties shall create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, in particular those affecting them.

Esse dispositivo é considerado o ponto de apoio do direito à participação política no direito cogente (*hard law*) do sistema europeu de direitos humanos. Embora a FCNM seja o principal instrumento sobre os direitos das minorias na Europa, ela

não é utilizada como parâmetro normativo para as decisões da Corte de Estrasburgo (ECHR), mas existe uma interação de influência recíproca entre os julgamentos da Corte acerca do direito à participação política de minorias étnicas e a interpretação da Convenção (KATHERINE, 2010, p. 61).

Embora constituam *soft law*, as recomendações de Lund sobre a participação efetiva de minorias nacionais na vida pública (1999) constituem o instrumento internacional que mais expressamente endereçou a questão da sub-representação de minorias. Elas foram elaboradas em uma reunião internacional de especialistas reunidos pelo Alto Comissariado da *Organization for Security and Co-operation in Europe* - OSCE, incluindo advogados internacionais, cientistas políticos e sociólogos, com o objetivo de elaborar recomendações e delinear alternativas, de acordo com as normas internacionais pertinentes (WHEATLEY, 2010, p. 3).

O parágrafo 7 das recomendações admoesta os Estados a garantir às minorias o direito a votarem e a serem votadas sem discriminação :

Experience in Europe and elsewhere demonstrates the importance of the electoral process for facilitating the participation of minorities in the political sphere. States shall guarantee the right of persons belonging to national minorities to take part in the conduct of public affairs, including through the rights to vote and stand for office without discrimination.

Por outro lado, os parágrafos 9 e 10 endereçam diretamente a questão da representação especial de grupos, prevendo mecanismos como distritos eleitorais especiais e sistema proporcional de representação:

- 9) The electoral system should facilitate minority representation and influence.
- Where minorities are concentrated territorially, single-member districts may provide sufficient minority representation.
  - Proportional representation systems, where a political party's share in the national vote is reflected in its share of the legislative seats, may assist in the representation of minorities.
  - Some forms of preference voting, where voters rank candidates in order of choice, may facilitate minority representation and promote inter-communal cooperation.
  - Lower numerical thresholds for representation in the legislature may enhance the inclusion of national minorities in governance.
- 10) The geographic boundaries of electoral districts should facilitate the equitable representation of national minorities.

Além disso, as recomendações contemplam o direito ao autogoverno, nos parágrafos 14 a 21. O documento esclarece, ainda, que há formas territoriais e não territoriais de autogoverno:

14) Effective participation of minorities in public life may call for nonterritorial or territorial arrangements of self-governance or a combination thereof. States should devote adequate resources to such arrangements. [. . .]

16) Institutions of self-governance, whether non-territorial or territorial, must be based on democratic principles to ensure that they genuinely reflect the views of the affected population.

#### 4.2.2 O contexto social, político e jurídico

A Constituição da Bósnia e Herzegovina foi estabelecida no Anexo 4 do Acordo Geral para a Paz na Bósnia-Herzegovina (Acordo de paz de Dayton). O preâmbulo da Constituição afirma que ela é inspirada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e pela Declaração Sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, bem como outros instrumentos de direitos humanos. Logo em seguida, declara que “Bósnios, Croatas e Sérvios, como povos constituintes (junto com outros), e os cidadãos da Bósnia e Herzegovina determinam que a Constituição é a seguinte”.

Devido às circunstâncias em que o acordo de Dayton foi estabelecido, a Constituição da Bósnia e Herzegovina não foi submetida aos procedimentos democráticos pelos quais uma Constituição promulgada passa. Nas negociações do acordo de paz, apenas as etnias bósnia, croata e sérvia estavam presentes. No afã de pôr fim à Guerra da Bósnia, o resultado do acordo não foi submetido ao escrutínio popular naquele país.

A Bósnia e Herzegovina é constituída por duas entidades: a Federação da Bósnia e Herzegovina e a *Republika Srpska* (República Sérvia). Além delas, há o Distrito de Brčko, localidade sob supervisão internacional, por força de uma decisão arbitral internacional. No artigo I, 13, a Constituição estabelece que há uma cidadania nacional e uma cidadania de cada entidade subnacional (formada a partir de critérios étnicos), a ser regulada pelo parlamento local:

##### **Article I: Bosnia and Herzegovina**

13. Citizenship. There shall be a citizenship of Bosnia and Herzegovina, to be regulated by the Parliamentary Assembly, and a citizenship of each Entity, to be regulated by each Entity, provided that:

a. All citizens of either Entity are thereby citizens of Bosnia and Herzegovina.

O Artigo IV prevê uma câmara legislativa superior, a *House of Peoples*, composta por 15 delegados, dois terços eleitos da Federação (incluindo cinco croatas e cinco Bósnios) e um terço eleito da *Republika Srpska* (cinco sérvios):

**Article IV: Parliamentary Assembly**

The Parliamentary Assembly shall have two chambers: the House of Peoples and the House of Representatives.

9. House of Peoples. The House of Peoples shall comprise 15 Delegates, two-thirds from the Federation (including five Croats and five Bosniacs) and one-third from the Republika Srpska (five Serbs).

a. The designated Croat and Bosniac Delegates from the Federation shall be selected, respectively, by the Croat and Bosniac Delegates to the House of Peoples of the Federation. Delegates from the Republika Srpska shall be selected by the National Assembly of the Republika Srpska.

b. Nine members of the House of Peoples shall comprise a quorum, provided that at least three Bosniac, three Croat, and three Serb Delegates are present.

O artigo V prevê uma presidência composta por três membros, composta por um bósnio e um croata, cada um eleito do território da Federação e de um sérvio eleito diretamente do território de *Republika Srpska*:

**Article V: Presidency**

*The Presidency of Bosnia and Herzegovina shall consist of three Members: one Bosniac and one Croat, each directly elected from the territory of the Federation, and one Serb directly elected from the territory of the Republika Srpska.*

A Constituição não dispõe sobre nenhum critério para determinar o pertencimento dos indivíduos aos grupos étnicos. Na antiga Iugoslávia, a autodeclaração bastava à determinação da filiação do indivíduo a determinada etnia. Não havia critérios objetivos como a exigência de conhecimento de determinado idioma ou a profissão de determinada religião. Também não havia a exigência da aceitação dos outros membros do grupo étnico<sup>38</sup>.

No que lhe concerne, a Lei Eleitoral Bósnia de 2001 estabelece que deve constar do registro dos candidatos a cargos eletivos sua declaração de afiliação a um dos “povos constituintes” ou ao grupo de “outros”. O candidato tem o direito de não declarar pertencimento a uma das etnias, mas esse ato será considerado como renúncia ao direito de concorrer a um cargo para o qual seja exigida essa declaração:

<sup>38</sup> *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [GC], nºs. 27996/06 and 34836/06, §11, ECHR 2009.

Section 4.19(5-7)

The list of candidates shall contain the name and surname of every candidate on the list, their personal identification number (JMBG number), permanent residence address, declared affiliation with a particular 'constituent people' or the group of 'others', valid ID card number and place of issue, as well as a signature of the president of the political party or presidents of the political parties in the coalition. Each candidate's declaration of acceptance of candidacy, a statement confirming the absence of impediments referred to in section 1.10(1)(4) of this Act and a statement indicating his or her property situation referred to in section 15.7 of this Act shall be attached to the list. The declaration and statements must be duly certified.

The declaration of affiliation with a particular 'constituent people' or the group of 'others' referred to in the paragraph [immediately] above shall be used for purposes of the exercise of the right to hold an elected or appointed position for which such declaration is required in the election cycle for which the list has been submitted.

A candidate shall be entitled not to declare his or her affiliation to a 'constituent people' or the group of 'others'. However, any such failure to declare affiliation shall be considered as a waiver of the right to hold an elected or appointed position for which such declaration is required.

No começo dos anos 2000, a Bósnia e Herzegovina era formada por 48% de *Bosniaks*, 37,1% de Sérvios e 14,3% de Croatas. As pessoas pertencentes aos "outros povos" compunham 0,6% da população (TRAN, 2011, p. 3).

As disposições excluem a possibilidade de que qualquer pessoa não pertencente a um dos povos constituintes (ou seja, bósnios, croatas, sérvios) se candidate a um cargo eletivo da *House of Peoples* e à Presidência. Wheatley afirma que nenhuma discriminação em relação aos direitos de participação política com base na raça é consistente com a Convenção Europeia de Direitos Humanos. Não é possível definir com clareza e precisão quem são os membros de um grupo étnico-cultural, tampouco a discriminação racial é compatível com a igualdade perante a lei e as finalidades da Convenção. Por esse motivo, o autor conclui que os critérios estabelecidos em *Ždanoka v Latvia* não se aplicam ao caso Bósnio.

#### 4.2.3 Decisões adotadas pela ECHR sobre a exclusão política de minorias na Bósnia

Quatro casos dizem respeito à discriminação de cidadãos bósnios devido à sua inelegibilidade para concorrer à Presidência da Bósnia e Herzegovina por conta do seu não pertencimento a um dos povos constituintes (ou seja, bósnios, croatas ou sérvios) ou por conta de não terem cumprido uma combinação das exigências de origem étnica e local de residência (violações do Artigo 1 do Protocolo No. 12).

De acordo com a Constituição da Bósnia e Herzegovina, apenas pessoas declarando afiliação a um “povo constituinte” têm direito de concorrer à Presidência, que é constituída por três membros: um bósnio e um croata, cada um eleito diretamente da Federação da Bósnia e Herzegovina, e um sérvio, eleito diretamente da *Republika Srpska*.

Os requerentes, nesses casos, não podiam candidatar-se à Presidência da Bósnia e Herzegovina porque: no caso de Sejdić e Finci, aquele é de etnia cigana e este, de origem judaica; Šlaku e Zornić são, respectivamente, de origem albanesa e não declarada; e, no caso de Pilav, porque o candidato é um *Bosniak* que vive na *Republika Srpska*.

Os casos (exceto Pilav) também dizem respeito a violações do direito a eleições livres e discriminação contra os candidatos que eram inelegíveis para se candidatar à *House of peoples* da Bósnia e Herzegovina, devido à sua falta de afiliação com um povo constituinte (uma violação ao artigo 14.º, conjugado com o artigo 3.º do Protocolo n.º 1, ambos da Convenção Europeia de Direitos Humanos).

O *leading case*, no entanto, foi a decisão da corte em *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, no qual houve uma guinada no entendimento da Corte acerca das restrições ao direito à participação política. Nesse precedente, a Corte elaborou a solução aplicada aos outros casos mencionados, que versavam sobre as mesmas violações, em maior ou menor extensão.

#### 4.2.3.1 *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*

Dervo Sejdić e Jakob Finci são dois cidadãos bósnios que se autodeclararam cigano e judeu, respectivamente. Em julho e agosto de 2006, eles apresentaram reclamações contra o Estado da Bósnia e Herzegovina, contestando sua inelegibilidade para os cargos da Presidência e da *House of Peoples* da Bósnia e Herzegovina. Alegaram que a proibição constante da Constituição do Estado bósnio infringia os artigos 3, 13 e 14 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, bem como o artigo 3 do Primeiro Protocolo adicional, e o artigo 1 do Protocolo n. 12.

Por não declararem filiação a nenhum dos povos constituintes, eles são inelegíveis para os cargos da *House of Peoples* e da Presidência da Bósnia e Herzegovina. Jakob Finci obteve uma confirmação oficial do Estado a esse respeito em 3 de janeiro de 2007. Os aplicantes argumentaram que a sua inelegibilidade decorria exclusiva-

mente do fato de pertencerem a etnias diversas daquelas previstas na Constituição como “povos constituintes”.

Tal proibição de concorrer a cargos eletivos contrariaria o dever de não discriminação em relação aos direitos previstos na Convenção (artigo 14), em conjunção com o direito a votar e ser votado (artigo 3 do Primeiro Protocolo adicional). Além disso, os aplicantes alegaram que as hipóteses de inelegibilidade previstas na Constituição também violavam a proibição geral de discriminação, prevista no artigo 1 do Protocolo adicional n. 12, cujo texto afirma que “o gozo de todo e qualquer direito previsto na lei deve ser garantido sem discriminação alguma em razão, nomeadamente, do sexo, raça, cor, língua, religião, convicções políticas ou outras, origem nacional ou social, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento ou outra situação”.

Em sua defesa, o Estado bósnio argumentou que as disposições discriminatórias contidas na Constituição possuem justificativa razoável. A defesa fez referência ao entendimento consagrado pela Corte em *Zdanoka v. Latvia*, decisão na qual foi estabelecido um amplo âmbito de atuação dos Estados na definição de critérios de restrição aos direitos políticos. Segundo a Bósnia e Herzegovina, as circunstâncias históricas peculiares em que sua Constituição foi adotada justificavam a existência de disposições discriminatórias para garantir o frágil equilíbrio de poder, necessário à manutenção da paz entre as diferentes etnias.

Devido à atualidade da fragilidade da paz no país, a Bósnia e Herzegovina alegou que as disposições constitucionais impugnadas pelos aplicantes continuam a ser necessárias. Modificar a Constituição para promover a inclusão política dos “outros povos” implicaria a eliminação das estruturas de partilha de poder étnico. Tendo em vista essa fragilidade, o sistema político bósnio ainda não estaria pronto para ser regido pela regra da maioria. Assim, a modificação das regras constitucionais seria inviável.

A Corte considerou que a restrição à eleição para a *House of Peoples* era discriminatória, portanto, infringia o artigo 14 da Convenção, em conjunção com o artigo 3 do Primeiro Protocolo adicional. Observou que a eleição para a *House of Peoples* é realizada de maneira indireta, pelos parlamentos das entidades. A *House of Peoples* concentra várias atribuições importantes, que lhe concedem amplos poderes de controle da pauta legislativa<sup>39</sup>.

O Tribunal definiu discriminação como “tratar de forma diferente, sem uma justificativa objetiva e razoável, pessoas em situações semelhantes”. A ausência de justificativa objetiva e razoável significa que “a distinção em questão não persegue um

<sup>39</sup> *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [GC], nºs. 27996/06 and 34836/06, §41, ECHR 2009.

objetivo legítimo ou que não há uma relação razoável de proporcionalidade entre os meios empregados e o objetivo a ser alcançado<sup>40</sup>. Asseverou que a discriminação étnica é uma forma de discriminação racial. O tratamento diferenciado de uma pessoa exclusiva ou decisivamente em função de sua etnia é impassível de ser objetivamente justificado em uma sociedade democrática contemporânea, baseada nos princípios do pluralismo e do respeito pelas diferentes culturas<sup>41</sup>.

A Corte reconheceu que a exclusão de outras etnias prevista na Constituição da Bósnia foi estabelecida no contexto de um acordo tênue de cessar-fogo, objetivando um fim legítimo, qual seja, a restauração da paz<sup>42</sup>:

45. [...] The Court notes that this exclusion rule pursued at least one aim which is broadly compatible with the general objectives of the Convention, as reflected in the Preamble to the Convention, namely the restoration of peace. When the impugned constitutional provisions were put in place a very fragile ceasefire was in effect on the ground. The provisions were designed to end a brutal conflict marked by genocide and “ethnic cleansing”. The nature of the conflict was such that the approval of the “constituent peoples” (namely, the Bosniacs, Croats and Serbs) was necessary to ensure peace. This could explain, without necessarily justifying, the absence of representatives of the other communities (such as local Roma and Jewish communities) at the peace negotiations and the participants’ preoccupation with effective equality between the “constituent peoples” in the post-conflict society.

Contudo, concluiu que a manutenção do sistema de partilha de poder entre os “povos constituintes” seria desproporcional. Primeiro, argumentou que houve progresso político da Bósnia e Herzegovina em direção à inclusão política das minorias. Em seguida, demonstrou que existem outros meios para alcançar uma partilha de poder adequada que não discrimine “os outros povos”. O Tribunal enumerou vários exemplos do progresso político significativo alcançado pela Bósnia e Herzegovina desde o Acordo de Paz de Dayton. Talvez, o mais significativo tenha sido o compromisso assumido pelas autoridades bósnias de rever suas normas eleitorais para adequá-las à Convenção Europeia de Direitos Humanos, quando o Estado ingressou voluntariamente no Conselho da Europa em 2002.

Além disso, a Corte observou que as recomendações da Comissão de Veneza (órgão consultivo do Conselho da Europa) demonstravam que há mecanismos de divisão de poder que não conduzem à exclusão dos representantes de outras comunidades. Portanto, haveria meios alternativos de alcançar os mesmos fins objetivados pelas normas impugnadas pelos aplicantes<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [GC], nºs. 27996/06 and 34836/06, §41, ECHR 2009.

<sup>41</sup> *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [GC], nºs. 27996/06 and 34836/06, §44, ECHR 2009.

<sup>42</sup> *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [GC], nºs. 27996/06 and 34836/06, §45, ECHR 2009.

<sup>43</sup> *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [GC], nºs. 27996/06 and 34836/06, §48, ECHR 2009.

Por considerar que não haveria justificativa objetiva e razoável para o tratamento diferenciado dispensado a outros povos, a ECHR conclui que a inelegibilidade permanente dos aplicantes para concorrer à House of Peoples da Bósnia e Herzegovina é incompatível como o artigo 14.º conjugado com o artigo 3.º do Protocolo n.º 1<sup>44</sup>.

Quanto à questão da inelegibilidade de Sejdić e Finci para a presidência da Bósnia e Herzegovina, a Corte examinou sua compatibilidade com o artigo 1º do Protocolo n.º 12, conjugado com o artigo 3.º do Protocolo n.º 1. Como não há previsão de um direito a concorrer à presidência do país na Convenção Europeia, a Corte considerou aplicável a cláusula geral de proibição de discriminação, prevista no artigo 1º do Protocolo n.º 12, que veda a discriminação em relação a “todo e qualquer direito previsto na lei”.

A Corte considerou que não há nenhuma distinção pertinente a ser feita entre a *House of Peoples* e a Presidência da Bósnia e Herzegovina. Tal qual a inelegibilidade permanente para a *House of Peoples*, as disposições constitucionais que tornam os aplicantes inelegíveis aos cargos da Presidência também devem ser consideradas discriminatórias, por violarem o artigo 1º do Protocolo n.º 12 da Convenção<sup>45</sup>.

Por fim, a ECHR decidiu, por maioria de 14 votos a 3, que a inelegibilidade para a House of Peoples é discriminatória e, por 16 votos a 1, que a inelegibilidade para a presidência é discriminatória:

5. Holds by fourteen votes to three that there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 3 of Protocol No. 1 as regards the applicants ineligibility to stand for election to the House of Peoples of Bosnia and Herzegovina;

6. Holds unanimously that there is no need to examine the same complaint under Article 3 of Protocol No. 1 taken alone or under Article 1 of Protocol No. 12;

7. Holds by sixteen votes to one that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 12 as regards the applicants ineligibility to stand for election to the Presidency of Bosnia and Herzegovina;

O juiz Giovanni Bonello fez um voto divergindo tanto da questão da Presidência quanto da questão da *House of Peoples*, opondo-se veementemente à solução endereçada pela Corte, que acusou de “semear ideais e colher massacres”. Bonello considerou a opinião majoritária como uma interferência do Tribunal em um tratado de paz internacional, alegando que nenhum estado “deveria ser colocado sob uma

<sup>44</sup> *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [GC], n.ºs. 27996/06 and 34836/06, §50, ECHR 2009.

<sup>45</sup> *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [GC], n.ºs. 27996/06 and 34836/06, §56, ECHR 2009.

obrigação legal ou ética de sabotar o próprio sistema que salvou sua existência democrática”. Em síntese, o juiz considerou que a possibilidade de desestabilizar o equilíbrio nacional, o risco de guerra civil e a salvaguarda da coesão territorial são motivos suficientes para restringir os direitos a votar e a ser votado.

A juíza Ljiljana Mijović (primeira juíza bósnia a integrar a Corte, cuja origem é sérvia) e o juiz Khanlar Hajiyev também apresentaram um voto divergente, em relação apenas à questão da House of Peoples. Eles observaram que a Bósnia-Herzegovina não realizou progressos significativos e que o governo continua a ser altamente instável. Os juízes forneceram vários exemplos de sinais de instabilidade na Bósnia e Herzegovina, como a presença contínua de forças militares e avisos de diversos países para que seus cidadãos não viajem para a Bósnia e Herzegovina.

Segundo eles, a incapacidade de processar supostos criminosos de guerra, os milhares de pessoas desaparecidas e a segregação de escolas são evidências de que a Bósnia e Herzegovina ainda é um país sob fortes tensões étnicas. De acordo com os juízes dissidentes, as justificativas para as limitações constitucionais em relação ao acesso à *House of Peoples* permaneceriam válidas porque a situação étnica e política da Bósnia e Herzegovina mudou pouco desde a assinatura do Acordo de Paz de Dayton.

Segundo Wheatley, a decisão criou um momento constitucional durante o qual se espera que os povos da Bósnia e Herzegovina se envolvam em um processo de reforma constitucional para garantir o desenvolvimento de uma Constituição baseada na ideia de igualdade política dos cidadãos, com elementos de partilha de poder entre os principais grupos étnicos, e não a igualdade política apenas entre os “povos constituintes” (WHEATLEY, 2012, p. 15).

A Corte decidiu equilibrar o problema a favor dos direitos humanos, mas não o fez com total desconsideração de questões mais amplas sobre a paz e a estabilidade. Pelo contrário, o Tribunal analisou exaustivamente a situação, tendo em conta várias alegações de *amicus curiae* e concluiu que a Bósnia e Herzegovina estava disposta a abandonar a sua estrutura governamental pós-conflito sem aboli-la completamente. O Tribunal constatou que outras minorias poderiam ser integradas ao governo sem comprometer a proteção dos interesses dos “povos constituintes”, reconhecidos como primordiais (TRAN, 2011, p. 5).

#### 4.2.3.2 *Pilav vBosnia and Herzegovina*

Em um caso mais recente, um cidadão bósnio-muçulmano (*bosniak*) residente da *Republika Srpska* (entidade nacional cuja população é de maioria sérvia) contesta sua inelegibilidade para a Presidência da Bósnia e Herzegovina prevista na Constituição. Além disso, o aplicante questiona a impossibilidade de votar em um membro de sua própria comunidade para o cargo. Ilijaz Pilav alega que essa vedação é incompatível com o artigo 1º do Protocolo n.º 12 da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

Ilijaz foi um dos sobreviventes do massacre de *Srebrenica*, ocorrido em julho de 1995. Na ocasião, mais de 8.000 *bosniaks* foram massacrados por tropas do exército bósnio-sérvio e milícias paramilitares. Ratko Mladić, general bósnio-sérvio, e o primeiro presidente da *Republika Srpska*, Radovan Karadžić, foram condenados pelo genocídio de *bosniaks* em *Srebrenica* pelo Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia.

Pilav é um membro do Partido para a Bósnia e Herzegovina (*Stranka za BiH*) e ocupava o cargo de membro da Assembleia Nacional da *Republika Srpska* em 2006, quando submeteu sua candidatura à presidência do país. Em 24 de julho de 2006, a Comissão Eleitoral Central da Bósnia e Herzegovina (CEC) rejeitou sua candidatura justificando que, por ser um *bosniak*, Pilav não poderia ser o candidato à Presidência da *Republika Srpska*, pois o candidato dessa entidade deve ser um membro da etnia sérvia, por determinação constitucional e legal<sup>46</sup>.

O aplicante chegou a submeter a questão à Corte Constitucional da Bósnia e Herzegovina, mas não obteve êxito no reconhecimento da discriminação. Em 2010, Pilav apresentou novamente sua candidatura, que foi novamente indeferida pela CEC, pelas mesmas razões.

Pilav argumentou que um Estado multiétnico deve refletir a diversidade étnica da sociedade. No entanto, a combinação dos critérios étnico e territorial na Bósnia e Herzegovina acarreta a completa exclusão dos *bosniaks* residentes na *Republika Srpska* de concorrerem à presidência da Bósnia e Herzegovina. Nenhum membro de outra etnia (que não a sérvia) residente naquela entidade poderia se candidatar à presidência, tornando esse direito ineficaz<sup>47</sup>.

Além disso, o aplicante refutou o argumento do Estado de que poderia se mudar da *Republika Srpska* para gozar desse direito, aproximando seu caso do precedente de *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*<sup>48</sup>:

<sup>46</sup> *Pilav v. Bosnia and Herzegovina* [Section V], n. 41939/07, §11, ECHR 2016.

<sup>47</sup> *Pilav v. Bosnia and Herzegovina* [Section V], n. 41939/07, §29, ECHR 2016.

<sup>48</sup> *Pilav v. Bosnia and Herzegovina* [Section V], n. 41939/07, §30, ECHR 2016.

30. In the applicant's view, the Government's argument that he had not been completely excluded from the political process since he could participate in local, entity and State elections (for the House of Representatives of the State parliament), completely ignored the *Sejdić and Finci* judgment. The applicant maintained that there was no difference between him and the applicants in that case with respect to exercising those other political rights, as the exclusion in his case was also based on his ethnic origin. He had been treated differently in comparison with Serbs living in the Republika Srpska. Moreover, the Presidency had an important power toward the entities. Namely, each member of the Presidency had a veto right whenever there was a violation of a vital interest of the Entity from which he or she was elected. The applicant argued that it could not be maintained that only Serbs were able and willing to defend the interests of the Republika Srpska and only Croats and Bosniacs those of the Federation.

O Estado da Bósnia e Herzegovina apresentou em sua defesa o mesmo argumento aduzido em *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, referindo-se ao precedente firmado no julgamento de *Ždanoka v. Latvia*. Argumentou que os Estados gozam de autonomia para estabelecer regras de ordem constitucional para o acesso aos cargos eletivos. Os critérios relevantes para essa regulação variariam conforme fatores políticos e históricos. A manutenção da paz e o incentivo ao diálogo entre os três povos constituintes são objetivos legítimos que justificariam o tratamento diferenciado.

O governo ainda procurou distinguir o caso de *Pilav* do precedente firmado em *Sejdić and Finci*, alegando que o direito do aplicante não fora tolhido em sua essência e que haveria uma justificativa objetiva e razoável para sua restrição<sup>49</sup>:

32. The Government submitted that the applicant had not been entirely deprived of his right to vote and stand for elections and invited the Court to distinguish this case from *Sejdić and Finci*. The applicant's rights, while restricted, were not restricted to the extent of impairing their very essence. The impugned measures, while restrictive, were not discriminatory because they had an objective and reasonable justification: they served a legitimate aim - namely the establishment and preservation of peace in Bosnia and Herzegovina – and were reasonably proportionate to that aim

O Tribunal considerou que as circunstâncias do caso *Pilav* eram idênticas aos casos anteriores, portanto decidiu a seu favor. Esse caso é importante porque mostrou que a Constituição da Bósnia e Herzegovina pode discriminar os membros dos três principais grupos étnicos (BELL, 2018, p. 31).

Por fim, a ECHR julgou, por unanimidade, que a inelegibilidade de Ilijaz Pilav para a presidência da Bósnia e Herzegovina por declarar-se *bosniak* e residir na

<sup>49</sup> *Pilav v. Bosnia and Herzegovina* [Section V], n. 41939/07, § 32, ECHR 2016.

*Republika Srpska* constitui uma violação do artigo 1º do Protocolo n.º 12 da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

#### 4.2.4 Repercussões das decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos

Segundo o relatório anual de 2018 sobre a Bósnia e Herzegovina elaborado pela Comissão Europeia, a Constituição do país continua a violar a Convenção Europeia de Direitos Humanos. Nenhum progresso foi feito em implementar as determinações da Corte de Estrasburgo no julgamento dos casos *Sejdić - Finci, Pilav e Zornic*. Há, ainda, mais seis casos contra a Bósnia e Herzegovina, cuja execução está sob supervisão especial do Comitê de Ministros do Conselho da Europa (EUROPEAN COMMISSION, 2018, p. 16).

Embora os líderes do país reconheçam a necessidade de modificar a Constituição da Bósnia e Herzegovina e a sua legislação eleitoral para dar cumprimento à decisão do caso *Sejdić and Finci*, não há um consenso acerca do conteúdo dessas mudanças. Diversas propostas de reforma constitucional foram feitas, com destaque para as tentativas de abril de 2006 (*April Package*) e outubro de 2009 (*Butmir Package*), que reformavam todo o sistema político do país. No entanto, essas e outras tentativas de reforma constitucional fracassaram em função da falta de acordo no parlamento (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2012, p. 2-3).

Em outubro de 2011, já como repercussão da decisão da Corte, foi formada uma comissão de membros do parlamento bósnio para reformar a Constituição do país. As mudanças permitiriam que judeus, ciganos e outras minorias concorressem aos cargos eletivos mais altos da República, dos quais foram excluídos desde a fundação do Estado. Embora elogiada pelo deliberado propósito inclusivo, a comissão gerava preocupação por ser formada apenas representantes dos “povos constituintes” citados na Constituição: bósnios, sérvios e croatas (Cf. HUMAN RIGHTS WATCH, 14.11.2014).

Todavia, mais essa iniciativa naufragou, por ausência de consenso quanto ao conteúdo das reformas no parlamento. Uma reforma constitucional que endereçasse o problema dos direitos das minorias à participação política e estabelecesse um mecanismo multiétnico de coordenação política foi alçada à categoria de requisito para a entrada da Bósnia e Herzegovina na União Europeia (Cf. JUKIC, 5.11.2014).

As eleições nacionais de 2018 foram realizadas ainda sob a vigência das normas constitucionais e da legislação eleitoral consideradas incompatíveis com a

Convenção Europeia de Direitos Humanos (Cf. LAKIC, 4.06.2018). Um cidadão sérvio residente na Federação acusou a Comissão Eleitoral Central (CIK) de discriminação ao indeferir sua candidatura. Svetozar Pudaric recorreu à Corte Constitucional do país, pedindo a reforma da decisão da comissão eleitoral, mas não obteve êxito. O cidadão sérvio levou o caso, então, à Corte Europeia de Direitos Humanos, que analisa sua admissibilidade (Cf. LAKIC, 19.10.2018).

### **4.3 Avanços e limites da judicialização da participação política: uma crítica interseccional**

As decisões analisadas reconhecem o direito à participação política como um direito humano a ser garantido às minorias nacionais em bases não discriminatórias. Tanto no caso bósnio, quanto no caso nicaraguense, a dimensão programática do direito à participação política é identificada. Apesar das distinções da juridificação desse direito nos dois sistemas e das diferenças contextuais dos casos, as duas Cortes regionais contemplaram o status positivo do direito à participação política em suas decisões, demandando dos Estados condenados ações no sentido de garantir a efetividade da participação política dos membros dos grupos minoritários.

Ao argumentar que a Bósnia e Herzegovina havia deixado para trás a segmentação étnica da época da guerra e que o progresso político do governo tornava injustificáveis as disposições constitucionais discriminatórias, a ECHR afirmou que a participação política deve ser progressivamente realizada, por meio de um planejamento de caráter programático, que evolua de acordo com as condições sociais e políticas (STEINER, 1988, p. 130). Em especial, os argumentos apresentados pela ECHR em *Zornić v. Bosnia and Herzegovina* são evidência dessa percepção<sup>50</sup>:

43. In *Sejdić and Finci* the Court observed that when the impugned constitutional provisions were put in place a very fragile ceasefire was in effect on the ground and that the provisions were designed to end a brutal conflict marked by genocide and “ethnic cleansing” (see *ibid.*, § 45). The nature of the conflict was such that the approval of the “constituent peoples” was necessary to ensure peace (*ibid.*). However, now, more than eighteen years after the end of the tragic conflict, there could no longer be any reason for the maintenance of the contested constitutional provisions. The Court expects that democratic arrangements will be made without further delay. In view of the need to ensure effective political democracy, the Court considers that the time has come for a political system which will provide every citizen of Bosnia and Herzegovina with the right to stand for elections to the Presidency and the House of Peoples of Bosnia and Herzegovina without discrimination based on ethnic affiliation

<sup>50</sup> *Zornić v. Bosnia and Herzegovina*, n. 3681/06, §43, ECHR 2014.

and without granting special rights for constituent people to the exclusion of minorities or citizens of Bosnia and Herzegovina.

Em *YATAMA v Nicaragua*, também é ressaltada a necessidade de ações do Estado para efetivação do direito à participação política. Esse direito é tratado não apenas como uma liberdade política, uma obrigação de não intervenção do Estado na esfera particular, mas como um direito a prestações positivas do Estado<sup>51</sup>:

201. A Corte entende que, de acordo com os artigos 23, 24, 1.1 e 2 da Convenção, o Estado tem a obrigação de garantir o gozo dos direitos políticos, o que implica que a regulamentação do exercício destes direitos e sua aplicação sejam conformes ao princípio de igualdade e não discriminação, e devem ser adotadas as medidas necessárias para garantir seu pleno exercício. Esta obrigação de garantir não se cumpre com a simples emissão de uma norma que reconheça formalmente estes direitos, mas requer que o Estado adote as medidas necessárias para garantir seu pleno exercício, considerando a situação de debilidade ou desamparo em que se encontram os integrantes de certos setores ou grupos sociais.

De igual modo, as determinações da CIDH ao final do julgamento reconhecem o caráter programático do direito à participação política, ao relacioná-lo à obrigação do Estado de promover as condições ótimas para a participação política dos povos indígenas e de minorias étnicas<sup>52</sup>:

11. O Estado deve reformar a regulamentação dos requisitos dispostos na Lei Eleitoral N° 331 de 2000 declarados violatórios da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e adotar, em um prazo razoável, as medidas necessárias para que os membros das comunidades indígenas e étnicas possam participar nos processos eleitorais de forma efetiva e levando em conta suas tradições, usos e costumes, nos termos do parágrafo 259 da presente Sentença.

Em nenhuma das decisões analisadas, a dimensão programática do direito à participação política foi obstáculo à sua autoaplicação. Tanto em *YATAMA v. Nicaragua* quanto em *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, as tensões étnicas existentes dentro do território nacional não foram aceitas como justificativa dos Estados à recusa ou ao atraso em sua efetivação plena. O posicionamento da CIDH e da ECHR demonstrou que o direito à participação política de minorias étnicas em bases não discriminatórias é prontamente justiciável.

<sup>51</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §201.

<sup>52</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §11.

Em *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, o governo Bósnio alegou que a preservação da paz era a finalidade legítima perseguida pela Constituição daquele Estado, que justificaria as medidas discriminatórias. A Corte de Estrasburgo considerou que a necessidade de restauração da paz, embora fosse um fim legítimo no momento do Acordo de Paz de Dayton, havia ficado para trás.

A evolução do sistema político e da sociedade empurraram o sistema de partilha étnica do poder para a obsolescência. Esse argumento utilizado pela ECHR denota a compreensão de que a obrigação que o direito à participação nos processos de tomada de decisão coletiva estabelece para o sistema político se transforma junto com o contexto social e político, reformulando progressivamente o conteúdo desse direito.

A necessidade de uma reformulação evolutiva do conteúdo do direito à participação também foi bastante ressaltada no voto concordante do juiz Diego García-Sayán, no caso *YATAMA v. Nicaragua*<sup>53</sup>:

A evolução das últimas décadas desenvolveu substantivamente o conceito do direito à participação na direção dos assuntos públicos que a estas alturas é um referente que inclui um espectro muito amplo de ingredientes, que pode ir desde o direito a promover a revogação do mandato de autoridades eleitas, fiscalizar a gestão pública, ter acesso à informação pública, apresentar iniciativas, expressar opiniões, etc. Com efeito, a conceptualização ampla e geral do direito a “participar na direção dos assuntos públicos”, tal como se encontra literalmente expresso na Convenção, foi aperfeiçoada e ampliada.

A teoria do construtivismo da representação política enfatiza a dinâmica contextual de produzir relações de representação, ressaltando sua variabilidade em diversas formas de expressão e espaços (SAWARD, 2016, p. 247). A igualdade é um valor fundamental para a democracia e para a representação democrática. Seu significado é esclarecido por meio de sua institucionalização e de sua colocação em prática, vis a vis determinado contexto político. Assim, o conteúdo específico desse princípio e a justificação para sua definição dependem da interpretação de sua promulgação (*enactment*) (SAWARD, 2016, p. 248).

A força normativa do princípio da igualdade depende da concretização de seu significado por meio da invocação ou da institucionalização desse princípio em práticas políticas e de governança. Ao olhar para as decisões da European Court of Human Rights e da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o direito à representação política, buscou-se acessar essa concretização do princípio da igualdade aplicado à

<sup>53</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, voto concordante do juiz Diego García-Sayán, § 13.

representação política em contextos de exclusão de uma minoria étnica do sistema político.

Uma das formas de institucionalização do princípio da igualdade política é o direito ao voto formalmente igual em eleições pautadas pelo sufrágio universal. Embora o direito ao voto simbolize a igualdade de status de cidadania, a despeito das condições econômicas e sociais do indivíduo, votos iguais não garantem igual influência no processo de tomada de decisão coletiva, que varia de acordo com as características dos sistemas eleitorais. A igualdade formal do voto certamente não garante que desigualdades socioeconômicas maiores e mais profundas na sociedade serão abordadas de forma eficaz por líderes políticos eleitos, ou que essas desigualdades não terão impacto sobre quem votará (SAWARD, 2016, p. 249).

Em *YATAMA v Nicaragua*, o juiz Diego García-Sayán considerou que a evolução dos processos políticos, sociais e jurídicos vividos na região aperfeiçoou as características fundamentais que os processos eleitorais devem apresentar. O amadurecimento e as variações dos processos políticos demonstraram que o componente do “sufrágio universal e igual e por voto secreto” era essencial, mas insuficiente para garantir “a livre expressão da vontade dos eleitores”, uma vez que a realidade mostrava “muitas e distintas ameaças e dificuldades” à sua concretização. O direito ao sufrágio universal e igual por voto secreto é complementado por outro componente do direito à participação política: o direito à representação política<sup>54</sup>.

Ainda que García-Sayán reconheça que o direito ao sufrágio ativo é apenas parte do problema de inclusão política, a ênfase a outras formas de participação na esfera estatal, ou que enfoquem a relação entre os indivíduos e os Estados, demonstra que as instâncias de representação não-eleitoral informais e extraestatais não estão incluídas na concepção de representação política da Corte. A mesma característica pode ser observada na estipulação de medidas de reparação pela CIDH:

259. O Estado deve reformar a regulamentação dos requisitos dispostos na Lei Eleitoral N° 331 de 2000 declarados violadores da Convenção (pars. 214, 218 a 221 e 223 supra) e **adotar, em um prazo razoável, as medidas necessárias para que os integrantes das comunidades indígenas e étnicas possam participar nos processos eleitorais de forma efetiva** e levando em conta suas tradições, usos e costumes, no contexto da sociedade democrática.

Apesar de suas propriedades favoráveis à igualdade, as eleições podem servir para restringir o caráter e a variedade de recursos representativos, perspectivas e

<sup>54</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, voto concordante do juiz Diego García-Sayán, § 14.

vozes de maneiras nocivas à democracia. As exclusões históricas e contemporâneas de grupos minoritários são exemplos disso. As exclusões podem ser formais, como a exclusão dos negros estadunidenses antes da legislação de direitos de voto promulgada nos anos 60; mas podem, também, ser mais informais e sutis - por exemplo, diferentes taxas de votação conforme a classe e a idade dos votantes, assentos “seguros” ou uma nítida ausência de representação descritiva. Essas exclusões podem, por vezes, ser resolvidas por meio de melhores sistemas ou mecanismos eleitorais (SAWARD, 2016, p. 250).

Nas decisões analisadas, a exclusão política dos povos originários da Região Autônoma do Atlântico Norte na Nicarágua era sutil, indireta e sustentada pelo recurso às fraudes eleitorais, à manutenção das desigualdades sociais, que restringiam o acesso dos indígenas aos cargos eletivos. Por sua vez, a discriminação observada a partir da Constituição da Bósnia e Herzegovina era formal, excluindo aprioristicamente *bosniaks* da *Republika Srpska* (Pilav) e membros de outras etnias (Sejdić e Finci) do processo eleitoral para a *House of Peoples* e para a Presidência.

A presença da igualdade ou de outros valores essenciais à democracia pode ser melhor avaliada a partir do ponto de vista das margens da sociedade, em que é possível distinguir entre aqueles cuja subjetividade básica é reconhecida em determinado contexto e aqueles a quem ela é negada (SAWARD, 2016, p. 252). A subjetividade é um nível elementar de reconhecimento do pertencimento à comunidade e pode ser pré-requisito até mesmo para acessar as posições de desigualdade do sistema político. A interseccionalidade funciona como uma lente para observação da complexidade do sistema político, que torna capaz a apreensão das perspectivas marginais por ele desconsideradas.

Partindo da noção de “distribuição do sensível” de Jacques Rancière, Saward afirma que existe um nível de desigualdade fundacional que mesmo regimes pluralistas abertos a diversos modos de representação informal não conseguem acessar (SAWARD, 2016, p. 252). Rancière descreve uma forma de distribuição de partes e posições na sociedade que é anterior à participação no governo, a saber, “a distribuição que determina aqueles que têm uma parte no governo”, cujo resultado determina quem integra a comunidade dos cidadãos (RANCIÈRE, 2004, p. 13).

A própria inclusão na comunidade política depende da visibilidade de perspectivas e demandas. Desse modo, alguns que estão situados às margens ou além delas sequer são considerados pelo sistema político. Essas pessoas, cuja invisibilização extrema lhes nega influência na tomada de decisão coletiva, são relegadas a tomar “parte de nenhuma parte” (RANCIÈRE, 1999, p. 9).

Nesse sentido, Saward argumenta que reivindicações de representação não eletivas (geralmente oriundas de fora do Estado, “de baixo para cima” e direcionadas a transmitir um senso de autenticidade) têm potencial para conferir visibilidade política a uma série de desigualdades. Ele associa melhoras peculiares em prol da igualdade política a reivindicações de representação não eleitorais (SAWARD, 2016, p. 254).

O critério democrático para que os resultados políticos sejam legítimos é que eles sejam escolhidos pelo círculo relevante das pessoas representadas. Oferecer essa resposta não implica, por exemplo, a correção dos resultados medidos em relação a algum padrão independente de justiça social, nem oferece uma defesa filosófica da democracia ou de sua justificação, mas é, simplesmente, apontar a característica central da democracia entendida como “governo do povo” (SAWARD, 2016, p. 255).

A legitimação democrática da representação diz respeito à aceitação contínua de reivindicações representativas por grupos constituintes apropriados específicos sob certas condições. O consentimento das audiências relevantes deve ser dado intencional e voluntariamente, sem ameaças de violência e sem a imposição de ônus desproporcionais. Todavia, existem diversas formas de consentir, além da autorização eleitoral.

Em um contexto democrático, Saward afirma que a preocupação com as condições de aceitação das reivindicações de representação é ampliada. O autor elenca quatro condições positivas para essa aceitação: pluralidade de locais, momentos e oportunidades para a reivindicação e aceitação da representação; igualdade de acesso não coagido aos recursos para elaboração de reivindicações representativas; variabilidade da natureza e das bases das reivindicações; e reflexividade, entendida como a capacidade de gerar contestação e responsividade dos reivindicantes aos constituintes da representação. Além deles, há um critério negativo, qual seja, a ausência de extrema marginalização que efetivamente exclua alguns grupos das vias formais e informais da representação (SAWARD, 2016, p. 256).

Embora Saward enfatize a importância das condições de aceitação das reivindicações para a representação não-eleitoral, como o próprio autor reconhece, a igualdade formal do momento eleitoral é insuficiente para garantir a legitimidade democrática da representação. Desse modo, os parâmetros acima elencados são aplicáveis também à autorização eleitoral como forma de aceitação de reivindicações de representação.

Perspectivas de menos legitimação democrática de um sistema de representação estariam associadas à dominância de uma determinada fonte ou tipo de reivindicação de representação, com poucas aberturas para novos tipos de reivindica-

ções originadas de interesses marginalizados e pouca oportunidade para contestação dessas reivindicações dominantes (SAWARD, 2016, p. 256). Nota-se que a imposição da forma de partido político ao YATAMA, de maneira a restringir sua atuação eleitoral e extra-eleitoral, e a exclusão apriorística de cidadãos de etnias minoritárias em unidades territoriais da Bósnia e Herzegovina da disputa por cargos representativos diminui a possibilidade de vocalização das perspectivas não dominantes.

Por outro lado, parece que apenas a CIDH interpreta a questão da exclusão de minorias étnicas como uma questão que transcende a esfera dos direitos individuais. Ao contrário da solução apresentada para o caso Bósnio, no caso *YATAMA v. Nicaragua*, a questão do déficit representacional dos povos indígenas é tratada a partir da representação política de grupos<sup>55</sup>:

215. Não existe disposição na Convenção Americana que permita sustentar que os cidadãos somente podem exercer o direito a se candidatar a um cargo eletivo através de um partido político. Não se desconhece a importância dos partidos políticos como formas de associação essenciais para o desenvolvimento e fortalecimento da democracia, mas se reconhece que há outras formas através das quais se impulsionam candidaturas para cargos de eleição popular com vistas à realização de fins comuns, quando isso é pertinente e inclusive necessário para favorecer ou assegurar a participação política de grupos específicos da sociedade, levando em conta suas tradições e ordenamentos especiais, cuja legitimidade foi reconhecida e inclusive se encontra sujeita à proteção explícita do Estado.[. . .]

217. A Corte considera que a participação de organizações diferentes aos partidos nos assuntos públicos, sustentadas nos termos mencionados no parágrafo anterior, é essencial para garantir a expressão política legítima e necessária quando se trate de grupos de cidadãos que de outra forma poderiam ficar excluídos dessa participação, e o que isso significa.

Mesmo assim, a compreensão da relação do caso com a representação de grupos não é unânime entre os juízes. O voto concorrente do juiz Oliver Jackman evidencia que não há um conceito de representação unívoco adotado pelos julgadores<sup>56</sup>:

Um “cidadão” – o que deve ser obviamente uma “pessoa” e não um grupo, nos termos do artigo 1.2 – tem um direito absoluto “de votar e ser eleito” em eleições democráticas, tal como o estabelece o referido artigo. Desse modo, qualquer requisito de que um “cidadão” deva ser membro de um partido político ou de qualquer outra forma de organização política para exercer tal direito viola claramente tanto o espírito como a letra da norma em questão.

<sup>55</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, §§ 215-217.

<sup>56</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, voto concordante do juiz Oliver Jackman, ponto 4.

Embora perceba a representação de grupos minoritários como aspecto relevante da questão, a CIDH deixa de endereçar o problema do déficit representacional dos povos indígenas de maneira interseccional. Mesmo que a questão não tenha sido apresentada em termos interseccionais pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a investigação mais atenta denota que o problema de exclusão política enfrentado pelos indígenas e outras minorias representadas pelo YATAMA é multidimensional.

Os entraves identificados à participação política indígena associados ao voto rural, os conflitos fundiários e étnicos presentes na Costa Atlântica nas últimas décadas e os indicadores socioeconômicos da região denotam que, além da discriminação com base étnica, incide a discriminação socioespacial.

Há indícios da interseccionalidade da exclusão política dos indígenas nicaraguenses na decisão da Corte. Em especial, a nota de rodapé n. 166 da decisão da CIDH evidencia que o problema em *YATAMA v Nicaragua* envolvia, também, discriminação socioespacial. Além de pertencerem a etnias desvantajadas, os membros da organização, em sua maioria, residem nas regiões mais pobres e menos assistidas pelo governo do país<sup>57</sup>:

Desenvolvimento humano na Costa do Caribe da Nicarágua. Relatório realizado pelo Programa Nacional de Assessoria para a Formulação de Políticas com apoio do Conselho Nacional de Planejamento Econômico Social (CONPES). Neste estudo se afirma que: segundo o Instituto Nacional de Estatísticas e Censos da Nicarágua (INEC) “entre os 25 municípios mais pobres da Nicarágua, 12 correspondem a municípios das Regiões Autônomas”; “[u]ma das principais brechas de equidade a destacar na Costa do Caribe é o baixo fornecimento de infraestrutura que existe nesta região do país [, o que] coloca à população em uma posição de desvantagem em relação à sua capacidade de acesso aos serviços e maiores dificuldades para o transporte e a comunicação”; e “[s]egundo dados de 1999, a Costa do Caribe, com 46% do território nacional[,] somente conta com 8,26% das vias de acesso”. Também, o perito Rodolfo Stavenhagen Gruenbaum, cujo parecer foi incorporado ao acervo probatório deste caso (par. 123 supra), indicou que “os povos da Costa Atlântica da Nicarágua [...] têm estado tradicionalmente marginalizados do poder central e vinculados a alguns interesses de tipo econômico ou internacional, mas muito conscientes de sua identidade cultural, de sua autopercepção social, ao serem grupos sociais com uma continuidade histórica, vinculação com a terra, atividades econômicas e formas de organização próprias que os têm distinguido do resto da população da Nicarágua”.

Ao tempo dos fatos analisados pela CIDH, a Costa Atlântica da Nicarágua era ocupada por uma população majoritariamente pobre, rural e desassistida. O Censo Nacional da População nicaraguense realizado em 1995 indica que as Regiões Autônomas, juntas, constituíam a segunda área mais populosa da Nicarágua, com 10,7% da

<sup>57</sup> Corte IDH, caso *Yatama vs. Nicaragua*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127, nota 166.

população total do país, perdendo apenas para a capital Manágua (25,0%). Do total, 33,3% da população da Costa Atlântica residia em áreas urbanas, enquanto 66,7% estava localizada em áreas rurais (NICARÁGUA. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, 1995).

Nas duas regiões autônomas, 43,0% da população acima de 10 anos era analfabeta, com índices maiores nas zonas rurais, onde esse percentual subia para 55,0%, contra uma média nacional de 24,5% de taxa de analfabetismo. Além disso, entre 73,6% e 75,0% da população da Costa do Caribe da Nicarágua vivia na pobreza e extrema pobreza. A maioria dos trabalhadores empregados comprometiam mais de 80,0% de sua renda com a compra de alimentos (FUNDACIÓN PARA LA AUTONOMÍA Y DESARROLLO DE LA COSTA ATLÁNTICA DE NICARAGUA - FADCANIC, 2018).

Portanto, a exclusão política enfrentada pelo YATAMA não se resume a critérios de discriminação com base étnica. O fato de sua base política estar localizada na região mais pobre do país, predominantemente rural e desassistida pelas políticas públicas nacionais, recrudescer a desvantagem dos membros desse grupo em relação aos demais concorrentes eleitorais, inclusive outros partidos étnicos de regiões mais abastadas do país. Certamente, partidos regionais sediados em outras localidades tiveram menos dificuldades para adimplir os requisitos que a Lei eleitoral n.º 331 de 2000 impunha para o reconhecimento de sua personalidade jurídica.

A discriminação contra o YATAMA é multidimensional. A desvantagem dos membros da organização indígena é estruturada tanto a partir de critérios étnicos, quanto de critérios socioespaciais. Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos humanos deixou de enfrentar a problemática dos entraves à participação política dos membros do YATAMA relacionada à segregação das Regiões Autônomas do Atlântico.

Por sua vez, a ECHR reconhece a característica interseccional da questão da exclusão política em *Pilav v. Bosnia and Herzegovina*<sup>58</sup>:

48. The present applicant, although he belongs to one of the “constituent peoples”, is excluded from election to the Presidency as a result of the impugned residence requirement. Notwithstanding the differences with *Sejdić and Finci*, **the Court considers that this exclusion is based on a combination of ethnic origin and place of residence, both serving grounds of distinction falling within the scope of Article 1 of Protocol No. 12** (see, *mutatis mutandis*, *Carson and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 42184/05, §§ 70 and 71, ECHR 2010), and as such amounts to a discriminatory treatment in breach of Article 1 of Protocol No. 12.

<sup>58</sup> *Pilav v. Bosnia and Herzegovina* [Section V], n. 41939/07, §48, ECHR 2016.

A ECHR identificou que a exclusão política de Ilijaz Pilav é resultante da combinação da sua origem étnica com o seu local de residência. O fato de o requerente ser *bosniak* ou o fato de residir na *Republika Srpska* isoladamente não explicam o fenômeno discriminatório. Quando se atenta para a multidimensionalidade tanto do problema, quanto da identidade do aplicante, delineia-se a violação ao seu direito à participação.

Cabe lembrar que Ilijaz Pilav é um médico que trabalhava e residia em *Srebrenica* em 1995, cidade de maioria muçulmana localizada no atual território da *Republika Srpska*. Pilav presenciou a morte de diversos amigos e familiares no massacre de *Srebrenica*. Seu ativismo político é fortemente influenciado pelos esforços para que o genocídio não se repita (REMEMBERING SREBRENICA, 13.04.2018):

Ilijaz unexpectedly brings up his two older brothers. He has not spoken of his family before. The eldest, ten years his senior, was part of his extraction unit. “The plan had been to head to the woods, but he was obviously shaken by the state of chaos and lack of organisation. You cannot imagine the sense of hopelessness at that point. He looked at me at the crossroads between the woods and the UN base and said: ‘now what?’ I didn’t have the strength to go through everything with him again, and tell him everything we were supposed to do.”

Ilijaz stops. There are few things as heartbreaking as seeing a strong, brave man brought to silent tears. And his silence fills the room. In that thirty seconds it’s clear that Ilijaz is a broken man. That the strength he carries is due to the weight of responsibility and guilt he feels.

“I just looked numbly at him. I don’t know how long. And in that moment he said he was going to Potočari. I didn’t even try stopping him. I couldn’t imagine what we’d face going up the hills. But I didn’t believe we’d be protected by the UN. I honestly can’t remember who said this, or if even a single word was uttered by anyone at that moment, but I remember it being said: ‘it’s probably better we both go our separate ways. Maybe it increases the chances of one of us surviving.’ He was shot near Zvornik and I survived.”

Embora consiga diagnosticar o problema interseccional, a Corte de Estrasburgo deixa de apresentar uma solução que considere os múltiplos sistemas de opressão envolvidos, pois reitera o mesmo argumento antidiscriminação que formulara em *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*.

Um argumento consequente com a identificação da multidimensionalidade do problema enfrentaria também a divisão de poder entre as Entidades subnacionais prevista na Constituição Bósnia. Embora componham a maioria étnica na Federação Bósnia, os *bosniaks* constituem uma minoria na *Republika Srpska*, marcada por um passado de perseguições étnicas e genocídio.

Os mecanismos de divisão do poder entre as etnias na Bósnia e Herzegovina procuram apenas espelhar o frágil equilíbrio conseguido no pós-guerra. Desse modo, eles mimetizam as estruturas de dominação e as relações de privilégio e desvantagem estabelecidas entre as pessoas das principais etnias. Como foi argumentado ao longo do trabalho, a matriz de dominação possui tanto uma dimensão histórica, quanto uma dimensão geográfica de configuração do poder e do privilégio social.

A negação do direito à participação política a Ilijaz Pilav demonstra o aspecto relacional da subinclusão. O Estado bósnio afirma que se Pilav residisse na Federação Bósnia, não haveria restrições ao seu sufrágio passivo. Dessa maneira, condiciona a inclusão de um membro de uma etnia minoritária à saída daquele território, que fora historicamente ocupado por ele e por seus ascendentes. A inclusão ou exclusão política de Pilav dependeria do seu código postal. As posições de privilégio e desvantagem na Bósnia e Herzegovina configuram-se de acordo com a localidade em que se reside.

O *design* institucional do país parte da premissa de que o poder é um recurso de propriedade de alguns grupos, que precisa ser partilhado, de maneira a alcançar determinado equilíbrio e garantir a estabilidade e a paz. Essa premissa oculta da constituição do Estado bósnio negligencia a potencialidade produtiva e dinâmica da representação política, capaz de reconfigurar a matriz social, influenciando as relações de privilégio e desvantagem estabelecidas entre os membros das diversas etnias, quiçá produzindo uma organização política mais estável.

Ao cristalizar uma partilha dos cargos representativos na *House of Peoples* e na Presidência, a Constituição dificulta a possibilidade de mudança nas relações de poder e relega os grupos subalternos, sejam “outros povos”, sejam os *bosniaks* na *Republika Srpska*, a uma cidadania de segunda classe. A intervenção da Corte de Estrasburgo deveria levar em consideração esse duplo aspecto da exclusão política apresentado por Pilav em sua demanda. Embora tenha reconhecido a sua dupla vulneração, não propôs uma medida antidiscriminatória que considerasse, também, o aspecto geográfico da divisão do poder.

## 5 Conclusões

O sentido da cidadania e do direito à participação política que a compõe é a inclusão (MARSHALL, 2002) (*Pilav v. Bosnia and Herzegovina*<sup>1</sup>). A norma que positiva o direito à participação política tem dois aspectos: um de status negativo e outro de status positivo, que demanda a ação estatal de caráter programático. Esse direito à participação política não se circunscreve à esfera estatal, muito menos ao aspecto eleitoral, malgrado os documentos internacionais de proteção dos direitos humanos confirmam ênfase a esse aspecto.

Um dos desdobramentos da participação política na arena estatal é o direito à representação política. Todos têm o direito a influenciar e a ter sua perspectiva considerada no processo de tomada de decisões coletivas que lhes vinculem (YOUNG, 1990, p. 191). Em certas circunstâncias, a efetivação desse direito exige mecanismos de representação especial para grupos desvantajados.

A representação especial adjudicada a esses grupos desfavorecidos tem o condão de reconfigurar as relações de privilégio e desvantagem que estruturam sua subalternidade (CELIS; SEVERS; ERZEEL, 2016). Para tanto, é indispensável que as desigualdades representacionais sejam observadas por uma lente interseccional, bem como que os mecanismos de inclusão política também sejam sensíveis a essa perspectiva.

Os casos observados demonstram que o direito à participação política de minorias previsto em diversos instrumentos de garantia dos direitos humanos possui justiciabilidade perante os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos analisados. As Cortes Interamericana e Europeia reconheceram a dimensão programática do direito à participação política, cuja efetivação compele o Estado a adotar uma agenda programática de ações com vistas à garantia das condições ótimas para a participação política (STEINER, 1988).

A necessidade de garantir representação especial para grupos desvantajados foi expressamente reconhecida na decisão de *YATAMA v Nicaragua*. Em *Pilav v. Bosnia and Herzegovina*, a decisão esboçou um diagnóstico interseccional para o problema da exclusão política, mais especificamente da desigualdade representacional.

<sup>1</sup> *Pilav v. Bosnia and Herzegovina* [Section V], n. 41939/07, §28, ECHR 2016.

Embora as Cortes regionais de Direitos Humanos tenham sido capazes de reconhecer a dimensão programática do direito à participação política, não contemplaram a dimensão construtiva do processo de representação política. Ao considerarem que os interesses de representantes e representados seriam pré-existentes ao processo de representação, as Cortes limitaram sua análise a apenas parte do problema.

A exclusão de minorias étnicas das instituições estatais de representação política obsta a vocalização de suas perspectivas na arena pública de deliberação. Como foi visto, as perspectivas sociais possuem papel de influência sobre a formação de interesses e opiniões. Desse modo, a própria constituição dos interesses do grupo sub-representado no processo representativo seria prejudicada, por restringir o alcance de suas perspectivas no debate público. O déficit representacional de um grupo minoritário diminui sua capacidade de estabelecer uma agenda pública de reivindicações de direitos perante as instituições do Estado.

Por outro lado, a notável ênfase da compreensão das Cortes sobre a representação política à arena eleitoral obnubila uma face do problema. A compreensão do fenômeno representativo apenas como um produto eleitoral limita o potencial de atribuição de visibilidade a desigualdades e vocalização de outras perspectivas pela representação não eleitoral. Tanto o YATAMA quanto os requerentes Pilav, Sejdic e Finci desempenham papéis de representação de membros de suas minorias, independentemente de autorização eleitoral. A garantia de seu direito à representação política eleitoral teria o condão de conectar as demandas, interesses e perspectivas dos membros dos grupos excluídos da política, vocalizadas em sede não eleitoral, geralmente não estatal, com a esfera de debate público travado dentro das instituições estatais.

Ao ignorar a relação entre as instâncias eleitorais e não eleitorais de representação, a compreensão das Cortes acerca da representação política limita a justiciabilidade do direito à participação, circunscrevendo-o à autorização eleitoral como fonte de legitimidade. Por conseguinte, formas de representação cuja legitimidade democrática reside na autenticidade são omitidas da análise. Mesmo que identifiquem o problema da exclusão de determinados grupos da representação política, as Cortes o fazem apenas em relação às vias formais de representação. Assim, deixam de notar a limitação à participação política dos membros de minorias étnicas da Bósnia e Herzegovina e dos povos originários filiados ao YATAMA em mecanismos informais de representação.

No entanto, essa limitação cognitiva acerca da representação talvez denote um dos limites da judicialização do direito à participação política. Antes disso, a juridificação desse direito humano aparenta olvidar o aspecto construtivo e dinâmico da

representação. Para ser fiel à metáfora de Pitkin, o discurso jurídico parece tirar uma fotografia da representação política, para retratá-la em decisões judiciais e tratados internacionais, diminuindo a complexidade do sistema político com vistas a produzir uma decisão com base em uma norma jurídica geral.

Das decisões analisadas, apenas o Tribunal de Estrasburgo foi apto a identificar a multidimensionalidade da exclusão política de grupos minoritários em *Pilav v. Bosnia and Herzegovina*, mas ambas falharam em conferir um tratamento interseccional ao problema. Não basta, no entanto, identificar a interseccionalidade da discriminação: a consequência do diagnóstico do problema interseccional seria a proposição de uma solução consentânea, que considerasse a mesma multidimensionalidade nas medidas de inclusão.

Seja por determinação judicial, seja por elaboração de políticas afirmativas, o problema da exclusão de minorias nacionais da participação política continua a ser tratado por abordagens unidimensionais. A ausência de mecanismos de inclusão política que levem em conta a complexidade inerente à incidência de múltiplos critérios de discriminação contribui para a permanência da situação de falta de inclusão plena dos grupos desvantajados na comunidade política.

A ideia defendida por Ilijaz Pilav em suas alegações de que seria um “cidadão de segunda classe” ecoa esse problema. O subincluído ou o subcidadão é alijado da participação na elaboração das normas que lhe vinculam, o que provoca um déficit tanto na legitimidade do sistema democrático, quanto na efetivação do direito à igualdade e não discriminação.

Mesmo que sejam contemplados com direitos civis e sociais (o que, às vezes, acontece), as pessoas que integram esses grupos continuarão alijadas da cidadania plena, até que seja feita sua inclusão na comunidade política, por meio da garantia dos direitos de ter voz na tomada de decisão estatal e de autogovernarem-se por meio das próprias instituições (WHEATLEY, 2002, p. 5).

Essas pessoas pertencem a um não-lugar, onde é negado o “direito a ter direitos”. São estrangeiras dentro do próprio país, pois, enquanto contem com os direitos de nacionalidade de determinado Estado, não podem participar efetivamente da condução dos negócios públicos, influenciando o processo de tomada de decisões coletivas, que lhes vincularão independentemente de terem ou não voz nesse processo.

O status de *outsider within* é conferido pela sociologia feminista negra à realidade das mulheres afroamericanas, por serem estas marginalizadas nos sistemas

sociais, apresentando uma perspectiva híbrida - ao mesmo tempo, “de dentro” (*insider*) e “de fora” (*outsider*). Esse status também serve para descrever a experiência dos grupos em desvantagem que não estão plenamente incluídos como membros da comunidade política, ainda que gozem dos benefícios dos direitos civis e sociais.

Patricia Hill Collins destaca que as mulheres negras não são os únicos *outsiders within* da sociologia. A autora afirma que membros de vários grupos podem aprender com as experiências das mulheres negras como *outsiders within*, inclusive outras minorias étnicas. Em síntese, “todos os indivíduos que, mesmo tendo vindo de um estrato social que lhes concedeu os benefícios do *insiderism*, nunca se sentiram confortáveis com as suas suposições não questionadas” (COLLINS, 1986, p. 29).

Collins ressalta o aspecto positivo do status de *outsider within*, salientando que ele envolve a marginalização, mas também possui um potencial enriquecedor do discurso sociológico. Trazer os pontos de vista dos grupos que compartilham do status de *outsider within* para o centro da análise pode revelar aspectos da realidade obscurecidos pelas abordagens ortodoxas (COLLINS, 1986, p. 15).

Nesse sentido, a inclusão dos *outsiders within* no sistema político incorpora diferentes perspectivas sociais antes desconsideradas, enriquecendo o debate público e trazendo questionamentos e soluções antes desconsideradas. A pluralização das perspectivas sociais envolvidas no debate dos assuntos públicos tem o potencial de trazer melhores resultados para os processos de tomada de decisão coletiva.

A participação política é, portanto, um direito humano a ser garantido para minorias étnicas por questão de justiça e equidade. Por defluir do direito ao autogoverno, a participação política é quintessência de uma ordem pluralista de direitos humanos e de um regime democrático. Além disso, trata-se de um direito cuja efetivação promove a segurança e a estabilidade da organização política. Por derradeiro, a participação política de minorias aumenta a qualidade do regime democrático, por levar em consideração e permitir a influência das perspectivas sociais de pessoas dos mais diversos grupos no processo de tomada de decisão pública. Embora não seja possível estabelecer uma correlação de garantia, a participação ampla certamente potencializa a consecução de resultados mais justos e eficientes do processo político.

## Referências

ALMEIDA, Débora Cristina Resende de. POLITICAL REPRESENTATION: THE CONSTRUCTIVIST TURN AND THE PARADOX BETWEEN CREATION AND AUTONOMY. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, SciELO Brasil, v. 33, n. 97, 2018. Citado 3 vezes nas páginas 42, 44 e 45.

ALMEIDA, Debora Rezende de. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. *Opinião Pública*, SciELO Brasil, v. 20, n. 1, p. 96 – 117, 2014. Citado na página 50.

ARENDT, Hannah. *The origins of totalitarianism*. [S.l.]: Houghton Mifflin Harcourt, 1973. v. 244. Citado na página 24.

ARISTÓTELES. *A política*. 2. ed. [S.l.]: Martins Fontes, 2006. Citado na página 21.

ASSIS, Mariana Prandini.; SEABRA, Joana Emmerick. Transformando desde as margens: Uma proposta de mapeamento do pensamento social crítico feminista latino-americano. *Revista Direito e Práxis UERJ*, v. 7, n. 13, 2016. Citado na página 69.

BACK, Charlott. Os direitos políticos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos após a Carta Democrática de 2001. *Ballot*, v. 2, n. 1, p. 158 – 184, janeiro/abril 2016. Citado 2 vezes nas páginas 79 e 80.

BAMBARA, Toni Cade. *The black woman: An anthology*. [S.l.]: New American Library New York, 1970. Citado na página 62.

BARBER, Benjamin. *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. [S.l.]: University of California Press, 2003. Citado na página 9.

BEAL, Frances M.. Double jeopardy: To be Black and female. *Meridians*, JSTOR, v. 8, n. 2, p. 166 – 176, 2008. Citado na página 63.

BELL, Jared O.. Dayton and the Political Rights of Minorities: Considering Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina after the Acceptance of its Membership Application to the European Union. *JEMIE*, HeinOnline, v. 17, 2018. Citado na página 108.

BENHABIB, Seyla. *Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political*. [S.l.]: Princeton University Press, 1996. Citado 2 vezes nas páginas 9 e 10.

BENHABIB, Seyla. *The rights of others: Aliens, residents, and citizens*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2004. v. 5. Citado 3 vezes nas páginas 18, 33 e 35.

BENHABIB, Seyla. *Dignity in adversity: Human rights in turbulent times*. Cambridge: Polity Press, 2011. Citado 2 vezes nas páginas 31 e 32.

BENHABIB, Seyla. Is there a human right to democracy? Beyond interventionism and indifference. In: BENHABIB, Seyla. (ed.). *Philosophical Dimensions of Human Rights*. Dordrecht: Springer, 2012. cap. 10, p. 191 – 213. Citado 6 vezes nas páginas 28, 29, 30, 31, 32 e 33.

- CARDOSO, Cláudia Pons. Amefricanizando o feminismo: o pensamento de Lélia Gonzalez. *Estudos Feministas*, JSTOR, v. 22, n. 3, p. 965 – 986, 2014. Citado 2 vezes nas páginas 70 e 71.
- CARDOSO, Cláudia Pons. Feminisms from the perspective of Afro-Brazilian women. *Meridians*, JSTOR, v. 14, n. 1, p. 1 – 29, 2016. Citado na página 72.
- CARVALHO, José Murilo De. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Citado na página 23.
- CELIS, Karen.; CHILDS, Sarah. The substantive representation of women: What to do with conservative claims? *Political Studies*, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 60, n. 1, p. 213 – 225, 2012a. Citado na página 17.
- CELIS, Karen.; CHILDS, Sarah. The Substantive Representation of Women: What to Do with Conservative Claims? v. 60, n. 1, 2012b. Citado na página 51.
- CELIS, Karen.; SEVERS, Eline.; ERZEEL, Silvia. Power, privilege and disadvantage: Intersectionality theory and political representation. *Politics*, SAGE Publications Sage UK: London, England, v. 36, n. 4, p. 346 – 354, 2016. Citado 5 vezes nas páginas 74, 75, 76, 77 e 121.
- COHEN, Joshua. Minimalism about human rights: The most we can hope for? *Journal of political philosophy*, Wiley Online Library, v. 12, n. 2, p. 190 – 213, 2004. Citado 2 vezes nas páginas 28 e 30.
- COHEN, Joshua. Is there a human right to democracy? *The egalitarian conscience: Essays in honour of GA Cohen*, Oxford University Press Oxford, p. 226 – 250, 2006. Citado 4 vezes nas páginas 28, 29, 30 e 31.
- COLLECTIVE, Combahee River. 'A Black Feminist Statement'. [S.l.: s.n.], 1977. Citado 2 vezes nas páginas 63 e 64.
- COLLINS, Patricia Hill. Learning from the outsider within: The sociological significance of Black feminist thought. *Social problems*, Oxford University Press, v. 33, n. 6, p. s14 – s32, 1986. Citado na página 124.
- COLLINS, Patricia Hill. *Black feminist thought: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*. [S.l.]: Routledge, 2002. Citado 5 vezes nas páginas 55, 57, 58, 64 e 75.
- COLLINS, Patricia Hill. Intersectionality's definitional dilemmas. *Annual Review of Sociology*, Annual Reviews, v. 41, p. 1 – 20, 2015. Citado 2 vezes nas páginas 54 e 57.
- COLLINS, Patricia Hill.; BILGE, Sirma. *Intersectionality*. [S.l.]: John Wiley & Sons, 2016. Citado 6 vezes nas páginas 54, 62, 63, 64, 65 e 68.
- COLLINS, Patricia Hill.; CHEPP, Valerie.; WELDON laurel. *Oxford Handbook of Gender and Politics*. 2013. Citado 2 vezes nas páginas 55 e 56.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua*. [S.l.], 2018. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Nicaragua2018-es.pdf>>. Acesso em: 9.2.2019. Citado na página 94.

- CRENSHAW, Kimberlé Williams. Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *U. Chi. Legal F.*, HeinOnline, 1989. Citado 4 vezes nas páginas 62, 65, 66 e 67.
- CRENSHAW, Kimberle Williams. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. *Stanford Law Review*, v. 43, n. 6, 1991. Citado na página 62.
- CRENSHAW, Kimberlé Williams. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Estudos feministas*, v. 10, n. 1, 2002. Citado 2 vezes nas páginas 67 e 68.
- CRENSHAW, Kimberlé Williams. Beyond racism and misogyny: Black feminism and 2 Live Crew. In: CRENSHAW, Kimberlé Williams. (ed.). *Words that wound*. Routledge, 2018. p. 111 – 132. Disponível em: <<https://content.taylorfrancis.com/books/e/download?dac=C2017-0-69126-6&isbn=9780429502941&doi=10.4324/9780429502941-5&format=pdf>>. Acesso em: 14/11/2018. Citado na página 68.
- CRENSHAW, Kimlberlé Williams. A Interseccionalidade na Discriminação de Raça e Gênero. *Relações raciais*, setembro 2012. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/wpcontent/uploads/2012/09/Kimberle-Crenshaw.pdf>>. Citado na página 66.
- CROZIER, Michel.; HUNTINGTON, Samuel.; WATANUKI, Joji. *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. [S.I.]: New York University Press New York, 1975. Citado na página 11.
- DAVIS, Kathy. Intersectionality as buzzword: A sociology of science perspective on what makes a feminist theory successful. *Feminist theory*, Sage Publications Sage UK: London, England, v. 9, n. 1, p. 67 – 85, 2008. Citado 5 vezes nas páginas 54, 55, 59, 60 e 61.
- DISCH, Lisa. Toward a mobilization conception of democratic representation. *American political science review*, Cambridge University Press, v. 105, n. 1, p. 100 – 114, 2011. Citado na página 44.
- DISCH, Lisa. The Constructivist Turn in Democratic Representation: A Normative Dead End? *Constellations*, Wiley Online Library, v. 22, n. 4, p. 487 – 499, 2015a. Citado na página 20.
- DISCH, Lisa. The Constructivist Turn in Democratic Representation: A Normative Dead End? *Constellations*, Wiley Online Library, v. 22, n. 4, p. 487 – 499, 2015b. Citado na página 44.
- DOVI, Suzanne. *The good representative*. [S.I.]: John Wiley & Sons, 2012. v. 8. Citado na página 47.
- ERZEEL, Silvia.; MÜGGE, Liza. *Introduction: Intersectionality in European political science research*. [S.I.]: SAGE Publications Sage UK: London, England, 2016. Citado na página 73.
- EUROPEAN COMISSION. Bosnia and Herzegovina 2018 Report. *2018 Communication on EU Enlargement Policy*, Strasbourg, 2018. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf>>. Acesso em: 9.2.2019. Citado na página 109.

FELIPE MIGUEL, Luis. *Democracia e representação: territórios em disputa*. [S.l.]: Editora Unesp, 2013. Citado na página 50.

FINCHELSTEIN, Federico. Returning populism to history. *Constellations*, Wiley Online Library, v. 21, n. 4, p. 467 – 482, 2014. Citado na página 12.

FOA, Roberto Stefan.; MOUNK, Yascha. The democratic disconnect. *Journal of democracy*, Johns Hopkins University Press, v. 27, n. 3, p. 5 – 17, 2016. Citado na página 11.

FOA, Roberto Stefan.; MOUNK, Yascha. The signs of deconsolidation. *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, v. 28, n. 1, p. 5 – 15, 2017. Citado na página 10.

FOX, Gregory H.. The Right to Political Participation In International Law. *Yale Journal of International Law*, v. 17, n. 2, 1992. Citado na página 95.

FSLN con más de la mitad de cada Consejo Regional. *El Nuevo Diario*, Managua, 4.3.2014. Disponível em: <<https://www.elnuevodiario.com.ni/politica/313133-fsln-mas-mitad-cada-consejo-regional/>>. Acesso em: 09,02.2019. Citado na página 92.

FUNDACIÓN PARA LA AUTONOMÍA Y DESARROLLO DE LA COSTA ATLÁNTICA DE NICARAGUA - FADCANIC. *Regiones Autónomas de Nicaragua*. [S.l.], 2018. Disponível em: <<http://www.fadcanic.org.ni/?q=es/node/18>>. Acesso em: 9.2.2019. Citado na página 118.

GONZALEZ, Lélia. Cultura, etnicidade e trabalho: efeitos linguísticos e políticos da exploração da mulher. *Comunicação apresentada*, n. 8, 1979. Citado na página 73.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *Ciências sociais hoje*, v. 2, n. 1, p. 223 – 244, 1984. Citado na página 70.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. *Tempo Brasileiro*, v. 92, n. 93, 1988a. Citado 5 vezes nas páginas 20, 69, 71, 72 e 73.

GONZALEZ, Lélia. Por um feminismo afrolatinoamericano. *Revista Isis Internacional*, n. 8, outubro 1988b. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/271077/mod\\_resource/content/1/Por%20um%20feminismo%20Afro-latino-americano.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/271077/mod_resource/content/1/Por%20um%20feminismo%20Afro-latino-americano.pdf)>. Acesso em: 14/11/2018. Citado na página 73.

HERLIHY, Laura Hobson. Civic Rebellion Gains Momentum on Nicaraguan Caribbean Coast. *Havana Times*, 7.9.2018. Disponível em: <<https://havanatimes.org/?p=140642>>. Acesso em: 9.2.2019. Citado na página 93.

HERLIHY, Laura Hobson.; SPENCER, Brett. Indigenous Resistance in Nicaragua's Elections. *NACLA*, 2.12.2016. Disponível em: <<https://nacla.org/news/2016/12/09/indigenous-resistance-nicaragua%E2%80%99s-elections>>. Acesso em: 9.2.2019. Citado na página 93.

HOFMANN, Rainer. The framework convention for the protection of national minorities: an introduction. *The Rights of Minorities in Europe*, 2005. Citado na página 97.

- HUGHES, Melanie M.. Intersectionality, quotas, and minority women's political representation worldwide. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 105, n. 3, p. 604 – 620, 2011. Citado na página 16.
- HUMAN RIGHTS WATCH. *Bosnia: A Move to End Discrimination*. 14.11.2014. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2011/11/02/bosnia-move-end-discrimination>>. Acesso em: 9.02.2019. Citado na página 109.
- HUNTINGTON, Samuel P.. Democracy's third wave. *Journal of democracy*, Johns Hopkins University Press, v. 2, n. 2, p. 12 – 34, 1991. Citado 2 vezes nas páginas 9 e 10.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION. Women in Parliament: 20 years in review. 2015. Disponível em: <<http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP20Y-en.pdf>>. Acesso em: 9.2.2019. Citado na página 16.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Bosnia's Gordian Knot: Constitutional Reform. *Europe Briefing*, v. 68, julho 2012. Disponível em: <<https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/balkans/bosnia-and-herzegovina/bosnia-s-gordian-knot-constitutional-reform>>. Citado na página 109.
- JUKIC, Elvira M.. UK, Germany Launch Joint Initiative on Bosnia. *BalkanInsight*, 5.11.2014. Disponível em: <<https://balkaninsight.com/2014/11/05/uk-germany-propose-bosnia-s-renewed-eu-perspective/>>. Acesso em: 09.02.2019. Citado na página 109.
- KATHERINE, Weller, Marc and Nobbs,. *Political participation of minorities: a commentary on international standards and practice*. [S.l.]: Oxford University Press, USA, 2010. Citado 4 vezes nas páginas 34, 36, 38 e 98.
- KYMLICKA, Will. *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. [S.l.]: Clarendon Press, 1995. Citado 5 vezes nas páginas 45, 46, 47, 48 e 51.
- LAKIC, Mladen. Bosnia Faces Fresh Discrimination Case in Europe. *BalkanInsight*, 19.10.2018. Disponível em: <<https://balkaninsight.com/2018/10/19/bosnia-s-lates-case-for-european-human-rights-court-10-18-2018/>>. Citado na página 110.
- LAKIC, Mladen. Bosnia Election Commission Accused of Upholding Discrimination. *BalkanInsight*, Sarajevo, 4.06.2018. Disponível em: <<https://balkaninsight.com/2018/06/04/discrimination-in-bosnian-election-law-continues-06-01-2018/>>. Acesso em: 9.02.2019. Citado na página 110.
- LAMOUNIER, Bolivar.; WEFFORT, Francisco.; BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *Direito, cidadania e participação*. [S.l.: s.n.], 1981. Citado na página 42.
- MADRID, Raúl L.. *The rise of ethnic politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2012. Citado na página 81.
- MARSHALL, Thomas H.. *Citizenship and social class*. [S.l.]: Cambridge, 1950. Citado na página 12.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania e classe social*. [S.l.: s.n.], 2002. Citado 4 vezes nas páginas 21, 22, 24 e 121.

MOHANTY, Chandra Talpade. *Feminism without borders: decolonizing theory, practicing solidarity*. [S.l.]: Duke University Press, 2003. Citado na página 69.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. Direitos humanos e direitos políticos: perspectivas e tendências do direito eleitoral perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista IIDH*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, n. 61, p. 173 – 200, 2015. Citado na página 79.

MÜLLER, Jan-Werner. What is populism. In: MÜLLER, Jan-Werner. (Ed.). [S.l.]: Penguin UK, 2017. Citado na página 12.

NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. *Dados*, v. 37, n. 2, 1994. Citado na página 21.

NICARÁGUA. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS. VII Censo de Población y III de Vivienda. 1995. Disponível em: <<http://www.inide.gob.ni/censo95/resumencensal95.pdf>>. Citado na página 118.

NORRIS, Pippa. *Critical Citizens*. [S.l.: s.n.], 1999. Citado 2 vezes nas páginas 10 e 11.

NORRIS, Pippa. *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2011. Citado na página 11.

OBER, Josiah. *Mass and elite in democratic Athens: Rhetoric, ideology, and the power of the people*. [S.l.]: Princeton University Press, 2009. Citado na página 21.

PHILLIPS, Anne. *Engendering democracy*. [S.l.]: Penn State Press, 1991. Citado na página 47.

PHILLIPS, Anne. *The politics of presence*. [S.l.]: Clarendon Press, 1995. Citado na página 47.

PITKIN, Hanna F.. *The concept of representation*. [S.l.]: Univ of California Press, 1967. Citado 3 vezes nas páginas 39, 40 e 41.

PLOTKE, David. Representation is democracy. *Constellations*, Wiley Online Library, v. 4, n. 1, p. 19 – 34, 1997. Citado 2 vezes nas páginas 9 e 43.

RANCIÈRE, Jacques. *Disagreement: Politics and philosophy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999. Citado na página 114.

RANCIÈRE, Jacques. *The Politics of Aesthetics: the Distribution of the Sensible*. London and New York: Continuum, 2004. Citado na página 114.

RAWLS, John. *Justice as fairness: A restatement*. [S.l.]: Harvard University Press, 2001a. Citado na página 28.

RAWLS, John. *The law of peoples: with “The idea of public reason revisited”*. [S.l.]: Harvard University Press, 2001b. Citado na página 28.

REMEMBERING SREBRENICA. *The Courage to Help: Dr Ilijaz Pilav*. 13.04.2018. Disponível em: <<https://www.srebrenica.org.uk/survivor-stories/dr-ilijaz-pilav/>>. Acesso em: 9.2.2019. Citado na página 119.

- SALINAS, Carlos. Los indígenas exigen un cambio. *El País*, Bilwi/NI, 12.12.2018. Disponível em: <[https://elpais.com/internacional/2018/12/11/america/1544558062\\_900248.html](https://elpais.com/internacional/2018/12/11/america/1544558062_900248.html)>. Acesso em: 9.2.2019. Citado na página 92.
- SALINAS, Carlos. Daniel Ortega gana las elecciones presidenciales en Nicaragua. *El País*, Managua/NI, 7.11.2016. Disponível em: <[https://elpais.com/internacional/2016/11/07/america/1478498299\\_310594.html](https://elpais.com/internacional/2016/11/07/america/1478498299_310594.html)>. Acesso em: 9.2.2019. Citado na página 93.
- SAWARD, Michael. The representative claim. *Contemporary political theory*, Springer, v. 5, n. 3, p. 297 – 318, 2006. Citado 3 vezes nas páginas 43, 45 e 76.
- SAWARD, Michael. Shape-shifting representation. *American Political Science Review*, Cambridge University Press, v. 108, n. 4, p. 723 – 736, 2014. Citado na página 53.
- SAWARD, Michael. Fragments of equality in representative politics. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, Taylor & Francis, v. 19, n. 3, p. 245 – 262, 2016. Citado 5 vezes nas páginas 112, 113, 114, 115 e 116.
- SCHUMPETER, Joseph A.. *Capitalismo, socialismo e democracia*. [S.l.]: Editora UNESP, 2017. Citado na página 36.
- SEVERS, Eline. Representation as claims-making: quid responsiveness? *Representation*, v. 46, n. 4, 2010. Citado na página 41.
- STEINER, Henry J.. Political participation as a human right. *Harv. Hum. Rts. YB*, HeinOnline, v. 1, 1988. ISSN p. 88-89. Citado 6 vezes nas páginas 16, 36, 37, 95, 110 e 121.
- TOMASELLI, Alexandra. *Indigenous peoples and their right to political participation: international law standards and their application in Latin America*. [S.l.]: Nomos Verlag, 2016. v. 30. Citado 3 vezes nas páginas 34, 36 e 80.
- TOMASELLI, Alexandra. The Right to Political Participation of Indigenous Peoples: A Holistic Approach. *International Journal on Minority and Group Rights*, Brill, v. 24, n. 4, p. 390 – 427, 2017. Citado na página 81.
- TRAN, Celine. Striking a Balance Between Human Rights and Peace and Stability: A Review of the European Court of Human Rights Decision Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina. *Human Rights Brief*, v. 18, n. 2, p. 1 – 8, 2011. Citado 2 vezes nas páginas 101 e 106.
- VERSTICHEL, Annelies. *Participation, Representation and Identity. The right of persons belonging to minorities to effective participation in public affairs: Content, justification and limits*. Antwerp: Intersentia, 2009. Citado na página 36.
- VIEIRA, Mónica Brito.; RUNCIMAN, David. *Representation*. Cambridge: Polity Press, 2008. Citado 2 vezes nas páginas 45 e 46.
- VOLK, Christian. *Arendtian Constitutionalism: Law, Politics and the Order of Freedom*. [S.l.]: Bloomsbury Publishing, 2015. Citado na página 24.

WALSH, Catherine E.. Pedagogías decoloniales caminando y preguntando. Notas a Paulo Freire desde Abya Yala. *EDUCACIÓN Y SOCIEDAD*, Centro de Investigaciones Multidisciplinarias en Educación Superior (CIMEd), n. 1, p. 17 – 30, 2014. Citado na página 81.

WELDON, Laurel. Intersectionality. *Politics, gender and concepts: Theory and methodology*, Cambridge University Press New York, 2008. Citado na página 55.

WHEATLEY, Steven. Non-discrimination and equality in the right of political participation for minorities. *JEMIE-Journal on ethnopolitics and minority issues in Europe*, Deutschland, n. 3, 2002. Citado na página 123.

WHEATLEY, Steven. Minorities, political participation and democratic governance under the European Convention on Human Rights. In: WHEATLEY, Steven. (ed.). *Political Participation of Minorities: A commentary on international standards and practice*. USA: Oxford University Press, 2010. p. 177 – 221. Citado 4 vezes nas páginas 19, 27, 96 e 98.

WHEATLEY, Steven. The Construction of the Constitutional Essentials of Democratic Politics by the European Court of Human Rights Following Sejdic and Finci. *Examining Critical Perspectives on Human Rights (Cambridge: Cambridge University Press 2012)*, p. 153 – 174, 2012. Citado na página 106.

WILLIAMS, Melissa S.. *Voice, trust, and memory: Marginalized groups and the failings of liberal representation*. [S.l.]: Princeton University Press, 2000. Citado na página 47.

YOUNG, Iris Marion. Polity and group difference: A critique of the ideal of universal citizenship. *Ethics*, University of Chicago Press, v. 99, n. 2, p. 250 – 274, 1989a. Citado na página 24.

YOUNG, Iris Marion. Polity and group difference: A critique of the ideal of universal citizenship. *Ethics*, University of Chicago Press, v. 99, n. 2, p. 250 – 274, 1989b. Citado 4 vezes nas páginas 24, 25, 27 e 67.

YOUNG, Iris Marion. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990. Citado 5 vezes nas páginas 46, 48, 49, 52 e 121.

YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. [S.l.]: Oxford University Press on Demand, 2002. Citado 4 vezes nas páginas 43, 49, 50 e 56.

YUVAL-DAVIS, Nira. Women, citizenship and difference. *Feminist review*, Springer, v. 57, n. 1, p. 4 – 27, 1997. Citado 2 vezes nas páginas 24 e 25.

## **Tabela de casos citados**

### **Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)**

Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela, Mérito, reparações e custas, Sentença de 1º de setembro de 2011, Serie C, Nº. 233.

Corte IDH, “Certas atribuições da Comissão Interamericana de Direitos Humanos” - parecer consultivo OC nº 13/93.

Corte IDH, caso Yatama vs. Nicarágua, Exceções Preliminares, Mérito, Reparções e Custas, sentença de 23 de junho de 2005, Serie C, nº. 127.

### **European Court of Human Rights (ECHR)**

Podkolzina v Latvia, nº 46726/99, ECHR 2002-II.

Hirst v. the United Kingdom (2) [GC], nº. 74025/01, ECHR 2005-I.

Ždanoka v. Latvia [GC], nº. 58278/00, ECHR 2006-IV.

Yumak and Sadak v Turkey [GC], nº. 10226/03, ECHR 2008.

Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina [GC], nºs. 27996/06 and 34836/06, ECHR 2009.

Zornić v. Bosnia and Herzegovina, nº. 3681/06, ECHR 2014.

Šlaku v. Bosnia and Herzegovina, nº. 56666/12, ECHR 2016.

Pilav v. Bosnia and Herzegovina [Section V], nº. 41939/07, ECHR 2016.