

OS PARTIDOS POLÍTICOS E A SUB-REPRESENTATIVIDADE DA MULHER NA POLÍTICA BRASILEIRA: UM RECORTE DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL

POLITICAL PARTIES AND WOMEN'S UNDER-REPRESENTATIVITY IN BRAZILIAN POLICY: A CUT OF FEDERAL LEGISLATIVE POWER

Ana Paula Martins Amaral¹

Emini Silva Peixoto²

RESUMO

O presente trabalho aborda o quadro de sub-representatividade da mulher na política Brasileira, em especial no âmbito federal, e a atuação dos partidos políticos, que, reiteradamente, descumprem as legislações voltadas a promover a igualdade substancial entre homens e mulheres no cenário público de decisão. A partir de um recorte de gênero, identifica-se o desenvolvimento do direito da mulher à participação política e a necessidade de sua presença enquanto elemento imprescindível para exercício de seus direitos humanos. Por conseguinte, demonstra-se a evolução do número de mulheres na Câmara dos Deputados e Senado Federal, e as principais medidas implementadas juridicamente para igualdade entre homens e mulheres. Após a coleta de dados, discorre-se sobre a necessidade do cumprimento das medidas existentes pelos partidos políticos, visualizando-os como instrumentos relevantes para concretização da igualdade de gênero no parlamento e vetores essenciais para melhoria do quadro de sub-representatividade e manutenção da democracia dentro do Estado de Direito. O método de abordagem adotado é o dedutivo, mediante pesquisa bibliográfica e documental, tratando-se de pesquisa com caráter essencialmente descritivo.

PALAVRAS-CHAVE:

Direitos Humanos das Mulheres. Participação Política Feminina. Partidos Políticos. Sub-representatividade feminina. Poder Legislativo Federal. Igualdade política.

ABSTRACT

The present work deals with the under-representation of women in Brazilian politics, especially at the federal level, and the role of political parties, which, repeatedly, fail to comply with laws aimed at promoting substantial equality between men and women in the scenario decision-making public. From a gender perspective, the development of the right of women to political participation and the need for their presence as an essential element for the exercise of their human rights are identified. Therefore, the evolution of the number of women in the Chamber

¹ Pós-Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Professora permanente do Programa de Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Doutora e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. E-mail: anapaulamartinsa@yahoo.com.br

² Mestre em Direito, com área de concentração em Direitos Humanos, pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2019). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2017). E-mail: eminipeixoto@hotmail.com.

of Deputies and the Federal Senate is demonstrated, and the main measures implemented legally for equality between men and women. After collecting the data, it is discussed the need for compliance with existing measures by political parties, viewing them as relevant instruments for achieving gender equality in parliament and essential vectors for improving the framework of underrepresentation and maintaining democracy within the rule of law. The method of approach adopted is the deductive one, through bibliographic and documentary research, in the case of research with an essentially descriptive character.

KEYWORDS:

Women's Human Rights. Women's Political Participation. Political parties. Female underrepresentation. Federal Legislative Power. Political equality.

1. INTRODUÇÃO

Desde o reconhecimento formal dos direitos humanos, da igualdade entre os sujeitos independente do gênero, e elevação do valor da dignidade da pessoa humana como intrínseco aos seres humanos, na Declaração Universal de 1948, a proteção global dos direitos humanos sofreu alterações, em especial no atual mundo globalizado.

No que se refere aos direitos humanos das mulheres, estes passam a ganhar maior visibilidade e força mobilizadora em escala global, respaldada por inúmeros documentos internacionais que exigem dos Estados medidas concretas para a modificação do cenário de desigualdades ainda existentes.

As lutas feministas para a conquista do voto e, posteriormente, eliminação de toda forma de discriminação de gênero repercutiram de forma positiva após a criação da Organização das Nações Unidas, quando se levou a âmbito internacional a discussão, instando os Países-Membros à adequação de seus ordenamentos jurídicos. Dentre os principais documentos que vincularam os Estados encontra-se a Convenção Internacional para Eliminação de Toda Forma de Discriminação Contra Mulher (CEDAW) de 1979 e seu Comitê de monitoramento.

Tal Comitê internacional, em conjunto com as demais normas existentes, expediu recomendações de forma geral e específica para supressão das desigualdades sociais, políticas, econômicas e culturais, orientando a atuação dos países para cumprimento das determinações constantes na Convenção de 1979.

A não efetivação dos direitos políticos femininos foi objeto da Convenção CEDAW, em especial no que tange à representatividade nas esferas decisórias em uma sociedade democrática, posto que a ausência de igualdade de gênero impacta diretamente a realização e concretização dos direitos das mulheres, sendo sua inclusão nas esferas de decisão política crucial para a promoção e debate das perspectivas deste grupo historicamente excluído, bem como para o exercício da democracia.

Nesse sentido, sob o ponto de vista de Iris Marion Young (2006), afirma-se, em suma, que propiciar maior inclusão de grupos sociais sub-representados pode contribuir diretamente para o enfrentamento e redução das desigualdades sociais estruturais. Compreende-se, ainda, que a igualdade de gênero no Poder Legislativo Federal Brasileiro, e na política como um todo, é essencial para o exercício dos direitos humanos das mulheres e legitimidade da democracia, a qual requer participação e diálogo com todos os grupos sociais.

A partir de relatórios de pesquisa, dados informativos, documentos oficiais nacionais e internacionais sobre o tema, questiona-se em que medida a atuação dos partidos políticos brasileiros pode obstaculizar a concretização da igualdade de gênero no parlamento e impedir a superação do quadro de sub-representatividade da mulher na política, tendo em vista o reiterado descumprimento das normas eleitorais relacionadas à promoção e ingresso de mulheres no cenário político nacional.

Busca-se, especialmente, analisar a igualdade entre homens e mulheres na política, através de um recorte do cenário do Poder Legislativo Federal, e os obstáculos encontrados para plena efetividade deste direito, em especial decorrentes da atuação dos partidos políticos.

Isto porque, mesmo após a conquista dos direitos ao voto e à participação aos pleitos eleitorais, as mulheres ainda representam cerca de 15% da bancada do Senado Federal e Câmara dos Deputados, mesmo constituindo mais de 50% da população brasileira.

Ressalta-se que, dentro dos múltiplos fatores referentes à participação igualitária da mulher na política, subsistem outros obstáculos que obstam seu ingresso no ambiente público decisório, a exemplo das disparidades socioeconômicas e estereótipos de gênero. Não obstante, para fins da pesquisa, será abordado especificamente a partir das medidas implementadas pelo Estado, a atuação geral dos partidos políticos na validação das normas de forma prática.

Para tanto, inicialmente, busca-se identificar o desenvolvimento do direito da mulher à participação política e a necessidade de sua presença enquanto elemento imprescindível para exercício de seus direitos humanos.

Por conseguinte, demonstra-se a evolução do número de eleitas na Câmara dos Deputados e Senado Federal Brasileiros, até o quadro político atual, pontuando as principais medidas implementadas juridicamente para viabilizar a igualdade substancial entre homens e mulheres.

Finalmente, após a coleta de dados, discorre-se sobre a atuação dos partidos políticos, em especial considerando o reiterado descumprimento da legislação eleitoral relativa à promoção da participação feminina na política. Analisa-se, no presente ponto, o papel primordial dos partidos no processo de modificação e ingresso de mulheres neste espaço de poder e a necessidade de observância das medidas afirmativas existentes, para superação do quadro de sub-representatividade feminina.

O método de abordagem adotado para o presente trabalho é o dedutivo, mediante uma pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se de artigos, obras e documentos atinentes à temática. Trata-se de pesquisa com caráter descritivo, objetivando-se contribuir especialmente para o aprofundamento do tema e seu debate, sob a ótica dos direitos humanos e fundamentais.

2. IGUALDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA

O reconhecimento dos direitos humanos das mulheres, sob o recorte de gênero, considerando a igualdade de funções e oportunidades, somente ocorre após a Segunda Guerra Mundial, quando da criação da Organização das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, sendo assim definidos expressamente por ocasião da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, em 1993.

Em razão desta exclusão histórica, decorrente da construção de uma sociedade patriarcal, as mulheres foram relegadas ao âmbito privado, oportunidade pela qual o processo

de reivindicação de seus direitos se entrelaçou com as lutas feministas por igualdade de gênero e participação nas esferas públicas, como forma de efetivação de sua cidadania.

Gênero, no presente caso, deve ser visto de forma muito mais ampla e abrangente que a questão da sociedade patriarcal, ou patriarcado. Conforme explica Saffioti: “gênero é aqui entendido como muito mais vasto que o patriarcado, na medida em que neste as relações são hierarquizadas entre seres socialmente desiguais, enquanto o gênero compreende também relações igualitárias. Desta forma, o patriarcado é um caso específico das relações de gênero” (SAFFIOTI, 2015, p. 126).

Assim também conclui Scarance Fernandes ao afirmar:

O sexo é biológico (macho, fêmea), enquanto o gênero é uma construção social sobre ser homem e ser mulher. [...] Nenhum desses aspectos é genético. São regras e padrões construídos, imposto e exigidos pela sociedade. São papéis que “enquadram”, impõem “espaços” como sendo masculinos e femininos. (FERNANDES, 2017, p. 107).

Até o advento da Declaração Universal da ONU, a luta por direitos e, especialmente, a luta por igualdade não alcançou o sexo feminino. Ao longo da construção dos direitos humanos, observando-se, por exemplo, seu nascedouro à época da Revolução Francesa de 1789, é possível observar que questão de igualdade de gênero foi ignorada pelos documentos que declararam os primeiros direitos do homem. As desigualdades sociais, eram, à época, especialmente corroboradas pelas estruturas de poder e cultura, conforme afirma Joan Scott:

Na época da Revolução Francesa, a igualdade foi anunciada como um princípio geral, uma promessa de que todos os indivíduos seriam considerados os mesmos para os propósitos de participação política e representação legal. Mas a cidadania foi conferida inicialmente somente para aqueles que possuíam uma certa quantia de propriedade; foi negada para aqueles muito pobres ou muito dependentes para exercerem o pensamento autônomo que era requerido dos cidadãos. A cidadania também foi negada (até 1794) aos escravos, porque eles eram propriedade de outros, e para as mulheres porque seus deveres domésticos e de cuidados com as crianças eram vistos como impedimentos à participação política. (SCOTT, 2005, p. 15)

As reivindicações femininas tomariam certa concretude entre o final do século XIX e durante o século XX, conforme se observa a progressão histórica do período, ocasião em que ocorre a primeira onda do feminismo, caracterizado, singularmente, pela luta em torno dos direitos civis e políticos, e pelo movimento sufragista.

A primeira onda feminista proporcionou a conquista do voto e dos direitos políticos às mulheres. Alves e Pitanguy (1985) asseveram que neste período a luta pelo sufrágio feminino

demandou uma enorme capacidade de organização e paciência, prolongando-se nos Estados Unidos e na Inglaterra por sete décadas e, no Brasil, por quarenta anos, a contar da primeira Constituição de 1891.

Nesse sentido, destaque-se que “Na Inglaterra, por exemplo, onde vigia o sistema bicameral parlamentar, elas só contaram com o direito ao sufrágio universal em 1918 (Crampe-Casnabet, 1991, p. 398); na França, sob o sistema da República Parlamentar, em 1944” (ÁLVARES, 2011, p. 59)

No Brasil, a primeira onda do feminismo foi representada por Bertha Lutz, tendo, inclusive, participado da Primeira Conferência Interamericana de Mulheres, realizada em Baltimore, aproximando-se da militância norte-americana representada pela National American Woman’s Suffrage Association – NAWSA (SOIHET, 2018).

Não obstante, uma vez alcançado o direito ao voto, no século XX, verifica-se uma certa desmobilização do movimento feminista, logo após a Primeira Guerra e Revolução Russa (HOBSBAWM, 1995). Seria Simone de Beauvoir, em 1949, a lançar as bases para a segunda onda do feminismo com seu livro “O Segundo Sexo”, ao argumento central de que ser mulher é uma construção social. Em que pese sua obra não formule um conceito de gênero, torna-se referência basilar para as teorias neste sentido, em razão de suas afirmações relacionadas ao fato de que ser homem ou mulher não é um destino biológico (PIMENTEL, 2017).

A segunda onda feminista (entre 1960 e 1990) é singular para a conquista dos direitos das mulheres e superação das desigualdades sociais, inclusive no âmbito público. Ao afirmar que gênero é um construído social, e não um destino biológico, Pimentel destaca que “permite-se descortinar as relações de poder existentes na sociedade de raízes patriarcais, as quais privilegiam os homens em diversos aspectos da vida privada e pública, e relegam as mulheres a uma posição de subalternidade, situação de pobreza e de marginalidade social”. (PIMENTEL, 2017, p. 8)

As duas primeiras ondas feministas são eficazes a ponto de influenciar a confecção de documentos internacionais de direitos humanos, para inclusão da perspectiva igualitária entre homens e mulheres, inclusive a luta para garantia da plena cidadania, e não apenas o direito formal ao voto, tal como conquistado no começo do século XX.

Todavia, passadas décadas entre os presentes movimentos e os tempos atuais, o que se nota no Brasil, e ao redor do mundo, é um quadro de sub-representatividade geral das mulheres nos parlamentos e nos espaços públicos de decisão. A concepção formal de igualdade entre os sexos não alcançou o espectro público, mantendo meninas e mulheres ainda relegadas ao ambiente privado.

O afastamento de metade da população brasileira das decisões públicas e políticas afeta, substancialmente, o regime democrático. Conforme assevera Piovesan (2018, p. 394), “democracia requer participação política, diálogo e interação pública, conferindo o direito à voz aos grupos mais vulneráveis”.

Grosselli e Mezzaroba coadunam com o respectivo pensamento, asseverando também que a participação política é capaz de proporcionar maior legitimidade e eficácia das decisões e das políticas públicas adotadas, e, por consequência, maior legitimidade do regime democrático (GROSSELLI; MEZZAROBBA, 2011, p. 7132).

Sob o ponto de vista dos atuais governos democráticos de direito, a participação da mulher no cenário público é imprescindível para a realização de seus direitos, posto que, conforme assevera de Iris Marion Young:

A partir de uma determinada perspectiva social um representante coloca certos tipos de questões, relata certos tipos de experiência, retoma uma determinada linha de narrativa histórica ou expressa um certo modo de olhar as posições de outrem. Isso contribui decisivamente para a inclusão de diferentes pessoas no processo de tomada de decisões e chama a atenção para possíveis efeitos das políticas propostas sobre os diferentes grupos. (YOUNG, 2006, p. 167-168).

A inviabilização do ingresso da mulher na política e a manutenção de seu afastamento das esferas decisórias impactam diretamente na efetivação de seus direitos humanos, à medida que “Aquele que se vê destituído da cidadania, ao ver-se limitado à esfera do privado fica privado de direitos, pois estes só existem em função da pluralidade dos homens, ou seja, da garantia tácita de que os membros de uma comunidade dão-se uns aos outros”. (LAFER, 1988, p. 152).

Após o advento da ONU e da criação de documentos internacionais em prol dos direitos humanos, a natureza vinculante de alguns documentos internacionais – tal como a Convenção para Eliminação de toda Forma de Discriminação contra a Mulher de 1979 e seu Comitê – ou as recomendações gerais advindas de Organismos como a ONU, subscritas, por exemplo, na

Plataforma de Ação de Pequim (1995), influenciaram a atuação positiva estatal para adequação de sua legislação e proteção dos direitos humanos garantidos internacionalmente.

Ganha especial destaque a Convenção de 1979 (CEDAW) e seu Comitê, no que se refere ao ingresso das mulheres na política. A Convenção CEDAW conceitua a discriminação existente contra a mulher bem como determina que os Estados Partes adotem uma série de medidas positivas para eliminar toda e qualquer discriminação contra o sexo feminino e promover a igualdade de gênero, em todas as esferas da sociedade e representação nos espaços públicos decisórios.

Seu Comitê, no uso de suas atribuições, realiza o monitoramento e fiscalização dos direitos inscritos na Convenção, a partir da expedição de recomendações gerais aos Estados Partes, bem como recomendações para países de forma individualizada. Em sua Recomendação Geral número vinte e três, datada de 1997³, elencou os principais fatores que obstaculizam o exercício do direito da mulher à participação na vida pública e política:

- a) Las mujeres reciben menos información que los hombres sobre los candidatos y sobre los programas de los partidos políticos y los procedimientos de voto, información que los gobiernos y los partidos políticos no han sabido proporcionar. Otros factores importantes que impiden el ejercicio del derecho de la mujer al voto de manera plena y en condiciones de igualdad son el analfabetismo y el desconocimiento e incomprensión de los sistemas políticos o de las repercusiones que las iniciativas y normas políticas tendrán en su vida. Como no comprenden los derechos, las responsabilidades y las oportunidades de cambio que les otorga el derecho a votar, las mujeres no siempre se inscriben para ejercer su derecho de voto.
- b) La doble carga de trabajo de la mujer y los apuros económicos limitan el tiempo o la oportunidad que puede tener de seguir las campañas electorales y ejercer con plena libertad su derecho de voto.
- c) En muchas naciones, las tradiciones y los estereotipos sociales y culturales se utilizan para disuadir a la mujer de ejercer su derecho de voto. Muchos hombres ejercen influencia o control sobre el voto de la mujer, ya sea por persuasión o por acción directa, llegando hasta votar en su lugar. Deben impedirse semejantes prácticas.
- d) Entre otros factores que en algunos países entorpecen la participación de la mujer en la vida pública o política de su comunidad figuran las restricciones a su libertad de circulación o a su derecho a la participación, la prevalencia de actitudes negativas respecto de la participación política de la mujer, o la falta de confianza del electorado en las candidatas o de apoyo de éstas. Además, algunas mujeres consideran poco

³ estabelece que deverão os Estados Partes adotar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país, garantindo a estas o direito a, em igualdade de condições, voar em todas as eleições referendos públicos e serem elegíveis para todos os organismos cujos membros sejam objeto de eleições pública; bem como participar na formulação de políticas governamentais e execução destas, exercendo todas as funções públicas em todos os planos governamentais; e ainda participar em organizações não governamentais e associações que se ocupem da vida pública e política do país

agradable meterse en política y evitan participar en campañas. (COMITÊ CEDAW, 1997)⁴.

Posteriormente, de forma individualizada, examinou o relatório brasileiro de 2012, recomendando:

- a) Intensificar seus esforços para alterar ou adotar legislação visando a aumentar a participação de fato das mulheres na vida política e prosseguir nas políticas sustentadas que visam à participação plena e igualitária das mulheres na tomada de decisões, como uma exigência democrática em todas as áreas da vida pública, política e profissional, utilizando recomendação geral do Comitê nº 23 (1997) sobre as mulheres na vida pública;
- b) Adotar e garantir a implementação de medidas especiais temporárias, de acordo com o artigo 4, parágrafo 1, da Convenção e a Recomendação Geral nº 25 (2004), a fim de acelerar a plena e igual participação das mulheres na vida pública e política, mormente no que diz respeito aos grupos de mulheres em desvantagem, como as afrodescendentes, indígenas e mulheres com deficiência; e
- c) Realizar campanhas de conscientização, visando a homens e mulheres, para eliminar atitudes patriarcais e estereótipos sobre os papéis de homens e mulheres, destacando a importância da participação plena e igual das mulheres na vida política e pública e nas posições de tomada de decisão nos setores público e privado e em todas as áreas. (CEDAW, 2012 *apud* PRÁ, 2014, p. 188).

Considerando o cenário nacional brasileiro, os documentos internacionais aos quais encontra-se vinculado e as conclusões apresentadas pelo Comitê CEDAW, infere-se a necessidade de adoção de uma legislação efetiva que corrobore com o ingresso da mulher na política, a adoção de medidas especiais temporárias para acelerar o processo de paridade de gênero, bem como a criação de campanhas de conscientização a fim de eliminar atitudes patriarcais e estereótipos sobre os papéis de homens e mulheres.

⁴ a) As mulheres recebem menos informações do que os homens sobre os candidatos e sobre programas de partidos políticos e procedimentos de votação, informações que governos e partidos políticos não conseguiram fornecer. Outros fatores importantes que impedem o exercício do direito das mulheres de votar plenamente e em igualdade de condições são o analfabetismo, a ignorância e a incompreensão dos sistemas políticos ou as repercussões que as iniciativas e normas políticas terão em suas vidas. Por não compreenderem os direitos, responsabilidades e oportunidades de mudança concedidos pelo direito de voto, as mulheres nem sempre se registram para exercer seu direito de voto.

b) O duplo volume de trabalho das mulheres e as dificuldades econômicas limitam o tempo ou a oportunidade que podem ter para seguir as campanhas eleitorais e exercer livremente os seus direitos de voto.

c) Em muitas nações, as tradições e estereótipos sociais e culturais são usados para dissuadir as mulheres de exercer seu direito de voto. Muitos homens exercem influência ou controle sobre o voto das mulheres, seja por persuasão ou por ação direta, chegando a votar em seu lugar. Tais práticas devem ser evitadas.

d) Entre outros fatores que em alguns países dificultam a participação das mulheres na vida pública ou política de sua comunidade incluem restrições à sua liberdade de movimento ou seu direito à participação, a prevalência de atitudes negativas em relação à participação política das mulheres. a mulher, ou a falta de confiança do eleitorado nos candidatos ou o seu apoio. Além disso, algumas mulheres consideram desagradável entrar na política e evitar participar de campanhas (Tradução própria).

No entanto, a atuação positiva não é dever apenas do Estado-Parte, exclusivamente, mas também de seus demais atores sociais e políticos. Se a Constituição Federal, ao estabelecer os fundamentos da República, permitiu a instauração de um regime de Democracia Representativa Partidária (MEZZARROBA, 2018, p. 246), consubstanciada especialmente pela soberania popular e pluralismo político, certo é que os partidos políticos gozam de essencial função no funcionamento do sistema democrático brasileiro e exercício dos direitos dos grupos existentes.

Para José Jairo Gomes (2019, p. 66-67), são os partidos políticos que “captam e assimilam rapidamente a opinião pública; catalisam, organizam e transformam em postulados – em bandeiras de luta – as díspares aspirações surgidas no meio social, sem que isso implique em ruptura no funcionamento do governo constituído”.

A fim de compreender de que forma a atuação dos partidos políticos é necessária e imprescindível à igualdade entre homens e mulheres no parlamento brasileiro, diante do atual contexto de sub-representatividade política, é necessário primeiramente apresentar a evolução das mulheres neste cenário até sua atual realidade.

3. O BRASIL A MULHER NA POLÍTICA: UM RECORTE DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL

A história da inserção da mulher na política brasileira, apesar de possuir registros até antes de meados do século XX, ganha forma a partir da concessão do direito ao voto em 1932, mediante a promulgação do novo Código Eleitoral, ratificado posteriormente pela Assembleia Nacional Constituinte, em 1934, no então Governo de Getúlio Vargas, alcançando a prerrogativa de votar e ser votada.

A instalação do regime de Estado Novo, em 1937, interrompe qualquer progresso da mulher no âmbito político, tendo em vista o fechamento do Congresso, até 1946, onde ocorre a realização de uma Nova Constituinte, consagrando novamente os direitos políticos femininos.

Conforme aponta Luana Simões Pinheiro, entre 1946 e 1982, nenhuma mudança significativa é identificada, “[...] a não ser pela presença de duas senadoras. Em 1979, pela primeira vez na história, uma mulher assume uma cadeira no Senado Federal – Eunice Michiles – por ocasião da morte do titular” (PINHEIRO, 2007, p. 65). Eunice Michilles foi a primeira mulher a ocupar um lugar no Senado Federal. Em 1978, ela foi candidata ao Senado por uma sublegenda, sendo eleita para primeiro suplente do senador João Bosco de Lima, que morreu no início da legislatura.

Observada a presença feminina a partir da 45^o legislatura, entre os anos de 1975-1978, período que coincide com o reconhecimento, pela primeira vez, da necessidade de mulheres no âmbito político, mediante a aprovação da CEDAW que prezava pela igualdade política e instituição de cotas, identificar-se-á que, dentre os 81 senadores daquela legislatura, nenhuma era do sexo feminino.

Internacionalmente, também coincide o período com a época da realização das Conferências Mundiais sobre a Mulher de 1980 e 1985, ocasião em que se reforçava a imperiosidade da mulher na esfera política, e aumentava-se o número de ativistas feministas ao redor do mundo, em prol dos direitos das mulheres.

Justifica Luana Simões Pinheiro:

[...] tanto a força das novas e tradicionais famílias políticas que delegam uma porção considerável de capital político às mulheres, quanto a intensa mobilização feminista ocorrida no período e os debates travados nos momentos pré-eleitorais sobre a condição feminina e a situação de desigualdade a que estavam submetidas na sociedade. Tal mobilização acaba por resultar, em 1985, na criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), órgão vinculado ao Ministério da Justiça, cuja missão era formular políticas públicas direcionadas às mulheres com os objetivos, entre outros, de eliminar as discriminações que atingiam a população feminina e contribuir para a construção da igualdade e da cidadania para as mulheres. (PINHEIRO, 2007, p. 69).

Entre 1994 e 1998, o número de mulheres eleitas como titulares na Câmara de Deputados mantém-se estável. A novidade que se insere entre este período, no entanto, é a modificação da Legislação Eleitoral, que acrescenta a possibilidade de reserva de vagas às mulheres no âmbito das eleições proporcionais.

Mais exatamente em 1995 inaugura-se a Lei n^o 9.100, que estabeleceu pela primeira vez, a reserva de vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação para

candidaturas de mulheres. A iniciativa ocasionou questionamentos, inclusive quanto a constitucionalidade da medida, forma pela qual editou-se, dois anos depois, a Lei n° 9.504, de 1997, que estabelecia que cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

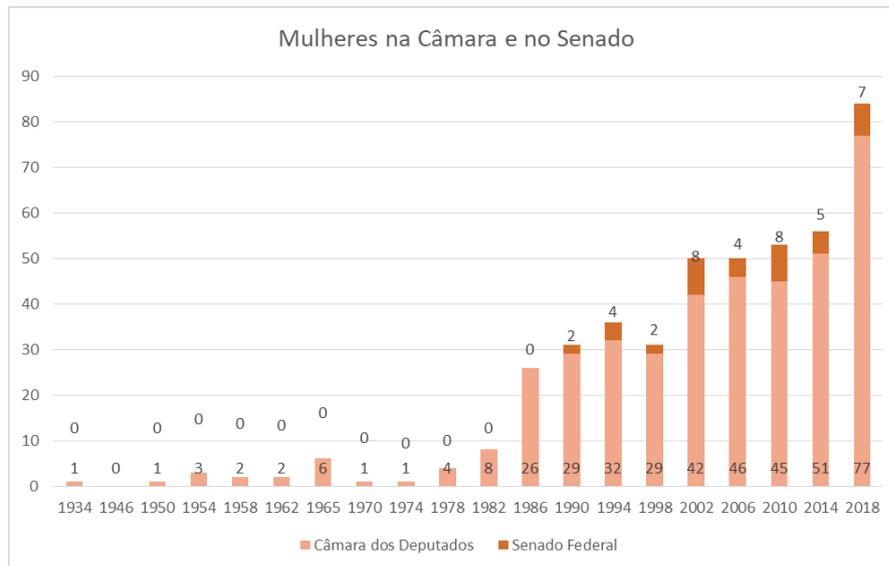
As legislações de 1995 e 1997 representaram, no Brasil, o princípio da implementação de medidas afirmativas para a melhoria da representação feminina nos postos de poder. Iniciava-se, no âmbito eleitoral, a instituição das cotas para aumento da representatividade feminina nas bancadas da Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas, bem como um movimento feminista em prol da maior participação da mulher no âmbito do Poder Legislativo.

Posteriormente, com a Lei n° 12.034/2009, também conhecida como a minirreforma eleitoral de 2009, houve nova modificação do dispositivo legal, assim estabelecendo: “§ 3º. Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”.

A mudança legislativa de 2009 também importou no estabelecimento de reserva de 5% do Fundo Partidário para programas que promovam a participação política das mulheres, bem como destinou o percentual de 10% do tempo de Propaganda Partidária para programas de promoção acerca da participação política das mulheres.

A presença das mulheres no parlamento federal pode ser assim visualizada, conforme o Gráfico 1, a seguir:

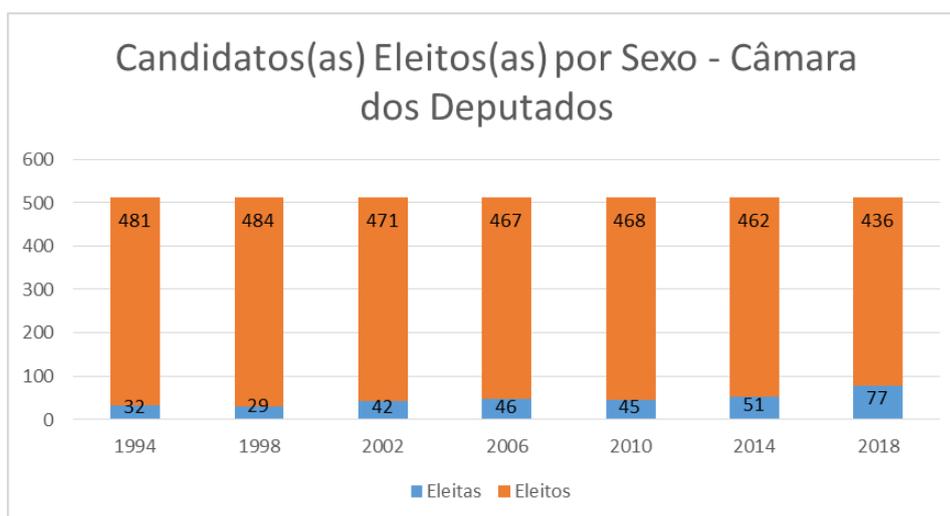
Gráfico 1 – Presença das Mulheres no Poder Legislativo Federal.



Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); TSE. Elaboração Própria.

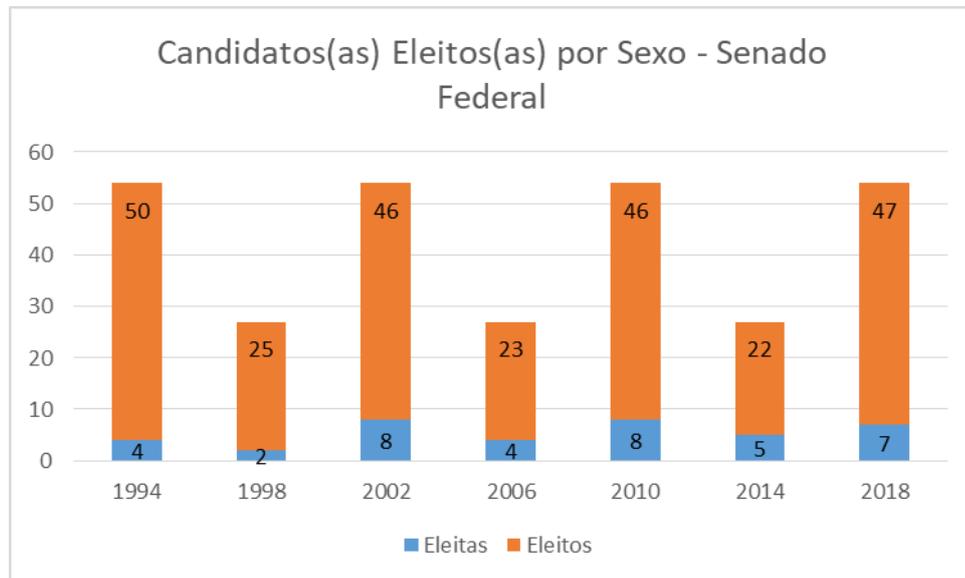
Nota-se que as mulheres permanecem ascendendo às cadeiras políticas para a Câmara de Deputados, registrando constantes aumentos desde o ano de 1995, no entanto, a proporção, em comparação aos eleitos do sexo masculino ainda é significativamente inferior. Separados por sexo, a presença das mulheres na Câmara dos Deputados e Senado Federal pode ser visualizada nos Gráficos 2 e 3, a seguir:

Gráfico 2 – Evolução de Eleições por Sexo na Câmara dos Deputados.



Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); Dados TSE. Elaboração Própria.

Gráfico 3 – Evolução dos Eleitos por Sexo no Senado Federal



Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); Dados TSE. Elaboração Própria.

Apesar da inclusão das cotas e da destinação de verbas para financiamento eleitoral, vislumbra-se que há uma ineficácia social de ambas as medidas, sendo certo que estas dependem da adoção de outras ações concomitantes para promoção da participação feminina da política, sob pena de tornar as leis de cotas inócuas ante os obstáculos estruturais de gênero no âmbito político.

A vigência, por mais de 20 anos, da lei de cotas, por exemplo, não configurou uma alteração significativa da realidade fática das mulheres na Câmara dos Deputados, em relação especialmente ao quantum de eleitas titulares para os cargos.

As medidas adotadas pelo país encontram, via de regra, obstáculos estruturais de gênero que obstam a paridade política, seja na Câmara dos Deputados, ou no Senado Federal. Tais entraves correlacionam-se, de modo geral, com as desigualdades sociais e estereótipos de gênero, arraigadas na sociedade brasileira⁵, mas também ao descumprimento dos partidos

⁵ De acordo com a ONU, A iníqua divisão do trabalho e das responsabilidades nos lares, que tem sua origem em relações de poder também desiguais, limita as possibilidades das mulheres de dispor de tempo para adquirir os conhecimentos necessários para participar da tomada de decisões nas instâncias públicas de maior amplitude. Uma repartição mais equitativa das responsabilidades entre mulheres e homens não somente proporciona uma melhor

políticos na regular destinação de recursos de financiamento de campanha e cumprimento da reserva do mínimo de 30% de candidatas por pleito eleitoral.

4. A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO NO PARLAMENTO FEDERAL

Os partidos políticos, destinados essencialmente, desde sua criação, para representação das aspirações populares e intermediários destas com o Estado, ainda demandam problemas que limitam os caminhos da mulher às esferas de poder, cerceando, desta forma, o exercício de seus direitos humanos à participação em igualdade de oportunidades, bem como o exercício de sua cidadania.

Conforme esclarece Dallari (2012, p. 165):

Tendo-se afirmado no início do século XIX como instrumentos eficazes da opinião pública, dando condições para que as tendências preponderantes no Estado influam sobre o governo, os partidos políticos se impuseram como veículo natural da representação política.

Em relação ao Brasil, é preciso salientar que, nos termos da Constituição Federal de 1988, o Estado Democrático Brasileiro se funda nos princípios de soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e livre iniciativa, bem como do pluralismo político (art. 1º, da CF).

Pluralismo político, nesse sentido, é entendido sob o ponto de vista de proporcionar ampla e livre participação popular ante as decisões políticas do país. Pode ser compreendido essencialmente também sobre o respeito a diversidade de pensamentos, opiniões e crenças que proliferam da sociedade, bem como sobre a necessidade de “reconhecer e efetivamente acolher a participação de diversos atores sociais, agentes e entidades na vida e práticas políticas; afinal,

qualidade de vida para as mulheres e suas filhas, mas também aumenta suas oportunidades de moldar e formular políticas, práticas e dotações orçamentárias, de forma que os seus interesses possam ser reconhecidos e levados em conta. As modalidades e os esquemas oficiosos de tomada de decisões no nível das comunidades locais, que refletem um espírito predominantemente masculino, restringem a capacidade das mulheres de participar em pé de igualdade da vida política, econômica e social. (ONU, 1995, p. 70).

todos eles gozam de liberdade e têm o direito fundamental de participar” (GOMES, 2019, p. 84).

Em que pese haja no Brasil a constituição de uma Democracia Representativa Partidária, regida especialmente sob os princípios da soberania, cidadania e pluralismo político, observa-se, atualmente, que são os próprios partidos políticos a levantar dificuldades substanciais à representação da mulher no cenário público.

Até recentemente, em razão da ausência de sanção por descumprimento de cotas de gênero, os partidos desrespeitavam quase em sua totalidade o quantum de mulheres para listas abertas durante as eleições proporcionais. Os dados coletados por Rangel apontam que:

Quando analisamos a distribuição de candidaturas de mulheres nos partidos políticos, observamos, como nos cargos anteriores, que há grande variação e que poucos partidos respeitaram as cotas previstas na lei eleitoral: somente um em 2010 (PCO), nenhum em 2006, nenhum em 2002 e dois em 1998 (PCB, com 40% e PCO, com 25%), eleição em que a mencionada cláusula transitória estabeleceu cota mínima de 25%, não 30% de mulheres nas listas de candidatura.

Também vale lembrar que, em 2010, foi aplicada a nova lei eleitoral (Lei 12.034/09), que ressaltou a obrigatoriedade da cota por sexo. Ainda assim, somente um partido cumpriu o mecanismo e os percentuais variam de 4,5% (PCB) a 33,3% (PCO). Nas duas eleições anteriores, os percentuais foram ainda piores e variaram de 4% (PSL) a 23,6% (PC do B) em 2006 e de 4,9% (PSN/PHS) a 28,6% (PCB) em 2002. Nas eleições de 1998, o partido mais inclusivo foi o PCB (40% de candidatas) e os menos inclusivos foram PAN e PGT (0%). (RANGEL, 2014, p. 85-86).

Em 2018, período das últimas eleições para Câmara dos Deputados, 44 das 316 coligações permaneceram não cumprindo a legislação eleitoral para candidaturas femininas. Barbieri e Ramos (2019), analisando a proporção por partidos, independentemente das coligações, também visualizaram o seguinte quadro:

Sob esse recorte, notamos que 8 deles (PSD, PROS, PCB, DEM, PODE, SDD, REDE e PMN) não cumpriram com a cota globalmente, isolados de suas coligações. Apenas o NOVO cumpriu com a cota em todos os estados isolado de suas coligações. Também cabe ressaltar que 7 partidos (PSB, PPS, PATRI, PTC, PCB, PODE, PMN) tiveram metade ou mais de suas listas com menos de 30% de mulheres. (BARBIERI; RAMOS; 2019, p. 19).

Após a obrigatoriedade instituída a partir da minirreforma de 2009, de forma contrária à finalidade da ação afirmativa, observou-se o surgimento de comportamentos partidários voltados à tentativa de burlar as regras eleitorais no que se refere ao quantum de candidaturas femininas. Verificou-se, nesse sentido, a emergência de fraudes, também denominadas “candidaturas laranjas”.

A fraude às cotas de gênero consiste, em suma, no lançamento de candidaturas fictícias ou “fantasmas” pelos partidos e coligações para cumprimento da cota mínima de mulheres. Também nomeada candidatura laranja, a fraude se aplica no registro das candidaturas, mas seus indícios são perceptíveis após o pleito.

Gomes (2019) destaca que, após as eleições, as fraudes evidenciam-se pela ausência de votos para aquela candidata, não realização de campanha durante o período eleitoral, inexistência de gastos e/ou não transferência e arrecadação de recursos para campanha, ocasião pela qual a prestação de contas aparece zerada.

Considerando que seu reconhecimento geralmente ocorre somente após as eleições, e depende de pelo menos alguns dos indícios mencionados, a eventual punição dos partidos e/ou coligações esbarra por vezes na própria legislação infraconstitucional. Não há na legislação eleitoral, ainda, uma definição exata do que poderia, de fato, ser considerada candidatura fictícia, considerando a possibilidade de candidaturas pouco competitivas, forma pela qual a prova para configuração da fraude deve ser inequívoca, de acordo com os elementos e fatos trazidos aos autos.

Atualmente, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no primeiro julgamento envolvendo fraude às cotas de gênero, no âmbito do Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018, por maioria dos votos, cassou todos os candidatos eleitos pelas coligações Compromisso com Valença 1 e 2, durante as eleições de 2016, em cidade do Piauí (PI), em razão da fraude às cotas de gênero.

Entendeu o TSE que, em se caracterizando a fraude, a totalidade das candidaturas deve ser cassada, sob pena de comprometimento da disputa. Isto porque, não apenas significaria afronta à norma de cotas, mas também porquanto o indeferimento tão somente das candidaturas tidas como fraudulentas ensejaria inadmissível brecha para o registro de outras candidaturas fictícias, transformando-se em verdadeiro incentivo de “se correr o risco”, por inexistir efeito prático desfavorável.

A demanda solucionada pelo TSE demonstra o persistente descompromisso dos partidos políticos para com a ação afirmativa proposta pela legislação eleitoral. Também coincide com a recomendação emitida pelo Relatório Luz do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a

Agenda 2030 quanto à necessidade de “Reformar o sistema político e cumprir a legislação eleitoral das cotas de representação por sexo por partido ou coligação e fomentar novas lideranças entre mulheres” (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030, 2018, p. 27)

Posteriormente, no ano de 2019, recomendou o Relatório Luz (2019, p. 31), a necessidade de “aperfeiçoar mecanismos de compliance para partidos que eventualmente não cumprirem corretamente com as cotas de mulheres em candidaturas oficiais”.

Da mesma forma ocorre com o financiamento de campanhas para mulheres. À época de sua criação, que destinava no mínimo de 5% dos recursos do Fundo Partidário para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (art. 44, inciso V, da Lei 9.096), já foi possível notar a inobservância dos partidos para seu cumprimento.

O financiamento das campanhas eleitorais para mulheres é essencial para o sucesso de suas eleições, porquanto o acesso aos recursos financeiros para candidaturas geralmente é mais escasso para esse grupo de sujeitos. Ainda, conforme afirma Teresa Sacchet, os partidos políticos detêm papel central quanto ao equilíbrio da distribuição de recursos. Para a autora:

Na impossibilidade de uma reforma política efetiva, que garanta condições mais equânimes de competição entre diferentes grupos sociais, os partidos políticos têm uma função importante para impulsionar a participação das mulheres em espaços oficiais de poder político. Dado que os partidos se constituem numa fonte importante de financiamento eleitoral, eles poderiam compensar o desequilíbrio no financiamento das campanhas femininas, através de ações afirmativas que favorecessem as mulheres na distribuição dos seus recursos. Contrariamente, a tendência é pelo apoio preferencial às campanhas de homens, os quais já gozam de mais apoio de 184 outras fontes de financiamento, bem como tendem a investir mais recursos próprios em suas campanhas (SACCHET, 2011, p. 183)

Todavia, em que pese o papel central dos partidos para empreender esforços quanto ao equilíbrio da distribuição de recursos para financiamento eleitoral, o que se percebe é uma atuação contrária destes que, em geral, tendem a prestar maior apoio a campanhas masculinas, que já contam com outras fontes de financiamento e mais recursos.

Os obstáculos relacionados aos recursos para financiamento de campanha, aliás, foram uma das conclusões do Relatório da Missão OEA no Brasil, no último ano eleitoral de 2018: “A reduzida inclusão de candidatas nas listas soma-se o fato de que as mulheres enfrentam

maiores dificuldades para acessar os recursos para financiar suas campanhas [...]” (OEA, 2018, p. 8).

Em que pese a legislação vigente acerca da necessidade de destinação de recursos do Fundo Partidário para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (nos moldes do art. 44, inciso V, da Lei 9.096), conforme aponta Campos, entre 2010 e 2015, a imposição foi reiteradamente violada pelos partidos políticos. Em 2010, apenas 18,52% dos partidos cumpriram a disposição. Em 2012, 53.33% cumpriram a disposição, caindo para 34,29% em 2015 (CAMPOS, 2019, p. 614).

Já em sede da ADI 5617, o Supremo Tribunal Federal determinou que no mínimo 30% dos recursos do Fundo Partidário, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do tempo de propaganda gratuita no rádio e televisão seriam destinados ao financiamento de candidaturas femininas nas eleições majoritárias e proporcionais.

A destinação equitativa dos recursos de financiamento às candidaturas no âmbito das eleições majoritárias e proporcionais também gerou controvérsias após a decisão do STF. De acordo com Gomes:

Na verdade, a quota de gênero foi instituída para as eleições proporcionais (i.e., deputado e vereador), e a referida permissão pode prejudicar as candidaturas que por ela deveriam ser promovidas, pois normalmente o investimento em candidaturas majoritárias é muito elevado, especialmente para o Poder Executivo. Assim, bastará que uma mulher figure como candidata a vice numa mesma chapa majoritária encabeçada por um homem, ou a suplente de senador, para que os recursos destinados a essas chapas possam ser computados na quota, sugando, assim, boa parte dos recursos que deveriam ser destinados às candidaturas beneficiárias da política de quota de gênero. (GOMES, 2019, p. 423-424).

Para a OEA (2018), inexistem diretrizes sobre como devem ser aplicados os fundos, forma pela qual estes se concentram, em sua maioria, nas mãos de poucas candidatas, algumas delas suplentes de candidatos homens. Recomendou, na ocasião, o relatório a necessidade de estabelecer critério que permitam o uso equitativo dos recursos públicos, promovendo o acesso deste ao maior número possível de mulheres que concorrem cargos de escolha popular, e, ainda a definição de um regime de sanções para partidos que não cumpram com a cota de financiamento.

Considerando que as campanhas eleitorais dependem, essencialmente, de recursos financeiros para sua realização, desde sua confecção à posterior divulgação, bem como para

demais finalidades exigidas pelo período eleitoral, a não distribuição equitativa dos recursos partidários, prejudica ainda mais o sucesso eleitoral das mulheres candidatas.

A partir de 2016, de acordo com Barbieri e Ramos (2019) aponta-se que o papel dos partidos políticos no financiamento das candidaturas tornou-se ainda mais relevante, com a proibição da doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, ao menos oficialmente. Afirmam que:

Com a instituição do FEFC, os partidos ganham ainda mais relevância na destinação dos recursos financeiros, uma vez que esses são transferidos aos diretórios nacionais partidários. Para receberem os recursos relativos ao FEFC, os partidos políticos tiveram de estabelecer critérios sobre a distribuição do valor a ser recebido. A Resolução n. 23.568/2018, através da redação do artigo 6º, determinou que o partido político ficou livre para estabelecer os critérios de distribuição dos recursos financeiros provenientes do FEFC a seus candidatos e candidatas, desde que respeitando o percentual mínimo de 30% a ser destinado exclusivamente para as candidaturas femininas. (BARBIERI; RAMOS, 2019, p. 62).

Todavia, da análise dos dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral, Barbieri e Ramos observou-se que, na última eleição, dos 35 partidos, 7 indicaram que aplicariam os recursos somente em candidatas às eleições proporcionais ou prioritariamente nestas, enquanto 10 apontaram que mesclariam os recursos entre candidaturas proporcionais e majoritárias. Os demais (16 partidos políticos) não apresentaram informações de como realizariam a distribuição (BARBIERI; RAMOS, 2019).

Quanto ao cumprimento da cota de destinação de 30% dos recursos, Barbieri e Ramos realizaram a análise sobre três cenários distintos: em primeiro lugar considerando apenas candidaturas a cargos proporcionais (deputadas federais e estaduais/distritais). Em seguida, incluindo no cálculo os recursos destinados às candidaturas majoritárias encabeçadas por mulheres, e, por fim, acrescentando à soma, além das candidaturas proporcionais, todas as candidaturas majoritárias que tinham pelo menos uma mulher como vice ou suplente. Os dados obtidos revelaram que, quanto à destinação do FEFC:

Sob o primeiro cenário, identificamos que 13 dos 34 partidos (38,2%) atingiram a proporção de 30% (DC, PATRI, PCO, PMB, PMN, PPL, PROS, PRTB, PSD, PSL, PTB, PV, SDD). Ao considerarmos o segundo cenário, que abarca tanto as candidaturas proporcionais como majoritárias (porém apenas as lideradas por mulheres), mais 6 partidos (17,6%) entrariam para o grupo dos que cumpriram com a cota (PCdoB, PP, PPS, PSTU, PTC, REDE).

O terceiro cenário leva em conta, além das candidaturas proporcionais e majoritárias cabeças de chapa, também as candidatas a vices e suplentes de senadores e senadoras. Nesse cenário, o número de partidos que teriam cumprido a cota sobe

consideravelmente, chegando a 31 partidos com a adição de mais 12 legendas (35,3%) (DEM, MDB, PCB, PDT, PHS, PR, PRB, PSB, PSC, PSDB, PSOL, PT). Três partidos (8,8%) não cumpriram a regra de distribuição de recursos do FEFC em nenhum dos cenários (AVANTE, PODE, PRP). (BARBIERI; RAMOS, 2019, p. 64-65).

Na distribuição relativa aos recursos do Fundo Partidário, os dados foram semelhantes:

Foram 33 partidos que utilizaram essa fonte de recursos para financiar candidaturas em 2018. No primeiro cenário, identificamos que 14 (42,4%) atingiram a proporção de 30% apenas com candidaturas femininas proporcionais (DC, PATRI, PCB, PMN, PODE, PPL, PPS, PRB, PRP, PSD, PSL, PSOL, PTB, REDE). Sob o segundo cenário, mais 5 partidos (15,2%) cumpriram com a cota (PCdoB, PHS, PROS, PTC, PV). Considerando o terceiro cenário, o número de partidos que teriam cumprido a cota sobe para 25 com a adição de mais 6 legendas (18,2%) (DEM, MDB, PCB, PDT, PHS, PR, PRB, PSB, PSC, PSDB, PSOL, PT). Por fim, oito partidos (8,8%) não cumpriram a regra de distribuição de recursos do FP em nenhum dos cenários (AVANTE, PDT, PMB, PRTB, PSB, PSC, SDD, PSTU). (BARBIERI; RAMOS, 2019, p. 65).

Mais recentemente, no que se refere à destinação de recursos do fundo partidário, cabe mencionar que, em 13 de maio de 2019, foi editada a Lei nº 13.831/2019 que alterou a Lei nº 9096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), com a finalidade de assegurar autonomia aos partidos, definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios, e dar outras providências.

Em seu artigo 2º, a referida lei concedeu anistia aos partidos políticos que não cumpriram com o mínimo previsto no artigo 44, inciso V, da Lei 9096/95, de incentivo à participação de mulheres na política, desde que tenham utilizado os recursos no financiamento de candidaturas femininas até o final do ano de 2018⁶.

Teresa Sacchet, analisando o papel dos partidos políticos no processo de recrutamento de mulheres para cargos legislativos brasileiros, concluiu que tais organismos detêm funções primordiais para o ingresso da mulher na política, todavia encontram-se atuando de maneira ineficaz para modificação do cenário representativo feminino nacional.

⁶ Art. 2º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D:

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

Art. 55-B. Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação.

Afirma a autora que:

Ficou evidenciado que o nível de responsividade dos partidos para com a promoção política das mulheres, no geral, é baixo. Os partidos selecionam poucas mulheres e, das selecionadas, poucas têm sucesso eleitoralmente. [...] embora as mulheres sejam selecionadas como candidatas em números consideravelmente inferiores ao dos homens, elas têm desvantagem ainda maior entre o número de eleitos, já que a proporção de mulheres é maior entre os candidatos que entre os eleitos pelos partidos. Isto indica que apenas selecionar mais mulheres é insuficiente para que mais mulheres sejam eleitas. (SACCHET, 2011, p. 183)

É necessário, não apenas maior fiscalização por parte do respeito à normativa proposta, mas também iniciativa dos órgãos de controle e dos partidos políticos para uma distribuição equitativa dos recursos. Ainda, nas palavras de Sacchet (2011), dada a função essencial dos partidos no que se refere ao processo de seleção de candidatos, financiamento e influência sobre a agenda política, a modificação dos quadros de sub-representatividade das mulheres na política também depende de uma ação consciente e organizada dos partidos na promoção de mudanças em suas estruturas e práticas internas, bem como nas políticas e ações governamentais.

5. CONCLUSÃO

A igualdade de gênero pressupõe a igualdade de condições e oportunidades entre homens e mulheres, cujo reconhecimento, mediante documentos internacionais e nacionais, eclodiu em meados do século XX, ocasião em que se reconheceu que os direitos das mulheres também eram direitos humanos.

O histórico cenário de exclusão feminina formou as bases para manutenção das disparidades entre os sexos e afastamento da mulher do ambiente público e de tomada de decisões, que, por sua vez, movimentou as lutas por emancipação e igualdade de direitos.

Nesse sentido, a busca pelo direito ao voto e questionamento dos papéis de gênero, promovidos pelos movimentos feministas entre os séculos XVIII e XX foram essenciais para posituação jurídica dos direitos dessa categoria de sujeitos, bem como para o estabelecimento de medidas positivas para aceleração da igualdade, inclusive no ambiente político.

A partir de tal contextualização, e considerando a baixa presença de mulheres na política brasileira, buscou-se analisar em que medida a atuação dos partidos políticos brasileiros poderia impedir a superação do quadro de sub-representatividade feminina.

Mediante um recorte de dados do Poder Legislativo Federal, observou-se que a vigência, por mais de 20 anos, da lei de cotas, bem como a determinação de destinação de verbas para financiamento de campanhas femininas não configurou uma alteração significativa da realidade fática das mulheres neste ambiente político, posto que constituem apenas 15% dos eleitos no âmbito legislativo federal brasileiro (Câmara dos Deputados e Senado Federal).

Os dados angariados demonstraram que as cotas femininas viabilizaram um aumento do número de mulheres eleitas durante os pleitos eleitorais para o Poder Legislativo Federal, todavia, isoladamente, não cumpriram com sua eficácia social de promover a efetiva igualdade de gênero nestas esferas.

Conclui-se, no presente trabalho, que a atuação dos partidos é imprescindível para corrigir o quadro de representatividade feminina, uma vez que estes detêm papel primordial não apenas para seleção de candidatas, mas também em relação ao financiamento de campanhas, influência sobre a agenda política e equilíbrio da distribuição de recursos eleitorais.

O cumprimento da legislação eleitoral por parte dos partidos políticos, portanto, é passo fundamental para o proporcionar o ingresso de mais mulheres na política. Nesse contexto, apesar da existência de legislações destinadas a viabilizar o aumento do número de mulheres em pleitos eleitorais, a exemplo das cotas e determinação de destinação de verbas proporcionais para financiamento de campanhas femininas, vislumbra-se uma atuação contrária destes organismos, que além de descumprirem as normas eleitorais, tendem a prestar maior apoio a campanhas masculinas, que já contam com outras fontes de financiamento e mais recursos, obstaculizando a concretização da igualdade de gênero na esfera política.

A partir dos dados obtidos, inferiu-se a existência de comportamentos partidários voltados a burlar as regras eleitorais no que se refere ao quantum de candidaturas femininas, a emergência de fraudes, também denominadas “candidaturas laranjas, bem como o desrespeito à destinação proporcional de recursos do Fundo Partidário.

É necessário apontar que as mulheres, no cenário político brasileiro, já contam com desvantagens sociais provenientes dos baixos recursos próprios que possuem – em especial considerando que, em regra, ainda contam com relativa desigualdade salarial –, bem como decorrentes das desigualdades de gênero arraigadas na cultura e sociedade nacional brasileiras.

Tais desigualdades estruturais de gênero, decorrentes da cultura patriarcal brasileira, impõem obstáculos que, quando somados aos comportamentos dos partidos políticos em desrespeito às ações afirmativas de cotas e financiamento eleitoral, bem como às próprias desvantagens decorrentes do próprio modelo eleitoral adotado, em listas abertas, implicam na manutenção do quadro de sub-representatividade feminina.

Proporcionar maior participação da mulher na política e nas demais esferas de poder e postos de decisão advém da ideia de efetivação do direito à igualdade material, fundamento nuclear da dignidade humana, e base da democracia. A existência de um governo democrático de direito demanda, não apenas o exercício do voto, mas participação política efetiva e diálogo com os grupos sociais existentes.

Os partidos políticos, por sua vez, são instrumentos eficazes para a modificação do cenário de desigualdade de gênero na política, considerando que possuem como finalidade primordial a representação das aspirações populares, sendo intermediários destas com o Estado. Todavia, para tanto, devem adotar uma atuação positiva, consciente e organizada na promoção de mudanças em suas estruturas e práticas internas e externas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARES, Maria Luzia Miranda. O direito do voto e a participação política: a formação da cidadania feminina na “invenção democrática”. In: PAIVA, Denise (org.). *Mulheres, Política e Poder*. Goiânia: Cãnone Editorial, Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Goiás, 2011. Disponível em: https://www.academia.edu/19771798/Mulheres_Politica_e_Poder. Acesso em: 12 jun. 2020.

ALVES, Branca Moreira; PITANGUY, Jacqueline. 1. ed. *O que é feminismo*. São Paulo: Abril Cultural Brasiliense. 1985. Coleção Primeiros Passos.

BARBIERI, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira (coords.). *Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero: relatório final (2018-2019)*. São Paulo: FGV Direito, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27646>. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.034 de 29 de setembro de 2009*. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 06 ago. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.100 de 29 de setembro de 1995*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9100-29-setembro-1995-372892-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 05 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617 - Distrito Federal*. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgado em: 15/03/2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas Eleitorais 2018*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 01 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Informações e Dados Estatísticos sobre as Eleições 2014*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/informacoes_dados_estatisticos_eleicoes_2014_web.pdf. Acesso em: 01 ago. 2019.

CAMPOS, Lígia Fabris. Litígio estratégico para a igualdade de gênero: o caso das verbas de campanha para mulheres candidatas. *Revista Direito e Praxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 593-629, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/39816/28156>. Acesso em: 08 jul. 2019.

COMITÊ CEDAW. *Recomendação Geral n° 23 CEDAW*. 1997. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERNANDES, Valéria Diez Scarance. Violência contra a mulher no Brasil: a Cegueira de um país. Por que as mulheres se retratam, morrem caladas em suas casas ou perdem a guarda quando noticiam o estupro de seus filhos e filhas? In: PIMENTEL, Silvia (coord.); PEREIRA, Beatriz; MELO, Mônica de (orgs.). *Direito, Discriminação de Gênero e Igualdade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GROSSELLI, Grasiela; MEZZARROBA, Orides. A Participação Política e suas implicações para a construção de uma cidadania plena e de uma cultura política democrática. *Anais XX Encontro Nacional do CONPEDI*. Belo Horizonte: 23, 23, 24 e 25 de junho de 2011. Disponível em: http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/grosselli_7.pdf. Acesso em: 25 jun. 2018.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030. *Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável: Síntese II*. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14577.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2019.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030. *III Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável: Brasil 2019*. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2019/>. Acesso em: 20 set. 2019.

HOBBSAWM, Eric. *A era dos Extremos: O breve século XX: 1914-1991*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das letras, 1988.

MEZZARROBA, Orides. *Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral*. Florianópolis: Qualis, 2018.

MIGUEL, Sônia Malheiros. *A política de Cotas por Sexo: um estudo das primeiras experiências no Legislativo brasileiro*. Brasília: CFEMEA, 2000.

ONU. *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)*. 1979. Disponível em: http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2012/11/SPM2006_CEDAW_portugues.pdf. Acesso em: 24 jun. 2018.

ONUMULHERES. *Plataforma de Ação da Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim*. 1995. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf. Acesso em: 11 jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Relatório Preliminar MOE*. 2018. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/por/press/Relatorio-Preliminar-MOE-Brasil-2o-Turno-Portugues.pdf>. Acesso em: 12 out. 2019.

PINHEIRO, Luana Simões. *Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.

PIMENTEL, Silvia. Gênero e Direito. In: PIMENTEL, Silvia (coord.); PEREIRA, Beatriz; MELO, Mônica de (orgs.). *Direito, Discriminação de Gênero e Igualdade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 11^a Ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

PRÁ, Jussara Reis. Mulheres, Direitos Políticos, gênero e feminismo. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 43, p. 169-196, jul./dez., 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8645135>. Acesso em: 19 jun. 2018.

RANGEL, Patrícia Duarte (org.). *Série Histórica Mulheres e Eleições: 1996-2012*. Brasília: CFEMEA, 2014. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea-e-publicacoes/publicacoes/4460-serie-historica-mulheres-e-eleicoes-1996-2012>. Acesso em: 18 jun. 2018.

SACCHET, Teresa. Partidos políticos e (sub)representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. In: PAIVA, Denise (Org.). *Mulheres, política e poder*. Goiânia: Cãnone Editorial, Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Goiás, 2011.

SAFFIOTI, Heleieth. *Gênero, patriarcado e violência*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

SCOTT, Joan W. O enigma da igualdade. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 11-30, jan./abr., 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2005000100002/7778>. Acesso em: 02 jun. 2018.

SOIHET, Rachel. A conquista do espaço público. In: PINSKY, Carla Bassanezi; PEDRO, Joana Maria. *Nova História das Mulheres no Brasil*. 1. ed. 3. reimpressão. São Paulo: Contexto, 2018.

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, identidade e minorias. *Revista Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67>. Acesso em: 11 jun. 2018.

Data de Submissão: 22/12/2020

Data de Aceite: 29/03/2021