

O FOMENTO INCLUSIVO CIVILIZATÓRIO ADVINDO COM O NOVO CÓDIGO ELEITORAL BRASILEIRO

INCLUSIVE CIVILIZATION PROCESSING WITH THE NEW BRAZILIAN ELECTORAL CODE

*Carla Conchita Pacheco Bouças Hirsch **

*Fábio Periandro de Almeida Hirsch **

*Larissa Amaral da Silva **

RESUMO

O Projeto de Lei Complementar nº 112/2021 consiste em um projeto que visa revogar o código de 1965 e modernizar as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. O texto base, ainda em tramitação, levanta pautas socialmente relevantes e fundamentais para o fortalecimento do estado democrático de direito, mediante a promoção da equidade de gênero e raça no sistema político, diante de um cenário onde a sub representação ainda é a regra. Deste modo, o objetivo deste artigo consiste em analisar o projeto de lei apontando para as disposições que demonstram o fomento a inclusão e apontar a relevância dessas ações no processo de redução da disparidade política no país. Para tanto, utilizou-se revisão bibliográfica baseada na análise da legislação brasileira, da doutrina e a análise quantitativa da representação política no país. A conclusão aponta que o novo código é um potencial instrumento de transformação política ao prever ações afirmativas e impor responsabilizações em razão da sua violação.

Palavras-chave: Inclusão social. Código eleitoral. Igualdade racial. Igualdade de gênero. Ações Afirmativas.

* Graduanda em Direito pela Faculdade Batista Brasileira (FBB). Membro do Grupo de Pesquisa em Direitos e Deveres Fundamentais do Brasil.

* Doutor (2012) e Mestre (2007) em Direito Público, ambos com ênfase em Direito Constitucional, pela Universidade Federal da Bahia (PPGD-UFBA). Integrante do Corpo Permanente do PPGD-UFBA. Professor Adjunto de Direito Constitucional na graduação. Coordenador do Serviço de Pesquisa em Direitos e Deveres Fundamentais no Brasil – SPDDF, grupo certificado no DGP do CNPQ. Advogado e Árbitro.

* Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Membro do Grupo de Pesquisa em Direitos e Deveres Fundamentais do Brasil.

ABSTRACT

The Complementary Law Project nº 112/2021 is a project that aims to revoke the 1965 code and modernize the electoral rules and the electoral procedural rules in Brazil. The basic text, still in progress, raises socially relevant and fundamental guidelines for the strengthening of the democratic rule of law, through the promotion of gender and race equity in the political system, in a scenario where representation is still the rule. Thus, the objective of this article is to analyze the applicable law project according to the provisions that demonstrate the promotion of inclusion and point out a survey of these actions in the process of reducing political disparity in the country. To do so, use a literature review based on the analysis of Brazilian legislation, doctrine and quantitative analysis of political representation in the country. The conclusion points out that the new code is a potential instrument of transformation by providing for affirmative actions and imposing liability for its violation.

Keywords: Social inclusion. Electoral code. Affirmative Actions. Racial equality. Gender equality.

1. INTRODUÇÃO

A sub-representação política consiste em uma realidade que afeta mulheres - brancas e negras - e homens negros. A análise de gênero e raça permite indagar se ainda existem limitações que dificultam o ingresso desses grupos nos espaços formais de poder, tendo em vista que a desigualdade que emerge nessas disputas aparenta estabelecer critérios acerca de quem deve ou não ocupar tais espaços.

Os estudos sobre o tema apontam que as raízes patriarcalistas e racistas que permeiam a história do Brasil reproduzem um quadro de desigualdade que resultam na sub-representação desses grupos. A legislação eleitoral consistiu por muito tempo em um instrumento legitimador da segregação, restringindo direitos políticos das mulheres e dos negros.

Ao longo dos anos, progressos normativos foram identificados, embora a desigualdade de participação desses grupos se

faça cristalinas aos olhos da sociedade. Dessa maneira, dados acerca dos candidatos e eleitos das últimas eleições enfatizam a sub-representação dos grupos e induzem a crença de que a esfera política tem cor e gênero. Ademais, embora diversas pesquisas se debrucem no estudo desses fenômenos sob a ótica do gênero, ainda são escassas as pesquisas cujo objeto seja a compreensão de um maior distanciamento de homens e mulheres negros dos cargos políticos formais.

Com a finalidade de contribuir para o debate, esta investigação, por meio de estudo bibliográfico e análise quantitativa de dados, propõe-se a explorar se as normas jurídicas têm auxiliado o aumento da representatividade de mulheres e negros, demonstrando o esforço eficiente e específico voltado aos grupos minoritários e apontando para o potencial fomento inclusivo que pode surgir a partir da instituição do Código Eleitoral que se encontra em tramitação.

No primeiro capítulo do desenvolvimento deste artigo, investiga-se a evolução normativa eleitoral, evidenciando a exclusão histórica dos grupos minoritários e as evoluções oriundas nos últimos anos. Em seguida, analisa-se os dados do Tribunal Superior Eleitoral que escancaram a realidade de desigualdade na participação política.

Finalmente, no terceiro capítulo, com base no Projeto de Lei Complementar nº 112/2021, são apontadas as diretrizes que tornam o novo código um potencial instrumento de inclusão de mulheres e negros nas esferas políticas. Este trabalho visa promover uma ampla discussão sobre a temática, com foco na análise normativa, apresentando-se como resultado de uma pesquisa qualitativa e quantitativa.

Para substanciar a hipótese levantada, consistente no potencial fomento inclusivo civilizatório do novo código, empregaram-se abordagens analítico-descritivas em torno do projeto de lei, analisando ações afirmativas de inclusão em razão de gênero e raça.

Por fim, as considerações finais apresentam os desafios e as perspectivas para uma agenda de pesquisa voltada para o tema da representação de negros e de mulheres na política brasileira, diante do paradoxo evidente na participação política nas esferas civis e extraparlamentares, em contraste com a sua baixa representação nas estruturas representativas do estado democrático de direito.

2. O PROBLEMA NA HISTÓRIA

O palco político brasileiro é marcado por limitações históricas que afastam grupos minoritários dos espaços de representação. As raízes escravocratas e o machismo institucional demonstram a jovialidade dos direitos políticos para determinados grupos. A Constituição do Império, instituída em 1824, restringia o exercício do direito ao voto no Brasil, sendo vedado o exercício dos direitos políticos das mulheres e dos escravos. Nesse período, regia o sistema restrito do sufrágio, que estabelecia discriminações concernentes à renda, à instrução, à condição social e referente ao gênero.⁴

Pela Constituição de 1824, só podiam ser eleitos para o cargo de senador os homens de saber, cultos e virtuosos, que tivessem, de preferência, prestado serviços à Pátria e que usufríssem uma renda de 800\$000 anuais. O deputado geral, por sua vez, deveria professar a religião do catolicismo, não ser liberto e possuir uma renda anual de 400\$000. As tentativas de eliminar as pessoas negras e de baixa renda dos processos eleitorais eram escancaradas nos textos legais, apresentando um posicionamento discriminatório e amparado juridicamente. As disputas políticas em prol da manutenção do poder fizeram com que outras restrições fossem estabelecidas.

No ano de 1881, uma reforma eleitoral no Império, conhecida como Lei Saraiva, instaurou a vedação ao voto do analfabeto. Defende-se uma possível conexão entre esta lei e a abolição da escravatura, tendo em vista que ao estabelecer essa restrição, grande massa de negros egressos do cativo, no geral, analfabetos, foram excluídos do processo eleitoral, dificultando a tomada do poder dos recém libertos.⁵

Nos debates para a aprovação desta Lei, pouco se falou sobre direitos políticos da mulher e, quando mencionados, tais direitos foram negados, sem qualquer justificativa. Aponta-se que o Senador Vieira da Silva⁶ argumentou que os direitos políticos não pertenciam

4 PAIVA, Maria Arair Pinto. *Direito Político do Sufrágio no Brasil: (1822 – 1982)*. Brasília: The-saurus Editora, 1985. 287 p.

5 SÉRIE Inclusão: antes excluídos, hoje índios e negros participam ativamente do processo eleitoral. *Notícias TSE*, 19 abril 2013. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-antes-excluidos-hoje-indios-e-negros-participam-ativamente-do-processo-eleitoral>. Acesso em: 06/10/2021.

6 Luís Antônio Vieira da Silva (Fortaleza, 2 de outubro de 1828 — 3 de novembro de 1889), foi

a todos os indivíduos e que a mulher era incapaz do mínimo direito político, devendo gozar da liberdade de consciência.

A primeira constituição republicana, outorgada em 1891, conservava as antigas restrições e imperiais, limitando o direito de voto às mulheres e aos analfabetos.⁷ Dessa maneira, sob um regime que se pretendia democrático e republicano, se perpetuou a exclusão do processo eleitoral da ampla maioria das pessoas, esse sistema político viciado reproduzia pactos de poder firmados entre oligarquias e mantinha à margem dos poderes decisórios determinados grupos.

Somente com a Revolução de 1930 ocorreu uma reorganização político-jurídica do Brasil, mediante a instauração do primeiro Código Eleitoral Brasileiro de 24 de fevereiro de 1932. A partir de uma atuação legislativa de relativo vanguardismo com relação às democracias ocidentais, o Brasil consagrou o direito ao voto às mulheres, neste texto legal consolidaram-se as aspirações revolucionárias em âmbito eleitoral.⁸ Destaca-se que essa normativa representou um grande avanço, tendo em vista que suprimiu a vedação do exercício dos direitos políticos em razão de gênero e instrução, ampliando a massa das pessoas aptas a votar.

A ordem constitucional inaugurada em 1988 estabeleceu um patamar de direitos políticos integradores, proporcionando aos brasileiros o direito a votar nos seus dirigentes, participar de instrumentos decisórios típicos da democracia direta, como o plebiscito e o referendo. Desde então, os códigos tornaram-se reconhecidos pela tentativa de preservar os ideais democráticos, no entanto, pouco se extrai do Código Eleitoral, até então vigente, no que concerne a inclusão de mulheres e negros.

Ressalta-se que a Lei nº 4.737⁹ não faz nenhuma menção a palavra “negros” ou “pretos” em seu texto normativo, não tendo

um advogado, banqueiro e político brasileiro. Foi deputado provincial, deputado geral, presidente de província, ministro e conselheiro de Estado e senador do Império do Brasil de 1871 a 1889. (SÓCIOS falecidos brasileiros: Luís Antônio Vieira da Silva. *Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, [201-?]. Disponível em: <https://ihgb.org.br/perfil/userprofile/lavieiradas.html>. Acesso em: 06 out. 2021.)

7 PAIVA, Maria Arair Pinto. *Direito Político do Sufrágio no Brasil: (1822 – 1982)*. Brasília: The-saurus Editora, 1985. 287 p.

8 PAIVA, Maria Arair Pinto. *Direito Político do Sufrágio no Brasil: (1822 – 1982)*. Brasília: The-saurus Editora, 1985. 287 p.

9 BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [201-?]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

sido estabelecida nenhuma deliberação expressa dispendo políticas de proteção desses grupos. A palavra “mulher”, em contrapartida, possui certa incidência no Código Eleitoral de 1965, demonstrando uma pequena preocupação do legislador com a questão de gênero. Apesar dos avanços propiciados pela constituição, os resquícios de um direito eleitoral pouco inclusivo refletem nos índices de participação política no país.

A qualidade da democracia tornou-se pauta dos movimentos feministas, negros e de mulheres negras desde o término da ditadura militar. Em contrapartida, as estratégias políticas implementadas por esses atores e atrizes, no início da redemocratização, foram insuficientes para reverter as disparidades nos espaços políticos institucionais de poder.

Os movimentos lograram ampliar espaços de participação política, a exemplo do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial¹⁰ e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher¹¹ que se tornaram agentes influentes na formulação de leis e de políticas públicas de equidade racial e de gênero. Contudo, não foram capazes de abalar as estruturas de caráter racial e patriarcal que conformam a democracia representativa brasileira.¹²

O aumento do número de deputadas federais e de senadoras ocorrido após a Constituição de 1988, embora crescente, de 1986 a 1994 não aparentou satisfatório ao legislador da época, motivo pelo qual instaurou-se a cota para os registros de candidaturas às eleições de vereadores, no ano 1995, através da Lei nº 9.100/95, que estabelecia a participação mínima de mulheres em vinte por cento nas eleições municipais. Dois anos depois, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 9.504/1997¹³, apelidada de “Lei das Elei-

10 BRASIL. *Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003*. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.678.htm. Acesso em: 06/10/2021

11 BRASIL. *Decreto nº 8.202, de 6 de março de 2014*. Altera o Decreto nº 6.412, de 25 de março de 2008, que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8202.htm. Acesso em: 06/10/2021.

12 RIOS, Flavia; PEREIRA, Ana Claudia; RANGEL, Patrícia. Paradoxo da igualdade: gênero, raça e democracia. *Cienc. Cult*, São Paulo, v. 69, n. 1, p. 39-44, mar. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602017000100015>. Acesso em: 13 Set. 2021.

13 BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília,

ções”, estabelecendo que, para o registro de candidaturas, cada partido deveria reservar o mínimo de 30 por cento e o máximo 70 por cento para cada sexo.

Apesar das iniciativas, a falta de interesse dos partidos políticos em criar e fomentar lideranças femininas, bem como a sua resistência em tornar o ambiente partidário mais plural do ponto de vista do gênero, boicotam a efetividade da norma. Nesse sentido, desde a aprovação da lei supramencionada, as agremiações passaram a apresentar candidaturas de mulheres somente para “cumprir” a cota de candidaturas fixada.¹⁴

Essas candidaturas, consideradas como fictícias, são configuradas quando se apresentam nomes de mulheres filiadas aos partidos somente para essa finalidade, mas que, na verdade, não concorrem às eleições e, em alguns casos, sequer possuem conhecimento de sua candidatura.

No entanto, os esforços para promover a inclusão em razão de gênero se perpetuaram. Reforçando a tentativa de incluir mulheres na política, em 27 de setembro de 2019 foi instituída a Lei nº 13.877, voltada para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Em consonância com o projeto de inclusão, a jurisprudência também passou a adotar um posicionamento menos segregacionista, na tentativa de promover a igualdade nas eleições. Sendo assim, no ano de 2020, o TSE determinou que os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres deveriam ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

Em seguida, os coletivos negros, sabendo da sensibilidade a tais causas por parte do TSE e tendo como principal hipótese da dificuldade da entrada de pessoas negras na política o pouco acesso a recursos para campanha, a ONG Educafro apresentou,

lia, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 20 de set. 2021.

14 SANTANO, Ana Claudia; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. O sistema político brasileiro desde a perspectiva da inclusão. *Transparência Eleitoral Brasil*, [s. l.], p. 1-55, 2021. Disponível em: <https://transparenciaeleitoral.com.br/wp-content/uploads/2021/02/Contexto-do-sistema-politico-brasileiro-em-temas-de-inclusa%CC%83o-NDI-2.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

por meio da Deputada Federal Benedita da Silva (PT) uma consulta para verificar a possibilidade aplicação de incentivos à inserção de pessoas negras nos cargos eletivos através do financiamento público de campanhas.

A base do pedido foi a interpretação dada às mulheres quando o TSE foi questionado sobre o uso destes mesmos recursos públicos para as campanhas femininas. Em resposta a provocação, o TSE reconheceu a existência do chamado racismo estrutural e entendeu como legítima a pretensão da consulta, informando que deveria haver a aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras, com a determinação de distribuição proporcional dos recursos do fundo especial de financiamento de campanha e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.¹⁵

As informações mapeadas demonstram uma crescente preocupação do sistema eleitoral com a inclusão, tendo em vista as tentativas de incluir normas e jurisprudências que solidificam na luta pela representação política das minorias.

3. CENÁRIO ELEITORAL DO BRASIL

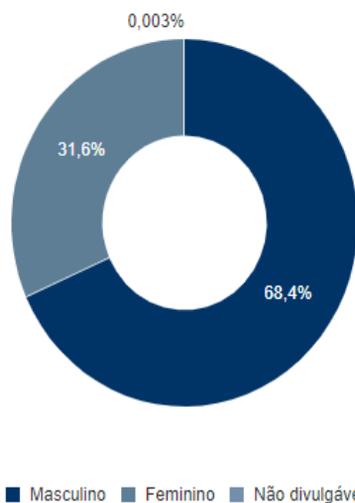
Apesar dos pequenos progressos alcançados ao longo dos anos, pouco se tem avançado. Segundo levantamento realizado pelo Tribunal Regional Eleitoral¹⁶, nas eleições de 2018, ano em que foram pleiteados cargos para deputados federais, senadores e governadores dos estados, apenas 9.204 das candidaturas foram realizadas por mulheres, enquanto 19.880 instituídas por homens.

No que concerne ao quadro de eleitos, a situação torna-se ainda mais problemática, visto que apenas um percentual de 13,5% de mulheres obteve êxito nas candidaturas:

15 SANTANO, Ana Claudia; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. O sistema político brasileiro desde a perspectiva da inclusão. *Transparência Eleitoral Brasil*, [s. l.], p. 1-55, 2021. Disponível em: <https://transparenciaeleitoral.com.br/wp-content/uploads/2021/02/Contexto-do-sistema-politico-brasileiro-em-temas-de-inclusa%CC%83o-NDI-2.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

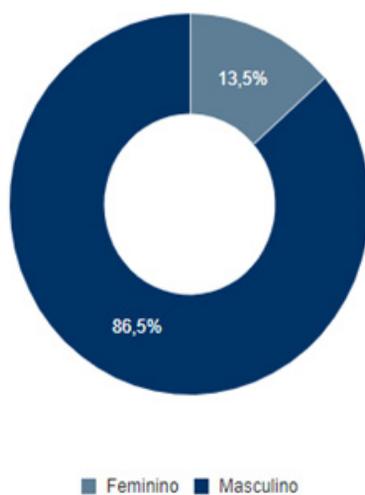
16 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas Eleitorais*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 21 set. 2021.

Gráfico 1 – Candidaturas por gênero (2018)



Fonte: TSE

Gráfico 2 – Eleitos por gênero (2018)

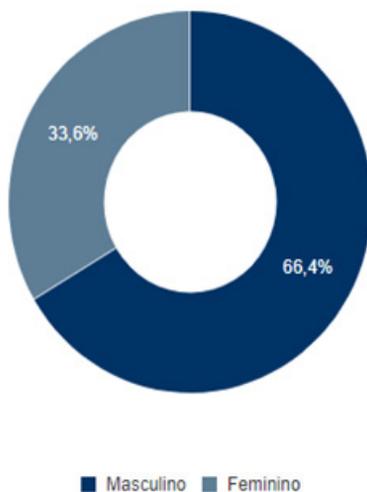


Fonte: TSE

O mesmo se observa nas eleições realizadas em 2020, embora a discrepância em razão do gênero demonstra-se menos densa. Essa redução da desigualdade está potencialmente associada ao tipo de pleito, tendo em vista que no ano supracitado as eleições abarcavam as esferas municipais. Os dados do Tribunal Superior Eleitoral, demonstram que apenas 33,6% das candidaturas foram realizadas por mulheres, dentre as quais 13,5% conseguiram se eleger.

Dessa maneira, o direito ao voto, instaurado em 1932, não foi capaz de assegurar a plena inserção da mulher na política formal, dadas as restrições sociais, econômicas e institucionais que ainda se fazem presentes no Brasil e que são marcadas pelo patriarcalismo, machismo e violência. Estabelece-se uma contraditória relação entre a falta de desenvolvimento dos direitos civis e sociais das mulheres e o pleno exercício de direitos políticos, mesmo elas sendo maioria da população brasileira.¹⁷

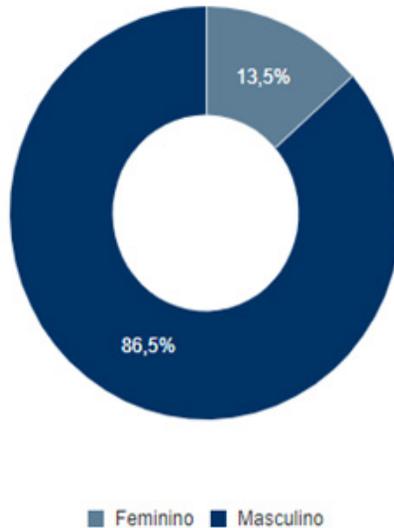
Gráfico 3 – Candidaturas por gênero (2020)



Fonte: TSE

¹⁷ Segundo dados da PNAD Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua) de 2019, a população brasileira é composta por 48,2% de homens e 51,8% de mulheres. (IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2019*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 21 set. 2021.)

Gráfico 4 – Eleitos por gênero (2020)



Fonte: TSE

Ademais, a representatividade das pessoas negras nas esferas de poder reflete parte desse racismo estrutural que acomete o Brasil. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realiza estudos da população brasileira com base na autodeclaração, tendo como opções as cores/raças branca, preta, parda, indígena ou amarela. A partir disso, com dados de 2019 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 42,7% dos brasileiros se declararam como brancos, 46,8% como pardos, 9,4% como pretos e 1,1% como amarelos ou indígenas.¹⁸

Nesse sentido, segundo a classificação do IBGE, os negros são a soma dos pardos e os pretos, totalizando 56,2% da população brasileira. Contudo, esta forte presença negra não se repete nas instituições políticas. Nas eleições realizadas em 2018, apenas 10,86% dos candidatos se autodeclararam pretos e 35,7% se declararam pardos e 97,69% dos eleitos possuíam cor/raça branca.

¹⁸ IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2019*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?&t=o-que-e>. Acesso em: 21 set. 2021.

Tabela 1 – Candidaturas por raça (2018)

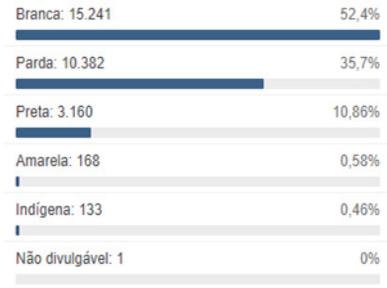


Tabela 2 – Eleitos por raça (2018)

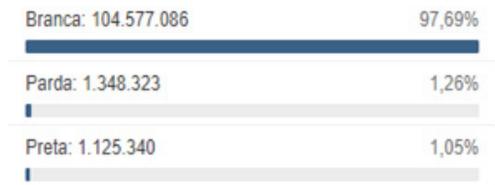


Tabela 3 – Candidaturas por raça (2020)

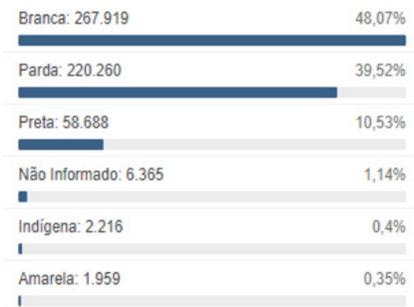
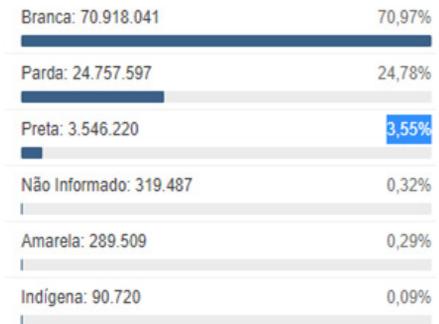


Tabela 4 - Eleitos por raça (2020)



Nas eleições de 2020 esta condição se reproduziu resultando em apenas 28,33% de candidatos eleitos que se autodeclaravam negros, enquanto 70,97% eram brancos. Em contrapartida, observa-se uma incidência de pessoas negras concorrendo aos cargos políticos, totalizando 50,05% das candidaturas.

Os dados demonstram o paradoxo existente em nossa democracia. Apesar de mulheres e negros serem protagonistas na formação e manutenção de organizações e movimentos sociais, instrumentos políticos relevantes para a conformação democrática no país, estes ocupam poucos espaços de representação institucional.

As razões que levam à sub-representação das mulheres – brancas e negras e dos homens negros têm sido objeto de pesquisas acadêmicas.

Da literatura, destacam-se algumas razões importantes para entender os mecanismos e processos que ensejam na sub-representação parlamentar desses grupos sociais. Com relação a desigualdade de gênero, a dupla jornada é apontada como um óbice à mulher para gerenciar suas carreiras com a vida política, visto que passam a estar vinculadas às atividades domésticas que, muitas vezes, impedem a dedicação política similar a dos homens.¹⁹

No caso das mulheres negras e indígenas, outros impasses emergem a partir de estereótipos que estabelecem grupos a certos lugares sociais, reduzindo expectativas das candidatas e dos agentes que fazem os filtros e seleções das candidaturas, excluindo ou mitigando as chances de ocuparem espaços de poder com elevado grau de competitividade.²⁰

A falta de recursos financeiros, por outro lado, consiste em uma problemática que abarca tanto as mulheres – brancas e negras - quanto os homens negros. A compreensão da falta de recursos financeiros, do ponto de vista do gênero, emerge do raciocínio de que as mulheres são menos remuneradas do que os homens. Um estudo feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstra que as mulheres ganham menos do que os homens em diversas ocupações do país. Mesmo com uma queda na

19 MIGUEL, Luiz Felipe; BIROLI, Flávia. *Caleidoscópio convexo: mulheres, política e mídia*. São Paulo: Unesp, 2011.

20 RIOS, Flávia; PEREIRA, Ana Claudia; RANGEL, Patrícia. Paradoxo da igualdade: gênero, raça e democracia. *Cienc. Cult.*, São Paulo, v. 69, n. 1, p. 39-44, mar. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602017000100015>. Acesso em: 13 Set. 2021.

desigualdade salarial entre 2012 e 2018, as trabalhadoras ganham, em média, 20,5% menos que os homens.²¹

No que concerne a relação racial, existe um baixo capital econômico dos homens negros que se encontram em estratos sociais menos privilegiados, estes enfrentam dificuldades referentes ao capital educacional, conseqüentemente, possuem menos recursos para custear uma campanha.²² Dessa maneira, ingressam em desvantagem desde o início da disputa eleitoral.

4. PROPOSTA ATUAL - CRÍTICAS

Nos últimos anos, o Brasil tem vivenciado um progresso no debate público em torno da valorização dos direitos políticos dos grupos sub representados. A participação feminina e negra na política é uma das questões que têm ganhado destaque. Boa parte dos avanços são provocados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), um dos protagonistas no assunto, que tem com iniciativa, promover a ampliação da presença das mulheres e negros nos espaços de poder.

O Projeto de Lei nº 112/2021, que se encontra em tramitação²³, pretende revogar o código utilizado há 56 anos no Brasil e aponta grandes novidades para o cenário eleitoral. Toda a repercussão e os acalorados questionamentos envolvidos a propostas se relacionam com as significativas alterações que, se aprovadas, modificarão o processo eleitoral em muitos aspectos como a legalização das candidaturas coletivas, maior controle sobre a atuação da Justiça Eleitoral, estabelecimento de fidelidade partidária para os cargos majoritários, dentre outras relevantes modificações.²⁴

Para uma proposta base tida por modernizadora, se evidenciava ao longo dos 896 artigos a ausência de temas de vanguarda

21 IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2019*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 21 set. 2021.

22 BORBA, Ângela. *Legislando para mulheres*. In: BORBA, Ângela; FARIA, Nalu; GODINHO, Tatu (Org.). *Mulher e política: gênero e feminismo no partido dos trabalhadores*. São Paulo: Perseu Abramo, 1998.

23 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 112 de 2021*. Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2068690&filename=EMP+29+%3D+%3E+PLP+112/2021. Acesso em: 20 set. 2021.

24 Ibidem.

e caros ao atual estágio democrático como as políticas de inclusão em razão de raça. A falta de propostas de inserção e participação política efetivas de minorias consistia em um dos grandes problemas do texto base do projeto. Entretanto, no decorrer da tramitação relevantes emendas foram inseridas, promovendo um contexto de maior inclusão, sobretudo racial.

Um dos principais pontos da proposta consiste no potencial fomento inclusivo para as mulheres. O código dispõe que para garantir o exercício dos direitos de participação política, o estado deve resguardar a igualdade de oportunidades e tratamento, não discriminação e equidade no acesso às instâncias de representação política e no exercício de suas funções públicas.

Para tanto, estabelece a abertura de conta bancária específica para as movimentações de recursos do fundo partidário destinados ao programa de promoção e difusão da participação política das mulheres. Além disso, impõe que os documentos de prestação de contas demonstrem a efetiva execução e manutenção dos referidos programas, dentre outros aspectos²⁵. Nesse sentido, diversos dispositivos se debruçam na fiscalização e acompanhamento dos recursos destinados às políticas de inclusão de mulheres, visando evitar a ineficácia do disposto na norma.

O projeto também determina a criação de espaços de visibilidade feminina ao impor aos partidos a necessidade de realizar propagandas que fomentem e divulguem a participação política feminina. Dentro do esforço de promoção da participação política feminina e diante das violências históricas perpetradas contra esse grupo o projeto de lei estabelece um capítulo próprio para a criminalização da violência política²⁶ em razão de gênero.

25 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 112 de 2021*. Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2068690&filename=EMP+29+%3D%3E+PLP+112/2021. Acesso em: 20 set. 2021.

26 Segundo o projeto de lei, considera-se violência política contra mulheres qualquer ação, conduta ou omissão de violência física, sexual, psicológica, moral, econômica ou simbólica, realizada de forma direta ou através de terceiros que, por razão de sexo, represente uma ameaça para a democracia ao causar dano ou sofrimento a uma ou a várias mulheres, com o propósito de restringir sua candidatura ou eleição, impedir ou dificultar o reconhecimento ou exercício de seus direitos político. (BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 112 de 2021*. Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2068690&filename=EMP+29+%3D%3E+PLP+112/2021. Acesso em: 20 set. 2021.)

Outrossim, prevê que o valor dos recursos destinado ao custeio das candidaturas de pessoas negras deve ser aplicado no interesse dessas campanhas, sendo ilícito o seu emprego exclusivamente para financiar candidaturas de pessoas não negras. A mesma regra será aplicada no financiamento das candidaturas femininas, sendo vedada a destinação dos recursos para candidaturas masculinas.²⁷

As previsões normativas reforçam a necessidade de ampliar os espaços de pessoas negras, indígenas, mulheres e com deficiências, determinando que os partidos estimulem a participação política desses grupos. Além disso, impõe a destinação de, no mínimo, 30% para aplicação nas campanhas de suas candidatas, observando também a distribuição proporcional às campanhas de candidatas e de candidatos negros. Ressalta-se que ficou mantida a cota mínima de 30% de cada sexo nas candidaturas lançadas pelos partidos.

Uma das mais relevantes inovações presentes no projeto de lei em análise trata-se da contagem em dobro dos mandatos conquistados por mulheres e negros, aplicando-se uma única vez por pleito, considerado o sexo ou a raça. A contagem em dobro valerá até que ocorra paridade política que consiste em ação afirmativa que visa fomentar a inclusão desses grupos.²⁸

Segundo a deputada Lídice da Mata, o financiamento eleitoral é um instrumento fundamental para proporcionar maior paridade na representação política, que segundo ela caminha “a passos de tartaruga”.²⁹ Reitera que a eleição de uma mulher valer duas vezes o fundo eleitoral, como proposto na ação afirmativa, consiste em um progresso revolucionário.

Como retratado, esse debate envolve as relações entre história e sociedade, as mazelas de nosso passado escravocrata, a ideologia da “democracia racial” brasileira, o patriarcalismo insti-

27 Ibidem.

28 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 112 de 2021*. Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2068690&filename=EMP+29+%3D%3E+PLP+112/2021. Acesso em: 20 set. 2021.

29 MULHERES defendem igualdade e culpam partido por desigualdade nas eleições. *Agência Senado*, 28 maio 2021. Política e administração pública. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/766271-mulheres-defendem-paridade-e-culpam-partidos-por-desigualdade-nas-eleicoes/>. Acesso em: 21 set. 2021.

tucional, a discriminação contra negros e mulheres, a distribuição de renda, a necessidade do reconhecimento de todos os grupos sociais como um direito de cidadania e, por último, mas não menos importante, o projeto de nação que privilegia fragmentos sociais, realizando a manutenção do poder.

Os estados podem adotar programas de ação afirmativa ao demonstrar que a instituição teve uma participação, ainda que passiva, num sistema de exclusão praticado por outros atores. Dessa maneira, a ação afirmativa em questão consiste em um potencial instrumento para remediar uma situação indesejável, instituída em razão de um problema social existente.³⁰

Ademais, tal previsão corrobora com a concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial e de gênero ao adotar o pensamento aristotélico, segundo o qual afirma que a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, sendo, portanto, legítimas e constitucionais as ações que visem mitigar as desigualdades e reparar violências históricas perpetradas contra determinados grupos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como demonstrado, diversos projetos de leis e entendimentos jurisprudenciais foram implementados na tentativa de reverter o quadro de desigualdade de gênero e raça na política, entretanto, as dificuldades estruturais perpetuam as condições de sub-representação. A lei de cotas, por exemplo, apesar do seu potencial de transformação, abriu uma lacuna para candidaturas laranjas que em nada beneficiam os grupos minoritários.

Os dados levantados corroboram com essa afirmativa, demonstrando que as tentativas de inclusão, por si só, foram ineficientes para garantir a inserção das mulheres e negros nos espaços políticos formais. Nesse sentido, o novo código ao propor uma política afirmativa que prevê a contagem em dobro dos votos aponta para uma nova iniciativa no contexto da política brasileira.

30 MOEHLECKE, Sabrina. Ação Afirmativa: Histórias e debates no Brasil. *Revista Cadernos de Pesquisa*, n. 117, novembro 2002. Disponível em: http://www.redeacaoafirmativa.ceao.ufba.br/uploads/fcc_artigo_2002_SMoehlecke.pdf. Acesso em: 21 set. 2021.

Ademais, o presente trabalho demonstra a necessidade de uma mudança na estrutura partidária com a finalidade estimular o ingresso de mulheres e negros, fazendo com que esta não represente um empecilho, mas, um estímulo à participação na política do Brasil. A experiência da lei de cotas demonstra ainda mais a necessidade de implementar políticas mais efetivas, que possam resguardar tais direitos políticos, pois o jogo de poder está abarcado por artimanhas que burlam os sistemas de cotas, afetando na efetividade normativa.

Apesar dos avanços propostos pelo novo código, as modificações ainda se apresentam tímidas, sendo necessária a perpetuação de tais políticas. Nesse sentido, ressalta-se a importância de os movimentos feministas e negros buscarem avanços que visem uma maior presença desses grupos. Por fim, como ensina João Bosco e Aldir Blanc, através da voz de Elis Regina, “a esperança equilibrista sabe que o show de todo artista tem que continuar”. Portanto, a busca pela instauração de um sistema político inclusivo requer esperança e constante ação, com um intuito de um dia mitigar as desigualdades.

REFERÊNCIAS

BORBA, Ângela. Legislando para mulheres. In: BORBA, Ângela; FARRIA, Nalu; GODINHO, Tatau (Org.). *Mulher e política: gênero e feminismo no partido dos trabalhadores*. São Paulo: Perseu Abramo, 1998.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 112 de 2021*. Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2068690&filename=EMP+29+%3D%3E+PLP+112/2021. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [201-?]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. *Decreto nº 8.202, de 6 de março de 2014*. Altera o Decreto nº 6.412, de 25 de março de 2008, que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8202.htm. Acesso em: 06/10/2021.

_____. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 20 de set. 2021.

_____. *Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003*. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.678.htm. Acesso em: 06/10/2021.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas Eleitorais*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 21 set. 2021.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2019*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 21 set. 2021.

MIGUEL, Luiz Felipe; BIROLI, Flávia. *Caleidoscópio con- vexo: mulheres, política e mídia*. São Paulo: Unesp, 2011.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação Afirmativa: Histórias e debates no Brasil. *Revista Cadernos de Pesquisa*, n. 117, novembro 2002. Disponível em: http://www.redeacaoafirmativa.ceao.ufba.br/uploads/fcc_artigo_2002_SMoehlecke.pdf. Acesso em: 21 set. 2021.

MULHERES defendem igualdade e culpam partido por desigualdade nas eleições. *Agência Senado*, 28 maio 2021. Política e administração pública. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/766271-mulheres-defendem-paridade-e-culpam-partidos-por-desigualdade-nas-eleicoes/>. Acesso em: 21 set. 2021.

PAIVA, Maria Arair Pinto. *Direito Político do Sufrágio no Brasil: (1822 – 1982)*. Brasília: Thesaurus Editora, 1985. 287 p.

RIOS, Flavia; PEREIRA, Ana Claudia; RANGEL, Patrícia. Paradoxo da igualdade: gênero, raça e democracia. *Cienc. Cult*, São Paulo, v. 69, n. 1, p. 39-44, mar. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602017000100015>. Acesso em: 13 Set. 2021.

SANTANO, Ana Claudia; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. O sistema político brasileiro desde a perspectiva da inclusão. *Transparência Eleitoral Brasil*, [s. l.], p. 1-55, 2021. Disponível em: <https://transparenciaeleitoral.com.br/wp-content/uploads/2021/02/Contexto-do-sistema-politico-brasileiro-em-temas-de-inclusao%CC%83o-NDI-2.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

SÉRIE Inclusão: antes excluídos, hoje índios e negros participam ativamente do processo eleitoral. *Notícias TSE*, 19 abril 2013. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-antes-excluidos-hoje-indios-e-negros-participam-ativamente-do-processo-eleitoral>. Acesso em: 06/10/2021.

SÓCIOS falecidos brasileiros: Luís Antônio Vieira da Silva. *Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, [201-?]. Disponível em: <https://ihgb.org.br/perfil/userprofile/lavieiradas.html>. Acesso em: 06 out. 2021.