

**AÇÕES AFIRMATIVAS EM PROL DA PARTICIPAÇÃO
FEMININA NOS CARGOS PÚBLICOS ELETIVOS NO
BRASIL: UM ESTUDO SOBRE IMPACTOS,
CONQUISTAS, EMPECILHOS E INCENTIVOS**

**AFFIRMATIVE ACTIONS FOR THE FEMALE
PARTICIPATION IN PUBLIC ELECTIVE POSITIONS
IN BRAZIL: A STUDY ON IMPACTS, ACHIEVEMENTS,
STRUGGLES AND INCENTIVES**

Clara Oliveira de Holanda Cavalcante *

Elenice Ribeiro Nunes dos Santos **

Stephanie dos Santos Silva ***

RESUMO

O artigo aborda as ações afirmativas implementadas no Brasil com o escopo de promover uma maior participação de mulheres dentre os cargos públicos eletivos de representação. Examina, portanto, através da pesquisa qualitativa, quantitativa e revisão bibliográfica os estigmas responsáveis pelo agravamento e manutenção do cenário de desigualdade de gênero, bem como realiza uma análise histórica das conquistas femininas quanto aos seus direitos políticos ao longo dos anos. Discorre, ainda, acerca da instituição das ações afirmativas, além de quais têm sido os seus efeitos e como vêm sendo legitimadas através de decisões jurisprudenciais e novos projetos de lei.

Palavras-Chave: ações afirmativas; gênero; estigmas; representatividade.

ABSTRACT

The present article approaches the affirmative actions implemented in Brazil with the purpose of promoting a bigger participation

* Graduada de Direito na Universidade Federal da Bahia.

** Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia e da Universidade Pablo de Olavide Espanha. Bolsista Capes Print na Universidade Pablo de Olavide - Espanha. Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

*** Graduada em Direito na Universidade Federal da Bahia.

of women within public elective positions of representation. Therefore, it examines the stigmas responsible for the aggravation and maintenance of the scenario of gender inequality, through qualitative and quantitative research and literature review, as well as it performs a historical analysis of the feminine conquests regarding political rights through the years. In addition, the article dissertates about the institution of affirmative actions, besides which has been their effects and how they have been legitimized through jurisprudential decisions and new legislation projects.

Keywords: *affirmative actions; gender; stigmas; representativeness.*

1 INTRODUÇÃO

A ocupação de mulheres nos cargos públicos encontra obstáculos, desde o início da campanha até a sua atuação, uma vez eleitas. Com a aprovação de ações afirmativas que objetivam fomentar a presença de mulheres nos cargos eletivos criou-se a falsa noção que elas representam um privilégio e que, agora, as desigualdades de gênero no campo político estariam resolvidas. Entretanto, as medidas de incentivo, por si só, têm-se revelado falhas, ao observarmos que o percentual de vagas reservado para candidaturas femininas, desde a aprovação da medida, era insuficientemente preenchido e, nas eleições mais recentes, os partidos fizeram uso de candidatas laranjas para “se adequar” aos estímulos legalmente previstos à participação política feminina.

Revela-se, deste modo, a necessidade de estudar a fundo os impactos pretendidos e conquistados pelas medidas governamentais de estímulo e assistência ao ingresso de mulheres na política, vez que consistem em um passo de extrema importância para que consigamos, de fato, uma equidade entre gêneros nos cargos públicos representativos.

Nesse sentido, o presente trabalho procura investigar os impactos, avanços e contradições das ações afirmativas em pauta, através da revisão bibliográfica da produção acadêmica de autoras prioritariamente mulheres como principal método de pesquisa, fazendo uso da análise técnica indutivista para tecer nossas premissas acerca do crescimento gradual da presença feminina nos cargos públicos legislativos do Brasil.

Além disso, foi realizada uma análise sobre textos legislativos antigos e vigentes, bem como jurisprudências e projetos de leis cujos desdobramentos ainda se desenvolvem atualmente. Por fim, foi feito um levantamento de dados acerca das candidaturas de mulheres nos anos de 1994, 1998 e 2016 para efeito de comparação antes da implementação das cotas, imediatamente após a implementação e nas eleições mais atuais.

Entendeu-se, portanto, a necessidade de compreender e analisar o papel das mulheres nos cargos públicos e, consequentemente, das ações afirmativas dentro da construção da representatividade democrática e de que maneira elas vêm se mostrando (in)eficazes.

2 A SUB-REPRESENTATIVIDADE FEMININA NA POLÍTICA

2.1 ESTIGMAS SOCIAIS E A RELEVÂNCIA DA REPRESENTATIVIDADE FEMININA

O Estigma, segundo definição de Erving Goffman⁴, consiste em atributos retirados de concepções e que são transformados em expectativas normativas. Ou seja, entende-se o estigma como padrões que a sociedade incorpora aos indivíduos a partir de suas características, de modo sintomático. Assim, estes atributos podem repercutir de modo negativo, restritivo e depreciativo.

Tendo como base o conceito descrito acima, é necessário compreender os estigmas que historicamente acompanham a mulher dentro da política, em especial, desde a Proclamação da República em 1889 — evento que evidencia o final da Monarquia Brasileira, sendo o início de um período que deveria contar com a discussão sobre o interesse popular.

No final do século XIX e início do XX - bem como nos tempos atuais -, a sociedade brasileira ainda carregava heranças da estratificação escravagista e aristocrática. Nesse ínterim, salienta-se que os fatores raça e classe social complementam o gênero na construção dos estigmas e das opressões sofridas. Assim, as mulheres dentro das configurações sociais possuem diferentes papéis:

4 GOFFMAN, Erving. *Estigma: Nota Sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada*. 4ª ed. Rio de Janeiro. LTC, 2008. p. 5-10.

Nas palavras de um acadêmico, “a mulher escrava era, antes de tudo, uma trabalhadora em tempo integral para seu proprietário, e apenas ocasionalmente esposa, mãe e dona de casa”. A julgar pela crescente ideologia da feminilidade do século XIX, que enfatizava o papel das mulheres como mães protetoras, parceiras e donas de casa amáveis para seus maridos, as mulheres negras eram praticamente anomalias.⁵

Como descrito por Angela Davis, ainda que a partir de uma perspectiva norte-americana, fruto de um processo colonizatório distinto, a atribuição da mulher presente no meio oligárquico e burguês brasileiro se limitava à presença do sentimento maternal e às obrigações que a acompanhavam. Assim, a construção da mulher na sociedade era restrita à sua participação dentro do ambiente doméstico, no qual predominavam construções de famílias tradicionais com a existência do patriarcado como um lugar de posse, superioridade e chefia.

Neste contexto, o substrato biológico de ser mulher — rica e branca — é consonante com repulsa à política (“assunto de homem”). Ressalta-se que mesmo a parcela mais privilegiada das mulheres até 1932 não tinha direito a voz e, ainda com a possibilidade a partir dos anos de 1880 de acessar o ensino superior, desfrutava de uma educação restrita. Deste modo, a emancipação intelectual dependia da postura afirmativa dos pais e/ou maridos, pois tal “liberdade” não tirou as mulheres da condição de “*sexo frágil*”.

A mulher, principal responsável pela reprodução, ficará isolada na vida doméstico/privada. A ela será negada qualquer forma de participação social. O isolamento doméstico privará da experiência de organizar e planejar suas lutas, uma fonte básica de educação. Essa submissão se vê reforçada ainda mais pela ideologia da “feminilidade”. O sistema patriarcal mantém estereótipos que caracterizam a “personalidade feminina”, tais como: emotividade, conservadorismo, passividade, consumismo, etc. Estereótipos que permitem à mulher desenvolver satisfatoriamente seu papel nas esferas domésticas, onde as relações sociais se desenvolvem de forma afetiva/emocional e não a preparam totalmente para a atividade política, essência da esfera pública, onde as relações se dão à imagem e semelhança do mundo masculino.⁶

5 DAVIS, Angela. *Mulheres, Raça e Classe*. 1ª ed. São Paulo. Editora Boitempo, 2016. p. 24

6 COSTA, Ana Alice Alcantara. *As donas no poder: mulher e política na Bahia*. Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a mulher, v.2. FFCH, Universidade Federal da Bahia, 1998. p. 47

É fulcral apontar que, nesse mesmo período, crescem as reivindicações e lutas feministas nos países europeus e nos Estados Unidos. As mulheres brasileiras começam a, em maior volume, discutir sobre a sua inserção dentro da política, sendo criado em 1910 o Partido Republicano Feminino (PRF)⁷, que contou com a luta de Leolinda Daltro, mulher que liderou diversas passeatas pelo direito ao voto, além de ser ativista pelos direitos e resistência indígena. Alcançou-se, assim, em 1932, após a derrota em 1891, no decreto 21.076⁸ assinado pelo presidente Getúlio Vargas, a homologação do voto feminino pelos termos do Art. 2º e 121 como facultativo, mantendo a proibição para analfabetos e mendigos.

No que tange a posição das mulheres negras na sociedade brasileira, salienta-se que, apesar de não ingressarem na política pública, seus corpos sempre ocuparam um posicionamento político de resistência. Discute-se que a crescente presença de mulheres brancas nas pautas políticas foi possibilitada a partir do ócio e manutenção de seus privilégios⁹, enquanto as mulheres negras lutavam diariamente pela sua sobrevivência e de seus filhos.

Ainda que a abolição tenha ocorrido em 1888, não foi formada uma estrutura capaz de retirar as mulheres negras dentro do torpe e nefasto sistema escravagista. Não houve políticas de inserção que as tirassem da posição de *incógnitas sociais* e lhe dessem a possibilidade de, ao menos, serem cidadãs brasileiras. Desse modo, nascem “sub-profissões” relacionadas ao cuidado, as quais mantiveram os estigmas e a posição da mulher nesse sentido, como lavadeira, faxineira ou cuidadora de criança¹⁰.

Com isso, Ana Flauzina e Thula Pires¹¹ ressaltam como a estrutura da masculinidade tóxica enraizada é performada por

7 MEDEIROS, Thais Karolina Ferreira de; CHAVES, Maria Carmem. Representatividade na política brasileira: a evolução dos direitos femininos. *Facipe*, v. 3, n. 2, p. 99-119, nov. 2017.

8 BRASIL. *Decreto Federal Nº 21.076, de 24 de Fevereiro de 1932*. Decreta o Código Eleitoral. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 30 de agosto de 2020.

9 COELHO, Leila Machado; BAPTISTA, Marisa. A história da inserção política da mulher no Brasil: uma trajetória do espaço privado ao público. A história da inserção política da mulher no Brasil: uma trajetória do espaço privado ao público. *Rev. psicol. polít.* São Paulo, v. 9, n. 17, p. 85-99, 2009. ISSN 2175-1390.

10 A profissão da empregada doméstica, uma extensão das atividades escravocratas em que as mulheres negras repetem os papéis de ama de leite e cuidadora da ordem e limpeza da casa em uma as nova concepção e perspectiva da casa grande, quase 1/3 (21%) das mulheres negras, segundos dados do IPEA, são empregadas domésticas.

11 FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; PIRES, Thula. *Uma Conversa de Pretas Sobre Violência Sexual*. In: PIMENTEL, Sílvia; ARAÚJO, Siméia de Melo; MELO, Mônica de; PEREIRA, Beatriz (Orgs.) *Raça e Gênero: Discriminações, Interseccionalidades e Resistências*. São Paulo: EDUC, 2020, p. 65-88..

homens brancos que se utilizam da construção do privilégio estrutural, através do que as autoras denominam de delírio narcisista — responsável por determinar a sua alegoria como arquétipo da supremacia — que supostamente os permitem agredir e violar as mulheres negras e indígenas, impondo-as a condição de objeto de satisfação.

De mulheres como Dandara, Luiza Mahín e Maria Felipa, líderes nas lutas por emancipação do regime escravocrata, nasceram as mulheres negras que lutaram contra o regime moderno de subordinação e servidão. Entretanto, o racismo somado com o preconceito de gênero foi capaz de gerar estigmas que perseguem as mulheres negras e são responsáveis por cercear sua legítima competência e entrada no mercado formal, invisibilizando-as.

Assim, a partir dessas amarras históricas, é possível compreender, mesmo após décadas se passarem, que a luta das mulheres persiste e ganha novos contornos. Os afazeres domésticos e a gerência do lar ainda são estigmatizados como ofícios prioritariamente femininos. Além disso, a própria inserção das mulheres no mercado de trabalho, a qual ocorreu a partir da década de 70, não se deu de forma abrangente e homogênea, vez que os cargos mais altos se mantiveram com a presença predominante de homens brancos, enquanto as mulheres contam, até os dias atuais, com diversos empecilhos para a ascensão profissional.

Alcançar o prestígio empregatício sendo mulher, como demonstrado anteriormente, é um caminho cheio de percalços. Atualmente, segundo dados divulgados pelo G1 vinculado à Rede Globo de Comunicações, apenas 15% das mulheres estão no mais alto nível das corporações e 3 a cada 10 pessoas afirmam se sentirem desconfortáveis por ter uma chefe mulher. No que tange à política, o regime democrático é construído para que haja uma representação legítima e responsável por dar voz à população.

Entretanto, a história brasileira coleciona registros da instabilidade deste regime, o qual foi instaurado em um terreno aristocrata de raízes latifundiárias, escravocratas e misóginas. A democracia vem sendo suprimida e burlada desde seu início, seja com a proibição de cidadania e voto de mulheres, analfabetos e indígenas ou com as ditaduras que assolaram o país desde o início da Proclamação da República.

Atualmente, segundo dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) feita pelo IBGE em 2019¹², a população brasileira é composta por 51,8% de mulheres. Inobstante comporem mais da metade da população, a presença de mulheres no governo liderado por Jair Messias Bolsonaro, a partir de dados retirados do site da Câmara Legislativa, é ínfima - existem, por exemplo, apenas 2 ministras dentre as 22 pessoas que ocupam o cargo de escolha do presidente.

Então, com lamentosos dados, o Brasil ocupa a posição 152^o no total de 188 países no ranking de representatividade no governo¹³. Quando é analisado o parlamento, o cenário permanece congênere, possuindo apenas 77 deputadas entre as 513 cadeiras e somente 12 senadoras entre as 88. Ressalta-se, ainda, que mesmo aquelas que conseguem adentrar o espaço político encontram barreiras ao reconhecimento e prestígio - observa-se, a título exemplificativo, que nenhuma mulher nunca ocupou a posição de presidência da Câmara dos Deputados ou do Senado, e ao analisarmos as Comissões Permanentes, no ano de 2019, apenas 16% das mulheres ocupavam o cargo de presidência.

Analisando os números, é notório que as mulheres não ocupam cargos políticos de modo significativo. Dessa forma, a representatividade é irrisória e o protagonismo é tratado como subsidiário quando posto ao lado do interesse das grandes corporações. Entende-se, portanto, que o poder majoritário vigente não tem como objetivo e plano de governo a mudança do *status quo*.

A partir da expressiva falta de mulheres dentro do parlamento, é fulcral que se esclareça e ressalte a importância da ocupação feminina dentro dos espaços políticos. A falta de visibilidade se posiciona como uma violência simbólica aos corpos que são ignorados politicamente. Como apontado, a mudança de paradigma exige a diversificação do parlamento, onde as vivências sejam um ponto importante de debate. A escuta sobre as experiências que

12 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) contínua*. Rio de Janeiro, 2019.

13 SILVEIRA, Daniela. Em ranking de 190 países sobre presença feminina em parlamentos, Brasil ocupa a 152ª posição. *Portal G1*, 07 de março de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/em-ranking-de-190-paises-sobre-presenca-feminina-em-parlamentos-brasil-ocupa-a-152-posicao.ghtml>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

pertencem a uma grande parcela da população é capaz de incentivar reflexões e construir uma dialética para o estímulo de criações políticas que proporcionem uma melhoria de estilo de vida.

A pauta da representabilidade torna um ideal democrático pautado na isonomia. A título exemplificativo, apenas nas eleições de 2018 o Brasil teve a primeira Deputada Federal indígena eleita, Joênia Batista de Carvalho, do povo Wapichana - assim, nota-se que a representatividade dá pequenos passos para se tornar efetiva em território nacional.

A presença feminina dentro do parlamento foi proporcionada através do rompimento do padrão sistemático enraizado. Alcançar o espaço de poder dentro da esfera pública significa ultrapassar barreiras de estigmas, mas também barreiras materializadas, como o menor investimento em candidaturas femininas pelos partidos ou o próprio boicote partidário das cotas, tema que será aprofundado posteriormente. Essa figura será responsável por se tornar uma inspiração para aquelas que jamais acreditariam na possibilidade de se tornar representante das vozes, que assim como elas, foram silenciadas.

2.2 AS POLÍTICAS AFIRMATIVAS E SUA FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL

A Constituição de 1988¹⁴ representou um marco progressista no que diz respeito aos direitos femininos. A igualdade entre homens e mulheres prevista no inciso I do artigo 5º é a primeira evidência de uma abordagem constitucional mais equânime e sensível às discrepâncias de direitos e tratamentos referentes aos sexos ao longo do tempo no Brasil e suas sequelas. A luta feminista, que por muito tempo foi tratada como secundária, começava a ganhar espaço nas discussões públicas e nos textos legislativos.

Neste diapasão é que foi aprovada a primeira lei que determinaria ações afirmativas em prol da participação feminina no Brasil, em 29 de setembro de 1995, referente aos cargos legislativos municipais. A Lei 9.100/95, em seu artigo 11, §3º, estabeleceu que os partidos políticos deveriam reservar pelo menos 20% de suas vagas às candidatas mulheres.

14 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

Lei Nº 9.100, de 29 de setembro de 1995 (Diário Oficial da União de 02/10/95)

Artigo 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher. [...]

§ 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.

Posteriormente, em 1997, foi aprovada lei eleitoral prenuiciando a reserva de cotas para mulheres nos âmbitos estadual e federal. A percentagem de candidaturas reservada seria transitoriamente de 25%, e posteriormente de 30%, conforme a Lei nº 9.504/1997.

Todavia, sua homologação não ocorreu sem ressalvas¹⁵. Muitas foram as críticas quanto a uma suposta “inconstitucionalidade” do dispositivo, ao estipular a reserva de 30% das vagas de candidatura de cada partido às mulheres. Tantas foram as reprimendas que o texto legal foi alterado, de modo a melhor atender ao objetivo da medida de atingir a igualdade entre gêneros, prevendo então a reserva de no mínimo 30% e no máximo 70% “para cada sexo”. É dispensável falar que não havia fundamento lógico e legal para as acusações de inconstitucionalidade.

A interpretação da Carta Magna não deve ser literal, sem influências históricas e sociológicas - se o inciso I do artigo 5º estabelece a igualdade entre homens e mulheres, é porque historicamente essa igualdade não ocorreu, e as sequelas dessa discriminação eram perceptíveis até então, como ainda hoje o são. A igualdade que buscavam garantir os constitucionalistas não era meramente formal, mas também material. Não há que se argumentar, todavia, em uma conquista da igualdade em prol dos homens, sendo prescindível explicitar em texto constitucional uma reserva de vagas para ambos os sexos, vez que apenas um destes se encontra marginalizado.

Além disso, a preocupação com a paridade, para que nenhum dos gêneros tenha superioridade sobre o outro na representação, não é convincente. Parece surreal o legislador acreditar que a mulher, até então sub-representada em todas as instâncias de poder, venha a superar o homem nas eleições por causa das cotas. Todas as evidências demonstram que os homens não necessitam de proteção especial da lei para garantir os seus direitos de acesso aos

15 GROSSI, Míriam Pillar; MIGUEL, Sônia Malheiros. Transformando a diferença: as mulheres na política. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 167-206, 2001.

cargos eletivos, em resumo não fazem parte de um grupo vulnerável ou minoria, como as mulheres.¹⁶

A mera afirmação da equidade em texto normativo nada fará pelos grupos discriminados se não forem determinadas medidas de redução da segregação e promoção da igualdade material. Há duas vias de ação decorrentes da previsão de equidade constante na Constituição: a primeira, de erradicação das desigualdades internalizadas em uma sociedade que se firmou em raízes racistas, patriarcais e colonizadas - um processo longo e gradual, cujos efeitos só serão sentidos nas gerações por vir; a segunda é a determinação de medidas mais incisivas que amenizem os efeitos de uma desigualdade que está, inegavelmente, presente em todos os âmbitos da sociedade.

É esta a base das ações afirmativas, que procuram priorizar os grupos desprivilegiados com o intuito de permitir que esses tenham as mesmas oportunidades que os demais. Apesar do que defendia a ala liberal desse período, a mera garantia do direito das mulheres de se candidatarem e serem votadas não é suficiente para que se afirme a sua igualdade em relação aos homens. A falta de capital político e recursos financeiros e o machismo internalizado por maior parte da sociedade são apenas alguns dos empecilhos que recaem sobre candidatas do sexo feminino, tornando a competição entre os gêneros desigual e injusta.

A procura pela igualdade material de homens e mulheres se evidencia no próprio texto constitucional, o qual garante de maneira diferenciada determinados direitos, tendo em vista as características e circunstâncias inerentes aos gêneros - a exemplo da licença-gestação (art. 7, XVIII e XIX) e normas protetoras de incentivo ao trabalho (art. 7, XX). Essas normas mostram a consciência dos constitucionalistas de que diferentes grupos de pessoas possuem diferentes demandas, e cabe ao Estado reconhecer estas distinções e garantir que, apesar delas, todos os cidadãos e cidadãs terão as mesmas chances, oportunidades, direitos e obrigações¹⁷.

16 MARTINS, Eneida Valarini. Monografia. *A política de cotas e a representação feminina na câmara dos deputados*. Biblioteca Digital Câmara dos Deputados. Brasília, 2007. p. 21

17 Nesse ínterim, salienta-se a Constituição Boliviana que aborda a igualdade de gênero na Suprema Corte, bem como a Constituinte do Chile que foi convocada com a previsão de igualdade de gênero na representação. Assim, observa-se que vêm ocorrendo avanços no constitucionalismo pluralista na América Latina.

A igualdade prevista no inciso I, artigo 5º pode (e deve) ser interpretada tanto como um ponto de partida quanto como um destino a ser atingido. Devemos interpretar as normas do nosso ordenamento jurídico pressupondo a igualdade de gênero em oportunidades, direitos e obrigações, nos limites das suas diferenças, assim como devemos buscar novas formas de se obter essa igualdade no meio prático, e respeitar e legitimar os avanços já estabelecidos.

Na prática, não houve nenhuma consequência em relação à aplicação da lei pela alteração do texto constitucional - os 30% de candidatos homens já tinham seu lugar garantido em qualquer partido desde as origens da política brasileira. Todavia, a lógica e ideologia por trás das críticas e modificação da norma legislativa denunciam os grandes obstáculos que as mulheres que desejam ter uma carreira política encontram pela frente.

Por fim, deve-se ressaltar que a presença minimamente comparável de mulheres e homens nos cargos eletivos de poder público é um pressuposto para que o ideal democrático seja atingido. Isto porque a democracia representativa baseia-se num governo que atenda ao povo e a todas as suas nuances e, por mais que seja possível (apesar de raro) que homens possam defender os direitos femininos, a vivência da mulher é essencial para a sua adequada proteção. Assim, se faz mister a observação de medidas afirmativas e sua previsão constitucional para que se possa perfazer a igualdade de gênero nos cargos de poder, requisito necessário à plena execução do Estado Democrático de Direito.

3 POLÍTICAS AFIRMATIVAS DE GÊNERO

3.1. CONQUISTA E CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS DE GÊNERO NO BRASIL

A figura política da mulher é limitada e marginalizada desde os exórdios da política brasileira, cujo marco inicial ocorreu com o surgimento do voto no Brasil em 1532, ainda no período colonial. Em uma luta árdua que perdura até a atualidade, as mulheres vêm conquistando e ampliando seus direitos políticos, com o objetivo de alcançar não só a igualdade formal, mas também a igualdade material em relação aos direitos que são concedidos aos homens

brancos da elite desde os primórdios do nosso Estado. No entanto, foram necessários séculos de reivindicações para que sequer o direito ao voto fosse conferido às brasileiras.

Mesmo os textos constitucionais que não excluía expressamente a possibilidade de voto feminino o faziam na prática. A Constituição de 1824¹⁸, que conferia a todos os cidadãos brasileiros no gozo de seus direitos políticos e estrangeiros naturalizados o direito ao voto, era interpretada limitadamente, de modo a manter a exclusão das mulheres por não serem entendidas como cidadãs, uma vez que eram sempre subordinadas aos interesses de outrem - se não de seus maridos, de seus pais ou figuras masculinas de parentalidade mais próxima.

Além disso, era exigida renda mínima para votar, o que impossibilitava o exercício do poder político por maioria das mulheres da época, que estavam inseridas na vida e cuidados privados, sem acesso à renda própria. Posteriormente, foi exigido o alistamento militar como requisito para o voto na Constituição de 1891, período em que a presença feminina no exército era ínfima, por diversos motivos que ligavam as mulheres ao ambiente doméstico.

A Proclamação da República, em 1889, também não possibilitou grandes alterações nesse cenário. Foi apenas em 1928 que pela primeira vez no Brasil 15 mulheres puderam votar, no estado do Rio Grande do Norte, após o então Presidente da Província Juvenal Lamartine proferir lei permitindo expressamente o direito feminino ao voto no estado. Esse pequeno progresso, no entanto, foi logo anulado pela Comissão de Poderes do Senado Federal, afirmando a necessidade de lei federal que corroborasse com a concessão.¹⁹

Neste período, o movimento feminista já havia começado a tomar espaço na metamorfose da política brasileira - em 1910, a professora Deolinda Daltro fundou o Partido Republicano Feminino, e em 1919 a ativista Bertha Luz criou a Liga para Emancipação Intelectual da Mulher. É necessário frisar, no entanto, que o movimento era então composto majoritariamente por mulheres brancas

18 BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1824*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm.

19 SOW, M. M. A participação Feminina na Construção de um Parlamento democrático. *Revista Eletrônica do Programa de Pós-graduação*. Centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. n. 5, p.79-94, 2010.

integrantes da burguesia - muitas eram mães, esposas ou irmãs de membros ativos da política brasileira, o que foi definitivamente um facilitador para que se conquistasse a legitimidade das propostas. É o que Pierre Bourdieu, ao discorrer sobre a dominação simbólica, definiria como capital político²⁰ - mais especificamente definido no entendimento brasileiro como capital político familiar²¹, ou seja, a relevância e alcance políticos garantidos a determinado indivíduo por este apresentar relação com membros que já participavam de cargos públicos tradicionalmente. Este tipo de influência, é claro, não se estendia às mulheres negras, que se viam marginalizadas e desprovidas de direitos públicos básicos por diversas outras nuances para além da problemática do gênero²².

Apesar de suas idiossincrasias, a pressão feita pela luta feminista foi essencial para a promulgação do Decreto 21.076 de 1932, assinado pelo então presidente Getúlio Vargas, que aprovou o voto feminino para mulheres solteiras com renda própria, viúvas e casadas, desde que com a autorização de seus maridos. Em 1934, a Constituição Brasileira previu expressamente o direito ao voto a todas as mulheres, e em 1946 foi determinada a sua obrigatoriedade.

Uma vez conquistada a igualdade formal, com a possibilidade de elegerem e serem eleitas, as brasileiras ainda enfrentam um longo caminho rumo à igualdade material. O número de mulheres que se candidatam a cargos públicos desde que lhes foi possibilitado esse direito é significativamente menor que o número de homens e, dentre estas, o número de candidatas eleitas é ínfimo. Tornou-se evidente, então, a necessidade de elaborar medidas de fomento à participação feminina na política.

Segundo a autora Sabrina Moehlecke²³, as ações afirmativas consistem em medidas de combate à discriminação através da amortização do desequilíbrio de oportunidades. Essas políticas

20 BOURDIEU, P. *O campo político*, 21 de setembro de 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rb-pol/a/3JY6Zsr9yVZGz8BYr5TfCRG/>. Acesso em: 02/06/2023.

21 MACHADO, C. MARQUES, D. MIGUEL, L.F., *Capital Familiar e Carreira Política no Brasil: Gênero, Partido e Região nas Trajetórias para a Câmara dos Deputados*, Jul-Set 2015. Disponível em <https://doi.org/10.1590/00115258201557>. Acesso em: 01/06/2023.

22 VALVERDE, Daniela Bianca da Silva. *A carta das mulheres brasileiras à assembleia constituinte 1987/1988: os movimentos de mulheres e a redemocratização*. Monografia. Centro Universitário de Brasília. Instituto CEUB de pesquisa e desenvolvimento – ICPD. Brasília, 2014.

23 MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: História e debates no Brasil. *Cad. Pesqui.* [online]. 2002, n.117, p.197-217, 2002. ISSN 1980-5314.

compensatórias são aplicadas em prol de grupos marginalizados da sociedade com o intuito de garantir a igualdade de circunstâncias para as diversas esferas da vida dentro do corpo social. Neste diapasão, o movimento feminista, com o suporte inclusive de membros da Câmara, pleiteou a premência de políticas que visassem a promoção e legitimidade da presença feminina nos cargos públicos eletivos. Foi então que, em 1997, foi aprovado o Projeto de Lei nº 2.695, que previu a reserva de vagas para mulheres nas candidaturas de cada partido.

Apesar da inegável conquista que as primeiras ações afirmativas voltadas para mulheres representavam, pouco se fala nos esforços empreendidos por parcela dos representantes públicos do período para mitigar os seus efeitos. Concomitantemente à homologação do projeto de lei, foi aprovada nova modificação eleitoral: haveria um aumento da previsão do número máximo de candidaturas que cada partido poderia lançar para determinado cargo. Antes, este número era de 100%, ou seja, para cada cargo público a ser preenchido, os partidos poderiam lançar um candidato. Todavia, no momento em que foi aprovada a reserva de 20% de vagas do número total de candidaturas para mulheres, aprovou-se também que o número máximo de candidaturas por partido passaria a ser 120% do número de cargos.

Em números absolutos, antes da aprovação do projeto, se houvesse 100 cargos a serem preenchidos, os partidos políticos poderiam lançar 100 candidatos, sem previsões ou limitações de gênero. Após a aprovação da primeira reserva, os partidos passaram a poder lançar 120 candidatos - dos quais 20% (ou seja, 24 candidaturas) deveriam ser mulheres, restando 96 candidaturas possíveis para homens. Ressalta-se que, no período, a reserva de vagas era de preenchimento facultativo, logo, não garantiria que as mulheres de fato se candidatassem, apenas limitava o número de candidaturas possíveis para os homens. Observa-se, então, que a imposição feita aos partidos não teria grandes efeitos práticos, pois apenas limitaria um pequeno número de homens de lançarem suas candidaturas, sem garantir, no entanto, o lançamento da candidatura de mulheres.

Quando a previsão da reserva de vagas aumentou para 30%, o teto de candidaturas aumentou para 150% das vagas disponí-

veis. Ou seja, a cada 100 cargos a serem preenchidos, poderiam ser candidatos por partido no máximo 105 homens - mais do que seria possível antes da aprovação das primeiras cotas –, e estariam reservadas para as mulheres 45 vagas, sem obrigação de preenchimento.

Essa análise nos ajuda a entender porque nos primeiros anos após a aprovação da reserva de vagas os efeitos foram menores do que o esperado. Não houve real coerção aos partidos para colocarem mulheres dentre seu rol de candidatos, assim como a diminuição do máximo de candidatos homens, numericamente, foi ínfima. A autora Eneida Valarini Martins²⁴ frisa que o número de pessoas que votavam em mulheres permaneceu praticamente o mesmo, enquanto o número de candidatas crescia – sem, no entanto, haver uma diminuição dos candidatos masculinos. Assim, as mulheres acabavam disputando entre si, gerando uma divisão de votos e a dificuldade de chegarem à eleição.

Esse cenário apresentou melhorias apenas em 2009, quando foi determinado o preenchimento obrigatório das vagas reservadas para mulheres. Só assim é que os partidos políticos passaram a realmente observar os efeitos pretendidos pelas medidas da Lei 9.504/97.

Além da reserva de vagas, o TSE emitiu em 17 de dezembro 2019 a Resolução nº 23.605, cujo art. 6º, §1º, determina que cada partido deverá observar a proporcionalidade da distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) de acordo com a percentagem de candidatos de cada gênero, estabelecido o limite de 30%.

Art. 6 Os recursos do FEFC ficarão à disposição do partido político somente após a definição dos critérios para a sua distribuição, os quais devem ser aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 7º).

§ 1º Os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a obrigação de aplicação do total recebido do FEFC de modo proporcional ao número de candidatas do partido ou da coligação, observado, em todo caso, o mínimo de 30% (trinta por cento) (STF: ADI nº 5.617/DF, j. em 15.03.2018, e TSE: Consulta nº 0600252-18, j. em 22.05.2018).

24 MARTINS, Eneida Valarini. Monografia. *A política de cotas e a representação feminina na câmara dos deputados*. Biblioteca Digital Câmara dos Deputados. Brasília, 2007. p. 30-35.

Neste diapasão, o TSE também fixou a reserva de tempo por partido de propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão sob os mesmos parâmetros. As determinações do Tribunal se fundamentaram no voto da Ministra Rosa Weber à Consulta nº 0600252-18, bem como no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617/DF, que debateu a inconstitucionalidade do art. 9 da Lei 13.165/2015, o qual previa o teto de 15% da quantia do FEFC para a aplicação às candidaturas femininas. No teor da ADI, o Ministro-Relator Edson Fachin estabeleceu, dentre as premissas:

[...] Quarta: A igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados. Quinta: A participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado, uma vez que a ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres.

Percebe-se, então, que a instituição de políticas afirmativas quanto ao gênero é parte de uma luta de longa data, em que estas ações constituem não o fim, mas sim o ponto de partida: são medidas que se fazem essenciais para a garantia da participação igualitária de mulheres nos cargos públicos de poder, e é esta participação que permitirá mudanças cada vez mais contundentes quanto aos papéis e oportunidades determinados a cada gênero na sociedade.

Todavia, é necessária a preocupação com o funcionamento destas ações afirmativas na prática. Ao longo dos anos, os efeitos das políticas afirmativas vêm sendo aquém do esperado, e são muitos os casos de partidos que burlam as determinações de modo a manter o status quo e a ínfima participação feminina nos cargos eleitorais. Desta forma, os órgãos eleitorais vêm exercendo duplo papel pelo incentivo à presença de mulheres na política: primeiro, instituindo medidas que auxiliem na conquista deste objetivo, e segundo, fiscalizando e sancionando os entes políticos que não ajam de acordo com as medidas instituídas.

3.2. COMBATE À FRAUDE DE AÇÕES AFIRMATIVAS

3.2.1 PROJETO DE LEI

A Senadora Mailza Gomes, eleita pelo Partido Progressista, propôs o Projeto de Lei nº 1.541/2019 para incentivar as candidaturas femininas e combater as fraudes às cotas de gênero, estruturando e direcionando a possibilidade de denúncias. Todavia, mesmo com a verificação realizada no momento da candidatura pelo Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), através de uma análise documental percebe-se que ainda ocorrem inscrições fraudulentas, as quais não são detectadas no momento da inspeção.

Entende-se, portanto, o obscurantismo da lei no que tange às medidas a serem tomadas após a aferição feita pelo DRAP. Com isso, a proposta insere incisos dentro do Artigo 10 da Lei nº 9.504/97 com objetivo de conduzir as denúncias, apontando quem poderá fazê-las, qual o procedimento, quem será citado como autor e quais as punições para o descumprimento.

Atualmente em tramitação, o Projeto de Lei 1541/2019 foi aprovado pela Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça e tem como relatora a Senadora Daniella Ribeiro:

Art. 1º. A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações: Art. 10. § 6º. Qualquer candidato, partido político ou o Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias da diplomação, relatando fatos, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar descumprimento à cota de gênero prevista no § 3º deste artigo mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento. (AC)
[...]

§ 8º. Serão citados o partido político; seus candidatos, na condição de autores ou beneficiários da ilicitude; e os dirigentes partidários ou delegados responsáveis pela apresentação do DRAP – Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários e registros de candidatura dos candidatos à Justiça Eleitoral. (AC)

§ 9º. Comprovado o descumprimento à cota de gênero prevista no § 3º deste artigo, serão cassados o registro do DRAP – Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários e o registro ou diploma dos candidatos a ele vinculados, sejam eles autores ou beneficiários da irregularidade, sem prejuízo da aplicação de multa solidária no valor de R\$

100.000,00 (cem mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) ao partido político e aos responsáveis pela conduta, candidatos ou não. (AC)

Art. 2º. A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passa a vigorar com a seguinte alteração: “Art. 354-B. Frustrar o candidato, o dirigente ou delegado partidário, o cumprimento do disposto no § 3º, do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30/09/1991, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento. Pena. Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos e multa. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, não sendo candidato, dirigente ou delegado partidário, de qualquer modo, concorre para o crime. (AC)

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.²⁵

Esse Projeto representa o preenchimento de uma lacuna normativa e auxilia na prevenção de fraudes nas cotas de gênero. Entretanto, tal medida apenas reforça a necessidade de uma nova cultura partidária, cuja estrutura atual é cercada de óbices no que tange às candidaturas femininas para pleitear por posições legislativas, podendo ser utilizada como uma arma política para manutenção de *lobbies*.

De modo antagônico às lutas por ampliação da Legislação de Cotas de Gênero no Congresso Nacional, o Senador Angelo Coronel do Partido Social Democrático (PSD), apresentou um Projeto de Lei que objetiva a revogação da Lei de Cotas (nº 1256, de 2019). A proposta apresentada tem como argumento a ineficácia da lei e a limitação da autonomia partidária. Assim, mesmo com a rejeição por Comissão de Constituição e Justiça em decisão terminativa, Angelo Coronel fomentou a discussão da eficácia da lei:

O projeto presta uma homenagem à igualdade. Homens e mulheres devem ter iguais condições de concorrer às vagas a serem preenchidas. Ademais, acrescenta-se que a medida hoje existente é uma cota para ambos os sexos, impedindo, a rigor, que um partido tenha também mais de 70% de participação feminina. Este projeto consagra também, portanto, a liberdade. Os partidos podem ter até 100% de participação feminina se assim o desejarem.²⁶

25 GOMES, Mailza. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 1541 de 2019*. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), com o fim de aperfeiçoar a legislação eleitoral no combate à fraude à cota de gênero. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7928792&ts=1624912626988&disposition=inline>. Acesso em: 30 de agosto de 2020.

26 CORONEL, Ângelo. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senador Angelo Coronel*. Revoga o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que prevê percentual de preenchimento mínimo de vagas para candidaturas de cada sexo. 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?d->

É necessário salientar que não existem condições iguais para o preenchimento de vagas, o número de mulheres que concorrem para cargos no Legislativo, como mostrado anteriormente, é consideravelmente menor do que o dos homens. Conclui-se, assim, que mesmo com a argumentação em consonância com a existência de um protagonismo feminino, o Senador, reproduzindo discursos a partir do senso comum, incita uma ofensa a todas as mulheres que, constitucionalmente, lutaram para ocupar ambientes políticos.

A Deputada Carmen Zanotto (CIDADANIA) apresentou um Projeto de Lei que visa ampliar a atuação das cotas de gênero, abarcando o Poder Executivo. O Projeto parte da identificação da restrita participação feminina dentro da política no âmbito Executivo em todas as entidades federativas brasileiras. A partir disso, propõe:

Art. 1º O art. 2º da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte §: “§ 5º Na composição das chapas de candidatos a Presidente e Vice-Presidente, bem como de Governador e Vice-Governador, será assegurada a participação de ambos os gêneros.” (NR)

Art. 2º O art. 3º da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte §: “§ 3º Na composição das chapas de candidatos a Prefeito e Vice-Prefeito será assegurada a participação de ambos os gêneros.” (NR)²⁷

Como foi apontado, as propostas que versam sobre a dilatação das leis responsáveis por ampliar a presença feminina dentro do ambiente parlamentar foram planejadas por mulheres. São preponderantemente ferramentas legislativas para o alcance da igualdade constitucionalmente prevista, sendo capazes de sedimentar a construção da representatividade.

Entretanto, o entendimento sobre a necessidade dessa política não é homogêneo e pacificado, como apontado na leitura do Projeto de Lei sugerido pelo Senador Ângelo Coronel. Existe uma linha de pensamento contrária que a deslegitima através da argumentação meritocrata, utilizando retóricas baseadas em estigmas anterior-

m=7922137&ts=1551309840584&disposition=inline. Acesso em: 30 de Agosto de 2020. Texto Original.

27 BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei 331/2019*. Altera a Lei Ordinária nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 que dispõe sobre a legislação eleitoral. Brasília, DF. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2AA20C711C4F228B48D64CD4D081D99B.proposicoesWebExterno2?codteor=1713915&filename=Avulso+-PL+331/2019e. Acesso em: 30 de Agosto de 2020.

Texto Original.

mente apresentados e insistindo na superficialidade inerentes aos preconceitos de gênero.

3.2.2 DECISÕES JUDICIAIS / JURISPRUDÊNCIAS

Uma vez em vigor os dispositivos legais que preveem as ditas ações afirmativas, surge a preocupação em garantir o seu pleno cumprimento. Muitos partidos tendem a desprezar as medidas determinadas ou a tentar burlá-las. Incide, então, a atuação da Justiça Eleitoral, de modo a aplicar a esses partidos as devidas punições e então legitimar as políticas afirmativas legalmente previstas. Cabe ressaltar que, através da promulgação do primeiro Código Eleitoral, definiu-se a separação da Justiça Comum e da Justiça Eleitoral. Esta se torna então um órgão jurisdicional especializado responsável pela regulamentação, administração e jurisdição do processo eleitoral e suas respectivas normas e demandas. O Tribunal Superior Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais e as Juntas Eleitorais atuam para garantir o cumprimento das normas estabelecidas para o processo de eleição antes, durante e após a sua ocorrência. A separação da Justiça Eleitoral em um subsistema jurisdicional assegura maior controle e legitimidade sobre as decisões, livre das intervenções que possivelmente ocorreriam dentro da Justiça Comum. Dessa forma, o julgamento de questões atinentes ao cumprimento dos parâmetros e medidas previstas para o processo eleitoral ocorre em Tribunais Especializados, responsáveis pelo pleno funcionamento de eleições democráticas - o que inclui, é claro, a garantia de condições de igualdade entre todos os eleitores e candidatos²⁸.

Em 2017, o Tribunal Superior Eleitoral desproveu agravo regimental interposto pelo Partido da República (PR), o qual se refere à sentença protocolada no TRE de Pernambuco pela inobservância do tempo mínimo para promoção da participação política feminina. O PR foi condenado à perda de 10 minutos da propaganda eleitoral garantida nos veículos estaduais; em sua defesa, argumentou ser sua responsabilização um atentado à autonomia partidária prevista constitucionalmente.

Ao fundamentar a decisão que, por unanimidade, manteve a decisão condenatória, a Ministra Relatora Luciana Lóssio explicou

²⁸ GOMES, J. J. *Direito Eleitoral*. 15. ed. São Paulo: Atlas, p. 88-91, 2019.

e reafirmou a importância das ações afirmativas e necessidade da sua garantia pelo Poder Judiciário:

“[...] não há espaço para a Justiça Eleitoral, valendo-se dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, abrandar a penalidade prevista no art. 45, § 2º, II, da Lei n. 9.096/95, especialmente por se tratar de política pública afirmativa que visa atenuar grave déficit na representação política feminina que leva o Brasil a ocupar desonrosa colocação no cenário mundial. Admitir a incidência dos referidos princípios, para atenuação da sanção, seria o mesmo que convalidar uma mera promessa retórica. A destinação de pelo menos 10% (dez por cento) do tempo de propaganda partidária à promoção feminina na política caracteriza um mínimo existencial do direito fundamental à igualdade de gênero.” (2017)

Em postura semelhante à jurisdição pernambucana, o TRE do Piauí decidiu pela cassação do mandato de seis vereadores eleitos em 2016 na cidade de Valença, como condenação pela fraude à reserva de vagas para mulheres nas candidaturas propostas pelos partidos. Notou-se que muitas das mulheres que lançavam suas candidaturas não só não apresentavam qualquer intenção de se candidatar, como possuíam laços familiares com alguns dos candidatos do mesmo partido.

Essas mulheres atuavam como o que se chama popularmente de “candidatas laranjas” - pessoas que se registram para candidatura por determinado partido apenas para preencher a cota estabelecida. Mães, esposas e irmãs dos candidatos registravam sua candidatura para concorrer aos mesmos cargos que seus irmão, maridos e filhos - no entanto, não investiam em suas campanhas e recebiam um número ínfimo de votos. Identificou-se que, segundo o portal de notícias G1, de 24 candidatos que não receberam nenhum voto nas eleições de 2018, 21 eram mulheres²⁹.

Essa fraude tornou-se comum no Brasil após ter sido determinada a obrigatoriedade do preenchimento da reserva de 30% das vagas para as mulheres, em 2009. Ao invés de buscarem legítimas representantes do sexo feminino para se candidatarem e de fato tentarem ingressar no âmbito político, partidos por todo o Brasil recorriam às familiares e cônjuges de seus afiliados para

²⁹ PINHEIRO, Lara. Candidatas recebem zero voto e dizem que nem sabiam que estavam concorrendo nesta eleição. *Portal G1*, 13 de Outubro de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/13/candidatas-recebem-zero-voto-e-dizem-que-nem-sabiam-que-estavam-concorrendo-nesta-eleicao.ghtml>. Acesso em: 25 de outubro de 2020.

colocarem seus nomes em candidaturas, sem qualquer intenção de realmente concorrer e ocupar as vagas pretendidas. Desse modo, não representariam uma ameaça ou uma divisão dos votos remetidos aos candidatos do sexo masculino, mas garantiriam que o partido não sofresse reprimendas pelo não cumprimento do estabelecido na Lei 9.504/97.

Assim, a punição pela fraude se estendeu não só às mulheres que se submeteram às candidaturas laranjas - as quais ficaram inelegíveis pelo período de 8 anos -, como também aos homens que se beneficiaram da fraude, seus familiares próximos, os quais tiveram seus mandatos cassados e se tornaram também inelegíveis por 8 anos.

As medidas tomadas pelo TRE-PI são fundamentais para que se garanta a legitimidade e êxito das políticas de benefício à entrada de mulheres na vida pública. No entanto, é lamentável observar o esforço empreendido por candidatos e partidos para burlar as disposições estabelecidas em lei - para estes, é preferível fraudar medidas legais a dar, de fato, uma chance para que mulheres adentrem o processo eleitoral e exerçam seu poder.

Para além do mero julgamento e aplicação das leis que garantem as ações afirmativas às mulheres, há também uma preocupação em ampliar as possibilidades de incidência e efeitos dessas políticas. Nesse sentido é importante citar a aprovação da proposta que a Senadora Lídice da Mata apresentou ao Tribunal Superior Eleitoral de submeter a constituição de órgãos partidários à mesma reserva de 30% de vagas por gênero a que são submetidas as candidaturas proporcionais³⁰. A extensão da proposta desde a estrutura interna dos partidos que lançariam as candidaturas seria um facilitador para que essa equidade seja refletida também nas candidaturas oficiais e até mesmo nos cargos públicos.

Torna-se perceptível, então, que as premissas que fundamentaram a instituição do art. 10 da Lei 9.504/97 são também base de fundamentação de decisões e resoluções judiciais em prol da paridade de gênero e da desconstrução dos estigmas socialmen-

³⁰ A Ministra Rosa Weber, então relatora e presidente do TSE, ao se manifestar a favor da submissão da composição dos órgãos internos à aplicação da reserva de vagas, argumentou que se a reserva de 30% não fosse aplicada igualmente aos âmbitos interno e externo das entidades, seria instituído “um verdadeiro paradoxo democrático, não sendo crível que a democracia interna dos partidos políticos não reflita a democracia que se busca vivenciar, em última instância, nas próprias bases estatais”.

te impostos às mulheres, por entender-se que estas constituem mecanismo inerente ao ideal de democracia almejado no Brasil.

4 EFEITOS DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS DE GÊNERO

As políticas afirmativas, conforme demonstrado ao longo do texto, provocaram uma mudança cristalina no espaço político parlamentar. Apesar de representarem significativas alterações no cenário sociopolítico, a ocupação não demonstra paridade de gênero nas cadeiras e, conseqüentemente, nesse jogo democrático, as vozes das minorias precisam se tornar gritos para serem ouvidas, já que o contingente numerário dentro do Congresso Nacional ainda não é tão expressivo, diametralmente oposto ao contexto brasileiro em que as mulheres são maioria quantitativa e que, segundo o cadastro eleitoral do TSE, representam 77 milhões dos 147,5 milhões de eleitores.

É notório que a presença feminina dentro dos ambientes legislativos aborda uma questão suprapartidária, e é responsável também por consolidar de modo fático o regime democrático que deveria ser pautado na equidade e na representatividade.

Analisando-se os dados para entender os efeitos que as políticas afirmativas de gênero foram capazes de realizar, temos a eleição para o Senado e Câmara dos Deputados, anterior à implantação da lei de cotas, que ocorreu em 1994 e teve apenas três senadoras eleitas, Marluce Pinto do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) por Roraima, Marina Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) pelo Acre, e Íris Rezende do Movimento Democrático Brasileiro (antigo PMDB) por Goiás³¹. Cumpre-se ressaltar que naquele ano os eleitores brasileiros puderam nomear dois senadores para ocupar o mandato no Congresso Nacional.

Na eleição conseguinte, em 1998, a primeira após a promulgação da lei de cotas de gênero para os cargos legislativos, dos 27 senadores eleitos, apenas duas eram mulheres: Heloísa Helena do PT por Alagoas e Maria do Carmo Alves por Sergipe pelo Partido de Frente Liberal (PFL), segundo a Agência Senado³². A eleição de

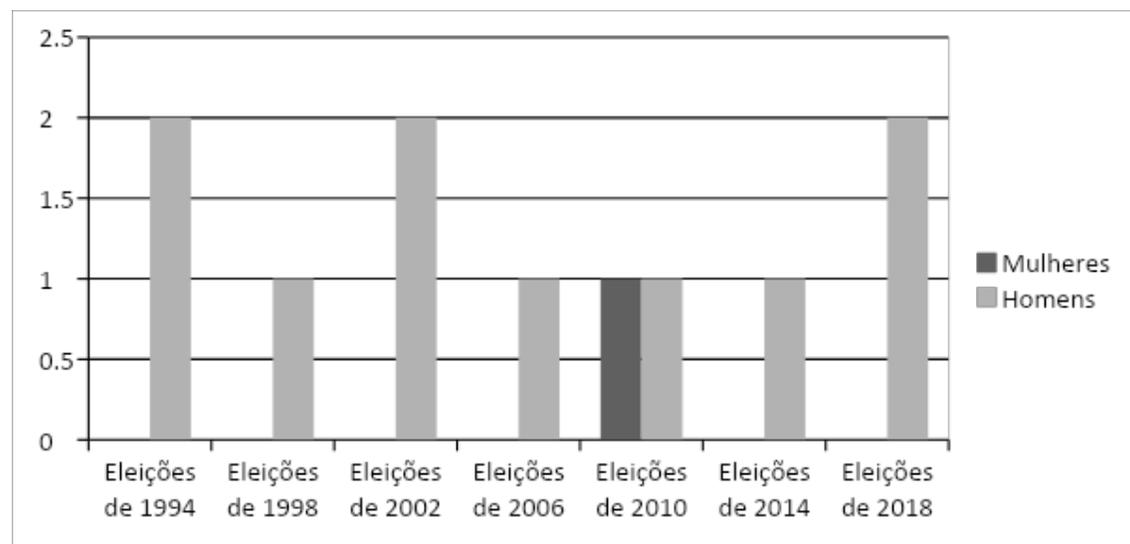
31 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Eleições Anteriores. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antteriores>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

32 SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 27 Senadores Eleitos em 1998 Assumiram Nessa Segunda Seus Mandatos. Manual de redação: *Agência Senado*, Jornal do Senado. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1999/02/01/27-senadores-eleitos-em-1998-as->

2018 não ganha contornos tão diferentes — dos 54 senadores eleitos, apenas seis são mulheres: Leila do Vôlei, Eliziane Gama, Juíza Selma Arruda, Soraya Thronicke, Dr^a Zenaide Maia e Mara Gabrielli. Assim, se em 1998 apenas 7.4% das mulheres possuíam cadeira no Senado, em 2018, 11.1% das mulheres conseguiram o almejado cargo.

Ampliando a ótica do movimento de inserção das mulheres na política a uma perspectiva estadual, e tomando como exemplo o Estado da Bahia, é possível perceber que as proporções não divergem da escala nacional. A população baiana até 1994 — ano de promulgação da lei de cotas — não viu nenhuma mulher eleita para o cargo no Senado e, com candidaturas majoritariamente masculinas, desde 1988 (ano da promulgação da Carta Magna brasileira e retomada da democracia), apenas Lídice da Mata ocupou e representou a população feminina no Senado em 2010.

ELEIÇÃO PARA SENADO³³ NA BAHIA
DESDE A PROMULGAÇÃO DA LEI DE COTAS³⁴



Os números indicam uma mudança comportamental do eleitorado e não apenas dos partidos, tendo em vista que as leis de cotas

sumiram-nesta-segunda-seus-mandatos. Acesso em: 16 de outubro de 2020.

33 O cargo de Senador tem a duração de 8 anos, mas as eleições ocorrem a cada quatro anos. Assim, são renovados 2/3 das cadeiras. Nesse sentido, em 1994, a população votou em apenas um senador, na eleição seguinte votaram em dois e assim consecutivamente.

34 O gráfico autoral foi elaborado a partir da coleta da lista de candidatos(as) eleitos(as) exibida no site oficial do Tribunal Superior Eleitoral. Com isso, a partir dessa lista foi feito a pesquisa de gênero e extraído o número bruto originando o gráfico em epígrafe.

de gênero não se aplicam para os cargos do senado. Entende-se que, aliado com a baixa quantidade de mulheres concorrendo, o comportamento dos eleitores é um dado importante para entender a eficácia das diretrizes legislativas e judiciárias que corroboram com a ampliação da representatividade.

Nesse íterim, destaca-se a necessidade de decomposição dos dados da representação feminina dentro da Câmara dos Deputados Federais, órgão ao qual estão diretamente ligadas as políticas afirmativas realizadas ao longo dos anos. Assim, a comparação entre os dados será entre 1994 (última eleição antes da promulgação da lei de cotas), 1998 (primeira eleição depois da efetivação da lei de cotas) e 2018 (última eleição antes da escrita do artigo).

Começando por 1994, para entender o terreno em que a Lei de Cotas foi aplicada, segundo os dados retirados da Agência Câmara de Notícias, com apenas 185 candidaturas, teve uma participação escassa de, aproximadamente, 6% das mulheres ocupando os cargos no mandato entre 1995 até 1999.

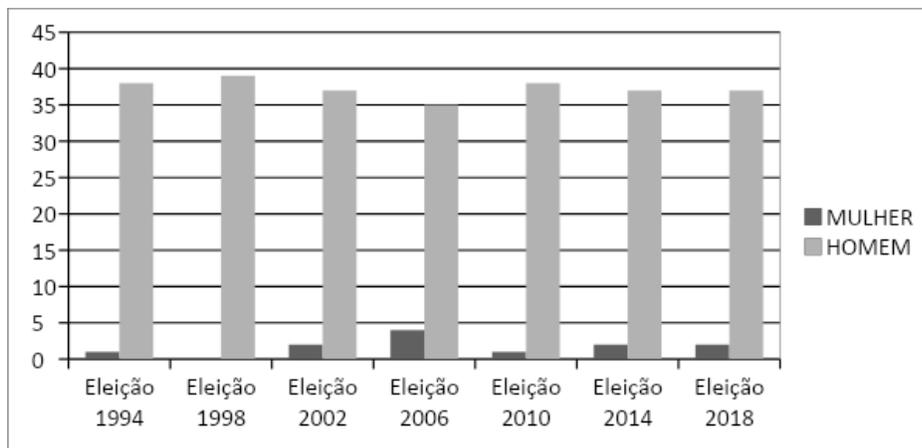
Em 1998, apesar de vigente a Lei 9.504/97, a cota mínima de candidaturas por partido não foi respeitada e os dados da Agência Câmara de Notícias revelam que as mulheres representaram apenas 11,4% (348) postulantes ao cargo de Deputada Federal. A partir dessas candidaturas, a Câmara dos Deputados teve a representação feminina em, aproximadamente, 5,6%.

Em 2018, destaca-se o contexto mundial de ascensão da extrema direita que nega e questiona o Regime Democrático de Direito e as decisões tomadas para sua preservação. Todavia, mesmo com este cenário o número de mulheres eleitas para o cargo de Deputada Federal apresentou um aumento³⁵, ainda que não o suficiente para a conquista da equidade. Salienta-se que a mudança numérica representa não apenas vitórias das políticas afirmativas de gênero, mas um trajeto comum de “evolução” de uma sociedade que tem o patriarcalismo como base, mas que tem tentado retirar os antolhos para compreender e fazer uma autocrítica quanto à misoginia, machismo e sexismo enraizados.

35 SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 27 Senadores Eleitos em 1998 Assumiram Nessa Segunda Seus Mandatos. Manual de redação: *Agência Senado*, Jornal do Senado. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1999/02/01/27-senadores-eleitos-em-1998-assumiram-nesta-segunda-seus-mandatos>. Acesso em: 16 de outubro de 2020.

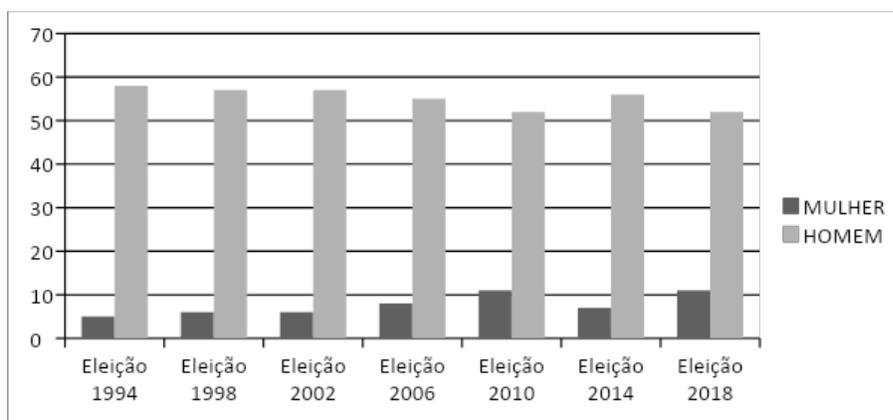
O gráfico abaixo permite dar uma visão mais nítida da representatividade feminina nos anos propostos:

ELEIÇÃO PARA CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS³⁶ NA BAHIA



Com isso, as eleições de 2018 tiveram 77 candidatas eleitas. Isso significa que aproximadamente 15% das vagas ocupadas por Deputados Federais no Congresso Nacional são mulheres. Mas esse número é geral e disfarça a realidade de estados como Sergipe, Maranhão e Amazonas que não tiveram nenhuma eleita ao cargo de Deputada Federal.

ELEIÇÃO PARA CÂMARA DOS DEPUTADOS ESTADUAIS NA BAHIA



Novamente, com o objetivo de elucidar a perspectiva histórica e regional da análise da representação feminina na Câmara dos

³⁶ A eleição para o cargo de deputado federal e estadual ocorre a cada quatro anos e os eleitos possuem mandato de quatro anos.

Deputados, pela Bahia, os números não destoam da realidade nacional. Assim, no ano de 1998, em que o estado baiano não apresentou nenhuma mulher eleita, os estados do Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Paraíba, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Amazonas, Rondônia, Roraima, Amapá, Ceará, Maranhão, Pará, Paraná, Espírito Santo e Piauí apresentaram números similares e uma baixa candidatura feminina.

A partir da análise dos dados nacionais, é possível afirmar que houve um aumento gradativo no número de mulheres que ocupam o cenário político no Congresso Nacional, mas também é evidente que esse número não é o suficiente para afirmar que existe uma intensa eficácia da política de cotas somada às jurisprudências, sanções e fomento à discussão com os projetos de lei dessa temática. É importante salientar que as políticas públicas são impulsionadoras e, nesse caso, trabalha para que haja o estímulo à igualdade formal e material, princípio emulsificador de um regime democrático pleno.

5 CONCLUSÃO

É possível afirmar que existe uma repulsa por parte dos Partidos Políticos em acatarem as políticas implementadas. Com isso, surgem mecanismos para ludibriar os eleitores e o Tribunal Superior Eleitoral - como as candidaturas laranjas – e manter o *status quo* de homens com uma maior quantidade de candidaturas e presença majoritária dentro do ambiente político público. Esse fator pode ser somado com os alicerces de uma cultura que nasce em um terreno escravocrata e patriarcal trazendo a manutenção do pensamento e tendência dos antigos padrões.

A partir do surgimento de tais mecanismos responsáveis por iludir e enganar as legislações afirmativas vigentes, levanta-se o questionamento sobre a sua efetividade. Nessa perspectiva, nasce a necessidade de analisar os dados de 1994 (antes da promulgação da lei de cotas), 1998 (primeiro ano de vigência da lei) e 2018 (ano eleitoral antecedente à escrita deste trabalho). Nesse ínterim, é notório que houve um aumento de candidaturas femininas e de mulheres ocupando cargos no Senado e na Câmara dos Deputados.

Entretanto, também é evidente que o uso das políticas afirmativas não tem sido respeitado pelos partidos políticos - com isso, afirmar o êxito e a eficácia delas com números ainda tão incipientes é um equívoco.

Cumpra salientar a premência de um estímulo que seja responsável por fomentar o debate com os eleitores sobre a importância de eleger mulheres para ocupar cargos políticos, pois o aumento de candidaturas unicamente, conforme mostrado em linhas pretéritas, não é o suficiente para romper com uma cultura que nasce no Brasil junto com a invasão portuguesa.

Entende-se, portanto, que os frutos obtidos com a pesquisa são enriquecedores para a fomentação de discussões que versem sobre raça e gênero dentro de espaços que, teoricamente, pertencem ao povo. No Brasil é preciso que a democracia reflita a diversidade presente na sociedade e faça com que sejam ouvidas as vozes daquelas que, mesmo em maioria, se configuram como minoria nos ambientes políticos.

É notória a continuidade da luta feminina por protagonismo dentro da política brasileira, promovendo instrumentos para evitar a concretização de métodos fraudulentos que obstam o seu êxito.

Por fim, deve-se ressaltar a importância de uma maior quantidade de mulheres em cargos públicos de um país cuja população é composta majoritariamente por este grupo. Não há como se falar em democracia representativa quando grupos numericamente expressivos são silenciados e ignorados na execução e elaboração de leis e políticas. A vivência feminina é essencial para a adequada representação dessa minoria simbólica nas altas funções de poder.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, P. *O campo político*, 21 de setembro de 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/3JY6Zsr9yVZGz8BYr5Tf-CRG/>. Acesso em: 02/06/2023.

BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1824*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 01/07/2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei nº 9.504, de 30 de Setembro 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 20/08/2020.

BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei 331/2019*. Altera a Lei Ordinária nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 que dispõe sobre a legislação eleitoral. Brasília, DF. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2AA20C-711C4F228B48D64CD4D081D99B.proposicoesWebExterno2?co-dteor=1713915&filename=Avulso+-PL+331/2019e. Acesso em: 30 de Agosto de 2020. Texto Original.

BRASIL. *Decreto Federal Nº 21.076, de 24 de Fevereiro de 1932*. Decreta o Código Eleitoral. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 30 de agosto de 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.605, de 17 de dezembro de 2019*. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Brasília, DF. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019>. Acesso em: 01/09/2020.

COELHO, Leila Machado; BAPTISTA, Marisa. A história da inserção política da mulher no Brasil: uma trajetória do espaço privado ao público. *Rev. psicol. polít.* São Paulo, v. 9, n. 17, p. 85-99, 2009. ISSN 2175-1390.

COSTA, Ana Alice Alcantara. *As donas no poder: mulher e política na Bahia*. Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a mulher, v.2. FFCH, Universidade Federal da Bahia, 1998.

CORONEL, Ângelo. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 1256 de 27 de fevereiro de 2019 do Senador Angelo Coronel*. Revoga o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que prevê percentual de preenchimento mínimo de vagas para candidaturas de cada sexo. Brasília, DF: 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135505> . Acesso em: 01/06/2023. Texto Original.

DAVIS, Angela. *Mulheres, Raça e Classe*. 1ª ed. São Paulo. Editora Boitempo, 2016.

FLAUZINA, Ana; PIRES, Thula (orgs.). *Raça e Gênero: discriminações, interseccionalidades e resistências*. Organizado por Beatriz Pereira, Mônica de Mello; coordenado por Sílvia Pimentel, Siméia de Mello Araújo. São Paulo: EDUC, 2020. ISBN 978-85-283-0650-7.

GOFFMAN, Erving. *Estigma: Nota Sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada*. 4ª ed. Rio de Janeiro. LTC, 2008.

GOMES, J. J. *Direito Eleitoral*. 15. ed. São Paulo: Atlas, p. 88-91, 2019.

GOMES, Mailza. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 1541 de 20 de março 2019*. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), com o fim de aperfeiçoar a legislação eleitoral no combate à fraude à cota de gênero. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7928792&t-s=1624912626988&disposition=inline>. Acesso em: 30 de agosto de 2020.

GROSSI, Míriam Pillar; MIGUEL, Sônia Malheiros. Transformando a diferença: as mulheres na política. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 167-206, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo. Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) contínua*. Rio de Janeiro, 2019.

MACHADO, C. MARQUES, D. MIGUEL, L.F., *Capital Familiar e Carreira Política no Brasil: Gênero, Partido e Região nas Trajetórias para a Câmara dos Deputados*, Jul-Set 2015. Disponível em <https://doi.org/10.1590/00115258201557>. Acesso em: 01/06/2023.

MEDEIROS, Thais Karolina Ferreira de; CHAVES, Maria Carmem. Representatividade na política brasileira: a evolução dos direitos femininos. *Facipe*, v. 3, n. 2, p. 99-119, nov. 2017.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: História e debates no Brasil. *Cad. Pesqui.* [online]. 2002, n.117, p.197-217, 2002. ISSN 1980-5314.

PINHEIRO, Lara. Candidatas recebem zero voto e dizem que nem sabiam que estavam concorrendo nesta eleição. *Portal G1*, 13 de Outubro de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/13/candidatas-recebem-zero-voto-e-dizem-que-nem-sabiam-que-estavam-concorrendo-nesta-eleicao.ghtml>. Acesso em: 25 de outubro de 2020.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. 27 Senadores Eleitos em 1998 Assumiram Nessa Segunda Seus Mandatos. Manual de redação: *Agência Senado*, Jornal do Senado. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1999/02/01/27-senadores-eleitos-em-1998-assumiram-nesta-segunda-seus-mandatos>. Acesso em: 16 de outubro de 2020.

SILVEIRA, Daniela. Em ranking de 190 países sobre presença feminina em parlamentos, Brasil ocupa a 152ª posição. *Portal G1*, 07 de março de 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/em-ranking-de-190-paises-sobre-presenca-feminina-em-parlamentos-brasil-ocupa-a-152-posicao.ghtml>. Acesso em: 20 de setembro de 2020.

SOW, M. M. A participação Feminina na Construção de um Parlamento democrático. *Revista Eletrônica do Programa de Pós-graduação*. Centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. n. 5, p.79-94, 2010.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Eleições Anteriores*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>. Acesso em: 25 de maio de 2023.

Tribunal Superior Eleitoral. *Número de Mulheres Eleitas Cresce*. TSE, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014> . Acesso em: 16 out. 2020. Acesso em: 16 de Outubro de 2020.

VALVERDE, Daniela Bianca da Silva. *A carta das mulheres brasileiras à assembleia constituinte 1987/1988: os movimentos de mulheres e a redemocratização*. Monografia. Centro Universitário de Brasília. Instituto CEUB de pesquisa e desenvolvimento – ICPD. Brasília, 2014.