

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
LINHA DE PESQUISA POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL

Renata Maria Gonzatti

**A SUB-REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NO PARLAMENTO
BRASILEIRO: O “TETO DE CRISTAL” POLÍTICO-JURÍDICO E OS DESAFIOS
ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SUA SUPERAÇÃO**

Santa Cruz do Sul

2018

Gonzatti, Renata Maria

A sub-representação política das mulheres no parlamento brasileiro: o "teto de cristal" político-jurídico e os desafios às políticas públicas para a sua superação / Renata Maria Gonzatti. — 2018.

138 f.: il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018.

Orientação: Profa. Dra. Marli M. M. da Costa.

1. Mulheres. 2. Legislação. 3. Eleições. 4. Política pública. 5. Mulheres na política.

I. Costa, Marli M. M. da. II. Título.

RENATA MARIA GONZATTI

**A SUB-REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NO PARLAMENTO
BRASILEIRO: O “TETO DE CRISTAL” POLÍTICO-JURÍDICO E OS DESAFIOS
ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SUA SUPERAÇÃO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Marli M. M. da Costa

Santa Cruz do Sul

2018

RENATA MARIA GONZATTI

**A SUB-REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NO PARLAMENTO
BRASILEIRO: O “TETO DE CRISTAL” POLÍTICO-JURÍDICO E OS DESAFIOS
ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SUA SUPERAÇÃO**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Dra. Marli M. M. da Costa
Professora orientadora – UNISC

Dra. Fabiana Marion Spengler
Professora examinadora - UNISC

Dra. Fernanda Silva Lima
Professora examinadora - UNESC

Santa Cruz do Sul

2018

Dedicatória

À todas as mulheres que lutaram para que tivéssemos voz.

AGRADECIMENTOS

A vida é uma grande colcha de retalhos que vamos tecendo pacientemente todos os dias, costurando histórias, afetos, sorrisos, lágrimas, alegrias e dificuldades. São histórias coloridas ou em preto e branco, construídas coletivamente na nossa relação com os outros e com o mundo. E de cada pessoa encontrada ao longo da vida fica alguma lição, algum afeto e parte da construção do próprio conhecimento.

Assim nasce esta dissertação, numa simbiose entre a caminhada acadêmica e minha militância político-social e feminista. Entre encontros e desencontros da teoria e da prática ela foi sendo desenhada, aprofundada e qualificada. Embora nem sempre tenha sido fácil conciliar essas identidades, a experiência enriqueceu as interpretações lançadas neste estudo.

Na prática, a escrita de uma dissertação é um processo solitário e algumas vezes, me senti assim. Mas, na maior parte do processo estive rodeada de pessoas generosas que compartilharam esta jornada. Ao agradecer sempre corremos o risco de esquecermos alguém, mas quero pontualmente agradecer algumas delas, fundamentais para concluir esta etapa.

Aos professores do curso de Pós-Graduação de Mestrado e Doutorado da UNISC, pelo processo de aprendizagem, pelas leituras exigidas, pelas discussões, cujos pontos de vista nem sempre concordei, mas foram importantes para exercitar o processo de escuta e argumentação.

Ao meu grupo de pesquisa Direito, Cidadania e Políticas Públicas pelas instigantes leituras e debates. Todas e todos foram fundamentais para aprofundar meus conhecimentos e por oportunizar a leitura de obras incríveis.

À minha orientadora, professora doutora Marli M. M. da Costa, por apoiar corajosamente a escolha do projeto, por me orientar pacientemente nesta jornada, por compreender minhas tantas outras atividades e funções, pelo olhar atencioso e cuidadoso que ultrapassa a orientação acadêmica, numa verdadeira acolhida humana e carinhosa.

À oportunidade de conhecer amigas e amigos que me escutaram e compartilharam das tantas angústias do processo de escrita, que me incentivaram com carinho e atenção, a quem agradeço nos nomes das queridas amigas que este mestrado me deu, Andréa Fetzner, Ana Paula Arrieira Simões e Lívia Pacheco da Cruz.

Por último e, sim, o mais importante: à minha família, por enfrentar junto comigo estes dois anos, das alegrias intensas proporcionadas pela paixão pela leitura e pelo conhecimento ao processo de angústia e tensão pela produção escrita, sempre sobressaltada por dúvidas e prazos.

Ao Luís Otávio, parceiro de caminhada, meu amor e amigo, meu reconhecimento ao apoio, incentivo e a confiança, às vezes exagerada e irreal. Obrigada por compartilhar da mesma leitura de mundo, da mesma perspectiva humana, de sonhos e projetos, por me incentivar sempre e me fazer querer ir além.

À Maria Vitória, que desde a concepção, me ensinou sobre o riso fácil, a olhar a vida com mais atenção e calma, que o amor, a força e a coragem sempre se multiplicam. Por despertar em mim, com seu nascimento, uma nova consciência da minha existência no mundo.

Aos meus pais, que proporcionaram este mestrado e me ensinaram tudo o que sei sobre não desistir, a cuidar de si e do mundo. A vocês meus pais, que não possuem título acadêmico, este é seu, porque o que orienta a produção dele são as lições de coletividade, do importar-se com as pessoas, a não olhar para nossa existência numa perspectiva egoísta e sim solidária. Da enxada e do rosto suado, carrego as mais importantes lições, especialmente do quanto não importa a dureza do trabalho se o fizermos com dedicação e que há honra em tudo o que fazemos bem feito.

E, claro, nada disso seria possível sem uma grande família que foi suporte, apoio, incentivo, afeto e cuidado, especialmente com a Maria Vitória, atendendo a ela nas minhas ausências: Vovô Dejalma e a Vovó Irene que tantos finais de semana cuidaram da Maria Vitória para que os pais pudessem estudar; ao Nono Imério e à Nona Nair que acolheram e cuidaram quando eu não podia estar, oferecendo muitas aventuras na caça aos insetos, à Tia Eloede que buscou e levou da creche, comprou bolo de chocolate e sorvete, satisfazendo todos os seus desejos; aos tios Ricardo e Roberto que ganharam mais uma pequena para cuidar e amar, que a mimaram e cuidaram quando eu não podia estar. Não há palavras suficientes para agradecer.

E ao chegar ao final, uma lição fica marcada em mim: a da nossa própria limitação e do quanto precisamos de uma rede apoio, afeto e trocas. Uma rede que nos acompanhe na nossa vida privada e suporte conosco as angústias de, em tão pouco tempo, transformar uma vida prática em vida acadêmica. E uma rede na academia, que parta da compreensão de que a construção do conhecimento só é possível na coletividade e que supere individualismos e a competição, e reconheça um novo paradigma, o da solidariedade acadêmica. E, talvez, essas limitações, sejam as nossas potencialidades ao reconhecer que somos, enfim, solidários e não egoístas.

Gratidão é o que sinto neste momento ao estar encerrando mais um ciclo.

O lar não cabe mais no espaço entre quatro muros.

O lar também é a escola, a fábrica, a oficina.

O lar é, acima de tudo, o Parlamento, onde se votam as leis que regem a família e a sociedade humana. (Bertha Lutz)

RESUMO

O tema desta dissertação são as políticas públicas de incentivo à representação política das mulheres, cuja delimitação está centralizada nas propostas que alteram o sistema eleitoral brasileiro em tramitação no Congresso Nacional, especificamente as mudanças trazidas pelas recentes mudanças legislativas, a partir das Leis n.º 13.488/2017 e n.º 13.487/2017 e as propostas ainda em tramitação que versam sobre financiamento de campanha; reserva de recursos de fundo partidário para formação política das mulheres; destinação de percentual de recursos de campanha para candidaturas de mulheres; mudanças do sistema eleitoral e a reserva de cadeiras para candidatas mulheres, no período compreendido nas últimas duas legislaturas, ou seja, 2010-2014 e 2014-2018. Para tanto, tem-se o seguinte problema de pesquisa: qual a pertinência e viabilidade das propostas de reforma política em debate no Congresso Nacional para o aumento da representação política das mulheres no parlamento brasileiro em comparação com as políticas públicas atuais? Para responder a essa pergunta o presente trabalho possui uma hipótese positiva, qual seja, de que as propostas de reforma política em debate no Congresso Nacional apresentam pertinência e viabilidade para o enfrentamento dos limites atuais das políticas de incentivo à representação política das mulheres. Nesta perspectiva, o objetivo geral consiste em investigar se as mudanças propostas de reforma política em debate no Congresso Nacional guardam pertinência com as demandas das mulheres e apresentam viabilidade para a superação dos fatores políticos e jurídicos que limitam a representação política das mulheres no parlamento brasileiro. Os objetivos específicos correspondem a cada um dos três capítulos. Inicialmente pretende-se analisar os fatores políticos e jurídicos que funcionam como limitadores da representação política feminina no parlamento brasileiro. Após, analisam-se os impactos e os limites dos marcos normativos em vigência no Brasil a partir da Lei n.º 9.100/1995 no incentivo à representação política das mulheres no parlamento, bem como as demandas apresentadas pelas mulheres para o aumento da representação política. Por fim, investiga-se a pertinência e viabilidade das inovações contidas nas propostas de reforma política em debate no Congresso Nacional em favor do aumento da representação política das mulheres nos processos eleitorais. Como método de abordagem, adotou-se método dedutivo-hipotético, realizado sob a ótica do Direito, com aportes dos estudos feministas, bem como das políticas públicas. Por sua vez, as técnicas de pesquisa e a coleta de dados foram realizadas por meio de uma triangulação: realização de uma Pesquisa Qualitativa subsidiada por análise de dados secundários e revisão bibliográfica. Conclui-se que algumas alterações legislativas ocorridas no período investigado guardaram pertinência com as demandas das mulheres e apresentaram

perspectivas positivas para a superação dos fatores políticos e jurídicos que limitam a representação política das mulheres no parlamento brasileiro, enquanto outras iniciativas sequer foram apreciadas no âmbito do parlamento, representando a manutenção de algumas barreiras que impedem o sucesso eleitoral feminino.

Palavras-chave: Mulheres. Legislação. Representação Política. Sucesso Eleitoral.

ABSTRACT

The theme of this dissertation is the public policies to encourage the political representation of women, whose delimitation is centralized in the proposals that changes the Brazilian electoral system in the process in the National Congress, specifically the changes brought by the recent legislative changes, from the Laws nº 13.488/2017 and 13.487/2017 and the proposals still under way on campaign financing, reserve fund resources for political training of women; allocation of percentage of campaign resources for women candidates; changes in the electoral system and the reservation of seats for women candidates in the period comprised in the last two legislatures, that is, 2010-2014 and 2014-2018. In order to do so, we have the following research problem: what is the pertinence and viability of the proposals for political reform in debate in the National Congress to increase the political representation of women in the Brazilian parliament in comparison with current public policies? To answer this question the present work has positive hypothesis, that is, that the proposals for political reform under debate in the National Congress are pertinent and feasible to confront the current limits of policies to encourage women's political representation. In this perspective, the general objective is to investigate whether the proposed changes in political reform in the National Congress are pertinent to the demands of women and are feasible for overcoming the political and legal factors that limit the political representation of women in the Brazilian parliament. The specific objectives correspond to each of the three chapters: Initially we intend to analyze the political and juridical factors that act as limiting the female political representation in the Brazilian parliament. Afterwards, the impacts and limits of normative frameworks in force in Brazil are analyzed, starting from Law nº 9.100/1995, in the incentive to the political representation of the women in the parliament, as well as the demands presented by the women for the increase of the political representation. Finally, the relevance and viability of the innovations contained in the proposals for political reform discussed in the National Congress in favor of increasing the political representation of women in electoral processes is investigated. As a method of approach, a deductive-hypothetical method was adopted, based on the Law, with contributions from feminist studies, as well as from public policies. In turn, the research techniques and the data collection were performed through a triangulation: conducting a Qualitative Research subsidized by analysis of secondary data and bibliographic review. It was concluded that some legislative changes that occurred during the period under investigation were pertinent to the demands of women and presented a positive outlook for overcoming political and legal factors that limit the political representation of women in the Brazilian parliament, while other initiatives were not even appreciated in the context of

parliament, representing the maintenance of some barriers that prevent women's electoral success.

KEYWORDS: Electoral Success. Legislation. Political representation. Women.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela I – Relação de mulheres e homens candidatos e mulheres e homens eleitos – Eleições 1996	66
Tabela II – Relação de mulheres e homens candidatos e mulheres e homens eleitos – Eleições 2000	67
Tabela III - Relação de mulheres e homens candidatos e mulheres e homens eleitos – Eleições 2004	67
Tabela IV - Relação de mulheres e homens candidatos e mulheres e homens eleitos – Eleições 2008	68
Tabela V - Relação de mulheres e homens candidatos e mulheres e homens eleitos – Eleições 2012	68
Tabela VI - Relação de mulheres e homens candidatos e mulheres e homens eleitos – Eleições 2016	69
Gráfico I – Mulheres candidatas e mulheres eleitas – eleições municipais no período de 1996-2016	70
Tabela VII – Relação de mulheres candidatas e mulheres eleitas para Deputada Federal – período de 1998-2018	71
Gráfico 2 – Mulheres candidatas e mulheres eleitas – deputadas federais no período de 1996-2016	71
Tabela VIII – Principais alterações eleitorais no período de 2010-2018 com impacto sobre candidaturas femininas	97
Tabela IX – Comparativo entre a demanda das mulheres e o que previu a legislação	101
Tabela X -Partidos Políticos e os critérios adotados para a distribuição dos recursos do FEFC para candidatas mulheres	114

LISTA DE SIGLAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMB - Articulação de Mulheres Brasileiras
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CEPIA - Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação
CCT – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática
CLACSO - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DF – Distrito Federal
DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
FBPF - Federação Brasileira pelo Progresso Feminino
FEFC - Fundo Especial de Financiamento de Campanha
HPEG – Horário de propaganda eleitoral gratuita
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
ONU - Organização das Nações Unidas
PEC - proposta de Emenda à Constituição (PEC)
PL – Projeto de Lei
PLC - projeto de lei complementar
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio
PP – Partido Progressista
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
PR – Partido da República
PSD - Partido Social Democrático

RN – Rio Grande do Norte

SPM - Secretaria de Políticas para as Mulheres

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 A SUB-REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NO BRASIL: UM MARCO DA DESIGUALDADE DE GÊNERO	23
2.1 O Brasil da representação política masculina e de ausência feminina: pode-se falar em uma democracia substantiva?	24
2.2 A relevância simbólica e concreta da representação política das mulheres nos espaços legislativos.....	32
2.3 Por que as mulheres se candidatam e não se elegem? Uma análise dos fatores políticos e jurídicos que dificultam o acesso das mulheres à política representativa institucional.....	37
3 A LUTA FEMINISTA PELO DIREITO À REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: CAMINHOS TRILHADOS NA BUSCA DA CIDADANIA POLÍTICA ATIVA.....	50
3.1 As mulheres brasileiras conquistam direitos políticos: do voto às cotas.....	51
3.2 As políticas públicas adotadas no Brasil a partir da Lei nº 9.100/1995 de apoio ao aumento da representação política das mulheres nos Parlamentos Brasileiros: Impactos e Limites.....	60
3.3 As novas demandas das mulheres por uma reforma política de superação das barreiras político-jurídicas impeditivas do aumento da representação política feminina do último período.....	74
4 UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE REFORMA POLÍTICA EM DEBATE NO CONGRESSO NACIONAL: QUE PERSPECTIVAS SE CONFIGURAM PARA A SUPERAÇÃO DA SUB-REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NO PARLAMENTO BRASILEIRO?	84

4.1 As propostas de reforma política em tramitação no Congresso Nacional nas legislaturas de 2010-2014 e 2014-2018: o que propõem relativo ao aumento da representação feminina nos parlamentos.....	85
4.2 Os diálogos ou não-diálogos entre as demandas das mulheres e as propostas de reforma política em debate no Congresso Nacional e as recentes alterações legislativas.....	97
4.3 Perspectivas para a superação da sub-representação das mulheres na política a partir das propostas de reforma política: avanços, estagnação ou retrocessos?	107
5 CONCLUSÃO	119
REFERÊNCIAS	128

INTRODUÇÃO

Em poucos espaços sociais a desigualdade de gênero é tão gritante no Brasil como na política. A construção social de gênero opera como um fator de alijamento da participação das mulheres nos espaços político-institucionais, inclusive com reflexos na legislação eleitoral, constituindo-se em verdadeiras barreiras que dificultam o sucesso eleitoral feminino e contribui significativamente na manutenção de um sistema patriarcal de poder que é incompatível com a democracia.

As barreiras citadas nem sempre perceptíveis, se constituem num verdadeiro “teto de cristal”, ou seja, um teto não visível que opera de forma a manter as mulheres numa posição de sub-representação política, como se este espaço não lhes pertencesse, em que pese os direitos políticos já conquistados.

Na data de 24 de fevereiro de 1932 as mulheres brasileiras acessaram o direito de votar e serem votadas por meio do Decreto n.º 21.076/1932, assinado pelo então presidente Getúlio Vargas. Desde o ano da conquista do voto feminino até o ano de 2015, se somadas as Deputadas Federais eleitas e Senadoras, as parlamentares não ocupariam metade das cadeiras do Congresso Nacional. Somando as suas reeleições, teriam obtido 400 cadeiras em 83 anos do exercício deste direito, de acordo com estudo patrocinado pela ONU Mulheres.

A sub-representação política feminina é uma realidade persistente. As mulheres somam 52% do eleitorado feminino e são apenas 14% das vereadoras no país. Na Câmara dos Deputados representam 11% e no Senado Federal, 16%, conforme dados de 2014. Apenas em 2011, foi eleita a primeira presidenta do Brasil, a qual sofreu um processo de impedimento durante o seu mandato e nunca uma mulher ocupou o cargo de Vice-Presidente.

Os dados revelam o persistente padrão masculino de poder e que impõe graves déficits da cidadania política feminina e se constitui como uma desigualdade de gênero. A ausência de mulheres nos mais significativos espaços de representação política representa o alijamento de um grupo muito significativo da população, com impactos negativos sobre suas agendas e pautas públicas.

Por isso, a atual representação implica num déficit democrático pela ausência deste grupo minoritário nos espaços de decisão política e seu fortalecimento passa pela ampliação da representação política das mulheres. A paridade é, acima de tudo, a equalização da representação, rompendo com uma democracia abstrata e universal que desconsidera classe, raça e gênero e traça o caminho para uma democracia substancial.

A presente dissertação ganha relevância na medida em que os movimentos de mulheres e feministas lutam pela ampliação da participação política. Mais de três mil mulheres reuniram-se durante a 4.^a Conferência de Políticas para as Mulheres, realizada no ano de 2016, e aprovaram diversas resoluções e propostas de mudanças no sistema político eleitoral como medidas necessárias para o enfrentamento da sub-representação das mulheres, uma vez que mesmo passados mais de 20 anos da lei de cotas, Lei n.º 9.100/95, que inaugurou a política de cotas para candidaturas femininas no país, o quadro ainda não se alterou.

Em vista disso, a dissertação parte do seguinte problema de pesquisa: Qual a pertinência e viabilidade das propostas de reforma política em debate no Congresso Nacional para o aumento da representação política das mulheres no parlamento brasileiro em comparação com as políticas públicas atuais? Para responder ao problema de pesquisa, foi elaborada uma hipótese positiva, no sentido de que, as propostas de reforma política, em debate no Congresso Nacional, apresentam pertinência e viabilidade para o enfrentamento dos limites atuais das políticas de incentivo à representação política das mulheres.

A pesquisa possui relevância ao contribuir para o empoderamento político das mulheres e o rompimento de um padrão sexista da política institucional corroborado por legislações eleitorais que funcionam como barreiras ao sucesso eleitoral feminino. A representação política das mulheres se constitui como um imperativo para a consolidação democrática, na medida em que a quase ausência de representação de metade da população dos espaços de poder e decisão se constitui em um déficit ao sistema representativo.

Nessa conjuntura, tem-se como objetivo geral analisar se as mudanças propostas de reforma política em debate no Congresso Nacional guardam pertinência com as demandas das mulheres e apresentam viabilidade para a superação dos fatores políticos e jurídicos que limitam a representação política das mulheres no parlamento brasileiro. A opção por centrar a análise nas barreiras político-jurídicas que impedem o sucesso eleitoral feminino e as propostas de reforma eleitoral em debate deve-se ao fato de que o seu enfrentamento pode reverter o quadro da sub-representação política feminina, alcançando níveis de participação mais adequados para a superação da desigualdade de gênero na política. Obviamente, não se trata de desconsiderar todos os demais fatores que somam-se à barreira do “teto de cristal”, mas na escolha de um recorte que guarde pertinência com a temática do programa.

Para atingir o objetivo geral, elegeram-se três objetivos específicos: (1) Analisar os fatores políticos e jurídicos que funcionam como limitadores da representação política feminina no parlamento brasileiro; (2) Analisar os impactos e os limites dos marcos normativos em vigência no Brasil a partir da Lei n.º 9.100/1995 no incentivo à representação política das

mulheres no parlamento; (3) Investigar a pertinência e viabilidade das inovações contidas nas propostas de reforma política em debate no Congresso Nacional em favor do aumento da representação política das mulheres nos processos eleitorais.

A presente dissertação se alinha com a proposta do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, na linha de Políticas Públicas, uma vez que analisa a legislação eleitoral e as propostas de reforma política em discussão no âmbito do Congresso Nacional para fins de aumento da representação política das mulheres.

A dissertação está amplamente ligada à linha de pesquisa da professora orientadora deste estudo, em virtude que esta analisa políticas públicas de gênero e cidadania com vistas ao empoderamento político das mulheres e o exercício de uma cidadania política ativa. Nesse sentido, a dissertação trata de propostas legislativas que impactarão nacionalmente na perspectiva de que sejam superados os entraves que impedem o sucesso eleitoral feminino.

O método de abordagem utilizado foi dedutivo-hipotético, realizado sob a ótica do Direito, com aporte dos estudos feministas, bem como das políticas públicas. A coleta de dados se deu a partir da análise de dados secundários e revisão bibliográfica. Nesse contexto, a revisão e o referencial teórico foram cruciais e relevantes nesse processo, pois foram utilizados a fim de instrumentalizar a análise dos dados coletados na pesquisa quantitativa, com o escopo de inseri-los em um contexto teórico mais amplo, conforme demanda a produção do conhecimento científico, usando como método de abordagem o dedutivo-hipotético, partindo-se de um pressuposto mais amplo e universal (premissa maior) para relacionar com uma segunda proposição (premissa menor) para chegar ao que se propõe (conclusão/responder a uma hipótese).

A utilização de dados secundários se deu por meio da coleta de dados de estatísticas oficiais e de pesquisas e estudos nacionais e internacionais acerca do tema nos últimos anos. A coleta dos dados relativos a candidaturas femininas e mulheres eleitas foram extraídas do site eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral e de publicações que analisam estes dados. Cabe indicar que pode haver pequena variação entre os dados pesquisados, tendo em vista que os números sofrem alterações entre o momento do registro e o deferimento das candidaturas. Optou-se em utilizar na pesquisa, o dado do momento de registro de candidaturas.

As técnicas de pesquisa utilizadas foram a revisão bibliográfica e a documental, com a finalidade de sistematizar a pesquisa e encontrar respostas à hipótese formulada, sob a orientação dos objetivos geral e específicos. Foram utilizadas três bases de dados para a pesquisa bibliográfica, quais sejam: bibliotecas da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), do Conselho Latino-americano de

Ciências Sociais (CLACSO), bases dos Bancos de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e de Portal de Periódicos; revistas de gênero publicadas por grupos de pesquisas cadastrados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); publicações e acervos de organizações não-governamentais feministas, bem como de organismos internacionais de direitos humanos; publicações e sítios eletrônicos do Governo Federal, especialmente da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres.

Para a coleta de dados sobre as propostas legislativas de reforma política em debate no Congresso Nacional foram realizados dois procedimentos: pesquisa de publicações e consulta aos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; coleta de dados junto aos Gabinetes dos parlamentares proponentes das proposições legislativas em debate no Congresso Nacional; bancada feminina do Congresso Nacional e secretarias das Comissões das respectivas Casas Legislativas. Os dados coletados foram analisados à luz do referencial teórico com o objetivo de responder o problema sob investigação.

A dissertação está estruturada em três capítulos: O primeiro, intitulado “A sub-representação política das mulheres no Brasil: um marco da desigualdade de gênero” faz uma análise da sub-representação das mulheres no âmbito dos parlamentos brasileiros e o seu impacto na consolidação de uma democracia substantiva, bem como a importância da presença feminina e o que isso significa em termos de qualificação dos espaços político-institucionais, no reconhecimento de direitos de uma população excluída do exercício da cidadania ativa, a partir da discussão do conceito “representação de ideias” e “política de presença”. Ainda, faz uma análise dos fatores que impossibilitam o sucesso eleitoral feminino, abordados aspectos socioculturais, mas, especialmente, as barreiras formais consolidadas na legislação eleitoral brasileira, tais como financiamento e sistema eleitoral. A delimitação teórica faz uma análise crítica da construção social de gênero e o impacto dela na desigualdade política entre homens e mulheres a partir do diálogo com autores como Perrot (1998), Patteman (1993), Prá (2013), Phillips (1991), Avelar (2001, 2007), Pinto (2004), Matos (2011), Biroli (2018), Sachet e Speck (2012), Nicolau (2004).

O segundo capítulo se intitula “A luta feminista pelo direito à representação política: caminhos trilhados na busca da cidadania política ativa” que retrata o movimento sufragista brasileiro e a conquista do direito ao voto como o primeiro grande estágio do exercício do direito político pelas mulheres, descrevendo a sua articulação e construção social, bem como o papel desempenhado por parlamentares apoiadores do sufrágio feminino. O capítulo retrata os

movimentos das mulheres empreendidos em três ciclos sufragistas brasileiro e as suas principais lideranças. Em seguida, analisa a conquista da política de cotas, as mudanças legislativas a partir de um olhar de gênero e o impacto produzido no âmbito das candidaturas femininas, bem como os limites da legislação em vigor. Por fim, estuda-se as demandas das mulheres para novas políticas de incentivo à participação política das mulheres nos espaços político-institucionais, na perspectiva de superar as barreiras que impedem o sucesso eleitoral feminino. Analisa-se as demandas consolidadas pela Comissão Tripartite (2009) coordenada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres do Governo Federal, criada a partir das deliberações da 2.^a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (2007) e as demandas consolidadas no caderno de propostas da 4.^a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (2016). Nesse interregno, utiliza-se como marco teórico Miguel e Biroli (2010), Avelar (2004), Sacchet (2012), Prá (2013), Hahner (2003), Marques (2018).

No terceiro capítulo, “Uma análise das propostas de reforma política em debate no congresso nacional: que perspectivas se configuram para a superação da sub-representação política das mulheres no parlamento brasileiro?”, aborda-se preliminarmente o conceito de reforma política e faz-se uma análise das proposições, dos debates e das votações ocorridas no âmbito das Comissões Especiais da Reforma Política da Câmara dos Deputados especialmente, com alguns recortes junto ao Senado Federal, identificando as legislações aprovadas e a rejeição ou não votação das propostas discutidas. No segundo momento, faz-se a comparação entre os debates ocorridos no âmbito das comissões especiais, das legislações aprovadas e rejeitadas (ou sequer votadas) com as demandas consolidadas nos documentos produzidos pela Comissão Tripartite e pela 4.^a Conferência Nacional de Políticas para as mulheres.

Por fim, a análise foca nos debates, votações e deliberações ocorridas no âmbito das Comissões de Reforma Política e busca identificar se elas representam avanços, estagnação ou retrocessos na luta pela cidadania política ativa das mulheres, respondendo a hipótese do presente projeto de pesquisa, qual seja pertinência e viabilidade das propostas de reforma política em debate no Congresso Nacional para o aumento da representação política das mulheres no parlamento brasileiro em comparação com as políticas públicas atuais? Nesse último tópico, os autores de base foram Nicolau (2014, 2017) e Avelar (1989, 2001). As análises partiram das deliberações e debates ocorridos no âmbito das Comissões de Reforma Legislativa, especialmente da Câmara dos Deputados onde os parlamentares mais se dedicaram ao tema.

Resta considerar que o aumento da representação política das mulheres é fator de consolidação democrática por incorporar minorias historicamente excluídas dos espaços de poder, e que as mudanças legislativas podem atuar no sentido de superar barreiras político-

jurídicas que dificultam o sucesso eleitoral feminino. É esse o ponto central da análise da presente pesquisa na perspectiva de romper com o “teto de cristal” que impede a ocupação dos espaços de poder pelas mulheres.

2. A SUB-REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NO BRASIL: UM MARCO DA DESIGUALDADE DE GÊNERO

O debate atual sobre a participação política das mulheres parte do reconhecimento de que a conquista de seus direitos políticos, especialmente o direito ao voto e de ser votada, não se converteram automaticamente em maior participação e representação nos espaços político-institucionais.

Os direitos políticos conquistados nas primeiras décadas do século XX, durante a primeira onda feminista caracterizada pela luta das sufragistas, não se revelou suficiente para a consolidação de condições mais igualitárias no exercício dos direitos políticos. Essa realidade impõe uma análise que vá além do olhar voltado às regras formais dos direitos já estabelecidos e que identifique as causas complexas que envolvem a seletividade ainda presente nas sociedades contemporâneas e que exclui de seus espaços de decisão política grupos sociais minoritários que, embora votem, não participam diretamente da construção das leis e da destinação de recursos. No entanto, mesmo que não participem das decisões, deverão cumpri-las rigorosamente.

Especialmente no caso das mulheres, significa levar em consideração as relações de gênero¹ no cotidiano da vida social e os obstáculos informais à participação nos espaços institucionais, tendo em mente que “sua posição não se esgota nas relações de sexo ou gênero, mas é definida em conjunto com variáveis como classe, raça, etnia, sexualidade e geração” (BIROLI, 2018, p. 171). Vá-se além. Embora esses fatores sejam muito determinantes na relação das mulheres com a política institucional, é imprescindível a análise do conjunto de fatores formais que impossibilitam o sucesso eleitoral das mulheres como financiamento das campanhas e o próprio sistema eleitoral.

A ausência das mulheres nos parlamentos enfraquece a Democracia enquanto um regime político que pressupõe a participação da sociedade seja de forma direta ou por meio de canais de representação. Em qualquer de suas formas, deve abarcar a diversidade da sua população. Um dos argumentos utilizados na defesa do aumento da representação feminina nos espaços de poder é justamente que “o processo democrático requer a participação de uma gama de diferentes atores sociais, com diferentes experiências, a fim de que seja consolidado um

¹ A presente dissertação se orienta pelo conceito de gênero construído por Simone de Beauvoir, expressa na célebre frase “Ninguém nasce mulher: torna-se mulher” (BEAUVOIR, 1980, p. 361) o que significa que a construção dos papéis e significados do que consiste ser mulher ocorre culturalmente.

governo potencialmente mais representativo das visões e dos interesses de um número maior de pessoas” (SACHET, 2013, p. 86).

No escopo desse primeiro capítulo, três questões serão objeto de análise. Primeiramente, a representação das mulheres enquanto pressuposto para o fortalecimento do regime democrático; em seguida, a melhoria da qualidade do debate público por meio da experiência das mulheres; por fim, a identificação dos fatores que dificultam o acesso das mulheres aos espaços de representação político-institucionais, especialmente os fatores formais relativos ao financiamento das campanhas e ao sistema eleitoral brasileiro.

2.1 O Brasil da representação política masculina e de ausência feminina: pode-se falar em uma Democracia substantiva?

Ao longo do último século, as mulheres vêm ocupando diversos espaços da vida econômica, social, cultural, acadêmica, rompendo com a imposição de uma rígida separação entre o espaço privado e o espaço público, ou seja, há uma mudança em curso quanto aos papéis de gênero. As mulheres conquistaram o direito ao trabalho produtivo, embora ainda não em condições de igualdade com os homens.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD) de 2014 demonstram que as mulheres já são a maioria nas escolas, universidades e cursos de qualificação. De acordo com a pesquisa, o nível educacional das mulheres é maior que o dos homens, sendo que a maior diferença percentual por sexo se encontra no nível superior completo, em que a proporção de mulheres que completaram a graduação é 25% superior à dos homens. A taxa de atividade das mulheres no mundo do trabalho também aumentou significativamente, tendo passado de 50,1% em 2000 para 54,6% em 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014).

Além da ocupação de espaços públicos ao longo do último século, as mulheres também não se ausentaram da luta política por conquistas de direitos civis, políticos e sociais. Promoveram mobilizações, atuaram em greves, organizaram-se em entidades e passaram a integrar diversas organizações civis e movimentos comunitários. Hoje, somam a maioria dos que compõem os Conselhos de Direitos, por exemplo (LUCHMANN E ALMEIDA, 2010). Dessa forma, não se pode falar em não participação política das mulheres, mas em seletividade estrutural dos espaços políticos que ocupam.

a baixa presença e mesmo ausência, em muitos casos, das mulheres em cargos eletivos e de primeiro escalão, no âmbito estatal, não significa que não atuem politicamente, mas, sim, que essa atuação é dificultada e, quando existente, ocorre em

ambiente político historicamente masculino, em que predominam brancos e proprietários. (BIROLI, 2018, p. 175).

O espaço público do poder estatal é o que oferece maior resistência à participação política das mulheres. Numerosos dados demonstram a diferença da representação de homens e mulheres nos espaços de decisão política no mundo e de forma mais acentuada, comparativamente, no Brasil.

No cenário internacional, de acordo com os dados da União Interparlamentar da Organização das Nações Unidas (ONU) (IPU/ONU, 2011), em

2017, o Brasil ocupava a 154ª posição no ranking global, com 10,7% de mulheres na Câmara dos Deputados e 14,8% no Senado Federal. No contexto das Américas, a média das duas casas no mesmo ano foi de 28,3% e 27,5%, respectivamente. Nos cargos executivos, a situação não é muito diferente. Embora uma mulher, Dilma Rousseff, tenha sido eleita para a Presidência em 2010 e 2014, apenas um estado, entre os 27 que compõem a federação, elegeu uma mulher como governadora no ano em que Rousseff foi reeleita e, em 2016, somente 11% dos municípios elegeram mulheres como prefeitas. (BIROLI, 2018, p. 176).

As mulheres brasileiras constituem 51,8% do eleitorado e ocupam apenas 16% e 10% das cadeiras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados respectivamente. Na mesma proporção é a sua representação nas Assembleias Legislativas (11%) (SENADO FEDERAL, 2014).

Nas eleições de 2016, após mais de 20 anos da lei de cotas adotadas pelo Estado Brasileiro e as sucessivas alterações que visavam aprimorar este mecanismo, o quadro da representação das mulheres não logrou mudanças substanciais. Para os cargos majoritários, as mulheres representaram 12,98% das candidatas a prefeitas. Foram 2.150 mulheres e 14.418 homens na disputa pelo cargo. Destas, apenas 12% das mulheres candidatas foram eleitas prefeitas no país, num total de 640 mulheres. Nas candidaturas proporcionais, as mulheres atingiram o percentual de 32%, entretanto, apenas 14% das mulheres candidatas foram eleitas. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016).

De acordo com a pesquisa desenvolvida pelo IBOPE/Instituto Patrícia Galvão, em 2013, se o avanço de ocupação das mulheres continuar neste ritmo, a paridade de gênero nas Câmaras Municipais levaria 150 anos para ser atingida (IBOPE/INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2013). Ainda, na esteira do ritmo de avanço de representação das mulheres, um estudo patrocinado pela ONU Mulheres indica que somadas todas as mulheres eleitas desde 1932, ano do reconhecimento do voto feminino no Brasil, até hoje, as 212 parlamentares não ocupariam a metade das cadeiras de um congresso. Somando as suas reeleições, teriam obtido 400 cadeiras em 83 anos do direito de eleger e ser eleita (NEGRÃO e RODRIGUES, 2016).

No interior dos partidos políticos, a realidade não é diferente. De acordo com pesquisa realizada pela ONU Mulheres e o Cepia (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação)

(CEPIA, 2011) apenas 16% dos cargos das instâncias decisórias dos partidos políticos eram ocupados por mulheres.

Mesmo a eleição da primeira presidenta do Brasil, em 2011, não significou um avanço mais sólido na representação feminina, tendo em vista que não conseguiu concluir seu segundo mandato e sofreu processo de impedimento² claramente misógino que a tirou do cargo no ano de 2016. Até hoje, nunca uma mulher ocupou o cargo de Vice-Presidente.

Todos esses dados são reveladores de que o lugar onde a mulher tem mais dificuldade de acesso é o espaço político institucional, que se constitui, nos estados modernos, como o espaço da excelência das decisões públicas no que se refere à constituição das políticas públicas³, da legislação e da utilização dos recursos públicos. Trata-se ainda de um nicho de dominação masculino, com rituais próprios e estruturas que excluem as mulheres. A questão que se revela busca responder porque

as mulheres, que conquistaram a igualdade civil, a instrução, a condição de assalariadas, certas formas da criação, o esporte de alto nível, etc, tem tanta dificuldade de chegar aos comandos da cidade, tanto econômicos quanto políticos? (PERROT, 1998, p. 12).

A análise de Perrot (1998) remete a uma reflexão histórica de como esses espaços sempre se constituíram, ao longo dos séculos, como espaços de dominação masculina, cabendo às mulheres apenas um papel secundário, ou quando muito, como salvadora da pátria nos casos de crise política-institucional.

O acesso das mulheres ao poder político sempre e em toda parte foi difícil. A cidade grega, primeiro modelo da democracia, excluía-as radicalmente. No mundo contemporâneo, a parte das mulheres nas instâncias representativas está longe de ser igual em todos os países. Elas chegam com frequência ao poder executivo como substitutas, prosseguindo uma tradição familiar (é o caso da Índia e do Paquistão) ou em caso de crise, que ativa o mito da mulher salvadora. (PERROT, 1998, p. 128).

A supremacia da representação masculina nos espaços político-institucionais remete a um dos aspectos centrais da desigualdade de gênero, construída culturalmente e que historicamente reservou à mulher o espaço privado e ao homem o espaço público e que se

² Dilma Vana Rousseff, reeleita Presidenta da República Federativa do Brasil para o mandato 2014-2018 sofreu um processo de *impeachment*, aberto a partir de pedido protocolado junto à Câmara dos Deputados por Miguel Reale Júnior, Janafina Conceição Paschoal e Hélio Bicudo, em 02 de dezembro de 2015, e teve como objeto principal denúncia de ilegalidade cometida na edição de decretos relativos a créditos suplementares. Em 17 de abril de 2016, a Câmara dos Deputados realizou a votação pela admissibilidade do processo de *impeachment*, sendo que 367 deputados votaram a favor. Na sequência, o pedido seguiu para o Senado e em 12 de maio, 55 senadores aprovaram a abertura do processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff. No dia 31 de agosto de 2016 houve a votação final do processo que destituiu a Presidenta do cargo, mas não retirou seus direitos políticos.

³ Muito fala-se sobre políticas públicas, de forma que é importante estabelecer um conceito que expresse seu sentido. De acordo com Costa e Reis (2009) pode-se compreender como “o conjunto de ações governamentais, no sentido de atender as demandas e os interesses dos cidadãos. De outra parte, tem-se que as políticas públicas, enquanto resultado das demandas sociais, podem ser definidas como as respostas do sistema político a essas demandas” (COSTA e REIS, 2009, p. 173).

constitui como um reflexo do contrato sexual implícito ao contrato civil que fundou o estado moderno.

A história do contrato sexual também trata da gênese do direito político enquanto *direito patriarcal* ou instância do sexual – o poder que os homens exercem sobre as mulheres [...]. A nova sociedade civil criada através do contrato original é uma ordem social patriarcal [...] A dominação dos homens sobre as mulheres e o direito masculino de acesso sexual regular a elas estão em questão na formulação do pacto original. O contrato social é uma história da liberdade; o contrato sexual é uma história da sujeição. O contrato original cria ambas, a liberdade e a dominação. (PATEMAN, 1993, p. 16).

A reserva do patriarcal deste *locus* do espaço público⁴, arena das definições políticas mais importantes no destino de um país, se assenta numa divisão de gênero, de classe e de raça acentuadas, mas cuja emergência das mulheres como atrizes políticas busca denunciar e romper.

a emergência da mulher como sujeito político reflete o reconhecimento das desigualdades sociais, frequentemente reforçadas por determinações de sexo e classe em sociedades dependentes e estratificadas, como a brasileira ou as de outras partes da América Latina (PRÁ, 2016, p. 1).

A Democracia enquanto regime político pressupõe a participação do cidadão, o direito de votar e ser votado em igualdade de condições. Ou seja, o direito a uma cidadania política que permita a cada cidadão e cidadã as condições de eleger seus representantes e disputar, em condições reais, a condição de ser representante de seus eleitores. Em outras palavras, significa ter direito à palavra, o direito de expressar as demandas do grupo social que representa. A ausência das mulheres nos canais de representação, instituídos pela Democracia, leva a questionar o reconhecimento de sua cidadania política. A democracia

pressupõe a possibilidade de que cada cidadão participe como indivíduo da definição das regras da vida em comum. Ser cidadão não significa simplesmente tornar-se membro de uma comunidade política instituída de uma vez por todas, ou integrar-se a uma divisão social estabelecida a sua revelia. Significa ter direito de palavra na definição da comunidade política, participar da elaboração e da transformação de suas regras. Na democracia, os cidadãos não obedecem aos homens. Obedecem às leis de cuja elaboração participaram. O princípio fundador da democracia é uma lei geral para todos, conhecida de todos e elaborada por todos. Os cidadãos, portanto, não obedecem a alguma autoridade que lhes seja anterior ou exterior. Eles próprios é que, por sua ação livre, recíproca e intencional são criadores da autoridade legítima. (VARIKAS, 1998, p. 353-354).

Entretanto, a construção dos regimes democráticos se caracterizou pela exclusão dos grupos minoritários, entre eles as mulheres. Primeiro foram excluídas de direito ao não ter sido estendido a elas o sufrágio, depois pela monopolização dos espaços do poder político estatal pelos homens. Logo, evidencia-se uma limitação na própria democracia, porque ao existirem “os obstáculos que impedem uma categoria majoritária de cidadãos de terem acesso

⁴ A esfera pública pode ser compreendida como o “espaço onde as pessoas relacionam-se como iguais, independente de sua riqueza, idade, religião e posição política. (PINTO, 2004, p. 44)

às instâncias de política surgem como indícios evidentes do caráter não democrático de nossos sistemas políticos”. (VARIKAS, 1998, p. 353-354).

O princípio democrático da participação do cidadão, com direito a voz e manifestação de suas demandas nunca foi realizada plenamente pelas mulheres, enquanto grupo minoritário, no entanto, sempre foram submetidas às decisões tomadas em nome de uma maioria.

Esta exigência democrática nunca foi realizada pela democracia histórica. As mulheres não participaram da elaboração da lei, à qual se viram, no entanto submetidas. Foram excluídas deste processo em nome de sua situação de subordinação na família, uma situação definida sem seu consentimento. A separação sexuada entre privado e público e a divisão hierárquica do trabalho e do poder que ela institucionalizava entre os sexos mantiveram as mulheres submissas, durante séculos, ao duplo poder do Estado e do chefe da família. (VARIKAS, 1998, p. 354-355)

Não ter acesso aos espaços de poder político causa prejuízo ao exercício da cidadania das mulheres, reconhecida como pessoa portadora de direitos e deveres no âmbito do Estado, tanto pela ausência física, como pelo vácuo que encontram suas demandas e sua opinião sobre as decisões públicas.

O processo democrático tal como se apresenta nas democracias modernas se assenta numa concepção da cidadania abstrata e como tal, atribuída a todos em condição de igualdade, independente de sua vida privada, do sexo, da classe social ou raça e exercida, primordialmente na esfera pública. Ou seja, não considera as desigualdades materiais que operam contra as minorias.

Entretanto, ao se tratar do acesso ao espaço político (compreendido como espaço público) é mister considerar que homens e mulheres não estão na mesma posição de igualdade quanto ao exercício de sua cidadania política, logo, a cidadania abstrata sob a qual se assenta a democracia moderna não consegue se efetivar plenamente.

A sub-representação política das mulheres demonstra que ao adotar a cidadania abstrata, que trata universalmente os indivíduos como iguais e desconsidera as desigualdades substanciais existentes entre homens e mulheres, promove sua exclusão política e perpetua uma assimetria de poder.

A teoria democrática e as práticas políticas tradicionais sempre assumiram a existência de uma cidadania abstrata, sem corpo, sem classe, sem etnia e sem gênero. A longa história de debate e ações para construir uma sociedade democrática tem transcorrido por séculos sem levar em consideração as mulheres e outros grupos subordinados. (SAGOT, 2009, p. 49).

Nesse mesmo sentido, é o entendimento de Matos a qual afirma que “algumas das concepções políticas tradicionais que nortearam as democracias ocidentais definiram espaços e conquistaram direitos de modo assimétrico para homens e mulheres, instaurando e perpetuando profundas desigualdades políticas” (MATOS, 2011, p. 315), o que redundará em um grande

desafio para a democracia e se constitui em “um elemento comprometedor de nosso atual estágio de consolidação do processo democrático e também de nosso projeto de desenvolvimento” (MATOS, 2011, p. 129-130). Ou seja, a cidadania abstrata, ao não considerar as desigualdades entre homens e mulheres, mantém e reforça um processo de alijamento feminino dos espaços de representação e de decisão o que resulta em um déficit democrático. A exceção a essa afirmação seria apenas a consideração do direito formal ao voto e de ser votado, inserido num sistema político representativo para a ocupação dos espaços políticos. Entretanto, esta perspectiva de democracia não encontra eco na luta feminista, visto que não promove a igualdade de gênero, um dos aspectos necessários para o desenvolvimento justo de um país.

Desde seu início como movimento social, na Europa do século XVIII, o feminismo tem tratado de estabelecer essa conexão e de introduzi-la nas novas discussões sobre a democracia, que se iniciam com o Iluminismo, ao propor que uma verdadeira igualdade entre mulheres e homens só pode ser alcançada se forem reconhecidas as diferenças de gênero e seu impacto na participação política e na representatividade democrática de cada um dos sexos. (SAGOT, 2009, p. 49)

Diversas autoras apontam que uma sociedade verdadeiramente democrática só pode ocorrer se as mulheres assumirem a condição de participação ativa na vida política e por isso, vozes de muitas feministas somam-se a outros teóricos em uma série de críticas ao modelo de democracia liberal representativa. “Autoras como Carole Pateman, Anne Phillips, Susan Moller Okin e outras têm argumentado que o sistema da democracia formal nega à maioria a possibilidade de participar na tomada de decisões” (SAGOT, 2009, p. 50).

Essa negação de participação às mulheres no sistema de democracia representativa se agudiza nos processos eleitorais, quando se somam a desigualdade de gênero e as construções simbólicas dos papéis de homens e mulheres às regras dos processos eleitorais que privilegiam os homens, seja por meio de diferenças de apoio financeiro às candidaturas masculinas e femininas, exposição em mídia, e as demais regras do sistema eleitoral que dificultam o acesso das mulheres aos cargos de representação institucional.

O nosso processo eleitoral se assenta no sistema de representação de ideias, ou seja, o/a candidato/a é o representante das ideias de uma comunidade, das suas demandas. Entretanto, esse modelo de representação não se mostrou suficiente para abarcar a diversidade das minorias, que frequentemente não são ouvidas e muito menos representadas nos espaços de decisão que gera uma nova desigualdade: a política. Ou seja,

se os grupos não representados encontram-se excluídos da representação ou estão sub-representados, temos aí a injustiça da desigualdade política que tende a reproduzir a desigualdade social. Este é o caso das mulheres, para pensar apenas neste segmento (AVELAR, 2014, p. 296).

Nesse sentido, Phillips propõe uma nova discussão na perspectiva de superar a política de ideias que fundamenta o estado liberal, considerando que o mesmo está sendo desafiado pela política de presença por grupos que se sentem completamente excluídos da política.

Muitos dos argumentos correntes a despeito da democracia giram em torno do que podemos chamar de demandas de presença política: demandas pela representação igual de mulheres e homens; demandas por uma proporção mais parelha entre diferentes grupos étnicos que compõem cada sociedade; demandas pela inclusão política de grupos que começam a se reconhecer como marginalizados, silenciados ou excluídos. Neste importante enquadramento dos problemas da igualdade política, a separação entre *quem* e *o quê* é representado, bem como a subordinação do primeiro ao segundo, está em plena discussão. A política de ideias (sic) está sendo desafiada por uma política alternativa, de presença. (PHILLIPS, 2001, p.272).

Por outro lado, a autora aponta para uma limitação da política de presença, ao indagar que apenas a presença sem uma devida representação de ideias que fundamentam a luta pela cidadania política das mulheres com vistas a uma representação de paridade não é suficiente. Não basta ser mulher, é preciso que dialogue com as perspectivas de equidade de gênero e de construção de políticas públicas de transformação social com perspectiva de gênero. Neste sentido,

embora a política de ideias seja um veículo inadequado para tratar da exclusão política, há pouco que se possa ganhar simplesmente pendendo para uma política de presença. Tomadas isoladamente, as fraquezas de uma são tão dramáticas quanto as falhas da outra. A maior parte dos problemas, de fato, surge quando as duas são colocadas como opostos mutuamente excludentes: quando ideias são tratadas como totalmente separadas das pessoas que as conduzem; ou quando a atenção é centrada nas pessoas, sem que se considerem suas políticas e ideias. (PHILLIPS, 2001, p. 289)

Considerando as contribuições de Phillips, é necessário avançar para uma representação de presença, aliada a uma concepção de gênero que atue no sentido de eliminar as desigualdades ainda existentes entre homens e mulheres, especialmente, se tratando na distribuição e ocupação dos espaços de poder.

Na perspectiva da superação desta desigualdade, os movimentos reivindicatórios das mulheres, no Brasil e no mundo, lutam pela paridade da representação política como medida de consolidação da democracia, mediante o rompimento do padrão masculino ainda persistente, como um *continuum* das conquistas já consolidadas.

Prá (2013) vai apontar as fases da luta das mulheres pelo reconhecimento de sua cidadania política. A primeira consistiu na luta pelo direito ao voto, que durou do fim do século XIX até os anos 1960 e gerou o primeiro ingresso de mulheres nas estruturas políticas. Uma vez difundido o voto feminino, a agenda de gênero avançou para uma segunda fase: busca por igualdade de oportunidades na competição eleitoral – luta por cotas de gênero para candidaturas legislativas. Essa etapa pode ser dividida em duas grandes “ondas”: a europeia, nos anos 1970, e a latino-americana, nos 1990. A terceira etapa é a luta pela paridade.

A representação paritária, conforme define Prá (2013, p.29), é “a igualdade de acesso das mulheres e a sua inserção em cargos públicos e de representação política (igualdade de resultados)” a qual difere das cotas que “se limitam a igualar as condições de ingresso em instâncias parlamentares (igualdade de oportunidades)” (PRÁ, 2013, p.29). Ainda, segundo a autora, a adoção da paridade “exige uma mudança significativa no âmbito das políticas públicas, vez que as ações afirmativas ou compensatórias - que regem as cotas -, deverão ser substituídas por políticas redistributivas” (PRÁ, 2013, p.29).

A persistência do padrão masculino como símbolo do poder e os déficits da cidadania política feminina impõe, portanto, uma nova agenda para a luta feminista, já consubstanciada na Plataforma de Ação Mundial da Conferência de Pequim,

A participação equitativa da mulher na vida política desempenha um papel essencial no processo geral de avanço das mulheres. A participação das mulheres em condições de igualdade na tomada de decisões constitui não só uma exigência básica de justiça ou de democracia, mas pode ser também considerada uma condição necessária para que os interesses das mulheres sejam levados em conta. Sem a participação ativa das mulheres e a incorporação do ponto de vista próprio das mulheres em todos os níveis de tomada de decisões não se poderá alcançar os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz (ONU MULHERES, 1995, p.215).

Nessa perspectiva, surge a nova demanda pela participação paritária das mulheres, decidindo em igualdade de condições e de representação. É o processo de empoderamento político das mulheres, ou seja, o direito de participar em igualdade de condições com os homens dos espaços institucionais de tomada de decisão. Nesse sentido,

Parece-nos urgente estabelecermos a compreensão mais ampliada de que representação política é nas democracias liberais contemporâneas um direito, mas ainda não é de fato um instrumento efetivo de inclusão política e de promoção da justiça social. Ao menos não o é ainda para grupos historicamente subalternizados e que se encontram totalmente distantes de nossas instituições representativas. Entendida como um aspecto fundamental para a erradicação das injustiças que afetam as sociedades ao redor do mundo, os novos conceitos e práticas da representação, atualmente, vêm facilitando em muitas partes do planeta a ampliação da participação dessas minorias nos governos, não só por si mesmas, mas aliadas à presença estratégica da sociedade civil no âmbito de outros espaços democráticos (conselhos, fóruns, conferências etc.), assegurando-se, assim, de um modo mais eficiente, a possibilidade da inclusão de demandas históricas de distintos grupos subalternos na agenda pública de debates (MATOS, 2011, p. 114)

É certo que parece haver um consenso entre agências internacionais governamentais e pesquisadoras das ciências sociais e políticas que o aprofundamento da democracia passa pela inclusão das mulheres nos espaços políticos institucionais, como forma de promover a inclusão das demandas históricas de um grupo politicamente excluído.

A participação em igualdade de condições entre homens e mulheres permitirá a incorporação da perspectiva social da mulher nas definições das regras que devem valer para todos.

2.2 A relevância simbólica e concreta da representação política das mulheres nos espaços legislativos

O fortalecimento da democracia passa, necessariamente, pela incorporação de grupos ainda não incorporados no âmbito dos espaços de poder estatais, de forma a ampliar e promover maior representatividade dos mais diversos pontos de vista e reivindicações de direitos, frutos de lutas e vivências específicas. Esse processo de aprofundamento da democracia, não se dará por “[...] bondade e pela vontade espontânea de governos, mas pela articulação desses próprios grupos”. (PINTO, 2004. p. 104).

Ou seja, por meio do tensionamento da sociedade civil organizada, especialmente com foco nos grupos minoritários, para a incidência sobre os canais de representação e a exigência de participação neles. São os movimentos sociais que trazem para o espaço público um contingente de pessoas que nunca antes haviam se manifestado publicamente e que constituem novos interesses e se configuram como novos sujeitos políticos, como é o caso das mulheres. Essas novas organizações e mobilizações

tornam-se muitas vezes importantes canais de pressão frente ao Estado e, muitas vezes, tornam-se locais de tomada de decisões importantes de políticas públicas. Em segundo lugar, a existência de espaços *outsider* provoca a reconfiguração, de alguma forma, da própria representação. Esta reconfiguração não é um movimento automático, nem assegurado, entretanto a tensão provocada pela presença dos novos sujeitos é fundamental para o alargamento da democracia nos espaços de representação. Trata-se aqui de pensar a incorporação de novas demandas, novos interesses e novos sujeitos no discurso daqueles que pretendem ser representantes. (PINTO, 2001, p. 104)

Se estabelece a partir dessa nova configuração de participação política na sociedade, uma crise da representação porque os grupos minoritários não se reconhecem nesses espaços. Logo, há um tensionamento entre participação e representação, porque as mulheres não se veem representadas o que gera uma crise de legitimidade destes canais de representação política. Não se trata de participação por meio do voto, mas sim do distanciamento de identidade entre quem vota e é votado.

Há uma crise de representação? [...] O que nós temos no Brasil, de 30 para cá, é que cada vez mais aumenta o número das pessoas incluídas no processo eleitoral. Cada vez mais aumenta o número das pessoas incluídas no processo eleitoral. Cada vez mais, há uma distância entre quem vota e quem é eleito. [...] Portanto, por este lado, há uma crise? Não. O que há é um aumento extraordinário do número de eleitores e a manutenção das mesmas pessoas sendo eleitas (PINTO, 2004. p. 29)

Uma das perspectivas para enfrentar a crise da representação é a participação das mulheres em igualdade de condições, como pressuposto do fortalecimento democrático, na medida em que são portadoras de “perspectiva social” única, fruto de suas experiências (Rangel, 2014) e apresentam demandas e visões de mundo diferentes dos homens.

Reforça-se a ideia de que grupos minoritários precisam ser fisicamente representados para que sejam consideradas no processo de deliberação suas perspectivas identitárias. Aprofundando o ponto, Lucía Avelar aponta que a presença das mulheres na política formal e nos centros de decisão é importante porque permite que as demandas realizadas pela sociedade se transformem em políticas públicas. Sem mandatos ou influência sobre os poderes públicos, a construção da igualdade é lenta e difícil. Vale lembrar que, para que ela ocorra, as mulheres portadoras de mandatos precisam se identificar com o feminismo e dialogar com o movimento. Do contrário, tal construção também não ocorrerá. (RANGEL, 2014, p.19)

Essa compreensão é reforçada por Avelar (2011) que argumenta que para além de um maior e mais significativo número de mulheres eleitas, é necessário que ocorra uma abertura às demandas de interesses das mulheres organizadas, com vistas a transformar os padrões da desigualdade de gênero, sempre levando em consideração as diferenças de classe, etnia e de raça. Segundo ela, “as mulheres têm de relacionar suas necessidades concretas com o ativismo, como qualquer outro grupo socialmente marginalizado que necessita da arena pública para exercer influência política e atingir os seus fins” (AVELAR, 2001, p. 23).

A ausência de mulheres nos espaços de decisão dificulta a implementação de políticas que busquem reverter o quadro de discriminação de gênero. Por isso, a luta pelo empoderamento das mulheres na política por meio da “política de presença”, ou seja, de estar fisicamente representada nestes espaços, é tão importante como mecanismo democrático de influenciar de forma determinante nas formulações das políticas públicas com vistas à construção da igualdade de gênero.

A mera ausência das mulheres nos espaços de decisão significa menor poder de influência na deliberação das políticas e na destinação de recursos públicos, na medida em que nesses espaços onde ocorrem os conflitos de interesse que interferem no processo decisório, o fato de que as mulheres não estão presentes já coloca seus interesses em grande desvantagem, cuja consequência é maior demora em consolidar políticas de promoção de igualdade de gênero.

Por que é importante a presença na política formal e nos centros de decisão? Para que as demandas formuladas na sociedade materializem-se em políticas, é essencial ter poder político. Sem mandatos, sem influência nos programas partidários, sem influência nas burocracias públicas e nos ministérios, é muito lenta, se não impossível, a construção da igualdade (AVELAR, 2007, p. 112).

Portanto, a ausência das mulheres da arena política compromete e fragiliza as próprias instituições, bem como o desenvolvimento do estado como um todo. Descuidar da questão de gênero implica em profundas desigualdades sociais. O espaço do poder político precisa das contribuições fundamentais das mulheres organizadas.

Assim, temos o argumento para a defesa da existência de mais mulheres no trabalho político, amplamente utilizado na literatura especializada, que é o da utilidade da presença feminina na política para “melhorar os padrões e o comportamento político e parlamentar” e até mesmo criar estruturas parlamentares/políticas que sejam mais atentas às questões de gênero (SAWER, 2002). (MATOS, 2011, p. 135-136)

Aumentar a participação das mulheres nos parlamentos importa em dar maior visibilidade para as pautas dos movimentos de mulheres e movimentos feministas, tirando da invisibilidade demandas e lutas esquecidas pela hegemonia masculina. Nesse sentido, a representação feminina “abre uma janela de oportunidade mais significativa para que as mulheres e as suas demandas sociais, políticas que são históricas, possam ter mais visibilidade, já que o legislativo é uma importante arena do poder político no Brasil” (PINHEIRO, 2017, sem página)

Como exemplo de que a atuação política das mulheres nos espaços de representação tira da invisibilidade determinados temas e demandas das mulheres. Matos apresenta estudo realizado na Noruega, ante a incipiência dos estudos brasileiros sobre a influência das mulheres nas pautas políticas.

Na Noruega, por exemplo, uma das razões mais citadas para o envolvimento de mulheres na política local refere-se às questões da infância, especialmente à carência de espaços para o atendimento à criança pequena. Um estudo norueguês recente, que examinou dados desde 1975, mostra que o número de crianças que recebiam benefícios aumentou durante o primeiro ano em que mulheres constituíram cerca de 30% dos membros de conselhos locais. A constatação mais significativa desse estudo é que a atuação das mulheres em governos locais tem impacto político mais significativo no início de suas carreiras, porque trazem para a agenda política dos parlamentos um conjunto de novas preocupações, tradicionalmente pouco ou nada tratadas. (MATOS, 2011, p.131-132)

A autora ainda aponta que as mulheres possuem mais habilidade para tratar das questões orçamentárias e utilizar os recursos com mais cuidado e eficácia (MATOS, 2011), embora alerte para a fragilidade dos estudos realizados nesse sentido.

Em consonância com esses argumentos, o Guia Estratégico Empoderamento Político das Mulheres: marco para a Ação Estratégica 2014-2016 da ONU Mulheres (2016), apresenta três razões que fundamentam a importância das mulheres participarem e deliberarem na tomada de decisões de seus países e comunidades. O primeiro deles refere-se diretamente à necessidade da representação paritária, tendo em vista que a democracia deve representar todos os grupos da sociedade.

En primer lugar, se alude al argumento de la democracia representativa; incluso de legitimidad democrática. En efecto, la democracia debe representar a todos los grupos de la sociedad y las mujeres constituyen la mitad de la población, en términos generales. Es de justicia que las mujeres estén representadas de forma paritaria en los espacios de decisión política, en todos los poderes del Estado, así como en los partidos políticos y organizaciones sociales, y ello en todos los niveles, estatal, subnacional y local. Por supuesto, la legitimidad del sistema no sólo deriva de la presencia física de las mujeres en esos espacios, sino de las oportunidades efectivas

que tengan las mujeres electas para representar los intereses de millones de mujeres. (ONU MULHERES, 2014, p. 29).⁵

O segundo argumento assenta-se na participação paritária das mulheres que (como eleitoras, candidatas e como representantes eleitas) conduz a maiores perspectivas de desenvolvimento e de democracia efetiva, visto que as mulheres carregam consigo novas ideias e formas de atuação diferentes (resultantes de processos de formação e vivências diferenciadas construídas culturalmente entre homens e mulheres) de forma que sua participação poderia impactar em mudanças nos marcos em que se baseiam as decisões e que contribuem para perpetuar a discriminação e a desigualdade de gênero (ONU MULHERES, 2014).

Matos reforça esse argumento, na medida em que a atuação das mulheres na política introduz elementos de mudança na qualidade do exercício da política, cujo ganho está justamente na pluralidade que permite a incorporação de novas visões e perspectivas.

O argumento maior a ser destacado é, justamente, aquele que insiste na possível mudança que pode ser operada no campo político com maior presença e contribuição mais efetiva das mulheres. Recusando a argumentação a favor de um tipo de moralidade distinta entre homens e mulheres, há feministas que insistem que as mulheres, numa sociedade patriarcal e marcada pela dominação masculina, possuem, a partir de sua perspectiva (YOUNG, 2000) e visão de mundo, interesses e propostas diferentes dos homens e que necessitam ser verbalizados e defendidos em um regime efetivamente democrático. Democracia implica pluralidade. Assim, pluralizar o sexo e o gênero do trabalho político é necessário para que outras visões de mundo, outros interesses e outras perspectivas venham a ser, democraticamente, escutadas e, finalmente, atendidas. (MATOS, 2011, p. 135).

Fica o alerta entretanto, que incorporar uma nova visão política a partir do aumento da participação das mulheres não pode significar que sobre seus ombros recaia a expectativa da mudança do padrão da moralidade pública, a qual é uma responsabilidade de todos os agentes políticos, independente do gênero. As mulheres incorporam novas visões, mudanças de concepção do exercício político, mas não podem ser responsabilizadas unicamente pelo exercício isento de desvios de conduta.

Outra observação realmente necessária e significativa a ser feita é a de que uma alteração nos padrões de comportamento na política não pode, mais uma vez, ser uma atribuição exclusiva das mulheres e mesmo das mulheres políticas. Essa é uma discussão e um tipo esperado de mudança a serem operados pelos atores políticos em geral, independentemente de seus sexos ou gêneros, e na medida em que as mulheres estiverem presentes, de fato, em todos os foros decisórios da política, as áreas monopolizadas pelos homens poderão ter, certamente, outro destino, um destino diferente. Mas isso não irá ocorrer por conta de uma moralidade diferenciada das mulheres, e sim pelo fato de as mulheres terem perspectivas e visões de mundo que

⁵ Em primeiro lugar, se alude ao argumento da democracia representativa; inclusive de legitimidade democrática. Em efeito, a democracia deve representar todos os grupos da sociedade e as mulheres constituem a metade da população, em termos gerais. É justo que as mulheres estejam representadas de forma paritária nos espaços de decisão política em todos os poderes do Estado, assim como nos partidos políticos e organizações sociais, em todos os níveis, nacional, regional e local. Por suposto, a legitimidade do sistema não deriva somente da presença física das mulheres nesses espaços, senão das oportunidades efetivas que tenham as mulheres eleitas para representar os interesses de milhões de mulheres. (tradução livre).

foram construídas, social, histórica e politicamente de modo, em alguns casos, quase antagônico às do mundo masculino. (MATOS, 2011, p. 134)

Da mesma forma que o argumento das mulheres na política se deve a necessidade de pluralidade para o fortalecimento da Democracia e a incorporação da pluralidade de visões de mundo e a incorporação de demandas de grupos minoritários até então invisibilizados, esse mesmo argumento não pode servir para restringir a participação para determinados grupos de mulheres, sob a alegação de não serem verdadeiramente representantes da luta pelo reconhecimento de seus direitos. Assim, como ocorre entre os homens, entre as mulheres também há diferenças de trajetórias públicas e posicionamentos ideológicos e a pluralidade implicará em aceitar a diversidade entre elas.

[...] só que quando pensamos em defender o aumento do número de mulheres no Congresso Nacional, não podemos pensar só nas feministas ou nas mulheres dos partidos que simpatizamos. Esta grandeza os movimentos têm que ter. Os homens podem ser honestos, desonestos, de esquerda, de direita, bem intencionados e mal intencionados. As mulheres e os negros têm que ser bem intencionados, do lado político partidário que a gente quer, absolutamente honestos, senão parece uma injustiça entrarem na política. (PINTO, 2004. p. 60).

O terceiro argumento apontado pelo Guia Estratégico de Empoderamento da ONU sobre a importância das mulheres ocuparem espaços de tomada de decisões é o efeito multiplicador para empoderar outras mulheres, em todas as esferas da vida (ONU MULHERES, 2014). Matos (2011) vai contribuir nesse sentido demonstrando a alteração simbólica produzida a partir do aumento da representação política das mulheres.

Outro argumento, para nós mais significativo e importante, tem a ver com a questão das mudanças simbólicas e culturais e se apoia no fato de que: 1) com maiores porcentagens de representação feminina o respeito e reconhecimento pelas mulheres também aumentaria; 2) a instituição política teria mais e maior legitimidade perante os representantes das comunidades (ou seja, essa seria também uma forma de prevenir dinâmicas frequentes de exclusão de grupos minoritários); e, finalmente, 3) a identidade feminina não precisaria estar somente ligada à esfera privada/doméstica como espaço de atuação legítima, mas poderia se articular no espaço público e político de forma substantiva e não periférica (SAWER, 2002, p. 6-7) (MATOS, 2011, p. 136).

A participação das mulheres carrega outras influências positivas, como maior inserção na definição de políticas sociais e a perspectiva de superação de referência simbólica do poder político atribuído ao universo masculino.

Ao mesmo tempo em que há convergência da importância e os reflexos positivos da participação política das mulheres nos espaços político-institucionais, há um alerta para que nesses espaços não sejam reproduzidas as construções sociais de gênero, recolocando as mulheres em espaços políticos que mais se aproximam das características femininas construídas historicamente.

Ou seja, as mulheres políticas também têm que enfrentar o gigantesco desafio de desconstruir os lugares socialmente legitimados para seu trabalho como mulheres políticas, se deslocando de uma atuação pautada exclusivamente em questões específicas dos grupos vulneráveis. Elas também necessitam demonstrar capacidade de agir politicamente em âmbitos diversos, rompendo com os papéis de gênero

tradicionalmente rígidos que se reatualizam nos espaços do trabalho político. (MATOS, 2011, p. 133)

A presença das mulheres no espaço político-institucional enfrenta, portanto, um outro desafio que é a desconstrução de gênero também nos espaços de poder estatal, seja no legislativo ou no executivo. Quando acessam o poder, em geral, são vinculadas a temas que remetam ao papel social feminino, construído historicamente, como a assistência social, a educação, a infância e juventude. A atuação política exige um esforço adicional para ocupar outros espaços, redutos tradicionalmente masculinos.

Pelos argumentos expostos, não há que se olvidar do ganho democrático com a incorporação das mulheres nos espaços político-institucionais, porque, para além de se configurar numa justiça numérica, exerce influências positivas que as sociedades modernas não podem prescindir.

Portanto, o aumento da representação política das mulheres nos espaços de decisão e poder configura medida de fortalecimento da democracia. Então, o que as impede de ocupar esse lugar? Na sequência, far-se-á uma análise dos fatores sociais, culturais, econômicos e jurídicos que dificultam o acesso das mulheres aos espaços de representação.

2.3 Por que as mulheres se candidatam e não se elegem? Uma análise dos fatores políticos e jurídicos que dificultam o acesso das mulheres à política representativa institucional.

O exercício dos direitos políticos das mulheres pressupõe o direito ao voto e para além dele, a necessária participação nos espaços de representação como pressuposto para o fortalecimento da democracia. Há mais de 80 anos, as mulheres brasileiras conquistaram o direito ao sufrágio universal, mas nunca ultrapassaram a média de 10% da representação político-institucional nacional. O que as impede? Que fatores se apresentam como inibidores estruturais da participação das mulheres na política institucional?

Diversos estudos da ciência política e das teorias feministas (PINTO, 2009; PRÁ, 2016; AVELAR, 2001; MATOS, 2011) apontam que a representação das mulheres nas carreiras políticas institucionalizadas esbarra em diversos fatores e barreiras, os quais não podem ser apontados isoladamente como capazes de justificar a representação desproporcional entre homens e mulheres. Ou seja, a baixa representatividade das mulheres é resultado de uma complexidade de fatores e estão “ligadas às estruturas familiares, à vida pessoal, aos sistemas econômicos, às estruturas do Estado, aos tipos de regimes políticos e ao grau de tradicionalismo e de religiosidade dos respectivos países” (AVELAR, 2001, p. 151).

a invisibilidade das mulheres na política deve ser entendida a partir de uma perspectiva multicausal, na medida em que processos de socialização e de constrangimentos culturais caminham lado a lado com os processos e constrangimentos político-institucionais (sistemas eleitorais, conformação dos partidos políticos, legislação etc.) (LUCHMANN; ALMEIDA. 2010, p. 88).

No esteio desta discussão, ganha centralidade a construção dos papéis sexuais de gênero e que, somados a outros, constitui-se em uma barreira para a ampliação das mulheres nos espaços de decisão e poder.

“[...] a construção social dos papéis feminino e masculino, resultando na divisão sexual do trabalho e, por consequência, na delimitação do espaço privado, doméstico, como o espaço feminino. Neste sentido, sendo a política uma atividade pública, e sendo o espaço público o espaço masculino, difundiu-se a ideia de que ela é uma atividade essencialmente masculina.” (MORIÈRE, 2014, p. 353-354).

Esse entendimento é reforçado por diversos autores que destacam a construção social de gênero e a divisão sexual do trabalho como barreira central no acesso ao mundo da política institucional. Logo, as “análises expõem uma conexão relevante entre as funções desempenhadas por mulheres e homens na esfera privada e na esfera pública, com impacto sobre suas trajetórias profissionais e, mais especificamente, sobre a construção das carreiras políticas”. (MIGUEL e BIROLI, 2010, p. 656).

Ou seja, a socialização diferencial de valores, e o processo cultural da construção dos papéis ligados ao sexo determinam a forma como as mulheres e homens se relacionam com o processo político eleitoral:

os valores de uma “cultura feminina” ou de uma “cultura masculina” implicarão escolhas futuras, a partir de um conjunto organizado de referências que acabam sendo incorporadas aos componentes de personalidade dos indivíduos. [...] os valores relacionados ao sistema político transformam-se em preferências que, de algum modo, foram aprendidas e irão se manifestar no interesse, nas atitudes e opiniões políticas. (AVELAR, 2001, p. 152).

Nessa direção, a política é entendida como um lugar para os homens, não sendo “natural” que as mulheres o ocupem. Tanto é que seus rituais, sua forma de funcionamento e a forma como ele se apresenta está intimamente ligado ao papel atribuído aos homens. A simbologia do poder é construída historicamente para os homens, como os responsáveis pelo espaço público.

A entrada das mulheres na política não é normal em nenhum lugar, quer se trate dos partidos, do legislativo ou do executivo. A política é uma profissão para homens, concebida e organizada no masculino. Em seus ritos, em seus horários, em suas formas de sociabilidade, em sua apresentação em si, que molda também a expectativa do público, eventualmente decepcionado por ser representado por uma mulher, porque tem a sensação de ser desvalorizado ou menos bem representado. (BIROLI. 2018. p. 64-65).

Convergem, nesse mesmo sentido, o entendimento de Luchmann e Almeida (2010), que alertam que as diferenças numéricas entre gêneros na representação política institucional não estão ligadas ao desinteresse feminino por política, ou que as mulheres sejam

menos participativas ou que possuam menor grau de conhecimento para se inserir em atividades políticas Estes dados “seriam sintomas dos processos históricos e culturais que, tendo excluído ou restringido a presença das mulheres na vida e nos assuntos públicos, dificultam até os dias correntes sua participação em partidos políticos e suas possibilidades de êxitos na competição eleitoral” (LUCHMANN E ALMEIDA, 2010, p.87).

A restrição, as barreiras, não se refere a um impedimento legal-formal, visto que está assegurado o direito ao sufrágio universal, mas a padrões estruturados pela divisão sexual do trabalho, que resulta numa exclusão de fato dos espaços políticos. Embora a divisão sexual do trabalho venha sofrendo alterações, ainda está muito presente na vida das mulheres e dos homens, especialmente porque sobre elas ainda recai a maior responsabilidade pelo espaço privado.

não se trata de exclusão, propriamente, porque não estamos falando do bloqueio à participação das mulheres por leis nem pelo exercício da autoridade masculina que impeça ou restrinja a circulação delas. [...] mas pelas ações casadas do capitalismo neoliberal – que restringe a responsabilidade pública por tarefas que são alocadas para as mulheres” (BIROLI. 2018. p. 64-65).

A divisão sexual de trabalho influencia negativamente as mulheres em ter à disposição alguns recursos necessários para a disputa de cargos públicos, como dinheiro, tempo e contatos. No Brasil ainda é necessário considerar que há uma sobreposição das dificuldades de acesso a esses recursos a depender da classe e da raça para além do gênero. Um exemplo da clivagem de classe está na relação maternidade, acesso ao trabalho e ampliação da jornada.

Entre as que têm filhos pequenos, de até 6 anos de idade, a participação no mercado de trabalho ampliou-se do início dos anos 1990 aos anos 2000, mas de forma concentrada: nos domicílios pertencentes ao estrato dos 40% mais ricos, aumentou cerca de vinte pontos percentuais entre 1993 e 2009, crescendo menos e até diminuindo entre os estratos mais pobres da população. E foi também entre as mulheres pertencentes aos estratos mais ricos que a jornada semanal de trabalho mais se ampliou. Há duas perspectivas para a interpretação desses dados. Numa delas, é chave considerar os recursos de que as mulheres com maior renda dispõem para o cuidado dos filhos e da casa. Em outra, tem maior peso o trabalho doméstico realizado pelas mais pobres e os problemas que estas enfrentam para atender aos cuidados de sua própria casa e de seus filhos. (BIROLI, 2018, P. 67-68).

Esses três fatores, maternidade, acesso ao trabalho e a renda, além da jornada de trabalho incidem negativamente para que as mulheres disponham dos recursos necessários para a disputa eleitoral, como dinheiro, tempo e contatos.

Efetivamente, como consequência da divisão sexual do trabalho, a mulher continua com maior responsabilidade pela reprodução social, logo “[...] os padrões de responsabilização da mulher pelo cuidado com a casa e família continuam sobrecarregando-a e dificultando a promoção da igualdade laboral entre homens e mulheres” (COSTA e MOURA, 2017, s/p).

De acordo com a Avelar (2001) os ciclos de vida da mulher, especialmente o casamento e a maternidade ampliam as atividades domésticas, demandando mais tempo e energia para as mulheres, ao passo que a paternidade “não significa necessariamente alteração no estilo de vida, razão pela qual os homens podem continuar desempenhando suas tarefas envolventes, como é o caso da política” (AVELAR, 2001, p. 152). Não há como separar a participação política-institucional da divisão sexual de gênero.

As atividades voltadas aos cuidados da vida doméstica registram diferentes responsabilidades e recursos nas relações de gênero, resultantes, como já se apontou, dos processos históricos de socialização que conduziram, de forma dramática, à configuração do monopólio masculino de apropriação do território da política. De fato, a persistente ausência ou sub-representação das mulheres nas posições de poder deve-se, em larga medida, à associação entre o feminino e o espaço doméstico, e entre o masculino e o espaço da grande política – o espaço da competição e da liderança para a alocação autorizativa dos recursos da sociedade (MATOS, 2011, p. 122).

Efetivamente, o ingresso das mulheres no mundo do trabalho trouxe modificações na posição que essas assumem nas famílias, mas não alcançou a divisão do trabalho doméstico: “não houve uma mudança na forma de significar sua posição radical o suficiente, para banir do vocabulário que descreve as relações entre a mulher e o marido/filhos o verbo “ajudar”” (PINTO, 2001, p. 103). Isso significa que a responsabilidade continua a ser feminina.

Não se trata apenas de tempo no cumprimento das tarefas, mas também da responsabilidade sobre elas, uma vez que, mesmo com todas as mudanças, o papel masculino ainda é o de “ajudar” em algo que compete às mulheres. Isso significa que, além de um conjunto de atividades a serem cumpridas, a gestão da unidade doméstica e a atenção às crianças (assim como aos idosos, aos doentes, aos incapacitados) são preocupações permanentes que tolhem o foco quase exclusivo na carreira exigido em ambientes competitivos, como a própria política. De fato, casamento e filhos aparecem como fatores que impactam negativamente o comprometimento das mulheres com suas carreiras profissionais. (MIGUEL e BIROLI, 2010, p. 667).

Essas conclusões estão consubstanciadas em dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que aponta que a jornada total média das mulheres (que considera a soma do trabalho remunerado mais os afazeres domésticos) era de 53,6 horas semanais, enquanto que a dos homens, de 46,1 horas. Ou seja, as mulheres trabalham, em média, 7 horas semanais a mais do que os homens. (IPEA, 2015).

Participar da política exige tempo, quer seja para a realização de contatos, reuniões, trabalho voluntário, quer seja para as atividades próprias institucionais, o que dificulta conciliar política e vida privada. Logo, a dupla jornada se configura como um constrangimento material à participação política das mulheres. Se antes do ingresso no mundo do trabalho, o isolamento das mulheres em casa bloqueava o interesse pela política, após tal inserção no mundo produtivo, a dupla jornada passa a ser um fator desmotivador, em que pese o maior interesse.

No modelo tradicional da família, em que o homem era o único provedor, o insulamento das mulheres no lar bloqueava a formação de redes de mobilização e, ao mesmo tempo, comprometia o surgimento do interesse pelas questões públicas (e, portanto, da ambição política). Pesquisas mostraram, assim, o impacto positivo da variável “trabalhar fora” no interesse das mulheres pela política. Mas o ingresso das mulheres no mercado de trabalho, com a disseminação do modelo familiar de “dois contracheques”, não foi acompanhado pela redistribuição das responsabilidades domésticas. O conhecido fenômeno da “dupla jornada” é, assim, um importante obstáculo à participação política: para as mulheres há uma tensão entre o tempo do ‘agir’ do sujeito político e o da realização das tarefas de manutenção da vida que deve ser cuidada e reproduzida. A falta de tempo funciona como um bloqueio para transitar da esfera do social para a do político. O fenômeno é registrado na militância partidária, no sindicalismo e mesmo em “novos fóruns de participação”, como os orçamentos participativos, nos quais a elevada presença feminina costuma ser louvada. Embora as mulheres possam estar em grande número na base, tendem a ser sub-representadas nas posições de maior destaque, que exigem maior dispêndio de tempo. (MIGUEL e BIROLI, 2010, p. 667).

Outra intersecção analisada relaciona gênero e classe. As mulheres como chefes de família e em condições econômicas precárias e com baixa escolaridade também despontam como fator de exclusão da mulher da política, uma vez que “[...] as dificuldades de conscientização política na população pouco escolarizada são enormes, pela condição de marginalidade socioeconômica e cultural, também o são, ainda mais, entre as mulheres sem escolarização e chefes de família” (AVELAR, 2001, p. 154-155).

Em revés, melhor acesso à educação, renda e ocupação convergem positivamente para o acesso das mulheres a cargos de representação política, porque estabelecem melhores condições para a disputa eleitoral e propicia maior engajamento político, constituindo-se em sujeitos políticos.

Pesquisas em diferentes países atestam a importante correlação entre educação, renda e ocupação, cuja combinação positiva permite maior propensão, interesse, capacidade e disposição à participação política. A educação é apontada como o fator mais importante, na medida em que o cidadão com maior nível de escolaridade teria mais informação e maior capacidade para emitir opinião política; seria mais engajado e sentiria menos constrangimento para falar e participar de grupos e de associações; sentiria maior capacidade de influenciar o governo e mais confiança nos outros e em si próprio (MILBRATH, 1972 apud LUCHMANN e ALMEIDA, 2010, p. 87).

Outros fatores que funcionam como impeditivo da participação das mulheres na política-institucional são o financiamento das campanhas eleitorais e o próprio sistema eleitoral brasileiro.

No processo político eleitoral possuem vantagem os que ocupam posição mais central para ascender politicamente. São pessoas que reúnem melhores condições de escolaridade e condições econômicas e possuem mais redes de relações sociais. As mulheres, em geral, dificilmente se encontram nessas posições em face da divisão sexual do trabalho e da posição na família (Avelar, 2001). “Daí advém um dos mais claros limites da participação política expressa em cargos conquistados em disputas eleitorais: a falta de recursos (capital

político) dos grupos dominados e/ou mais frágeis para disputar com reais oportunidades os cargos eletivos.” (PINTO, 2001, p. 102).

Nesse aspecto, ganha centralidade a análise do financiamento eleitoral e as formas de captação de recursos, uma vez que, muitas vezes, é determinante para o sucesso ou fracasso de uma candidatura. Mais recursos possibilitam às candidaturas maior divulgação junto aos eleitores, diversidade de materiais de propaganda eleitoral, contratação de pessoal de apoio, ou seja, proporciona melhores condições de tornar sua campanha conhecida e de ter êxito nesse propósito. E esse tem sido um ponto central na desigualdade de condições de disputa eleitoral entre homens e mulheres.

Recursos financeiros têm função preponderante no processo eleitoral. Sem eles o candidato não pode adequadamente desempenhar tarefas centrais, tais como montar um comitê, se comunicar com o eleitor, apresentar suas propostas, fazer publicidade e divulgar suas ideias. Há uma alta correlação entre financiamento e sucesso eleitoral no Brasil. Em 2010, para o cargo de deputado federal, essa foi de 0,78 para as mulheres e 0,62 para os homens, enquanto para a posição de deputado estadual correspondeu, respectivamente, a 0,82 e 0,68, indicando que ter dinheiro para gastar em campanha é essencial para ambos, mas é ainda mais importante para as mulheres. Portanto, salvo circunstâncias em que o candidato já é conhecido do eleitor, ou por ter uma carreira política anterior ou por desenvolver algum outro tipo de atividade pública ou privada que o coloque em evidência, as arrecadações financeiras constituem, em grande medida, o elemento definidor de uma campanha bem-sucedida. (SACCHET, T. SPECK, B. 2012. p. 422)

Pesquisas apontam que as mulheres são as que mais encontram dificuldades no financiamento eleitoral e, portanto, disputam em condições desiguais com os homens. De acordo com a pesquisa DataSenado sobre as mulheres na política, em que “41% das entrevistadas apontaram falta de apoio dos partidos como principal motivo que leva uma mulher à não se candidatar para um cargo político”. (SENADO FEDERAL, 2016. p. 20).

Até as eleições de 2016, o financiamento eleitoral brasileiro era do tipo misto e regido por um conjunto de leis ordinárias, como a dos Partidos Políticos (Lei n.º 9.096/95), a Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/97) e demais alterações subsequentes, bem como pelas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

O financiamento público consistia na disponibilização de recursos via Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, denominado Fundo Partidário, constituído por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, e outros recursos financeiros definidos em lei. Conforme definido pela Lei n.º 11.459/2007, os recursos assim seriam destinados: 5% (cinco por cento) destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; e 95% (noventa e cinco por cento) distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Logo, pelas disposições em questão, os maiores beneficiários são os partidos com maior representação na Câmara dos Deputados. O Fundo Partidário pode e é usado para o financiamento de campanhas eleitorais. Com a minirreforma eleitoral, introduzida pela Lei n.º 13.165/2015⁶, passou a ser obrigatória a destinação de 5% dos recursos do Fundo Partidário para a formação política e apoio a candidaturas femininas. (BRASIL, 2015).

Pesquisa do DataSenado aponta que as mulheres são menos financiadas pelos recursos partidários a partir da análise de como as mulheres foram financiadas em cada estado nas eleições de 2014, para os diversos cargos. Ao restringir a análise para o Rio Grande do Sul, verificam-se as seguintes situações sobre o financiamento de candidaturas por meio de recursos partidários: para governador/a, as mulheres receberam 39% dos recursos de fundos partidários e, ao comparar com as candidaturas proporcionais, seja para deputadas estaduais ou federais, foram destinadas às mulheres candidatas 23,6% e 5,7% respectivamente dos recursos dos fundos partidários. (SENADO FEDERAL, 2016).

Como o sistema de financiamento é misto, além dos recursos do Fundo Partidário, são captados recursos privados para o financiamento de campanhas eleitorais. Com a Reforma Eleitoral de 2015, as doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais foram proibidas, ficando restritas às doações de pessoas físicas e a doação do próprio candidato ou candidata, o que se revela em uma luta desigual para homens e mulheres.

Estudos apontam que as mulheres possuem mais dificuldade de captação de recursos privados que os homens, cabendo-lhe como saída o autofinanciamento. Nesse cenário, as mulheres saem em desvantagem com os homens, porque além de serem as menores beneficiárias dos recursos do fundo partidário, dependem mais do financiamento privado.

O acesso aos recursos privados para as campanhas eleitorais depende de uma rede de relacionamentos (capital social), outro quesito que as mulheres se encontram em desvantagem, ou do capital político, ou seja, de ter uma carreira política.

Tanto o capital político como o social do tipo público estão positivamente correlacionados ao financiamento eleitoral. Candidatos com mais acesso a estes recursos terão maior facilidade para arrecadar fundos de campanha. Em termos gerais,

⁶ “Art. 44.

Art. 44

[...]

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

as mulheres carecem tanto de capitais político e social do tipo público, quanto de recursos financeiros pessoais, fazendo com que elas entrem no processo político em desigualdade de condições com os homens. (SACCHET, T. SPECK, B. 2012. p.419)

Por outro lado, as mulheres são mais comedidas ao usarem seus recursos próprios para o financiamento de suas campanhas, o que configura como um fator dificultador para seu sucesso eleitoral visto que, conforme demonstrado, diante do menor acesso aos recursos do Fundo Partidário e menor captação de recursos privados, o autofinanciamento passa a ser um caminho quase que único para alavancar suas candidaturas. Entretanto, vários fatores são apontados quanto ao fato das mulheres gastarem menos em suas candidaturas:

[...] as mulheres que disputam eleições são, em média, mais pobres do que os homens. Conforme destacam alguns estudos, elas tendem a ser mais comedidas no uso de seus recursos para fins pessoais (neste caso, como investimento em suas campanhas), uma vez que possuem uma visão mais coletiva ou familiar do pertencimento e uso de sua renda. Elas podem também duvidar que tenham chances reais de se elegerem, antecipando percalços no decorrer de sua campanha relacionados à arrecadação de recursos ou a fatores políticos e culturais. (SACCHET, T. SPECK, B. 2012)

Logo, a desigualdade de condições entre homens e mulheres se acentua quando se trata do financiamento eleitoral, uma vez que o autofinanciamento passa a ser uma condição e as mulheres dispõem de menos recursos próprios para investir em suas candidaturas. Diante dessa realidade, “para aumentar o número de mulheres eleitas seria, portanto, necessária a construção de condições mais equânimes de disputa eleitoral entre mulheres e homens” (SACCHET, T. SPECK, B. 2012, p. 418).

Em 2017, o parlamento brasileiro aprovou e o presidente sancionou a Lei n.º 13.487 de 06 de outubro de 2017, que alterou as disposições da Lei n. 9.504/1997 para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, cujos recursos serão oriundos de dotação orçamentária da União em valor equivalente ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral em ano eleitoral e 30% de recursos de emendas parlamentares⁷, conforme previsto na Lei n.º 13.473/2017. Essa modificação traz importantes impactos quanto ao financiamento de campanha porque institui um tipo de financiamento público eleitoral e cujos efeitos serão melhor analisados nos capítulos seguintes.

⁷ Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

O outro fator político-jurídico que funciona como barreira para o acesso das mulheres à política institucional reside no sistema eleitoral, seu funcionamento e a atuação dos partidos políticos. O sistema eleitoral é “o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional” (ZILIO, 2010, p. 43). É por meio das regras do sistema eleitoral que se estabelece a forma das candidaturas, o cômputo dos votos e a relação entre os votos dos candidatos, partido ou coligação e o número de cadeiras a serem ocupadas.

Conforme o sistema eleitoral adotado, esse pode atribuir maior responsabilidade individual ao candidato para seu sucesso eleitoral, ou menos responsabilidade individual e mais responsabilidade partidária; pode dar mais ou menos espaços para grupos minoritários, ser mais ou menos representativo. Um sistema eleitoral pode influir na organização política de um país porque é ele que define as regras eleitorais do país.

Os sistemas mais comuns adotados nas democracias contemporâneas são três: o majoritário, o proporcional e o misto, os quais guardam diferenças relevantes entre si.

2.1.1 Majoritário

Também chamado de sistema de maioria, no qual, apurados os votos em uma determinada região ou circunscrição eleitoral, os mais votados são, em regra, eleitos para o mandato (exemplo no Brasil: eleição para presidente da República, governador, prefeito e senador).

2.1.2 Proporcional

O número dos eleitos é diretamente proporcional à votação obtida pelo partido ou coligação. O principal instrumento do sistema proporcional é o chamado quociente eleitoral, que é determinado dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de vagas a preencher em cada circunscrição eleitoral (exemplo no Brasil: eleição para deputado federal, estadual e vereador). Por tal sistema, procura-se assegurar a representação tanto das maiorias, quanto das minorias, em proporção compatível com os espaços socialmente ocupados. 26 Mais mulheres na Política

2.1.3 Misto

Procura associar as fórmulas dos modelos proporcional e majoritário nas eleições para o Legislativo, ou seja, elege-se parte pelo sistema majoritário dentro de uma circunscrição ou distrito previamente definido e outra parte pelo sistema proporcional por lista aberta ou fechada. (SENADO FEDERAL, 2014, p.25-26).

Dentro de uma perspectiva liberal e de uma cidadania abstrata, ou seja, na perspectiva da representação de ideias, o sistema proporcional deveria assegurar a diversidade das opiniões e manifestações dos eleitores. Ou seja, deveria guardar estreita relação entre os eleitores e eleitos e proporcionar maiores chances de representação de grupos minoritários, o que os dados da sub-representação dos grupos minoritários demonstra não ocorrer na prática.

O Brasil adota o sistema majoritário para os cargos executivos e para a escolha de representantes do Senado Federal, e sistema proporcional para a escolha dos representantes dos legislativos, em lista aberta.

Pelo sistema majoritário, consideram-se eleitos aqueles candidatos que obtiverem, dentro da circunstância em disputa, o maior número de votos para o cargo. Elegem-

se por este sistema para os cargos de Presidência da República e Vice-Presidência; Governadores e Vice-governadores, Prefeitos e vice-prefeitos e Senadores⁸. O Direito Constitucional brasileiro consagra o sistema majoritário de maioria absoluta (considerado eleito o candidato que obtiver a metade mais um dos votos válidos; caso contrário, deverá ser realizado um segundo turno de votação entre os dois candidatos mais votados. Para eleição de prefeitos se aplica a mesma regra, desde que o município possua mais de 200 mil eleitores). Adota, ainda, o sistema majoritário de maioria simples para candidaturas ao Senado Federal, em que se elege o mais votado.

No sistema proporcional não é considerada apenas a votação do candidato, mas considera a votação recebida pelo partido ou coligação, cuja ocupação das cadeiras depende do quociente eleitoral⁹, quociente partidário¹⁰ e quociente das sobras¹¹, definidos a partir dos votos válidos recebidos pelo candidato ou pela legenda. Conforme aponta Zílio (2010) ao citar ARAS, “a construção do sistema proporcional resultou da premente necessidade de se proteger, politicamente, os interesses das minorias, no intuito de fortalecer o regime democrático e assegurar aos partidos políticos uma representação correspondente à força partidária.” (ZÍLIO, 2010, p.48).

Nessa perspectiva, Nicolau (2004) defende que, considerando que o sistema de representação proporcional aumenta o número de cadeiras disponíveis para os partidos, defende que também aumentam as possibilidades dos partidos adotarem estratégias para grupos minoritários, entre eles, o das mulheres, ampliando seu potencial de voto.

Entretanto a perspectiva adotada por Nicolau esbarra no sistema de lista aberta adotada pelo sistema proporcional brasileiro que não beneficia as candidaturas oriundas de grupos minoritários e que não dispõem de igualdade de condições de disputa eleitoral.

⁸ Legislação que disciplina a eleição pelo sistema majoritário: Presidência e Vice-Presidência – art. 2.º da Lei n.º 9.504/97 e art. 77, §2º da CF; Governador e Vice-Governador – art. 2.º da Lei n.º 9.504/97 e art. 32, §2º da CF; Prefeito e Vice-Prefeito – art. 3.º da Lei n.º 9.504/97 e art. 29, inciso II, da CF) e Senado Federal (art. 46 da CF).

⁹ O quociente eleitoral é o número mínimo de votos que um partido ou uma coligação precisa obter para ter direito a uma cadeira, ou seja, para eleger um de seus candidatos. O cálculo é feito pela divisão do total de votos válidos da circunscrição pelo número de cadeiras. Ou seja, o partido ou coligação que atingir esse número mínimo terá direito a ocupar um dos assentos. Art. 106 do Código Eleitoral.

¹⁰ O quociente partidário diz respeito ao número de cadeiras que o partido ou coligação poderá ocupar. O cálculo é feito pela divisão dos votos obtidos pelo partido político ou pela coligação pelo número do quociente eleitoral. A ocupação das cadeiras ocorre na ordem da votação nominal das candidaturas. Art. 107 do Código Eleitoral.

¹¹ O quociente de sobras é o cálculo feito para a divisão das sobras eleitorais quando não foram preenchidas todas as vagas pelo quociente partidário. O cálculo obedece as seguintes regras: é dividido o número de votos válidos de cada partido ou coligação pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo a vaga para aquele que apresentar a maior média. Repete-se a fórmula até o preenchimento de todas as vagas que não tiverem sido preenchidas. Art. 109 do Código Eleitoral.

No sistema proporcional, as listas partidárias podem se apresentar de três formas: aberta, fechada ou mista. Na lista aberta, o eleitorado vota na candidatura, sendo que serão eleitos os que tiverem maior votação, ocupando as vagas disponíveis ao partido ou coligação em ordem decrescente. No sistema com lista fechada, os partidos ou coligações apresentam aos eleitores uma ordem pré-definida e o voto vai para o partido. Serão eleitas as candidaturas de acordo com a ordem da lista e as vagas conquistadas pelo partido ou coligação. Nas listas flexíveis ou mistas, os partidos apresentam listas eleitorais previamente ordenadas, mas o eleitor poderá alterar o ordenamento na medida em que votar num candidato e este receber votos suficientes para reposicioná-lo na lista.

O Brasil adota o sistema proporcional de lista aberta. Ou seja, apresenta uma relação de candidaturas e o eleitor escolhe o de sua preferência ou o vota apenas no partido ou coligação (voto em legenda).

No sistema de listas abertas, as candidaturas disputam entre elas os votos dos eleitores. Assim, serão beneficiados candidatos que reúnam melhores condições para conquistar o apoio dos eleitores. Isso pressupõe recursos financeiros, apoio partidário, tempo e relações sociais. Conforme já analisado, em todos esses aspectos, as mulheres estão em pior situação que os homens, de forma que a lista aberta constitui um obstáculo para a sua eleição.

No caso brasileiro, porém, cujo sistema de representação proporcional funciona por meio de listas abertas, a busca pelo voto e por recursos é essencialmente uma responsabilidade dos candidatos, favorecendo aqueles mais bem articulados em redes que conduzem à mobilização de recursos eleitorais. (SACCHET, T. SPECK, B. 2012, p. 418).

Estudos apontam que a o melhor sistema para a eleição de mulheres para os parlamentos é o de lista fechada com cotas. Isso porque, na lista fechada com cotas, obrigatoriamente, os eleitores votarão na lista pré-ordenada pelo partido e terão êxito candidaturas mais votadas, de acordo com a ordem que ocuparem nas listas.

em se considerando o sistema eleitoral proporcional o tipo de lista é outro fator relevante, como tem sido argumentado por vários autores (Htun e Jones, 2002; Jones, 2009; Sacchet, 2008). Em um estudo sobre a política de cotas na América Latina Jones (2009) concluiu que entre os sistemas proporcionais o melhor resultado é encontrado naqueles com listas fechadas e com cotas: aqui a média no continente é de 30%; o segundo tipo mais promissor é o com listas abertas e com cotas, onde a média é de 22%; o terceiro é o com listas abertas sem cotas, com uma média de 13%; e por último vêm o com lista fechada sem cotas com média de 10%. Ou seja, para analisar o sucesso eleitoral feminino, não basta apenas observar o sistema eleitoral, mas o tipo de lista é igualmente determinante. (SACHET, 2013, p. 94).

Evidente que apenas a lista fechada não é garantia de eleição de mulheres, por isso, dadas as características do sistema partidário, comandado por homens, os melhores resultados são os resultantes da adoção dos sistemas que usam a lista fechada com alternância

de sexo, com a inclusão alternada de candidatas mulheres nas melhores posições das listas para garantir chances reais de eleição.

Ou seja, trata-se da adoção do sistema proporcional de lista fechada com cotas para as mulheres, como “uma alternativa para aumentar a quantidade de mulheres na política institucional, que já é adotada em outros países, seria o sistema eleitoral de lista fechada com alternância de gênero (Araújo, 1998)” (SANCHEZ, 2017, p. 161).

Cabe ainda uma breve análise do papel dos partidos políticos na participação das mulheres nas campanhas eleitorais, na medida em que os mesmos se configuram como protagonistas do processo eleitoral e o apoio ou não às candidaturas femininas são fatores que ampliam ou dificultam sua elegibilidade.

Os partidos políticos “passam a ser percebidos como lugares importantes tanto na gestão e ampliação de espaços democráticos como na construção de candidaturas” (SACCHET, T. SPECK, B. 2012, p. 316). Compete a eles a busca das candidaturas e a participação efetiva durante todo o processo eleitoral, especialmente ante a inexistência da possibilidade de candidaturas independentes.

Os partidos políticos, por si só, não representam o espaço de exclusão da representação política das mulheres, mas repetem em seu âmbito medidas que se configuram em desvantagem para as candidaturas femininas, entre elas, a própria distribuição dos recursos.

A estrutura partidária é considerada, pela literatura e por candidatas e membros de grupos de mulheres, um dos principais obstáculos para a entrada do segmento feminino na vida pública. Mas a centralidade atribuída aos partidos poderia ser questionada, pois a natureza do sistema eleitoral brasileiro, em que inexistem um pré-ordenamento dos candidatos nas listas, faz com que quem decida em última instância quem irá se eleger seja o eleitor. Entretanto, entre os fatores mais importantes para a decisão do voto, está o conhecimento que os eleitores têm sobre seus candidatos e suas propostas, e o financiamento eleitoral é chave para possibilitar uma aproximação entre candidatos e eleitores. Assim, os partidos políticos, ainda que não sejam os únicos responsáveis, já que as mulheres recebem quantias significativamente menores de financiamento também da iniciativa privada e investem menos em suas campanhas, contribuem para o baixo desempenho eleitoral das mulheres, na medida em que oferecem maior apoio financeiro às candidaturas masculinas. (SACCHET, T. SPECK, B. 2012, p. 434)

Ou seja, os partidos políticos também somam ao conjunto de fatores que dificultam o sucesso eleitoral das mulheres e a sua consequente sub-representação nos espaços de poder.

Todos esses fatores, sociais, culturais, econômicos e formais atuam como um “teto de cristal” a impedir que as mulheres acessem as cadeiras legislativas.

El “techo de cristal” caracteriza a una superficie superior invisible en la carrera laboral de las mujeres, difícil de traspasar. Es una barrera que impide a las mujeres de seguir avanzando. Este concepto fue originariamente utilizado para analizar la carrera laboral de las mujeres que habían tenido altas calificaciones en sus trabajos gracias a su formación educativa de nivel superior. Sin embargo, su

experiencia laboral indica que en determinado momento de sus carreras se encuentran en un tope, el así llamado “techo de cristal”. (BURIN, 2007, p.104)¹².

Embora esse conceito seja utilizado para descrever as dificuldades das mulheres de avançarem para postos mais elevados em suas carreiras profissionais, já se estende para a área da ciência política para descrever esse “teto invisível” que impede as mulheres de terem sucesso numa carreira política.

Esses fatores permeiam a trajetória de luta das mulheres pelo reconhecimento da sua cidadania política, desde a luta pelo sufrágio até a mais atual: paridade da representação. Que caminhos se desenham para a sua superação e que políticas públicas são necessárias para a superação destas barreiras?

¹² O teto de cristal caracteriza uma superfície superior invisível na carreira profissional das mulheres, difícil de transpassar. É uma barreira que impede as mulheres de seguir avançando. Esse conceito foi originalmente utilizado para analisar as carreiras profissionais das mulheres que alcançado altas qualificações em seus trabalhos graças a sua formação de nível superior. Entretanto, suas experiências profissionais indicam que em determinado momento de suas carreiras se encontram num topo, assim chamado “teto de cristal”. Tradução livre.

3. A LUTA FEMINISTA PELO DIREITO À REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: CAMINHOS TRILHADOS NA BUSCA DA CIDADANIA POLÍTICA ATIVA

A promoção de igualdade e de acesso aos direitos sociais e políticos da democracia liberal não vem sendo concretizada. Durante muito tempo, as minorias têm denunciado uma inferiorização social em que se encontram quanto ao acesso aos direitos individuais e políticos. Tem-se nesse contexto, as mulheres enquanto uma minoria, não numérica, mas de inferioridade social e política e que denunciam, após décadas de luta pelo sufrágio, o não acesso pleno a uma cidadania política ativa.

Das sufragistas e de muitas mulheres que as antecederam e que a história nem sempre revela, até as conquistas mais recentes, como as políticas de cotas, existe uma trajetória de lutas, mobilizações, avanços e retrocessos na busca do reconhecimento de direitos e na denúncia de que a exclusão da mulher dos espaços político-institucionais impõe limites à democracia.

Nessa perspectiva, o exercício da cidadania política ativa das mulheres é condição não só para fortalecer a democracia, mas também para maior desenvolvimento de um país, numa concepção de que o desenvolvimento encontra-se ligado ao exercício das liberdades, no conceito de Amartya Sen¹³, especialmente da liberdade de participação política que não pode continuar restrita a um determinado grupo, no caso, de homens, brancos, heterossexuais e elitistas.

De acordo com Sen (2000), o êxito de uma sociedade pode ser avaliado a partir das liberdades substanciais presentes e exercidas naquela sociedade, sendo estas determinantes para avaliação de êxito e fracasso tanto da iniciativa individual como para a eficácia social. Reafirma que “ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidarem de si mesmas e para influenciar o mundo” (SEN, 2000, p. 33), que o autor denomina de condição de agente, ou seja, de alguém que age e gera mudança. Sua análise se centraliza na condição de agente de pessoa

¹³ O autor vai apresentar no curso de sua obra *Liberdade como Desenvolvimento*, a concepção de que o desenvolvimento deve ser visto como um processo integrado de expansão das liberdades substantivas interligadas, ou seja, considerando as questões econômicas, sociais e políticas. As liberdades não são um fim para o desenvolvimento, mas também os seus meios principais. Aponta a participação como uma das liberdades substanciais, como o direito de decidir e influenciar nos espaços públicos. São condições para a participação: conhecimentos e um grau de instrução básico. Portanto negar acesso à educação escolar é uma medida contrária às condições fundamentais da liberdade participativa.

como membro de espaço público e como participante das condições econômicas, sociais e políticas.

Nesse sentido, ao manter metade da população excluída do exercício da liberdade da participação política, compreendida não apenas como o direito de escolher seus governantes, mas poder exercer o governo (condição de agente), coloca em risco o desenvolvimento de uma nação, porque a priva de ter, entre seus membros dirigentes, uma outra perspectiva, fruto das experiências únicas de ser mulher. E como expõe Carvalho, o “fortalecimento da república e da democracia passa necessariamente pelo envolvimento dos cidadãos” (CARVALHO, 2016, p. 247), ou seja, das mulheres e dos homens que a compõem.

O presente capítulo retrata a trajetória do movimento sufragista brasileiro e dos parlamentares envolvidos na conquista do voto feminino, descrevendo como foi construída e desenvolvida a luta das mulheres no Brasil até a conquista do direito ao voto e da política de cotas. Descortina-se uma luta por cidadania ativa e que se mantém pulsante com o objetivo de enfrentar uma a uma as barreiras que limitam a sua participação em condição de igualdade na política e o direito de participar das decisões sobre os rumos do país, da elaboração de suas leis, porquanto que se a elas devem as mulheres se submeter, também devem participar do processo da sua elaboração.

3.1 As mulheres brasileiras conquistam direitos políticos: do voto às cotas

A conquista do direito ao voto deve-se fundamentalmente ao movimento sufragista, movimento de luta pelo voto das mulheres - suas manifestações públicas, articulações internacionais e a excelência do trabalho de *advocacy* desenvolvido junto a políticos sensíveis ao sufrágio feminino. Até o reconhecimento desse direito, foram necessários centenas de mulheres e homens, ativistas, políticos, escritores, para superar o conservadorismo vigente que colocava as mulheres na condição de cidadãs passivas, destituídas do direito à participação política. Segundo Pitanguy,

o direito ao voto feminino constituiu uma das principais lutas pelos direitos humanos das mulheres nas primeiras décadas do século XX. Esta luta adquiriu contornos diversos nos diferentes contextos em que se desenvolveu. No Brasil, a luta pelo sufrágio, conquistado em 1932, foi marcada por um formidável trabalho de *advocacy*, no qual Bertha Lutz[...] foi uma de suas maiores expoentes”. (PITANGUY, 2011, p. 27-28)

Antes mesmo da luta pelo sufrágio, o Brasil experimentou iniciativas de ampliação do sufrágio às mulheres por meio de alguns deputados e senadores defensores da causa e que tinham como compreensão que o exercício dos direitos políticos era um direito que

potencializava a educação no seio da família. Partiam, antes de tudo, do entendimento não do voto como direito, mas do voto como um mecanismo de educação para a mulher que era a responsável pela educação dos filhos e que, portanto, ampliar seus direitos civis auxiliaria na educação familiar.

O debate sobre o sufrágio feminino no Brasil remonta ao final do Império, quando deputados se dividiam entre contrários e favoráveis ao voto feminino.

A primeira tentativa de reforma eleitoral aconteceu ainda 1831, quando José Bonifácio¹⁴ e Manuel Alves Branco, ambos deputados do estado da Bahia, apresentaram o primeiro projeto de lei que alterava o processo eleitoral do Brasil, que propunha o direito ao voto às mulheres em situação de chefes de família, fosse na condição de viúvas ou separadas de seus maridos. A permissão era para o voto nas eleições primárias, nas quais eram escolhidos os membros das assembleias locais¹⁵ (MARQUES, 2018). O projeto em questão sequer foi votado, nem discutido, mas se constituiu em um avanço na medida em que reconheceu o direito das mulheres de se manifestarem sua vontade política.

Nesse período, os políticos brasileiros sofriam muita influência dos pensadores europeus, destacadamente de John Stuart Mill, que defendia o sufrágio universal e a extensão do voto às mulheres. Afirmava o autor que

Se as mulheres fossem social e politicamente emancipadas, elas seriam melhor educadas e teriam melhor percepção prática sobre as coisas que a sua opinião influencia, e os pontos que tenho levantado mostram que tais mudanças poderiam aprimorar a participação das mulheres na formação da opinião geral” (MILL, 2009, p. 53 – tradução nossa APUD MARQUES, 2018, p. 41).

No sentido contrário influenciava Auguste Comte, idealizador do positivismo¹⁶, o qual defendia um sufrágio mais restritivo e sem direito ao voto das mulheres, as quais ele considerava “menos capazes de compreender assuntos complexos como a política” (MARQUES, 2018, p. 39).

Destacou-se a influência de John Stuart Mill em parlamentares brasileiros à época, especialmente do deputado José Martiniano de Alencar o qual defendia a ampliação do

¹⁴ José Bonifácio de Andrade e Silva, ativo político brasileiro, defendia que as mulheres deveriam ter direito ao voto porque as leis também as atingiam. Dizia: “Por que motivo as mulheres devem obedecer a leis feitas sem sua participação e consentimento? (SILVA, 1998, p. 327 APUD MARQUES, 2018, p. 30).

¹⁵ No período do Brasil Império, a eleição de Deputados e Senadores não era exercida de forma direta. Os cidadãos aptos a votar eram divididos entre os eleitores da paróquia (eleição primária em que eram escolhidos os membros das assembleias locais) e eleitores da província (membros das assembleias locais) que votavam nos candidatos a deputado e a senador. Logo, a primeira alteração proposta que permitia o voto às mulheres era apenas para eleger os membros das assembleias locais e não para votar em deputados e senadores.

¹⁶ O positivismo é uma corrente de pensamento filosófico, sociológico e político que surgiu em meados do século XIX na França, tendo como idealizador o pensador francês Auguste Comte (1798-1857). A principal ideia do positivismo era a de que o conhecimento científico devia ser reconhecido como o único conhecimento verdadeiro.

sistema eleitoral e questionava o fato de que a incapacidade civil das mulheres as impedissem quanto ao exercício dos seus direitos políticos e, em 1859, lança um livro sobre o sistema representativo. Afirmava ele

A legítima democracia reclama da ciência e mais tarde da lei, a consagração dessa legítima participação dos direitos políticos inativos. A civilização um dia a concederá. Então, essa parte da humanidade que na vida civil comunga em nossa existência, não há de ser esbulhada de toda a comunidade política; aquelas que são mães, filhas, irmãs de cidadãos, e tem senão maior, tanto interesse na sociedade como eles, não serão uma excrescência no Estado. Participarão da vida política por seus órgãos legítimos. (ALENCAR, 1868, p. 82 APUD MARQUES, 2018, p. 49).

Já em 1879, a Câmara dos Deputados volta a discutir um projeto de reforma do sistema eleitoral e, em março de 1880, o senador da Bahia, José Antônio Saraiva assume a presidência do Conselho de Ministros com o propósito de elaborar um projeto de reforma de legislação eleitoral que resulta no Decreto n.º 3.029, de 9 de janeiro de 1881¹⁷. O decreto trouxe como novidade que qualquer cidadão diplomado (qualquer que fosse o curso) poderia votar, o que abriu a possibilidade às mulheres diplomadas. Entretanto, ainda vigorava o entendimento dos juízes de que o termo “cidadão” se referia tão somente aos eleitores homens de forma que a previsão legal não se estendia às mulheres, como foi o caso da primeira eleitora brasileira, Isabel Souza Matos que, embora tenha conseguido o registro, foi impedida de exercer seus direitos políticos.

Com base no art. 4º da Lei Saraiva, a dentista Isabel de Souza Matos, moradora de São José do Norte, na província de Rio Grande, solicitou e obteve o registro como eleitora no ano de 1887. Quando o primeiro governo republicano convocou eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, em 1890, a doutora Isabel procurou a junta eleitoral com o documento de registro de eleitora emitido em 1887, mas o presidente da mesa não deixou que ela votasse (MARQUES, 2018, p. 57).

É a partir do fim da Monarquia que começam a se elevar os movimentos sufragistas brasileiros, cujas vozes femininas ressoavam junto à sociedade e junto aos representantes na Câmara dos Deputados. Em dezembro de 1889, a professora Josefina Álvares de Azevedo¹⁸ começa a publicar o jornal sufragista *A Família*. Somam a ela numerosas sufragistas, e as

¹⁷ Dos eleitores

Art. 2.º É eleitor todo cidadão brasileiro, nos termos dos artigos 6º, 91 e 92 da Constituição do Império, que tiver renda líquida anual não inferior a 200\$000 por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego.

[...]

Art. 4.º São considerados como tendo renda legal, independentemente de prova:

[...]

X – os habilitados com diplomas científicos ou literários de qualquer faculdade, academia, escola ou instituto nacional ou estrangeiro legalmente reconhecidos (BRASIL, 1881, p. 1,3).

¹⁸ Foi também de Josefina Álvares de Azevedo a primeira peça de teatro que tratou do sufrágio feminino, chamada “O voto feminino”, encenada no mesmo ano em que inicia a edição do jornal *A Família*. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

escritoras Júlia Lopes de Almeida e Inês de Sabino, que promoveram campanhas pelo sufrágio feminino durante os trabalhos da constituinte.

A luta das mulheres pela imprensa pode ser caracterizada como a primeira “onda” sufragista feminina no Brasil. De acordo com Marques, a manifestação na “imprensa escrita por mulheres e voltada a leitoras era conhecida em várias partes do Brasil. No Rio de Janeiro, então capital do país, sabe-se da existência de dezenas de jornais femininos durante o século XIX” (MARQUES, 2018, p. 58).

Com o fim da Monarquia é instituída a comissão constituinte para discutir a primeira constituição da República. Os parlamentares se dividem entre apoiadores e opositores do voto feminino. Os argumentos foram os mais variados, desde a fragilidade dos sentimentos das mulheres até a preservação da família.

O deputado Serzedelo Correia sustentou que as mulheres não deveriam votar porque o exercício dos direitos políticos ameaçava seus delicados sentimentos, bem como a conservação da família. Nessa linha de pensamento, o deputado Lauro Sodré, pelo Estado do Pará, apoiou-se no positivismo para sustentar que as mulheres deveriam dedicar-se apenas à família. Por outra vertente, o deputado catarinense Lacerda Coutinho sustentou que as mulheres não eram capazes em termos jurídicos porque não estavam sujeitas à convocação para lutar na guerra a exemplo dos homens. (MARQUES, 2018, p. 66-67).

Tanto na primeira discussão da Constituinte quanto na segunda, as propostas de emenda de extensão do sufrágio às mulheres foram derrotadas. Foi mantida a expressão cidadão que para interpretação da junta militar¹⁹ significava apenas o exercício do direito político pelos homens, de forma que qualquer pedido de alistamento eleitoral de mulheres era rejeitado.

Com a votação da Constituinte essa primeira onda sufragista, manifestada especialmente pela imprensa, foi se dissipando, sendo mais tarde retomada por meio das mulheres professoras. Nesse período, o Rio de Janeiro já era o centro político e liderava econômica, cultural e intelectualmente o Brasil. Era a maior cidade brasileira e a mais urbanizada, resultante do processo de substituição da cana-de-açúcar pelo café que redirecionou o centro econômico do nordeste para o sudeste do país. Todas essas condições favoreceram o surgimento dos movimentos pelos direitos das mulheres (HAHNER, 2003).

A educação, na época, quando oferecida às mulheres, reforçava os papéis sexuais de gênero, sendo-lhes oferecida lições para o desempenho de suas funções domésticas. A oferta da educação não era universal e as poucas escolas existentes eram acessíveis às mulheres bem-nascidas ou de boa posição social e econômica.

A primeira legislação referente à educação feminina surgiu em 1827, mas a lei admitia meninas somente na escola elementar, não nas instituições de ensino

¹⁹ No período, as juntas de alistamento militar desempenhavam as funções da atual Justiça Eleitoral, que somente foi estruturada em 1932.

superior. A ênfase permanecia na costura, não na escrita. Mesmo a aritmética exigida nas escolas femininas era inferior à ensinada aos meninos. A lei ordenava, e os pais desejavam que as escolas femininas enfatizassem as prendas domésticas, jamais ensinadas aos meninos. (HAHNER, 2003, p. 76)

As escolas normais, surgidas a partir de 1835, se constituíram na primeira oportunidade das mulheres de classes menos poderosas e sem grandes fortunas, de continuarem sua educação. As mulheres de classe média frequentavam as escolas normais e passaram a exercer o magistério, considerada uma profissão digna. As trabalhadoras, por sua vez, quando conseguiam, frequentavam as escolas públicas e adquiriam uma precária instrução.

Hahner (2003) aponta que, além do magistério ser considerado uma extensão do lar, “as professoras recebiam um salário inferior ao dos professores, como todos bem sabiam” (Hahner, 2003, p. 80) e cujo ingresso maciço na profissão significou a queda dos salários, visto que sua renda era considerada apenas um complemento à renda do marido.

No final do século XIX as mulheres já eram a maioria nas escolas normais, assim como as professoras das escolas primárias. O ingresso no magistério proporcionou às mulheres independência econômica, mais do que qualquer outra profissão que tivessem exercido, além de servir como importante agente de transformação social:

O ensino ministrado por mulheres pôde servir como agente de mudança social, também. É que, sobre um fator que ajudou a ampliar o índice de alfabetização de outras mulheres, constituiu algumas vezes, num vetor consciente de disseminação de novas ideias sobre os direitos e os papéis da mulher. Algumas professoras encontram-se mesmo entre as primeiras opositoras à subordinação das mulheres no Brasil que, por meio da palavra impressa, buscavam uma audiência mais ampla para as novas ideias.[...] Das fileiras da florescente minoria nacional de mulheres alfabetizadas vieram as primeiras defensoras da emancipação feminina no Brasil e a audiência para os feitos e exortações divulgados por essas pioneiras. (HAHNER, 2003, p. 82-83).

O acesso à educação e o exercício do magistério deram início às primeiras mobilizações das mulheres. Um exemplo é o da professora Nísia Floresta²⁰, reconhecida como a precursora dos direitos das mulheres que, em 1832, publicou o livro *Direito das Mulheres e injustiça dos homens*, uma tradução livre da obra de Mary Wollstonecraft²¹. Ainda, em 1838, a professora Nísia Floresta, fundou no Rio de Janeiro um colégio exclusivo para educação de meninas (Colégio Augusto), que funcionou por dezessete anos por acreditar na educação como instrumento de emancipação da mulher (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

²⁰ Nísia Floresta (1810-1885), batizada Dionísia Gonçalves Pinto, filha de pais cultos e de família abastada. Estudou em um convento, casou-se aos 13 anos de idade. Separou-se, voltou a morar com os pais e, em seguida, com um companheiro com quem teve dois filhos. Em 1833 passou a morar em Porto Alegre com a família, onde começou a atuar como professora de meninas. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p.33)

²¹ Mary Wollstonecraft nasceu em 1759 em Londres. Autora do livro *Reivindicação dos direitos da mulher*, um dos grandes clássicos da literatura feminista, que defendia uma educação que aproveitasse o potencial humano das meninas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

Da mesma forma, o acesso ao ensino superior para as filhas da elite brasileira (instruídas e moradoras dos centros urbanos) proporcionou o contato com as mobilizações das mulheres em outros países pelo direito ao voto e despertou o desejo da participação das mulheres em outros espaços, além da vida doméstica, de forma que passaram a reivindicar a participação política em condições de igualdade com seus irmãos.

As mudanças reivindicadas não se estendiam às mudanças da responsabilidade feminina pelas atividades domésticas, mas, sim, à sua participação na vida cívica do país. “Ao contrário das primeiras defensoras da emancipação feminina, elas não advogavam mudanças significativas nas relações familiares. Nem o voto, nem o grau universitário impediriam a mulher de cumprir com seus deveres domésticos” (HAHNER, 2003, p. 277).

As mudanças econômicas do período e o aumento de mulheres em espaços de trabalho remunerado (as mais instruídas, como profissionais liberais e as com menor instrução, atuando no serviço público, comércio, bancos e a educação primária) passam a constituir o público das sufragistas.

Era a essas mulheres que se dirigia Leonilda de Figueiredo Daltro, uma professora baiana, jornalista e presidente do Partido Feminino Republicano fundado em 1910.[...] Além do voto, Leonilda Daltro pedia a emancipação das mulheres brasileiras em termos gerais, e, especificamente, advogava que os cargos no serviço público deviam ser abertos a todos os brasileiros independente do sexo”. (HAHNER, 2003, p. 280).²²

Em 1916, a Câmara dos Deputados aprovou novas regras para a competição eleitoral, a Lei n.º 3.139, de 2 de agosto de 1916. Data desse período, uma primeira manifestação formal de uma mulher solicitando seus direitos políticos por meio de um requerimento encaminhado aos deputados, de autoria de uma professora de Belo Horizonte, chamada Mariana de Noronha Horta (MARQUES, 2018). Leonilda Daltro também manifestou-se junto à Câmara dos Deputados solicitando a aprovação do sufrágio feminino.

Em dezembro daquele ano, Leonilda Daltro encaminhou à Câmara representação em nome do Partido Republicano Feminino. No mesmo mês, o deputado socialista Maurício de Lacerda discursou em favor do sufrágio universal. (MARQUES, 2018, p. 80).

O movimento sufragista liderado pela professora Leonilda Daltro não agia apenas com pedidos formais, mas tentava ganhar a opinião pública e mobilizar mais adeptos à causa. No ano seguinte, “Leonilda Daltro não se contentou em fazer apenas abaixo-assinados pedindo o voto. Quando veio o carnaval, em fevereiro de 1917, ela organizou um carro alegórico chamado O voto feminino” (MARQUES, 2018, p. 82).

²² Leonilda de Figueiredo Daltro (1860-1935), nascida na Bahia, filha de mãe índia tupinambá e de pai português. Casou-se jovem e, depois de separada do marido, criou seus cinco filhos sozinha. Foi fundadora do Partido Feminino Republicano (MARQUES, 2018).

Nesse período soma-se na luta pelo voto feminino, a bióloga Bertha Lutz, a qual retorna da França após obter sua graduação e passa a escrever para jornais e conceder entrevistas se identificando como feminista. Em resposta à colunista de um jornal do Rio que afirmara que os movimentos feministas da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos tinham pouca influência no Brasil, ela constitui a Liga das Mulheres Brasileiras. Bertha Lutz era uma pacifista e conclamava as mulheres a assumir as responsabilidades políticas. (MARQUES, 2018)

Em 1920, Berta Lutz funda, juntamente com Maria Lacerda de Moura, a Liga para a Emancipação Intelectual da Mulher na perspectiva de ampliar os limites dos campos de ação das outras organizações anteriores. Buscavam a emancipação intelectual da mulher e advogavam por uma educação racional e científica para as mulheres. Bertha Lutz priorizava a ampliação dos direitos políticos e legais, bem como a melhoria das condições econômicas da mulher dentro da sociedade brasileira, mais do que com a reestruturação radical da sociedade em si. “O voto serviria não apenas como uma ferramenta para a realização do progresso feminino, mas também como símbolo dos direitos de cidadania” (HAHNER, 2003, p. 292).

O voto não era visto, pelas sufragistas, como um fim em si mesmo, mas como um meio de ação, como um instrumento necessário para romper as barreiras que impediam as mulheres de uma liberdade social mais completa. O movimento sufragista desenvolveu intensas atividades no período, como advocacy junto a políticos simpatizantes do voto feminino e relações com sufragistas do exterior, entrevistas e artigos em jornais e congressos que mobilizaram políticos e representações internacionais.

As ações do movimento sufragista brasileiro liderado por Bertha Lutz foram influenciadas pelo movimento dos Estados Unidos que mantinha uma atuação mais pacífica do que o movimento sufragista inglês. Estimuladas pela articulação internacional com as sufragistas latino-americanas, a Liga para a Emancipação da Mulher, de uma organização local transformou-se em uma organização nacional: a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF) e logo surgiram outras organizações, como as Ligas Paulista pelo Progresso Feminino e a Mineira.

A FBPF, inspirada na Associação Pan-Americana pela Evolução da Mulher, definiu os seguintes objetivos: “promover a educação feminina e elevar o nível de sua formação escolar; proteger mães e crianças; conquistar uma legislação trabalhista para a mulher; expandir sua consciência política e social; assegurar os direitos políticos garantidos na Constituição e instruí-la no exercício inteligente desses direitos; fortalecer os elos de amizade com outros países americanos, assim como garantir a manutenção perpétua da paz e da justiça no hemisfério ocidental” (HAHNER, 2003, p. 299).

Bertha Lutz se consolidou como a líder sufragista brasileira e teve a seu favor o fato de estabelecer profícuas relações com as sufragistas de outros países e pela sua posição econômica

e social. Nesse momento, o movimento sufragista brasileiro se compunha prioritariamente de profissionais liberais, ou seja, mulheres que alcançaram maior instrução e por mulheres da classe alta e com fortes relações políticas, o que pode explicar porque o voto feminino no Brasil foi alcançado antes de outros países da América Latina.

O fato de as sufragistas brasileiras terem laços mais estreitos com a elite política pode talvez ter facilitado a obtenção do direito ao voto feminino no Brasil antes do que na maioria dos países latino-americanos. Até 1945, as mulheres tinham conquistado tal direito apenas em Cuba, em El Salvador, na República Dominicana, no Brasil, no Equador e no Uruguai. O Paraguai foi o último país sul-americano a fazê-lo, só em 1962. (HAHNER, 2003, p. 304).

O movimento sufragista agia constantemente junto aos congressistas e à imprensa na defesa do direito ao voto feminino. Sua atuação se concentrava no congresso nacional, onde vários projetos haviam sido apresentados por deputados e senadores simpatizantes do sufrágio feminino, mas nenhum havia chegado à votação. Embora a luta sufragista não tenha se ligado a nenhum partido político em específico, identificava deputados e senadores sensíveis à causa e pressionava pela aprovação do voto feminino.

Destaca-se nessa luta que, para conseguir apoios entre os congressistas, as sufragistas não enfrentaram a questão da divisão do público e do privado dos papéis sexuais de gênero e sempre elevaram a condição de que o exercício do voto protegeria o lar e o exercício da maternidade e a defesa de interesses de proteção da família. Talvez esse movimento mais conservador tenha sido resultado de uma estratégia para aumentar as chances de sucesso, porque garantiria o apoio dos políticos favoráveis a uma reforma sem distúrbios sociais ou políticos. (HANNER, 2003)

Mesmo assim, a resistência ao movimento sufragista era muito profunda e as líderes foram ridicularizadas, especialmente pela imprensa, e até mesmo agredidas ou contidas (presas), como forma de desmobilização da luta pelos direitos políticos das mulheres, que evoluiu para a sua conquista, primeiro no estado do Rio Grande do Norte e depois no país.

Mesmo antes do reconhecimento do direito ao voto, em 1927, as mulheres do estado do Rio Grande do Norte tornaram-se as primeiras mulheres brasileiras a obter o direito ao sufrágio²³. Em 1928, o estado do RN teve que fazer eleições suplementares para a escolha de senador, tendo em vista que Juvenal Lamartine de Faria havia renunciado ao cargo para concorrer, com sucesso, ao governo do Estado. Como Faria era partidário do voto feminino incentivou a participação das mulheres no processo eleitoral.

²³ De ressaltar que o Judiciário estadual não se opôs à habilitação das mulheres como eleitoras, de forma que elas puderam se alistar e participar do processo eleitoral.

Entretanto, a Comissão de Justiça do Senado invalidou os votos das mulheres da eleição do RN e subtraiu do candidato eleito os votos das mulheres, sob o protesto do movimento sufragista que denunciava, em manifesto à violação dos direitos humanos fundamentais, a supressão do direito ao voto feminino. Apesar da posição do Senado, em 1928, Alzira Soriano é eleita prefeita de Lages/RN, primeira prefeita eleita da América Latina.

Apesar do sopro de esperança que a votação local do Rio Grande do Norte propiciou ao movimento sufragista²⁴, a luta arrefeceu ainda por alguns anos no Congresso e somente com o fim da República Velha e a chegada de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, a história começa a mudar a partir da manifestação da intenção do novo governo com a redação de um novo código eleitoral.

A conquista do voto em 1932 enfrentou divergências. A Comissão instituída pelo então Presidente Getúlio Vargas para fins de elaboração da reforma eleitoral definiu critérios restritivos à participação feminina, tais como “apenas as mulheres viúvas ou solteiras com renda própria poderiam votar. As mulheres casadas [...] somente poderiam votar se autorizadas pelos maridos.” (MARQUES, 2018, p. 106). Getúlio Vargas, após receber as manifestações contrárias das mulheres sufragistas, revisou o texto do decreto e não estabeleceu nenhuma restrição ao sufrágio feminino.

O novo código, decretado em 24 de fevereiro de 1932, deu amplo poder de voto às mulheres; sob as mesmas condições dadas aos homens. (Analfabetos de ambos os sexos ainda tinham o voto negado). O Brasil tornou-se o quarto país do hemisfério ocidental a garantir o voto às mulheres, logo após o Canadá, os Estados Unidos, e o pequeno Equador, um país muito distante das questões brasileiras. (HAHNER, 2003, p.333)

O movimento sufragista não era um movimento de massas, mas se caracterizou por sua excelência na organização. Embora o direito do voto feminino tenha dependido dos homens como em todos os países, se deve essencialmente à luta empreendida por centenas de mulheres que, durante décadas, se mobilizaram pelos direitos políticos das mulheres. O voto

“não foi um direito cuja aquisição tenha dependido de uma liderança masculina conservadora simplesmente porque esta vislumbrou no voto das mulheres uma força a mais para a manutenção do status quo que a todo custo sempre quisera preservar” (HAHNER, 2003, p. 334)

A última barreira ao voto universal foi derrubada com a Constituição da República de 1988 quando estendeu os votos aos analfabetos. Mais do que isso, consagrou a igualdade entre homens e mulheres, a democracia e o pluralismo político, dessa forma não só garantiu que as

²⁴ O movimento sufragista participou ativamente da campanha eleitoral do RN. As feministas da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino foram à Natal para apoiar as novas eleitoras e sobrevoaram a cidade, lançando panfletos sufragistas (MARQUES, 2018).

mulheres participassem da política em igualdade de condições em relação aos homens, mas a definiu como um direito fundamental.

E esses foram os degraus alçados pelas mulheres no acesso a seus direitos políticos. Outros ainda precisam ser galgados para garantir materialmente um direito formal que se demonstrou insuficiente frente às desigualdades de gênero que operam em todos os âmbitos da vida das mulheres, especialmente na vida pública e no âmbito da representação político-institucional.

3.2 As políticas públicas adotadas no Brasil a partir da lei nº 9.100/1995 de apoio ao aumento da representação política das mulheres nos parlamentos brasileiros: Impactos e Limites

Inegavelmente, a conquista do sufrágio foi de grande importância para as mulheres, mas assegurar formalmente esse direito não representou avançar para um patamar de igualdade com os homens quanto à representação político-institucional, ou seja, apenas o direito formal ao voto não lhes garantiu o exercício real dos direitos políticos.

A persistência da desigualdade de gênero na política materializada no número muito inferior de mulheres eleitas inaugurou uma segunda fase da luta pelos direitos políticos das mulheres. Nas palavras de Prá (2013), difundido o voto feminino, a agenda de gênero avançou para a busca por igualdade de oportunidades na competição eleitoral, consubstanciada na luta por cotas de gênero para candidaturas legislativas. De acordo com a autora, essa etapa pode ser dividida em duas grandes “ondas”: a europeia, nos anos 1970, e a latino-americana, nos 1990²⁵.

Uma das estratégias desenvolvidas e propostas como medida temporal e compensatória para alcançar o objetivo da igualdade e representatividade das mulheres na política foi o sistema de cotas de gênero com o objetivo de “desenvolver mecanismos representativos que reconheçam explicitamente a diferença e a desigualdade de gênero, e, desse modo, garantir uma nova proporcionalidade entre os sexos naqueles âmbitos onde se tomam as decisões políticas” (SAGOT, 2009, p.51). Esse foi o mecanismo mais disseminado na busca pelo aumento da representação político-institucional das mulheres. Em alguns países foi adotado

²⁵ Atualmente a América Latina é a região que possui o maior número de países que adotam cotas obrigatórias. Na Europa, a prática mais comum é de cotas voluntárias, mas dez países já adotaram a legislação nacional. Na África e Ásia, recentemente vem crescendo o número de países que introduziram regras de reserva de cadeiras para mulheres no Parlamento. (PINHO, 2011)

voluntariamente pelos partidos políticos em outros, foi previsto na legislação e voltadas para a reserva de candidaturas ou de cadeiras.

A adoção de uma política de cotas não representa o reconhecimento de uma incapacidade das mulheres no âmbito da participação das atividades da política, mas sim que, estruturalmente, elas se encontram uma posição de desvantagem por inúmeras causas, desde econômicas, sobrecarga das atividades da vida privada, o sistema político-eleitoral, ou seja, “não são concessões gratuitas para as mulheres senão medidas compensatórias frente à discriminação, a negociação de cidadania e exclusão social”. (SAGOT, 2009, p. 51).

No Brasil, a adoção das cotas reconhece a desigualdade material que opera entre homens e mulheres e vislumbra superar as barreiras que impossibilitam às mulheres o acesso aos assentos parlamentares, ao mesmo tempo em que se propõe a romper um padrão sexista na disputa eleitoral e das práticas misóginas que caracterizam as relações de poder, inclusive no interior dos partidos políticos e que dificultam e até mesmo inviabilizam candidaturas femininas competitivas. Logo, “a política de cotas seria uma forma de garantir maior igualdade de oportunidade para que as mulheres disputem o voto popular em condições mais justas” (ALVES, CAVEGNAGHI & ALCÂNTARA, 2007, p. 199).

É, justamente, o reconhecimento de uma desigualdade de gênero entranhada nas práticas políticas que impulsiona a adoção de cotas, visto que, ao determinar um percentual de candidaturas, dá visibilidade a um segmento da sociedade que não se encontra no mesmo patamar de igualdade material para o exercício do direito ao sufrágio, e, por isso, elas se configuram como:

políticas de reconhecimento da privação de direitos em que se encontram alguns segmentos da sociedade. Seu objetivo é propiciar a universalização de direitos, degraus de acesso ao mercado de trabalho, à escolarização, à cultura, à convivência social. Elas reconhecem os direitos firmados em regras constitucionais, em nome da cidadania universal, mistificam as desigualdades reais, sob o argumento de que todos direitos iguais. (AVELAR, 2004, p. 232)

Portanto, as cotas são instrumentos que possibilitam romper com os obstáculos dessa ordem liberal que ao universalizar o direito sob a alegação de que o exercício do voto é igualitário para todos, deixa de reconhecer os segmentos que se encontram em posição de dominados e não conseguem romper com uma barreira que os impede de falar e ocupar os espaços de poder. Trata-se de uma experiência questionadora da representação de ideias porque “as cotas eleitorais implicam o questionamento de algumas das premissas básicas do ordenamento político liberal: o indivíduo como *única* unidade política legítima e o relativo

isolamento da arena política (caracterizada pela igualdade formal entre os cidadãos) em relação às injustiças sociais” (MIGUEL, 2000, p.91).

O reconhecimento da desigualdade quanto ao exercício dos direitos políticos das mulheres está consubstanciada na sub-representação nos espaços de poder e na perspectiva de determinar um percentual de candidatas se constitui em importante mecanismo para a busca da equidade e rompimento do padrão sexista da política. São muitos os argumentos que advogam a favor das cotas, tais como:

1) argumento pelo simbolismo de um aumento no número de mulheres na política; 2) argumento por justiça, por meio do qual é afirmado que não é justo que, sendo as mulheres mais ou menos 50% da população, os homens monopolizem as decisões políticas; 3) argumento da diferença, que considera que as mulheres são diferentes dos homens, mais éticas e honestas, e que podem contribuir para mudar a política; e 4) argumento pela importância da experiência de vida, visto que as mulheres tendem a ter experiências de vidas distintas dos homens e podem tornar o processo político mais representativo dos interesses e das perspectivas de setores sociais mais amplos. (SACCHET 2012, p. 416)

Com referência ao primeiro argumento trazido por Sacchet, cabe inferir que as cotas, ao promoverem maior participação das mulheres na política servem como simbolismo para outras mulheres, rompendo com a “naturalização” de que este espaço é masculino. Há, portanto, uma perspectiva de mudança cultural por meio da candidatura e da eleição de mulheres para os cargos parlamentares.

Assim, o primeiro efeito que as políticas de ação afirmativa em geral podem alcançar é simbólico. Exibindo casos exemplares, elas buscam ampliar o leque de “trajetórias de vida” possíveis, evitando a adaptação “automática” ao papel socialmente esperado, como costuma ocorrer. Cotas de candidaturas, em especial, mostram às mulheres que, ao contrário do que certas estruturas sociais tentam apresentar como “evidente”, elas não estão condenadas à passividade política. É um efeito importante, na medida em que o capital simbólico está fundado no reconhecimento que os despossuídos concedem aos possuidores. (MIGUEL, 2000, p. 99-100)

Outro destaque está na perspectiva social trazida pelas mulheres ao vivenciarem a vida política e a representação institucional. Elas apresentam e defendem suas pautas tendo como ponto de partida a sua própria condição de ser mulher, fruto de uma perspectiva social única e intransferível, não porque compartilhem dos mesmos interesses e opiniões, mas porque “elas *partem* de uma mesma perspectiva social, vinculada a certos padrões de experiências de vida. A palavra é significativa: trata-se de um ponto de partida, não de chegada. (MIGUEL, 2000, p. 96).

Esse mesmo aspecto é reforçado pelo documento *Guía estratégica: empoderamiento político de las mujeres: marco para una acción estratégica en América Latina y el Ccaribe*²⁶ (2014 – 2017) da ONU Mulheres:

Además, la participación de las mujeres aporta ideas y formas de actuar diferentes - o, por lo menos, complementarias a las de los hombres - en el proceso de toma de decisiones ante los retos que plantea la sociedad, dados los distintos roles y experiencias de mujeres y hombres que derivan de aprendizajes diferenciados. Este argumento resulta de sumo interés para profundizar en la teoría del cambio, ya que la participación de las mujeres contribuiría a modificar los marcos mentales en los que tradicionalmente basamos nuestras decisiones y que a lo largo de los siglos han perpetuado la discriminación y la desigualdad de género, algo que se plasma incluso con la utilización de un vocabulario distinto²⁷. (ONU MULHERES, 2014, p. 30)

Imbuídas dessa compreensão, de que a participação das mulheres de forma ativa não é apenas uma questão de justiça, mas de necessidade para que pudessem influenciar nas decisões públicas. Houve intensa mobilização internacional e nacional das mulheres na busca da igualdade real de efetivação da cidadania política por meio de uma política de cotas, na medida em que apenas a igualdade formal (direito ao voto e de ser votada) não foi suficiente para o rompimento de um sistema liberal que mantinha as mulheres excluídas da participação política.

Neste cenário, ganha destaque a realização da Conferência Mundial sobre a Mulher da ONU, realizada em Pequim, em setembro de 1995, que passa a considerar que o “empoderamento da mulher e sua total participação, em base de igualdade, em todos os campos sociais, incluindo a participação no processo decisório e o acesso ao poder, são fundamentais para a realização da igualdade, do desenvolvimento e da paz” (ONU, 1995, p152).

Nessa direção, a plataforma de ação da Conferência estabeleceu objetivo específico a ser adotado pelos governos com vistas a alcançar a paridade das mulheres e homens, inclusive com a adoção de políticas afirmativas em favor das mulheres²⁸:

²⁶ Guia estratégico de empoderamento político das mulheres: marco para uma ação estratégica na América Latina e Caribe (tradução livre).

²⁷ Ademais, a participação das mulheres aporta ideias e formas de atuar diferentes - ou pelo menos, complementares a dos homens – no processo de tomada de decisões ante os desafios da sociedade, dado os distintos papéis e experiências de mulheres e homens que derivam de seus aprendizados. Este argumento é de grande interesse para aprofundar a teoria da mudança, uma vez que a participação das mulheres contribuem para a modificação de quadros mentais em que tradicionalmente baseamos nossas decisões e que, ao longo dos séculos, têm perpetuado a discriminação e a desigualdade de gênero, algo que se reflete até mesmo com a utilização de um vocabulário diferente. (tradução nossa).

²⁸ De acordo com a publicação do Cfemea (Centro Feminista de Estudos e Assessoria), “Desde que entraram em vigor, as cotas elevaram a representação feminina no Congresso de 6% para 40% na Argentina, de 16% para 39,8% na Costa Rica, de 11% para 29,2% no Peru e de 9% para 23,2% no México. No mundo, segundo a organização intergovernamental International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 74 países dos 186 que possuem instituições legislativas, têm aprovada alguma legislação eleitoral de cotas por sexo, seja ela de cunho constitucional, ordinário ou partidário.”

Objetivo estratégico G.1 Adotar medidas para garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão e sua participação em ambos.

Medidas que devem ser adotadas.

190. Medidas que os governos devem adotar: a) comprometer-se a estabelecer a meta de equilíbrio entre mulheres e homens nos organismos e comitês governamentais, assim como nas entidades da administração pública e no judiciário, incluídas, entre outras coisas, a fixação de objetivos específicos e medidas de implementação a fim de aumentar substancialmente o número de mulheres e alcançar uma representação de paridade das mulheres e dos homens, se necessário mediante ação afirmativa em favor das mulheres, em todos os postos governamentais e da administração pública. (ONU, 1995, p.216)

Neste mesmo ano, o Brasil aprovou sua primeira lei de cotas. Em setembro de 1995, foi aprovado projeto de lei de autoria da então Deputada Federal Marta Suplicy (PT/SP) e foi subscrito por outras trinta Deputadas e propunha que no mínimo 30% das vagas de candidaturas partidárias em todos os níveis deveriam ser preenchidas por mulheres. O primeiro passo dessa iniciativa foi a incorporação de, no mínimo, 20% de mulheres candidatas na Lei n. 9.100/1995, que estabeleceu normas para a realização das eleições legislativas municipais seguintes e dispôs sobre cotas para as mulheres. As cotas adotadas pela legislação para o sistema eleitoral brasileiro foi o de cotas de participação²⁹ e não de resultado (BRASIL, 1995).

A legislação de cotas adotada no Brasil estava em consonância com a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher³⁰, de 1979 (ONU, 1979), ratificada em 1984 no Brasil³¹, por meio do Decreto n.º 89.460, de 20 de março de 1964 que estabeleceu não apenas o dever do Estado de proibir a discriminação, como também o dever de promover a igualdade, por meio de ações afirmativas.

A lei n.º 9.100/95, primeira legislação brasileira que definiu a reserva de cotas no patamar de 20% para as mulheres ao estabelecer normas para a realização das eleições municipais de 03 de outubro de 1996, ou seja, as regras para o próximo ano.³²

Essa primeira legislação de ação afirmativa não tratou de reserva de percentual de candidaturas para gênero, mas versou especificamente sobre a reserva de número mínimo de

²⁹ As cotas adotadas no Brasil incidem sobre o primeiro ciclo do processo eleitoral, ou seja, incidem diretamente sobre as listas abertas apresentadas pelos partidos políticos para as eleições proporcionais e não sobre o parlamento, via reserva de assentos.

³⁰ Mais conhecida como CEDAW (sua sigla em inglês), a carta magna dos Direitos da Mulher tirada nesta convenção, é de caráter bastante amplo, estabelecendo aos países membros medidas que devem ser tomadas para o enfrentamento da discriminação contra a mulher, inclusive, na vida política e pública do país.

³¹ Ratificada no Brasil por meio do Decreto n.º 89.460, de 20 de março de 1964 o qual promulgou com ressalvas a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Esse decreto foi revogado pelo Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002, que promulgou na íntegra o texto da Convenção.

³² Art. 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. (BRASIL, 1995)

candidaturas para as mulheres, o que gerou grande polêmica por prever uma discriminação específica e não de gênero, gerando questionamentos quanto à sua constitucionalidade por prever uma discriminação específica entre homens e mulheres. Essa questão foi revista na alteração da lei sofrida dois anos após a sua vigência.

A adoção das cotas teve como efeito imediato a preocupação dos partidos em filiar mulheres e a identificar candidaturas, além de inserir pautas femininas em sua agenda política. Entretanto, e apesar da legislação vigente, os partidos políticos não conseguiram atingir o percentual mínimo definido em lei. Conforme publicação do Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA, em 1996, foram registrados 306.821 candidatos a vereança, sendo 33.343 mulheres, ou seja, 10,9% do total das candidaturas (CFEMEA, 2014, p. 61). Das candidatas, apenas 11% foram eleitas (TSE, 2018). Em números absolutos, significa que foram eleitas 3.668 mulheres, enquanto que os homens eleitos alcançaram o total de 56.344 homens, logo, eles ocuparam 93,88% das cadeiras municipais em todo o território nacional³³.

Tabela I – Relação de mulheres e homens candidatos e mulheres e homens eleitos – Eleições 1996

Eleição	Mulheres Candidatas (%)	Homens Candidatos (%)	Mulheres Eleitas (%)	Homens Eleitos (%)
Ano de 1996	10,9%	89,1%	11%	89%

Fontes: CFEMEA e TSE – Elaboração própria.

A primeira legislação brasileira de cotas por sexo foi sendo sucessivamente modificada. Em 1997, sofreu as primeiras alterações: estabeleceu cotas para todos os processos eleitorais e redefiniu a disposição de cotas mínimas de mulheres para cotas de candidaturas por sexo, por meio da Lei n.º 9504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997).

Essa legislação, ao contrário da primeira que definiu cotas para as mulheres, estabeleceu em seu art.10, a reserva de 30% e o máximo de 70% de candidaturas de cada sexo. Com a nova redação, não houve questionamento sobre sua constitucionalidade. A lei ainda previu uma cláusula de transição de um percentual de 25% para a eleição do ano de 1998. Da

³³ Passo a fazer análise do impacto das cotas, tanto de candidaturas quanto de mulheres eleitas adotando o parâmetro primeiramente das eleições municipais, passando em seguida por uma análise comparativa da participação e eleição de candidatas mulheres para o cargo de Deputadas Federais.

mesma forma que a legislação anterior, não houve previsão de punição aos partidos políticos que não respeitassem o preenchimento das listas conforme os percentuais de gênero.

Outra inovação da lei foi a chamada válvula de escape, ou seja, permitiu aos partidos e às coligações a apresentação de lista de candidaturas em até 150% o número de cadeiras a preencher. O que significou, na prática, que não diminuiu o número de candidatos homens pelo fato de que deveria haver no mínimo 30% de mulheres, uma vez que possibilitou o aumento de número de candidatos possíveis para disputar as vagas.

Assim como na eleição de 1996, na eleição para vereadores no ano de 2000, os partidos novamente não atenderam o percentual mínimo de candidaturas de mulheres, quando já estava vigente o percentual de 30%. De acordo com o CFEMEA (2014), as mulheres representaram 19,1% das candidaturas a vereança, tendo sido eleitas 11,6%. Em números absolutas foram 70.321 candidatas enquanto que os homens registraram 367.344 candidaturas.

Na eleição de 2000, não só houve o aumento de mulheres candidatas, como o aumento de mulheres eleitas: do total de 60.229 cadeiras disputadas na eleição de 2000, 8.157 foram ocupadas por mulheres, enquanto que os homens passaram a ocupar 52.072 cadeiras, ou seja, 86,45% dos assentos legislativos municipais (TSE, 2018).

Tabela II – Relação de mulheres e homens candidatos e mulheres e homens eleitos – Eleições 2000

Eleição	Mulheres Candidatas (%)	Homens Candidatos (%)	Mulheres Eleitas (%)	Homens Eleitos (%)
Ano de 2000	19,1%	80,9%	11,6%	88,4%

Fontes: CFEMEA e TSE – Elaboração própria.

O que se observa de uma eleição para outra (1996-2000) é que o número de candidatas mais que dobrou enquanto que o número de candidatos homens também aumentou. Dois fatores entram nessa análise: um pequeno aumento do número de cadeiras disponíveis e, o outro, porque a lei previu a válvula de escape, ou seja, maior percentual de cotas para candidaturas na medida em que os partidos podiam apresentar listas de candidatos em até 150% das vagas. Logo, o aumento de 20 para 30% no percentual das cotas que foram ocupadas pelas mulheres não importou em menos candidatos homens. Ou seja, os homens não precisaram abrir mão de suas candidaturas em favor das mulheres, o que em certa medida significou o apoio do Congresso, majoritariamente masculino, à política de cotas.

O aumento de candidaturas e de mulheres disputando e ocupando assentos municipais também se verificou nas eleições de 2004. Nesse ano, as mulheres representaram 21,1% das candidaturas, ou seja, foram registradas 76.555 candidaturas, sendo que 12,6% foram eleitas, enquanto que o registro de candidaturas masculinas foi de 346.319. Com a diminuição dos números de cadeiras em disputa, os homens passaram a ocupar 81,36% das cadeiras.

Tabela III - Relação de mulheres e homens candidatos e mulheres e homens eleitos – Eleições 2004

Eleição	Mulheres Candidatas (%)	Homens Candidatos (%)	Mulheres Eleitas (%)	Homens Eleitos (%)
Ano de 2004	21,1%	78,9%	12,6%	87,4%

Fontes: CFEMEA e TSE – Elaboração própria.

Em 2008, as mulheres representaram 22,1% do total de candidatas à vereança, tendo sido registradas 76.670 candidatas e 347.333 candidatos. Foram eleitas 12% das candidatas (TSE, 2018). Considerando que o número total de cadeiras em disputa era de 52.958, os homens passaram a ocupar 82,62% das cadeiras legislativas municipais.

Tabela IV - Relação de mulheres e homens candidatos e mulheres e homens eleitos – Eleições 2008

Eleição	Mulheres Candidatas (%)	Homens Candidatos (%)	Mulheres Eleitas (%)	Homens Eleitos (%)
Ano de 2008	22,1%	77,9%	12%	88%

Fontes: CFEMEA e TSE – Elaboração própria.

Em 2009, foi aprovada uma nova redação na Lei n.º 12.034³⁴, que regulamentou as eleições de 2010 e definiu a obrigatoriedade do preenchimento das vagas de no mínimo 30% (trinta por cento) e no máximo 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. Mas é somente a partir das eleições de 2012 que os partidos começam a cumprir o percentual mínimo de candidaturas de gênero. Parte-se da análise que isso foi possível graças à reformulação

³⁴ A Lei n.º. 12.034/09, já chamada de “reforma eleitoral” ou “minirreforma eleitoral”, foi editada com a finalidade de atualizar a legislação eleitoral e tem como seu principal mérito reproduzir a jurisprudência sedimentada no Tribunal Superior Eleitoral, principalmente no tocante à propaganda, pesquisas eleitorais e arrecadação de recursos. Esta lei alterou dispositivos da Lei dos Partidos Políticos, Lei das Eleições e o próprio Código Eleitoral.

trazida pela Lei n.º 9.034/2009 e pela postura da Justiça Eleitoral que passou a exigir o cumprimento das cotas, visto a determinação da obrigatoriedade do preenchimento das vagas. Tal medida instrumentalizou o mecanismo de punição aos partidos que descumprissem as cotas.

Nas eleições de 2012, pela primeira vez, os partidos políticos cumprem o percentual mínimo de candidaturas por sexo: de 22,1% de candidaturas femininas registradas, em 2008, nessa eleição, as mulheres representam 32,6% (CFEMEA, 2014), sendo que 13,4% foram eleitas vereadoras.

Tabela V - Relação de mulheres e homens candidatos e mulheres e homens eleitos – Eleições 2012

Eleição	Mulheres Candidatas (%)	Homens Candidatos (%)	Mulheres Eleitas (%)	Homens Eleitos (%)
Ano de 2012	32,6%	67,4%	13,4%	86,6%

Fontes: CFEMEA e TSE – Elaboração própria.

O que se observa é que os partidos e coligações cumpriram as cotas em atendimento à obrigatoriedade prevista nas novas disposições legais. O número de mulheres candidatas aumentou exponencialmente, o mesmo não acontecendo com o número de mulheres eleitas. Uma análise mais aprofundada, que não é o objeto dessa pesquisa, poderia revelar mais precisamente as causas dessa correlação entre candidaturas e eleitas. Uma possível causa é a inscrição de candidaturas sem potencial de votos, apenas para cumprimento formal de votos.

Em 2013, a Lei n.º 12.891/13 alterou a Lei n.º 9.034/09 e estabeleceu direito ao Tribunal Superior Eleitoral de requisitar até cinco minutos diários das emissoras de rádio e televisão, em anos eleitorais (entre 31 de julho e o dia do pleito), para realizar propaganda institucional no sentido de incentivar a igualdade de gênero e a participação das mulheres na política eleitoral (artigo 93-A). A minirreforma eleitoral (Lei n.º 13.165) de 2015 especificou que nas eleições de 2016, 2018 e 2020 as legendas deverão reservar no mínimo 5% dos recursos do Fundo Partidário de financiamento das campanhas para aplicação nas campanhas de suas candidatas (BRASIL, 2013).

Nas eleições de 2016, o número de candidatas se manteve praticamente estável, com uma pequena queda. Foram registradas 32% de mulheres. O mesmo comportamento foi verificado quanto ao sucesso eleitoral do pleito anterior: 14% de mulheres eleitas, um pequeno aumento.

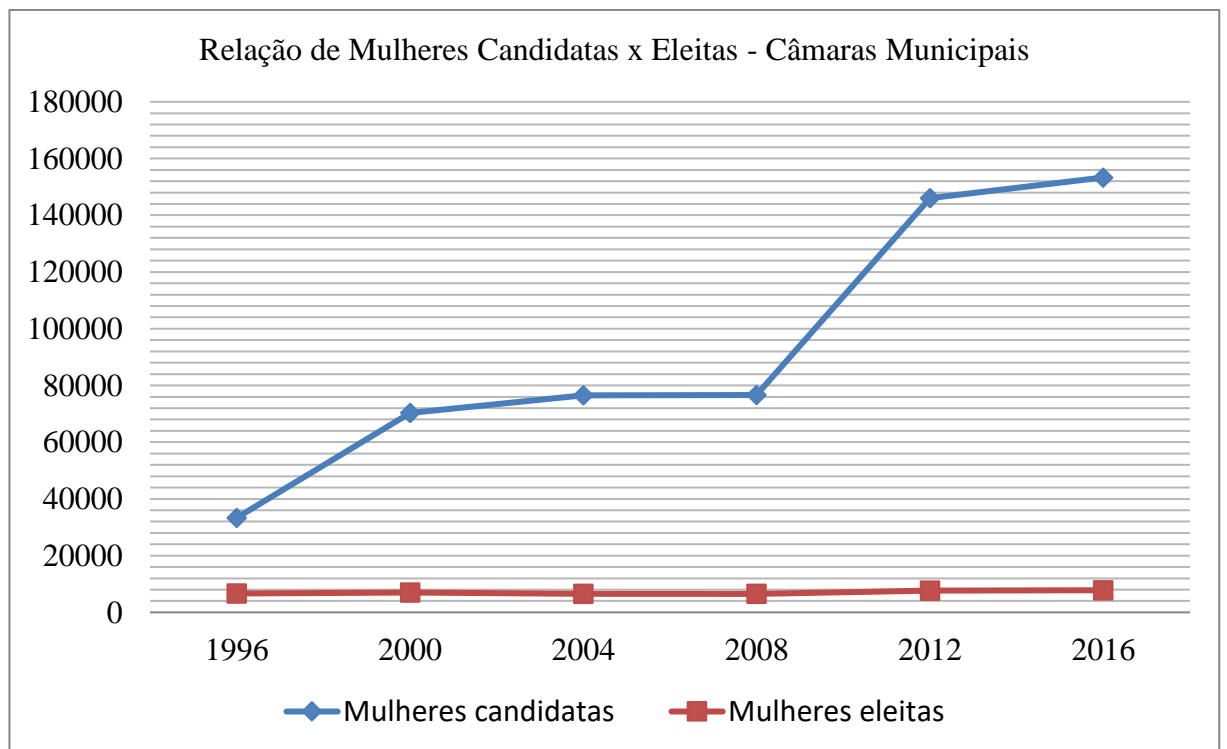
Tabela VI - Relação de mulheres e homens candidatos e mulheres e homens eleitos – Eleições 2016

Eleição	Mulheres Candidatas (%)	Homens Candidatos (%)	Mulheres Eleitas (%)	Homens Eleitos (%)
Ano de 2016	32%	68%	14%	86%

Fonte: TSE – Elaboração própria.

Para uma melhor visualização do impacto que as cotas tiveram quanto ao número de candidaturas e de mulheres eleitas nos pleitos municipais, segue gráfico que demonstra o comportamento dos partidos e coligações no período compreendido de 1996 (primeira eleição com adoção de política de cotas) ao ano 2016 (última eleição de nível municipal).

Gráfico I – mulheres candidatas e mulheres eleitas – eleições municipais no período de 1996-2016.



O mesmo crescimento de candidaturas femininas se verifica ao analisar-se os dados das eleições para Deputadas Federais, compreendendo o período de 1998-2018, o qual estão em vigência a legislação de cotas e demais disposições legais de incentivo à participação política das mulheres, descritas neste capítulo.

De acordo com os dados disponibilizados pelo TSE, em 1998 foram contabilizados 3.357 registros de candidaturas junto à Câmara dos Deputados, sendo que as mulheres representaram 10,4% do total de candidaturas (348 candidatas). Entretanto, apenas 29 foram eleitas, dos 513 deputados, ou seja, uma representação de 5,6% (CFEMEA, 2014).

Já em 2002, as mulheres somaram 11,5% das 4.418 candidaturas registradas para disputar o cargo de Deputado Federal, tendo sido eleitas 42 deputadas federais, representando 8,2% dos deputados eleitos. No ano de 2006, das 5.151 candidaturas à Câmara, 652 eram de mulheres, alcançando o percentual de 12,6% de candidaturas. Do total de candidatas, se elegeram 45 deputadas federais, num percentual de 8,7% dos deputados. Em 2010, as mulheres representavam 19,4% do total de 5.186 candidatos, mas o percentual de mulheres eleitas permaneceu o mesmo do pleito anterior (CFEMEA, 2014).

É somente na última eleição, outubro de 2018, o percentual mínimo de gênero foi atendido para eleições nacionais, sendo que o registro de candidatas mulheres atingiu o percentual de 31,6%, que, em números absolutos, significou 9.302 candidatas, sendo que 77 foram eleitas, ou seja, 15% do total de parlamentares. (TSE, 2018)

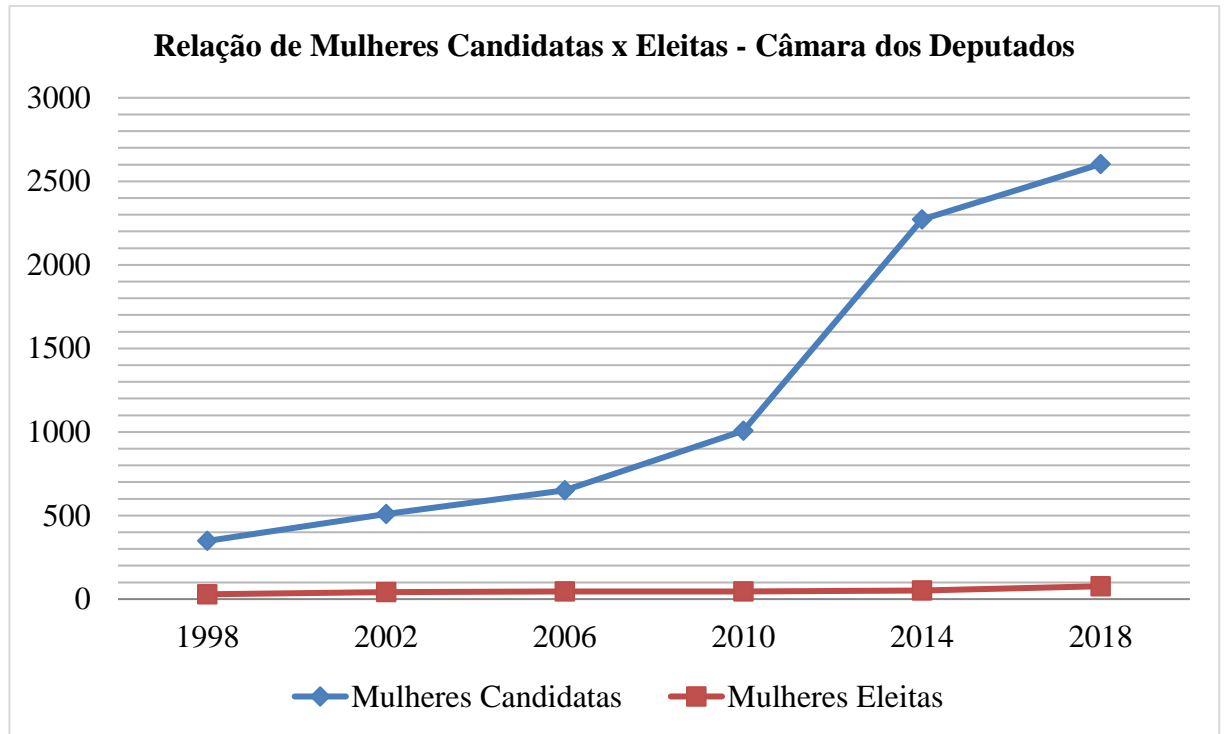
Tabela VII – Relação de mulheres candidatas e mulheres eleitas para Deputada Federal – período de 1998-2018.

Eleição	Mulheres Candidatas	Percentual do Total das Candidaturas	Mulheres Eleitas	Percentual de Eleitas
1998	348	10,4%	29	5,6%
2002	509	11,5%	42	8,2%
2006	652	12,6%	45	8,7%
2010	1007	19,4%	45	8,7%
2018	9.303	31,6%	77	15%

Fontes: CFEMEA, 2014 e TSE. Elaboração própria.

O gráfico abaixo é ilustrativo do processo de crescimento do número de candidatas a Deputadas Federais registradas no Brasil nos últimos pleitos eleitorais e como essa curva ascendente das candidaturas não reflete da mesma forma nas eleitas.

Gráfico 2 – Mulheres candidatas e mulheres eleitas – deputadas federais no período de 1996-2016.



O que se verifica dos dados analisados é que a legislação de cotas efetivamente proporcionou, especialmente após a obrigatoriedade, espaço para candidaturas femininas, ocorrendo crescimento em número absoluto de candidaturas. É um mecanismo que modifica uma realidade de invisibilidade deste segmento e abre um caminho para que as mulheres passem exercer sua cidadania política ativa, mas não assegura, por si só, o sucesso eleitoral, conforme se depreende dos números de mulheres parlamentares efetivamente eleitas.

Como se trata de um mecanismo de reserva de candidaturas que incide sobre o primeiro ciclo eleitoral e não sobre uma reserva de assentos, não impacta sobre resultados, nem enfrenta outras barreiras que dificultam o sucesso eleitoral das mulheres como o espaço de utilização de mídia no período da campanha eleitoral, nem sobre financiamento de campanha, de forma que se trata de uma política afirmativa que tem como resultado positivo o aumento da participação das mulheres no período eleitoral, na condição de candidatas, mas não tem como resultado o aumento da representação feminina nos espaços legislativos.

No entanto, esse cenário começa a sofrer alterações com as importantes mudanças legislativas introduzidas no sistema eleitoral a partir do ano de 2015. Com a minirreforma eleitoral introduzida pela Lei n.º 13.165/2015³⁵, passou a ser obrigatória a destinação de 5%

³⁵ Art. 44

[...]

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo

dos recursos do Fundo Partidário para a formação política e apoio às candidaturas femininas. (BRASIL, 2015). Essa mesma legislação introduz a obrigatoriedade da destinação de, nas três eleições subsequentes à publicação da lei, no mínimo 5% e no máximo 15% dos recursos do fundo partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas.

Outra importante alteração no que se refere ao financiamento eleitoral foi introduzida pela Lei n.º 13.473/2017, que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, cujos recursos serão oriundos de dotação orçamentária da União em valor equivalente ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral em ano eleitoral e 30% de recursos de emendas parlamentares³⁶. Ou seja, o Brasil passa a contar com financiamento público exclusivo para as campanhas eleitorais. No entanto, a legislação em questão silenciou quanto ao financiamento das campanhas femininas.

Ambas as legislações foram objeto de questionamento junto ao Superior Tribunal Federal e ao Tribunal Superior Eleitoral, cujas decisões beneficiam o financiamento de campanhas femininas, conforme será detalhadamente estudado no capítulo III da dissertação.

Em resumo, após as diferentes reformas legais, a legislação eleitoral vigente no Brasil assegura como políticas de incentivo ao aumento da representação política das mulheres:

- Política de cotas de 30% no mínimo e 70% no máximo de cotas para sexo nas listas abertas de partidos ou coligações para eleições proporcionais, de preenchimento obrigatório (Lei n.º 9.034/2009);

- Utilização de 10% do tempo de propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão à promoção e difusão da participação política feminina, fora dos anos eleitorais (Lei n.º 9.034/2009);

- Utilização de até cinco minutos diários, contínuos ou não, pelo Tribunal Superior Eleitoral em emissoras de rádio e televisão, em anos eleitorais, para realização de propaganda

instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

³⁶ Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

de incentivo à participação de gênero e a participação das mulheres na política eleitoral (Lei n.º 12.891/13);

- Destinação de 5% dos recursos do Fundo Partidário nas eleições de 2016, 2018 e 2020 para aplicação nas campanhas eleitorais de candidatas (Lei n.º 13.165/2015).

- Criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC (Lei n.º 13.473/2017).

Dessa primeira análise, tanto dos dados, como da legislação, temos dois resultados importantes, passados mais de 20 anos da adoção da política de cotas: o primeiro é que efetivamente tivemos um aumento de candidaturas femininas, mas por outro lado, persiste a sub-representação das mulheres nos parlamentos brasileiros, o que evidencia que a adoção de cotas de candidaturas, por si só, não resultou em igualdade material de participação política entre homens e mulheres.

Logo, a cidadania política ativa das mulheres ainda não foi alcançada, ao menos, materialmente. Uma das hipóteses é que a adoção de cotas de candidaturas isoladamente, sem alterar o sistema eleitoral e enfrentar as situações de desigualdade material que operam e colocam a mulher numa condição de desvantagem na política, como o financiamento de campanha, não é suficiente. Por isso, novas demandas surgem no cenário político na tentativa de aprimorar mecanismos para enfrentar a desigualdade de gênero na política.

3.3 As novas demandas das mulheres por uma reforma política de superação das barreiras político-jurídicas impeditivas do aumento da representação política feminina do último período.

A análise dos dados acima nos permite aferir a persistência da sub-representação política das mulheres nos âmbitos legislativos, mesmo após mais de 20 anos de adoção das cotas, o que desafia o movimento de mulheres e feminista a descortinar novas medidas que sejam mais eficazes e que enfrentem os mais diversos obstáculos que dificultam o acesso das mulheres aos espaços de representação político-institucionais.

Enquanto que na primeira onda feminista, o direito ao voto das mulheres ganhou centralidade e, depois, a adoção de políticas afirmativas de cotas para gênero como instrumento de fomento às candidaturas femininas, atualmente, ganha força a discussão de mudanças legislativas que garantam a paridade de gênero na política, como um novo paradigma a ser perseguido.

De acordo com Prá (2013), este conceito emerge na Declaração de Atenas de 1992³⁷, cujo documento fez uma severa crítica à situação histórica da exclusão política das mulheres dos espaços de poder em países europeus, definindo-a como um grave déficit da democracia. Esta conferência formulou um novo conceito para superar a exclusão das mulheres na política, qual seja “la «democracia paritaria», una propuesta cuyo fin es lograr transformaciones reales que vayan más allá del reconocimiento formal de derechos que, en la práctica, no logran ser ejercidos por las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres³⁸ (CABANILLAS, 2013, p. 14).

O texto do encontro é cristalino ao apontar a paridade como meta, visto que a igualdade entre homens e mulheres é um direito humano fundamental e como tal, deve ser exercido nas mesmas condições e nas mesmas proporções, e que o exercício do poder pelas mulheres não somente é justo, mas é necessário para consolidação de uma sociedade mais equilibrada e adequada.

La igualdad formal y real entre mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano. Las mujeres representarán más de la mitad de la población. La igualdad exige la paridad en la representación y administración de las naciones. Las mujeres representan la mitad de las inteligencias y de las cualificaciones de la humanidad y su infra-representación en los puestos de decisión constituye una pérdida para la sociedad en su conjunto y [...] no permite tomar plenamente en consideración los intereses y las necesidades del conjunto de la población. Una participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones es susceptible de engendrar ideas, valores y comportamientos diferentes, que van en la dirección de un mundo más justo y más equilibrado tanto para las mujeres como para los hombres (los resaltados con cursivas son nuestros)³⁹. (CABANILLAS, 2013, p. 14)

Em 1995, a plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher – realizada em Pequim, cujo documento orientou os mais diversos países na adoção da política de cotas, também inseriu a paridade como uma meta a ser atingida em seus objetivos estratégicos⁴⁰, como uma ação necessária para o enfrentamento da sub-representação das

³⁷ Há duas décadas, em novembro de 1992, um grupo de mulheres ministras e ex-ministras de Instituições europeias, reunidas em Atenas para a primeira Cúpula Europeia sobre as Mulheres e Decisões, assinou um documento conhecido como a Declaração de Atenas.

³⁸ a "democracia paritária", uma proposta cujo objetivo é alcançar transformações reais que vão além do reconhecimento formal de direitos que, na prática, deixam de ser exercidos pelas mulheres em igualdade de condições com os homens (tradução livre).

³⁹ A igualdade formal e real entre mulheres e homens é um direito fundamental do ser humano. As mulheres representam mais da metade da população. A igualdade exige paridade na representação e administração das nações. As mulheres representam metade das inteligências e qualificações da humanidade e a sua sub-representação nos cargos de decisão constitui uma perda para a sociedade como um todo e não nos permite [...] ter plenamente em conta os interesses e as necessidades da sociedade. Uma participação equilibrada de mulheres e homens na tomada de decisões é susceptível de gerar diferentes ideias, valores e comportamentos, que vão na direção de um mundo mais justo e mais equilibrado para mulheres e homens (tradução livre).

⁴⁰ A paridade está definida como meta no objetivo estratégico G.1, que objetiva adotar medidas para garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão. A adoção da política de

mulheres nos espaços de decisão e poder. Considerada a maior e mais importante conferência realizada sobre os direitos das mulheres e intitulada “Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz”, debateu e definiu objetivos estratégicos para doze áreas de preocupação prioritária, sendo uma delas o enfrentamento da desigualdade em relação à participação política. De acordo com o documento final da Conferência, “o empoderamento da mulher e sua total participação, em base de igualdade, em todos os campos sociais, incluindo a participação no processo decisório e o acesso ao poder, são fundamentais para a realização da igualdade, do desenvolvimento e da paz” (ONU, 1995, p. 156).

Em 2007, quinze anos após a Declaração de Pequim, ministras e representantes dos organismos para as mulheres dos governos latino-americanos se reuniram na X Conferência Regional da Mulher da América Latina e Caribe, no denominado Consenso de Quito e reconheceram que

la paridad es un mecanismo propulsor de la democracia y constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres. Ello porque su finalidad es «alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política» pero también «en las relaciones familiares [...], sociales, económicas, políticas y culturales» (CABANILLAS, 2013, p.19).

No texto do Consenso de Quito, os países participantes acordaram em adotar medidas de ações afirmativas e mecanismos para garantir a efetiva participação das mulheres em cargos públicos e de representação política a fim de alcançar a paridade institucional.

A discussão sobre a paridade esteve na agenda, mais uma vez, no Consenso de Brasília (2010), durante a XI Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, momento no qual as representantes dos países reafirmaram seu compromisso com acordos regionais e internacionais sobre mulher e comprometeram a adotar um conjunto de medidas em defesa dos direitos das mulheres, entre elas, a de empreender os esforços necessários para assegurar a paridade de gênero na política.

Decidiram no Consenso de Brasília estimular os governos a ampliar a participação das mulheres nos processos de tomada de decisão e decisão nas esferas de poder. Entre as medidas e propostas de ação:

a) Incrementar y reforzar los espacios de participación igualitaria de las mujeres en la formulación e implementación de las políticas en todos los ámbitos del poder público; b) Adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluidos cambios a nivel legislativo y políticas afirmativas, para asegurar **la paridad**, la inclusión y la alternancia étnica y racial en todos los poderes del Estado, en los regímenes especiales

cotas vislumbrava exatamente acesso igualitário das mulheres nos espaços de representação, o que se demonstrou um instrumento insuficiente para a igualdade material entre homens e mulheres.

y autónomos, en los ámbitos nacional y local y en las instituciones privadas, a fin de fortalecer las democracias de América Latina y el Caribe, con una perspectiva étnico-racial (CEPAL, 2010, p. 7)

Entre essas duas conferências, do Consenso de Quito e do Consenso de Brasília, três países da América Latina alteraram suas legislações eleitorais e contemplaram a participação paritária de homens e mulheres nas listas eleitorais. Isso ocorreu consecutivamente no Equador (2008), na Bolívia (2009) e na Costa Rica (2009), que determinaram a alternância paritária em lista e estabeleceram sanção para o descumprimento da medida. Em 2012, a Nicarágua também determinou a paridade, mas sem a previsão de sanção (PINHO, 2011).

A luta pela paridade repercutiu também no Brasil, quando em agosto de 2011, a bancada feminina do Congresso Nacional entregou a primeira emenda de paridade ao anteprojeto de reforma política, que previa a obrigatoriedade da alternância paritária entre os gêneros em listas fechadas e preordenadas dos partidos. Até o momento, embora tenha sido objeto de discussão no âmbito da Comissão Especial da Reforma Política da Câmara dos Deputados no ano de 2017, não há previsão de que seja colocada em votação.

Importante assinalar que a paridade e a lei de cotas guardam importantes diferenças e efeitos para fins da equidade de gênero na política. Conforme nos alerta Prá,

enquanto a paridade prevê a igualdade de acesso das mulheres e a sua inserção em cargos públicos e de representação política (igualdade de resultados), as cotas se limitam a igualar as condições de ingresso em instâncias parlamentares (igualdade de oportunidades). A implicação disto é a de que a adoção de medidas de paridade exige uma mudança significativa no âmbito das políticas públicas, vez que as ações afirmativas ou compensatórias - que regem as cotas -, deverão ser substituídas por políticas redistributivas. Neste caso, exigindo a redistribuição do poder político. (PRÁ, 2013, p.29)

Por sua vez, Cabanillas (2013), ao tratar da diferença entre as políticas afirmativas e as cotas, vai apontar que a paridade é um processo estratégico contra o monopólio masculino do poder que além de buscar a equidade traz consigo e visa

una propuesta de transformación de todos los ámbitos de la vida en sociedad, incluidos el económico, el social y el cultural, a lo que debemos añadir también el ámbito privado. En suma, es una propuesta para la suscripción de un nuevo «contrato social» entre hombres y mujeres para regir la vida de las sociedades democráticas⁴¹ (CABANILLAS, 2013, p. 15).

Alcançar a paridade é mais do que reparar uma desigualdade, é uma medida de transformação social, de superação da divisão dos papéis sexuais de gênero e da assimetria de poder. Trata-se de uma ampliação da esfera pública, incorporando em equidade mulheres e homens.

⁴¹ uma proposta para a transformação de todas as áreas da vida na sociedade, incluindo econômica, social e cultural, à qual também devemos adicionar a esfera privada. Em suma, é uma proposta para a assinatura de um novo "contrato social" entre homens e mulheres para governar a vida das sociedades democráticas. (tradução livre)

Nesse contexto, dois movimentos merecem destaque no Brasil pela mobilização da adoção de condições reais de promoção da paridade na representação político-institucional e das alterações legislativas que enfrentem as barreiras jurídico-formais que dificultam o acesso das mulheres aos espaços de poder: a criação da Comissão Tripartite para a revisão da Lei n.º 9.504/97 e as propostas da IV Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.

O primeiro deles, a Comissão Tripartite é oriunda da deliberação da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. As organizações sociais e o movimento feminista, aliados à Bancada Feminina do Congresso Nacional e à Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM, do Governo Federal, criada em 2003⁴², se mobilizaram intensamente para promover modificações legais necessárias ao aumento da representação política das mulheres.

A II Conferência Nacional, convocada por meio do Decreto de 17 de janeiro de 2007, e realizada em Brasília, no período 17 a 20 de agosto de 2007, teve como ponto central a discussão da participação das mulheres nos espaços de poder e deliberou pela necessidade da criação, revisão e implementação de instrumentos normativos com vistas à igualdade de oportunidades e ampliação da participação feminina nos espaços de decisão e poder, bem como a criação de mecanismos de apoio à participação político-partidária das mulheres (SPM, 2007).

As deliberações da II Conferência Nacional de Política para as Mulheres fundamentaram o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e incluiu, na sua estrutura, o capítulo V, “Participação das Mulheres nos Espaços de Poder e Decisão”, com o objetivo de promover e fortalecer a participação igualitária, plural e multirracial das mulheres. Dentre seus objetivos destaca-se o estímulo à ampliação da participação das mulheres nos partidos políticos, nos parlamentos e nas suas instâncias de poder e decisão; e a inserção, no debate da reforma política, do tema da paridade entre homens e mulheres (SPM, 2008), e entre suas metas e estratégias previstas:

revisar a lei de cotas eleitorais e garantir a plena aplicação da Lei n.º 9.504/97, considerando a proporção das mulheres negras e indígenas na população. Por fim, entre as ações previstas para o alcance desses objetivos, prioridades e metas, o II PNPM prevê a elaboração de proposta de revisão da lei de cotas no âmbito de uma comissão tripartite, com representação do executivo, legislativo e sociedade civil. (SPM, 2008, p. 127)

Com esse objetivo, a Secretaria Especial de Política para as Mulheres instituiu por intermédio da Portaria n.º. 15, de 11 de março de 2009, a referida comissão para discutir, elaborar e encaminhar proposta de revisão da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições. A Portaria n.º. 43, de 3 de junho de 2009, designou as

⁴² A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres foi criada por meio da Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, posteriormente revogada pela Lei n.º 13.502, de 1.º de novembro de 2017.

integrantes da Comissão Tripartite, que foi composta por representantes da Secretaria de Relações Institucionais, Casa Civil e Secretaria Geral da Presidência da República, Ministério da Justiça, Marcha Mundial de Mulheres, Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres dos Partidos Políticos, Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB, Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, Câmara e Senado Federal. Logo, sua composição abrangia representantes da sociedade civil, leia-se das representações organizadas do movimento de mulheres, representantes do Legislativo e do Executivo. A Comissão esteve em funcionamento de março a novembro de 2009⁴³.

Durante seu funcionamento, a Comissão Tripartite realizou 8 reuniões ordinárias e três audiências públicas para aprofundar a discussão sobre uma proposta de reforma da legislação eleitoral a ser apresentada e debatida junto ao Congresso Nacional (SPM, 2009). No mesmo período, a Câmara dos Deputados criou uma Comissão Especial composta pelos líderes partidários com o objetivo de propor alterações à lei dos partidos políticos e das eleições. A Comissão Tripartite compreendeu a importância de ao mesmo tempo em que discutia suas propostas de reforma eleitoral, incidir sobre as discussões na Câmara e como resultado dessa articulação, as três parlamentares da Comissão Tripartite integraram a comissão da Câmara. Foram elas as deputadas federais Rita Camata, Luiza Erundina e Vanessa Grazziotin, que atuaram com o objetivo de incluir na proposta artigos que assegurassem a ampliação da participação política das mulheres.

As parlamentares definiram as seguintes propostas para a reforma política em debate na Câmara dos Deputados como pauta mínima e que englobavam os seguintes pontos:

a) O art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cem por cento do número de lugares a preencher.

§ 1º No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrem, poderão ser registrados candidatos até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá, obrigatoriamente, preencher o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas registradas de cada sexo.

§ 6º A não observância do estabelecido no § 3º deste artigo implicará na ampliação do percentual mínimo estipulado no inciso V do art. 44da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, de 10% (dez por cento) para 15% (quinze por cento) nos três exercícios subsequentes.”(NR)

b) O art. 11 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 11A - Nos formulários de requerimento de registro de candidato deve constar campo de preenchimento obrigatório, reservado à identificação de raça ou cor,

⁴³ A Portaria nº. 57, de 4 de agosto de 2009, restabeleceu e prorrogou até 4 de novembro o prazo de funcionamento da Comissão Tripartite.

conforme critérios adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Parágrafo único – O Tribunal Regional Eleitoral dará ampla divulgação, mediante campanhas institucionais informativas, sobre a proporção de candidatos e de candidatas eleitos em conformidade com os critérios estabelecidos no caput deste artigo. (NR)

c) O art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

V – na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, com percentual de, no mínimo, 10% (dez por cento), observado o disposto no §6º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1995. (NR)

d) O art. 45 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

IV – Promover e difundir participação política das mulheres, dedicando 20%, no mínimo, do tempo total. (NR) (SPM, 2009, p. 17-18).

Apenas as propostas *c* e *d* foram aprovadas na Câmara dos Deputados. O projeto de lei, sob o n.º 5.498-C, de 2009, foi encaminhado ao Senado Federal, onde recebeu a denominação de PLC nº 141/2009. Tramitou pelas Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), as quais trabalharam conjuntamente. O projeto recebeu centenas de emendas. Com relação às demandas das mulheres, o projeto aprovado no Senado Federal previu:

a) Em relação à utilização dos recursos do Fundo Partidário a redação do Art. 44 proposta pelos relatores indicava que dos recursos dos Institutos de Pesquisa ou Fundações “IV – em estudos e pesquisas, doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, 20% (vinte por cento) do total recebido, dos quais pelo menos 50% (cinquenta por cento) serão aplicados na promoção da participação feminina na vida política do País”. Na prática eram ampliados de 5% para 10% a aplicação dos recursos do Fundo Partidário na promoção da participação feminina na vida política do País;

b) O § 5º deste mesmo Art. 44 indicava que “O partido que não aplicar a parcela mínima relativa à promoção da participação feminina a que se refere o inciso IV deste artigo deverá, no ano subsequente, crescer o percentual de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do Fundo Partidário para essa destinação, ficando impedido de utilizá-lo para finalidade diversa”. (SPM, 2009, p. 22).

Em retorno à discussão na Câmara dos Deputados, todas as emendas aprovadas no Senado Federal foram rejeitadas e no dia 29 de setembro o projeto é transformado na Lei Ordinária nº. 12.034/2009, publicada no Diário Oficial da União de 30 de setembro de 2009. (BRASIL, 2009).

Embora a Comissão Tripartite tenha apresentado propostas de emendas muito significativas ao projeto de lei que resultou na Lei 12.034/2009, somente as seguintes foram incorporadas ao novo texto legal.

1. O parágrafo terceiro do artigo 10 da Lei nº 9.504/1997 passa a vigorar com a seguinte redação: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”. Na redação anterior, a palavra utilizada era reservará. Com a mudança, os partidos têm

de, necessariamente, manter a proporcionalidade de um mínimo de 30% e um máximo de 70% por sexo na sua lista de candidaturas. 2. São acrescentados o inciso V e o parágrafo 5º ao Artigo 44 da Lei nº 9.096/1995 que regula a aplicação de recursos do Fundo Partidário: “V. Na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total”.(NR) “§ 5º O partido que não cumprir o disposto no inciso V do caput deste artigo deverá, no ano subsequente, crescer o percentual de 2,5% do Fundo Partidário para essa destinação, ficando impedido de utilizá-lo para atividade diversa”.

3. O artigo 45 da Lei nº 9.096/1995, que trata da propaganda partidária gratuita fica acrescido do inciso IV: “IV – promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) (SPM, 2009, p. 23).

Certamente, introduzir a obrigatoriedade trouxe uma mudança muito significativa, na medida em que estabeleceu um controle sobre o preenchimento das vagas por sexo, não sendo mais permitido que, na ausência de candidatas em número suficiente, o seu não preenchimento não implicava em penalização do partido ou coligação. Logo, aos partidos incumbiu a formação política de seus quadros e a instituição de mecanismos internos de promoção da participação políticas das mulheres.

Outras mudanças muito importantes também foram introduzidas nessa alteração legislativa, como a determinação da utilização de 10% do tempo de propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão à promoção e difusão da participação política feminina, fora dos anos eleitorais. Ainda restou estipulada a destinação de 5% dos recursos do Fundo Partidário para promoção de atividades de incentivo à participação feminina na política eleitoral e previu punição aos partidos que descumprissem esta disposição legal, devendo ser acrescentados 2,5% dos recursos do Fundo por ano (BRASIL, 2009).

A atuação da bancada feminina conseguiu alguns avanços, mas não contemplou a totalidade das propostas apresentadas pela Comissão Tripartite, que foram consolidadas numa proposição legislativa, num anteprojeto de lei, cujos pontos mais importantes para o foco do presente estudo são: * utilização dos recursos do Fundo Partidário para criação de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, num percentual de 30% do total dos recursos, condicionando à existência de instâncias de mulheres em cada partido (alteração na Lei n.º 9.096/95); promoção e difusão da participação política das mulheres dedicando 50% do tempo total da propaganda partidária (alteração na Lei n.º 9.096/95; paridade nos comitês financeiros de campanha (alteração na Lei n.º 9.594/97) e, nas campanhas proporcionais, a

inscrição das candidaturas por meio do sistema de listas, com alternância de gênero (alteração na Lei n.º 4.737/65).

As propostas apresentadas pela Comissão Tripartite enfrentam essencialmente três fatores que se concretizam como barreiras político-jurídicas para o sucesso eleitoral das mulheres, quais sejam, tempo de propaganda e difusão da participação política da mulher na mídia; o financiamento eleitoral e o sistema de listas abertas.

Essas demandas vão reaparecer novamente na 4.^a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres⁴⁴, realizada em Brasília no período de 15 a 18 de março de 2016 e que reuniu mais de três mil delegadas oriundas de todas as regiões brasileiras. A conferência foi precedida de mais de 2.500 eventos desse gênero em âmbito municipal, além das estaduais e livres, ações que reuniram mais de três mil delegadas de todo o país.

A Conferência Nacional foi estruturada em eixos temáticos, cujo eixo III versou sobre o sistema político com a participação das mulheres e igualdade (SPM, 2015). O texto base da conferência reconhece o modelo patriarcal e sexista dos espaços de poder e o permanente quadro de exclusão e em que as mulheres se encontram no âmbito dos espaços institucionalizados do poder.

A manutenção do atual sistema político é uma das ferramentas para manter o caráter classista, patriarcal, racista, lesbo-homofóbico, misógino e autoritário da sociedade e do Estado no Brasil. Da mesma forma, a história recente no processo de democratização e de reconstrução partidária não garantiu avanços significativos na incorporação das mulheres e sua presença como lideranças partidárias. Um dos determinantes é o fato de que as eleições são baseadas no indivíduo, com campanhas cada vez mais caras e dependentes do poder econômico das empresas e dos partidos. Haja vista, por exemplo, a atual composição do Congresso Nacional que pode ameaçar as conquistas dos direitos das mulheres. Uma questão a destacar é que, nas experiências partidárias, mesmo considerando os diferentes matizes ideológicos, não se conseguiu avanços significativos para mudar essa questão. Mantêm-se processos de exclusão das mulheres, inclusive repetindo a tendência histórica em que, quanto mais o partido cresce e se institucionaliza, maior é a exclusão das mulheres dos espaços de poder (SPM, 2015, p.22).

Por sua vez, o próprio texto-base reconhece avanços importantes no âmbito eleitoral conquistadas no último período como os introduzidos pela Lei n.º 12.034/2009, que obriga os partidos a preencherem 30% das vagas com candidaturas femininas e a destinação de 5% do fundo partidário para atividades e programas que promovam a participação das mulheres, além de determinar que os partidos destinem tempo de rádio e TV para incentivar a igualdade de gênero. Mas ainda são insuficientes, necessitando de novas mudanças legislativas para o enfrentamento da sub-representação feminina.

⁴⁴ A 4.^a Conferência de Política para as Mulheres foi convocada por meio do Decreto de 30 de março de 2015, publicado no Diário Oficial da União do dia 31 de março de 2015.

Por isso, as delegadas presentes na conferência debateram o tema da participação política das mulheres e definiram propostas concretas a serem implantadas por meio de mudanças legislativas que promovessem a formação política das mulheres e o apoio financeiro para candidaturas femininas. Destacam-se as deliberações que guardam maior consonância com o escopo da pesquisa em questão e que se referem à paridade de gênero, campanhas e financiamento de campanhas eleitorais, destacadamente:

12. Estabelecer políticas permanentes de fiscalização do cumprimento da cota de gênero na inscrição de candidaturas, no investimento partidário nas campanhas e com relação à paridade no uso dos horários eleitorais.

13. Ampliar em 50% os recursos do fundo partidário destinados à formação política de mulheres visando o fortalecimento de atividades como fóruns de debate, seminários e outras ações de capacitação no âmbito partidário, com vistas à preparação de candidaturas.

14. Instituir, por meio da reforma eleitoral, o sistema de listas fechadas com alternância de gênero para a apresentação das candidaturas partidárias e de coligações, garantia de recursos específicos para as mulheres, cumprimento das cotas legais e paridade no uso dos horários eleitorais.

MUDANÇAS NO SISTEMA POLÍTICO

15. Fortalecer as articulações no Congresso Nacional pela aprovação da proposta do voto em lista fechada, pré-ordenada e constituída com alternância e paridade de gênero.

16. Exigir a criação de mecanismos regulatórios e efetiva fiscalização do TSE para dar efetividade à Lei nº 12.034/2009, que estabelece a obrigatoriedade dos partidos de preencherem 30% das candidaturas com mulheres, considerando a diversidade étnico-racial, para que os 5% do Fundo Partidário sejam efetivamente aplicados na formação política das mulheres, além de cobrar do Judiciário mais rigor na fiscalização e aplicação do financiamento de campanhas femininas.

17. Garantir a efetivação das cotas partidárias e o quantitativo de 30% das cadeiras legislativas para o gênero feminino e aumentar em 5% a cada pleito eleitoral até atingir o mínimo de 50%, com a divisão igualitária entre homens e mulheres do fundo partidário e do tempo de propaganda eleitoral.

18. Garantir a paridade dos recursos financeiros nas campanhas políticas eleitorais para homens e mulheres. Exigir a ampliação da destinação do Fundo Partidário reservado para as atividades e programas que promovam a participação das mulheres – que atualmente está fixado em 5% – para 10%, nos níveis municipal, estadual e federal. (SPM, 2016, p. 38-39).

Ao contrário das demais conferências que antecederam a esta, suas propostas e deliberações não foram consubstanciadas num plano nacional de políticas para as mulheres. Isso resulta a não destinação de recursos públicos e enfraquece as próprias deliberações das mulheres reunidas em Conferência Nacional. Em regra, as propostas não se transformam em políticas públicas e as propostas passam a ser um plano de orientação ao Governo e à sociedade civil, especialmente para os movimentos de mulheres.

Especificamente às deliberações ocorridas no âmbito da 4.^a Conferência Nacional no que se refere à participação das mulheres no âmbito da política institucional passam a orientar

as parlamentares eleitas quanto à sua atuação no Congresso para fazer valer as propostas referenciadas pelas delegadas participantes.

Considerando a importância das deliberações quanto à paridade e a superação das barreiras jurídico-políticas que dificultam o alcance da equidade de gênero nos espaços de poder e decisão, as deliberações foram refletidas nos debates parlamentares como passa a analisar o próximo capítulo.

4. UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE REFORMA POLÍTICA EM DEBATE NO CONGRESSO NACIONAL: QUE PERSPECTIVAS SE CONFIGURAM PARA A SUPERAÇÃO DA SUB-REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NO PARLAMENTO BRASILEIRO?

A primeira onda feminista de luta pelos direitos políticos no Brasil alcança seu êxito com a conquista do direito ao voto no ano de 1932. É o acesso formal do reconhecimento da cidadania política feminina. A segunda onda pode ser caracterizada pela conquista da Lei de Cotas, Lei n.9.100/95, devido à desigualdade material entre homens e mulheres que as colocam em condições de assimetria para fins das disputas eleitorais, materializada pela permanente e persistente sub-representação feminina nos espaços de decisão e poder.

A luta pela cidadania política ativa, mesmo com as cotas, permanece inconclusa. As barreiras que dificultam o sucesso eleitoral das mulheres permanecem e agem em condições desfavoráveis para a ocupação dos assentos legislativos, conforme já descrito no capítulo I da presente dissertação. Esses são os fundamentos da permanente mobilização das mulheres pelo exercício dos direitos políticos em condição de igualdade entre homens e mulheres, cujas propostas e demandas foram analisadas no capítulo II.

Nesse sentido, o presente capítulo dedica-se a analisar o debate das recentes mudanças legislativas e os debates ocorridos no âmbito das Comissões Especiais de Reforma Política da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no período compreendido pelas duas últimas legislaturas: de 2010-2018⁴⁵.

Cabe preliminarmente definir o termo “reforma política”, cujo tema é recorrente desde o processo de redemocratização do país. De acordo com o autor Jairo Nicolau (2013), ao analisar o momento em que jornalistas e políticos começaram a usar a combinação dos termos “reforma” e “política” para manifestar sobre as expectativas de mudanças nas instituições representativas brasileiras, afirma que a expressão começou a ser utilizada com mais frequência a partir dos anos de 1990, especialmente nas discussões que antecederam o plebiscito de 1993, quando os eleitores foram consultados quanto à forma de governo.

No âmbito dessa análise foi necessário fazer um recorte das proposições analisadas que guardassem relação com o tema da representação feminina. Dessa forma, foram

⁴⁵ Legislatura, segundo o artigo 44, parágrafo único, da Constituição, corresponde ao período de quatro anos de mandato dos deputados federais. Cada um desses quatros anos é denominado de Sessão Legislativa. Assim, uma legislatura se compõe de quatro sessões legislativas. O princípio da unidade parte da ideia de que a legislatura se encerra em si mesma e que todos os seus objetivos devem ser alcançados dentro de seu período de duração. Como consequência, em regra, toda proposição não apreciada dentro da legislatura deve ser arquivada.

objeto de estudo as propostas debatidas no âmbito da Comissão Especial da Reforma Política relativas ao financiamento de campanha; reserva de recursos de fundo partidário para formação política das mulheres; destinação de percentual de recursos de campanha para candidaturas de mulheres; mudanças do sistema eleitoral e a reserva de cadeiras para candidatas mulheres.

Primeiramente, far-se-á a análise das proposições, os debates e as votações ocorridas no âmbito das Comissões Especiais da Reforma Política da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as legislações aprovadas e a rejeição ou não votação das propostas, para, em seguida, analisar se as matérias discutidas guardam relação com as demandas apresentadas pelas mulheres.

Por fim, o capítulo analisará se os debates, as votações e as deliberações ocorridas no âmbito das Comissões representam avanços, estagnação ou retrocessos na luta pela cidadania política ativa das mulheres, respondendo o problema que motiva a presente pesquisa, qual seja qual a pertinência e viabilidade das propostas de reforma política em debate no Congresso Nacional para o aumento da representação política das mulheres no parlamento brasileiro em comparação com as políticas públicas atuais?

4.1 As propostas de reforma política em tramitação no Congresso Nacional nas legislaturas de 2010-2014 e 2014-2018: o que propõem relativo ao aumento da representação feminina nos parlamentos

Antes de iniciarmos uma análise mais detalhada das propostas de alterações legislativas ocorridas no âmbito do Congresso Nacional que dizem respeito ao fomento à participação feminina nos espaços de representação legislativa, especialmente no que se refere ao financiamento, reserva de vagas, incentivo à participação na política, cabe fazer breves anotações históricas sobre os debates acerca de reforma política, a partir do período de redemocratização do Brasil. O tema da reforma política é recorrente no Brasil. No processo de redemocratização, os constituintes definiram os parâmetros do sistema representativo adotado: presidencialismo, bicameralismo (Câmara dos Deputados e Senado Federal), federalismo, representação proporcional e voto obrigatório. Esses parâmetros tiveram somente duas alterações nos últimos 30 anos da vigência da nossa Constituição Federal: introdução da regra dos dois turnos para a escolha do chefe do Executivo e ampliação do direito ao voto aos jovens de dezesseis e dezessete anos.

Especificamente é a partir dos anos 90 que o tema da reforma política entra em cena em todas as legislaturas, em regra, sempre que há uma crise das instituições políticas, ou

nos pleitos eleitorais, ou em denúncias de escândalo que envolvam parlamentares e demais representantes políticos, a reforma política ganha as manchetes dos jornais, na busca por mudanças nas “regras do jogo”, ou seja

o argumento da defesa da reforma política é razoavelmente simples: qualquer mudança no sistema de governo exigiria uma mudança das instituições eleitorais e das regras da organização dos partidos. (NICOLAU, 2017, p. 120).

Alguns temas permanecem na agenda da reforma política há mais de duas décadas, especialmente os que se referem ao sistema proporcional, cujas discussões giram em torno das opções da representação proporcional de lista aberta⁴⁶ (voto majoritário distrital, lista fechada, lista flexível); fragmentação partidária; fim das coligações nas eleições proporcionais; cláusulas de barreira (NICOLAU, 2017). Os temas ligados à representação feminina nunca tiveram centralidade nos debates. Sempre foi um tema marginal.

O debate sobre reforma política apresenta dois fenômenos: de um lado, o debate permanente sobre a sua necessidade; por outro, uma permanente alteração da legislação partidária e eleitoral. Nos últimos 30 anos, tanto o Legislativo como o Judiciário promoveram significativas alterações nas regras eleitorais, entretanto, as mudanças não são consideradas “reforma política”. Entre as principais mudanças, pode-se apontar: a nova lei de partidos políticos (1995); adoção de cotas de gênero (1995); adoção da urna eletrônica (1996); reeleição para o Executivo (1997); lei definitiva das eleições (1997); regra da verticalização⁴⁷ (2002); proibição de troca de legenda (2007); lei da ficha limpa (2010); proibição das empresas doarem para campanhas e partidos político (2015).

Destaca-se que várias das mudanças citadas, como proibição de doação de empresas e proibição de troca de legenda foram decorrentes de decisões do TSE e do STF. Como mudança promovida pelo Congresso Nacional ganha destaque a lei da ficha limpa⁴⁸.

O debate sobre a reforma legislativa vem ocorrendo por meio da criação de comissões especiais na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, à vezes, nas duas casas ao mesmo tempo. Desde 1995, em cada nova legislatura o tema da reforma política mobiliza os representantes eleitos, entretanto, os relatórios apresentados, em regra, acabam esquecidos e

⁴⁶ O cientista político Jairo Nicolau chama a atenção para o fato de que apesar da reforma do sistema eleitoral ter sido um tema mais ou menos perene nos debates políticos das duas últimas décadas, em uma única oportunidade (2007) o plenário da Câmara dos Deputados votou uma proposta para adoção de um novo modelo de sistema eleitoral.

⁴⁷ Trata-se de uma decisão do TSE proibindo que os partidos políticos coligados na disputa presidencial participassem, nos estados, de coligações que apoiassem outros candidatos à Presidência da República. Vigorou nas eleições de 2002 e 2006. (NICOLAU, 2017).

⁴⁸ A Lei Complementar nº. 135 de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, é originária de um projeto de lei de iniciativa popular que reuniu cerca de 1,6 milhão de assinaturas com o objetivo de aumentar a idoneidade dos candidatos.

não chegam à votação em plenário. Portanto, embora muitas mudanças tenham sido promovidas no período, o sentimento é que a reforma nunca foi efetivada.

Acredito que a sensação de incompletude da reforma política deve-se ao fato de que o tema central de todas as comissões tem sido a mudança no sistema proporcional. Como nenhuma das propostas apresentadas – seja para substituí-lo por outro sistema proporcional (majoritário distrital, distrital misto ou distritão), seja para trocá-lo por outra versão de representação proporcional (lista aberta, lista flexível) – foi aprovada, prevalece a noção de que a reforma não foi feita. (NICOLAU, 2017, p. 124).

Embora tenham sido criadas Comissões Especiais para o tema desde o ano de 2005⁴⁹, considerando o escopo do objeto de pesquisa, aprofundar-se-á a análise das Comissões de Reforma Política criadas no âmbito da Câmara dos Deputados, nas legislaturas de 2010-2014 e 2014-2018, lançando um olhar especificamente sobre as mudanças debatidas e apresentadas que tivessem impacto sobre candidaturas e chances de eleição de mulheres no âmbito dos parlamentos.

Na legislatura de 2010-2014, duas Comissões Especiais foram instaladas. Por ato do então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Marco Maia, foi criada a Comissão Especial da Reforma Política, presidida pelo Deputado Almeida Lima e designado como relator, o Deputado Henrique Fontana.

A Comissão foi instalada em março de 2011 a abril de 2012. Foram designados 41 membros titulares e 35 membros suplentes, por ocasião da instalação. Dos deputados designados, apenas foram indicadas 04 Deputadas Federais titulares da Comissão e 04 Deputadas Federais, na condição de suplentes.

Registra-se que essa Comissão promoveu uma audiência pública específica sobre políticas para as mulheres em 09 de junho de 2011. Foram convidadas para o debate: Sílvia Maria Sampaio Camurça - Representante da Articulação das Mulheres Brasileiras - AMB. Tatau Godinho - Assessora Especial da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Maria da Graça Sousa - Secretária de Políticas para as Mulheres da CUT/DF.

⁴⁹ O cientista político Jairo Nicolau faz um resumo das Comissões desde o ano de 2005 e as mais importantes alterações decorrentes desses debates: no Brasil, se vive uma reforma política permanente desde 2005 (sic), de modelo incremental, com uma mudança ou mais mudanças em cada período de 4 anos, conforme, rapidamente, vou listar. Houve o princípio da anterioridade na Emenda nº 4, de 1998, que previu que a lei que altera o processo eleitoral só entre em vigor se aprovada 1 ano antes da eleição; a Lei de Inelegibilidade, de 1994, a Lei Complementar nº 81, que tratou da perda de mandato por 8 anos; a Lei dos Partidos Políticos, de 1995, que criou o fundo partidário e tratou do funcionamento parlamentar, que acabou sendo rejeitado pelo Supremo, e tornou permanente a legislação nas eleições do País; a Lei de Combate à Compra de Votos, que foi uma iniciativa da CNBB, em 1999; a minirreforma eleitoral de 2006, que reduziu os gastos de campanha, proibindo o uso de brindes e outdoors; a fidelidade partidária, que foi uma decisão do Supremo, em 2007; a minirreforma de 2009, para vigorar em 2010, que autorizou a punição por evidência de dolo e ampliou o prazo para representar contra condutas vedadas; a Lei da Ficha Limpa; a proibição de portabilidade do fundo partidário e do horário eleitoral gratuito.

A discussão centrou-se especialmente em duas demandas claramente identificadas pelas convidadas e reforçadas pelas Deputadas presentes na Comissão: financiamento público exclusivo como forma de romper com a exclusão das minorias economicamente menos beneficiadas com o financiamento privado e, em regra, com menores condições econômicas que os homens. Ou seja, o rompimento com uma lógica de financiamento privado que privilegia os homens.

A outra demanda diz respeito ao sistema eleitoral, a partir da crítica ao sistema proporcional de lista aberta que favorece uma disputa entre os candidatos, facilitando o sucesso eleitoral aos candidatos com maior potencial político e com maiores financiamentos; dois fatores desfavoráveis às candidaturas femininas, além de uma política de cotas que incide sobre candidaturas e não como reserva de cadeiras, cujo resultado é a sub-representação feminina nos parlamentos. A proposta defendida é o sistema de lista fechada⁵⁰ com alternância de gênero.

Quero destacar ainda a importância de avançarmos na alternância de sexo nas listas. Em sendo lista fechada, nossa reivindicação, como todos e todas aqui sabem, é pela paridade. Parece-nos justa. Alguns sistemas na América Latina não usam ainda a paridade. A Argentina usa a representação de uma mulher para cada dois homens. Ainda assim, depois da primeira eleição em que isso foi aprovado, a Argentina duplicou a representação de mulheres no Parlamento. Nos países em que há paridade, isso é praticamente garantido de primeira. Claro que sabemos que a alternância de sexo vai exigir bastante visão democrática dos homens que hoje estão no Parlamento. Nesse sentido, a presença das mulheres, a proposta de um financiamento público exclusivo e o processo de eleição a partir de listas partidárias, com alternância entre mulheres e homens, com paridade entre mulheres e homens significam um aperfeiçoamento da democracia. (CAMURÇA, 2011, p. 4).

Em seu relatório, a principal proposta foi o financiamento exclusivamente público de campanha. Entretanto, a proposta não contemplou percentual de recursos para as campanhas femininas. Definiu critérios de distribuição dos valores entre candidaturas majoritárias e proporcionais.

A outra proposta de relevância foi relativo à mudança do sistema de lista aberta para o sistema proporcional misto. Nas explicações de Jairo Nicolau (2017), trata-se de um modelo complexo, em que metade dos deputados de cada estado seria eleito em lista fechada e metade continuaria em lista aberta. Ou seja, é um sistema em que o eleitor vota duas vezes: no primeiro voto, ele escolhe uma lista pré-ordenada apresentada pelo partido político e o segundo voto, ele escolhe diretamente um candidato. O preenchimento das cadeiras é alternado: uma é preenchida pela lista pré-ordenada e a outra pela lista aberta, por votação individual.

⁵⁰ O sistema de lista fechada já havia sido votado e derrotado em 2007. Na ocasião, a derrota da lista fechada inviabilizou a discussão do financiamento público exclusivo de campanha, por entenderem que era inviável financiamento público em sistema de lista aberta. (NICOLAU, 2017).

Registra-se que a proposta não previu alternância de sexo na lista pré-ordenada a serem apresentadas pelos partidos políticos. Ou seja, não contemplou, nem parcialmente, as demandas apresentadas pelas mulheres no âmbito das discussões da Comissão.

Entretanto, embora o trabalho tenha sido despendido pela comissão, o relatório não foi analisado em plenário por decisão das lideranças dos partidos, tendo sido arquivado, em abril de 2013.

Nesse mesmo ano, logo após o arquivamento do relatório da Comissão Especial da Reforma Política, face as manifestações de julho de 2013⁵¹ e a evidente crise de legitimidade e de representação do Congresso Nacional, foi constituído um grupo de trabalho para a reforma política, composto por quatorze deputados e presidido pelo Deputado Cândido Vaccarezza. O grupo apresentou as seguintes propostas:

[...] fim do voto obrigatório, fim da reeleição para cargos do Executivo, estabelecimento de uma cláusula de desempenho de 5% (somente partidos com esse patamar de votos nas eleições para a Câmara teriam acesso aos recursos do Fundo Partidário e a tempo de propaganda em rádio e TV). Em relação ao sistema eleitoral, a comissão inovava ao sugerir uma modalidade em que parte dos deputados seria eleita pelo modelo atual (com a diferença de que seriam criados distritos eleitorais de quatro a sete lugares em cada estado) e parte seria eleita por um sistema majoritário. (NICOLAU, 2017, p. 130).⁵²

Novamente, assim como a Comissão anterior, nenhuma das propostas foi levada à votação no plenário da Câmara e os trabalhos restaram frustrados. Chama a atenção o fato de que duas comissões foram instaladas numa mesma legislatura e nenhuma proposta tenha sido levada a plenário, o que demonstra o grau de dificuldade em estabelecer um consenso mínimo em torno dos temas mais relevantes de mudanças no sistema eleitoral e político brasileiro.

Em que pese as discussões da comissão não terem avançado, foi levado par votação em Plenário um projeto de origem do Senado Federal, o PL n.º 6.937/2013, com vistas a alterar as regras para as eleições e 2014, o que não foi possível devido o princípio da anterioridade que prevê que as alterações devem estar em vigor em até um ano antes do pleito eleitoral subsequente.

O referido PL se transformou na Lei n.º 12.891/13 que alterou a Lei n.º 9.034/09 e estabeleceu direito ao Tribunal Superior Eleitoral de requisitar até cinco minutos diários das emissoras de rádio e televisão, em anos eleitorais (entre 31 de julho e o dia do pleito), para

⁵¹ Em junho de 2013 ocorreram várias manifestações populares em todo o país. Elas se caracterizaram por não ter uma pauta única de reivindicação, nem lideranças centralizadas. As manifestações expressaram insatisfação com o poder político e demonstrou o profundo desgaste e a total falta de credibilidade do Congresso Nacional.

⁵² Cumpre conceituar dois termos. O primeiro, cláusula de barreira e o segundo, distrito eleitoral. De acordo com o Nicolau (2017), cláusula de desempenho é um patamar mínimo de votos que um partido político precisa ultrapassar para ter acesso ao Fundo Partidário e tempo de rádio e TV. O distrito eleitoral é uma divisão territorial na qual os votos são agregados para fins de distribuição das cadeiras legislativas.

realizar propaganda institucional no sentido de incentivar a igualdade de gênero e a participação das mulheres na política eleitoral. Foi a única alteração relativa às candidaturas femininas.⁵³

Em 2015, na nova legislatura, o tema da reforma política voltou à discussão e a Comissão Especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas com relação às matérias infraconstitucionais da reforma política foi instalada pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015). A presidência ficou sob a responsabilidade do Deputado Rodrigo Maia e como relator foi designado o Deputado Marcelo Castro. Novamente, e como nas comissões anteriores, foram promovidos muitos debates, especialistas, organizações sociais e dirigentes partidários. Foram indicados 34 parlamentares titulares e 35 membros suplentes. Destes, apenas 03 deputadas foram indicadas como membros titulares e 04 como suplentes.

No que se refere às candidaturas femininas, o novo relator também não avançou na pauta de reserva de vagas para mulheres e o sistema eleitoral defendido foi o denominado “distritão”, que se caracteriza como

[...] um sistema eleitoral conhecido entre os estudiosos como *voto único não transferível*. A ideia é bastante simples. Em cada estado, os partidos apresentam uma lista de candidatos, e o eleitor pode votar apenas em um nome. Os candidatos mais votados do estado estão eleitos. Observe que no distritão os votos de um candidato de um partido não são somados aos de outros candidatos desse mesmo partido[...] (NICOLAU, 2017, p. 132-133).

Ou seja, ao contrário do que ocorre com o sistema atual de lista aberta, onde os votos de todos os candidatos somam para formar o coeficiente eleitoral, o que pode levar a candidatos menos votados serem eleitos, no sistema proposto, apenas os candidatos mais bem votados seriam eleitos. Quanto às mulheres, a proposta não fez referência.

Quanto ao financiamento das campanhas, propõe um sistema misto, que permite a doação de pessoas jurídicas para partidos e pessoas físicas para partidos e candidatos. Ao contrário das Comissões anteriores, não tratou de financiamento públicos para as campanhas eleitorais.

Apesar dos esforços da Comissão, o Presidente da Câmara, em maio de 2015, ou seja, dois meses após a instalação da Comissão, decidiu levar as propostas para votação em plenário, mesmo diante do fato de que o relatório não fora votado no âmbito da Comissão. Em ato da Presidência, o relator foi destituído e o presidente da Comissão foi designado para relatar as

⁵³ “Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no período compreendido entre 1º de março e 30 de junho dos anos eleitorais, em tempo igual ao disposto no art. 93 desta Lei, poderá promover propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política.”

propostas em plenário. Como resultado, as propostas foram derrotadas em votações ocorridas entre os dias 25 a 27 de maio de 2015.

Mais uma vez, as discussões sobre políticas de fomento às candidaturas femininas passaram ao largo da agenda de debates e de deliberações, tanto no âmbito das Comissões como no Plenário da Câmara.

Entretanto, o PL n.º 5735/2014 foi levado à votação do Plenário em 08 de julho de 2015, aprovado e sancionado em 29 de setembro de 2015, transformando-se na Lei n.º 13.165 de 2015, que trouxe uma alteração importante para o fomento de candidaturas femininas. A lei em questão determinou que nas eleições de 2016, 2018 e 2020 as legendas deverão reservar no mínimo 5% e no máximo 15% dos recursos do Fundo Partidário de financiamento das campanhas para aplicação nas campanhas de suas candidatas (BRASIL, 2015).⁵⁴

Outra mudança introduzida pela nova legislação que causa impacto nas candidaturas femininas foi a redução de tempo de campanha. Anteriormente, os candidatos dispunham de 90 dias e foi reduzido para 45 dias (BRASIL, 2015).⁵⁵

Em 10 de outubro de 2016, por ato do Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Rodrigo Maia, foi criada uma nova Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Política, a ser composta por 29 deputados titulares e 29 titulares suplentes a serem indicados pelas Bancadas, mais um titular e um suplente para atender a rodízio das bancadas não contempladas. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016). Em 17 de outubro de 2016, em ato do Presidente da Câmara dos Deputados, a composição é alterada para 33 membros titulares e 33 membros suplentes, mais um titular e um suplente para atender a rodízio das bancadas não contempladas. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016). Em 19 de outubro de 2016, novamente a composição é alterada, passando para 34 membros titulares e 34 membros suplentes, mais um titular e um suplente para atender a rodízio das bancadas não contempladas, em ato assinado pelo Primeiro-Vice-Presidente, Deputado Waldir Maranhão (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

⁵⁴ Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. (BRASIL, 2015)

⁵⁵ Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

....

“Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição”.

A constituição e instalação da referida comissão ocorreu em 19 de outubro de 2016, em que pese o fato de que as bancadas não terem indicado deputados suficientes para o preenchimento das vagas das mesmas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

De imediato, registra-se que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados não possui qualquer disposição que determine a indicação paritária ou proporcional entre deputadas e deputados para a composição das comissões, sejam permanentes, temporárias ou especiais, de forma que apenas 04 parlamentares mulheres passaram a compor a referida comissão, do total de 34 membros titulares.

A comissão foi instalada em primeira reunião na data de 25 de outubro de 2016, ocasião em que foram escolhidos o Presidente, Vice-Presidentes e relator. Na reunião da Comissão, de 08 de novembro de 2016, foram apresentados os requerimentos dos membros da Comissão quanto aos trabalhos a serem desenvolvidos, audiências públicas solicitadas e indicação de pesquisadores, juristas, movimentos sociais, e ministros do TSE a serem ouvidos pela Comissão sobre o tema em questão. Do total de 29 requerimentos aprovados na respectiva reunião, apenas 01, de autoria da Deputada Maria do Rosário solicitou audiência pública para debater mecanismos de incremento à participação política das mulheres.⁵⁶

Os temas sobre os quais versaram os debates da Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Política versaram sobre:

- Alteração da Lei dos Partidos Políticos com vistas ao enfrentamento da fragmentação partidária e no sistema político brasileiro, com o fim das coligações e criação das federações de partidos;
- Financiamento Público de Campanha;
- Sistemas Eleitorais: votos em listas abertas ou fechadas; voto distrital ou distrital misto.

A Comissão esteve em funcionamento no período de outubro de 2016 a setembro de 2017. Nesse período foram realizadas 30 reuniões ordinárias, 02 audiências públicas, nas quais foram ouvidos especialistas, pesquisadores, representantes de movimentos sociais e Ministros do Tribunal Superior Eleitoral.

⁵⁶ 26 - REQUERIMENTO Nº 26/16 - da Sra. Maria do Rosário - que "requer a realização de audiência pública para subsidiar os debates relativos à reforma política, por meio do debate sobre mecanismos de incremento à participação política das mulheres"

A primeira audiência pública foi realizada no dia 22 de novembro de 2016, ocasião em que foram ouvidos, Antônio Augusto de Queiroz – representante do DIAP; Marcelo Levenère – representante da CNBB; Cleber Buzatto – Conselho Indigenista Missionário; Ministro Gilmar Mendes – Presidente do Tribunal Superior Eleitoral; Jairo Nicolau – cientista político e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro; Andréa Marcondes de Freitas – cientista política e professora da Universidade Estadual de Campinas; Rodolfo Viana – Coordenador-Geral da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político e Flávio Wanderley Brito – Advogado Eleitoral.

A comissão ainda realizou audiências públicas em São Paulo, no dia 28 de novembro de 2016 e em Salvador, em 13 de março de 2017. Para fins de aprofundamento dos estudos e debates e com o objetivo de conhecer as experiências internacionais também foi realizado Seminário Internacional sobre Sistemas Eleitorais, em parceria da Comissão com o Tribunal Superior Eleitoral. Foram ouvidos representantes da Bélgica, Alemanha, Portugal e Estados Unidos.

Ao analisar os trabalhos da Comissão sob uma análise de gênero, chama muito a atenção como esse debate passou ao largo das discussões. Nenhum dos convidados ou convidadas esteve vinculada ao tema da representação feminina no parlamento. As abordagens ocorridas foram apenas por meio das intervenções das deputadas federais que compuseram a Comissão e, sempre quando houve manifestação sobre o tema, foi para tratar do sistema de listas.

Mesmo no debate sobre um fundo de financiamento público para as campanhas, a preocupação central dos debates foi sobre sua constituição e a distribuição interna dos valores entre candidaturas majoritárias ou proporcionais e não houve, durante os trabalhos, nenhuma discussão sobre reserva de financiamento para as campanhas femininas.

A partir dos trabalhos da comissão, o relator Deputado Vicente Cândido apresenta seu relatório alicerçado em dois eixos:

A proposta de reforma política que apresentamos a seguir se alicerça em dois eixos essenciais e imediatos. São eles o estabelecimento do financiamento público de campanhas combinado com doações de pessoas físicas e a instituição de listas partidárias preordenadas para as eleições proporcionais. Outras mudanças na legislação também são contempladas para complementar estes dois eixos. Entre essas, destacam-se a alternância de gênero na composição de listas partidárias, ajustes no processo de registro de candidaturas e a inclusão de requisitos para tornar mais rigorosa a fiscalização da divulgação de pesquisas eleitorais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017-A, p. 8-9).

Com base nesses dois eixos, o relator apresentou quatro proposições a serem apreciadas inicialmente pelos membros da comissão: um projeto de lei (PL) que trata do sistema eleitoral e do financiamento e campanhas; um projeto de lei (PL) que trata da democracia direta; um

projeto de lei complementar (PLC) que trata da desincompatibilização; e uma proposta de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que versa sobre sistema eleitoral.

Em face do objeto de pesquisa, abordaremos os principais aspectos do projeto de lei que trata do sistema eleitoral e do financiamento público e da Proposta de Emenda à Constituição (PEC), visto que ambos impactam diretamente sobre as candidaturas femininas e são fatores que dificultam o sucesso eleitoral das mulheres.

A proposta de emenda à constituição elaborada e apresentada pelo relator à Comissão, em seu art. 8.º, propõe o sistema eleitoral de lista preordenada. Entretanto, em nenhuma parte do texto, versa sobre a reserva de vagas por sexo de candidaturas.

Art. 8º Nas eleições para Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital realizadas em 2018 e 2022, será empregado o sistema eleitoral proporcional de lista preordenada para a escolha de todos os cargos em disputa. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017-B, p. 12).

O projeto de lei apresentado pelo relator, por sua vez, trata da alternância de gênero nas listas preordenadas. Ele altera o sistema proporcional de lista aberta pelo sistema de lista preordenada, determinando que a cada três posições na lista, deve haver um candidato de gênero distinto.

Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos e federações e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 1º a 20 de julho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em vinte e quatro horas em qualquer meio de comunicação.

§ 11 O estabelecimento da ordem de precedência dos candidatos na lista preordenada do partido ou da federação obedecerá à alternância de gênero, de modo a contemplar um candidato de gênero distinto no âmbito de cada grupo de três posições da lista. (NR) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017-C, p.08-10)

O relator passa a argumentar a defesa da adoção da lista preordenada como um mecanismo que tende a impedir a multiplicação das candidaturas, o encarecimento das campanhas e a dificuldade em fazer a fiscalização pelos órgãos de campanha. Como efeito positivo, aponta maior coesão pragmática do partido e o fim das disputas entre os candidatos da mesma agremiação partidária. Outro aspecto destacado pelo relator reside no enfrentamento do grave déficit da representação feminina nos parlamentos brasileiros por meio da alternância de gênero nas listas preordenadas.

Outra alteração importante diz respeito ao financiamento das campanhas proporcionais. De acordo com a proposta do relator, o financiamento dos gastos de campanha de candidatos de lista preordenada será de responsabilidade dos partidos políticos. Essa mudança proposta afeta diretamente as mulheres que, conforme demonstrado no capítulo 2, enfrentam maiores dificuldades de acesso a recursos para financiar suas campanhas, o que acaba por configurar

como um fator do “teto de cristal” que atua em detrimento do aumento da representação feminina.

Essa proposta está vinculada ao Fundo Especial de Financiamento da Democracia, proposto nesse mesmo PL, a ser constituído por recursos da União. Os recursos do Fundo quando aplicados nas campanhas proporcionais, deverão sê-lo nas listas preordenadas. Logo, o dinheiro não é destinado ao candidato, mas à lista do partido, e a campanha deixa de ser individual para ser coletiva, para todos os candidatos da lista.

Entretanto, após as discussões havidas no âmbito da Comissão, um projeto teve acordo dos líderes das bancadas para votação no plenário da Câmara dos Deputados que foi o PL n.º 8.612/2017, que propôs a alteração da Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), a Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), e a Lei n.º 5.768, de 20 de dezembro de 1971, com o fim de promover ampla reforma no ordenamento político-eleitoral. Essa proposta legislativa se transformou em norma jurídica, Lei n.º 13.488/2017, publicada em 06 de outubro de 2017, o que atendeu o princípio da anterioridade da lei eleitoral e passou a vigor para as eleições de 2018 (BRASIL, 2017).

As principais alterações introduzidas por essa legislação e que são o foco dessa pesquisa estão previstas nos seguintes artigos:

O art. 1.º da referida lei alterou a Lei n.º 9.504/97, introduzindo o art. 16-D, que trata dos percentuais de distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), da seguinte forma:

Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios:

I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;

III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;

IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Para que o candidato tenha acesso aos recursos do Fundo a que se refere este artigo, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo”. (BRASIL, 2017).

Outra alteração abarcada pela nova legislação e que altera a Lei n.º 9.504/97, importante no âmbito dessa pesquisa, diz respeito às políticas de incentivo à participação feminina na política, conforme dispõe:

“Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.” (NR)

A novidade é justamente fazer o reconhecimento das minorias com menor representação no âmbito dos parlamentos brasileiros, numa intersecção de gênero, raça e geracional. Ampliou o público a ser beneficiado com as inserções do Tribunal Superior Eleitoral, entretanto, não houve ampliação do tempo das inserções.

A segunda mudança legislativa, votada no embalo das discussões da reforma política foi o PL n.º 8703/2017, de iniciativa do Senador Ronaldo Caiado e que institui o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, que se tornou a Lei n.º 13.487/2017, publicada em 06 de outubro de 2017, também com vigência para as eleições de 2018. Registra-se que esse PL não foi objeto da discussão da Comissão Especial.

Esta lei introduz uma nova forma de financiamento nas campanhas eleitorais. Até sua entrada em vigor, os candidatos podiam acessar recursos privados, seja por meio de doação própria ou de pessoa física. A outra fonte de financiamento era o Fundo Partidário. A partir da eleição de 2018, os partidos políticos passam a receber recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha de acordo com os critérios definidos pela Lei n.º 13.488/2017.

Nenhuma das legislações, porém, definiu qualquer critério da distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha internamente nos partidos políticos, nem definiu qualquer critério de utilização de percentual de recursos para campanhas femininas.

Para fins de melhor visualização das principais alterações legislativas ocorridas a partir dos debates das comissões especiais que trataram da reforma política ou oriundas da votação em plenário de iniciativas legislativas de Deputados e Senadores, nas últimas duas legislaturas (2010-2014 e 2014-2018) e que guardam relação com o fomento e apoio de candidaturas femininas, apresenta-se o quadro abaixo:

Tabela VIII – Principais alterações eleitorais no período de 2010-2018 com impacto sobre candidaturas femininas.

Legislação	Principais Alterações Legais
------------	------------------------------

Lei n.º 12.891/13	Alterou a Lei n.º 9.034/09 e estabeleceu direito ao Tribunal Superior Eleitoral de requisitar até cinco minutos diários das emissoras de rádio e televisão, em anos eleitorais (entre 31 de julho e o dia do pleito), para realizar propaganda institucional no sentido de incentivar a igualdade de gênero e a participação das mulheres na política eleitoral.
Lei n.º 13.165/2015	Determinou que nas eleições de 2016, 2018 e 2020 as legendas deverão reservar no mínimo 5% e no máximo 15% dos recursos do Fundo Partidário de financiamento das campanhas para aplicação nas campanhas de suas candidatas. Reduziu o tempo de propaganda eleitoral de 90 dias para 45 dias.
Lei n.º 13.487/2017	Cria o Fundo Especial de Financiamento de Campanha; ou seja, cria o financiamento público de campanha eleitoral.
Lei n.º 13.488/2017	Disciplina os percentuais de distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC); Altera o art. 93-A da Lei n.º 9504/97 para incluir jovens e comunidade negra na promoção da participação política a ser realizada pelo TSE.

Elaboração própria.

A forma como essas alterações dialogam e atendem as demandas apresentadas pelas mulheres e sistematizadas a partir da Comissão Tripartite constituída pela Secretaria Especial de Política para as Mulheres, por meio da Portaria n.º. 15, de 11 de março de 2009 e a pela 4.ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres realizada no ano de 2016⁵⁷ e que deliberou sobre a participação das mulheres na política é o foco de análise do subcapítulo que segue.

4.2 Os diálogos ou não-diálogos entre as demandas das mulheres e as propostas de reforma política em debate no Congresso Nacional e as recentes alterações legislativas.

Quatro aspectos são centrais nas demandas apresentadas pelas mulheres, sistematizadas tanto na Comissão Tripartite como na 4.ª Conferência das Políticas Públicas das Mulheres e permeiam ambos os momentos de mobilização das mulheres na adoção de políticas e alterações legislativas na perspectiva de fomentar o aumento da representação política feminina, especialmente: ampliação da participação das mulheres no tempo de rádio e TV; utilização do Fundo Partidário para criação de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres; alteração do sistema de lista aberta para lista fechada com alternância de gênero; ampliação do financiamento para campanhas femininas.

⁵⁷ As propostas foram objeto de análise do capítulo II da presente dissertação e que serão retomadas no próximo subcapítulo para fins de análise do diálogo entre as demandas apresentadas pela sociedade civil com o parlamento, órgão responsável pelas alterações legislativas.

Para fins de melhor analisar as convergências entre as demandas e as propostas deliberadas no âmbito das várias comissões que trataram da Reforma Política nas últimas duas legislaturas, destacam-se as seguintes propostas da Comissão Tripartite que foram apresentadas ao Congresso Nacional ainda no ano de 2009 e que englobaram os seguintes pontos: cada partido somente poderá registrar candidatos até 100% do número de lugares a preencher; obrigatoriedade das cotas (“deverá obrigatoriamente”) de no mínimo 30% e no máximo 70% para registros de candidaturas de cada sexo; identificação de raça ou cor nos formulários de registro de candidaturas; criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, com percentual de, no mínimo, 10% (dez por cento); promoção e difusão da participação política das mulheres, dedicando 20%, no mínimo, do tempo total; sistema de lista (SPM, 2009).

Das propostas apresentadas pela Comissão Tripartite, algumas foram incorporadas pela Lei n.º 12.034/2009, destacadamente a obrigatoriedade do cumprimento das cotas de gênero, destinação de, no mínimo, 5% e no máximo, 15% dos recursos do Fundo Partidário para candidaturas femininas e destinação de 10% para promoção e difusão da participação política feminina em propaganda partidária gratuita dos partidos políticos.

Entretanto, algumas demandas de grande relevância para o aumento da representação política das mulheres não foram contempladas naquela legislação e permaneceram presentes para as discussões futuras da reforma política, destacadamente três fatores que se concretizam como barreiras político-jurídicas para o sucesso eleitoral das mulheres, quais sejam, tempo de propaganda e difusão da participação política da mulher na mídia (a Lei n.º 12.034/2009 destinou 10% quando a demanda era de 20%); o financiamento eleitoral e o sistema de listas abertas.

Essas demandas reapareceram na 4.ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres⁵⁸ realizada em Brasília no período de 15 a 18 de março de 2016, cujo eixo III versou sobre o sistema político com a participação das mulheres e igualdade (SPM, 2015), cujas deliberações que guardam maior consonância com o escopo da pesquisa em questão e que se referem à paridade de gênero, campanhas e financiamento de campanhas eleitorais, foram assim destacadas:

13. Ampliar em 50% os recursos do fundo partidário destinados à formação política de mulheres visando o fortalecimento de atividades como fóruns de debate, seminários e outras ações de capacitação no âmbito partidário, com vistas à preparação de candidaturas.

14. Instituir, por meio da reforma eleitoral, o sistema de listas fechadas com alternância de gênero para a apresentação das candidaturas partidárias e de coligações,

⁵⁸ As propostas foram detalhadamente abordadas no capítulo II da presente dissertação.

garantia de recursos específicos para as mulheres, cumprimento das cotas legais e paridade no uso dos horários eleitorais.

MUDANÇAS NO SISTEMA POLÍTICO

15. Fortalecer as articulações no Congresso Nacional pela aprovação da proposta do voto em lista fechada, pré-ordenada e constituída com alternância e paridade de gênero.

16. Exigir a criação de mecanismos regulatórios e efetiva fiscalização do TSE para dar efetividade à Lei nº 12.034/2009, que estabelece a obrigatoriedade dos partidos de preencherem 30% das candidaturas com mulheres, considerando a diversidade étnico-racial, para que os 5% do Fundo Partidário sejam efetivamente aplicados na formação política das mulheres, além de cobrar do Judiciário mais rigor na fiscalização e aplicação do financiamento de campanhas femininas.

17. Garantir a efetivação das cotas partidárias e o quantitativo de 30% das cadeiras legislativas para o gênero feminino e aumentar em 5% a cada pleito eleitoral até atingir o mínimo de 50%, com a divisão igualitária entre homens e mulheres do fundo partidário e do tempo de propaganda eleitoral.

18. Garantir a paridade dos recursos financeiros nas campanhas políticas eleitorais para homens e mulheres. Exigir a ampliação da destinação do Fundo Partidário reservado para as atividades e programas que promovam a participação das mulheres – que atualmente está fixado em 5% – para 10%, nos níveis municipal, estadual e federal (SPM, 2016, p. 38-39).

Agora, vamos a uma análise comparativa entre as principais demandas e as deliberações das várias comissões de Reforma Política das últimas duas legislaturas para visualizar se houve um diálogo ou não entre as demandas das mulheres e o objeto de debate no parlamento.

Inicialmente, tratar-se-á da demanda por aumento do tempo de propaganda e difusão da participação política da mulher na mídia (a Lei n.º 12.034/2009 destinou 10% quando a demanda era de 20% pela Comissão Tripartite), uma medida importante para a construção do capital social e político e que se constitui em um dos fatores onde a desigualdade de gênero opera em desfavor das mulheres e, cuja mudança legislativa pode inferir diretamente na alteração desse fator. Cabe, preliminarmente, compreender o que é o capital social.

Um conceito muito útil e que organiza as explicações sobre as diferenças entre homens e mulheres na elite política é o do “capital social”, forjado por Bourdieu, que compreende conhecimento e contato social, acesso privilegiado a tarefas socialmente valorizadas e habilidades sociais que capacitam os indivíduos a competir e vários campos da sociedade. O campo da política é um destes, no qual a rede de relações sociais é uma dimensão crucial para interagir e enfrentar conflitos, os interesses e a competição. O capital social é portanto um ingrediente essencial na luta pelos recursos necessários à obtenção de poder, bem como no desempenho da esfera pública (AVELAR, 2001, p. 156)

Logo, construir o capital social exige tempo e dedicação para formar uma rede de relações, e tempo em atividades políticas, como alerta Avelar que “o desempenho de papéis políticos é altamente exigente em atividades públicas” (AVELAR, 1989, p. 37). Como regra geral, as mulheres não reúnem essas condições, assim como possuem menos tempo para construir o necessário capital social para uma disputa eleitoral em condições de igualdade com os homens.

Esta desigualdade tem sua origem na divisão sexual do trabalho e do papel que as mulheres desempenham na família a partir do tempo dedicado ao cuidado ou à jornada dupla

de trabalho. Como resultado, as mulheres passam a enfrentar a falta de recursos (capital político e financeiro) que se estabelece como um limite para ascender politicamente nos cargos de representação.

Nesta perspectiva, as mulheres apresentaram a demanda pela ampliação de programas de difusão e promoção da participação política das mulheres, bem como ampliação de sua participação no tempo de propaganda eleitoral. Tanto uma medida como a outra são instrumentos de aumento do capital social das mulheres, ampliando sua abrangência por meio da mídia.

A demanda avalia que maior exposição em tempo na propaganda eleitoral pode se desenhar como uma estratégia política importante na medida em que o nome da candidata vai ampliando sua base eleitoral por se tornar mais conhecida e captar novos apoios de pessoas que defendam as mesmas bandeiras e propostas.

Da mesma forma, a difusão de campanhas de participação política das mulheres é importante sob dois enfoques. O primeiro por estimular mulheres que tenham o desejo de ocuparem um espaço institucional de poder e por outro, desmistificar estes espaços como *locus* masculino, rompendo com a cultura patriarcal do lugar de pertencimento a homens e mulheres na sociedade.

No período analisado (2011-2018), nenhuma das Comissões de Reforma Política debateu esse tema. Ele não foi apresentado, discutido ou incorporado pelas comissões. Entretanto, este tema foi pautado em duas legislações em vigor: na Lei n.º 13.165/2015 que alterou o art. 93 da Lei n.º 9504/97 (Lei das eleições) e, posteriormente pela Lei n.º 13.488/2015, que definiu nova redação ao artigo em questão.

Tabela IX – Comparativo entre a demanda das mulheres e o que previu a legislação.

Demanda	Lei n.º 13.165/2015	Lei n.º 13.488/2017
---------	---------------------	---------------------

<p>- Criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, com percentual de, no mínimo, 10% (dez por cento);</p>	<p>Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no período compreendido entre 1º de março e 30 de junho dos anos eleitorais, em tempo igual ao disposto no art. 93 desta Lei, poderá promover propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política.</p>	<p>Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.</p>
--	--	---

Portanto, atualmente, o que está em vigor é a promoção, pelo Tribunal Superior Eleitoral de programa institucional destinado a promover a participação feminina dos jovens e da comunidade negra pelo tempo de até cinco minutos.

Outra mudança introduzida foi a redução do tempo de propaganda eleitoral. A Lei n.º 13.165/2015⁵⁹ diminuiu o tempo de campanha eleitoral de 90 para 45 dias, o que sob a ótica da construção do capital social prejudica candidaturas mais “desconhecidas”, com menos tempo de vida pública e com menos recursos financeiros e, portanto, das candidaturas femininas, uma vez que elas mais se enquadram nestes critérios.

O tempo de campanha é o período por excelência de tornar a candidatura conhecida. Como menos tempo, as mulheres que, em regra, possuem menos relações sociais não conseguem amplificar suas propostas e tornar conhecidas as suas candidaturas num período exíguo de tempo. Até mesmo sua inserção em tempo em propaganda de TV e rádio não são suficientes para tornar sua campanha conhecida.

⁵⁹Art. 2.º. A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

....

Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição.

Quanto ao tempo de propaganda dos partidos políticos para a difusão de candidaturas femininas, não houve alteração no período, permanecendo dos 10% previstos na Lei n.º 12.034/2009.

Outro aspecto que aparece como forte demanda para o movimento de mulheres e que funciona como uma das barreiras político-jurídicas para o sucesso eleitoral é o financiamento eleitoral.

Conforme já analisado no capítulo 2, os recursos financeiros são centrais numa campanha política, afinal, proporcionam a condições materiais necessárias para ampliação do capital político e social de uma candidatura por meio da produção de materiais impressos, produção de mídia, impulsionamento da campanha na rede mundial de computadores, combustível para deslocamento do candidato e pagamento de apoiadores que serão multiplicadores da candidatura.

Até as mudanças legislativas eleitorais mais recentes, somente era possível o financiamento de uma campanha eleitoral por meio de captação privada (doação de pessoa física) e utilização de recursos do Fundo Partidário. Atualmente, após a aprovação da Lei n.º 13.473/2017 que criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC está à disposição dos partidos políticos uma terceira via de financiamento por meio da destinação de recursos públicos para as campanhas eleitorais.

O financiamento público, aliado com a alteração do sistema eleitoral, é a grande bandeira da mobilização das mulheres, porque historicamente, foram elas que menos acessaram recursos privados ou dos fundos eleitorais para suas candidaturas.

No âmbito das discussões das Comissões de Reforma Política no período sob análise, o financiamento sempre foi tema de debate, mas as mudanças legais ocorridas não foram fruto de acordo e votação em nenhuma delas e, sim, por votação de outros projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados. Embora houvesse entendimento consensuado da necessidade de pactuar novas formas de financiamento, em nenhuma ocasião, as comissões construíram as condições de consenso mínimo entre as bancadas para viabilizar uma proposta construída em seu seio.

Em que pese as não deliberações das Comissões, duas importantes alterações legislativas foram realizadas e impactam na demanda apresentada pelas mulheres, tanto em sede da Comissão Tripartite, como nas deliberações da 4.ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.

A primeira delas foi introduzida no ano de 2015. Com a minirreforma eleitoral promovida pela Lei n.º 13.165/2015⁶⁰ passou a ser obrigatório a destinação de 5% dos recursos do Fundo Partidário para a formação política e apoio às candidaturas femininas⁶¹. Essa inovação possibilitou a prospecção de mulheres candidatas e estimulação de sua participação na política institucional.

Essa mesma legislação introduziu a obrigatoriedade da destinação de, nas três eleições subsequentes à publicação da lei, no mínimo 5% e no máximo 15% dos recursos do fundo partidário serem destinados às campanhas femininas.

A inovação legislativa em questão motivou o ajuizamento da Ação Direta da Inconstitucionalidade - ADI n.º 5.617, pela Procuradoria-Geral da República junto ao Supremo Tribunal Federal, questionando a constitucionalidade de determinar a destinação de percentual mínimo (5%) e máximo (15%) dos recursos do Fundo Partidário, visto que as mulheres devem, por força da política afirmativa de cotas, constituir, no mínimo, 30% das candidatas. Também questionou a fixação de prazo da vigência da regra. A ADI foi julgada em sessão de 15 de março de 2018.

A Procuradoria-Geral da República sustentou que a norma contrariou o princípio fundamental da igualdade e que o limite estabelecido reproduz ainda mais desigualdade e menos pluralismo de gênero e o limite mínimo protege de forma deficiente os direitos políticos das mulheres, o qual deveria ser, por força do princípio da proporcionalidade, de 30%, por ser o patamar mínimo das candidaturas femininas.

Da mesma forma, a fixação do prazo de três eleições subsequentes para a manutenção de destinação de recursos específicos do fundo partidário, foi objeto da ADI também sob o fundamento de proteger de forma deficiente os direitos das mulheres, na medida em que apenas três pleitos eleitorais (dois municipais e um nacional) são insuficientes para superar a histórica sub-representação das mulheres.

Em sessão do Supremo Tribunal Federal de 15 de março de 2018, com voto do relator Ministro Edson Fachin, foi dado provimento à ADI, reconhecendo a inconstitucionalidade do art. 9.º da Lei n.º 13.165/2015, determinando a destinação mínima de 30% dos recursos do

⁶⁰ “Art. 44.

Art. 44

[...]

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

⁶¹ BRASIL, 2015

Fundo Partidário às candidaturas das mulheres, devendo ser equivalente ao patamar de candidaturas. O relator, em seu voto, afirma que “equiparar o mínimo legal de vagas ao mínimo de valores do Fundo Partidário garantirá efetividade ao regime de cotas eleitorais de gênero, na medida em que funcionará como barreira ao frequente falseamento de candidaturas femininas, ou seja, lançamento de candidaturas femininas inanes, sem apoio concreto do partido, meramente pro forma, para cumprir a exigência legal”⁶².

Ainda, reconheceu a inconstitucionalidade da fixação do prazo. Afirma o relator que “é inconstitucional a fixação de um prazo, porquanto a distribuição não discriminatória dos recursos deve perdurar enquanto for justificada a composição mínima das candidaturas”⁶³, visto que a destinação dos recursos tem como medida desencadeadora as cotas.

Ante a inconstitucionalidade declarada por maioria dos ministros do STF, está em vigência, primeira vez, a destinação de, no mínimo, 30% dos recursos financeiros para as candidaturas femininas. Regra que nenhum partido ou coligação poderá deixar de cumprir. As disposições não incidem sob a forma como internamente os partidos farão a distribuição dos recursos entre suas candidatas, tendo em vista a autonomia da organização partidária.

Outra importante alteração no que se refere ao financiamento eleitoral foi introduzida pela Lei n.º 13.473/2017 que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, cujos recursos serão oriundos de dotação orçamentária da União em valor equivalente ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral em ano eleitoral e 30% de recursos de emendas parlamentares⁶⁴.

Ou seja, o Brasil passou a contar com financiamento público exclusivo para as campanhas eleitorais. No entanto, a legislação em questão silenciou quanto ao financiamento das campanhas femininas.

Em consulta formulada pelas Senadoras Vanessa Grazziotin, Ângela Portela, Fátima Bezerra, Gleisi Hoffmann, Kátia Abreu, Regina Sousa, Lídice da Mata e Rose de Freitas, e pelas Deputadas Federais Gorete Pereira, Jô Moraes, Luana Costa, Luciana Santos, Raquel Muniz e Soraya Santos ao Superior Tribunal Eleitoral, foi questionada acerca da aplicabilidade

⁶² STF, 2018.

⁶³ STF, 2018.

⁶⁴ Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede da ADI nº 5.617⁶⁵, ocasião em que foi decidido que a destinação dos recursos recebidos do Fundo Partidário ao financiamento de campanhas eleitorais há de ser equivalente ao percentual de candidaturas femininas, garantido o mínimo legal de 30% – à distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Em decisão unânime, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu, no dia 22 de maio de 2018, que os partidos devem garantir ao menos 30% do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda gratuita para candidaturas femininas.⁶⁶

Essas duas decisões que determinam a destinação mínima de recursos no patamar de 30%, tanto do Fundo Partidário, como do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, causam uma mudança muito significativa. Se até a vigência da minirreforma eleitoral de 2015, a destinação prevista era de, no mínimo, 5% e, no máximo, 15%. Para a campanha de 2018 as candidatas mulheres deverão receber 30% do total dos recursos públicos destinados ao processo eleitoral.

Deve-se ressaltar que a decisão do TSE também estendeu o mesmo percentual para a propaganda de rádio e TV, de forma que o percentual previsto de apenas 10% do tempo de propaganda para candidaturas femininas passará a ser de, no mínimo, 30% ou um percentual equivalente ao número de candidaturas de mulheres.

Por fim, parte-se para a análise da demanda pela alteração do sistema eleitoral, considerado como um fator político-jurídico que funciona como barreira para o acesso das mulheres à política institucional. O sistema eleitoral se constitui num conjunto de regras que define a forma das candidaturas, o cômputo dos votos, a relação entre votos e cadeiras.

Retomando o que já foi anteriormente explicitado de forma mais detalhada no capítulo 2, o Brasil adota o sistema majoritário para os cargos executivos e para a escolha de representantes do Senado Federal, e sistema proporcional para a escolha dos representantes dos legislativos, em lista aberta.

No sistema proporcional de lista aberta adotada pelo Brasil, o eleitor vota na candidatura a partir de uma lista de candidatos apresentada pelo partido ou coligação, sendo eleitos os que tiverem maior votação, com a ocupação das vagas obtidas pelo partido ou coligação a partir do cálculo do coeficiente eleitoral.

Neste sistema, os candidatos são estimulados a competir entre si, e não entre os partidos, o que resulta em maior benefício para quem possui maior capital social e político, melhores

⁶⁵ Rel. Min. Edson Fachin, julgada em 15.3.2018

⁶⁶ TSE, 2018.

condições econômicas, apoio partidário e tempo disponível. Como demonstrado ao longo da presente dissertação, as mulheres, em regra, não ocupam esse lugar. Elas são as que captam menos recursos privados, recebem menos recursos do Fundo Partidário, possuem menor capital social e político, de forma que o sistema de lista aberta não as favorece numa disputa eleitoral.

Nesse sentido, o movimento de mulheres propõe uma alteração do sistema de lista aberta para o sistema de lista fechada, com alternância de gênero nas posições ocupadas pelas candidaturas nas listas.

Dos debates e propostas analisadas no âmbito das Comissões Especiais de Reforma Política no período sob análise, o debate sobre sistema de lista fechada com alternância de sexo foi mais intenso na última comissão instalada, cujo tema não somente apareceu nos debates, como constou do relatório do Deputado Cândido Vacarezza (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017). De acordo com o relatório a adoção do voto em listas preordenadas é uma oportunidade de enfrentar a sub-representação feminina.

Muitos apontam a adoção de listas preordenadas como um dos caminhos mais eficazes para o aumento da representatividade feminina (cf. SPOHR et al, 2015; MEDERO, 2010) e é nesse sentido que estamos propondo que a composição das listas respeite a proporção de pelo menos um gênero distinto para cada 3 colocações. Com esta medida, pretendemos no mínimo dobrar o número de cadeiras ocupadas por mulheres nos parlamentos brasileiros. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p.20).

Para atender a demanda da lista fechada com alternância de gênero, o relator apresentou duas propostas: a primeira, uma proposta de PEC que previu a alteração do sistema eleitoral de lista aberta para lista fechada e, segundo, o PL da reforma política que previa a alternância de gênero, a cada três posições. Esta proposta tem como condão garantir a proporcionalidade de 30% de candidatas eleitas.

Entretanto, assim como as demais matérias que, embora exaustivamente debatidas no âmbito da Comissão entre parlamentares, especialistas, sociedade civil, tanto a PEC como o PL não obtiveram acordo das bancadas para votação, ou seja, sequer foram objeto de deliberação.

Logo, o tema do sistema de lista fechada com alternância de gênero foi “engavetado” e, pode-se afirmar que, embora não tenha sido formalmente rejeitada, ela sofre um descarte político ou rejeição política da matéria (JÚNIOR, 2013). Dessa forma, permanece em vigor o sistema eleitoral de lista aberta.

A não deliberação da pauta pela Comissão demonstra a forte resistência em avançar para alteração do sistema eleitoral e, especialmente, quando o novo sistema propiciará efetivamente o aumento de cadeiras ocupadas pelas mulheres. Enquanto a lei de cotas não sofreu resistência quanto a sua aprovação porque não representava efetivamente a ampliação de mulheres eleitas

por não reservar assentos, a lista fechada em sistema de alternância de sexo resultará em ampliação da representação das mulheres nos espaços político-institucionais.

Embora, as demandas não tenham sido atendidas na integralidade, algumas mudanças legislativas que afetam as candidaturas femininas entraram em vigor no período analisado, como o financiamento público, cuja decisões do TSE e do STF determinaram a destinação de 30%, no mínimo, para candidaturas femininas já para a eleição de 2018, assim como a destinação de 30% do tempo de propaganda em rádio e TV. Também, a utilização de recursos do fundo partidário para a difusão de programas de formação política para as mulheres.

Como foco, o último subcapítulo analisará o impacto dessas mudanças na superação da sub-representação feminina nos espaços político-institucionais, com vistas a identificar se as mudanças ocorridas significam um avanço, retrocesso ou estagnação no que se refere a políticas de incentivo e fomento, por meio de alterações nas barreiras político-jurídicas que impedem as mulheres de alcançarem o sucesso eleitoral.

4.3 Perspectivas para a superação da sub-representação das mulheres na política a partir das propostas de reforma política: avanços, estagnação ou retrocessos?

A política de cotas é um dos principais instrumentos utilizados para incrementar o aumento da representação política das mulheres em todo o mundo, onde mais de 100 países a adotam. Na América Latina, por exemplo, apenas três países não possuem uma política de cotas para as mulheres. Em vários desses países, os resultados são mais significativos como Bolívia, Nicarágua e Equador onde a representação das mulheres supera o percentual de 40% de representação de mulheres nas Câmaras Alta e Baixa⁶⁷ (SACCHET, 2015). Inicialmente, a adoção da política de cotas enfrentou resistências, mas foi se consolidando como uma estratégia importante para o aumento da representação feminina.

Embora no início fossem medidas polêmicas e enfrentassem oposição tanto da esquerda quanto da direita política, com o passar dos anos e a mobilização das mulheres em esferas políticas e sociais apoiadas por organizações internacionais, as cotas se tornaram a principal estratégia utilizada no continente para aumentar o número de mulheres eleitas (SACCHET, 2015, p. 158).

⁶⁷ Cada um desses países adota um sistema eleitoral específico que tem impacto no resultado da política de cotas. Bolívia e Nicarágua adotam um sistema proporcional de lista fechada, enquanto o Equador adota um sistema proporcional de lista aberta. Em todos esses países, o percentual das cotas é de 50%. Como não é o foco da presente dissertação, não haverá detalhamento dos sistemas adotados nestes países.

Inegavelmente as cotas representam um avanço para a representação política das mulheres, inclusive no Brasil onde os resultados eleitorais demonstram um grande abismo entre candidaturas e sucesso eleitoral. Entretanto, elas deram visibilidade ao déficit democrático que significa a ausência das mulheres do espaço público e que essa exclusão não mais poderia persistir no espaço do discurso legítimo. Pode-se afirmar que “a adoção de cotas para mulheres candidatas é uma das experiências mais interessantes da democracia brasileira” (MIGUEL, 2000, p.91).

Entretanto, a legislação de cotas adotada no Brasil é bastante tímida porque incide apenas sobre o primeiro ciclo eleitoral, qual seja o do registro de candidaturas e não incide sobre o resultado eleitoral. Trata-se de uma política que não interferiu nas práticas machistas e patriarcais que dominam esse espaço público e que privilegiam os homens em detrimento das mulheres, não enfrentando as barreiras socioculturais e político-jurídicas. Tanto que o resultado é a pequena, quase insignificante, representação das mulheres nos parlamentos brasileiros, de todos os níveis, em que pese o aumento das candidaturas.

Mas, se forem analisados os números significativamente maiores de mulheres candidatas nas eleições de 2012 e 2014 e o de eleitas e comparados com anos anteriores, é inevitável a constatação de que as chances de sucesso eleitoral das mulheres têm piorado com o passar dos anos. Esses dados evidenciam que o principal problema não está nas candidaturas – pois, ainda que não haja paridade com os homens, o percentual de mulheres entre os candidatos é significativamente superior ao percentual de mulheres entre os eleitos – mas sim nos obstáculos relacionados ao processo eleitoral em si. Isso conduz à conclusão de que para aumentar a representação das mulheres é necessário não somente garantir o cumprimento das cotas, mas também haver regras eleitorais que nivelem as condições de disputa pelo voto. (SACCHET, 2015, p. 160)

Evidente, pois, que outros fatores precisam ser enfrentados e que são a análise deste capítulo, ao investigar se as mudanças legislativas aprovadas no último período (2010-2018) no âmbito das Comissões de Reforma Política, podem ser consideradas avanços para a superação das barreiras, especificamente as que se referem às regras eleitorais, financiamento de campanha e tempo de propaganda de rádio e TV, com o objetivo de aumentar a possibilidade da construção do capital social e político das mulheres. Porque, da análise dos dados do percentual de mulheres eleitas após a adoção de cotas, resta evidente que apenas garantir as candidaturas não foi suficiente para alterar o quadro da sub-representação.

As cotas de gênero não tiveram sucesso no Brasil, ao contrário de outros países, uma vez que ela esbarra nas regras do sistema eleitoral – lista aberta, altos

financiamentos privados de campanha, pouca identificação partidária, grande fragmentação, forte interferência do poder econômico etc. (SACCHET, 2015, p. 185).

O sistema eleitoral proporcional de lista aberta adotada no Brasil é uma das barreiras apontadas como impeditivas do sucesso eleitoral feminino. Portanto, sua alteração constitui uma das principais propostas apresentada por quem advoga a urgência no aumento do número de mulheres eleitas, ou seja, a manutenção do sistema proporcional, mas com lista fechada. Há a compreensão de que a

aplicação das cotas, com mandato de posição em listas fechadas dos partidos, ampliaria o percentual de mulheres eleitas no Brasil para algo em torno de 30%. Ou seja, um índice significativamente superior aos 9,9% atuais. (SACCHET, 2015, p.172)

Conforme analisado no curso deste capítulo, o tema do sistema eleitoral brasileiro sempre permeou as discussões acerca de reforma eleitoral. Entretanto, a adoção de sistema proporcional de lista fechada como alternância de gênero foi pauta apenas da Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Política, instaurada em outubro de 2016, no âmbito da Câmara dos Deputados.

O relator, Deputado Cândido Vaccarezza apresentou duas propostas de alteração legislativa, uma por meio de PEC e outra de PL, que instituíam o sistema proporcional de lista fechada, com alternância de gênero a cada três posições. Caso as propostas tivessem sido aprovadas, as mulheres brasileiras alcançariam 30% das cadeiras legislativas, o que significaria um avanço muito grande, na medida em que hoje representam apenas 15%⁶⁸ da Câmara dos Deputados. Com a não votação das propostas, permanece o atual sistema de lista aberta.

Vários autores que estudam o impacto das cotas no aumento de cadeiras legislativas para as mulheres na América Latina têm afirmado que um retorno mais próximo do seu percentual é observado nas seguintes condições: a) quando o sistema eleitoral é Representação Proporcional (RP) com lista fechada; b) quando há mandato de posição, isto é, regras que regulamentam a posição dos candidatos de cada sexo nas listas de acordo com o percentual das cotas; c) e quando há mecanismos de controle efetivos para impossibilitar o descumprimento das cotas e das regras de sua aplicação pelos partidos (Htun e Jones, 2002; Jones, 2008; Sacchet, 2013, 2008) (SACCHET, 2015, p. 160-161).

A não aprovação, portanto, das propostas apresentadas pelo Relator no âmbito da Comissão Especial, instaurada no ano de 2016, significa a permanência do sistema proporcional de lista aberta, cujos resultados para o ano de 2018, em que pese tenha havido crescimento na representação de mulheres parlamentares tanto na Câmara como no Senado, não significa que não tinha tido impacto uma vez que ainda está longe de alcançar os 30% de representação.

⁶⁸ Dado atualizado pela eleição de 2018. Fonte: TSE

Par e passo, o debate sobre o sistema de financiamento de campanha acompanha o debate acerca do sistema eleitoral e, da mesma forma, tem sido objeto de debate desde a redemocratização brasileira. Esse tema tem permeado as discussões sobre reforma eleitoral no período analisado, sendo o financiamento público uma das principais bandeiras das mulheres, tendo em vista que esse é um dos fatores com maior impacto sobre o insucesso eleitoral feminino.

No período analisado, duas importantes alterações legislativas sobre financiamento de campanha se sucederam e impactam sobre as candidaturas de mulheres, assim como importantes decisões judiciais no âmbito do STF como no TSE.

A primeira delas diz respeito à Lei n.º 13.165/2015, que alterou o inciso V do artigo 44 da Lei n.º 9096/95 o art. 9.º da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. À primeira vista, a legislação pareceu apontar para um caminho frutífero para financiamento de campanhas eleitorais para as mulheres, visto que foi a primeira legislação a determinar expressamente a reserva de um percentual de recursos do Fundo Partidário para mulheres candidatas.

Entretanto, um olhar mais acurado para as disposições expressas na referida lei, é possível identificar alguns aspectos mais prejudiciais do que benéficos, conforme exposto em seguida.

Ao alterar o art. 44 da Lei n.º 9096/95, a referida lei determinou que os partidos políticos criassem e mantivessem programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, por meio da secretaria da mulher do respectivo partido político ou, em caso de inexistência por instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, destinando no mínimo, 5% (cinco por cento) do total.

Em regra, essa alteração atende a uma demanda das mulheres e uma necessidade focada na formação política de mulheres. Portanto, representa um avanço porque financia uma política interna dos partidos de recrutamento e formação política de suas filiadas, preparando-as para uma futura disputa eleitoral.

Ocorre que, na mesma disposição, vai se permitir que este recurso, quando não utilizado em programas de formação política de mulheres, possa ser destinado ao financiamento de campanhas femininas.

Art. 44.
V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme

percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

§ 5º O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do **caput** deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do **caput**, a ser aplicado na mesma finalidade.

§ 5º-A. A critério das agremiações partidárias, os recursos a que se refere o inciso V poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido (BRASIL, 2015).

Ou seja, a legislação permite pela redação do §5.º, que os recursos sejam utilizados para campanhas eleitorais e logo na sequência, disciplina, em alteração ao art. 4.º da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, a destinação de recursos para as campanhas eleitorais, nas três eleições subsequentes, determinando a destinação de 5% (cinco por cento) e no máximo 15% do montante do Fundo Partidário para as campanhas de candidatas, incluídos nesse valor os recursos dos programas de formação.

Evidente, portanto, que a legislação abriu a brecha para que os partidos políticos, ao invés de definirem recursos específicos para a formação política e para o financiamento de campanhas femininas, autorizou a utilização daqueles para esses. Logo, foram autorizados a usar 100% dos recursos para as candidaturas masculinas. Um subterfúgio que ao invés de ampliar os recursos, criou um mecanismo de não obrigatoriedade de programas de formação política.

Por óbvio, há uma evidente diferença entre formação política e campanhas eleitorais. A campanha está diretamente ligada ao processo de disputa eleitoral e a possibilidade de eleição das mulheres, enquanto que a formação política é mais ampla, destinada para a participação política ativa em todos os âmbitos da sociedade, muito embora possa levá-la àquela.

Logo, o legislador não criou uma forma de financiamento de campanhas e, sim, criou uma possibilidade de compartilhar os poucos ou poucos recursos já existentes, possibilitando que os recursos de formação política pudessem ser usados para campanha eleitorais. Além disso, determinou um limite máximo de recursos para as campanhas femininas, limitando a autonomia partidária caso decidisse em aplicar recursos em montante superior ao definido em lei. No mínimo, há uma clara interferência na autonomia partidária, por um lado, e benefício direto aos candidatos homens, que no mínimo se beneficiariam de 85% dos recursos do fundo partidário para o financiamento de suas campanhas.

O avanço significativo ocorreu com a decisão do STF em da Ação Direta da Inconstitucionalidade - ADI nº 5.617, proposta pela Procuradoria-Geral da República que

questionou a constitucionalidade de determinar a destinação de percentual mínimo (5%) e máximo (15%) dos recursos do Fundo Partidário, frente à obrigatoriedade de que as mulheres sejam, no mínimo, 30% das candidatas em face à lei de cotas. Também questionou a fixação da vigência por apenas três eleições consecutivas, considerado período insuficiente para superar a história da sub-representação feminina.

A ADI, que foi julgada em sessão de 15 de março de 2018, reconheceu a inconstitucionalidade do art.9.º da lei em debate. Determinou que a destinação de recursos às campanhas das candidatas mulheres deveria ser na proporcionalidade das candidaturas, considerando o percentual mínimo de 30% dos recursos do Fundo Partidário. Da mesma forma, foi reconhecida a inconstitucionalidade da fixação do prazo, cuja medida deve perdurar enquanto for justificada a necessidade de cotas de gênero para candidaturas.

Essa decisão representa um grande avanço na perspectiva da superação da barreira econômica que impacta negativamente no sucesso eleitoral das mulheres. Historicamente, as mulheres foram menos financiadas pelos partidos políticos que atuam na lógica da “potencialidade” do candidato de ser eleito. Como as mulheres, em regra, figuram com menores chances eleitorais pelas circunstâncias já debatidas no âmbito dessa dissertação, também eram menos financiadas.

Com a decisão, não compete mais ao partido decidir sobre percentual dos recursos do Fundo Partidário a ser destinado, nem em utilizar os recursos de formação política. Trata-se de um novo recurso, de origem pública, a financiar as campanhas eleitorais femininas. A decisão, entretanto, não interfere na autonomia partidária de como as agremiações partidárias deverão distribuir internamente, os recursos às suas candidatas, nem definiu claramente se os recursos podem ser usados para candidaturas majoritárias ou se exclusivamente pelas candidaturas proporcionais.

Essa decisão passou a valer para o processo eleitoral de 2018. Os dados de financiamento das campanhas já demonstram a alteração na forma de financiamento das campanhas femininas. Se antes desta decisão, as mulheres, em regra, alcançavam percentual inferior a dois dígitos, nesta passaram a usufruir de 30% do recurso partidário.

No contexto da análise, as mudanças introduzidas pela Lei n.º 13.165/2015 foram positivas no que se refere especialmente ao financiamento de campanha, não pelas próprias disposições, mas por terem motivado uma decisão judicial que promoveu maior equidade na disputa eleitoral e enfrentou a barreira econômica que prejudica as candidaturas femininas.

Ainda sobre financiamento eleitoral, em 2017, o Congresso Nacional aprovou a Lei n.º 13.473/2017 que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, cujos recursos serão exclusivamente destinados ao financiamento das campanhas eleitorais. No entanto, essa lei não dispôs sobre discriminação positiva para as mulheres ao não definir percentual de financiamento de campanhas femininas.

Em consulta formulada por parlamentares ao TSE, acerca da aplicabilidade da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede da ADI n.º 5.617 na destinação dos recursos do FEFC, houve decisão unânime favorável, determinando que os partidos políticos devem garantir ao menos 30% do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda gratuita para candidaturas femininas.⁶⁹

Ao disciplinar o uso do FEFC, por meio da Resolução n.º 23.568/2018, que estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os partidos políticos somente poderão ter acesso a eles após a fixação dos critérios adotados para sua distribuição interna, respeitado o percentual de 30% a ser destinado às suas candidatas mulheres ou das coligações.

Art. 6º 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 n.º 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 mínima de 30% (trinta por cento) do total recebido do FEFC, destinado ao custeio da campanha eleitoral das candidatas do partido ou da coligação (STF: ADI n.º 5.617/DF, julgada em 15 de março de 2018 e TSE: Consulta n.º 0600252-18, julgada em 22 de maio de 2018). (TSE, 2018).

De acordo com os dados disponibilizados pelo site do TSE, o total de recursos do FEFC para as eleições de 2018 foi de R\$ 1.716.209.431,00. Os partidos políticos que receberam o maior volume de recursos foram o Movimento Democrático Brasileiro – MDB (R\$ 230.974.290,08), o Partido dos Trabalhadores - PT (R\$ 212.244.045,51); o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB (R\$ 185.868.511,77); Partido Progressista – PP (R\$ 131.026.927,86); Partido Socialista Brasileiro – PSB (118.783.048,51); Partido da República – PR (R\$ 113.165.144,99) e Partido Social Democrático – PSD (R\$ 112.013.278,78) (TSE, 2018).

Cada um dos partidos distribuiu internamente os recursos do FEFC, de forma a atender a determinação do percentual mínimo de 30% para as candidatas mulheres. Conforme

⁶⁹ TSE, 2018.

informado nos sítios eletrônicos dos partidos, os critérios adotados pelas agremiações partidárias que mais receberam recursos estão informados no quadro abaixo.

Tabela X - Partidos Políticos e os critérios adotados para a distribuição dos recursos do FEFC para candidatas mulheres.

Partido Político	Critérios Adotados
MDB	Resolução 002/2018. - Destinação de 30% dos recursos para candidaturas majoritárias ou proporcionais de mulheres, a serem solicitados pelas candidatas. - A distribuição dos recursos atenderá aos seguintes critérios: - viabilidade eleitoral, prioridade de reeleição, probabilidade de êxito e a estratégia político-eleitoral do partido, com vistas ao crescimento da bancada federal (Câmara e Senado) - art. 2.º
PT	Resolução s/n - Destinação de 30% dos recursos para candidaturas femininas. - Critérios de distribuição: estratégias político-partidárias, critérios a serem definidos pela Direção Nacional e potencial eleitoral das candidaturas – art. 2.º
PSDB	Resolução CEN-PSDB n.º 007/2018 - Destinação de 30% dos recursos para candidaturas femininas. - A resolução não define critérios.
PP	Resolução 001/2018-CEN - Destinação de 30% dos recursos para candidaturas femininas. - Critérios: candidatos e candidatas a reeleição ou que tenham exercido mandato por 30 meses, receberão R\$ R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), com acréscimo para cada voto na Câmara conforme orientação partidária e desconto, em caso de voto contrário à orientação partidária. A resolução disciplina ainda a distribuição às candidaturas a deputados estaduais e governadores.

PSB	Resolução 002/2018-CEN - Destinação de 30% ao sexo com menor percentual de candidaturas; - Critérios: prioridade de reeleição; probabilidade de êxito da candidatura; estratégia político-eleitoral do Partido, com vistas ao crescimento da bancada na Câmara dos Deputados e Senado Federal, bem como eleição de governadores.
-----	--

... Continuação da Tabela Anterior

Partido Político	Critérios Adotados
PR	Resolução Administrativa 005/2018 - Destinação de 30% dos recursos para candidaturas femininas. - Critérios: 70% dos recursos para as executivas estaduais e 30% para a executiva nacional, que definirá a distribuição dos recursos de acordo com critérios políticos que levarão em conta potencial eleitoral e pesquisas eleitorais.
PSD	Resolução 84 - Destinação de 30% dos recursos para candidaturas femininas. - Teto de recursos de acordo com o cargo; - Distribuição do total de recursos entre os órgãos estaduais, que deverão considerar o critério da viabilidade e o potencial eleitoral dos respectivos candidatos, visando o fortalecimento do PSD e o crescimento das bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para fins de distribuição dos recursos.

Fonte: TSE, 2018. Elaboração própria.

Duas considerações se fazem necessárias a partir dos critérios definidos pelos partidos políticos analisados. A primeira delas é que nenhum partido político estabeleceu um percentual mínimo para todas as candidaturas femininas, como forma de potencializar e fomentar o capital social e político de candidaturas novas. A estratégia se centraliza nas candidaturas com maior potencial eleitoral, ou seja, com chances de êxito. No âmbito das candidaturas femininas, esse critério causa impacto porque privilegia candidatas à reeleição ou com maior visibilidade eleitoral, devido a um capital político previamente construído.

A segunda consideração é que apenas um partido político considerou 30% como percentual mínimo a ser destinado a candidaturas por sexo, sem fazer menção expressa de atrelamento deste percentual às candidaturas femininas, e nenhum, quando destinado às candidaturas femininas, estabeleceu um critério para o aumento deste percentual caso o número de candidatas superasse a cota mínima dos 30% de candidaturas.

Entretanto, as decisões do STF e do TSE, com base nas duas alterações legislativas analisadas, demonstram um avanço importante na busca pela igualdade material entre homens e mulheres para uma disputa eleitoral mais equânime, especialmente no que se refere ao financiamento eleitoral.

Ainda é precoce afirmar, pela ausência de dados e pela complexidade dos fatores, que estas mudanças efetivamente influenciaram no aumento da representação feminina junto à Câmara dos Deputados, onde as parlamentares passaram de 9,94% para 15% dos assentos. Mas as mudanças apontam numa perspectiva mais positiva, porque modificam questões centrais que, historicamente, barraram o acesso das mulheres ao espaço público.

Outra mudança substantiva se refere à mesma decisão do TSE que se manifestou sobre a utilização do tempo de TV pelos candidatos. A legislação vigente previa a destinação de 10% do tempo total de TV para candidaturas femininas. Com a decisão do Tribunal, o tempo passou para 30%, no mínimo, ou para percentual equivalente ao percentual de candidatas do partido.

Trata-se de uma mudança importante, na medida em que estudos apontam, embora não conclusivos, que a participação na propaganda gratuita de horário eleitoral (PGHE) pode influenciar na decisão do eleitor quanto ao seu voto. A visibilidade que o PGHE proporcional promove é considerada crucial para a candidatura. Nesse momento, as mulheres, em regra enfrentam maiores dificuldades no interior de suas agremiações partidárias, visto que, diante de um sistema de lista aberta onde os candidatos competem entre si e não há uma campanha unificada para a lista de candidatos, os partidos apostam em candidaturas com maior potencial eleitoral, o que aponta para a preferência para as candidaturas masculinas.

Há um jogo de força dentro de cada partido, em que os candidatos disputam segundos de propaganda no rádio e TV, bem como o controle sobre a forma da apresentação. Aqueles com maior capital político (e econômico, diga-se de passagem) conseguem, em geral, mais tempo e uma identidade visual própria, ao passo que os outros muitas vezes não conseguem mais do que poucos segundos, num padrão de cenário e caracteres fixo para todo o partido. (MIGUEL, 2010, p. 153).

Os dados apontam que o tempo de exposição e o número de inserções podem influenciar quanto ao sucesso na disputa eleitoral. Como as mulheres possuem menos capital político restam prejudicadas na disposição de tempo na HGPE, o que diminui ainda mais suas chances

eleitorais, uma vez que sua distribuição está diretamente atrelada “aos interesses e às estratégias partidárias, além de se tornar um valioso instrumento de “barganha” entre candidatos e partidos, no que tange à filiação, e entre os partidos diversos na formação de suas coligações” (ROMERO; FIGUEIREDO; ARAÚJO, 2010, p. 454).

Disso, resulta a distribuição diferenciada entre homens e mulheres, constituindo em outra barreira político-jurídica na medida em que a legislação previu uma proteção insuficiente para as minorias, no caso, para as mulheres, ao reservar apenas 10% do tempo total, quando as cotas representam, no mínimo, 30% do tempo total de candidaturas.

A diferença em número de inserções e tempo médio de exposição entre eleitos e não-eleitos é muito maior para as mulheres do que para os homens. Uma candidata eleita apareceu no vídeo, em média, 14,4 vezes mais que uma derrotada – já entre os homens o número cai para 5,3. Como o universo de deputadas eleitas é muito pequeno, os números são pouco significativos. A correlação entre tempo de TV e votação é mais eloquente. O +0,91 alcançado para as candidatas do sexo feminino indica uma altíssima dependência entre visibilidade no HGPE e desempenho nas urnas. Mais uma vez, os números não são capazes de explicitar uma relação causal. É possível que a menor votação das mulheres (média de 1311 votos por candidata, contra 2073 dos homens) reflita a sub-representação das candidatas na propaganda eleitoral. Ou, ao inverso, apenas mulheres com potencial eleitoral muito forte conseguem obter espaço no vídeo – isto é, os partidos apostaram menos em candidaturas femininas (MIGUEL, 2010, p. 162).

Além da janela de visibilidade, o outro efeito esperado pela inserção no HGPE, é o enfrentamento do poder econômico e as disparidades de recursos disponíveis entre os candidatos, permitindo acesso gratuito a um mecanismo de divulgação. Portanto, a decisão de ampliar a destinação de 10% para 30%, no mínimo, do tempo de TV para candidaturas femininas, apresenta-se como um avanço para romper com uma das barreiras que atua como dificultadora do sucesso eleitoral feminino, qual seja a construção do capital social, ampliando o alcance de suas propagandas junto aos eleitores.

Da mesma forma como as decisões dos Tribunais sobre a utilização, tanto dos recursos do Fundo Partidário como do FEFC, não determinaram como as agremiações partidárias deverão distribuir internamente os recursos sob o argumento da autonomia partidária, também não definiram os critérios da distribuição do tempo entre as candidaturas. Assim não há uma garantia legal de que entre as mulheres candidatas possa haver uma distribuição desigual do tempo, privilegiando candidatas com maior potencial eleitoral em detrimento de outras.

Ao mesmo tempo em que as mulheres conquistam o direito de maior inserção no HEPG, a Lei n.º 13.165/2015 reduziu o tempo de campanha eleitoral de 90 para 45 dias. O período da campanha eleitoral é o tempo por excelência para a divulgação de uma campanha, onde o candidato expõe suas propostas, leva sua candidatura ao conhecimento dos eleitores. A redução

deste tempo impacta negativamente para as candidatas mulheres, como regra geral, tendo em vista que são as que mais precisam se tornar “conhecidas” porque possuem menor capital político e social. Candidatos em reeleição, ou com maiores redes de relacionamento e mais recursos financeiros, possuem mais visibilidade, o que não se aplica às mulheres que se encontram em desvantagem em relação aos homens neste quesito⁷⁰.

Por fim, ao se analisar as mudanças legislativas ocorridas no período analisado, verifica-se que, especialmente no que se refere ao financiamento eleitoral e utilização do PGHE, houve um significativo avanço na perspectiva da superação das barreiras político-jurídicas. No entanto, essas mudanças decorreram especialmente de decisões dos Tribunais que reconheceram a desigualdade material entre homens e mulheres na política, não como uma circunstância ocasional, mas como um desdobramento dos padrões históricos da divisão sexual do trabalho e da atribuição de papéis diferenciados para homens e mulheres.

A lei por si só não consegue modificar essa divisão cultural histórica, mas pode reconhecer que superar as condições materiais exige a adoção de políticas afirmativas para além das cotas, como financiamento, tempo de TV, sistemas eleitorais proporcionais com lista fechada e alternância de gênero como mecanismo para a realização irrestrita do ideal democrático, porque a ausência das mulheres, com recorte de raça e classe, impede uma realização mais plural da política.

⁷⁰ Ainda não existem estudos, e os dados disponíveis não permitem aferir o impacto da redução do tempo de campanha eleitoral. A hipótese expressa nesta dissertação decorre da interpretação das barreiras socioculturais analisadas na construção da pesquisa.

5. CONCLUSÃO

Com a presente dissertação se pretendeu responder se há pertinência e viabilidade das propostas de reforma política em debate no Congresso Nacional para o aumento da representação política das mulheres no parlamento brasileiro em comparação com as políticas públicas atuais.

Para tanto a pesquisa foi dividida em três capítulos que correspondem aos objetivos específicos do trabalho. Inicialmente, procurou-se analisar os fatores políticos e jurídicos que funcionam como limitadores da representação política feminina no parlamento brasileiro. Estudou-se, com aportes da ciência política e dos estudos feministas, o quanto a ausência feminina nos espaços-político institucionais enfraquece o regime democrático, na medida em que este deveria representar a todos os cidadãos e, nesse conceito, portanto, deveriam estar incluídas as mulheres não apenas por meio do exercício do voto, mas na participação ativa quanto ao processo de tomada de decisão.

De fato, a adoção de uma cidadania abstrata que orienta o regime democrático brasileiro, fundamentada na igualdade formal, ou seja, de que todos são iguais e que os representantes eleitos para o exercício político ativo defenderiam as diferenças e as pluralidades existentes no seio da sociedade, revelou sua limitação ao manter afastados dos centros de poder político, não só a presença física das minorias, mas também as suas demandas. Por isso, emerge a busca por uma “política de presença”, que exige a participação física nos espaços de poder dos grupos historicamente excluídos.

A ausência feminina, ou a sub-representação, revela que a política institucional ainda permanece como um espaço sexista e patriarcal, onde as decisões públicas são tomadas pelos homens e à elas são submetidas as mulheres. Uma democracia substantiva não suporta a ausência feminina porquanto representam metade da população. Cidadania significa o exercício pleno dos direitos sociais, políticos e civis, de forma que a não participação das mulheres nos processos decisórios do país é um cerceamento aos seus direitos políticos e, portanto, uma cidadania não plena.

Mais do que um simbolismo, a incorporação da presença feminina na política, inclui nesta importante esfera pública, uma perspectiva de vida única e alarga os horizontes das decisões sobre as políticas públicas, lançando um olhar diferenciado para as decisões que impactam sobre sua vida, sobre a organização da vida privada e também sobre as macro decisões políticas que envolvam economia, desenvolvimento, sustentabilidade, ou seja, decisões sobre a vida pública.

Uma vez fundamentada a importância da representação político-institucional das mulheres, o capítulo passa a analisar os fatores que atuam no sentido de mantê-las afastadas dos espaços legislativos. Nessa perspectiva, os estudos feministas e a ciência política demonstram a existência de uma complexidade de fatores que não atuam isoladamente. Um deles é a construção social de gênero, o que resulta numa sobrecarga de trabalho para a mulher, visto que a ela somam-se as responsabilidades pelas demandas domésticas (a tarefa do cuidado com filhos e pais, as funções domésticas por alimentação e organização da casa, o planejamento do funcionamento da vida privada), com as demandas de um trabalho remunerado.

O tempo da vida ocupado com as demandas privadas aliado ao trabalho remunerado reduzem as possibilidades das mulheres constituírem o capital social e político necessário para o sucesso eleitoral. O exercício de uma atividade pública como a representação política exige que seus representantes, ou quem pretende ocupar este espaço, tenha tempo disponível para estar na comunidade, nas reuniões de bairro, de escolas, de Igrejas, enfim, nos espaços comunitários onde se estabelecem os vínculos sociais e se potencializa o capital social e político. Em regra, estas atividades ocorrem à noite ou em finais de semana. Com a dupla ou tripla jornada de trabalho (especialmente frente às demandas da vida privada atendidas após o horário do trabalho remunerado), a mulher não dispõe de tempo para participar da vida pública.

Além dessa barreira imposta pela construção social dos papéis de gênero, a voz feminina tem menos credibilidade pública porque ao longo da história a voz masculina esteve vinculada ao exercício do poder, enquanto que a voz feminina esteve vinculada à sensibilidade, a amorosidade com os filhos, ao “recatado” espaço do lar. Portanto, é necessário um esforço muito maior para que a voz feminina seja respeitada e “ouvida” nos espaços públicos.

Somam-se às barreiras culturais, acima expostas, as político-jurídicas que atuam em detrimento das mulheres porque ao serem definidas as regras gerais do processo eleitoral desconsideram-se as desigualdades de gênero existentes, fundando-se numa ideia de igualdade formal, que alicerça a própria concepção de uma cidadania abstrata. Dois aspectos, são centrais nesta análise: o financiamento de campanhas e o sistema eleitoral.

Ter ou não recursos financeiros para uma campanha eleitoral coloca candidaturas em condições de desigualdade no processo de disputa de uma eleição. Os que dispõem de mais recursos econômicos conseguem ampliar a sua divulgação, diversificar materiais, potencializar sua exposição em mídia, seja impressa ou eletrônica e portanto, com mais condições de dar visibilidade às suas propostas e tornar-se mais conhecido.

As formas de financiamento no Brasil combinam a captação de recursos privados e financiamento público. Antes de 2017, o financiamento público ocorria especificamente por

meio do Fundo Partidário. Com a aprovação da Lei n.º 13.487/2017, passa-se a ter também o Fundo Especial de Financiamento de Campanha que aporta recursos aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional. No entanto, as mulheres, em regra, ocupam uma posição desvantajosa quanto ao financiamento de campanha, visto que a lógica que impera é destinar mais recursos para candidaturas com maior potencial de sucesso eleitoral, logo maior parte dos recursos é aportado para os homens, tanto em termos de recursos privados como públicos. Outro aspecto importante é que as mulheres ganham menos que os homens no exercício do trabalho remunerado e, portanto, tem menos dinheiro disponível para campanhas eleitorais. Além disso, são mais comedidas em seu autofinanciamento de forma a não comprometer o orçamento familiar.

Outro fator que dificulta o sucesso eleitoral feminino é o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, onde os partidos políticos ou coligações apresentam ao eleitor uma lista de candidaturas, oferecendo a possibilidade de escolher um deles ou votar na legenda partidária de sua preferência. Este sistema cria uma proliferação de candidaturas que dificulta a escolha, além de estabelecer um processo de disputa entre elas, tendo mais êxito quem dispor de maior capital político (mais relações sociais, nome mais conhecido, candidatos em reeleição) e mais recursos financeiros para dar mais robustez e amplitude à sua campanha. Este sistema, combinado com as formas de financiamento existentes são barreiras que dificultam o alcance de uma cadeira legislativa pelas mulheres.

Todos os fatores analisados no capítulo apontam para a existência de um “teto de cristal”, considerado como o conjunto de fatores limitadores do sucesso eleitoral feminino. Ao mesmo tempo em que são invisíveis, também são imperiosos ao criar uma situação fática, psicológica e jurídica que opera no sentido de manter as mulheres no não-lugar da política, reservando este espaço para os homens.

Assim sendo, o segundo objetivo centraliza-se na leitura mais acurada da legislação vigente, numa análise dos impactos e os limites dos marcos normativos em vigência no Brasil a partir da Lei n.º 9.100/1995 no incentivo à representação política das mulheres no parlamento. A análise parte da identificação das barreiras político-jurídicas impeditivas do sucesso eleitoral feminino.

Necessariamente, parte-se de um resgate histórico do movimento feminista que protagonizou a luta pela conquista dos direitos políticos das mulheres e que resultou inicialmente na conquista do direito ao voto e após, estendeu-se na conquista das cotas de candidaturas. As barreiras analisadas demonstram que a luta pela cidadania política ativa não se completou com estas conquistas, de forma que a mobilização das mulheres permanece na

perspectiva de novas mudanças na legislação para o aumento da representação política das mulheres até os dias atuais.

O movimento sufragista brasileiro pode ser dividido em três ciclos. Com o fim da Monarquia ele se inicia a partir da manifestação das mulheres na imprensa escrita. O primeiro jornal sufragista foi o *A Família*, cuja responsável era a professora Josefina Álvares de Azevedo. No período, a escrita na imprensa pelas mulheres torna-se conhecida em diversas partes do Brasil, e, durante o século XIX, dezenas de jornais femininos passaram a existir.

No mesmo período histórico em que vai se dissipando a luta pelo sufrágio através da imprensa, em parte motivada pelo insucesso em conseguir o direito ao voto, o Brasil amplia a oferta da educação e as mulheres passam a constituir a maioria das profissionais no exercício docente, além do ingresso mais significativo no mundo do trabalho remunerado. Neste meio, vai ganhando fôlego um novo movimento pelos direitos políticos, liderado pela professora Leonilda Daltro, que mobilizou passeatas e abaixo-assinados em prol do voto feminino.

No início do século XX, soma-se à luta, a bióloga Bertha Lutz, influenciada pela mobilização sufragista europeia, de onde retornava após concluir sua graduação. Idealizadora e fundadora da Liga para a Emancipação Intelectual da Mulher, e depois, da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, que criou uma rede de articulação com as mulheres em todo o Brasil, atuou num trabalho incansável de *advocacy* exercido junto ao Congresso Nacional e ao presidente recém-eleito Getúlio Vargas. Como resultado, o movimento sufragista conquista o direito ao voto, em 1932.

O exercício do voto igualou apenas formalmente homens e mulheres no exercício dos direitos políticos, mas não na representação nos espaços da política institucional, demonstrando-se insuficiente, de forma que surge uma segunda “onda” de luta por direitos políticos, cuja agenda de gênero passa a ser a busca pela igualdade de oportunidades na competição eleitoral, concretizada na adoção das cotas de gênero para candidaturas femininas no legislativo, por meio da Lei n.º 9.100/95.

Os dados analisados no curso do trabalho apontam que as cotas representaram um importante e significativo avanço quanto à visibilidade e oportunidade para candidaturas femininas ao incidirem sobre uma reserva de vagas no primeiro ciclo do processo eleitoral. É uma das iniciativas mais importantes na luta pelo aumento da representação política das mulheres e de fortalecimento da democracia porque abriu um espaço, por meio de uma norma, para a participação de um grupo minoritário historicamente excluído do exercício da representação política.

Por outro lado, demonstrou alguns limites que devem ser analisados. Primeiro deles, é que o fato de aumentar o número de candidatas não significou o aumento proporcional de mulheres eleitas uma vez que não enfrentou outras barreiras que dificultam o êxito eleitoral, como estabelecer condições materiais que equilibrassem as desigualdades existentes entre homens e mulheres, tais como o sistema eleitoral, financiamento de campanha, tempo de exposição na mídia.

A conhecida lei de cotas também não previu a obrigatoriedade da formação política para as mulheres, o que as coloca em desvantagem na medida em que, ao participarem menos dos processos de disputa eleitoral, menos conhecimentos possuem quanto aos meandros de uma campanha eleitoral, organização, formação de redes de apoio. Uma candidatura não consegue alcançar sucesso eleitoral apenas a partir da vontade da candidata. Vai exigir que domine conhecimentos para planejar, coordenar, liderar uma campanha além de atender as exigências burocráticas das regras eleitorais.

Outro limitador do impacto da lei de cotas foi a não obrigatoriedade do atendimento do percentual mínimo que só passa a ser exigido em 2009, com a minirreforma eleitoral. Até a exigência, os partidos políticos despreocuparam-se com candidaturas femininas porque para alcançar representação política era suficiente contar com as candidaturas masculinas.

Todos estes limites passam a pautar os novos movimentos pela igualdade política das mulheres. Para isso, duas Conferências Nacionais (2.^a e 4.^a Conferências) trataram do tema da reforma política e na mobilização das mulheres para uma agenda de enfrentamento das barreiras formais impeditivas do aumento da representação política feminina nos espaços institucionais.

Neste capítulo, apresentou-se, portanto, a terceira “onda” da luta pelos direitos políticos, qual seja, da paridade, a partir das demandas da Comissão Tripartite, cujo funcionamento ocorreu em 2009, coordenada pela Secretaria Nacional de Política para as Mulheres e as propostas deliberadas em sede da 4.^a Conferência de Política para as Mulheres, ocorrida no ano de 2016. Ambas, apresentaram demandas para o enfrentamento das barreiras político-jurídicas apontadas na presente pesquisa, especialmente no que se refere às seguintes propostas: sistema eleitoral de lista fechada com alternância de gênero; recursos financeiros para a formação política das mulheres a serem realizadas pelos partidos políticos, financiamento público de campanha e reserva de tempo no horário de propaganda eleitoral gratuita.

Por fim, no terceiro capítulo, objetivou-se investigar a pertinência e viabilidade das inovações contidas nas propostas de reforma política em debate no Congresso Nacional em favor do aumento da representação política das mulheres nos processos eleitorais, nas últimas duas legislaturas. Uma vez que o termo “reforma política” tem sido usado recorrentemente

desde a redemocratização, a referência teórica vai refletir que o termo significa a discussão de propostas que manifestam expectativas de mudanças nas instituições representativas brasileiras.

Inicialmente o capítulo apresenta o histórico das Comissões de reforma política instauradas nas últimas duas legislativas (2010-2104/ 2014-2018), analisando especialmente mudanças eleitorais que pudessem representar um impacto sobre as candidaturas femininas e chances eleitorais das mulheres candidatas ao parlamento. A investigação centrou-se nas barreiras político-jurídicas identificadas ao longo da pesquisa e que guardam relação com as demandas atuais de gênero pela equidade na política.

É especialmente interessante identificar que, em todos os anos legislativos compreendidos nas legislaturas estudadas, foram instaladas comissões especiais voltadas a analisar questões relativas ao sistema político brasileiro. Também é curioso anotar que o tema da representação política das mulheres em nenhuma delas, ocupou qualquer destaque ou centralidade nas discussões, constituindo-se em um debate periférico, quando ocorreu.

Em que pese o tema ser tangencial no debate, foi possível identificar pontos de diálogo entre as demandas apresentadas pelo movimento das mulheres para fins de aumentar a participação na política institucionalizada, embora nem sempre tenha sido alcançado o êxito das propostas no âmbito das discussões no parlamento brasileiro, mas avançaram a partir de importantes decisões judiciais, representando verdadeiros avanços na busca pela igualdade material nos processos de disputa eleitoral. Desta forma, passou-se a analisar a pertinência e a viabilidade das propostas discutidas nas Comissões e nas legislações aprovadas para o aumento da representação feminina.

Neste aspecto, um primeiro avanço legislativo, oriundo da demanda da Comissão Tripartite diz respeito ao tempo de propaganda e difusão da participação política da mulher na mídia, cuja Lei n.º 12.034/2009 destinou 10% do tempo para candidaturas femininas. Embora nenhuma das legislações votadas no período estudado tenha alterado este percentual, o Tribunal Superior Eleitoral ao analisar a consulta pública acerca da aplicabilidade da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede da ADI nº 5.617 na destinação dos recursos do FEFC, decidiu que o tempo de TV também deveria ser proporcional ao percentual das candidaturas. Logo, considerando o percentual mínimo de cotas de 30%, o tempo de propaganda eleitoral gratuita para as mulheres deverá atender a este mesmo percentual. A decisão amplia a própria demanda articulada pelas mulheres e passou a vigor para as eleições de 2018.

Outro tema que guardou estreita vinculação com as demandas das mulheres foi o do financiamento eleitoral. Nesta questão, duas análises são fundamentais, a primeira relativa à

disposição da Lei n.º 13.165/2015, que determinou a destinação de 5% (cinco por cento) e no máximo 15% do montante do Fundo Partidário para as campanhas de candidatas. A outra, foi a edição da Lei n.º 13.473/2017 que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, ou seja, institui o financiamento público de campanhas. O FEFC não destinou percentual de recursos para campanhas femininas. Importa ressaltar que as mulheres demandavam uma forma de financiamento público, mas nunca apresentaram uma demanda específica de reserva destes recursos.

Neste sentido, as duas decisões judiciais avançaram mais significativamente na garantia da promoção de maior equidade entre os gêneros nas disputas eleitorais. A primeira, foi a decisão do STF que determinou que o percentual de recursos do Fundo Partidário a ser utilizado em campanhas femininas deveria ser proporcional ao percentual de candidaturas sob o fundamento da proteção insuficiente. A outra, foi a decisão do TSE sobre o FEFC que decidiu de forma unânime no mesmo sentido, no que se refere à utilização destes recursos.

As mudanças legais ocorridas foram a base que fundamentaram as decisões judiciais. Então, além de terem sido importantes pelas perspectivas que apontaram, foram ainda mais importantes porque oportunizaram decisões judiciais que passam a indicar a superação de um dos maiores entraves ao sucesso eleitoral, qual seja, a barreira econômica.

Entretanto, uma das propostas mais importantes defendidas pelas mulheres não prosperou. A defesa da mudança do sistema proporcional de lista aberta encontrou fortes resistências no meio político e não conseguiu consensuar uma proposta mínima que viabilizasse sua votação. Portanto, mantém-se um sistema de lista aberta, o que prejudica enormemente as candidaturas femininas como estudado ao longo da pesquisa.

Também, não houve avanço significativo no que se refere à destinação de recursos para a formação política das mulheres, permanecendo em vigor a possibilidade dos partidos políticos usarem o recurso destinado à este fim para o financiamento de campanhas.

O que se conclui é que as propostas discutidas no âmbito das Comissões, ou aprovadas pelo parlamento brasileiro, mesmo que tenham sido deliberadas ao largo do trabalho específico de uma comissão especial, guardaram pertinência com as demandas das mulheres e viabilidade para o aumento da representação feminina. Tanto as legislações aprovadas e, especialmente, as decisões judiciais guardam pertinência e relevância para o aumento da representação política das mulheres no parlamento brasileiro em comparação com as políticas públicas atuais.

Pelas mudanças aprovadas no âmbito do Congresso Nacional abre-se uma perspectiva de ampliar a representação feminina. O fator preponderante nesta perspectiva, mais do que a aprovação da legislação, foram as decisões judiciais oriundas delas e que foram mais

progressistas no sentido da promoção da igualdade material para candidaturas de homens e mulheres.

Pode-se afirmar que, ao identificar as barreiras político-jurídicas, comparando-as com as demandas das mulheres para a paridade na política institucional e com as legislações aprovadas, bem como com as decisões judiciais aponta-se para um início do rompimento do “teto de cristal” sob um aspecto principal: o financiamento de campanhas e vislumbra-se a possibilidade de aumento de mulheres eleitas.

Entretanto, duas questões apontaram claramente, durante a pesquisa, para uma resistência masculina e partidária que atua firmemente no sentido de não haver mudanças que possibilitem chances reais de aumento das mulheres na política, mesmo que, numa primeira leitura pareça o contrário.

A primeira delas diz respeito à lei de cotas. Quando o parlamento brasileiro aprovou a lei de cotas (Lei 9.100/95), reservando percentual de vagas para candidaturas femininas, o mesmo dispositivo legal ampliou para 150% a proporção de candidatos com relação aos assentos. Desta forma garantiu que nenhum candidato homem ficasse de fora da disputa eleitoral, porque permitiu aos partidos políticos inscrever mais candidatos do que nas eleições anteriores. Desta forma, nenhum candidato homem seria “cortado” da lista para dar lugar à uma candidatura feminina.

A segunda, diz respeito a utilização do Fundo Partidário para financiamento de campanhas por meio da Lei 13.165/2015. Esta legislação determinou a destinação de recursos para formação política e para a campanha de mulheres. Ocorre que um subterfúgio foi usado na redação e possibilitou que, não sendo usados os recursos para a formação política, os mesmos recursos poderiam ser usados para financiar campanhas femininas. Logo, foi destinado um mesmo recurso para fomentar duas ações distintas.

Estes aspectos demonstram que as resistências para a ocupação de espaços de poder pelas mulheres permanecem reais e muito fortes. As forças políticas conservadoras, sexistas e patriarcais que, ao longo da história, mantiveram este espaço público como um *locus* de dominação masculina continuam a atuar pela sua manutenção.

Romper o “teto de cristal” exigirá mais do que avanços pontuais que foram e são muito importantes. Atingir a paridade necessitará da adoção de políticas públicas orientadas por uma radicalidade democrática firmada a partir do reconhecimento das barreiras político-jurídicas, culturais e sociais que colocam as mulheres numa situação desigual na disputa eleitoral.

Este processo iniciou com o movimento sufragista, avançou significativamente com as cotas e descortina novas possibilidades de fortalecimento das candidaturas femininas com as

recentes alterações legislativas, com vistas a construir uma democracia substantiva a partir da participação equitativa de homens e mulheres em todos os âmbitos da vida pública, consubstanciando uma perspectiva de igualdade material para além da igualdade formal prevista em lei.

REFERÊNCIAS

ALVES, J.E.D; CAVENAGHI, S.M.; ALCÂNTARA, A.P. de. *Participação das mulheres nas eleições de 2004: avaliação da política de cotas no brasil*. Revista Gênero, Universidade Federal Fluminense, Niterói, v. 7, n. 2, p. 195-215, 1. sem. 2007 . Disponível em www.revistagenero.uff.br/index.php/revistagenero/article/download/151/94. Acesso em 02 11 2018.

AVELAR, Lúcia. *Mulheres na elite política brasileira*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer: Editora da UNESP, 2001.

_____. *Participação Política*. Avelar, Lúcia e Cintra, Antônio Octavio (org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004. Pg. 223-234.

BEAUVOIR, Simone de. *O segundo sexo II: a experiência vivida*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

BIROLI, Flávia. *Gênero e Desigualdades: limites da democracia no Brasil*. 1.ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2018.

BRASIL. Lei n.º 9100, de 29 de setembro de 1995. *Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências*. Diário Oficial. Brasília, DF, de 02 de outubro de 1995.

_____. Lei n.º 9504, de 30 de setembro de 1997. *Estabelece normas para as eleições*. Diário Oficial. Brasília, DF, de 1.º de outubro de 1997.

_____. Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002. *Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto n.º 89.460, de 20 de março de 1964*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 16 de setembro de 2002.

_____. Lei n.º 11.459, de 21 de março de 2007. *Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para estabelecimento do critério de distribuição do Fundo Partidário*. Diário Oficial. Brasília, DF, de 22 de março de 2007.

_____. Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015. *Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina*. Diário Oficial. Brasília, DF, de 29 de setembro de 2015.

_____. Lei n.º 13.487, de 06 de outubro de 2017. *Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão*. Diário Oficial. Brasília, DF, de 06 de outubro de 2017, edição extra.

_____. Lei n.º 13.473, de 8 de agosto de 2017. *Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências*. Diário Oficial. Brasília, DF, de 9 de agosto de 2017.

BURIN, Mabel. *El techo de cristal en La Carrera laboral de las mujeres: acerca Del deseo de poder en las mujeres*. In. ALIZADE, M.; SEELIG, B. *El techo de cristal: perspectivas psicoanalíticas sobre las mujeres y el poder*. 1.ª ed. Buenos Aires. Editora Lumen, 2007

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CABANILLAS, Beatriz Llanos. *A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad en el mundo*. In: *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica. Perú: IDEA Internacional/ CIM Comisión Interamericana de Mujeres, 2013. p. 17-46.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Palavra de mulher: oito décadas do direito de voto*. Organização e textos AZEVEDO, D. B. de; RABAT, M. N.. 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

_____. 2015. *Ato de constituição da Comissão Especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas com relação às matérias infraconstitucionais da reforma política*. Disponível em http://www2.camara.leg.br/legin/int/atopre_sn/2015/atodapresidencia-56849-25-marco-2015-780779-publicacaooriginal-146928-cd-presi.html. Acesso em 17 nov 2018

_____. 2016A. *Documento de criação da Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Política*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/AtodeCriaoCEReformaPoltica.pdf>. Acesso em 26 09 2018.

_____. 2016B. *Documento que altera a composição da Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Política*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/AtodeCriaoCEReformaPolticaaditamento1.pdf>. Acesso em 26 09 2018.

_____. 2016C. *Documento que altera a composição da Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Política*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/AtodeCriaocerReformaPoliticaaditamento2.pdf>. Acesso em 26 09 2018.

_____. 2017-A. *Relatório do Deputado Relator da Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições legislativas relacionadas à Reforma Política*. Disponível em <https://static.poder360.com.br/2017/04/Relatorio-reforma-politica-Vicente-Candido-4abr2017.pdf>. Acesso em 10 11 2018.

_____, 2017-B. *Proposta de Emenda à Constituição. Altera os artigos 12, 14, 27, 28, 29, 32, 45, 46, 49, 51, 52, 57, 73, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 89, 91, 94, 95, 101, 102, 104, 111-A, 115, 121 e 123 da Constituição Federal e dá outras providências, com o objetivo de reformar as instituições político-eleitorais do País*. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/outros-documentos/PECReformaPoliticaabril20171.pdf>. Acesso em 10 11 2018.

_____. 2017-C. *Projeto de Lei. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), e dá outras providências*. Disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/outros-documentos/PL_ReformaPolitica_V2.pdf

CAMURÇA, Sílvia Maria Sampaio. *Pronunciamento em audiência pública, na Câmara dos Deputados, realizada em 09 de junho de 2011*. Notas Taquigráficas. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas/discursos-em-destaque/reforma-politica/pdfs-comissao-especial/09-06-11-audiencia-publica-amb-e-politicas-para-as-mulheres-cut-df-e-presidencia-da-republica>. Acesso em 10 11 2018.

CFEMEA. RANGEL, Patrícia (org.). *Série Histórica: Mulheres e Eleições 1996-2012*. Brasília.2014. Disponível em http://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/mulheres_nas_eleicoes_1996_2012_serie_historica.pdf. Acesso em 02 nov 2018

CEPIA. *Petição de Amicus Curie*. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18922> . Acesso em 04 nov 2018.

COSTA, M. M. M da; MOURA, A. S. de. *Revalorização do trabalho feminino: a transversalidade de gênero na política nacional de economia solidária*. Artigo publicado no XIII Seminário Nacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas e III Mostra Nacional de Trabalhos Científicos. UNISC, 2017. Disponível em <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/download/16936/4147>. Acesso em 01 nov 2018.

COSTA, M. M. M da; REIS, S. da S.. *Cidadania, participação e capital social na gestão de políticas públicas*. Revista do Direito, UNISC, n. 31, janeiro/junho 2009. Disponível em <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/search/authors/view?firstName=Marli&middleName=M.%20Moraes%20da&lastName=Costa&affiliation=&country=BR>. Acesso em 01 nov 2018.

HAHNER, June E. *Emancipação do Sexo Feminino: A luta pelos direitos da mulher no Brasil, 1850/1940*. Florianópolis: Editora Mulheres, 2003.

IBOPE/ Instituto Patrícia Galvão. *Mais mulheres na Política*. 2013. Disponível em https://drive.google.com/file/d/0ByUa_Y0PMnKqa0JXem5pQjUzb2M/view/. Acesso em 16 nov 2018

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas de gênero*. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv88941.pdf>. Acesso em 17 abr 2018.

JÚNIOR, Nivaldo Adão Ferreira. *Reforma política na Câmara dos Deputados: A rejeição política do modelo de lista fechada e financiamento público exclusivo*. Dissertação de Mestrado elaborada para fins de avaliação final, no curso de mestrado em Ciência Política, área de concentração democracia e democratização. UNB, 2013. Disponível em repositorio.unb.br/handle/10482/13396?mode=full. Acesso em 10 nov 2018.

LUCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. *A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. 2010. Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 1 p. 86-94

jan./jun. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n1/10.pdf>. Acesso em 18 nov 2018.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. *O voto feminino no Brasil*. Brasília. Edições Câmara. 2018.

MATOS, Marlise. *Recentes dilemas de democracia e do desenvolvimento no Brasil: Por que precisamos de mais mulheres na política?* 2011. Disponível em <http://www.sesc.com.br/wps/wcm/connect/5254eb81-39a4-4a4b-bb92-6710645bf424/17.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5254eb81-39a4-4a4b-bb92-6710645bf424>. Acesso em 10 out 2017.

MIGUEL, Luís Felipe. Teoria Política Feminista e Liberalismo: O caso das cotas de representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* - Vol. 15 N.º 44, 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4149.pdf>. Acesso em 02 nov 2018.

_____. Apelos discursivos em campanhas proporcionais na televisão. *Revista Política & Sociedade*, Revista da Sociologia Política da Universidade de Santa Catarina. 2010. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/13391>. Acesso em 31 out 2018.

MIGUEL, L.F.; BIROLI, F. *Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas*. *Revista estudos feministas*, 2010, p. 653-679.

MORIÈRE, Laisy. *A desconstrução de papéis como fator propulsor da participação política das mulheres*. In: VENTURI, G. GODINHO, T. (org.). *Mulheres brasileiras e gênero nos espaços públicos e privado: Uma década de mudanças na opinião pública*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Edição Sesc, SP, 2013.

NEGRÃO, Telia; RODRIGUES, Leina Peres. *Projeto Mulheres, cidadãs que podem! Capacitação para a liderança e empoderamento político*. In: *Coisas do Gênero | São Leopoldo* | v. 2 n. 1 | p. 165-175 | jan.-jul. 2016. Acesso em 31 out 2018.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

_____. *Reforma eleitoral no Brasil: impressões sobre duas décadas de debate*. *Revista em Debate*, Belo Horizonte, v.5, n.5, P.7-16, Dez. 2013. Acesso 16 nov 2018.

_____. *Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. 1.ª ed., Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2017.

ONU MULHERES. *Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher* - Pequim, 1995. Disponível em http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf. Acesso em 03 nov 2018.

_____. *Guia Estratégico de Empoderamento Político das Mulheres: Marco para a Ação Estratégica* (2014-2017). 2014. Disponível em <http://www.onumulheres.org.br/referencias/publicacoes/publicacoes-empoderamento-politico/>. Acesso em 03 nov 2018.

ONU. *Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, 1979*. Disponível em <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>. Acesso em 02 nov 2018

ONU MULHERES. *Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher* - Pequim, 1995. Disponível em http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf. Acesso em 03 nov 2018.

PATEMAN, Carole. *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PERROT, Michelle. *Mulheres Públicas*. São Paulo: Editora da UNESP, 1998.

PINHEIRO, Thais Oliveira. *O financiamento eleitoral na perspectiva de gênero nas eleições de 2014 para a Câmara dos/As Deputados/As no Brasil* - Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

PINTO, Céli. *Paradoxos da participação política da mulher no Brasil*. Revista USP, São Paulo, n.º 49, p.98-112, março/maio 2001.

_____. *Teorias da Democracia: Diferenças e Identidades na contemporaneidade*. Porto Alegre, Editora EDIPUCRS, 2004. p. 70.

PHILLIPS, Anne. *De uma política de ideias a uma política de presença?* 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v9n1/8615.pdf>.

PINHO, Tássia Rabelo. *Vinte anos da experiência das cotas de gênero no PT*. Dissertação apresentada, como requisito para obtenção de título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Ciência Política. Rio de Janeiro. 2011. Disponível em

PITANGUY, Jacqueline. *Advocacy e Direitos Humanos*. P. 21-56. In: BARSTED, L.; PITANGUY, J. (org). *O Progresso das Mulheres no Brasil 2003–2010*. CEPIA; Rio de Janeiro, 2011.

PRÁ, Jussara Reis. *Democracia paritária, mulheres e cidadania política de gênero*. 2013. Disponível em <http://www.generonaamazonia.ufpa.br/edicoes/edicao-4/artigos/artigo-1-jussara-para.pdf/>>. Acesso em 18 nov 2018.

_____. *Mulheres, Feminismo e Ação Política no Brasil*. 1.^a ed. Porto Alegre: Editora CirKula, 2016.

RANGEL, Patrícia (org.). *Série Histórica: Mulheres e Eleições 1996-2012*. CFEMEA. Brasília.2014. Disponível em www.cfemea.org.br. Acesso em 23 out 2017.

ROMERO, K.; FIGUEIREDO, M.; ARAÚJO, C. *Participação feminina e dinâmica de campanha no HGPE nas eleições 2010 para a Câmara dos Deputados*. In: ALVES, J.E.D; PINTO, C.R.; JORDÃO, F. (org.). *Mulheres nas eleições de 2010*. TSE. 2010. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/4035/participa%C3%A7%C3%A3o_feminina_din%C3%A2mica_romero.pdf?sequence=1. Acesso em 31 out 2010.

SACCHET, T. SPECK, B. *Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos*. In: *Mulheres nas eleições 2010* / José Eustáquio Diniz Alves; Céli Regina Jardim Pinto; Fátima Jordão (Org.). – São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012.

SACHET, Teresa. *Democracia pela metade: candidaturas e desempenho eleitoral das mulheres*. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, XIV, n. 2, 2013. p. 85-107.

_____. *Representação política, representação de grupos e representação de grupos e política de cotas: perspectivas e política de cotas: perspectivas e contendas feministas contendas feministas*. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2012000200004> / Estudos Feministas, Florianópolis, 20(2): 399-431, maio-agosto/2012. Acesso em 27 abr 2017.

_____. *Que reforma política interessa às mulheres? Cotas, sistema eleitoral e financiamento de campanha*. In: IANONI, Marcus (org.). *Reforma Política Democrática: Temas, atores e desafios*. São Paulo. Editora Perseu Abramo. 2015. Disponível <https://fpabramo.org.br/publicacoesfpa/wp-content/.../06/Reforma-politica-BAIXA.pdf>. Acesso em 10 11 2018.

SAGOT, Monserrat. *É Importante a Participação Política das Mulheres? Representatividade Democrática, Ação Afirmativa e Cotas na Costa Rica*. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Trilhas do Poder das Mulheres. Experiências Internacionais em Políticas Afirmativas*, 2009. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/comunicacao/camara-noticias/camara-destaca/historico/mulheres-no-parlamento/publicacoes/trilhas-do-poder-das-mulheres-experiencias-internacionais-em-aco-es-afirmativas>. Acesso em 10 nov 2018

SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Onde estão as mulheres na política institucional? In: Cadernos Adenauer XVIII (2017), nº4 Reforma Política Rio de Janeiro: Fundação Konrad

Adenauer, dezembro 2017. Disponível em https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8423628e-45f1-247c-3245-8459cc2e4970&groupId=252038. Acesso em 10 11 2018

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2008*. Disponível em <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/livro-ii-pnpm-completo09.09.2009.pdf>. Acesso em 12 nov 2018.

_____. *Comissão Tripartite. Relatório final*. Brasília, 2009. Disponível em <http://www.spm.gov.br/arquivos-diversos/publicacoes/publicacoes/relatorio-final-comissao-tripartite.pdf>. Acesso em 02 nov 2009.

_____. *4.ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: Mais direitos, participação e poder para as Mulheres*. Texto base. Brasília, 2015. Disponível em <http://www.spm.gov.br/4cnpm/assuntos/Documentos/texto-base-4cnpm.pdf>. Acesso em 02 nov 2018

SEN, Amarthya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000

SENADO FEDERAL, + *Mulheres na política: retrato da sub-representação feminina no poder*. – Brasília: senado Federal, Procuradoria Especial da Mulher, 2016.

_____. + *Mulheres na Política. Mulher, tome partido!* 2014. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/livreto-mais-mulheres-na-politica>. Acesso em 21 out 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Decisão da ADI n.º 5.617*. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372485>. Acesso em 26 de mai 2018. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372485>. Acesso em 14 nov 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Pesquisas eleitorais*. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2016/pesquisas-eleitorais/pesquisas-eleitorais-eleicoes-2016>.

_____. 2018. *Resolução n.º 23.568/2018, que estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)*.

Disponível em

www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235682018.html

Acesso em 04 nov 2018.

_____. 2018. *Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE*. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em 14 nov 2018.

_____. 2018. *Prestação de contas do Fundo Especial de Campanha Eleitoral, do MDB*. Disponível em <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/mdb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>. Acesso em 10 11 2018.

_____. 2018. *Prestação de contas do Fundo Especial de Campanha Eleitoral, do PT*. Disponível em <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pt-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>. Acesso em 10 nov 2018.

_____. 2018. *Prestação de contas do Fundo Especial de Campanha Eleitoral, do PSDB*. Disponível em <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/psdb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>. Acesso em 10 nov 2018.

_____. 2018. *Prestação de contas do Fundo Especial de Campanha Eleitoral, do PP*. Disponível em <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pp-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>. Acesso em 10 nov 2018.

_____. 2018. *Prestação de contas do Fundo Especial de Campanha Eleitoral, do PSB*. Disponível em <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/psb-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>. Acesso em 10 nov 2018.

_____. 2018. *Prestação de contas do Fundo Especial de Campanha Eleitoral, do PR*. Disponível em <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/pr-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>. Acesso em 10 nov 2018.

_____. 2018. *Prestação de contas do Fundo Especial de Campanha Eleitoral, do PSD*. Disponível em <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/psd-criterios-de-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-das-eleicoes-gerais-de-2018>. Acesso em 10 nov 2018.

VARIKAS, Eleni. *O poder e as mulheres*. In: Democracia. DARNTON, R.; DUHAMEL, O. (org.) Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.