



ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

O patriarcado, ações afirmativas e a subrepresentatividade da mulher no Poder Legislativo

Vinicius Gonçalves Schelbauer

Resumo

Conforme informações disponíveis no próprio *site* da Câmara dos Deputados, o Brasil ocupa a 154ª posição no ranking mundial de igualdade no Parlamento da *Inter-Parliamentary Union* (IPU), com a bancada feminina na Câmara dos Deputados atualmente composta por apenas 77 integrantes de um total de 513 cadeiras. Situação semelhante no Senado, onde constam apenas 12 senadoras em um total de 81 cadeiras. A desigualdade das mulheres em relação aos homens não se refere mais, de modo geral, a uma diferenciação de direitos que por séculos beneficiou os homens em detrimento das mulheres, mas sim uma construção social de divisão sexual promovida pelo modelo liberal de cidadania e representação. Para o presente trabalho, a igualdade que se pretende buscar se relaciona entre homens e mulheres e a sub-representatividade política feminina, utilizando-se de ações afirmativas em busca de uma reversão do patriarcalismo, talvez a mais antiga e enraizada expressão de desigualdade.

Palavras-chave: patriarcado; sub-representatividade da mulher; ações afirmativas; cotas no legislativo.

Abstract

According to information available on the Brazilian Chamber of Deputies website, Brazil ranks only 154th in the world ranking of equality in the parliament of the Inter-Parliamentary Union, with the female members in the Chamber of Deputies currently constituting only 77 members out of a total of 513 seats, with a similar situation in the Senate, where there are only 12 female senators out of a total of 81 seats. The inequality of women in relation to men no longer refers, in general, to a differentiation of rights that for centuries has benefited men to the detriment of women, but rather a social construction of sexual division promoted by the liberal

Sobre o autor

Vinicius Gonçalves Schelbauer é bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, advogado, inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Paraná sob o nº 45.384, mestrando em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil. E-mail: viniciusgon.adv@hotmail.com

model of citizenship and representation. In this study, the equality that we seek relates men/women and female political underrepresentation by using affirmative actions in search of a reversal of patriarchy, perhaps the oldest and most rooted expression of inequality.

Keywords: patriarchy; under-representation of women; affirmative actions; legislative quotas.

Artigo recebido em 3 de fevereiro de 2020 e aprovado pelo Conselho Editorial em 17 de fevereiro de 2020.

Introdução

A convivência humana como sendo a coexistência harmoniosa de grupos em um mesmo espaço depende da política e da ética, que tem como papel estabelecer parâmetros para uma vida ordenada, e por ser composta por seus cidadãos, a virtude social de um Estado é um reflexo da soma das virtudes de seus membros (Silveira, 2000).

De todas as virtudes de um Estado, a justiça, como aquela que não permite a perda de liberdades de minorias sob a justificativa de benefícios de grupos maiores, é a que deve ser priorizada, a qual, para John Rawls (2016, 4), não se deve fazer concessões, que representa a de maior relevância entre as instituições sociais, assim como a verdade é a maior virtude para os sistemas de pensamento.

Para o presente trabalho, a igualdade que se pretende buscar se relaciona entre homens e mulheres e a sub-representatividade política feminina, utilizando-se de ações afirmativas em busca de uma reversão do patriarcalismo, talvez a mais antiga e enraizada expressão de desigualdade.

Conforme informações disponíveis no próprio sítio da Câmara dos Deputados (Haje, 2018), o Brasil ocupa apenas a 154^o posição no ranking mundial de igualdade no Parlamento da *Inter-Parliamentary Union* (IPU), com a bancada feminina na Câmara dos Deputados atualmente composta por apenas 77 integrantes de um total de 513 cadeiras, situação semelhante no Senado, onde constam apenas 12 senadoras de um total 81 cadeiras.

A desigualdade das mulheres em relação aos homens não se refere mais, de modo geral, a uma diferenciação de direitos que por séculos beneficiou os homens em detrimento das mulheres, mas sim

uma construção social de divisão sexual promovida pelo modelo liberal de cidadania e de representação.

O estudo se pautou pela revisão bibliográfica, textos complementares e método indutivo, apresentado em quatro capítulos, sendo o primeiro uma análise sobre a origem do patriarcado e seus reflexos; no segundo capítulo é abordado o conceito de ações afirmativas, indicando a possibilidade de sua utilização em relação sub-representatividade das mulheres; no terceiro capítulo é apresentada uma análise do julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617 Distrito Federal; por sua vez, no quarto e último capítulo é abordada a fraude em candidaturas femininas apresentando novos problemas e possíveis novas soluções.

I. Reflexos de um patriarcado “naturalizado”

Marlise Matos e Clarisse Paradis (2014, 64) definem o patriarcado como uma forma de organização social construída sob dois conceitos básicos: o primeiro se refere à hierarquização dos homens sobre as mulheres; o segundo à hierarquização dos homens mais velhos sobre os mais novos. Desse modo, o patriarcado subordina as mulheres aos homens e os homens mais novos aos homens mais velhos.

Entretanto, as autoras (Matos e Paradis, 61) reconhecem que o conceito e utilização da expressão *patriarcado* é controverso na própria teoria feminista. Neste sentido, Mirela Marin Morgante e Maria Beatriz Nader (2014, 1) complementam que “no campo dos estudos feministas, o termo *patriarcalismo* foi comumente utilizado para explicar a condição feminina na sociedade e as bases da dominação masculina”.

Gerda Lerner (1990, 2), em sua obra *La creación del patriarcado*, aborda o tema indicando que os registros históricos da raça humana se apresentam de forma parcial e distorcida, omitindo o passado em relação às mulheres condicionado à um único ponto de vista.

As mulheres foram impedidas de contribuir para a escrita da História, isto é, para a ordenação e interpretação do passado da humanidade. Com esse processo de fazer sentido é essencial para a criação e perpetuação da civilização, podemos ver imediatamente que a marginalização das mulheres nesse esforço nos coloca em um lugar único e separado. Nós mulheres somos maioria e, em vez disso,

somos estruturadas em instituições sociais como se fôssemos uma minoria. (Lerner, 1990, 3, tradução minha)¹

Para Mirela Marin Morgante e Maria Beatriz Nader (2014, 3), a expressão patriarcado deve ser utilizada como sistema de dominação dos homens sobre as mulheres, o que permite visualizar que esta dominação ultrapassa as esferas familiar, do trabalho, ou mesmo da política, tratando-se de uma dinâmica que inconscientemente condiciona homens e mulheres como categorias sociais.

Entretanto, alguns autores preferem utilizar nomenclaturas diferentes, Bourdieu (2019, 12) utiliza-se da expressão *dominação masculina* referindo-se ao modo de imposição, indicando que a vivência desta dominação é aquilo que o autor chama de “violência simbólica, violência suave, insensível, invisível a suas próprias vítimas, que se exerce essencialmente pelas vias puramente simbólicas da comunicação e do conhecimento”.

Em contrapartida Mirela Marin Morgante e Maria Beatriz Nader (2014, 8), indicam uma limitação no conceito de dominação apresentado por Bourdieu, uma vez que a abordagem sob um único foco, no caso o da dominação, descarta a exploração e violência praticada contra as mulheres; nas palavras das autoras, seria “subsumir uma dimensão significativa da organização social de gênero da contemporaneidade”, defendendo a utilização da expressão e conceito de patriarcado que possibilitaria a visualização tanto da dominação quanto da exploração das mulheres, questões diretamente relacionadas.

Em seu estudo visando a identificação da origem do patriarcado, Gerda Lerner (1990, 22) aponta que a resposta tradicional remete a um fenômeno universal e natural, baseado em questões religiosas, e que a assimetria sexual dos corpos atribuiria tarefas e papéis diferentes entre homens e mulheres.

1. No original: Se ha impedido que las mujeres contribuyeran a escribir la Historia, es decir al ordenamiento e interpretación del pasado de la humanidad. Como este proceso de dar sentido resulta esencial para la creación y perpetuación de la civilización, inmediatamente podemos ver que la marginación de las mujeres en este esfuerzo nos sitúa en un lugar único y aparte. Las mujeres somos mayoría y en cambio estamos estructuradas en las instituciones sociales como si fuésemos una minoría.

A explicação tradicional concentra-se na capacidade reprodutiva das mulheres e vê na maternidade o principal objetivo na vida das mulheres, daí, as mulheres que não são mães são classificadas como desvios. O papel materno da mulher é entendido como uma necessidade para a espécie, uma vez que as sociedades não teriam sobrevivido até hoje, a menos que a maioria das mulheres não tivesse dedicado a maior parte de sua vida adulta a ter e cuidar de crianças. (Lerner, 1990, 23, tradução minha)²

A autora austríaca (Lerner, 1990, 23) ainda indica que a assimetria sexual como causa para a subordinação feminina poderia estar atrelada às questões físicas, onde a maior capacidade física dos homens para correr e carregar peso poderia justificar sua posição de caçador nato. Entretanto, essa visão vem sendo rebatida conforme indicado por Lerner (1990, 24), evidências mostram que, nas sociedades primitivas caçadoras e colecionadoras, a principal atividade destinada a obtenção de alimento era realizada por mulheres e crianças, sendo que nestas sociedades, foram encontrados muitos exemplos de complementariedade entre os sexos, ostentando as mulheres status relativamente alto, desse modo, o atributo de caçador para sobrevivência da espécie não justificaria a propagação da subordinação feminina.

Bourdieu (2019, 21) coloca a naturalização da dominação masculina como algo artificial, arbitrário, relacionada a uma “necessidade objetiva e subjetiva de sua inserção em um sistema de oposições homólogas, alto/baixo, em cima/embaixo, na frente/atrás, direita/esquerda, reto/curvo, seco/úmido...”.

Esses esquemas de pensamento, de aplicação universal, registram diferenças de natureza inscritas na objetividade, das variações e dos traços distintivos (por exemplo, em matéria corporal) que eles

-
2. No original: La explicación tradicional se centra en la capacidad reproductiva de las mujeres y ve en la maternidad el principal objetivo en la vida de la mujer, de ahí se deduce que se cataloguen de desviaciones a aquellas mujeres que no son madres. La función maternal de las mujeres se entiende como una necesidad para la especie, ya que las sociedades no hubieran sobrevivido hasta la actualidad a menos que la mayoría de las mujeres no hubieran dedicado la mayor parte de su vida adulta a tener y cuidar de hijos.

contribuem para fazer existir, ao mesmo tempo que as “naturalizam”, inscrevendo-as em um sistema de diferenças, todas igualmente naturais em aparência; de modo que as previsões que elas engendram são incessantemente confirmadas pelo curso do mundo, sobretudo por todos os ciclos biológicos e cósmicos. (Bourdieu, 2019, 22)

Já Friedrich Engels (1984, 59) descreve em sua obra *A origem da família, da propriedade privada e do Estado* a existência de um direito materno antecessor, quando a descendência só se contava pela linha feminina, diante do desconhecimento da herança genética masculina, e que a derrota do sexo feminino em relação aos homens, e o surgimento da sociedade patriarcal, ocorreu quando o homem se apoderou da direção da casa, convertendo a mulher em servidora e em instrumento de reprodução.

Essa foi a origem da monogamia, tal como pudemos observá-la no povo mais culto e desenvolvido da antiguidade. De modo algum foi fruto do amor sexual individual, com o qual nada tinha em comum, já que os casamentos, antes como agora, permaneceram casamentos de conveniência. Foi a primeira forma de família que não se baseava em condições naturais, mas econômicas, e concretamente no triunfo da propriedade privada sobre a propriedade comum primitiva, originada espontaneamente. (Engels, 1984, 70)

Engels (1984, 80) ainda indica que o surgimento do patriarcado retira da família o seu caráter social, transformando em “serviço privado”, colocando a mulher como primeira criada, fora do serviço social, do trabalho, do direito à remuneração, na escravidão doméstica como modelo da família individual moderna, modelo este em que a sociedade moderna se espelhou e se estabeleceu.

Nesse sentido, Marlise Matos e Clarisse Paradis (2014, 63-4) acrescenta que a transformação da esfera doméstica em um terreno privado coloca o trabalho de produção masculino como o único relevante, sendo o trabalho feminino, doméstico, uma mera contribuição sem valor.

A distinção, portanto, da esfera pública e privada é crucial para a consolidação da submissão feminina em relação aos homens, sendo que a liberdade, conforme colocado por Hannah Arendt (2001, 41),

existia apenas no mundo público, enquanto que a família era onde se encontrava as mais severas desigualdades.

Assim, dentro da esfera da família, a liberdade não existia, pois o chefe da família, seu dominante, só era considerado livre na medida em que tinha a faculdade de deixar o lar e ingressar na esfera política, onde todos eram iguais. É verdade que esta igualdade na esfera política muito pouco tem em comum com o nosso conceito de igualdade; significava viver entre pares e lidar somente com eles, e pressupunha a existência de “desiguais”; e estes, de fato, eram sempre a maioria da população da cidade-estado. A igualdade, portanto, longe de ser relacionada com justiça, como nos tempos modernos, era a própria essência da liberdade; ser livre significava ser isento da desigualdade presente no ato de comandar, e mover-se numa esfera onde não existiam governo nem governados. (Arendt, 41-2)

Gerda Lerner (1990, 123) propõe a necessidade de uma reconstrução mental de toda a civilização ocidental, e que de uma vez por todas a humanidade seja formada por homens e mulheres como parte iguais, visto que o patriarcado, processado durante milênios, moldou de forma artificial a posição de inferioridade feminina que antes não existia.

Então é que se há de ver que a libertação da mulher exige, como primeira condição, a reincorporação de todo o sexo feminino à indústria social, o que, por sua vez, requer a supressão da família individual enquanto unidade econômica da sociedade. (Engels, 1984, 80)

Entretanto, conforme apontado por Simone Beauvoir (2009, 22), o passado e a história foram contados pelo homem, e no momento em que as mulheres passaram a fazer parte das decisões e da construção da história, depararam-se com um mundo pertencente aos homens. Neste sentido, muito embora as mulheres tenham conquistados inúmeros direitos aos longos dos anos, que em tese seriam suficientes para garantir a igualdade material, o que se vê na prática é a existência de uma barreira que insiste em manter o passado com base na artificial naturalização da divisão sexual de trabalhos, da esfera pública e privada.

Portanto, é possível afirmar que a baixa representatividade feminina nas casas legislativas contribui com a perpetuação do patriarcado, e que a exclusão das mulheres na esfera pública decorre de uma divisão artificial de sexos decorrentes de um modelo liberal que “naturalizou” a submissão feminina (Bourdieu, 2019, 22).

2. Ações afirmativas, conceito e legitimidade

Quando, em 1961, o presidente dos Estados Unidos da América John F. Kennedy promulgou a Ordem Executiva 10925 estabelecendo atos que buscavam propiciar a igualdade entre negros e brancos norte-americanos, restou definido o conceito de “ações afirmativas”, como uma ferramenta viável para distribuição da justiça igualitária.

Há duas principais concepções em defesa da aplicação de ações afirmativas: a primeira se justifica pela compensação; a segunda pela diversidade.

Ações afirmativas compensatórias são, portanto, medidas positivas aplicadas para aumentar a representação de minorias nas áreas de emprego e da educação, sendo estas especiais e temporárias, com os objetivos de eliminar desigualdades historicamente acumuladas (Fantini, 2012).

O fato é que o argumento compensatório é contestado pelos críticos que defendem que a vantagem estabelecida pela ação afirmativa não é direcionada exclusivamente para aqueles que sofreram a desigualdade histórica, assim como aqueles que, a princípio, são teoricamente prejudicados pela regra não foram os mesmos que necessariamente promoveram a desigualdade.

Entretanto, o argumento compensatório dá margem a uma grande contestação: os críticos alegam que os beneficiados não são necessariamente aqueles que sofreram, e os que acabam pagando pela compensação raramente são os responsáveis pelos erros que estão sendo corrigidos. (Sandel, 2017, 212)

Um segundo argumento em defesa das ações afirmativas se apresenta pela promoção da diversidade, desse modo a questão não se refere à existência de desvantagens sociais, mas à promoção

da diversidade como um objetivo socialmente mais importante (Sandel, 2017, 213).

Como não poderia ser diferente, a aplicação de ações afirmativas sob o argumento da diversidade recebe críticas, por meio da alegação de que seus resultados são contraproducentes, reforçando ainda mais o preconceito.

De fato, há um grande perigo no uso de ações afirmativas diante da interferência do Estado em questões que aparentemente não seriam necessárias. Dworkin (2002, 345) aborda o tema expondo que muito embora os liberais, no passado, tenham sustentado que a classificação racial é um mal em si, e que todos têm o direito a uma oportunidade educacional proporcional às suas habilidades, as ações afirmativas como remédio para as desigualdades existentes na sociedade se mostrou eficaz ao proporcionar vantagens competitivas às minorias.

Segundo Dworkin (2011), não apenas os críticos das ações afirmativas, como também seus defensores, sempre se pautaram em questões subjetivas na defesa do argumento, faltando, portanto, solidez para grandes declarações.

Tanto os defensores quanto os críticos se baseiam, porém, apenas em dados superficiais para amparar suas grandes afirmações. Citam relatos publicados em jornais sobre incidentes isolados de cooperação inter-racial – ou sobre desarmonia racial – em universidades. Baseiam-se em relatos introspectivos ou casuais de negros bem-sucedidos que atribuem à ação afirmativa o fato de terem tido uma chance, ou a culpam por estigmatiza-los, insultá-los ou vulgariza-los. A maioria deles apela a pressupostos tidos como de senso comum sobre como os brancos e os negros “devem” ou “podem” pensar ou reagir. (Dworkin, 2011, 550)

Dworkin (2011, 547) ao comentar a obra *The shape of the river* (A forma do rio), indica a sua importância ao apresentar dados consistentes e positivos para o uso de ações afirmativas que privilegiaram o ingresso de negros nas instituições de ensino superior, expondo que foram aplicadas técnicas estatísticas avançadas para analisar a repercussão de cada uma das numerosas variáveis. Dworkin (2011, 547) ainda indica que o estudo foi valiosíssimo, tornando-se matéria prima do debate sobre a ação afirmativa.

Precisamos tomar cuidado, obviamente, para não aceitar nem mesmo esse estudo tão imponente de maneira acrítica. Pode-se descobrir mais tarde que sua análise estatística contém falhas. Ou podem vir a ser publicados estudos ainda mais abrangentes que refutem algumas ou todas as suas principais conclusões. Mas seria surpreendente e lamentável se *The Shape of the River* não aprimorasse bastante o longo debate político e jurídico. Sua análise elevou de maneira significativa o padrão da argumentação. Não bastarão mais indícios impressionistas e casuais: qualquer debate respeitável acerca das consequências da ação afirmativa nas universidades precisa agora reconhecer suas descobertas ou refutá-las, e qualquer refutação deve estar à altura dos padrões de amplitude e profissionalismo que Bowen, Bok e seus colegas alcançaram. ^(Dworkin, 2011, 551)

Se o uso de ações afirmativas trouxe resultados positivos para a inclusão dos negros na sociedade americana (Dworkin, 2011, 557) como forma de se buscar a redução da desigualdade racial, bem provável que tais medidas apresentariam resultados semelhantes se aplicadas em relação às mulheres no Brasil, ou em qualquer outro lugar, bastando, portanto, justificá-las dentro de ordenamento jurídico próprio, no caso o brasileiro.

O problema se mostra que cada medida afirmativa de intervenção do Estado resulta em um conseqüente prejuízo para outra determinada classe, em outras palavras, proporcionar ações afirmativas em favor das mulheres resultará em um descontentamento por parte dos homens, e até mesmo de mulheres que ainda aceitam a vigência da cultura patriarcal, ou, simplesmente não a enxergam.

A questão, portanto, se estabelece na legitimidade de propor ações afirmativas objetivando alcançar maior igualdade de condições para as mulheres em relação aos homens, uma vez que as injustiças históricas ainda persistem dentro da sociedade.

O uso de ações afirmativas visando a superação de desigualdades históricas já foi objeto de decisão pelo Supremo Tribunal Federal, destacando, em 2014, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186 (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2014), que decidiu pela constitucionalidade da política de instituição de cotas raciais pela Universidade de Brasília, e mais recentemente, em 2017, no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41 (Brasil,

Supremo Tribunal Federal, 2017), que reconheceu a validade da Lei 12.990/2014, que estabeleceu a reserva de 20% das vagas oferecidas em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, direta e indireta, nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário para cotas raciais.

A ideia de justiça por equidade é destacada no próprio voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2014) no julgamento da ADPF 186, onde para o Ministro:

só ela permite superar as desigualdades que ocorrem na realidade fática, mediante uma intervenção estatal determinada e consistente para corrigi-las, realocando-se os bens e oportunidades existentes na sociedade em benefício da coletividade como um todo.

Desde que a desigualdade histórica seja demonstrada e justificada, as ações afirmativas visando a superação desse quadro é considerada constitucional, atendendo aos princípios da carta magna de 1988.

Evidente que, nos dias de hoje, muitas mulheres alcançaram a independência financeira e muitas ocupam cargos de gerência e direção de grandes empresas, mas em números gerais, é nítida e, como visto, comprovada, a existência de um obstáculo a ser superado em prol da promoção de oportunidades.

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 1º, parágrafo único, indica que “todo o poder emana do povo” (Brasil, 1988)³, ou seja, utilizando-se das palavras de Rousseau (2009, 65), “o povo submetido às leis deve ser o autor destas”, porém, o que se vê no Brasil é que as mulheres são submetidas às leis que são votadas em casas legislativas compostas em suma maioria por homens.

3. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Artigo 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político;

A promoção do bem-estar das mulheres depende, antes de tudo, da correta representatividade feminina no Poder Legislativo, o que não se confunde com a participação destas no debate político brasileiro, o problema, portanto, é que, muito embora algumas mulheres participem ativamente do debate político, a participação não se converte em efetiva representatividade.

3. O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5617 – Distrito Federal, pelo Supremo Tribunal Federal

Não é de hoje que ações afirmativas são estabelecidas com a intenção de promover a representatividade das mulheres no Poder Legislativo, no caso, desde 1997, por meio da Lei 9.504/1997⁴, cada partido ou coligação deverá preencher um número mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo, ou seja, há mais de 20 anos que, no Brasil, um número mínimo de 30% das candidaturas deverão ser obrigatoriamente compostas por mulheres.

Entretanto, embora a previsão para promoção da diversidade, os números efetivos de representatividade feminina no Poder Legislativo é em muito, alarmante.

Diante de um cenário totalmente desfavorável à representatividade das mulheres no Poder Legislativo, em 29 de setembro de 2015 foi promulgada a Lei 13.165/2015, que estabelecia, entre outros dispositivos, o mínimo de 5% e teto de 15% do montante do Fundo

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

4. Lei Federal 9.504/1997 – Artigo 10 – Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

I – nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas:

II – nos Municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher. [...]

§ 3º – Do número de vagas resultante da regra prevista neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e no máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

Partidário a ser destinados ao financiamento de campanhas eleitorais, medida esta que deveria valer pelas próximas três eleições.

Evidentemente, tratava-se de uma ação afirmativa, já que o objetivo da referida Lei Federal 13.165/2015, era de promover o incentivo a candidaturas femininas, haja vista que muito embora a Lei 9.504/1997 estabelecesse regra obrigando a diversidade de gênero aos partidos políticos em suas candidaturas, inexistia, até o momento, qualquer obrigatoriedade quanto ao financiamento, ou seja, ainda que atendida a cota mínima de 30% de candidatas, o fundo partidário poderia ser aplicado, hipoteticamente, em sua integridade aos candidatos homens.

Em outras palavras, o preenchimento da cota de 30% em candidaturas femininas se apresentava meramente ilustrativo, já que a maior parte destas candidaturas não recebiam a correta parcela do financiamento eleitoral, o que não possibilitava a efetividade da disputa eleitoral.

Ocorre que a Lei Federal 13.165/2015 foi objeto de revisão por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617 Distrito Federal, aforada pelo Procurador-Geral da República, mediante arguição de que a norma como escrita, afrontaria o princípio fundamental de igualdade, já que ao estabelecer um teto para reserva de recursos do fundo partidário, condição inexistente para candidaturas masculinas, haveria uma inversão da lógica que visa promover o bem-estar das mulheres, produzindo ainda mais desigualdade (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2018).

No mesmo sentido, a norma ao estabelecer percentual de 5% como mínimo de reserva para candidaturas femininas, não alcançou seu objetivo de proteger os direitos políticos das mulheres, requerendo a Procuradoria a equiparação ao mesmo patamar mínimo de 30% indicado pelo art. 10, § 3º da Lei Federal 9.504/1997.

Não apenas a questão relativa aos percentuais e mínimos e máximos a serem destinados a candidaturas femininas foram objeto de arguição de inconstitucionalidade, como também a previsão no art. 9, da Lei Federal 13.165/2015, ao estabelecer a validade das regras ali dispostas apenas para as próximas três eleições, tratando-se de prazo demasiadamente curto.

O Ministro Luiz Edson Fachin foi designado para relatoria da Ação Direita de Inconstitucionalidade 5.617 – Distrito Federal (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2018), proferindo voto favorável

a procedência do pedido, declarando a inconstitucionalidade da norma ao estabelecer prazo demasiadamente curto de duração para a ação afirmativa, sem que se tenha sido apresentado estudo detalhado que justificasse sua incidência, assim como declarar a inconstitucionalidade do patamar mínimos e máximo indicado, determinando a equiparação ao mesmo patamar mínimo de 30% contido no art. 10, § 3º da Lei Federal nº 9.504/1997⁵.

Mais uma vez, o Supremo Tribunal Federal (2018) reconheceu a legitimidade do uso de ações afirmativas na superação de desigualdades históricas, assim como reconheceu a necessidade desta interferência na promoção da representatividade feminina no Poder Legislativo, diante de um quadro que por sua natureza não indicava a possibilidade de reversão.

O relator Ministro Luiz Edson Fachin, indica em seu voto a importância da participação feminina por meio de sua representatividade na política, como instrumento fundamental para o combate de injustiças:

Os obstáculos para a efetiva participação política das mulheres são ainda mais graves, caso se tenha em conta que é por meio da participação política que as próprias medidas de desequiparação são definidas. Qualquer razão que seja utilizada para impedir que as mulheres participem da elaboração de leis inviabiliza o principal instrumento pelo qual se reduzem as desigualdades. Em razão dessas barreiras à plena inclusão política das mulheres, são, portanto,

5. Lei Federal 9.504/1997 – Artigo 10 – Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

I – nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas:

II – nos Municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher.

[...]

§ 3º – Do número de vagas resultante da regra prevista neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e no máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

constitucionalmente legítimas as cotas fixadas em lei a fim de promover a participação política das mulheres [...]. (Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, 2018)

A decisão do Supremo Tribunal Federal ocorreu por maioria de votos, para o fim de estabelecer que a distribuição de recursos do Fundo Partidário ao financiamento de campanhas eleitorais destinados às candidaturas de mulheres deve respeitar a mesma proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitando-se a participação mínima de 30%, afastando também o prazo inicialmente estabelecido de vigência para próximas três eleições.

Seguindo as orientações constantes decisão proferida na Ação Direita de Inconstitucionalidade 5.617, o Tribunal Superior Eleitoral por meio da Resolução TSE 23.575/2018 (Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, 2018), alterou os dispositivos da Resolução TSE 23.553/2017, para o fim de determinar que os partidos políticos devam destinar ao financiamento de candidaturas compostas por mulheres, o mínimo de 30% dos gastos totais contratados nas campanhas eleitorais com recursos do Fundo Partidário.

O fato é que a obrigatoriedade da destinação do percentual de 30% do fundo partidário para candidaturas femininas, experimentado nas eleições presidenciais de 2018, não se mostrou suficiente para impulsionar os números da representatividade, que, como visto, após o resultado das eleições de 2018, alcançaram a proporção de 15% do total de deputados federais e senadores.

Além do mais, um número considerável de candidaturas fraudulentas pode vir a ser identificadas nas eleições de 2018, com o desvio das verbas legalmente destinadas para a promoção de candidatas mulheres, surgindo, portanto, um novo problema.

4.A fraude nas candidaturas femininas, novos problemas e novas soluções

O plenário do Tribunal Superior Eleitoral manteve em julgamento realizado em 17 de setembro de 2019, a cassação de vereadores envolvidos em caso de candidaturas fraudulentas no estado do Piauí em 2016, a cassação decorreu do lançamento de candidatas fictícias com o objetivo de desvirtuar a cota de 30% de diversidade na composição das coligações.

O caso tramita em Ação de Investigação Judicial Eleitoral 19392 (Piauí, Tribunal Regional Eleitoral, 2017), tendo como origem o Município de Valença do Piauí, no estado do Piauí. O Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí considerou que na campanha eleitoral do município, em 2016, cinco candidaturas femininas da coligação “Compromisso com Valença”, foram consideradas fraudulentas.

A investigação teria apurado que cinco das candidaturas femininas da coligação seriam meramente figurativas, com o objetivo de atender ao requisito de 30% de diversidade estabelecido pelo art. 10, § 3º da Lei Federal 9.504/1997⁶, pelo julgamento, o Tribunal Superior Eleitoral confirmou o acórdão proferido pelo Tribunal Regional do Estado do Piauí, mantendo a cassação de seis vereadores eleitos pela coligação.

O fato é que a decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral no caso “Valença do Piauí” deve servir como precedente para cassação de outras coligações na hipótese de abertura de novas investigações. Recente levantamento realizado mostra que nas eleições para Câmara dos Deputados de 2018, 35% do total das candidaturas femininas não alcançaram 320 votos cada, demonstrando indícios de que estas candidaturas tenham sido lançadas com o objetivo figurativo de fraudar as cotas estabelecidas (Passarinho, 2018).

A identificação de fraudes, não apenas na composição das coligações para o atendimento da cota de diversidade, como também a apuração de fraudes na distribuição dos recursos prejudica a ação

6. Lei Federal 9.404/1997 – Artigo 10 – Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

I – nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas:

II – nos Municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher.

[...]

§ 3º - Do número de vagas resultante da regra prevista neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e no máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

afirmativa destinada a promover a representatividade das mulheres no Poder Legislativo, inclusive em relação à credibilidade frente a sociedade.

A fraude acontece porque a ação afirmativa não se destina a garantir a eleição efetiva de candidaturas femininas, mas apenas garantir uma participação mínima e recursos, desse modo, os partidos políticos acabam por não investir em candidatas com a real intenção de que sejam eleitas, remanejando os recursos por meio de fraude a candidatos homens.

Para reverter esse quadro, uma hipótese seria a substituição das cotas de candidaturas e reserva de recursos por cotas de representação, em outras palavras, seria garantir um número mínimo de candidaturas femininas a serem eleitas, o que obrigaria os partidos políticos a efetivamente investirem em candidatas mulheres na disputa desta reserva de cadeiras.

Eneida Desiree Salgado e Renata Caleffi (2015) propõe uma forma de instrumentalizar a hipótese de reserva de cotas por meio do cálculo do quociente partidário, no caso para eleições pelo sistema proporcional, e reserva de uma das três vagas a serem destinadas às mulheres ao senado.

Para alcançar um número expressivo de mulheres parlamentares, sugere-se aqui a adoção de uma cota de 40% das vagas obtidas pelo quociente partidário para mulheres. Ficariam sem essa reserva os partidos que obtivessem apenas uma ou duas vagas. Os demais teriam duas listas por ordem de votação: uma de homens e uma de mulheres, classificado segundo a ordem de votação nominal. Aplicando esse desenho nas eleições de 2014 para a Assembleia Legislativa do Paraná, o número de mulheres eleitas passaria dos 5,55% para 31,48%. Teríamos 17 mulheres compondo o parlamento estadual.

Com a reserva de vagas do quociente partidário reduzida a trinta por cento, e aplicando novamente o cálculo para a Assembleia Legislativa do Paraná em 2014, o número efetivo de mulheres não passaria de 22%, caso os números fossem arredondados para cima. Em caso de desprezo das frações, o que acompanha a legislação atual, apenas 18% do Parlamento estadual seria formado por mulheres. (Salgado e Caleffi, 2015, s/p.)

Ao se estabelecer cotas no quociente partidário, os partidos políticos se verão obrigados, ao contrário do que hoje existe, a investir em candidaturas femininas para o preenchimento das cadeiras, não apenas atender ao número de candidaturas por coligação e reserva de recursos, criando um cenário significativamente favorável para o aumento da representação feminina.

Ao se fundamentar a ação afirmativa com base no princípio da igualdade, as cotas para mulheres no Poder Legislativo como forma de garantir a representatividade feminina se mostra constitucional, ainda que necessário seja uma ponderação de valores (Rodas, 2016).

A implementação de cotas que efetivamente garantam a ocupação de cadeiras do Poder Legislativo por mulheres poderia proporcionar a reversão do quadro de disparidade em relação aos homens, e proporcionar a correta representatividade, garantida pelo princípio da igualdade a ser promovida pela equidade, refletindo consequências na sociedade como um todo.

Importante destacar que o enfrentamento do quadro relativo à representatividade das mulheres no Poder Legislativo também foi objeto de ações afirmativas por diversos outros países, inclusive no continente Europeu na década de 1970, destacando-se atualmente os países nórdicos que, há mais de vinte anos, superaram o percentual de 40% de representatividade feminina na composição das casas legislativas (Araújo, 1998).

De qualquer forma, o uso de ações afirmativas é viável não apenas para as questões raciais, como também para questões de gênero, visando proporcionar a equidade desejada como conceito de justiça elegido pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Considerações finais

A sub-representatividade das mulheres no Poder Legislativo, como visto, pode ter influência nos reflexos de uma sociedade predominantemente patriarcal, naturalizada de forma artificial, excluindo as mulheres do cenário legislativo de forma inconsciente.

O uso de ações afirmativas ao combate de injustiças históricas é plenamente reconhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro, inclusive, em relação às mulheres, diversas medidas foram adotadas como forma de propiciar a reversão deste quadro de

sub-representatividade, entretanto, os resultados mínimos para uma correta representatividade ainda não foram alcançados.

Além do mais, a abertura de investigações sobre fraudes em candidaturas femininas, decorrente da suspeita de deslocamento de verbas e mero preenchimento de cotas, demonstra uma possível necessidade de um repensar do modo pelo qual se busca reverter o quadro de sub-representação.

Transferir o sistema de cotas para o coeficiente eleitoral, ao invés do atual sistema de cotas em candidaturas, poderia ser uma forma pela qual os partidos políticos se veriam forçados a efetivamente investir em mulheres com real potencial de assumirem o corpo legislativo, o que não seria necessariamente uma garantia de superação do patriarcado.

Entretanto, a reversão do quadro de sub-representatividade é uma necessidade para o correto cumprimento da democracia, incluir as mulheres no Legislativo pelo emprego de cotas parlamentares, independente do fato destas mulheres representarem ou não os ideais feministas, pode ser o primeiro passo que nos leve para um outro nível de diálogo.

Referências

- ARAÚJO, C. (1998). Mulheres e Representação Política: a experiência das cotas no Brasil. 1998. *Revista de Estudos Feministas*, vol. 6, n. 1, p. 71-90. Disponível em: [<http://bit.ly/2VM3kn4>]. Acesso em: 22 nov. 2019.
- ARENDT, H. (2001). *A condição humana*; Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- BEAUVOIR, S. (2009) *O segundo sexo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- BOURDIEU, P. (2019) *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2019.
- BRASIL. (1997). Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º out. 1997.
- _____. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal
- _____. (2015). Lei Federal nº 13.165 de 29 de setembro de 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília.
- _____. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO. (1º ago. 2018). TSE altera resolução que trata da arrecadação e gastos de recursos por partidos políticos e candidatos. 2018. *Comunicação*, Brasília. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/>

- tse-altera-resolucao-que-trata-da-arrecadacao-e-gastos-de-recursos-por-partidos-politicos-e-candidatos. Acesso em: 13 fev. 2020.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (20 out. 2014). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília. Disponível em: [<http://bit.ly/2PML0v0>]. Acesso em: 22 nov. 2019.
- _____. _____. (17 ago. 2017). Ação Declaratória de Constitucionalidade 41. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília. Disponível em: [<http://bit.ly/2PMLKvg>]. Acesso em: 23 nov. 2019.
- _____. _____. (15 mar. 2018). Ação Direta de Inconstitucionalidade 156. Relator: Ministro Luiz Edson Fachin. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 15 mar. 2018. Disponível em: [<http://bit.ly/39q1hc6>]. Acesso em: 22 nov. 2019.
- DWORKIN, R. (2002). *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes.
- _____. (2011). *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes.
- ENGELS, F. (1984). *A origem da família, da propriedade privada e do estado*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.
- ESRADOS UNIDOS DA AMÉRICA. (1961). Executive Order 10925 – Establishing The President’s Committee On Equal Employment Opportunity. *Federal Register*, Washington, DC. Disponível em: [<http://bit.ly/38s8Cqd>]. Acesso em: 23 nov. 2019.
- FANTINI, J. A. (2012). Aquarela da intolerância: racialização e políticas de igualdade no Brasil. *Revista Leitura Flutuante*, vol. 4, n. 1, p. 59-84. Disponível em: [<http://bit.ly/2TpR75P>]. Acesso em: 23 nov. 2019.
- HAJE, L. (8 out. 2018). Bancada feminina sobre de 51 para 77 deputadas. Câmara dos Deputados, Brasília. Disponível em: [<http://bit.ly/38mF7X8>]. Acesso em: 17 nov. 2019.
- LERNER, G. (1990). *La creación del patriarcado*. Barcelona: Crítica S.A.
- MATOS, M.; PARADIS, C. G. (2014). Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 43, p. 57-118.
- MORGANTE, M. M.; NADER, M. B. (2014). O patriarcado nos estudos feministas: um debate teórico. *Encontro Regional de História da Anpuh*, 15., Anais [...]. Rio de Janeiro: Anpuh Rio.
- PASSARINHO, N. (8 mar. 2018). Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. *BBC News Brasil*, Londres. 2018. Disponível em: [<https://bbc.in/32UP9gP>]. Acesso em: 23 nov. 2019.
- PIAUI. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO PIAUI. (4 dez. 2017). Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 19392. Relator: Astrogildo Mendes de

- Assunção Filho. *Diário da Justiça Eletrônico*, Teresina, tomo 218, 4 dez. 2017. Disponível em: [<http://bit.ly/2VGcrpg>]. Acesso em: 23 nov. 2019.
- RAWLS, J. (2016.) *Uma teoria de justiça*. São Paulo: Martins Fontes.
- RODAS, S. (5 jun. 2016). Cotas para mulheres no Legislativo aumentam igualdade na política sem violar a CF. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo. Disponível em: [<http://bit.ly/39qlhLL>]. Acesso em: 23 nov. 2019.
- ROUSSEAU, J.-J. (2009). *Do Contrato Social*. Curitiba: Hemus.
- SALGADO, E. D.; CALEFFI, R. (2 maio 2015). Proposta para aumentar participação feminina na política. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo. Disponível em: [<http://bit.ly/2VIL91u>]. Acesso em: 23 nov. 2019.
- SANDEL, M. J. (2017). *Justiça: O que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- SILVEIRA, D. (2000). As virtudes em Aristóteles. *Revista Ciências Humanas e Educação*, Frederico Westphalen, vol. 1, n. 1, p. 41-71. 2000.