

e-ISSN 2594-9519

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

V. 5, n. 1, jan. a jun. 2021



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL PAULISTA

NÃO DISCRIMINAÇÃO EM RAZÃO DO GÊNERO: SUB-REPRESENTAÇÃO FEMININA NO PARLAMENTO

NON-DISCRIMINATION ON GROUNDS OF GENDER: FEMALE UNDER-REPRESENTATION IN PARLIAMENT

Fabiana Félix Ferreira¹

Artigo recebido em 31/5/2021 e aprovado em 22/6/2021

RESUMO

A partir do estudo do direito antidiscriminatório, corolário do princípio da igualdade, busca analisar a discriminação de gênero na política diante de um cenário político em que mulheres que compõem mais da metade do eleitorado brasileiro são sub-representadas no Parlamento, não obstante a adoção de ações afirmativas. Discute a discriminação em razão do gênero e, conseqüentemente, a presença da mulher na política, condição necessária à realização das democracias contemporâneas, marcadas pela diversidade e pluralismo e a efetivação do direito à cidadania. Analisa a lei de cotas para candidaturas no Brasil, medida com o intuito de superar a igualdade formal e promover a igualdade material.

Palavras-chave: Não discriminação; Direitos políticos; Igualdade de gênero; Participação política; Ações afirmativas.

ABSTRACT

From the study of antidiscrimination law, corollary of the principle of equality, it seeks to analyze gender discrimination in politics in a political scenario where women, who comprise more than half of the Brazilian electorate, are underrepresented in Parliament, despite the adoption of affirmative action. It discusses gender discrimination and, consequently, the presence of women in politics, a necessary condition for the realization of contemporary democracies, characterized by diversity and pluralism, and the realization of the right to citizenship. It analyzes the law of quotas for candidacies in Brazil, a measure intended to overcome formal equality and promote substantive equality.

Keywords: Non-discrimination, Political rights, Gender equality, Political participation, Affirmative action.

INTRODUÇÃO: O DIREITO DA ANTIDISCRIMINAÇÃO

O direito antidiscriminatório é um exemplo de uma lei global que unifica e produz regulamentações plurais, com uma interpenetração de níveis normativos e culturas jurídicas de origem e proveniência diferentes, nas quais em linguagem unificada de direitos é veiculada pelos Tribunais Supremos e legisladores nacionais e supranacionais.

Resulta, portanto, que princípios, como o da antidiscriminação, e instrumentos, como as ações positivas, inseridos dentro de uma certa tradição jurídica, constitucional e

¹ Doutoranda em Scienze Giuridiche pela Università degli Studi di Perugia (Itália). Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie com período de pesquisa na Universidade de Salamanca (USAL). Especialista em Direito pela PUC/SP. Advogada.

jurisprudencial, migram para outras experiências jurídicas, influenciam o raciocínio de outros Tribunais em diferentes contextos sociais. Dos sistemas jurídicos anglo-americanos, que, devido à proximidade da história e da linguagem, comunicam mais de perto, passando pelo filtro do direito internacional e do direito supranacional - um dos principais motores de mudança nas últimas décadas - o paradigma antidiscriminação se espalhou e se consolidou na maioria dos sistemas jurídicos contemporâneos (GIACOMELLI: 2018).

O crescente desenvolvimento entre os sistemas jurídicos, em particular em termos de proteção dos direitos fundamentais, o impacto da globalização no direito, fenômenos como a jurisdicionalização da política e o diálogo entre os Tribunais, encontram confirmação no direito antidiscriminatório, também devido à universalidade da discriminação e de certos princípios e direitos que o fenômeno discriminatório atinge: a dignidade da pessoa, o princípio da igualdade, o princípio da autodeterminação e outros direitos fundamentais que devem ser considerados autônomos e independentes na dimensão global².

O direito da antidiscriminação acrescenta elementos, princípios, institutos e perspectivas para a compreensão do conteúdo jurídico do princípio da igualdade e de suas consequências. As mais variadas realidades provocam distintos saberes em face da discriminação, do ponto de vista filosófico, antropológico, político e econômico. O direito da antidiscriminação não abrange todas as perspectivas; ele se propõe a desenvolver respostas jurídicas frente à realidade da discriminação, a partir de conceitos jurídicos.

Assim, visualizado como campo específico da reflexão e da prática jurídica, volta sua atenção, desde o início, para o fenômeno da discriminação, suas modalidades, seus principais desafios e questões. Ele revela dinâmicas persistentes de discriminação direta e indireta e apresenta respostas jurídicas concretas, como, por exemplo, as ações afirmativas. Assim, decorre justamente da necessidade de proteger o princípio da isonomia nos ordenamentos jurídicos ensejando uma série de normas e políticas contrárias à discriminação.

No direito estadunidense, por exemplo, o compromisso com a eficácia jurídica do princípio da igualdade levou ao exame das diversas situações de discriminação e a consequente criação de um campo de conhecimento denominado *antidiscrimination law* ou direito da antidiscriminação³.

Dessa forma, o direito da antidiscriminação é compreendido como o conjunto de normas para proteger, garantir, dar eficácia jurídica à igualdade coibindo as discriminações e seus efeitos. O direito da antidiscriminação fornece ao direito constitucional instrumentos a favor da força normativa da Constituição, desvelando, concretizando e desenvolvendo potencialidades e efeitos ora esquecidos, ora pouco desenvolvidos, pertinentes à compreensão corrente do princípio jurídico da igualdade (RIOS: 2008).

O direito da antidiscriminação trata, sobretudo, da compreensão do princípio da igualdade como proibição de discriminação, atenta para as formas pelas quais o fenômeno discriminatório opera e pela formulação de medidas positivas. Como um conjunto de normas protetoras da igualdade (formal e material), também possui duas dimensões (direta

² Neste sentido, o direito da antidiscriminação se apresenta como uma espécie de laboratório da nova linguagem globalizada, mas também de regulamentação positiva, de modo que modelos e instrumentos normativos migraram de um sistema para outro. GIACOMELLI, Luca. *Ripensare l'eguaglianza. Effetti collaterali della tutela antidiscriminatoria*. Torino: Giappichelli, 2018, p. 66.

³ O direito norte-americano defrontou-se com a perpetuação da discriminação decorrente de medidas aparentemente neutras e desprovidas de intenção - a chamada discriminação indireta. Diante dessas realidades, foram empreendidas ações afirmativas visando à superação de tais atitudes e efeitos discriminatórios.

e indireta). No contexto da igualdade, a não discriminação direta é composta pelo conjunto de normas proibidoras de discriminações intencionais (leis que tipificam e estabelecem sanções às condutas discriminatórias); já a indireta é composta por postulados que reduzem os efeitos da discriminação, sobretudo, quando esta é não intencional.

1 NÃO DISCRIMINAÇÃO COMO COROLÁRIO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

O valor da igualdade assumiu grande importância na história da cultura ocidental como um componente essencial de vários sistemas éticos e, sobretudo, como uma condição prévia necessária para a legitimação das teorias contratualistas, expressamente inspiradoras da ideologia do constitucionalismo moderno (BENEDETTI: 1989). O princípio geral da igualdade é um dos princípios fundamentais que exige que situações semelhantes não sejam tratadas de forma diferente, a menos que uma diferença de tratamento seja objetivamente justificada.

A Igualdade em moral significa tratar igualmente o que é igual, desigualmente o que é desigual em proporção a sua desigualdade. A referência a essa máxima, que geralmente deriva da Ética Nicomaqueana de Aristóteles, constitui um ponto de partida necessário para qualquer investigação sobre o reconhecimento da igualdade como um princípio fundamental dos sistemas jurídicos modernos (BENEDETTI: 1989).

A não-discriminação e igualdade são os dois lados do mesmo princípio, a proibição da discriminação é precisamente uma das formas pelas quais a lei é utilizada para garantir o respeito e o cumprimento dos perfis de igualdade que unem os seres humanos.

Nesse sentido, é oportunamente observado que “o direito que caminha para a igualdade não pode deixar de ser, em certa medida, um direito desigual” (D’ALIOIA: 2002); é desigual não simplesmente porque se adapta à heterogeneidade das situações de fato, tratando de diferentes casos de maneiras diferentes, mas precisamente porque busca uma igualdade substancial, como acontece, por exemplo, com ações afirmativas, reconhecendo e valorizando as diferenças (BENEDETTI: 1989).

A confusão conceitual e aplicativa entre igualdade e não discriminação é também um fenômeno global que corre o risco de empobrecer a complexidade da igualdade que, como adverte Ferrajoli, tem um duplo valor de proteção e valorização, por um lado, e oposição e eliminação das desigualdades, por outro (FERRAJOLI: 2007). Além disso, corre o risco de limitar seu escopo abrangente e transformador, transferindo para ela os defeitos “congenitos” da técnica antidiscriminação: o ideal da igualdade formal e a lógica simétrica sobre a qual ela repousa, que não encontram correspondência no problema social da opressão das minorias e no fenômeno da interseccionalidade; a lógica liberal competitiva da igualdade de oportunidade; a imputação exclusivamente individual do tratamento discriminatório; os problemas decorrentes da exigência de comparação no julgamento da igualdade; a oposição entre as dimensões formal e substancial da igualdade; a tendência a negar as diferenças (exigindo sua homologação a um padrão de normalidade em vez de sua valorização) (GIACOMELLI: 2018).

O direito da antidiscriminação, tendo por base a preocupação central com as abordagens ao princípio da igualdade em sua dupla dimensão – formal e substancial – busca fixar conteúdos pertinentes e deles extrair consequências jurídicas de forma a dar concretude a tal princípio tanto no plano formal, enfrentando situações de tratamentos não isonômicos tendo, no plano formal a perspectiva da antidiferenciação e, no plano

substancial, buscar soluções jurídicas que resolvam situações de desigualdade – e de iniquidade – no plano material, orientadas pela perspectiva da antissubordinação.

A partir do princípio da igualdade e dos direitos de igualdade específicos consagrados na Constituição, a doutrina deriva esta função primária e básica dos direitos fundamentais: assegurar que o Estado trate os seus cidadãos como cidadãos fundamentalmente iguais. Esta função de não discriminação abrange todos os direitos (CANOTILHO: 1998).

Para Fredman, a igualdade é obtida através de prestações positivas do Estado. A princípio percebe-se, com maior facilidade, os direitos fundamentais que independem de ações do Estado, os direitos relativos à liberdade; mas, no que tange à igualdade material, esta depende de uma maior atividade prestacional do Estado (FREDMAN: 2008).

O dever de igualdade alberga, em verdade, dois imperativos apenas aparentemente contraditórios, quais sejam, o do tratamento igual, expresso no mandamento de “dever de tratamento igual” e o do tratamento desigual, este expresso no “dever de tratamento desigual”. Para Alexy, o fundamento para um e outro se encontra na existência de uma razão suficiente que aponte para a aplicação de um ou outro imperativo, o que acarreta, sempre, um “ônus argumentativo” (ALEXY: 2008).

Isso considerado, tem-se, então, para além da igualdade formal, que se leve em consideração, também, o princípio da igualdade em sua dimensão material segundo o qual igualdade deve levar em consideração os desiguais na mesma medida de suas desigualdades⁴.

De fato, o princípio da igualdade material é um dos orientadores do direito constitucional e é com base neste que se coloca o compromisso de corrigir as situações de desigualdade social e não as manter ou simplesmente ignorá-las a pretexto de fidelidade ao princípio da igualdade perante a lei.

Nesse sentido, há que se atentar aos discursos que se fundamentam no princípio igualdade em sua dimensão formal objetivando uma legitimação incondicional de tal estado de coisas. Por isso a necessidade de se enfrentar tais argumentos para dar concretude ao princípio da igualdade em sua dimensão material.

Para isso, disposições e tratamentos jurídicos diferenciados são imprescindíveis, naquilo que, inicialmente, foi abordado pela doutrina como “discriminações positivas” e, mais recentemente, tem sido tratado no campo das “ações afirmativas”. A concretização da igualdade é compatível com medidas que apontem para a igualdade material, ainda que com algum sacrifício temporário e delimitado da igualdade formal.

Promover determinados grupos já significa tratar outros de forma desigual. Quem quer promover a igualdade fática tem que estar disposto a aceitar desigualdade jurídica. De outro lado, é também verdade que, em razão da diversidade fática entre as pessoas, a igualdade jurídica sempre faz com que algumas desigualdades fáticas sejam mantidas e, frequentemente, acentuadas (ALEXY: 2008).

A igualdade é uma aspiração do ser humano que conquistou uma expressão constitucional nas revoluções liberais americanas e francesas. O conceito de igualdade é dinâmico e evolui com a sociedade e as suas realidades. A igualdade de oportunidades constitui finalidade que vai ao encontro de diversos outros princípios constitucionais para

⁴ Se houver uma razão suficiente para o dever de um tratamento desigual, então o tratamento desigual é obrigatório. ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*, trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 410.

além do da igualdade, tais como os da vedação de discriminação da dignidade da pessoa humana.

Portanto, desde a sua consagração constitucional, a igualdade deixou de ser vista como um conceito meramente formal de aplicação da lei igualitária para todos os seres humanos, sem distinção das suas particularidades e do domínio que uns conseguiriam em detrimentos dos outros, para ser entendida no seu sentido material da necessidade de tratamentos diferenciados para situações diferentes, com vista a atingir uma efetiva igualdade, que só será alcançável pela promoção da igualdade de oportunidades através de medidas que visem contrariar as desigualdades naturais, jurídicas e factuais.

2 PRINCÍPIO DA IGUALDADE E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO DIREITO DA ANTIDISCRIMINAÇÃO. IGUALDADE FORMAL E MATERIAL

Princípios constitucionais, particularmente o da igualdade, afrontam fundamentos do Estado Democrático de Direito e consolidam situações de iniquidade. O princípio constitucional da igualdade carrega um conteúdo jurídico próprio, indo além da mera exigência de racionalidade formal e abstrata e a sua observância costuma ser aferida mediante verificação ou não de discriminação. O princípio geral da igualdade de tratamento exige que “situações comparáveis não devem ser tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não devem ser tratadas da mesma maneira, a menos que tal tratamento seja objetivamente justificado” (CRAIG; BÚRCA: 2015).

Desde a sua consagração constitucional nas revoluções americanas e francesas⁵, o conceito de igualdade tem evoluído e é entendido hoje, num sentido material, como a procura de uma igualdade efetiva e a proibição de discriminação com base em fatores que ferem a dignidade humana, tais como o gênero, a origem étnica, nacional, a religião ou a orientação sexual. Com efeito, desde a Revolução Francesa, o projeto político da abolição dos privilégios e da superação da sociedade estamental associou-se à formulação da igualdade jurídica como componente essencial do Estado de Direito e da democracia.

A igualdade material ensejou as políticas do *Welfare State*, mas com a mudança desse para o Estado Democrático a igualdade formal passou a prevalecer. Para além dessas duas concepções de igualdade ele nos traz a ideia de igualdade de chances e a de resultados. Nesse sentido, a igualdade de chances ou de oportunidades seria a igualdade na liberdade informando a ideia de mínimo existencial que visa a garantir as condições mínimas para o florescimento da igualdade social. Já a igualdade de resultados compõe a ideia de justiça e sua obtenção depende do nível de riqueza do País e da reserva da lei (TORRES: 2003).

A dimensão jurídico-formal da igualdade se desenvolveu primeiro. Fruto das revoluções do século XVIII, especialmente a francesa e a norte-americana, ela enseja, através do postulado “todos são iguais perante a lei”, a coibição de distinções e privilégios, devendo o aplicador fazê-la incidir de modo neutro sobre as situações jurídicas concretas e sobre os conflitos interindividuais. Já em sua dimensão material, a igualdade ganha força com as lutas socialistas do início do século XX. Consignado primeiramente nas

⁵ De fato, O triunfo político do direito à igualdade como um direito fundamental surge na revolução liberal americana e francesa. A ideologia liberal consagra constitucionalmente a igualdade de todos os homens e reconhece direitos ao Homem enquanto indivíduo. Desse modo, os liberais acreditavam que ficariam salvaguardados das situações de privilégios e imunidades existentes no passado. Contudo, a ideologia é fruto de uma época de luta contra um Estado onipotente, que aparecia como única entidade que ameaçava os direitos fundamentais dos indivíduos. Por isso, acreditavam que a consagração de que todos os homens nascem e são iguais perante o Estado bastaria para concretizá-la.

constituições do México (1917) e na Constituição da Alemanha (1919), esse postulado igualitário designa o abandono à neutralidade clássica do Estado, ensejando que situações desiguais sejam tratadas de modo dessemelhante evitando a perpetuação das desigualdades existentes nas sociedades (BARBOSA: 2001).

De fato, as desigualdades acompanham a evolução da humanidade, mas é somente com a modernidade, do mundo ocidental, que elas ganham relevância como problema das relações sociais. A reunião de quatro revoluções (Reforma Protestante, Iluminismo, Revolução Industrial e Política na Inglaterra e, depois na França) impôs a necessidade de se estabelecer a igualdade formal entre os seres humanos. Assim as desigualdades deixam de ser uma questão menor e se tornam objeto fundador do pensamento social e centro das grandes questões que afligem a humanidade.

A igualdade é um direito que implica como garantia a não discriminação (AFONSO DA SILVA: 2007). Ao correlacionarmos, portanto, a igualdade com a discriminação veremos que a isonomia é compreendida em sua dimensão formal ou material⁶ e a discriminação em direta ou indireta.

Por esse raciocínio, se relacionamos a dupla dimensão da igualdade com a dupla dimensão da discriminação, observaremos a busca pela igualdade formal relacionada ao combate à discriminação direta, na medida em que essa (ao afirmar: “todos são iguais perante a lei”) não tolera discriminações injustas, intencionais. Já a luta pela igualdade material (tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade para produzir mais igualdade) enseja ações pela redução das desigualdades materiais consolidadas, sobretudo, pelos efeitos da discriminação indireta independentemente de sua intencionalidade.

O conteúdo jurídico da Igualdade e o desenvolvimento do direito da antidiscriminação não dizem respeito às discussões formais sobre fidelidade à ideia aristotélica do tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais na medida de sua desigualdade, mas, sim, às lutas históricas contra a subordinação sofrida por indivíduos e grupos decorrentes de certas hierarquias sociais, onde se busca reconhecimento e dignidade através do tratamento como igual. Desdobrando-se nos dois sentidos aristotélicos de igualdade de tratamento de situações iguais e tratamento diferenciado de situações diferentes; articulada como proibição de discriminação arbitrária e como uma tensão normativa para a obtenção de justiça substancial.

Em uma abordagem substancialista, nota-se uma posição central de desvantagem de certos grupos na sociedade e a preocupação com o combate à situação de desigualdade experimentada por determinados setores da sociedade, sem o qual não há respeito ao princípio da igualdade (BARBERA: 2007).

Deve-se considerar que o princípio da igualdade é violado não apenas quando a lei prevê diferenças de tratamento no campo dos direitos invioláveis, mas também quando, embora os direitos em relação aos quais é lícito prever tratamento diferenciado, as

⁶ Nesse sentido, sustenta Torres uma oposição entre igualdade material e formal. A igualdade material ensejou as políticas do *Welfare State*, mas com a mudança desse para o Estado Democrático a igualdade formal passou a prevalecer. Para além dessas duas concepções de igualdade ele nos traz a ideia de igualdade de chances e a de resultados. Nesse sentido, a igualdade de chances ou de oportunidades seria a igualdade na liberdade informando a ideia de mínimo existencial que visa a garantir as condições mínimas para o florescimento da igualdade social. Já a igualdade de resultados compõe a ideia de justiça e sua obtenção depende do nível de riqueza do país e da reserva da lei. Ver LOBO TORRES, Ricardo, *A metamorfose dos Direitos Sociais em mínimo existencial*, in I. WOLFGANG SARLET. *Direitos Fundamentais Sociais: estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

diferenças de tratamento não são justificadas por exigências de igual nível e não são apoiadas e fundamentadas por critérios proporcionais e medidas razoáveis⁷.

Nesse sentido, uma regra deve ser considerada discriminatória quando viola o princípio da igualdade de tratamento, pois, no caso de pessoas em situação de igualdade, resulta em tratamento menos favorável somente para algumas delas, sem ser apoiada por razões suficientemente válidas que estabelece o princípio da razoabilidade como medida para avaliar a natureza discriminatória daquelas regras que são consideradas para tratar situações que de fato são irrazoavelmente desiguais⁸.

3 DISCRIMINAÇÃO EM RAZÃO DO GÊNERO

Questões como a representação das mulheres na política tem sido amplamente debatida em busca de uma evolução significativa em direção à igualdade de gênero na participação política. De fato, a igualdade de gênero na política ainda está muito longe de ser alcançada.

O gênero permite revelar as relações de poder existentes na sociedade de raízes patriarcais, as quais privilegiam os homens em diversos aspectos da vida privada e pública, preterindo as mulheres a uma posição mais vantajosa.

No Brasil, apesar dos avanços quanto à igualdade entre homens e mulheres na Constituição Federal de 1988, bem como na legislação infraconstitucional com leis voltadas à proteção dos direitos das mulheres, ainda são reproduzidos estereótipos, preconceitos e discriminações de gênero em relação às mulheres.

A questão de gênero, em grande parte abordada na perspectiva dos direitos das mulheres, tem sido também objeto de crescente atenção, preocupações e recomendações dos procedimentos especiais do Conselho de Direitos Humanos da ONU.

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos Políticos das Mulheres (1953) trouxe a questão da igualdade formal de gênero pela primeira vez para o plano internacional, ao determinar no art. 1º que as mulheres terão, em igualdade de condições com os homens, o direito de voto em todas as eleições, sem nenhuma restrição e ao dispor no art. 2º que “as mulheres serão, em condições de igualdade com os homens, elegíveis para todos os organismos públicos de eleição, constituídos em virtude da legislação nacional, sem nenhuma restrição”.

⁷ De fato, se alguém ler igualdade como um princípio caracterizado pela máxima de que situações iguais devem ser tratadas igualmente, enquanto situações diferentes devem ser tratadas diferentemente, qualquer julgamento de igualdade obriga a fazer pelo menos duas perguntas em ambas as quais a ideia de razoabilidade está em jogo. Com a primeira, a questão é se o legislador avaliou razoavelmente a diversidade e as semelhanças entre as diversas categorias de destinatários do ditame normativo. A segunda diz respeito à razoabilidade da escolha do tratamento legislativo a ser praticado, feita com base na avaliação preliminar da diversidade/igualdade, que é o tema da primeira pergunta. Assim, ao interpretar o princípio da igualdade, acaba-se necessariamente evocando o princípio da razoabilidade. Portanto, se afirmamos que o princípio da igualdade é um problema de justificação de certas escolhas normativas, bem como de identidade ou não de certas situações, é evidente que ele não pode ser enfrentado sem ter uma teoria robusta da razoabilidade. Ver BARILE, P. *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta. Milano: Giuffrè, 1994.

⁸ Nesse sentido, tem-se por “princípio da razoabilidade” um princípio complexo que se resolve numa denominação sumária de técnicas ou critérios de avaliação muito diferentes: tanto por suas premissas constitucionais, como pela natureza dos julgamentos em questão. PALADIM, L. *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. Dir., Aggiornamento*, I. Milano: Giuffrè, 1997, p. 905.

O art. 7º da Convenção da ONU de Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979) legitima claramente as políticas afirmativas quanto à igualdade de gênero no que diz respeito à participação política, ao estabelecer que os Estados Partes tomarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres na vida política e pública do país e, em particular, garantirão, em condições de igualdade com os homens, o direito: a) de votar em todas as eleições e em todos os referendos públicos e de ser elegível para todos os órgãos cujos integrantes sejam publicamente eleitos; b) de participar da formulação da política do Estado e na sua execução, de ocupar empregos públicos e de exercer todos os cargos públicos em todos os níveis de governo.

Dentre as diversas possibilidades de interpretação para fundamentar a proteção da identidade de gênero destacam-se o princípio da dignidade humana (art. 1º, III) e os objetivos fundamentais da República: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I e IV). Destaca-se, ademais, o fundamento constitucional nos direitos fundamentais à liberdade, à igualdade, à privacidade, previstos no art. 5º, caput, e inciso X, da Constituição.

Apesar do progresso experimentado nos últimos anos, a discriminação contra as mulheres e a diferença de gênero no mundo do trabalho ainda persistem em muitos países do mundo. Segundo estimativas recentes da OIT, as mulheres ainda estão longe de alcançar a igualdade de gênero no emprego e, em muitas partes do mundo, estão presas em empregos pouco qualificados que pagam menos do que os homens. Inúmeras mulheres sofrem discriminação no ambiente de trabalho. Este fenômeno preocupante não só viola direitos fundamentais, mas também tem consequências econômicas e sociais significativas.

O desenvolvimento da proteção com base no gênero serve tanto para um objetivo econômico como político. A discriminação embarga as oportunidades, desperdiça o talento humano necessário para o progresso econômico e acentua as tensões sociais e as desigualdades. O combate à discriminação é uma parte essencial da promoção da paridade de gênero no domínio laboral e, conseqüentemente, político.

Destaca-se que a igualdade de gênero está intimamente ligada à justiça social e é um dos principais objetivos da Agenda das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável de 2030 (objetivo 5 - alcançar a igualdade de gênero e autodeterminação para todas as mulheres e meninas) que representa uma importante oportunidade para unir esforços em nível global e desenvolver políticas coerentes na promoção do empoderamento de mulheres, por meio da participação na política, na economia e em diversas áreas de tomada de decisão.

4 IGUALDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA E A LEI DE COTAS

As mulheres estão cada vez mais presentes na vida política em todos os níveis de governo, graças em parte à adoção de cotas de gênero na formação de listas eleitorais ou sistemas eleitorais destinados a garantir a igualdade de representação de gênero. Entretanto, apesar dos consideráveis progressos nessa área, as mulheres ainda estão sub-representadas nos órgãos de tomada de decisão política. Um dos principais obstáculos para uma maior representação das mulheres nos órgãos políticos é o comportamento sexista.

A percepção do papel da mulher na sociedade, o assédio sexual e a discriminação de gênero em todas as suas formas, incluindo a violência contra as mulheres, são desafios que as mulheres enfrentam quando aspiram a exercer o seu direito à participação política.

A violência sexista viola o direito das mulheres de participar plena e igualmente na vida política e pública. Como resultado, os fundamentos da democracia e o funcionamento das instituições democráticas são igualmente comprometidos.

Sabe-se que a conquista do Direito ao voto representou um marco na luta feminista por direitos políticos. No entanto, historicamente, mesmo com uma crescente participação no eleitorado as mulheres no Brasil não são eleitas na mesma proporção que os homens.

A trajetória histórica e constitucional do sufrágio feminino no Brasil se insere no quadro do surgimento do voto das mulheres no mundo, paralelamente com o desejo de liberdade política e a inserção cidadã no espaço público com as marcas de uma sociedade patriarcal.

Foi apenas no Código Eleitoral de 1932 que, “após o surgimento de diversos movimentos organizados de mulheres em prol de causas relativas a□ emancipação feminina”, o voto feminino foi assegurado (Decreto no 21.076/1932) e, a partir de então, inclusive incorporado às Cartas Constitucionais posteriores (DIAS; SAMPAIO: 2011).

Portanto, a igualdade formal entre homens e mulheres no direito ao voto e na elegibilidade havia sido alcançada e seria mantida a partir de 1934 pelo constitucionalismo brasileiro, no quadro geral dos direitos políticos consagrados na Constituição.

Como reflexo de sua longa exclusão da esfera pública, ainda hoje a participação feminina na política e□ desproporcionalmente menor que a masculina, assim como o número de mulheres em cargos de comando. Embora elas representem mais da metade do eleitorado (52,78% em 2021, segundo o TSE⁹), os homens mantem-se como maioria destacada nas esferas de decisão. É dizer que mais da metade da população está sub-representada, ocupando somente 15% das cadeiras do Congresso Nacional, mesmo depois de mais de 20 anos da cota que determina que um terço das candidaturas dos partidos sejam femininas.

Ao longo da história os movimentos feministas têm tido algumas conquistas nesta área como a cota de 30 % de candidaturas, com obrigação de cumprimento pelos partidos, e, mais recentemente, o mesmo percentual de fundo partidário para campanhas e tempo de propaganda eleitoral.

O exercício da política para as mulheres é uma das maiores dificuldades da nossa cidadania. De acordo com os levantamentos da IPU (Inter-Parliamentary Union), o Brasil ocupa o 142º lugar no ranking mundial sobre participação das mulheres no Parlamento federal, apresentando um percentual de 15,2% de mulheres na Câmara dos Deputados e 12,35% no Senado, em 2021. Isso quer dizer que dos 81 senadores eleitos em 2018, 10 são mulheres. Na câmara, as mulheres ocupam somente 78 das 513 cadeiras. Além disso, no que diz respeito ao poder executivo, apenas uma mulher foi eleita a governadora nas últimas eleições, representando o Estado do Rio Grande do Norte.

Essa representação é ainda mais baixa para a representação da população negra e povos indígenas, visto que as regras do sistema político são contrárias à democratização do acesso aos grupos sociais historicamente excluídos das instâncias de poder. O sistema opressor não considera de maneira suficiente o problema da desigualdade de gênero e não opera para reduzir as distâncias nos espaços de poder.

Diante da insuficiência das alterações socioeconômicas na redistribuição do poder, começou-se a adotar políticas deliberadamente voltadas para a promoção da equidade entre homens e mulheres e algumas medidas foram propostas com o objetivo de forçar o

⁹ Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>>. Acesso em 3 maio. 2021.

incremento da proporção de mulheres na política formal (COSTA; BELTRÃO: 2008). Dentre as medidas mencionadas se encontram as políticas de cotas de participação de mulheres em parlamentos, candidaturas ou partidos políticos, espécie do gênero das políticas afirmativas.

A propósito, a ação afirmativa somente se justifica em contextos sociopolíticos nos quais a adesão ao postulado da igualdade leve ao ideal de igualdade de oportunidades. As ações afirmativas assumem principalmente uma função compensatória e ressarcitória em relação à discriminação anterior, são políticas preferenciais concedidas aos grupos sociais desfavorecidos.

A Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995, que estabelece normas para a realização das eleições municipais, instituiu que “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidos por candidaturas de mulheres” (art. 10, § 3º).

Com a Lei das Eleições (Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997), a legislação sobre as cotas foi revista e, no parágrafo 3º do artigo 10, declarada a reserva de, no mínimo, 30% (trinta por cento) e, no máximo, 70% (setenta por cento) das vagas para candidaturas de cada sexo nas eleições municipais, estaduais e federais pelo sistema proporcional.

Ainda em 2009, a Lei nº 12.034 inseriu outras duas medidas à lei de cotas: o estabelecimento da concessão mínima de 10% do tempo de propaganda partidária para as mulheres (art. 45, IV) e a destinação de 5% dos recursos do fundo partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (art. 44, V).

A Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015, incluiu o artigo 93-A na Lei das Eleições, prevendo que, no período de 1º de abril a 30 de julho, dos anos eleitorais, o TSE promoverá, em até cinco minutos diários, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral.

No entanto, mesmo com a legislação eleitoral revelando o seu nítido propósito em diminuir a desigualdade entre os gêneros na esfera política, a Justiça Eleitoral nem sempre tem aplicado sanções aos partidos.

Depois de mais de 20 anos de cota, seguimos tendo 15 % de representação no Congresso Nacional. É indiscutível que a adoção das cotas foi uma grande conquista em favor da participação política feminina e, claro, importante oportunidade de abertura do próprio poder Legislativo brasileiro a transformações. No entanto, da análise dos números nota-se a baixa efetividade da ação afirmativa. Assim como não se pode avaliar a representatividade das mulheres no Parlamento como resultado exclusivo da lei.

Nesse sentido, as cotas para mulheres no sistema político são instrumentos na busca por um espaço público fundado na diversidade da representação política como forma de efetivação democrática, a partir da pluralidade de sua referência.

De acordo com Teresa Sacchet, o reduzido número de mulheres em cargos de tomada de decisão política em decorrência da desigualdade de gênero na estruturação da sociedade contribui para que tanto o eleitorado, quanto as próprias mulheres, acabem por considerá-las menos capacitadas politicamente. Por isso, o fato de os homens predominarem nas posições político-decisionais evidencia a “discriminação intencional ou estrutural”. Ou seja, existe impedimento ou, pelo menos, obstáculo à presença das mulheres na política que é estrutural, conectado à dicotomia, construída socialmente, entre o público e o privado (SACCHET: 2012).

Com o objetivo de atender a lei de cotas, são registradas candidatas que não têm qualquer compromisso com a vida política, ou intenção de participar de fato da campanha, figurando apenas fictamente no processo eleitoral. Servindo de “laranjas” para garantir a participação no pleito dos outros candidatos, essas mulheres costumam abandonar a disputa eleitoral antes mesmo de seu início, pois o preenchimento da cota vem sendo exigido apenas no momento de registro (MACEDO: 2014).

Enquanto as cotas são medidas transitórias para acelerar um processo, a paridade tem caráter definitivo, buscando garantir a igualdade entre os gêneros na esfera política e impedir que a representatividade de homens e mulheres, especialmente nos parlamentos, seja desigual.

As cotas de candidaturas não aumentaram significativamente a presença de mulheres nos parlamentos no Brasil e isso revela o atraso das medidas adotadas no nosso País em concretizar o seu objetivo democrático de assegurar a igualdade entre os gêneros.

A paridade diferencia-se das cotas de candidatura porque prevê a igualdade de acesso das mulheres e a sua inserção em cargos públicos e de representação política (igualdade de resultados) tem um objetivo mais amplo e um princípio ordenador permanente da atividade política; enquanto as cotas limitam-se a igualar as condições de ingresso em instâncias parlamentares (igualdade de oportunidades), são medidas temporárias para que a participação política das mulheres avance mais rapidamente.

Não é possível afirmar que vivemos em um Estado plenamente democrático se as mulheres, que somam praticamente metade da sua população, ainda não ocupam, proporcionalmente a este número, cargos de representação e de decisão na esfera pública. Segundo Sacchet, “a democracia pressupõe a representação de uma pluralidade de perspectivas e de interesses nas esferas representativas, e a inclusão política das mulheres e□, por conseguinte, uma de suas condições” (SACCHET: 2012).

Para Canotilho, a democracia e□ um processo dinâmico inerente a uma sociedade aberta e ativa, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação política crítica no processo político, condições de igualdade econômica, política e social (CANOTILHO: 1998).

Nas democracias contemporâneas, há uma exigência cada vez maior para que a identidade política reflita o pluralismo e as diferenças de uma sociedade complexa.

Partindo, então, da premissa de que e□ fundamental e democraticamente indispensável que as mulheres estejam mais presentes na política, faz-se necessário um compromisso da sociedade e do Estado com a causa, mediante a adoção de ações afirmativas que reconheçam as condições de desigualdade entre homens e mulheres e criem certas vantagens compensatórias da discriminação e exclusão estruturais impostos historicamente às mulheres.

Averiguando-se que as cotas de candidaturas não estão produzindo o efeito desejado a tempo e modo idealizados quando de sua adoção, é inevitável pensar novas estratégias de fomento a□ participação política feminina. Além disso, o Estado deve adotar outras medidas destinadas a□ promoção e difusão da participação política das mulheres, estabelecendo, por exemplo, reserva de tempo significativo de propaganda eleitoral para as candidatas e a elevação dos percentuais do Fundo Partidário e do tempo de propaganda partidária gratuita destinados às mulheres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre a não discriminação e igualdade de gênero no âmbito parlamentar é abordada com o propósito de evidenciar a sub-representação feminina e o papel secundário reservado às mulheres na política e na sociedade de modo geral.

O exercício da política deveria ser uma forma de pleitear direitos, cidadania, acesso a bens e políticas públicas para a pluralidade de grupos sociais que compõe uma sociedade. No caso brasileiro, a política é monopólio de uns e, apesar da diversidade e da pluralidade, a maioria da população não está igualmente representada nas estruturas de poder instituídas.

A maior presença das mulheres na política é fundamental a consolidação de um Estado verdadeiramente democrático, onde se reconheça a importância social e econômica de garantir a igualdade de tratamento entre homens e mulheres. Para tanto, é necessário superar a concepção de igualdade formal e promover a igualdade material, de modo a fomentar a paridade de condições e oportunidades entre homens e mulheres.

Vivemos em uma democracia frágil, de pouca diversidade de representação do conjunto da sociedade. É fundamental ampliar as oportunidades e possibilidades de participação cidadã, aperfeiçoando elementos da democracia representativa e defendendo um sistema de justiça mais plural, com a adoção de mecanismos que promovam o efetivo acesso a oportunidades por grupos sociais, denunciando as incoerências do sistema patriarcal.

Para além do trabalho Legislativo, é fundamental pensar em uma mudança cultural da sociedade brasileira, que ainda é muito marcada pelo patriarcalismo, sexismo e pela discriminação contra as mulheres. O parlamento e as instituições políticas ainda são espaços masculinos, a representação política é dominada por homens. Nesse sentido, é importante que o Estado estimule o processo de conscientização da população a pensar novas estratégias de organização e fomento dos movimentos pelos direitos das mulheres no Brasil, assegurando-lhes paridade política.

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 14a. ed., 2007.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*, trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARBERA, Marzia. *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*. Milano: Giuffrè, 2007.

BARBOSA GOMES, Joaquim. *Acção afirmativa e Princípio Constitucional da Igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BARILE, P. *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta. Milano: Giuffrè, 1994.

BENEDETTELLI, Massimo. *Il giudizio di eguaglianza nell'ordinamento giuridico delle comunità europee*. Padova: CEDAM, 1989.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

- COSTA, Thiago Cortez; BELTRÃO, Kaizo Iwakami. *Cotas e mulher na política: avaliando o impacto de variáveis institucionais e socioeconômicas sobre a elegibilidade feminina*, 2008. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/~abeporgb/publicacoes/index.php/anais/article/view/3374>>. Acesso em 3 maio. 2021.
- CRAIG, Paul; G. BÚRCA, Gráinne. *EU law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- D'ALOIA, Antonio. *Discriminazioni, eguaglianza e azioni positive: il "diritto diseguale"*, in T. Casadei, *Lessico delle discriminazioni. Tra società, diritto e istituzioni*. Reggio Emilia: Diabasis, 2008.
- A. D'ALOIA, Antonio. *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*. Padova: Cedam, 2002.
- DIAS, Joelson; SAMPAIO, Vivian Grassi. *A inserção política da mulher no Brasil: uma retrospectiva histórica*. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 6, n. 3, set./dez. 2011.
- FERRAJOLI, Luigi. *Eguaglianza e non discriminazione nella Costituzione europea*, in A. Galasso. *Il principio di uguaglianza nella Costituzione europea: diritti fondamentali e rispetto della diversità*. Milano: Franco Angeli, 2007.
- FREDMAN, Sandra. *Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- GIACOMELLI, Luca. *Ripensare l'eguaglianza. Effetti collaterali della tutela antidiscriminatori*. Torino: Giappichelli, 2018.
- LOBO TORRES, Ricardo. *A metamorfose dos Direitos Sociais em mínimo existencial*, in I. WOLFGANG SARLET. *Direitos Fundamentais Sociais: estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- MACEDO, Elaine. *A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisdicional*. Revista Ajuris, v.41, 2014.
- PALADIM, L. *Ragionevolezza (principio di)*, in Enc. Dir., Aggiornamento, I. Milano: Giuffrè, 1997.
- RIOS, Roger Raupp. *Direito da Antidiscriminação. Discriminação direta, indireta e ações afirmativas*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008.
- SACCHET, Teresa. *Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas*. Rev. Estud. Fem, 2012, vol.20, n.2.
-