

A SUB-REPRESENTATIVIDADE FEMININA NOS PARLAMENTOS BRASILEIROS E A NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A INCLUSÃO DA MULHER NESSES ESPAÇOS

Female underrepresentation in brazilian parliaments and the need to implement public policies aimed at the inclusion of women in these spaces

Dirley da Cunha Júnior*

Gabriela Lima Silveira de Assis**

Recebido em: 25/7/2022

Aprovado em: 31/10/2022

* Pós-Doutor pela Universidade de Lisboa/Portugal. Doutor em Direito Constitucional pela PUC-SP. Mestre em Direito Econômico pela UFBA. Professor Associado da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Titular da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Juiz Federal. (dirleydacunhajr@uol.com.br)

** Advogada. Graduada em Direito pela Faculdade Baiana de Direito. (gabrielasilveira.adv@hotmail.com)

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar o quadro da sub-representatividade feminina nos parlamentos nacionais, a partir de um estudo de dados extraídos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e das normas que entraram em vigor após a promulgação da Constituição Cidadã de 1988. Mesmo diante das inúmeras conquistas, constata-se que as mulheres ocupam menos que 15% dos cargos parlamentares, de modo que emerge a necessidade de implementação de políticas públicas para fomento à igualdade de gênero nos espaços políticos, como a adoção de um sistema de cotas complementar ao já existente, com vistas a buscar maior participação-representação feminina nos parlamentos nacionais.

Palavras-chave: política; sub-representatividade; mulheres; cotas; reserva.

Abstract

This article aims to analyze the situation of female underrepresentation in national parliaments, based on a study of data extracted from the Superior Electoral Court (TSE) and the norms that came into force after the promulgation of the Citizen Constitution of 1988. In view of the numerous achievements, it appears that women occupy less than 15% of parliamentary positions, so that the need to implement public policies to promote gender equality in political spaces emerges, that is, the adoption of a system of complementary quotas to the existing one in order to seek greater female participation-representation in national parliaments.

Keywords: polict; underrepresentation; women; quotes; reservation.

Introdução

Não obstante a conquista de direitos femininos ao longo dos séculos, a sociedade ainda resiste à implementação de políticas públicas efetivas de promoção da igualdade de gênero no espaço político.

É inquietante pensar que, embora a população eleitoral brasileira seja composta por 52,9% de mulheres, somente 15% delas estão presentes nos espaços legislativos brasileiros (Brasil, 2022). Além disso, deve-se levar em consideração que essa pequena representatividade decorre de políticas públicas, incluindo cotas de gênero, que obrigam determinado quórum para as mulheres no momento da apresentação de candidaturas dos partidos, perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Isso quer dizer que, se não existissem as políticas de cotas, a representação feminina seria muito menor ou quase zero, como no passado. Cumpre salientar, inclusive, que essa representatividade encontra diversos óbices decorrentes de fraudes ao cumprimento das normativas eleitorais e desinteresse partidário nas candidaturas femininas.

Apesar da grande contribuição do sistema atual de política de cotas ao processo de inclusão feminina nos espaços legislativos, há, ainda, uma necessidade urgente de reconfiguração dessa espécie de ações afirmativas, em razão da ínfima representatividade feminina nesses espaços.

Cumpre salientar que um dos princípios viscerais do Estado Democrático de Direito, inaugurado pela Constituição Federal de 1988, é a igualdade entre os indivíduos. Assim, a promoção a paridade de gênero se constitui como elemento essencial a incentivar que o Estado adote políticas públicas que viabilizem o seu exercício.

Dessa forma, este trabalho tem como objetivo identificar e analisar as razões pelas quais, conquanto sejam maior parte do eleitorado nacional, as mulheres ainda ocupam cargos políticos de modo tão desproporcional e o que pode ser feito para mudar tal realidade.

Essa compreensão procederá de um estudo sobre a sub-representatividade feminina no parlamento brasileiro, a adesão de políticas públicas e a necessidade de reforma do sistema de cotas adotado pelo Brasil em face de sua insuficiência.

A metodologia aplicada ao trabalho se fundou na revisão bibliográfica com fulcro na pesquisa e análise de documentos, livros

referenciais, artigos de jornais e revistas, relatórios produzidos por instituições governamentais e não governamentais, julgados dos tribunais e normas nacionais e estrangeiras concernentes ao tema, de modo a trazer à pesquisa ampla abordagem sobre a problemática em comento.

A estrutura do presente trabalho foi organizada em três capítulos com o objetivo de melhor discorrer sobre a temática. O primeiro capítulo faz breve análise sobre o quadro de sub-representatividade feminina no Legislativo brasileiro. O segundo, retrata a evolução da legislação eleitoral e enfatiza aspectos do período pós-constituinte. O terceiro e último capítulo se propõe a discutir o atual sistema de cotas adotado pelo Brasil e a necessidade de implementação de políticas públicas para fomento à maior participação feminina nos mandatos parlamentares no Brasil, para alcance do ideal de democracia constitucional e deliberativa.

1 A sub-representatividade feminina no Legislativo brasileiro

Dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) revelam que as mulheres constituem 53% do eleitorado nacional, enquanto os homens compõem 47% dessa estatística. Nesse passo, percebe-se que as mulheres formam a maior parte do eleitorado brasileiro apto a exercer a cidadania ativa, compondo a média de 8.329.099 (oito milhões, trezentos e vinte e nove mil e noventa e nove) eleitoras femininas a mais que eleitores masculinos, sendo a base de 1 homem para cada 1,1 mulheres (Brasil, 2022).

Da análise do binômio participação-representação, nota-se uma participação ativa tanto dos homens quanto das mulheres. Entretanto, quando se passa a analisar a representação desses gêneros nos espaços legislativos, os números se mostram extremamente desproporcionais.

Para melhor compreensão dessa problemática latente no Brasil, se faz necessária uma análise específica das propostas de candidaturas e de candidatos eleitos, tendo como objeto de estudo, as eleições gerais que antecedem as de 2022, quais sejam, as eleições de 2014 e 2018, conforme Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Eleições Gerais – 2014/2018

Ano	Candidaturas		Eleitos	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
2014	8.123 31,05%	18.038 68,95%	184 10,95%	1.497 89,05%
2018	9.204 31,65%	19.880 68,35%	283 16,15%	1.469 83,85%

Fonte: TSE – Eleições 2014/2018.

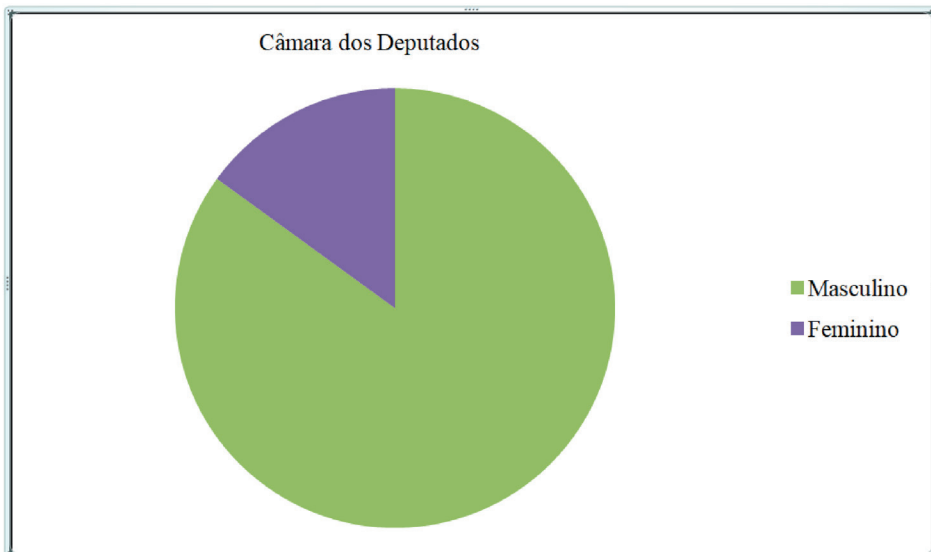
Em face do demonstrado na Tabela 1, constata-se que a relação existente entre candidaturas e investiduras nos cargos eletivos não seguiu, durante esse período, nenhum parâmetro de proporcionalidade ou razoabilidade. Nas eleições de 2014, por exemplo, as candidaturas masculinas resultaram em mais de 20% das investiduras nos cargos eletivos, enquanto as candidaturas femininas se converteram em menos da metade de mulheres eleitas.

Observa-se uma realidade semelhante ao analisar as eleições de 2018, visto que as mulheres não ultrapassaram nem 17% (dezessete por cento) de representatividade dos espaços legislativos federais.

Analisando a estrutura das casas do Congresso Nacional durante esses anos, verificou-se que, em 2014, na Câmara dos Deputados, dos 513 deputados federais, apenas 51 eram mulheres, enquanto, no Senado Federal, dos 81 senadores, apenas 17 eram mulheres.

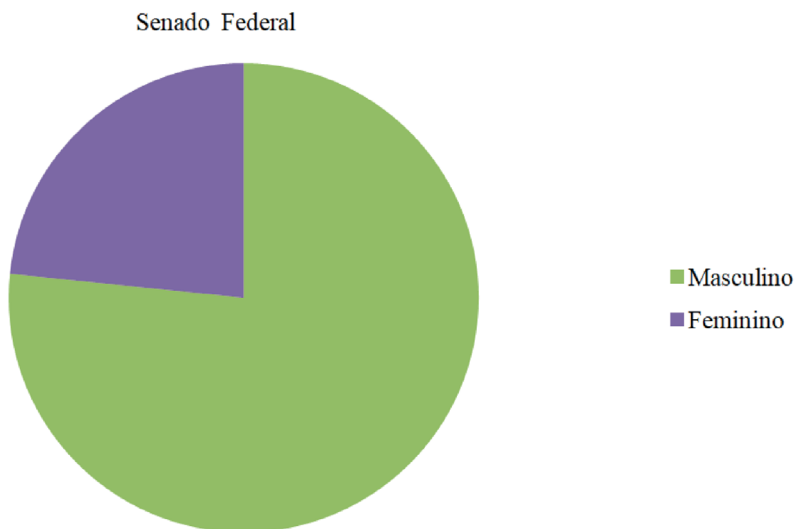
Atualmente, a Câmara dos Deputados é composta por 77 mulheres e 436 homens. Já o Senado Federal é composto por 14 mulheres e 67 homens (Senado Federal, 2022). Conforme demonstrado nos Gráficos 1 e 2 a seguir.

Gráfico 1 – Câmara dos Deputados



Fonte: Site da Câmara dos Deputados.

Gráfico 2 – Senado Federal



Fonte: Site do Senado Federal.

Diante desses dados, nota-se que o problema da sub-representatividade é real e se concretiza pela fraude às candidaturas femininas através da utilização de candidaturas *fakes* ou “laranjas”, desinteresse dos partidos políticos nessas candidaturas e pelo indevido direcionamento do fundo partidário, que favorece de forma discrepante os candidatos do gênero masculino.

As chamadas “candidaturas *fakes*” ou “laranjas” são registros de candidatas mulheres realizados pelos partidos com o único objetivo de preencher o quórum fixado em lei. Essas fraudes são verificadas após notar-se a ausência de votos, de campanha eleitoral e, ainda, desistência e/ou renúncia da campanha por parte das mulheres candidatas (Gortari, 2022).

Na maioria dos casos, essas mulheres anuem com a falsa candidatura por ser alguém próximo que as solicita ou, em outras situações, nem têm consciência da fraude. Por se tratar de uma realidade comum, o Tribunal Superior Eleitoral tem atuado efetivamente para combater essas fraudes, como fez, recentemente, no AgR-Respe n. 0600446-51, da cidade de Uauá, no norte da Bahia (Brasil, 2022), em que reconheceu a fraude de cota de gênero e anulou todos os votos recebidos pelo partido recorrido, configurando-se mais um caso paradigmático que demonstra a existência de fraudes eleitorais, em detrimento de uma efetiva afirmação feminina nos espaços de poder.

Essa realidade evidencia a violência simbólica e a cultura de assimetria de gênero presente na política brasileira ao longo da história, mesmo com a evolução da legislação eleitoral, no sentido de incentivar a inserção de mulheres nesses espaços.

2 Evolução da legislação eleitoral: normas brasileiras que tendem a incentivar a inserção de mulheres na política brasileira

Embora a Constituição de 1988 tenha sido um referencial e um verdadeiro marco histórico da emergência de um constitucionalismo feminista no Brasil, ao estabelecer o princípio da igualdade entre o homem e a mulher, as eleições que a sucederam não refletiram essa realidade. Compulsando dados eleitorais de 1994 no *site* do TSE, verifica-se que a participação feminina foi profundamente tímida e, em consequência, houve uma ínfima representatividade feminina nos espaços políticos naquela época, conforme demonstra Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Estatística de candidatos Brasil (por UF) – Eleições 1994

UF Nome/cargo	AC		BA		SC		SP	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Deputado Estadual	13	155	32	450	4	169	60	740
Deputado Federal	5	34	10	182	4	60	26	499
Governador	0	4	0	5	1	3	0	8
Senador	1	6	0	7	1	7	2	11
Totais	19	199	42	644	10	239	88	1258

Fonte: TSE – Estatística de candidatos Brasil (por UF) – Eleições 1994.

A “ilusão” provocada pela chegada da nova Constituição gerou uma grande decepção na medida em que os números continuavam sendo escandalosamente desiguais mesmo havendo a previsão normativa da igualdade entre os gêneros. Em face desse cenário, é que foi identificada a necessidade de ampliação do conceito de igualdade para englobar-se também a igualdade material mediante a fixação da lei de cotas. Sendo assim, o Legislativo brasileiro aprovou a emenda apresentada pela então deputada Marta Suplicy, que deu origem à Lei n. 9.100/1995 (Brasil, 1995), ao traçar diretrizes para a realização das eleições municipais que ocorreria em 1996, determinando, em seu art. 11, que, no mínimo, 20% das candidaturas fossem preenchidas por mulheres.

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.

Assim, a lei de cotas desponta como uma espécie das ações afirmativas destinadas a concretizar a igualdade material na esfera do Poder Legislativo. Cumpre salientar, inclusive, que essa política pública tem uma vertente assistencialista e afasta-se de ser uma política de segregação, como alguns tendem a defender:

O princípio que orienta a adoção de políticas de ação afirmativas e um de seus instrumentos, as cotas, baseia-se num imperativo ético e moral de reconhecimento das desvantagens historicamente acumuladas pelos grupos discriminados em dada sociedade, que sustentam os privilégios de que desfrutaram os grupos raciais dominantes e explicam as desigualdades de que padecem os dominados. Nesse sentido, as políticas compensatórias têm o claro objetivo de corrigir a bolha inflacionária em favor dos grupos racialmente dominantes no acesso às oportunidades sociais, de modo a realizar o princípio de igualdade para o que se impõe que esses grupos sejam objeto de discriminação positiva que os aproximem dos padrões sociais alcançados pelos grupos dominantes (Carneiro, 2011).

Apesar de ter sido objeto de lei apenas em 1995, estudiosos declaram que a reserva de cotas na política teve origem em discussões partidárias desde 1986, nos debates internos do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e do Partido dos Trabalhadores (PT) (Álvares, 2011, p. 82).

Diante do baixo índice de representatividade feminina nas eleições de 1996, foi promulgada a Lei n. 9.504/1997, também conhecida como Lei das Eleições, que ampliou os direitos da Lei n. 9.100/1995, dispondo que cada partido deveria reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo (Fonseca, 2018, p. 5):

Art. 10. § 3º 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 (Brasil, 1995).

Apesar de importante, a lei não previu obrigatoriedade no seu cumprimento, de modo que os partidos, em sua grande maioria, se omitiam, diante da ausência de imperatividade da norma. Uma das maiores críticas em relação a esse novo enunciado foi a de que as vagas separadas para um sexo, mesmo que não fossem preenchidas, não poderiam ser utilizadas para o outro, não havendo uma sanção ou pena para aquelas que ficassem desocupadas.

Com a intenção de solucionar o problema gerado pela Lei n. 9.504/1997, foi editada uma nova norma, a Lei n. 12.034/2009, que

fixou os mesmos critérios, acrescentando penalidades e sanções diante da ausência do seu cumprimento, além de incentivar a liderança feminina nas direções partidárias:

Art. 10. § 3º 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.

Art. 45. 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).

§ 2º O partido que contrariar o disposto neste artigo será punido:

I - Quando a infração ocorrer nas transmissões em bloco, com a cassação do direito de transmissão no semestre seguinte;

II - Quando a infração ocorrer nas transmissões em inserções, com a cassação de tempo equivalente a 5 (cinco) vezes ao da inserção ilícita, no semestre seguinte (Brasil, 2009).

Ainda que a mudança do texto legal tenha sido pequena, o significado da norma mudou radicalmente. De acordo com o autor Bernardo Campinho,

a mudança do verbo ‘reservar’ para ‘preencher’ significa uma mudança substancial na política de cotas (...), os partidos ficam obrigados – no ato de registro de candidaturas no TSE – a apresentar, no mínimo, 30% de candidaturas de cada sexo (Campinho, 2021).

Outra norma que, mesmo não versando diretamente sobre cotas eleitorais nas candidaturas partidárias, incentivou a institucionalização de programas de promoção da participação política das mulheres foi a Lei n. 9.096/1995, alterada pelas Leis n. 12.034/2009 e n. 13.165/2015, que previu a destinação de, no mínimo, 5% (cinco por cento) e, no máximo, 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário,

para o financiamento público das campanhas eleitorais das candidatas de cada partido.

Essa previsão gerou algumas dificuldades no acesso das mulheres aos parlamentos, uma vez que os partidos passaram a destinar apenas 5% (cinco por cento), quantidade mínima exigida em lei, para as campanhas das mulheres candidatas. Felizmente, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADI n. 5617/DF, firmou o entendimento de que os tribunais deveriam equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, qual seja, o de 30% (trinta por cento).

Sobre a temática, foi recentemente promulgada a Emenda Constitucional n. 111/2021, que estabeleceu, em seu art. 2º, a contagem em dobro dos votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados na distribuição entre os partidos políticos dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) nas eleições de 2022 a 2030, regra presente, inclusive, na Resolução n. 23.610/2021 do TSE, responsável por reger todo o processo eleitoral de 2022.

Ademais, também foi promulgada a Emenda Constitucional n. 117/2022, que alterou o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos (no mínimo 5%) do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas.

Indubitavelmente, as disposições jurídicas supracitadas contribuíram, e muito, para o crescimento de candidaturas no Brasil, porém não é possível vislumbrar, ainda, um avanço significativo na representação feminina na política, pois não há, efetivamente, mais mulheres ocupando esses cargos, seja em razão das oclusões partidárias, da sobrecarga doméstica, da insuficiência de recursos financeiros e/ou da violência política de gênero¹ institucionalizada nesses espaços.

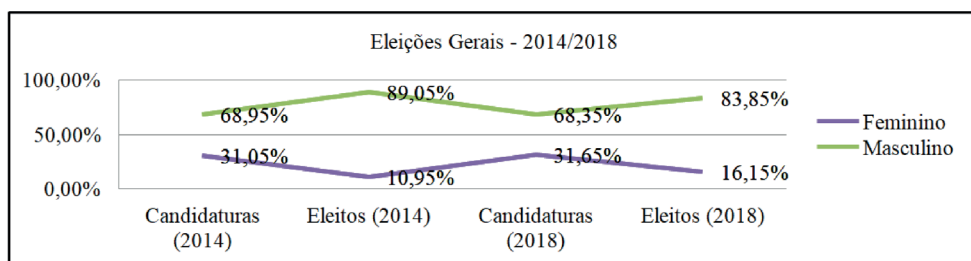
¹ De acordo com a Lei n. 14.192/2021 – que instituiu o crime de violência política de gênero – a violência política contra a mulher é toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher. Qualquer ato que assedie, constranja, humilhe, persiga ou ameace candidata ou detentora de mandato eletivo em razão de sua condição de mulher com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo, incorrerá em crime com pena de reclusão de 01 (um) a 04 (quatro) anos, e multa.

3 Necessidade de implementação de políticas públicas voltadas para a inclusão da mulher nesses espaços: reserva de vagas como mecanismo viável e efetivo

Mesmo com os avanços na legislação e na jurisprudência, é possível identificar que “a cota não foi vinculada ao preenchimento de cargos, como se esperaria de uma política que pretende apresentar mudanças de fato na composição do plenário” (Porcaro, 2020, p. 286).

Dessa forma, percebe-se que o limite mínimo de candidaturas femininas estabelecido pela política de cotas atual não vinculou, em quase nada, a quantidade de mulheres eleitas, havendo, assim, uma disparidade entre o percentual de candidaturas femininas e o seu desdobramento em parlamentares efetivamente eleitas, como é possível analisar a partir no Gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3 – Relação entre quantidade de candidaturas e eleitos(as)



Fonte: TSE – Eleições 2014/2018.

O sistema de cotas – definido pela Lei n. 9.507/1996 – se classifica como um meio para se alcançar a igualdade na propositura de candidaturas, contudo não tem alcançado a igualdade na investidura dos mandatos parlamentares no Brasil, mostrando-se insuficiente e ultrapassado, uma vez que, para fins práticos, não gera o resultado almejado.

Tendo em vista essa realidade, enxerga-se como viável e possível a adoção da política de cota de gênero em reserva de assentos, ou seja, a predestinação de um percentual de vagas a serem ocupadas por mulheres e/ou homens na investidura de seus mandatos parlamentares.

Por ser um tema controverso, gerador de muitos questionamentos, cabe analisar os argumentos contrários e favoráveis à sua adoção. Para tal abordagem, será utilizado o trabalho de Drude Dahlerup intitulado “Increasing Women’s Political Representation: New Trends in Gender Quotas, constante na publicação “Women in Parliament: Beyond Numbers” do Instituto Internacional para Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA) no ano de 2005 (Dahlerup, 2005, p. 142). Seguem abaixo argumentos contrários à aplicação desse sistema, enfatizados pelo autor, seguidos de reflexões obtidas a partir de estudos sobre a temática:

1) “As cotas são contra o princípio da igualdade de oportunidades para todos, uma vez que as mulheres têm preferência” (Dahlerup, 2005, p. 142).

A igualdade justa não é aquela que trata todos igualmente. É possível notar que esse conceito não supre mais as necessidades da sociedade atual. Não há como tratar igualmente quem foi durante muitos anos, e que ainda é, desigual. Logo, as cotas não são contra o princípio da igualdade, muito pelo contrário, elas performam como um instrumento de uma sociedade igualitária e plural.

2) “A representação política deve ser uma escolha entre ideias e plataformas partidárias, não entre categorias sociais” (Dahlerup, 2005, p. 142).

A representação política não está desassociada das categorias sociais. Essas categorias “são pluralidade de pessoas que são consideradas como uma unidade social pelo fato de serem efetivamente semelhantes em um ou mais aspectos, não havendo obrigatoriedade de proximidade física ou contacto mútuo” (Knoow.net, 2022).

Dessa forma, o que seria da política senão a organização interna dessas categorias sociais para eleger uma representação do seu grupo? Assim, como a sociedade é diversa em razão das categorias sociais, a política também precisa ser diversa através da representatividade desses grupos sociais.

3) “As cotas são antidemocráticas, porque os eleitores devem poder decidir quem é eleito” (Dahlerup, 2005, p. 142).

As cotas não impedem que os eleitores escolham determinado candidato. Elas apenas asseguram que haja representatividade nos espaços políticos e, entre esse objetivo e a antidemocracia, existe uma grande distância.

4) “As cotas implicam que os políticos sejam eleitos por causa de seu gênero, não por causa de suas qualificações, e que candidatos mais qualificados sejam colocados de lado” (Dahlerup, 2005, p. 142).

É o que acontece atualmente, de modo inverso, sem as cotas. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), as mulheres são mais qualificadas que os homens. Partindo dessa premissa e da análise da assertiva acima, indaga-se: ora, se o problema das cotas é a marginalização candidatos mais qualificados, o que dizer de uma sociedade em que não há a aplicação das cotas de reservas de cadeiras e ainda assim os candidatos mais qualificados estão sendo colocados de lado?

A Constituição Federal dispõe, em seu art. 14, que são condições de elegibilidade: a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e idade mínima para alguns cargos específicos. Numa análise puramente literal, observa-se que as características requeridas pela CFRB/1988 para um candidato são exclusivamente essas. Assim, as qualificações funcionam como um bônus, e claro que candidatos que as possuem tendem a contribuir de forma mais técnica e efetiva para promoção da democracia. Entretanto, o que se observa é a supressão de mulheres independentemente de sua qualificação.

5) “Muitas mulheres não querem ser eleitas apenas porque são mulheres” (Dahlerup, 2005, p. 142)

Realmente, as mulheres não querem ser eleitas apenas porque são mulheres, mas porque são sujeitos de direito e indivíduos em igualdade de direitos com os demais membros da sociedade. Contudo, se verifica uma tendência patriarcal nas sociedades atuais de não se eleger mulheres, pela condição de ser mulher, por estereótipos criados ao longo da história, como “sexo frágil” e a destinação à vida privada.

6) “A introdução de cotas cria conflitos significativos dentro da organização partidária” (Dahlerup, 2005, p. 142).

Toda transformação gera o ônus de adaptação, é assim até com o ordenamento jurídico brasileiro. Quando se cria uma nova norma, existe o período de *vacatio legis* para que os indivíduos se acostumem com a sua aplicação na sociedade. Assim são todos os processos da vida. Desse modo, os conflitos podem sim existir, mas de modo temporário, e não a ponto de desagregar a estrutura social.

7) “As cotas para mulheres serão seguidas de demandas de cotas para outros grupos, que resultarão em uma política de pura representação de interesse de grupo” (Dahlerup, 2005, p. 142).

De fato, a sociedade é plural e diversos grupos podem ser beneficiários do sistema de cotas. Então é inevitável que, num Estado Democrático de Direito, surjam demandas de outros grupos sociais. Isso não resultará em política de pura representação de interesse de grupo, mas suscitará a discussão sobre temáticas sociais que evoluem ao longo dos anos e precisam ser debatidas politicamente.

Outra crítica reiterada à política de cotas é a de que mulheres nem sempre respondem a interesses iguais e algumas não apresentam compromisso com questões de gênero, o que seria um problema do ponto de vista da representatividade (Miguel; Biroli, 2014, p. 100).

Para compreensão desse problema, é importante a distinção entre interesses e identidades. Enquanto os interesses podem ser representados por qualquer pessoa, a identidade só se torna visível a partir de um igual, uma vez que ela decorre de experiências e vivências em comum (Miguel; Biroli, 2014, p. 100).

A política de cotas, enquanto ação afirmativa, precisa ter como pressuposto, a igualdade de oportunidades e de resultados. A igualdade não é alcançada com o tratamento equitativo formal e, em vista disso, as cotas precisam também gerar resultados. Até o momento, a política de cotas vigente no Brasil tem concedido oportunidades iguais, mas não tem resultados consideráveis, na medida em que ainda persiste uma ausência da representatividade feminina nos parlamentos.

É preciso repensar o sistema de cotas vigente na política brasileira, de modo a adotar, juntamente com outras medidas, a reserva de, no mínimo, 30% (trinta por cento) e, no máximo, 70% (setenta por cento) das cadeiras, para cada sexo, nos órgãos do Poder Legislativo nos níveis municipal, estadual, distrital e federal.

Esse sistema se operacionalizaria após os cálculos do quociente eleitoral, do quociente partidário e da repartição de sobras. Desses cálculos, seriam formadas duas listas, uma de mulheres e outra de homens que alcançaram o quórum mínimo para investidura nos cargos do Poder Legislativo. Após essa análise, a ideia proposta se assemelha à do Projeto de Lei n. 2235/2019, de autoria do Senador Luiz do Carmo, que se propõe a alterar o Código Eleitoral, estabelecendo a regra da alternância entre os gêneros, de modo que as mulheres e os homens

mais votados ocupem, cada um, o mínimo de 30% (trinta por cento) das cadeiras existentes em determinado órgão do Poder Legislativo.

Para fins práticos, ocorreria da seguinte forma: suponha que, na Câmara Legislativa, após todos os cálculos, chegou-se ao resultado de que determinado partido tem direito a 10 (dez) cadeiras. Nessa lógica, a primeira delas seria ocupada pelo primeiro homem mais votado do partido, já a segunda seria ocupada pela primeira mulher mais votada (ou vice-versa), e assim sucessivamente, até que, no mínimo 30% (trinta por cento) das vagas estejam ocupadas por cada um dos sexos.

Essa seria a regra geral para as Câmaras Municipais e Distritais, Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados, existindo uma particularidade apenas no que se refere ao Senado Federal. Por se tratar de um órgão regido pelo sistema majoritário – o mesmo utilizado na eleição dos chefes do Poder Executivo – com mandato de 8 (oito) anos cuja renovação é realizada de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, de forma alternada, por 1/3 e 2/3 (um e dois terços) dos seus membros, a regra aplicada seria, quando da renovação dos 2/3 (dois terços), uma dessas vagas seria reservada ao candidato do sexo masculino e do sexo feminino, mais votados.

Não obstante a implementação dessa política seja essencial, o sistema de cotas, por si só, não é suficiente, se faz necessário adotar outras formas de incentivo à participação política de mulheres, como campanhas de encorajamento às candidaturas femininas, cursos de formação política, organização de grupos de defesa dos interesses das mulheres e apoio dos partidos políticos a essas participações. Assim,

medidas de ação afirmativa como essas, em conjunto com a política de cotas, permanecem, portanto, como opções viáveis para estimular a participação feminina na política forma, de modo a veicular os interesses das mulheres nos organismos representativos e a aumentar sua quantidade nos cargos eletivos, diminuindo, assim, o chamado déficit democrático de gênero. Apesar de as cotas estarem envoltas em controvérsias, não há dúvidas de que integrem medidas apropriadas para atingir esse fim (Costa, 2011, p. 209).

Considerações finais

Ao longo do artigo, restou compreendido que, embora os movimentos em prol de direitos políticos femininos tenham contribuído para algumas conquistas e avanços, ainda há uma resistência na aplicação de ações afirmativas que venham efetivamente assegurar direitos outrora negados às mulheres.

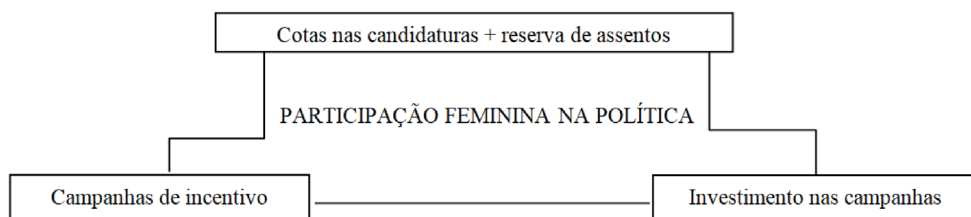
Em grande parte dos países, as mulheres são sub-representadas nos parlamentos nacionais. Quando se analisa o Brasil, percebe-se que essa realidade se agrava em face da irrisória representação nos espaços de poder. De acordo com o *ranking* de representação feminina mundial, dos 193 países analisados, o Brasil está entre os mais mal colocados, estando aquém de países de baixo desenvolvimento.

Essa sub-representação decorre de diversos motivos e reflete, inclusive, a posição social de dominação e subalternidade, a qual a revela a necessidade de implementação de estratégias de reestruturação desses espaços de poder.

Como meio de incentivar a inclusão e a participação feminina no espaço político, foram criadas cotas de gêneros na apresentação das candidaturas pelos partidos. Em razão disso, a participação feminina aumentou, contudo de forma insuficiente, de modo a não reduzir consideravelmente o quadro de desigualdade nesses espaços.

Seguindo nessa linha, constata-se a necessidade de avanço na implementação de novas políticas de cotas, com a reserva de, no mínimo, 30% das cadeiras legislativas para cada sexo, somada à política de cotas já existente no sistema eleitoral proporcional, que alcança apenas os órgãos do Poder Executivo em razão de sua representação monocrática.

Malgrado as críticas a esse sistema, a adoção de medidas temporárias como essa, associadas à política de incentivo e conscientização e ao investimento nas campanhas femininas tendem a fomentar a ampliação da igualdade representada, como é possível notar na Figura 1 a seguir.



Fonte: elaboração própria.

O sistema maximalista de democracia adotado pelo Brasil tem como pressupostos a igualdade e a participação-representação. Assim, quanto maior a igualdade dentro desse binômio, conclui-se que maior será a qualidade do Estado democrático de direito.

Sem dúvida, há, ainda, enormes desafios para a expansão da cidadania feminina, porém é necessário avançar e, para tanto, as mulheres precisam estar definitivamente incluídas nesse processo. Dessa forma, é imprescindível o estudo constante das relações sociais, a ponto de identificar-se o momento ideal e oportuno para o aperfeiçoamento das políticas públicas, de modo que elas não se tornem defasadas diante da realidade que lhe é subjacente.

Referências

AGÊNCIA TSE. **Anulados os votos dos candidatos do PDT ao cargo de vereador no pleito de 2020, em Uauá/Ba.** 21 jun. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Junho/anulados-os-votos-dos-candidatos-do-pdt-ao-cargo-de-vereador-no-pleito-de-2020-em-uaua-ba-1>. Acesso em: 15 jul. 2022.

ÁLVARES, Maria Luiza Miranda. O direito do voto e participação política: a formação da cidadania feminina na “invenção democrática”. Mulheres, política e poder. *In*: PAIVA, Denise (org.). **Mulheres, política e poder**. Goiânia: Cânone Editorial, Fundação de Apoio à Pesquisa de Estado de Goiás, 2011. p. 53-99.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 111, de 28 de setembro de 2021.** Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009.** Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e n. 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm. Acesso em: 1º out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995.** Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm. Acesso em: 1º out. 2021.

CAMPINHO, Bernardo Brasil. **Direitos políticos e igualdade de gênero:** participação política feminina como construção democrática. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=7df2a3f0d266869c>. Acesso em: 1º out. 2021.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil.** São Paulo: Selo Negro, 2011. Disponível em: <https://institutoressurgir.org/wp-content/uploads/2018/07/Racismo-Sexismo-e-Desigualdade-Sueli-Carneiro-1.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

COSTA, Thiago Cortez. Cotas de participação e eleições no Brasil. In: PAIVA, Denise (org.). **Mulheres, política e poder.** Goiânia: Cânone Editorial, Fundação de Apoio à Pesquisa de Estado de Goiás, 2011. p. 187-211.

DAHLERUP, Drude. Increasing women's political representation: new trends in gender quotas. In: BALLINGTON, Julie; KARAM, Azza. **Women in parliament:** beyond numbers. Stockholm: IDEA, 2005. p. 141-153.

FUNDAÇÃO JOSÉ NEVES. **Estado da Nação:** educação, emprego e competências em Portugal. 2021. Disponível em: https://s3.eu-west-2.amazonaws.com/uploads-7e3kk3/48133/estado_da_ao_2021__fjn__web_version.1d2ef7dc84b9.pdf. Acesso em: 2 de out. 2021.

GORTARI, Amanda dos Santos Neves. A podridão da candidatura laranja: ponderações acerca da participação feminina nas eleições

brasileiras. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 14, n. 1, ed. especial, p. 32-49, jan./abr. 2020.

KNOOW.NET. **Enciclopédia temática**. 2022. Disponível em: <https://knoow.net/>. Acesso em: 8 jul. 2022.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política: uma introdução**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

SANTOS, Polianna Pereira dos; PORCARO, Nicole Gondim. A importância da igualdade de gênero e dos instrumentos para a sua efetivação na democracia: análise sobre o financiamento e representação feminina no Brasil. *In*: SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FACHIN, Melina Girardi (coord.). **Constitucionalismo feminista: expressão das políticas públicas voltadas à igualdade de gênero**. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 285-305.

SENADO FEDERAL. 2022. **Senadores em exercício: 56ª legislatura (2019-2023)**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-sexo>. Acesso em: 12 out. 2021.

TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas Eleitorais**. 2022. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleitor-eleitorado-mensal/home?session=25810620482497>. Acesso em: 20 jul. 2022.

XAVIER FONSECA, Júnior; FACHIN, Zulmar. A participação da mulher na política brasileira: obstáculos e desafios. **Revista Estudos Políticos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 03-23, dez. 2018.

Como citar este artigo:

CUNHA JÚNIOR, Dirley da; ASSIS, Gabriela Lima Silveira de. A sub-representatividade feminina nos parlamentos brasileiros e a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas para a inclusão da mulher nesses espaços. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 16, n. 1, p. 253-272, jan./jun. 2022.