

A SUB-REPRESENTAÇÃO DE GÊNERO NO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO: APONTAMENTOS DE DIREITO COMPARADO

GENDER UNDERREPRESENTATION IN THE BRAZILIAN LEGISLATIVE POWER:
NOTES ON COMPARATIVE LAW

Flávio de Leão Bastos Pereira¹

Lígia de Souza Cerqueira²

Recebido em 25/10/23 e aprovado em 15/11/23.

RESUMO

O presente artigo aborda, sob a perspectiva histórica e de evolução normativa, os elementos sociais que levaram ao desenvolvimento de ações afirmativas no Brasil e no mundo, bem como sua aplicação e efetividade no cenário legislativo, a fim de minorar a sub-representação feminina.

Após a análise das primeiras iniciativas legislativas voltadas à reserva de vagas para mulheres no cenário político brasileiro ainda em 1995, o presente artigo passa a examinar a razão pela qual o percentual de mulheres candidatas e mandatárias segue pouco expressivo, quais dificuldades são encontradas no momento da candidatura e quais são os obstáculos, sob a perspectiva de gênero,

¹ Pós-doutorado em New Technologies and Law - Mediterrânea International Centre for Human Rights Research (DiPartimento DiGiES - Università Mediterranea di Reggio Calabria, Itália), bolsa integral. Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de Direitos Humanos, Direito Constitucional e Direito Eleitoral da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direitos Fundamentais pela Universidade de Coimbra ("Instituto Ius Gentium Conimbrigae"/IGC) e IBCCRIM. Especialização em Direitos Humanos pela Universidade Pablo de Olavide, 2006 (Sevilla, Espanha). Especialista em Genocídios e Direitos Humanos pelo "International Institute For Genocide and Human Rights Studies" (Zoryan Institute) e University of Toronto (Canadá). Autor das obras "Genocídio Indígena no Brasil - Desenvolvimentismo entre 1964 e 1985", Ed. Juruá, 2018 a "Compliance e Direitos Humanos, Diversidade e Ambiental", Ed. Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2021, em co-autoria.

² Advogada criminalista. Pós-graduada em direitos humanos pela Universidade Católica Portuguesa (2022). Curso de extensão em compliance empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (2022). Curso de formação avançada em execução penal pelo Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos - IBEROJUR (2021). Graduada em direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2020).

para a manutenção de uma mulher em seu cargo.

Por fim, são tecidas considerações sobre a minirreforma eleitoral proposta em 2023, ora apresentada pelo Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados no âmbito do PL 4438/23 e PLP 192/23, com abordagem sobre seus possíveis impactos na promoção de igualdade das mulheres nos espaços legislativos.

Palavras-chave: Direito Eleitoral, ações afirmativas, reserva de vagas para mulheres, violência política de gênero, minirreforma eleitoral, Direito das Mulheres, igualdade de gênero.

ABSTRACT

This article aims to address, from a historical and normative perspective, the social factors that have contributed to the development of affirmative action policies in Brazil and around the world. It explores their implementation and effectiveness within legislative contexts, with the overarching goal of reducing the underrepresentation of women.

Beginning with an analysis of the initial legislative initiatives dating back to 1995, which sought to reserve political positions for women in Brazil, this article delves into the reasons behind the persistent low percentage of female candidates and representatives. It also investigates the challenges women face when seeking candidacy and the gender-related obstacles they encounter in maintaining their political positions.

Finally, the article offers considerations regarding the 2023 mini electoral reform, currently presented by the Working Group of the Chamber of Deputies under PL 4438/23 and PLP 192/23 and explores the potential impact of these proposed reforms on advancing gender equality within legislative spaces.

Keywords: Electoral Law, affirmative actions, gender political violence, mini electoral reform, gender equality.

Sumário: Introdução; 1. Ações afirmativas e mulheres no Legislativo; 2. A minirreforma eleitoral proposta e seu distanciamento da paridade representativa de gênero; 3. Violência política de gênero como obstáculo à equidade de gênero na composição dos poderes legislativos; 4. Considerações finais; Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A criação e o desenvolvimento das ações afirmativas no decorrer do século XX coincidem com a disseminação da ideia de democracia liberal, que, como produto dos valores iluministas e da Revolução Americana, defende a condução de um Estado por meio dos princípios de igualdade e liberdade, ainda que em formato exclusivamente formal.

Nesse sentido, a busca por igualdade na sociedade indiana, no que tange à abolição da desigualdade social e econômica derivada de seu sistema de castas, a conduziu, ainda em 1950, ao posto de primeiro Estado a instituir políticas afirmativas conhecidas como “cláusulas de reserva”, uma modalidade que estabelecia entre 7,5% a 15% dos postos de trabalho – que antes eram apenas ocupadas pelos brâmanes, que dominavam as posições de elite na vigência da colonização britânica – em serviços públicos e em entidades educacionais às castas consideradas inferiores. Em termos eleitorais, a Constituição Indiana de 1950 previu também a criação das respectivas cotas para grupos marginalizados no âmbito das eleições provinciais (Feres; Campos; Daflon e Venturini, 2018).

Nos Estados Unidos, a primeira medida afirmativa foi prevista em 1961 com a criação, pelo governo Kennedy, do *Equal Opportunity Employment Committee*, órgão responsável por fiscalizar o cumprimento de leis federais que tornaram ilegal a discriminação de um candidato a emprego ou a um funcionário no que tange à sua raça, cor, religião, sexo, origem nacional, idade ou condição genética³. A primeira menção ao conceito de *affirmative action*, contudo, sobreveio em 1965 com a promulgação da *Executive Order 11.246*, que proibia aos setores da construção em licitação com o governo federal tomar decisões com base em discriminação de qualquer origem e adotar medidas a garantir a oportunidade igualitária de emprego a todos os seus profissionais⁴.

No Brasil, as primeiras discussões sobre a implementação de ações afirmativas remontam a 1968, quando integrantes do Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho, sem efetivamente propor um texto sobre o tema, se manifestaram de forma favorável à criação de uma legislação que tornasse obrigatória a manutenção de uma porcentagem de postos de trabalho destinados a pessoas não brancas (Santos, 1999 *apud* Moehlecke, 2002). Em 1983, foi apresentada a primeira iniciativa legislativa por meio do Projeto de Lei 1.332, redigido pelo então deputado Abdias do Nascimento, que, “visando a implementação do princípio da isonomia racial do negro em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira” (Câmara dos Deputados, 1983), previa a implementação de medidas como a concessão de bolsas a estudantes negros, a reserva de 40% de vagas na formação das Forças Armadas e a execução de medidas, pelo setor privado, de condutas que visassem atingir a participação de ao menos 20% de homens negros e 20% de mulheres negras em seus quadros de colaboradores.

³ [U.S. Equal Employment Opportunity Commission](#). Acesso em 22 de out. de 2023.

⁴ [Executive Order 11246 – Equal Employment Opportunity](#). Acesso em 22 de out. de 2023.

Não obstante o projeto não tenha sido aprovado naquela legislatura, é certo que rendeu frutos como a elaboração da Lei nº 12.711/2012, que, também levando em conta o atraso histórico legado ao povo negro em razão da escravidão, dispôs sobre a reserva de vagas para estudantes que tenham integralmente cursado o ensino médio em escolas públicas, que tenham origem em famílias de baixa renda ou sejam autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência (Casa Civil; 2012), e a Lei nº 12.990/2014, que, com base na mesma justificativa, reservou a pessoa negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para cargos efetivos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União (Casa Civil, 2014).

No âmbito da política, a primeira reserva de vagas para mulheres foi incluída no ordenamento por meio da Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, a partir da obrigatoriedade de preenchimento do percentual de 20% da lista de cada partido ou coligação em recorte exclusivo para o pleito municipal no ano seguinte, como resultado do compromisso assumido pelo país ao assinar a Plataforma de Ação Mundial da IV Conferência Mundial da Mulher, que contemplou a adoção de um conjunto de medidas destinadas a eliminar os obstáculos à participação ativa das mulheres em todas as esferas da vida pública e privada, garantindo a sua intervenção nas tomadas de decisão em questões como pobreza, educação, saúde, violência de gêneros, conflitos armados, economia, meio ambiente e direitos humanos (ONU; 1995).

Em 1997, foi aprovada a Lei n. 9.504, que estabeleceu a possibilidade de reserva de vagas para mulheres também em eleições no âmbito estadual e federal, aumentando a cota estipulada para 30% (Martins, 2007). Em 2018, foram realizadas as primeiras eleições com a obrigatoriedade de distribuição de valores igualitários para financiamento da campanha de candidatas mulheres. Em 2022, houve a aprovação da Emenda Constitucional n. 117, que passou a prever que partidos políticos destinassem 30% de seu fundo eleitoral para as respectivas campanhas, ao mesmo tempo em que concedeu anistia aos partidos que não o fizeram em patamar mínimo nas eleições anteriores, isentando-os das penalidades de devolução de valores, multa ou da suspensão de seu respectivo fundo partidário.

Em termos históricos, é possível inferir que a reserva de vagas em setores públicos e privados, a fim de viabilizar a participação de grupos minoritários — ou de “maiorias minorizadas”, como é o caso das mulheres e negros no Brasil que representam, respectivamente, 51.1% e 56% (IBGE; 2022) — vem ganhando aderência e força desde a segunda metade do século XX, tendo a discussão encontrado, nos últimos cinco anos, seu ponto central no que diz respeito à sub-representação, ainda que diante do incentivo econômico e da igualdade material

que vêm se desenhando no ordenamento jurídico pátrio e nas decisões tomadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

1. AÇÕES AFIRMATIVAS E MULHERES NO LEGISLATIVO

Em pesquisa realizada pela organização *Inter-Parliamentary Union* em abril de 2023, levando em conta 193 países, o Brasil ocupou a 131ª posição em relação à representatividade das mulheres nos espaços políticos, ficando à frente, na América Latina, apenas de Belize e Haiti (Agência Brasil; 2023).

Gundim e Aris, ao pesquisarem a proporção de mulheres nos parlamentos da Bolívia, Costa Rica, Equador e Brasil, atestam que:

É evidente a importância da implementação efetiva de políticas afirmativas que visem ao incremento da participação feminina na política. Como visto, as políticas devem sempre estar acompanhadas por mecanismos necessários para sua efetiva aplicação. Caso contrário, verificar-se-ão possíveis fraudes à lei, desprestigiando as porcentagens de gênero almejadas. Diante do exposto sobre os regimes jurídicos relacionados às medidas afirmativas para incremento da participação feminina na política dos três países analisados – Bolívia, Equador e Costa Rica –, é notório que esses países sejam colocados em melhores posições da América Latina no ranking da União Interparlamentária (*Inter-Parliamentary Union* – IPU), organização que analisa os parlamentos no mundo. De acordo com esse ranking, a Bolívia está na terceira posição, dispondo de 130 cadeiras na Assembleia Legislativa das eleições de 2014, das quais 69 são preenchidas por mulheres (53,1%); e de 36 cadeiras no Senado, com 17 ocupadas por senadoras (47,2%). A Costa Rica está na 12ª posição, com 26 das 57 cadeiras da Assembleia Legislativa das eleições de 2018 ocupadas por mulheres (45,6%), não havendo registro para o Senado, diante do formato unicameral. O Equador está na 26ª posição, com 52 mulheres dentre o total de 137 deputados(as), compondo, portanto, 38% das cadeiras, também sem registro para o Senado, diante do formato unicameral. Já o Brasil ocupa a desconfortável posição 134ª no ranking da IPU, estando atrás de países como Líbia, Jordânia e Azerbaijão, e como um dos últimos colocados da América Latina, na frente apenas do Paraguai, de Belize e do Haiti. Isso porque, das 513 cadeiras da Câmara dos Deputados preenchidas nas eleições de 2018, apenas 77 (15%) delas foram destinadas à mulheres. Quanto ao Senado Federal, dos 81 senadores, apenas 12 (14,8%) são mulheres (Gundim; Aris, 2020).

Em termos numéricos, os dados do último pleito realizado em 2022 apontam que, das 9.794 mulheres que se candidataram aos cargos disponíveis, foram eleitas 302 para a Câmara dos Deputados, assembleias legislativas e governos estaduais, ao passo que, dos 19.072 homens que se candidataram, elegeram-se 1.346, em diferença respectiva de 3.1% e 7% entre os gêneros. Em termos raciais, infere-se outra disparidade ao se analisar o universo de três dezenas de mulheres eleitas, tendo em vista que 184 são brancas, 71 pardas, 39 pretas e 5 indígenas (TSE, 2022).

O impacto da desigualdade da questão de gênero no ambiente político se deve aos aspectos socioeconômicos e culturais da sociedade brasileira, que impõem ao feminino barreiras de difícil transposição para a chegada em lugares de poder, como a dupla ou tripla jornada relativa ao trabalho de casa, ao trabalho externo e à maternidade, quadro que se agrava ao se adicionar a condição de raça ou etnia, vez que a mulher negra ou indígena enfrentará, além das adversidades originárias dos papéis de gênero, a discriminação racial, que, para 81% da população brasileira, se faz inequivocamente presente em nossa sociedade (IPEC, 2023), seja de forma estrutural, porquanto as instituições seriam apenas a materialização de um modo de socialização que tem o racismo como um de seus componentes, ou seja, um reflexo social de nosso tempo (Almeida, 2018, p. 31), seja de forma institucional e intersubjetiva, tendo como marca a negação do preconceito (Sodré, 2023).

No aspecto geral, um estudo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que considerou dimensões de integridade física, educacional, econômica e política sobre discriminação contra mulheres, alcançou resultado no sentido de que, de 1.762 entrevistados no Brasil, 84,5% tem ao menos um tipo de preconceito contra o gênero feminino, e que 39,91% acredita que mulheres não seriam tão boas políticas quanto homens que desempenham a mesma função (G1, 2023).

Para as mulheres que ultrapassam as barreiras primárias e chegam às funções políticas, resta ainda outro entrave ao desempenho de suas funções, que diz respeito à violência política de gênero, tipificada pela Lei nº 14.192 em 4 de agosto de 2021 e que estabelece normas e sanções voltadas a prevenir e combater ações, condutas ou omissões com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir direitos políticos da mulher, bem como atos de distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos e de suas liberdades políticas fundamentais em virtude do sexo. Como evidência do cenário hostil impostos às mulheres eleitas, levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em dezembro de 2022 identificou que o Brasil registrou, em 15 meses e a cada 30 dias, sete casos envolvendo comportamentos para

humilhar, constranger, ameaçar ou prejudicar uma candidata ou mandatária em razão de sua condição feminina (CNJ, 2022).

Diante desse cenário de disparidade gerada tanto por ausência de paridade de armas quanto por discriminação de gênero, medidas como a aprovação da Emenda Constitucional n. 117, que versa sobre a obrigatoriedade de partidos políticos destinarem ao menos 30% de seus recursos às candidaturas femininas, e da cláusula de reserva do mínimo de 30% do tempo de propaganda gratuita nos veículos de comunicação, se traduzem em ferramentas importantes ao avanço do combate à sub-representação, ao mesmo tempo que falham com o compromisso a longo prazo, tendo em vista que a anistia aos partidos que não cumpriram com tais regras nas eleições anteriores passa a mensagem de ausência de seriedade com o combate à desigualdade de gênero, cancelando a possibilidade de desrespeito à pauta no futuro.

Por conseguinte, as futuras formulações de políticas públicas voltadas à modificação do cenário de sub-representatividade devem passar não apenas pelo reconhecimento da estrita relação de dependência entre a igualdade política e as condições de vida dos cidadãos, mas também levar em consideração que a reconhecida existência de discriminação de gênero pelo próprio corpo social brasileiro se reflete na dificuldade de chegada da mulher ao posto de candidata. Reflete-se também no alcance de verba para a realização de campanha de mesma qualidade que os candidatos homens e, conseqüentemente, na sua votação pelo eleitorado.

2. A MINIRREFORMA ELEITORAL PROPOSTA E SEU DISTANCIAMENTO DA PARIDADE REPRESENTATIVA DE GÊNERO

Tal como exposto acima, a representatividade de gênero nas câmaras, assembleias e Câmara dos Deputados, no Brasil, não corresponde ao percentual que compõe a população brasileira, se considerado o critério de gênero. Referido contexto atinge diretamente a legitimidade das instituições, especialmente as casas legislativas compostas por funções eletivas, uma vez que não representam todas as parcelas componentes da população brasileira, mormente mulheres e população LGBTQIAPN⁵ e que deveriam, por determinação constitucional e vocação política, representar de forma minimamente adequada.

Assim, como informa o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerados os dados do Censo 2022, o número de homens que compõem a

⁵ LGBTQIAPN+ é uma sigla que abrange pessoas que são Lésbicas, Gays, Bi, Trans, Queer/Questionando, Intersexo, Assexuais/Arromânticas/Agênero, Pan/Poli, Não-binárias e mais. (ORIENTANDO; 2023)

população brasileira chega a 48,9%, enquanto o de mulheres é superior, chegando a 51,1% (IBGE; 2023).

No que tange à população trans e travesti, no Brasil, o IBGE informou recentemente que deverá estimar suas proporções enquanto componente da população brasileira (Agência Brasil, 2023). Além disso, o TSE registra que o eleitorado com nome social aumentou 373,83%, entre 2018 e 2022 (TSE, 2022).

Referidos dados indicam a necessidade do enfrentamento das causas que impedem, no Brasil, a composição equitativa de gênero, no âmbito dos poderes legislativos que integram a federação brasileira.

A incapacidade de resolução dos mencionados desafios pode ser, ao menos em parte, imputada às acima citadas causas estruturais, como o patriarcado, mas também às ações políticas deliberadas, a partir de bancadas mais conservadoras e voltadas a impedir a correção dos mencionados fatores e que mantêm certas disfuncionalidades no sistema eleitoral e político do país.

Dentre referidas causas, podemos identificar a *violência política de gênero* e as *ações político-partidárias* que visam fragilizar medidas já conquistadas e voltadas a favorecer o maior equilíbrio de gênero e racial na composição dos poderes legislativos do país.

Mencionadas garantias se dão a partir de disciplinamentos no sentido da busca pela maior equitatividade já a partir das condições de elegibilidade das possíveis candidaturas femininas, como por exemplo no caso das cotas de gênero estabelecidas pelo §3º do artigo 10 da Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições) e reafirmada pela decisão do Plenário do TSE no âmbito da Consulta n. 0600251-91/PJe (as cotas de gênero deverão ser observadas por cada federação partidária e por cada partido político, individualmente).

A apontada decisão do Pleno do TSE foi exarada precisamente sob o intuito de que as federações partidárias, uma das mais novas elaborações no contexto do Direito Eleitoral e advinda da promulgação da Lei n. 14.208/2021, eliminasse algumas disfuncionalidades do sistema.

Nesse sentido, a importante determinação sobre cotas de gênero a ser respeitada entre candidaturas e cuja interpretação foi firmada após apresentação de consulta formulada pelas legendas PC do B, PT e PV (CTA n. 0600251-91/PJe) (TSE, 2022). E, de fato, o sistema eleitoral brasileiro vem registrando records, a cada eleição, no registro de novas candidaturas que representam os referidos grupos vulnerabilizados.

A respeito da conquista civilizatória e política em relação às cotas de gênero, Wagner Gundim e Cryslaine Moura Leite ensinam:

[...] no final de 1997, foi aprovada a nova Lei Eleitoral nº 9.504/1997, que estabeleceu regras permanentes para as eleições, incluindo as de 1998. A Lei das Eleições foi aprovada com a redação assegurando uma cota mínima de 30% e máxima de 70% para cada gênero, com um artigo nas disposições transitórias que excepcionava esta proporção para 25% e 75% para as eleições de 1998. Dessa maneira, o preenchimento das cotas permaneceu igual ao regime aplicado em 1996, isto é, os partidos deveriam apenas reservar o percentual de vagas para as mulheres (MIGUEL; 2000, p.46-48). Além disso, o número de vagas nas listas eleitorais passou a ser de 150% das cadeiras em disputa nas eleições proporcionais (Gundim, Leite, p. 2-19).

Conforme mapeou a organização não-governamental ONG #VoteLGBT, no âmbito das eleições gerais de 2022, constatou-se:

330 pessoas autodeclaradas LGBTI+ concorrendo às vagas públicas neste ano (refere-se a 2022), num total de 325 candidaturas (esses números diferem, pois, temos candidaturas coletivas com mais de uma pessoa LGBTI+ as compondo). Isso representa mais que o dobro, no comparativo com 2018, quando tivemos 157 candidaturas para o Senado, Câmara Federal e Assembleias Legislativas Estaduais, com 11 pessoas eleitas (Exame, 2022).

De fato, não se pode negar que avanços vêm sendo obtidos na busca por maior legitimidade das instituições, a partir da adoção conjunta de medidas que facilitam o surgimento de novas candidaturas, muitas vezes representativas de minorias e maiorias vulnerabilizadas. Após as eleições de 2022 passamos a contar com a presença de pessoas trans até mesmo na Câmara dos Deputados, como as deputadas federais Erika Hilton (PSOL) e Duda Salabert (PDT), eleitas por São Paulo e Minas Gerais, respectivamente, às quais se somam as deputadas estaduais Carolina Iara (codeputada pelo PSOL), Linda Brasil (PSOL), em Sergipe, e Dani Balbi (PCdoB) no Rio de Janeiro.

A uma conjunção de fatores de ordem jurídica, sociológica, política, econômica, dentre outros, pode ser atribuído o crescimento, ainda que em estágio inicial, do que mais novo se observa na política brasileira: a participação crescente de mulheres e de representantes da população LGBTQIAPN+.

Entretanto, avanços como o acima mencionado vêm sendo constantemente objeto de ações políticas e legislativas no intuito de que retrocessos sejam verificados e que tendem a afastar as candidaturas femininas, trans, gays, lésbicas e de candidatas travestis, enquanto protagonistas de mudanças no cenário político-eleitoral brasileiro.

Medidas vêm sendo propostas, debatidas e votadas, tendo por escopo a restrição das mencionadas vias democráticas que estão na causa da ampliação da participação política dos grupos já anteriormente citados. Dentre elas, podemos apontar a minirreforma eleitoral proposta em 2023 e atualmente ainda em curso.

A minirreforma eleitoral mencionada não será concluída e, menos ainda, incidirá sobre as eleições municipais de 2024, até mesmo por conta do *princípio da anterioridade eleitoral* consagrado pelo artigo 16 da Constituição da República de 1988. Para tanto, deveria ter sido aprovada até 6 de outubro de 2023.

Em relação ao seu histórico, a minirreforma foi apresentada pelo Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados. Seu conteúdo está reunido no respectivo projeto de lei (PL 4438/23), além de um projeto de lei complementar (PLP 192/23) (Câmara dos Deputados, 2023).

Em relação às cotas para mulheres, quando se leem as informações veiculadas pela Câmara dos Deputados não se tem ideia das consequências nocivas à equidade de gênero na definição de candidaturas. Neste sentido, informa a Agência de Notícias da Câmara os tópicos relacionados ao tema:

a) Disciplina a distribuição de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para as mulheres.

b) Disciplina a distribuição do tempo de propaganda gratuita em eleições proporcionais para as mulheres, nos termos de consulta respondida pelo TSE, em 2022.

c) Definição legal das condutas que caracterizam a fraude à cota de sexo nas candidaturas.

d) Divulgação pela Justiça Eleitoral, 5 dias após o encerramento do prazo para pedido de registro de candidaturas, dos percentuais que os partidos devem observar para distribuição de recursos às candidaturas.

e) Amplia o rol de vítimas da violência política contra a mulher (Câmara dos Deputados, 2023).

Para Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, dentre vários pontos da minirreforma eleitoral proposta que, em sua abalizada opinião, enfraquecem as normas e institutos eleitorais disciplinados tanto por lei complementar (Lei das Inelegibilidades e parte do Código Eleitoral), quanto por lei ordinária (Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanhas Eleitoral), podem ser computados os seguintes problemas: a) enfraquecimento das Federações Partidárias; e, b) fragilização dos meios voltados à promoção da igualdade das mulheres na política brasileira.

Conforme explica Santos:

Como síntese de nosso entendimento, quando trata de controles sobre recursos públicos, o mote do projeto é enfraquecê-los todos; quando trata de inelegibilidades, o mote é afrouxá-las. Desta maneira, tem-se o já reconhecido distanciamento entre representantes e representados, os primeiros buscando favorecer a própria condição e os segundos, os cidadãos preocupados, pretendendo que o dinheiro público e toda a atividade pública seja regida pela transparência, contabilização e responsabilização....A ação afirmativa da cota mínima de candidatas mulheres será gravemente enfraquecida com a alteração proposta para a Lei 9.504/97, art. 10: “§ 3º-A Não serão aplicáveis sanções que resultem na perda do mandato ou que acarretem inelegibilidade de candidatas ou candidatos eleitos por partidos que não tenham preenchido a cota definida no § 3º quando a decisão judicial implicar redução do número de candidatas eleitas. É uma tentativa de superar o precedente “Valença do Piauí”, do TSE2, que determinou que, diante da fraude nas cotas, o DRAP – Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários é inválido, acarretando a derrubada de toda a chapa eleita. Ou seja, desde que haja uma única mulher eleita a mais, a fraude não trará consequências. Isto vai adiar em muito tempo a obtenção da igualdade na representação política (Santos, 2023).

O exemplo acima bem demonstra o grau de dificuldades e a complexidade estrutural quando se buscam firmar condições de equidade para que grupos vulnerabilizados, tanto pelo critério étnico-racial, quanto de gênero, possam ter garantidas as condições jurídicas e políticas mínimas necessárias para participar dos processos decisórios do país.

Outra causa relevante no mencionado contexto é a violência política de gênero, a seguir analisada.

3. VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO COMO OBSTÁCULO À EQUIDADE DE GÊNERO NA COMPOSIÇÃO DOS PODERES LEGISLATIVOS

O avanço das políticas para correção de históricas e estruturais distorções presentes nos processos de participação política do Brasil não se deu sem reações contrárias à almejada igualdade de gênero e, também, étnico-racial.

Nesse sentido, ações e omissões que impedem as mulheres e representantes LGBTQIAPN+ de exercerem seus direitos políticos, seja como cidadãos, seja como representantes eleitos, não são raras e, uma vez atreladas à mencionada reação política às conquistas cidadãs dos referidos grupos, podem ser caracterizadas como violência política de gênero.

A violência política de gênero se caracteriza como o conjunto de ações e omissões, por parte de membros das instituições protagonistas dos processos decisórios em todos os níveis da federação brasileira e que têm por específico objetivo impedir ou afastar mulheres, população LGBTQIAPN+ e pessoas pretas, pardas e indígenas da prática política legítima e lícita. Referidas reações podem ocorrer tanto no âmbito legislativo, executivo e judiciário (mais raro), assim como por meio de condutas comissivas e omissivas tipicamente violentas, tanto do ponto de vista físico, quanto moral.

Tratando o presente artigo da busca pela experiência internacional, cabe enfatizar que a violência de gênero na política é uma realidade, também, na América Latina, não se limitando ao caso brasileiro, violência que, tal como definido acima, implica a violação dos direitos das mulheres e demais grupos minorizados.

Explicam Archenti e Albaine:

Nos últimos 27 anos, dois tipos de leis foram sancionados com essa orientação na América Latina: cotas de gênero e paridade de gênero; o segundo superando o primeiro. Ambas as regulamentações mostraram impactos positivos importantes, mas também encontraram obstáculos importantes em sua aplicação. Estes ocorrem, em particular, em três níveis: a) a concepção da norma em si, b) a sua aplicação pelos partidos políticos e c) nas decisões da justiça eleitoral. Juntamente com o desenvolvimento deste tipo de medidas, destaca-se a discriminação e a violência de gênero que emergem diante do empoderamento das mulheres pela aplicação de normas que abrem seu acesso a posições políticas, em contextos de desigualdade persistente. Este tipo de violência tem sido chamado de violência política de gênero, denotando sua vinculação com o poder

político. Quando o uso do poder político, de qualquer forma, mesmo em omissões, viola os direitos políticos das mulheres ou os impede de exercê-los, somos confrontados com atos de violência política de gênero (Archenti, Albaine, 2018, p.9).

O Brasil vem apresentando, de forma recorrente, exemplos de violência política de gênero no âmbito das casas legislativas em todas as esferas federativas.

Assim, não raro a parlamentar Erika Hilton, atualmente exercendo mandato de deputada federal, é vítima de transfobia. Recentemente, durante debates na CPMI dos atos golpistas, em 11 de julho de 2023, foi veiculada notícia sobre conduta transfóbica do deputado Abilio Brunini (PL-MT), situação que deveria receber das respectivas Comissões de Ética a resposta adequada, de modo a prevenir tais casos de violência (G1, 2023).

Outra situação que pode ser identificada como clara violência de gênero e, inclusive, sua intersecção com a discriminação étnico-racial, refere-se à ofensa sofrida pela deputada estadual Monica Seixas (PSOL) por um deputado estadual do Republicanos e que afirmou durante sessão da Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp) que iria colocar *um cabresto em sua boca*.

Ora, referida ofensa, grave e que por si só já caracterizaria, em tese, violação ao decoro parlamentar⁶, ganha em significado discriminatório quando considerado o fato de que a deputada vitimada é mulher negra com grande representatividade entre o eleitorado composto por mulheres pretas e pardas, dentre outros (G1, 2022).

A violência política de gênero vem sendo sistematicamente praticada no dia a dia e em todos os contextos institucionais e legislativos do Brasil, por distintos meios.

A utilização dos Conselhos de Ética, cooptados pelas estruturas patriarcais que condicionam a história e as posturas de grande parte das instituições brasileiras, é das mais comuns. Assim, o recente caso pelo qual as deputadas federais Célia Xakriabá (Psol-MG), Sâmia Bomfim (Psol-SP), Talíria Petrone (Psol-RJ), Erika Kokay (PT-DF), Fernanda Melchionna (Psol-RS) e Juliana Cardoso (PT-SP) foram denunciadas pelo Partido Liberal (PL) perante o *Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados*, por suposta ofensa ao decoro parlamentar, exatamente porque protestaram contra a aprovação do então Projeto de Lei

⁶ A quebra do decoro parlamentar constitui causa para a perda de mandato de parlamentar no Brasil. Ver artigo 55, II da Constituição Federal de 1988 e artigo 16, II da Constituição do Estado de São Paulo.

nº 490/2017 (marco temporal), posteriormente aprovado pelo Senado Federal como PL nº 2.903/23, chamou a atenção em razão da velocidade com que foram indicados relatores.

Enquanto supostas violações ao decoro parlamentar praticadas por deputados homens levam meses para avançarem naquele conselho de ética, em relação às mencionadas deputadas a celeridade conduz à clara percepção de uso de estruturas normativa e ética, internas, para perseguição e discriminação política de gênero.

Nesse sentido, já pudemos citar exemplos de casos de possíveis infrações ao decoro parlamentar cometidas por deputados e que não foram tratadas com a mesma celeridade. A respeito:

Análise do histórico mais recente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, parece demonstrar que a rapidez com que se imprime o curso dos processos éticos parece ser diferente quando os supostos parlamentares ofensores são mulheres, ou homens. Via de regra, a violência política de gênero é ignorada pelo Conselho de Ética da Câmara. Assim, podemos mencionar alguns casos, conforme estudo publicado e de autoria de Tassia Rabelo de Pinho (Debaixo do Tapete: A Violência Política de Gênero e o Silêncio do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ref/a/3L8QwtCM-JYN7xktYqSQsbXJ/?lang=pt>). Representação nº 36/2014, motivada por ofensa de cunho misógina do então Deputado Jair Bolsonaro contra a Deputada Maria do Rosário, ao afirmar que a mesma só não seria por ele estuprada por achar, o deputado ofensor, ser ela “feia”. Logo, uma violência voltada à condição de mulher, da deputada vítima. Apesar da repercussão do caso e de sua gravidade, o pedido de instauração de processo disciplinar apresentado ao Conselho de Ética foi arquivado por conta do fim da legislatura. O mérito jamais foi apreciado. No âmbito do Poder Judiciário, o deputado foi condenado a ressarcir a deputada. Representação nº 02/2015, impetrada em face do Deputado Alberto Fraga, que teria proferido as seguintes declarações: [...] mulher que bate como homem tem que apanhar como homem também; [...] mulher que participa da política e bate como homem tem que apanhar como homem também; [...] Aqueles que são mais valentes me procurem logo após aqui – frase proferida após a Deputada Federal Jandira Feghali ter criticado o deputado citado em razão das afirmações anteriores, o que foi considerada uma ameaça. Por entender que os termos empregados pelo Deputado Fraga foram utilizados no sentido “figurado”, o relator opinou pelo

arquivamento do caso, o que posteriormente foi feito. Representação nº 03/2015 apresentada em face do Deputado Roberto Freire em razão de, alegadamente, ter agredido a deputada Jandira Feghali ao agarrar seu braço, tendo-o forçado em direção ao chão, em ato considerado violento e que a teria lesionado no pulso. Ao propor o arquivamento, o que foi feito por unanimidade, a Deputada em tela foi qualificada com destemperada e em busca de atenção da mídia. Foi registrado, ainda, que tal situação não poderia manchar a honra do Deputado Roberto Freire. Representação nº 10/2016, em face do Deputado Laerte Bessa, por ter ofendido a então Presidenta Dilma Rousseff de modo machista e misógino, ao se referir a ela como “vagabunda”. Conforme informa Pinho, em sua fundamentação o relator afirmou que o fato não era atentatório ao decoro parlamentar, dado que, para ele, ofensas e xingamentos representam elementos do debate político. Além disso, entendeu o relator que o sentido conferido ao seu pronunciamento foi o de demonstrar a sua indignação com a gestão da coisa pública. Ora, o termo “vagabunda”, quando utilizado em relação a mulheres, possui significado próprio e que tangencia a condição feminina, ao contrário de quando utilizado em relação a homens (Pinho). Novamente, a representação foi arquivada. Representação nº 26/2018, proposta em face do Deputado Alberto Fraga, ao postar em rede social que a Vereadora Marielle Franco, assassinada em 18.3.2018, fora casada com traficantes; que seria usuária de drogas e que apoiava certa facção criminosa. Não demonstrou arrependimento, mesmo após comprovado que tais informações eram falsas (Fake News). A medida foi também arquivada (Pereira, 2023).

Não são poucos os desafios que a sociedade brasileira deve enfrentar rumo à construção de uma sociedade fraterna, realmente justa e solidária. Os atrasos civilizacionais e o reacionarismo são projeções de nossas balizas e estruturas racistas e patriarcais, que de há muito perderam seus constrangimentos ao propor medidas que geram a exclusão, inclusive nas vias políticas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo vem passando por reconfigurações tectônicas, tanto do ponto de vista geopolítico, quanto econômico e até mesmo civilizacional.

Referimo-nos não a uma mera mudança a partir das esferas de influência que orbitam em torno das grandes potências, mas na reconfiguração profunda de valores impostos a partir dos movimentos colonizadores da era moderna, a

partir do final do século XIV e que impuseram às populações não-brancas e às mulheres a ocupação de posições subalternas na pirâmide hierárquica e devedores da subserviência aos países ricos, dominadores e, ainda, sob a ótica de gênero e racial, ao homem branco.

Referidos parâmetros são atualmente contestados a cada dia e em todas as regiões do planeta. O machismo e o racismo vêm sendo enfrentados de forma corajosa por populações há séculos submetidas à exclusão e à discriminação.

A violência política de gênero e as garantias de maior participação nos processos políticos decisórios por mulheres e populações LGBTQIAPN+, além de populações negras e indígenas, constituem hoje reivindicações que ocupam a pauta na maioria das sociedades, desde a obrigação de respeito às cotas mínimas de gênero durante as campanhas eleitorais, até a queima dos véus em sociedades teocráticas, lutas que, de outro lado, podem ser identificadas com a busca pela preservação do direito fundamental em se ter a liberdade de, exatamente, usar o *hijab*, no seio da Europa ocidental, como ocorre atualmente na França.

Ainda que referidas lutas venham causando as reações da extrema-direita em alguns países, elas traduzem o caminhar da humanidade rumo a um mundo mais justo.

O Direito Eleitoral consubstancia, neste momento de históricas reconfigurações globais, uma das projeções que melhor medem os anseios sociais, em grande medida por ter por responsabilidade a garantia do exercício do sagrado direito democrático do sufrágio universal, vale dizer, que deve ser acessível a todos e todas.

A ver.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. IBGE vai estimar tamanho da população trans e travesti no Brasil. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/direitos-humanos/audio/2023-10/ibge-vai-estimar-tamanho-da-populacao-trans-e-travesti-no-brasil>. Acesso em 22 de outubro de 2023.

AGÊNCIA BRASIL. Brasil está entre piores em representação feminina no Legislativo. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-03/brasil-esta-em-153o-posicao-em-presenca-de-mulheres-no-legislativo>. Acesso em 22 de outubro de 2023.

ALMEIDA, Sílvio Luiz de. *Racismo Estrutural*. São Paulo; Pólen, 2019.

ARCHENTI, Nélide; ALBAINE, Laura. *O Feminismo na política. Paridade e violência política de gênero na América Latina*. Cadernos adenauer xix (2018) n.1. Disponível em https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/177163/CONICET_Digital_Nro.03c6e610-e240-4395-9115-ccc10ee5e1b3_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em 25 de outubro de 2023.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. AGÊNCIA DE NOTÍCIAS. *Conheça a proposta de minirreforma eleitoral que será votada pelo Plenário da Câmara*. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/996809-conheca-a-proposta-de-minirreforma-eleitoral-que-sera-votada-pelo-plenario-da-camara/>. Acesso em 25 de outubro de 2023.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei 1332/83*. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1167638&filename=Dossie-PL%201332/1983. Acesso em 22 de outubro de 2023.

BRASIL. CASA CIVIL, *Lei 12.711/2012*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em 22 de outubro de 2023.

BRASIL. CASA CIVIL, *Lei 12.990/2014*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm. Acesso em 22 de outubro de 2023.

BRASIL. CASA CIVIL, *Lei 14.192/2021*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm. Acesso em 22 de outubro de 2023.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Cota de gênero deverá ser atendida por federação e por cada partido individualmente nas eleições proporcionais*. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Junho/cota-de-genero-devera-ser-atendida-por-federacao-e-por-cada-partido-individualmente-nas-eleicoes-proporcionais>. Acesso em 24 de outubro de 2023.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Eleitorado com nome social aumentou 373,83% entre 2018 e 2022*. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/eleitorado-com-nome-social-aumentou-373-83-entre-2018-e-2022>. Acesso em 22 de outubro de 2023.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Candidaturas*. Disponível em <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/reelei%C3%A7%C3%A3o?p6menu=GENERO&clear=RP&session=203257047300465>. Acesso em 22 de outubro de 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Violência política de gênero: Brasil registra*

sete casos a cada 30 dias. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/violencia-politica-de-genero-brasil-registra-sete-casos-a-cada-30-dias/>. Acesso em 23 de outubro de 2023.

EXAME. Representatividade na política: 2022 tem recorde de pessoas LGBTI+ eleitas. Disponível em <https://exame.com/esg/representatividade-na-politica-2022-tem-recorde-de-pessoas-lgbti-eleitas/>. Acesso em 24 de outubro de 2023.

FERES JÚNIOR, J., CAMPOS, L.A., DAFLON, V.T., and VENTURINI, A.C. *História da ação afirmativa no mundo*. In: *Ação afirmativa: conceito, história e debates* [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, pp. 51-63. Sociedade e política collection. ISBN: 978-65-990364-7-7. Disponível em <https://doi.org/10.7476/9786599036477.0005>. Acesso em 22 de outubro de 2023.

G1. Deputado estadual de SP diz que vai colocar cabresto na boca de parlamentar negra. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/05/22/deputada-de-sp-denuncia-violencia-de-genero-e-transfobia-durante-sessoes-na-alesp.ghtml>. Acesso em 25 de outubro de 2023.

G1. No Brasil, 84,5% das pessoas têm pelo menos um tipo de preconceito contra mulheres, diz ONU. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/06/12/no-brasil-845percent-das-pessoas-tem-pelo-menos-um-tipo-de-preconceito-contramulheres-diz-pesquisa-da-onu.ghtml>. Acesso em 23 de outubro de 2023.

G1. Parlamentares acusam deputado de transfobia contra Erika Hilton na CPI dos Atos Golpistas; presidente anuncia investigação. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/07/11/parlamentares-acusam-deputado-de-transfobia-na-cpi-dos-atos-golpistas-e-presidente-anuncia-investigacao.ghtml>. Acesso em 25 de outubro de 2023.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *A Cachaça Eleitoral. Comentários Urgentes e Preocupados Sobre a Minirreforma Eleitoral*. Disponível em <https://www.acachacaeleitoral.com/blog/coment%C3%A1rios-urgentes-e-preocupados-sobre-a-minirreforma-eleitoral>. Acesso em 25 de outubro de 2023.

GUNDIM, Wagner Wilson Deiró; LEITE, Crislayne Moura. *A Participação da Mulher na Política Brasileira e a Efetividade das Cotas Partidárias*. Resenha Eleitoral (Florianópolis), v. 23, n. 1, p. 139-164, 2019.

GUNDIM, Wagner Wilson Deiró; ARIS, Thalita Abdala. *A participação feminina na política no Brasil, Bolívia, Equador e Costa Rica*. In: LEMBO; Claudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem. (Org.). *CONSTITUCIONALISMO MORENO: breve incursão no constitucionalismo sul-americano*, v. 1, p. 159-182, 1ed. São Paulo: Manole, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Conheça o Brasil - População - Quantidade de Homens e Mulheres*. Disponível em <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em 22 de outubro de 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Disponível em <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em 22 de outubro de 2023.

MARTINS, Valarini Eneida. *A Política de Cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados*. Disponível em https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/343/politica_cotas_martins.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em 22 de outubro de 2023.

MOEHLECKE, Sabrina. *Ação afirmativa: história e debates no Brasil*. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2002. Disponível em https://redeacaoafirmativa.ceao.ufba.br/uploads/fcc_artigo_2002_SMoehlecke.pdf. Acesso em 22 de outubro de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher*. Disponível em https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em 22 de outubro de 2023.

ORIENTANDO-UMESPAÇODEAPRENDIZAGEM.. *O que significa LGBTQIAPN+?*. Disponível em <https://orientando.org/o-que-significa-lgbtqiap/#:~:text=LGBTQIAPN%2B%20%C3%A9%20uma%20sigla%20que,que%20consideram%20seus%20g%C3%AAneros%20parecidos/>. Acesso em 25 de outubro de 2023.

PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. *Violência política contra parlamentares mulheres*. GGN - Mulher que ousa desafiar a estrutura patriarcal e machista, passa a sofrer ofensas, assédios, violências de natureza misógina, dentre outras. Disponível em <https://jornalggn.com.br/violencia/violencia-politica-contra-parlamentares-mulheres/>. Acesso em 25 de outubro de 2023.

PINHO, Tássia Rabelo de. *Debaixo do Tapete: A Violência Política de Gênero e o Silêncio do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados*. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ref/a/3L8QwtCMJYN7xktYqSQsbXJ/?lang=pt#>. Acesso em 25 de outubro de 2023.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Redistribuir e reconhecer: aportes para a igualdade*. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (org.). *Encruzilhadas da democracia*. Porto Alegre: Zouk, 2017, p. 147-167.

SANTOS, H. et al. *Políticas públicas para a população negra no Brasil*. ONU, 1999. [Relatório ONU]

SODRÉ, Muniz. O fascismo da cor: Uma radiografia do racismo nacional. Ed. Vozes, 2023.

UOL. *Brasileiro vê racismo, mas não se considera racista*. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2023/07/27/pesquisa-percepcoes-sobre-racismo-no-brasil.htm>. Acesso em 23 out. 2023.