

A SUB-REPRESENTAÇÃO FEMININA NA CÂMARA FEDERAL (1991-2019): UMA DISCUSSÃO SOBRE A EFETIVIDADE DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE

**The female underrepresentation in
the federal chamber (1991-2019):
a discussion about effectiveness
and the equality principle**

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n2-8>

Beatriz Pereira de Matos

Universidade Católica do Salvador

E-mail: biapm24@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0003-3033-0863

Érica Rios de Carvalho

Universidade Católica do Salvador

E-mail: ericariosc@gmail.com

Orcid: orcid.org/0000-0001-7822-8003

RESUMO

O presente artigo tem por fim discutir em que medida a legislação eleitoral brasileira atual tem contribuído no acesso de mulheres a cargos na Câmara de Deputados. De início, fazemos considerações acerca da necessidade de análise dos avanços obtidos com a aplicação das leis de cotas, passando então a descrever as leis brasileiras que visam maior participação feminina nos cargos políticos eletivos. Em seguida, a partir das mais recentes composições da Câmara dos Deputados, discutimos em que medida a participação feminina tem mudado em conexão com as leis acima mencionadas. Através de revisão bibliográfica e análise de documentos, buscamos avaliar até que ponto as estruturas sociais existentes influenciam na efetivação de dispositivos que visam a maior participação política das mulheres, no caminho para alcançar a igualdade de gênero, uma vez que apenas a criação de leis não é suficiente para modificar a realidade, sendo necessárias mudanças socioculturais mais profundas.

Palavras-chave: Representatividade. Políticas afirmativas. Efetividade. Mulheres. Participação.

ABSTRACT

The purpose of the present article is to discuss in what ways the current Brazilian electoral legislation has contributed to the access of women to public office in the Chamber of Deputies. Firstly, we make considerations about the need to analyze advances due to the application of quotas legislation, which brings us to describe Brazilian laws that aim at a larger female participation in elective political offices. Then, starting at the most recent composition of the Chamber of Deputies, we discuss in which way the female participation has changed in connection with the laws mentioned above. Through bibliographic review and document analysis, we attempted to evaluate the extent to which existing social structures have influence in the effectiveness of instruments that aim at a larger political participation of women, in the path to reach gender equality, since we believe that the creation of laws, in and of itself, isn't enough to change the reality, without deeper socio-cultural changes.

Keywords: Representation. Affirmative policies. Effectiveness. Women. Participation.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Para compreender a subsistência do problema da sub-representação feminina na Câmara dos Deputados é importante fazer um balanço do funcionamento das medidas adotadas. Em outras palavras, cumpre analisar os avanços obtidos com a aplicação das leis de cotas (Leis nº 9.100/95, 9.504/97, 12.034/09 e 13.165/15), depois de mais de duas décadas de implementação.

Dados obtidos no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) demonstram que houve um crescimento significativo em relação ao percentual de mulheres eleitas em 2018 se comparado ao número de eleitas no ano de 2014: um crescimento de cerca de 52,6%. No entanto, a desproporção de mulheres eleitas em relação ao número que representam do eleitorado está longe de ser superada, principalmente se comparado ao número de homens eleitos. Ainda de acordo com o TSE, os dados do Cadastro Eleitoral demonstram que as mulheres correspondem a mais de 77 milhões de eleitoras no Brasil, mas representaram apenas 31,6% dos que concorreram a um cargo eletivo nas eleições de 2018. Das 9.204 mulheres que se candidataram, apenas 209 foram eleitas, o que não parece uma proporção representativa em termos de crescimento de cargos ocupados.

Não obstante o crescimento aparente, o Brasil tem ocupado posições vergonhosas nos rankings que evidenciam a presença de mulheres ocupando cargos nos parlamentos nacionais. Em relação a outros países latino-americanos e caribenhos o Brasil ocupa a 32ª posição num ranking de 33 países. Neste contexto, o enfoque do tema pretendido mostra-se indispensável para ampliar de forma responsável a discussão acerca do efetivo exercício do direito político das mulheres, já que estas, apesar de representarem mais da metade da população, ocupam de forma escassa os espaços do Poder legislativo, lugar de grande importância para a representatividade.

Portanto, o presente artigo tem como objetivo geral discutir em que medida a legislação eleitoral brasileira atual vem ou não contribuindo para o acesso de mulheres a cargos no Poder Legislativo Federal. De início, foram feitas considerações acerca da necessidade de análise dos avanços obtidos com a aplicação das leis de cotas, passando então a descrever as leis brasileiras que visam maior participação feminina nos cargos políticos eletivos, e em seguida a discutir, a partir das mais recentes composições da Câmara dos Deputados, em que medida a participação feminina tem mudado em conexão com as leis acima mencionadas.

Através de revisão bibliográfica e análise de documentos, buscou-se avaliar até que ponto as estruturas sociais existentes influenciam na efetivação de dispositivos que visam a maior participação política das mulheres, no caminho para alcançar a igualdade de gênero, uma vez que de nada adianta a existência de leis que não possuam eficácia suficiente para influenciar a forma como a sociedade se comporta, ou seja, que não cumprem o papel ao qual se propõem. Faz-se necessária, então, uma avaliação dos efeitos que as leis de cotas eleitorais têm alcançado.

A CULTURA PATRIARCAL E AS LEIS BRASILEIRAS QUE VISAM MAIOR PARTICIPAÇÃO FEMININA NOS CARGOS POLÍTICOS ELETIVOS

Antes de tecer considerações acerca do objeto deste trabalho, isto é, sobre a efetividade das leis de cotas de gênero implementadas no Brasil, é indispensável contextualizar o surgimento da necessidade de criação destas leis. Por esse motivo, esta seção dedica-se a situar o problema da sub-representação feminina nos espaços políticos enquanto resultado de um longo e persistente período de marginalização das mulheres, bem como a analisar os projetos responsáveis pela proposição das leis em comento.

No Brasil a participação política das mulheres, seja através do direito de voto ou através da concorrência nos cargos políticos eletivos, é recente e tem crescido gradativamente ao longo dos

anos, já que o voto foi reconhecido como direito às mulheres brasileiras somente em 1932¹, embora muito antes já houvessem esforços neste sentido, tendo a primeira candidata sido eleita em 1929² no Rio Grande do Norte (primeiro Estado brasileiro a mencionar em seu texto constitucional o direito de votar e ser votado sem distinção de sexo).

O déficit da participação política das mulheres parece ser um dos reflexos de sua socialização marcada por inferiorização e dominação masculina, que tem como pilar a estrutura patriarcal na qual se sustenta a sociedade brasileira. Esta inferiorização serve, há muito tempo, de justificativa para o silenciamento das mulheres e privação do exercício de seus direitos (entre eles o de votar e ser votada). Após um longo período de questionamentos e reivindicações foram obtidos avanços no âmbito profissional e de representação, que, no entanto, são insuficientes para resolver os problemas das desigualdades que permeiam os diversos planos sociais existentes.

São diversas as questões enfrentadas pelas mulheres diante da construção social pautada em um sistema complexo do patriarcado (relacionadas a diferenças de oportunidades de acesso ao mercado de trabalho, disparidade salarial, objetificação e acesso à esfera pública em geral, por exemplo.). As consequências da dominação advinda desse sistema são inúmeras e impendem discussões mais profundas que, por sua complexidade, não poderão ser esgotadas neste trabalho. Desse modo, o foco pretendido está relacionado à autonomia política das mulheres.

Cumprе esclarecer, *a priori*, que, como assevera Saffioti (2011, p. 45-46), as desigualdades subsistentes entre homens e mulheres são resquícios de um patriarcado que se apresenta de forma diferente daquela de alguns anos atrás, pois, sendo este um fenômeno social não está imune a transformações. Ainda assim, esse resquício age de forma direta sobre a vida das mulheres, influenciando suas decisões e seu modo de ver o mundo e a si mesmas.

Muitas destas mulheres, socializadas em ordem patriarcal de gênero³, reproduzem ideias machistas, trazendo visões negativas sobre si, o que as impedem de questionar sua inferioridade social (SAFFIOTI, 2011, p. 34-35). Estas visões geralmente estão relacionadas a vulnerabilidades emocionais tidas como inerentes ao sexo feminino, como emoção, fragilidade e resignação, e são consideradas negativas na medida em que são utilizadas como empecilho para a ocupação de cargos de poder pelas mulheres. É que estas “características femininas”, supostamente as impedem de lidar de forma racional em situações de pressão e extrema adversidade, o que faz parecer que há incompatibilidade entre as mulheres e cargos de poder onde o ambiente costuma ser hostil e, supostamente, desfavorável para elas (SAFFIOTI, 2001 p.34). Em contraposição, os espaços de poder são alegadamente favoráveis aos homens, diante da virilidade, força e racionalidade: características atribuídas ao sexo masculino.

O grau de domínio exercido pelo homem sobre as mulheres tem sofrido alterações ao longo do tempo. Contudo, a base material do patriarcado permanece forte o suficiente para manter as mulheres marginalizadas quanto ao desempenho de papéis importantes nos meios econômico e político-deliberativo (SAFFIOTI, 2011, p.106). Essa marginalização representa uma violência simbólica, ideia desenvolvida por Bourdieu (2002), ou seja, uma violência sutil, imperceptível, que é sofrida pelas mulheres (não só, mas principalmente) na atualidade.

A violência simbólica, decorrente da dominação masculina, afeta toda a estrutura social, legitimando, de forma quase que inconteste o silenciamento e a opressão feminina. Essa violência ocorre de forma inconteste porque se solidifica na divisão socialmente construída entre os sexos,

¹ Através do Decreto nº 21.076 de 1932 instituído no Código Eleitoral Brasileiro (Artigo 2º É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código.), e consolidado na Constituição de 1934.

² Alzira Soriano foi a primeira mulher eleita prefeita, em 1929, na cidade de Lajes, no Rio Grande do Norte. Neste mesmo Estado, no município de Mossoró, em 1927, Celina Guimarães Viana foi a primeira mulher a requerer inscrição no rol de eleitores.

³ Aqui a ideia de patriarcado é inter-relacionada à ideia de gênero, enquanto categorias históricas, considerando-se a definição de Saffioti de patriarcado como “regime da dominação-exploração das mulheres pelos homens” e gênero como “representações do masculino e do feminino, imagens construídas pela sociedade a propósito do masculino e do feminino”. A ordem patriarcal de gênero representa, então, uma relação em que as características atribuídas ao gênero masculino são consideradas superiores àquelas atribuídas ao gênero feminino.

baseada na diferença entre o corpo masculino e o feminino (incluindo a anatomia dos órgãos sexuais), ou seja, ocorre uma justificativa natural para uma diferenciação que é, na verdade, socialmente construída, garantindo uma barreira ao surgimento de questionamentos.

A significação social atribuída a diferenciação dos corpos do homem e da mulher cria um conjunto de símbolos que definem papéis específicos e lugares masculinos e femininos, além de estabelecer uma hierarquia em que os primeiros se encontram acima das segundas. Desse modo, não é demais afirmar que a construção social em questão é responsável pela marginalização das mulheres, através de sua exclusão de lugares tidos como masculinos.

Assim, é possível inferir que sendo as estruturas de poder existentes permeadas por uma desigualdade amparada na construção social de gênero, explicada por Joan Scott (1989) como a “criação inteiramente social das ideias sobre os papéis próprios aos homens e às mulheres”, o terreno político é uma das dimensões sociais afetadas pela dominação masculina, já que envolve uma estrutura complexa de poder, o que explica o distanciamento das mulheres deste espaço considerado masculino.

Neste contexto, Miguel (2000, p.92) argumenta: “um viés sexista contamina os conceitos da democracia a partir de sua origem” sendo “necessária uma ruptura radical com as tradições anteriores de pensamento.”. Deste modo, os papéis sociais de gênero, partes de uma estrutura patriarcal de desigualdade de poder, são incompatíveis com a democracia, que reclama uma distribuição mais equânime dos recursos políticos entre os cidadãos (MIGUEL, 2000).

A essa altura já é possível concluir que os papéis atribuídos às mulheres, decorrentes de uma construção social de gênero em que elas aparecem como seres totalmente diferentes dos homens, com características biológicas utilizadas para justificar sua subordinação e exclusão dos espaços de poder (à exemplo da força física), têm como resultado o não-reconhecimento do espaço político como propício a ocupação por mulheres. Por conseguinte, essa falta de reconhecimento leva à sub-representação feminina nestes espaços, que persiste, mesmo após todos os esforços no sentido do rompimento de crenças sociais para uma sociedade mais igualitária.

Embora a igualdade entre os sexos já tenha sido declarada constitucionalmente (artigo 5º, inciso I, CRFB/88), ela ainda não foi concretizada em diversos planos da vida real onde é evidente a obstaculização ao exercício pelas mulheres de direitos previstos no texto constitucional. Diante desta realidade é possível perceber que, ainda que exista um reconhecimento formal dessa igualdade, as ideias incutidas em sociedade acerca das supostas limitações femininas inviabilizam o reconhecimento concreto da igualdade entre mulheres e homens.

Em outras palavras, a igualdade não é refletida nas práticas sociais diárias, basta observar as dificuldades que mulheres enfrentam no âmbito profissional e acadêmico, pois, diante do estabelecimento de papéis de gênero existem profissões identificadas como extremamente masculinas. Além disso, há o fato de que elas vivem em um processo constante de validação de seu conhecimento, sendo testadas a todo tempo em seus espaços de trabalho e tendo que se especializar muito mais que os homens para ocupar cargos de chefia.

Em vista dos argumentos apresentados, que contextualizam o déficit de participação política das mulheres, surge a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre o objeto específico desse trabalho, qual seja, a efetividade das leis brasileiras de cotas enquanto mecanismo viabilizador de uma redistribuição de recursos políticos, de modo a facilitar o acesso feminino aos seus direitos políticos de representação; o que enseja, primeiramente, uma delimitação das referidas leis.

As leis de cotas de gênero pretendem viabilizar a participação de mulheres como candidatas e sua efetiva eleição, a fim de corrigir uma injustiça histórica de sub-representação e disparidade, e por isso devem então ser classificadas como ações afirmativas centradas no poder Legislativo. As ações afirmativas, como define Martelotte (2016), são medidas que visam o aumento de oportunidades para grupos ou coletivos tradicionalmente excluídos, por meio de

um tratamento diferenciado, instituídas como forma de reparação perante situações históricas de desigualdade, presentes também em termos de representação política.

Os principais tipos de leis de cotas podem ser previstos na constituição ou em outras leis, estabelecendo vagas para mulheres no Poder Legislativo, destinadas à sua candidatura, ou, ainda, aquelas que se aplicam ao interior dos partidos (MARTELOTTE, 2016).

No Brasil, a Lei nº 9.100/95 foi a primeira a conter um dispositivo que buscava o aumento da inserção das mulheres na participação política. Entretanto, estava direcionada a regulamentar as eleições municipais de 1996, prevendo no §3º do artigo 11 o preenchimento de no mínimo 20% das vagas de candidatura de cada partido ou coligação por mulheres.

Já em 1997 foi aprovada a Lei nº 9.504 que disciplinou não só as eleições municipais, mas, de modo geral, tratou das eleições para a Presidência, Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, e das Assembleias Legislativas. Em seu artigo 10, §3º, trouxe a porcentagem mínima de 30% e máxima de 70% que deveria ser reservada para candidaturas de cada sexo⁴.

Estas leis representaram o primeiro avanço das mulheres em direção ao exercício de seus direitos políticos, vez que buscavam, através da inserção de dispositivos ou modificação de dispositivos existentes (de modo a torná-los práticos e efetivos), reverter a situação da sub-representação feminina nos espaços políticos.

Foi por este motivo que, em 2009, a Lei nº 12.034 substituiu a expressão “reservar” (presente no artigo 10, §3º da Lei nº 9.504/97) por “preencherá”, vez que, a mera reserva não era suficiente para fazer com que os partidos e coligações se preocupassem em apoiar a candidatura das mulheres.

Ressalte-se que estas leis apresentaram reservas de vagas somente para candidaturas, sem mencionar reservas para o parlamento. Ademais, não houve a inclusão de cargos preenchidos por eleição majoritária, muito menos para os cargos de “confiança” preenchidos por critérios políticos no Executivo (MIGUEL, 2000).

Por sua vez, a Lei nº 9.096/95⁵ (lei orgânica dos partidos políticos), recebeu em seu artigo 44, também através da Lei nº 12.034/09, a inclusão do inciso V, que continha a seguinte redação:

Artigo 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: [...] V - Na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total. (BRASIL, 2009).

Mais tarde, o referido artigo seria alterado pela Lei nº 13.165/15, que estabeleceu a necessidade de implementação destes programas pela secretaria da mulher do partido político do qual ela participe ou pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política previsto no inciso IV deste mesmo artigo.

A Lei nº 12.034 também adicionou o inciso IV ao artigo 45, da Lei nº 9.096, entretanto este dispositivo foi mais tarde alterado pela Lei nº 13.165/15, que incluiu a expressão a seguir destacada:

Artigo. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade:

⁴ Recente decisão do TSE (março/2018) definiu que as cotas em partidos são de gênero e não de sexo como antes se denominava. De acordo com a decisão, a expressão “cada sexo” refere-se ao gênero e não ao sexo biológico. Isso tem a ver com a ampliação do direito para que transgêneros, entendidos como aqueles que possuem identidade de gênero, ou expressão de gênero diferente de seu sexo atribuído, possam ser protegidos pelo direito inerente ao mecanismo de Cota eleitoral.

⁵ A Lei nº 9.096/95 foi responsável pela regulamentação dos artigos 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal de 1988.

[...] 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) **do programa e das inserções a que se refere o art. 49.** (BRASIL, 2015, grifo nosso).

Não obstante a alteração, o artigo em comento foi posteriormente revogado pela Lei nº 13.487/17, que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguiu a propaganda partidária no rádio e na televisão.

Os dispositivos acima mencionados demonstram uma preocupação relacionada à promoção e difusão da participação política feminina, assim, dizem respeito à tentativa de proporcionar maior visibilidade à candidatura de mulheres, inclusive no tocante a propagandas partidárias indispensáveis à aproximação com os eleitores, vez que oportunizam a estes últimos conhecer as propostas de cada candidato.

Além disso, é feita menção a instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)⁶, que remete a assuntos polêmicos, como o financiamento público de campanha e os custos financeiros da competição eleitoral no Brasil, vez que estes produzem grande impacto nas chances de mais mulheres se elegerem para cargos no Legislativo, neste sentido:

Na Finlândia, um dos países com maior participação de mulheres no parlamento, o financiamento público foi considerado decisivo para que estas pudessem melhorar sua competitividade. Um estudo realizado em 2000 pela União Inter-Parlamentar mostrou como este é um sério e generalizado obstáculo para as candidatas, sobretudo porque as campanhas eleitorais vêm se tornando estratégias de marketing e propaganda, mais do que exposição de propostas e compromissos. (ARAÚJO, 2006, p. 6).

A herança cultural machista e a entrada tardia de mulheres no mercado de trabalho contribuem com a desigualdade salarial e disparidades em oportunidades econômicas entre homens e mulheres. Um relatório recente do Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês) mostra um panorama pouco animador da igualdade de gêneros em 149 países, no qual o Brasil caiu 5 posições ocupando agora a 95ª posição⁷, situação nada favorável para a parcela feminina que em virtude das dificuldades financeiras supracitadas não possuem aporte financeiro suficiente para aumentar suas chances de elegibilidade.

Na tentativa de maior compreensão acerca dos motivos sobre os quais se funda a proposição das legislações até aqui examinadas, a autora deste trabalho buscou em seus projetos de lei (PLs) uma justificativa. Através de consulta realizada no site da Câmara dos Deputados, é possível o acesso à ficha de tramitação de PLs transformados ou não em lei: inteiro teor, parecer, e dossiê digitalizado (documentos reunidos relativos ao projeto de lei).

Foram solicitados, através da opção “fale conosco” no site da câmara de deputados, os dossiês digitalizados referentes aos seguintes projetos de lei: PL 2695/97 (que deu origem à Lei nº 9.054/97), PL 1670/89, (referente à Lei nº 9.096/95) e PL 180/95 (que corresponde à Lei nº 9.100/95). Eles foram, então, enviados por e-mail e analisados. Foram consultados também os inteiros teores do PL 5498/2009 (referente à Lei nº 12.034/09), do PL 5735/13 (que se transformou na Lei nº 13.165/15) e o dossiê do PL 783/95 (que foi prejudicado pela criação da Lei nº 9.504/97, mas que traz ao longo de sua tramitação discussões sobre o tema estudado).

⁶ Foi aprovado com a reforma política (Lei nº 13.488/17) a instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, estimado em R\$ 1,7 bilhão, que é diferente do fundo partidário. Este último é um repasse mensal feito aos partidos políticos, enquanto que o FEFC é constituído por dotações orçamentárias da União somente em ano eleitoral.

⁷ De acordo com o Estudo de Estatísticas de Gênero do IBGE, as mulheres trabalham em média três horas por semana a mais do que os homens (somando-se trabalho remunerado, atividades domésticas e cuidados com outras pessoas), mas ganham apenas dois terços (76%) do rendimento deles.

Da análise desses documentos, constatou-se que a justificativa do PL 5498/09, que traz propostas de alterações para as leis dos partidos políticos (9.096/95) e para a lei das eleições (Lei nº 9.504/97, nos artigos 44 e 45), não faz referência direta à necessidade de maior participação política das mulheres, dizendo apenas, ao fim do primeiro parágrafo, que há “alterações trazidas pela bancada feminina da Casa” (PL 5498/09, p. 21), sem apontar maiores explicações ao longo do texto. Ademais, percebe-se que no texto original do projeto em questão ainda não há a proposta de modificação do §3º do artigo 10 da Lei nº 9.504. Isso explicita a timidez das primeiras alterações relacionadas ao fomento da candidatura das mulheres, sem se preocupar em expor discussões profundas sobre o assunto.

Da leitura do PL 5735/13 (transformado na Lei nº 13.165/15), percebe-se que originalmente não se fala em alterar a redação do inciso V, do artigo 44, da lei dos partidos políticos, nem aparece a expressão “incentivar a participação feminina.”, presente na emenda⁸ da redação final do projeto em questão (PL 5735/13, p.1).

A seu turno, o PL 2695/97, transformado na Lei nº 9.504/97, trouxe a seguinte proposta de redação para o §2º, do artigo 10: “Trinta por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres” (p. 9, v.1), justificando a inserção desse dispositivo como reforço da participação das mulheres e ressaltando o aumento do percentual trazido pela Lei nº 9.100/95 (p.67, v.1).

Ainda em relação a esse projeto de lei: houve diversas alterações ao longo do trâmite pelas casas legislativas, com proposição de alguns substitutivos e emendas, tendo uma dessas últimas resultado na proposição, pelo Deputado Inocêncio Oliveira, da seguinte redação ao §3º, artigo 10: “Cada partido ou coligação deverá reservar no mínimo vinte por cento e no máximo oitenta por cento das vagas para candidatos do mesmo sexo.” (p.308, v. 1), com o argumento de que o percentual aqui estabelecido seria o mais adequado aos propósitos daquela lei. A redação final⁹ do dispositivo foi: “Cada partido ou coligação deverá reservar no mínimo trinta por cento e no máximo setenta por cento das vagas para candidatos do mesmo sexo.”.

Em 1995 foi apresentado pela Deputada Marta Suplicy, juntamente com outros deputados, o Projeto de Lei nº 783/95 (arquivado em virtude da criação da lei das eleições: 9.504/97)¹⁰, que pretendia trazer nova redação ao Caput do artigo 92, da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral): “Artigo 92: Para as eleições que obedecerem ao sistema proporcional, cada partido poderá registrar candidaturas, sendo no mínimo 30% de mulheres até o seguinte limite:”.

A justificativa do referido projeto ressalta os compromissos firmados em diversas Convenções, a exemplo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a mulher (Brasil 1981), Conferências Mundiais da Mulher em Nairóbi, Rio-92, Direitos Humanos, e Viena-93. Esses compromissos foram reiterados pela recomendação do Plano de Ação da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento, qual seja, a de “estabelecer mecanismos voltados à participação igualitária da mulher, bem como sua representação equitativa em todos os níveis do processo político e da vida pública em cada comunidade e sociedade...” (PL 783/95, p.3).

Ressalta, ademais, que a igualdade entre homens e mulheres, enquanto premissa constitucional, não é refletida nos diversos âmbitos da realidade social, afirmando que é no plano político e núcleos decisórios onde ocorrem as mudanças mais lentas em relação às desigualdades entre homens e mulheres. De acordo com os autores daquele projeto, segundo a ONU, se o ritmo de crescimento da mulher em cargos de direção continuasse sendo de 1 a 2%, a paridade de representação homem-mulher só seria alcançada dentro de 400 anos (PL 783, p. 4).

⁸ Modificada através da Emenda/Substitutivo do Senado (5735/2013), que também passou a mencionar o inciso V, no artigo 44, da Lei nº 9.096.

Redação final advinda de parecer favorável à Emenda nº 7 (p.271, v. 4), correspondente à Emenda nº 39 - CCJ (comissão de constituição, justiça e cidadania).

⁹ A Lei nº 9.504/97 (lei das eleições) revogou o artigo 92, com proposta de alteração no projeto de lei 783/95, proposto pela Deputada Marta Suplicy.

O projeto de lei propõe uma ação afirmativa, ou discriminação positiva, com vistas a reverter o quadro de injustiça contra as mulheres, decorrente de sua inferiorização durante os últimos séculos, apresentando a experiência de outros países onde foram implantadas legislações de cotas ou de exigência de limiar de paridade, à exemplo da Argentina. Neste país, de 1983 a 1991, o percentual de mulheres no parlamento cresceu em apenas 1%. Após a aprovação de lei que obrigava os partidos a terem 30% de mulheres em suas listas de candidatos, entre 1991 e 1993 o crescimento foi de 13% (PL 783, p. 5).

No ano de proposição do PL 783/95, as mulheres representavam menos de 7% dos cargos legislativos, e na assembleia legislativa o percentual de 4,5% de mulheres tinha crescido apenas 0,5% em seis anos. Neste contexto, o projeto ressalta que sem as ações afirmativas esta velocidade não seria aumentada da maneira adequada, frisando ainda que “além dos empecilhos para obterem indicações para suas candidaturas”, as mulheres geralmente “enfrentavam dificuldades pessoais na infraestrutura familiar, na falta de equipamentos sociais (creches, escolas de tempo integral), assim como impossibilidade para maior capacitação.”. Dessa forma, “a obrigatoriedade da indicação de mulheres” faria com que “os partidos, para manterem seus assentos nos legislativos, investissem de várias formas (financeira, capacitação, espaço político) nas mulheres filiadas em suas siglas.” (PL 783/95, p. 05).

Outro ponto a ser destacado quanto ao projeto em discussão diz respeito a suposta ofensa ao princípio da igualdade, consagrado no inciso I do artigo 5º, da Constituição de 1988, diante das condições especiais trazidas para a candidatura das mulheres, sendo estas tratadas de forma diferente dos homens. Entretanto, essa ideia é excluída pelo relator Dep. Almino Affonso, na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, ocasião em que ele afirma: “quando a Constituição garante no caput do artigo 5º a igualdade de todos perante a lei, entende-se, em concorde unanimidade, que o alcance do princípio não se restringe a nivelar os cidadãos diante da norma legal posta.” (PL 783/95, p.16). A lei permite que qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, desde que respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade. Neste sentido, o relator se manifesta: “quando o acesso da mulher ao direito político de ser votada, garantido pela Constituição, é - pela prática partidária - obstaculizado, a Constituição está sendo descumprida e cabe à lei regulamentar a questão para que o princípio da igualdade seja assegurado” (PL 783, p. 18).

É perceptível que, apesar de ter sido arquivado em razão da publicação da Lei nº 9.504/97, diferente dos projetos de lei anteriormente citados, este revela argumentos muito mais sólidos e aprofundados quanto à necessidade de criação de dispositivos que viabilizem o exercício pleno dos direitos políticos das mulheres, através de sua participação em todos os níveis do processo político, ajudando para uma maior percepção da relevância de tais dispositivos.

Em relação ao PL 1670/89, concernente à Lei nº 9.096 de 1995, não foram encontradas ao longo de seus 5 volumes, em nenhum momento sequer, reivindicações no sentido da presença de mulheres nos partidos políticos, muito menos em relação ao oferecimento de suporte financeiro e espaço nos horários de propaganda eleitoral gratuita a elas destinados, ou ainda, de quaisquer outros meios de fomento, por parte dos partidos, da candidatura de mulheres. Disso se constata que o inciso V do artigo 44 (ainda presente na lei orgânica dos partidos políticos) e o inciso IV do artigo 45 (revogado pela Lei nº 13.487/17), que estabeleceram percentuais voltados para a promoção e difusão da participação política das mulheres, não foram alvos de discussão no projeto que deu origem à lei, sendo incluídos, depois de sua publicação, pela Lei nº 12.034/09.

Por fim, será analisado o PL 180/95 que resultou na Lei nº 9100/95, primeira lei a incluir um dispositivo com o intuito de aumentar a inserção das mulheres na participação política ao regulamentar as eleições municipais de 1996. O dossiê do projeto em análise é composto por

dois volumes. Nas páginas 292 a 314 do 1º volume está o projeto original proposto pelo Deputado Paulo Bernardo, neste projeto não há regra que verse acerca da inclusão de mulheres como candidatas. Este dispositivo só aparecerá no substitutivo ao projeto (p. 253, v. 1), que teve como relator o Deputado João Almeida, com a seguinte redação:

Artigo. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até o número de lugares a preencher. [...] § 3º O partido ou coligação poderá acrescentar até vinte por cento do número de candidatos que resultar da soma obtida de acordo com as regras do caput e do § 1º para preenchimento com candidaturas de mulheres, exclusivamente. (BRASIL, 1995, PL 180, p. 256).

Atente-se para a palavra “acrescer” presente na primeira versão do dispositivo supracitado. Essa expressão deu lugar à emenda nº 120, sob o argumento subsequente do Deputado Milton Temer:

A cota adicional de 20% sobre o número total de candidaturas, reservadas para as mulheres, configura-se uma discriminação inaceitável. O mecanismo proposto, em sua origem, tem como objetivo ampliar as oportunidades das mulheres participarem da vida política nacional. Tal como se encontra no substitutivo do relator, ao contrário do que se pretendia originalmente, as mulheres serão discriminadas, haja vista que nem farão parte do número de candidaturas a que cada partido terá direito de lançar. Ou seja, o percentual não se caracteriza como cota, mas simplesmente um adicional (BRASIL, 1995, PL 180, p. 65)

A expressão “ao contrário do que se pretendia originalmente” diz respeito ao projeto de Lei nº 783/95 (Deputada Marta Suplicy), que foi também objeto de análise deste trabalho, isto porque, a Lei nº 9.100/95 incorporou a reivindicação trazida por ele, apesar de apresentar percentual menor que o reivindicado naquele projeto, que era de 30%.

Foi requerido destaque para a emenda em questão que, submetida à votação no dia 14 de setembro de 1995, foi rejeitada. Continha ela os seguintes termos: “Dê-se ao artigo. 11, § 3º, a seguinte redação: § 3º - Trinta por cento das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.” (BRASIL, 1995, PL 180, p. 66). Ante sua rejeição a Deputada Ana Júlia manifestou-se:

Sr. Presidente, quero encaminhar favoravelmente e lembrar aos Parlamentares desta Casa que todas as mulheres do PSDB, PFL, PT e PPR têm projeto neste sentido. A proposta que saiu do acordo, no nosso entendimento, ela sim é uma discriminação. Nós não queremos os 20% a mais na chapa. Queremos uma quota para as mulheres dentro da chapa, para sermos candidatas. Queremos o reconhecimento dos direitos e das condições iguais para as mulheres, e isso elas não têm. Por isso o índice de analfabetismo e de pobreza é maior nas mulheres. O que estamos reivindicando já é lei, como em outros países, como a Argentina e a Dinamarca. Nosso voto é "sim", a caminho da modernidade.

A maioria dos votos contra a aprovação da emenda não ofereceu nenhuma justificativa, entretanto, o Deputado João Almeida, relator do projeto, se pronunciou no sentido de que sua proposta inicial de vinte por cento veio com a perspectiva de “ir criando o hábito”, por esse motivo votaria contra a proposta de trinta por cento para preservar a inicial, já que se tratava de “um primeiro passo para a consolidação dessa disciplina no futuro.”. Além dele, o Deputado Matheus Schmidt declarou “Achamos um absurdo obrigar o partido a colocar 30% de candidatos em Municípios onde não há mulheres preparadas para se candidatar.”, votando contra a emenda. Assim, a versão final do dispositivo foi: “artigo 11: [...] § 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.”, contudo, não há no dossiê do projeto documento que indique em que circunstâncias se chegou a esta redação.

As afirmações expostas acima reforçam a resistência dos partidos em apoiar a candidatura das mulheres e, ainda mais, a necessidade de mecanismos que alterem essa realidade. A declaração do Deputado Matheus Schmidt de que não existiam mulheres aptas a candidatura nos municípios, evidencia a falta de compromisso dos partidos políticos em incentivar a investidora destas. Ora, como haveriam de existir mulheres preparadas para se candidatar se nunca lhes foram concedidas oportunidades de adquirir aptidão para tanto? Mas, afinal, o que é estar preparada para uma candidatura? É ter poder financeiro? É ter desenvoltura para falar publicamente? É ter algum grau de instrução em termos de educação ou conhecimento político? Quais seriam as principais características de um bom candidato? Como haveriam as mulheres de estarem preparadas para se candidatar se foram durante séculos excluídas dos espaços públicos de poder onde estariam exercitando estes atributos?

Portanto, não há como utilizar a “falta de preparação das mulheres” como justificativa à privação do exercício de seus direitos políticos. Evidente que homens não nascem prontamente preparados para candidatar-se e dedicar-se a vida política, eles são desde pequenos estimulados neste sentido, e conforme se inserem no âmbito dos partidos e na vida pública têm a chance de desenvolver as habilidades necessárias ao exercício do poder.

Por fim, para uma melhor visualização da análise dos projetos de lei realizada neste capítulo segue o quadro com as informações principais.

Quadro 1 - PIs assinados

Projeto de Lei	Autor/ Partido proponente	Data de apresentação	Lei Ordinária	Data de promulgação	Exposição de motivos do dispositivo inserido
1670/1989	Paulo Delgado PT/MG	09 de março de 1989	9.096/1995	19 de setembro de 1995	Não apresentou dispositivo que reivindicasse quaisquer meios de fomento, por parte dos partidos, da candidatura de mulheres.
180/1995	Paulo Bernardo PT/PR	15 de março de 1995	9.100/1995	29 de setembro de 1995	Objetivo de ampliar as oportunidades das mulheres participarem da vida política nacional.
783/1995	Marta Suplicy PT/SP	10 de agosto de 1995	Arquivado em virtude da criação da lei das eleições (9.504/1997)	—	Reverter o quadro de injustiça contra as mulheres decorrente de sua inferiorização durante os últimos séculos apresentando a experiência de outros países onde foram implantadas legislações de cotas ou de exigência de limiar de paridade, à exemplo da Argentina.
2695/1997	Edinho Araújo PMDB/SP	08 de janeiro de 1997	9.054/1997	30 de setembro de 1997	Reforço da participação das mulheres, ressaltando o aumento do percentual trazido pela Lei nº 9.100/95.
5498/2009	Henrique Eduardo Alves PMDB/RN Cândido Vaccarezza PT/SP José Aníbal PSDB/SP	30 de junho de 2009	12.034/2009	29 de setembro de 2009	Inseridos em virtude de alterações trazidas pela bancada feminina da Casa
5735/2013	Ilário Marques PT/CE Marcelo Castro PMDB/PI Anthony Garotinho PR/RJ	06 de junho de 2013	13.165/2015	29 de setembro de 2015	Incentivo da participação feminina.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Em face de todo exposto, é possível concluir que o problema da sub-representação feminina nos espaços políticos é reflexo do não-reconhecimento destes espaços como propícios a ocupação por mulheres, diante de uma sociedade patriarcal/machista e do histórico de opressão e silenciamento feminino. Além disso, constatou-se, através da análise das exposições de motivos de seus projetos de lei, que as leis de cotas de gênero brasileiras surgiram como incentivo a candidatura de mulheres, inclusive com a criação de mecanismos que as auxiliem durante o processo eleitoral. Dessa forma, uma vez compreendidos os motivos que levaram à criação das referidas leis, torna-se possível analisar se os efeitos produzidos condizem com o pretendido, isto é, se as inclusões legais contribuíram ou não para o aumento do acesso de mulheres a cargos na Câmara dos Deputados.

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA FEMININA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DE 1995 A 2019

Esta seção se propõe a analisar a efetividade da legislação brasileira de cotas de gênero em permitir maior acesso de mulheres a cargos na Câmara dos Deputados. Essa análise será feita a partir de um mapeamento do número de homens e mulheres que compuseram as legislaturas da Câmara dos Deputados entre 1991 e 2019. A escolha do marco temporal para realização da pesquisa se justifica pela possibilidade de análise da presença de mulheres no âmbito parlamentar logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consagrou o princípio da igualdade, e, portanto, antes das leis de cotas. Bem como por permitir a inclusão da atual legislatura, cuja eleição ocorreu quando já estava em vigência a Lei nº 13.165/15, que realizou alterações na lei orgânica dos partidos políticos (9.096/95).

A Câmara dos Deputados é uma das casas legislativas do Brasil. Foi criada com a Constituição do Império de 1844 (primeira constituição brasileira, instituída pelo Imperador D. Pedro 1º), composta por 102 integrantes escolhidos por eleição indireta, com mandato de três anos. Atualmente, de acordo com os moldes fixados pela Constituição Federal de 1988, são 513 deputados, eleitos através do sistema proporcional de votos para mandatos de 4 anos, sendo no mínimo 8 e máximo 70 para cada unidade federativa, variando conforme a população.

No sistema proporcional, o número de pessoas eleitas é diretamente proporcional à votação obtida pelo partido ou coligação. A distribuição das cadeiras é feita por meio do quociente eleitoral, obtido através da divisão do número de votos válidos apurados, pelo número de vagas a preencher em cada circunscrição eleitoral. O intuito é assegurar a representação tanto das maiorias, quanto das minorias, em proporção compatível com os votos apurados. Curitiba, e o último, Itaperuçu, há um distanciamento de quase 36 pontos percentuais.

É indispensável conhecer as regras que o sistema eleitoral brasileiro define para a eleição de deputados, pois ele traz diferentes consequências à organização política e partidária de um país, de modo que sempre existirão vantagens e desvantagens com a adoção de determinado sistema eleitoral.

Há, ademais, outro motivo para isto, é que as características do sistema eleitoral compõem as variáveis que influenciam a eficácia das leis de cotas. Martelotte (2016) afirma que o cenário mais adequado para assegurar a eficácia destas leis seria aquele em que se combina o sistema proporcional e distritos de grande magnitude¹¹ em conjunto com listas eleitorais fechadas e bloqueadas, em que o eleitorado vota na lista elaborada pelo partido, sem a possibilidade de introduzir alterações.

Além destas, há ainda outras variáveis inseridas na complexidade da participação feminina. Mas antes de tratar destas variáveis é preciso trazer argumentos acerca da necessidade de ampliação da presença de mulheres na Câmara dos Deputados. Miguel (2000), traz como

¹¹ A magnitude seria a quantidade de representantes que o distrito tem direito de eleger para o parlamento, de acordo com tamanho de sua população.

argumento a questão de justiça intuitiva, pois, de acordo com ele, não é justo que metade da população seja representada por um número ínfimo no Congresso Nacional.

Por conseguinte, ele diz também da necessidade das mulheres se fazerem representadas ante à interesses especiais, legítimos, ligados ao gênero, que precisam ser levados em conta, portanto, a obstaculização da expressão destes interesses revela um sistema iníquo. Neste sentido, não se trata de afirmar que mulheres só por serem mulheres tenham interesses idênticos, mas o que se coloca em questão é que elas partem de uma mesma perspectiva social, vinculadas a certos padrões de experiência de vida (YOUNG, 1997).

Há um fator importante trazido por Martelotte (2016): uma legisladora mulher não necessariamente trará propostas relacionadas aos direitos das mulheres, porém, ela ressalta que a presença feminina tem diversificado a agenda parlamentar com a incorporação de temas que antes eram esquecidos ou invisibilizados, como a violência contra mulher, direitos sexuais e reprodutivos e, até mesmo, acerca de identidade de gênero.

Outro fator a ser assinalado diz respeito a consagração do princípio constitucional da igualdade previsto no artigo 5º, inciso I da CRFB/88. Diante do tratamento especial trazido às mulheres pelos dispositivos presentes nas leis nº 9.100/95, 9.504/97, 12.034/09 e 13.165/15, surgem manifestações no sentido de ofensa ao referido princípio. No entanto, não há ofensa neste sentido, pois como já explicou a Ministra Carmén Lúcia:

O princípio jurídico da igualdade refaz-se na sociedade e rebaliza conceitos, reelabora-se ativamente, para igualar iguais desiguados por ato ou com a permissão da lei. O que se pretende, então, é que a 'igualdade perante a lei' signifique 'igualdade por meio da lei', vale dizer, que seja a lei o instrumento criador das igualdades possíveis e necessárias ao florescimento das relações justas e equilibradas entre as pessoas. [...]. Enquanto antes buscava-se que a lei não criasse ou permitisse desigualdades, agora pretende-se que a lei cumpra a função de promover igualações onde seja possível e com os instrumentos de que ela disponha, inclusive desigualando em alguns aspectos para que o resultado seja o equilíbrio justo e a igualdade material e não meramente formal. [...]. Ao comportamento negativo do Estado, passa-se, então, a reivindicar um comportamento positivo. O Estado não pode criar legalidades discriminatórias e desigualadoras, nem pode deixar de criar situações de igualação para depurar as desigualdades que se estabeleceram na realidade social em detrimento das condições iguais de dignidade humana que impeçam o exercício livre e igual das oportunidades, as quais, se não existirem legalmente, deverão ser criadas pelo Direito. Somente então se terá a efetividade do princípio jurídico da igualdade materialmente assegurado. (ROCHA, 1990, p. 39-41).

Assim, as medidas afirmativas às quais se fez referência anteriormente são uma forma de possibilitar o cumprimento do princípio da igualdade, vez que tratar de forma igual aqueles que estão em diferentes situações estruturais (como a mulher e o homem) pode representar a manutenção de desigualdades. Por isso se justifica o tratamento especial oferecido às mulheres pelas leis de cotas de gênero, para que se possa corrigir uma desvantagem histórica daquelas em relação aos homens no exercício de direitos políticos de representação (MARTELOTTE, 2016). Entretanto é preciso esclarecer que esta diferenciação deve sempre observar os limites impostos na Constituição, neste sentido:

[...] não é qualquer diferença, conquanto real e logicamente explicável, que possui suficiência para discriminações legais. Não basta, pois, poder-se estabelecer racionalmente um nexos entre a diferença e um consequente tratamento diferenciado. Requer-se, demais disso, que o vínculo demonstrável seja constitucionalmente pertinente. É dizer: as vantagens calçadas em alguma peculiaridade distintiva hão de ser conferidas prestigiando situações conotadas com os interesses acolhidos no sistema constitucional. (MELLO, 1984, p. 54)

De volta à questão dos fatores limitantes da participação feminina na Câmara dos Deputados, e de modo geral, no Poder Legislativo, tem-se, de forma resumida, como limitação, a elevada carga de trabalho com a tripla jornada¹², o caráter machista e sexista impregnado na sociedade (como já se demonstrou em seção anterior) e o domínio masculino dos partidos políticos. Martelotte¹³ reitera:

A incorporação das mulheres na vida pública não tem tido uma correlação na responsabilidade dos homens em trabalhos domésticos e de cuidado, que ainda recaem quase que exclusivamente sobre as mulheres. Essa distribuição injusta de tarefas de cuidado implica barreiras para as mulheres, não só no mercado de trabalho, mas também na esfera política. (MARTELOTTE, 2016, p.95)

Estes fatores infirmam o argumento contra as cotas que justifica a sub-representação de mulheres na seara política como fruto da falta de interesse destas. Além de que, existem ainda aqueles fatores relacionados às leis de cotas e a lei eleitoral: a ineficiência dentro do atual sistema brasileiro de cota nas listas de candidaturas; baixa alocação de recursos nas campanhas das mulheres; falta de punição aos partidos que não cumprem a legislação, de formação e de campanhas de conscientização.

Já foi dito em outro momento que no Brasil o sistema adotado para a eleição de deputados é o proporcional, considerado pelos pesquisadores, brasileiros e estrangeiros, o mais favorável para a concretização das leis de cotas. Porém, aqui é adotada a lista partidária do tipo aberta¹⁴, em que, de acordo com Miguel (2000) são maiores as chances de disparidade entre a composição desta lista e daqueles que efetivamente compõem a Câmara dos Deputados. Nessa linha, a combinação entre o sistema proporcional e a lista aberta não propiciaria a eficácia das leis em comento. Neste ínterim, a combinação ideal seria do sistema proporcional com a lista fechada¹⁵, para tanto, haveria de ser imposta a alternância entre os sexos dentro dessa lista como garantia à representação das mulheres na Câmara.

Não obstante as informações do parágrafo anterior, Richard Matland (2005, apud COSTA, 2008, p. 71), prefere não fazer generalizações acerca do melhor tipo de lista a ser adotado, devendo cada caso ser analisado separadamente. Ainda de acordo com ele, o efeito de sistemas com lista aberta sobre a eleição de mulheres depende do apoio dado pelos partidos às suas candidatas, podendo variar drasticamente de país a país.

A baixa alocação de recursos nas campanhas das mulheres revela um outro empecilho à ampliação de sua presença na Câmara dos Deputados. E esse problema é ainda mais profundo se analisado através da perspectiva da deficiência das mulheres em termos de capital político. Miguel (2000, p. 99), explica que “Possuir capital político é ser socialmente reconhecido como capaz de ação política legítima e efetiva.”, e acrescenta, “Devido a constrangimentos ligados a estrutura social e às formas de socialização primária, as mulheres tendem a possuir menos capital político que os homens.”

Portanto, não adianta a determinação de cotas eleitorais que obriguem os partidos a inserir um percentual de mulheres candidatas se não houver a preocupação por parte deles em

¹² Jornada tripla: significa chegar em casa, após oito horas, e ter que dar conta de mais duas jornadas: a dos cuidados com a casa, e com os filhos. Esse é um problema enfrentado pelas mulheres que agora estão inseridas no mercado de trabalho. Essas soluções, passam, necessariamente, pela divisão igualitária de tarefas entre homens e mulheres dentro de casa, e também pela quebra de paradigmas dentro das empresas.

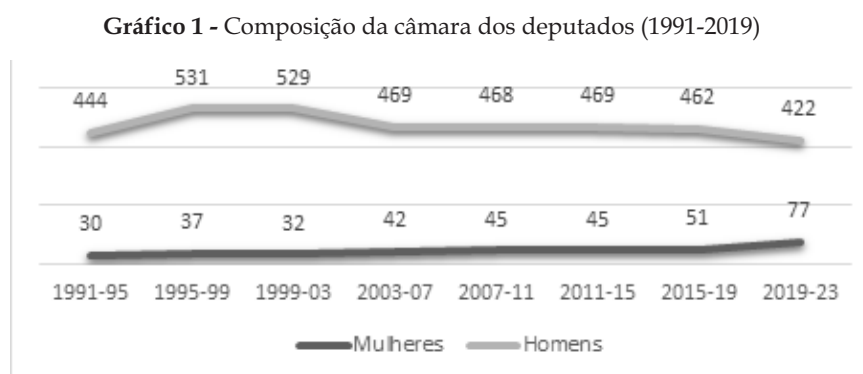
¹³ A autora fez uma nota na qual relata um estudo feito pelo ELA (2011), Equipo Latino-Americano Justicia y Género.

¹⁴ O eleitorado vota em uma candidatura e, então, são eleitas as pessoas mais votadas da lista de acordo com o número de vagas que cabe ao partido/coligação, considerando-se o total de votos recebidos.

¹⁵ O eleitorado vota no partido e a ordem das pessoas eleitas é definida previamente pelo próprio partido, sendo eleitas aquelas que estiverem em melhor colocação na lista dentro de um número de vagas definido pela quantidade de votos recebida pelo partido. Vários países que adotam esse sistema estabelecem, por lei ou por decisão partidária, uma alternância entre gênero, o que tem sido decisivo para uma maior presença das mulheres no parlamento.

alocar recursos para a campanha destas, em outras palavras, não adianta abrir espaço para a candidatura de mulheres se estas candidaturas não são levadas a sério no âmbito interno dos partidos.

Após a exposição de alguns dos fatores que influenciam na maior ou menor efetividade das leis de cotas para aumentar o número de mulheres na Câmara dos Deputados, passa-se agora para análise da composição desta casa legislativa, entre a 49^a (1991-1995) e a 56^a (2015-2019) legislaturas. O gráfico 1 a seguir demonstra a variação do número de mulheres versus o número de homens que compunham a casa de 1991 a 2019.



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Câmara (<https://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>).
Números apresentados considerando-se os deputados titulares.

É possível perceber que houve crescimento, ainda que tímido, do número de mulheres entre os titulares que compunham a casa legislativa de 1991 a 2003, sendo este mais acentuado entre a 55^a legislatura e a atual (que terá fim em 2023).

O leitor poderá reparar que o resultado da soma do número de homens e mulheres em algumas legislaturas ultrapassará, e em outras ficará aquém, do número máximo de 513 cadeiras, estabelecido desde a CRBF/88, para cada mandato. Realmente há esta inconsistência nos dados extraídos diretamente do portal da Câmara dos Deputados, não sendo identificado o motivo desta falha. Em virtude de limite no prazo de elaboração dessa pesquisa, a investigação dessas razões fica para futuros trabalhos. Assim, as análises serão feitas com base nos números disponibilizados pelo sítio da Câmara, tendo em vista ser a fonte oficial desses dados. Importante ressaltar, ainda, que foram considerados apenas os deputados titulares.

A 49^a legislatura (1991-1995) foi a primeira após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe em seu texto a consagração da igualdade de todos sem distinção de qualquer natureza, inclusive de sexo (artigo 5º, inciso I). Mesmo após três anos da afirmação da igualdade entre mulheres e homens pela Carta Maior, é gritante a disparidade entre o número de homens e mulheres ocupando o cargo de representante do povo.

Nota-se, pois, que a declaração constitucional dessa igualdade não foi, à época, suficiente para mudar o afastamento das mulheres do âmbito legislativo federal, o que justifica as reivindicações - inclusive pela própria bancada feminina (ainda que em número pequeno) - contidas nos projetos de lei examinados no capítulo anterior, no sentido de criar mecanismos de incentivo à inclusão de mulheres pelos partidos.

Em 1997 foi promulgada a Lei nº 9.504 (lei das eleições) estabelecendo a porcentagem mínima de 30% e máxima de 70% a ser reservada para candidaturas de cada sexo. Entretanto, de acordo com o gráfico anterior, o número de mulheres caiu de 37 para 32 na legislatura correspondente às eleições gerais de 1998, embora o número de homens também tenha diminuído (foram apenas 2 homens a menos, contra quatro mulheres). Isso pode ser interpretado como resultado da insuficiência da mera reserva de vagas para fazer com que os partidos se preocupassem em apoiar a candidatura feminina. Entretanto, é possível notar que no período da 51^a e 52^a legislatura houve um aumento de 10 mulheres compondo a câmara dos deputados.

Além disso, essa mesma lei já havia incluído o inciso V ao artigo 44 da Lei nº 9.096/95 (lei orgânica dos partidos políticos), que obrigava os partidos a aplicarem o mínimo de 5% de seus recursos na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, que pode ter influenciado diretamente o aumento considerável no número de mulheres entre as 54ª e 56ª legislaturas.

Outro fator importante para esse aumento pode ter sido a instituição do FEFC, com a reforma política (Lei nº 13.488) em 2017. Para melhor visualização do crescimento do número de mulheres na Câmara dos Deputados em termos percentuais, tem-se o gráfico a seguir:

Gráfico 2 - Composição da câmara dos deputados (1991-2019)



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Câmara (<https://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>).
Números apresentados considerando-se os deputados titulares.

Nota-se que houve crescimento gradual no percentual de mulheres ocupando a Câmara dos Deputados entre 1991 e 2019, podendo ser estabelecida uma relação entre este crescimento e o surgimento e aperfeiçoamento das leis de cotas ao longo deste período. Cumpre lembrar que a análise aqui proposta não deve ser feita sem considerar as estruturas sociais postas e sem olvidar a limitação deste trabalho em abarcar toda a complexidade dos fatores sociais e políticos em torno deste objeto.

Apesar de mais mulheres estarem ocupando cadeiras na câmara, quando comparado o número de mulheres *versus* o número de homens é notável a existência de grande disparidade. Porquanto as leis de cotas de gênero tenham contribuído, inicialmente para chamar atenção quanto ao problema da sub-representação política, e ao longo do tempo para aumentar o número de mulheres na casa legislativa, se mostram insuficientes para o alcance da paridade entre mulheres e homens no âmbito legislativo estadual e federal.

As cotas para candidatura como único incentivo são insuficientes para garantir competitividade às candidatas, sendo necessários subsídios oferecidos pelos partidos para viabilizar a campanha das mulheres. Portanto, conclui-se que a implementação das leis de cotas de gênero no Brasil pode contribuir para um aumento real no número de candidatas para tais cargos eletivos, mas não em aumento na proporcionalidade da representação de gênero no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se discutir em que medida a legislação eleitoral brasileira atual vem ou não contribuindo para o acesso de mulheres a cargos na Câmara de Deputados. No capítulo dois foi cumprido o objetivo específico de descrever as leis brasileiras que visam maior participação feminina nos cargos políticos eletivos. Foi feita contextualização do problema da sub-representação enquanto resultado de um longo e persistente período de marginalização

das mulheres, além da análise do que consta na exposição de motivo dos projetos dessas leis como causas para sua criação.

Em seguida se deu cumprimento ao segundo objetivo específico, qual seja, o de discutir, a partir das mais recentes composições da Câmara dos Deputados, em que medida a participação feminina vem ou não crescendo em conexão com as leis acima mencionadas. Essa discussão foi feita no terceiro capítulo, através do mapeamento do número de mulheres versus homens que fizeram parte da composição da Casa legislativa entre 1991 e 2019.

Por mais que a sociedade brasileira atual não seja tão igualitária quanto se almeja, muito já se conquistou, e a mulheres têm, debaixo de muita luta, conquistado mais espaço. Com muita dificuldade elas se inseriram no mercado de trabalho e vão avançando em direção a cargos cada vez mais altos, o mesmo quanto à educação, hoje as mulheres representam um bom percentual da população com nível superior. Entretanto, ainda é possível notar uma disparidade total entre a porcentagem de homens e mulheres ocupando cadeiras na Câmara dos Deputados.

A igualdade consagrada pela Constituição Federal de 1988 não foi suficiente para garantir o acesso de mais mulheres à Câmara legislativa, sendo necessária a criação de meios para efetivar a igualdade estabelecida no texto constitucional. Como foi visto, quando da análise do PL 783/95, e confirmado pela análise da composição parlamentar antes da implementação das leis de cotas, sem o estabelecimento de percentuais que obrigassem os partidos a incluir mulheres como candidatas, a superação da disparidade entre elas e os homens somente poderia ser alcançada em séculos à frente, isso se considerada a superação das estruturas patriarcais/machistas que alicerçam a sociedade brasileira.

Entretanto, embora as legislações de 1995, 1997, 2009 e 2015 tenham trazido dispositivos com vias a aumentar o número de candidatas, estas leis se mostraram insuficientes para atingir a paridade entre os sexos no âmbito parlamentar, que somente ocorrerá a partir do momento em que se elegerem mais mulheres. Descobriu-se que isto tem a ver com questões que envolvem o apoio dos partidos em relação às suas candidatas e dificuldades por elas enfrentadas, como a falta de capital político e financiamento de suas campanhas.

O aumento do número de candidatas não é suficiente para resolver o problema da sub-representação se elas não possuírem chances reais de serem eleitas. Essas chances são alcançadas através de medidas que garantam competitividade às candidaturas femininas, principalmente aquelas que devem ser adotadas pelos partidos. Em conclusão, o alcance da paridade entre os sexos no âmbito legislativo enseja uma redistribuição de capital político.

De todo modo, cumpre lembrar que as leis de cotas devem existir como remédio temporário ao problema da exclusão de mulheres do espaço político, caso contrário, ao invés de excluir de uma vez o problema da sub-representação, estar-se-á somente a remediá-lo por toda a vida, o que pode gerar efeito contrário, causando a manutenção das injustiças praticadas contra as mulheres.

Destaca-se a limitação da presente pesquisa, não só em relação ao tempo, mas também quanto aos dados disponibilizados pelos sítios oficiais da Câmara e do Senado Federais. Diante do elevado número de inconsistências nos dados do Senado, optou-se pelo recorte apenas na Câmara. Por sua vez, ela não estava isenta de inconsistências nos registros de titulares e suplentes em cada legislatura, porém o sistema de buscas e filtros do Senado estava entregando dados menos coerentes, com grandes disparidades e sobreposições que inviabilizaram seu uso dentro do exíguo prazo de elaboração deste trabalho. Caberá, portanto, a pesquisas futuras aprofundar a análise desses dados, em prol de melhor compreensão do tema.

Ademais, é necessário combater a imagem do cenário político como espaço não propício à ocupação por mulheres, além do machismo e conservadorismo presentes no âmbito interno dos partidos. Assim, a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, com mulheres presentes não só nos espaços políticos, mas, também, em outros espaços de poder, depende necessariamente de novas articulações sociais, políticas, culturais e econômicas.

Portanto, sem uma mudança cultural profunda, capaz de reverter a construção social de subordinação do gênero feminino, mesmo com a contribuição das leis de cotas para a candidatura de mais mulheres, elas continuarão sendo distanciadas dos espaços de decisão.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. **Porque as mulheres ainda concorrem pouco no Brasil?** Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro – RJ. 2006.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19. mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: 1995. PL 1670/89. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 22. abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 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: 1995. PL 180/95. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm. Acesso em: 18. abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: 1997. PL 2695/97. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 20. abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF: 2009. PL 5498/2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em: 18. abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 21. abr. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal da Câmara dos Deputados, 2019**. Diário do Congresso Nacional (seção 1) do dia 14 de setembro de 1995, p. 22103. Disponível em: https://www.camara.leg.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=172725&st=1. Acesso em: 20. mai. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal da Câmara dos Deputados, 2019**. História e Arquivo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/historia-e-arquivo/>. Acesso em: 25. mai. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal da Câmara dos Deputados, 2019**. Página inicial. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>. Acesso em: 20. abr. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal da Câmara dos Deputados, 2019**. Quem são os deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>. Acesso em: 20. abr. 2019.

CANÁRIO, Pedro. Cotas de candidatos em partidos são de gênero, e não de sexo, define TSE. **Consultor Jurídico, 2018**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mar-01/cotas-candidatos-sao-genero-nao-sexo-define-tse>. Acesso em: 16. mai. 2019.

COSTA, Thiago Cortez. **Representação Política Feminina: Modelos Hierárquicos para análise dos Resultados Eleitorais de 2006** / Thiago Cortez Costa; orientação Prof. Dr. José Eustáquio Diniz Alves e Prof. Kaizô Iwakami Beltrão, PhD. Rio de Janeiro: ENCE, 2008.

FRANCO, L; IDOETA, P. A. Como a desigualdade no pagamento entre homens e mulheres prejudica a economia brasileira. **BBC, 2019**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46655125>. Acesso em: 16. mai. 2019.

GARCIA, Gustavo. Como fica o financiamento de campanhas após a aprovação da reforma política. **G1**, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/como-fica-o-financiamento-de-campanhas-apos-a-aprovacao-da-reforma-politica.ghtml>. Acesso em 16. mai. 2019.

Jornada tripla das mulheres: 5 atitudes para a igualdade. **Catraca Livre**, 2017. Disponível em: <https://catracalivre.com.br/economize/tripla-jornada-das-mulheres-5-atitudes-simples-para-mudar-isso/>. Acesso em: 20. mai. 2019.

MAIS MULHERES NA POLÍTICA. 2 ed. Brasília: Senado Federal, Procuradoria Especial da Mulher, Câmara dos Deputados, Secretaria da Mulher, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/2a-edicao-do-livreto-mais-mulheres-na-politica>. Acesso em: 20. mai. 2019.

MARTELOTTE, L. 25 anos de aplicação de Leis de Cotas na América Latina (Um balanço da participação política das mulheres). In: **Revista Internacional de Direitos Humanos**. Ed. V, nº 24. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1984.

MIGUEL, L. F. Teoria Política Feminista e Liberalismo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 15 nº 44. 2000.

Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014. **Tribunal Superior Eleitoral**, 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Acesso em 03. abr. 2019.

O que são ações afirmativas?. **Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa**, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://gema.iesp.uerj.br/o-que-sao-acoes-afirmativas/>. Acesso em 16. mai. 2019.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O Princípio Constitucional da Igualdade**. Belo Horizonte: Editora Lê, 1990.

SAFFIOTI, Heleieth I.B. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Graphium Editora, 2011.

SAFFIOTI, Heleieth I.B. **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 2001.

SCOTT, J. **Gênero: uma categoria útil para análise histórica**. O gênero e a política da história. Columbia University Press. Nova York. 1989. Tradução: Christine Rufino Dabat e Maria Betânia Ávila.

Série Inclusão: a conquista do voto feminino no Brasil. **Tribunal Superior Eleitoral**, 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>. Acesso em 14. Mai. 19.

YOUNG, Iris Marion. "Difference as a resource for democratic communication", in **James Boham e William Rehg** (eds.), *Deliberative democracy*. Cambridge: Mass., The MIT Press, 1997.

INFORMAÇÕES DAS AUTORAS

Beatriz Pereira de Matos

Advogada, Graduada em Direito pela Universidade Católica do Salvador e Pós-Graduada em Tributação, Previdência, Finanças Públicas, Responsabilidade Fiscal, Empresa e Contabilidade pela Universidade Cândido Mendes.

E-mail: biapm24@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3033-0863>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4636386129837251>

Érica Rios de Carvalho

Doutora em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador com bolsas pela FAPESB. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa Conflitos, Estados e Direitos Humanos (NP CEDH). Coordenadora da Pós-Graduação *lato sensu* em Direito Internacional e Direitos Humanos (UCSal). Membro da Comissão de Direitos Humanos do Instituto dos Advogados da Bahia (IAB). Membro da International Law Association (ILA).

E-mail: ericariosc@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7822-8003>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6350614427789673>

Recebido em: 14/10/2020

Aceito em: 06/04/2021