

Políticas Afirmativas para Inclusão de Mulheres no Parlamento e as Perspectivas a partir das Eleições de 2018 no Brasil

Affirmative Policies for Inclusion of Women in Parliament and Prospects after 2018 Elections in Brazil

*Gabriela Shizue Soares de Araujo*¹

Resumo

O presente artigo trata da evolução da legislação brasileira de cotas de gênero para inclusão de mulheres no parlamento, traçando um paralelo com as normativas internacionais e o funcionamento da democracia paritária em nível global. O aumento significativo de mulheres no parlamento brasileiro, com as Eleições Gerais de 2018, embora ainda abaixo do satisfatório, é atribuído a mudanças legislativas e intervenções judiciais específicas que deram concretude às cotas de gênero previamente implantadas. São abordados também os desafios que ainda serão enfrentados até que se alcance a igualdade de gênero substantiva na política, especialmente a ausência de democracia intrapartidária, bem como são apresentadas novas propostas de políticas afirmativas para inclusão de mulheres no parlamento, como o compliance da diversidade.

Palavras-chave: Cotas de Gênero. Democracia Paritária. Parlamento. Mulheres. Democracia intrapartidária.

Abstract

This article deals with the evolution of the Brazilian legislation on gender quotas for the inclusion of women in the parliament, drawing a parallel with the international norms and the functioning of the parity democracy in a global level. The significant increase in women in the Brazilian parliament with the 2018 General Elections, though still below satisfactory, is attributed to legislative changes and specific judicial interventions that gave concrete effect to previously implemented gender quotas. It also addresses the challenges that will be faced until substantive gender equality is achieved in politics, especially the absence of intra-party democracy, as well as new affirmative policy proposals for the inclusion of women in parliament, such as diversity compliance.

Key Words: Gender Quotas. Parity Democracy. Parliament. Women. Intra-party Democracy.

¹ Doutoranda e Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC – SP). Coordenadora da Extensão e Professora de Direito Eleitoral na Escola Paulista de Direito (EPD). Coordenadora do Núcleo da Memória dos Direitos Humanos da Comissão de Direitos Humanos da OAB-SP. Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-SP. Advogada.

Políticas Afirmativas para Inclusão de Mulheres no Parlamento e as Perspectivas a partir das Eleições de 2018 no Brasil

Gabriela Shizue Soares de Araujo

Introdução

A União Interparlamentar – UIP², organização global dos parlamentos nacionais, criada em 1889, com sede em Genebra (Suíça), e atualmente composta por 179 países, publica anualmente relatórios e análises comparativas, verificando a porcentagem de mulheres nos parlamentos nacionais, com vistas a promover o empoderamento feminino em âmbito mundial, uma vez que tal organização, em estreita colaboração com a ONU, reconhece o vínculo indissociável entre democracias fortes e igualdade de gênero nos espaços públicos de decisão dos Estados nacionais.

Em setembro de 2018³, o Brasil figurava, no cenário internacional, na constrangedora 156^a posição entre os 193 países que informaram à União Interparlamentar - UIP o percentual de cadeiras ocupado por mulheres em exercício em suas câmaras baixas (equivalente à Câmara dos Deputados) ou parlamento unicameral.

Dentre as 513 cadeiras na Câmara dos Deputados, apenas 55 (cinquenta e cinco) eram ocupadas por mulheres, um percentual irrisório de 10%, contra a média mundial de 24% e a média das Américas de 30% de mulheres no parlamento à época.

Após as Eleições Gerais que ocorreram em outubro de 2018, entretanto, o Brasil conseguiu elevar esse percentual para 15%, ao eleger 77 (setenta e sete) mulheres deputadas federais. Ainda que muito abaixo da média mundial de participação feminina no parlamento, que em 2019 subiu para 24,5%, sendo de 30,7% nas Américas, não há como ignorar a significativa melhoria do Brasil no ranking da União Interparlamentar, para a 134^a posição, conforme dados colhidos em setembro de 2019⁴.

Embora na lanterninha dos países da América do Sul, ao lado do Paraguai, e atrás de países em que as mulheres culturalmente sofrem diversas restrições, como o Afeganistão (57°), o Iraque (68°), a China (73°) e a Arábia Saudita (109°), a subida do Brasil no ranking da União Interparlamentar ganhou destaque em relatório elaborado pela referida organização internacional e denominado “As Mulheres no Parlamento em 2018: perspectiva anual⁵”, em razão da melhoria na aplicação da legislação de cotas afirmativas para mulheres no país, que será objeto de estudo no presente artigo⁶.

Considerando que a igualdade de gênero e o empoderamento da mulher estão incorporados como parte integral da agenda política internacional e de

² Inter-Parliamentary Union – IPU (<https://www.ipu.org/>). Acesso em: 10nov2019.

³ <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010918.htm> Acesso em: 10nov2019.

⁴ <https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2019> Acesso em: 10nov2019.

⁵ “O relatório anual fornece uma atualização e uma análise dos progressos e contratempos encontrados pelas mulheres no parlamento após as eleições e renovações realizadas ao longo de um ano. Produzido todos os anos por ocasião do Dia Internacional da Mulher (8 de março), apresenta dados sobre mulheres nos parlamentos nacionais, tendências regionais e mundiais, informações sobre mulheres presidentes e candidatas. Também analisa mecanismos destinados a apoiar o acesso das mulheres ao parlamento. O relatório é curto e fácil de ler, fornecendo uma visão geral da situação das mulheres nos parlamentos em todo o mundo”. Tradução livre do relatório disponível em inglês e espanhol na página: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2019-03/women-in-parliament-in-2018-year-in-review> Acesso em: 10nov2019.

⁶ O relatório anual da União Interparlamentar deu também destaque ao assassinato da vereadora Marielle Franco, no Rio de Janeiro, em março de 2018, e na grande comoção social por ele gerado, o que teria servido como motivação para mais mulheres negras se apresentarem como candidatas e para que o debate sobre diversidade no parlamento fosse aberto de forma mais intensa, o que também teria contribuído para o aumento de mulheres eleitas: brancas e negras. Esse fator, porém, não será objeto de estudo no presente artigo, que terá como foco a política de cotas afirmativas e as alterações na legislação brasileira.

desenvolvimento, e configuram um dos principais Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) da Organização das Nações Unidas (ONU), reforçado pela Agenda 2030, o primeiro capítulo deste trabalho dedica-se a contextualizar as cotas de gênero para mulheres e seus impactos em nível global, na realização do ideal da democracia paritária.

Já o segundo capítulo apresentará a evolução da legislação brasileira de cotas de gênero para mulheres e seus principais desafios, sendo possível fazer um paralelo do quanto o Brasil vem buscando acompanhar a evolução dos conceitos, mecanismos e objetivos internacionais de inclusão feminina na política com os quais se comprometeu, mesmo que muito lentamente e sem a mesma eficácia dos demais países, tendo em vista todo o seu contexto histórico, político e social baseado em um sistema secular patriarcal, escravocrata e oligárquico que ainda se mantém nas estruturas e instituições internas.

No terceiro capítulo, considerando recentes alterações legislativas e decisões jurisprudenciais que impulsionaram a efetividade das políticas afirmativas já existentes, será analisado o tímido avanço da participação feminina no parlamento brasileiro, após as Eleições de 2018, mas expressivo, se comparado com a lenta progressão das últimas décadas. Para tanto, estatísticas e dados comparativos da Justiça Eleitoral, do IBGE e da FGV Direito foram utilizados como fontes de pesquisa.

Por fim, o quarto e último capítulo conclui o trabalho com propostas e considerações acerca dos novos desafios a serem enfrentados nas próximas eleições no Brasil, para além das cotas de gênero no parlamento, sempre no sentido de concretização da igualdade substantiva entre homens e mulheres.

Serão apresentadas as medidas legislativas e também outras medidas voluntárias que já poderiam ser adotadas pelos partidos, a fim de dar concretude às políticas afirmativas de inclusão de mulheres na política, o que não poderia ser abordado sem um recorte interseccional, mesmo que de forma superficial.

1 Democracia Paritária e as Cotas de Gênero: uma demanda internacional

A implementação de cotas de gênero tem sido cada vez mais vista como política afirmativa imprescindível para aumentar a participação feminina nos espaços de poder e de decisão e também para contribuir com a diversidade dos parlamentos nacionais.

Afinal, sabe-se que a simples concessão formal de igualdade de direitos, isoladamente, é insuficiente para corrigir as distorções e desvantagens sedimentadas em um processo milenar de dominação masculina e supressão da voz feminina do espaço público, o que se aplica não apenas ao Brasil, mas também a diversos outros países com histórias e economias distintas.

De outra feita, como explicar uma média mundial de apenas 24,5% de mulheres nos parlamentos, quando em boa parte dos países não há grandes discrepâncias entre os números de homens e mulheres aptos a votar e serem votados, isso quando as mulheres já não são a maioria das eleitoras, como é o caso do Brasil (52,5%)⁷?

Ora, a democracia não se sustenta como forma de governo, pelo menos não sob o ponto de vista da evolução dos direitos humanos, se não der voz e não incluir na esfera pública de debate toda a pluralidade e diversidade de pessoas e ideias, o que

⁷ Informação disponível no site do Tribunal Superior Eleitoral: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Acesso em: 15nov2019.

passa por etnias, raças, religiões, orientação sexual e, num recorte muito mais amplo, gênero.

Tendo isso em vista, o combate à desigualdade de gênero e a implementação de cotas afirmativas para mulheres têm sido adotados como prioridades por diversos organismos e tratados internacionais, com os devidos reflexos em legislações correspondentes nos Estados-partes, os quais se comprometem em buscar a igualdade no exercício do poder, na tomada de decisões, nos mecanismos de participação e de representação social e política, como realização do direito internacional à democracia.

Nesse sentido, em setembro de 1995, durante a IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, realizada em Pequim, deu-se o primeiro grande passo para a universalização de políticas afirmativas reconhecedoras das injustiças históricas sofridas pelas mulheres em razão do gênero, assim como conferiu-se tratamento à situação da mulher sob a perspectiva de direitos, assumindo-se assim que a desigualdade entre homens e mulheres é uma questão de direitos humanos, e não apenas uma situação decorrente de problemas econômicos e sociais a serem superados.

A Conferência resultou em um conjunto de objetivos estratégicos e compromissos firmados pelos Estados-partes, aglutinados na Declaração e na Plataforma de Ação de Pequim⁸, dentre os quais vale destacar a missão de garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão, bem como sua participação em ambos:

(...) Estamos convencidos de que: 13. *O empoderamento da mulher e sua total participação, em base de igualdade, em todos os campos sociais, incluindo a participação no processo decisório e o acesso ao poder, são fundamentais para a realização da igualdade, do desenvolvimento e da paz;* 14. *Os direitos da mulher são direitos humanos;* 15. *A igualdade de direitos, de oportunidades e de acesso aos recursos, a divisão equitativa das responsabilidades familiares e a parceria harmoniosa entre mulheres e homens são fundamentais ao seu bem-estar e ao de suas famílias, bem como para a consolidação da democracia;* (...).

Dentre as diversas medidas com as quais se comprometeram os Estados-partes na ocasião, incluindo o Brasil, nota-se expressamente a busca da paridade das mulheres e dos homens, mediante ações afirmativas em favor das mulheres, como se extrai dos excertos abaixo selecionados:

a) comprometer-se a estabelecer a meta de equilíbrio entre mulheres e homens nos organismos e comitês governamentais, assim como nas entidades da administração pública e no judiciário, incluídas, entre outras coisas, a fixação de objetivos específicos e medidas de implementação, *a fim de aumentar substancialmente o número de mulheres e alcançar uma representação de paridade das mulheres e dos homens, se necessário mediante ação afirmativa em favor das mulheres*, em todos os postos governamentais e da administração pública;

b) *adotar medidas, inclusive, quando apropriado, nos sistemas eleitorais, para estimular os partidos políticos a incorporarem as mulheres a postos públicos eletivos e não eletivos, na mesma proporção e nas mesmas categorias que os homens;*

(...)

⁸ Disponível no sítio eletrônico da ONU Mulheres: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf. Acesso em: 15nov2019.

d) examinar o impacto dos sistemas eleitorais sobre a *representação política das mulheres nos organismos eletivos* e considerar, quando procedente, a possibilidade de *ajustar ou reformar esses sistemas*; (...).

Na mesma esteira, em 2007, durante a X Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, ministras e representantes dos Mecanismos de Defesa da Mulher de países latino-americanos e caribenhos subscreveram o que foi denominado como Consenso de Quito⁹, reconhecendo que “*a paridade é uma condição determinante da democracia e uma meta para erradicar a exclusão estrutural das mulheres na sociedade*”.

Ratificando os termos do que já havia sido acordado no Consenso de Quito, em julho de 2010, na XI Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, realizada em Brasília, foi assinado o Consenso de Brasília¹⁰, por meio do qual os países da região comprometeram-se a adotar diversas medidas para ampliar a participação das mulheres nos processos de tomada de decisões e nas esferas de poder, dentre as quais vale realçar a seguinte:

3.d) Promover a criação de mecanismos e apoiar os que já existem para *assegurar a participação político-partidária das mulheres que, além da paridade nos registros das candidaturas, assegurem a paridade nos resultados, garantam o acesso igualitário ao financiamento de campanhas e à propaganda eleitoral, assim como sua inserção nos espaços de decisão nas estruturas dos partidos políticos*. Da mesma forma, criar mecanismos para sancionar o descumprimento das leis neste sentido.

Ao mesmo tempo em que se consolidou, em nível internacional, o ideal de democracia paritária, constatou-se que esta somente será possível quando se “*alcançar mudanças reais que vão além do reconhecimento formal de direitos que, na prática, as mulheres não conseguem exercer em igualdade de condições com os homens*”¹¹, considerando não apenas a discriminação direta, mas todo um complexo de barreiras históricas e ocultas que lhes impedem de ascender às posições de representação, poder e liderança.

Uma vez que a participação feminina na política tem crescido de forma muito lenta e desigual, se comparada a outras conquistas de direitos e ao número de mulheres na população, as cotas afirmativas de gênero para as mulheres surgem então como medidas compensatórias que eliminarão de forma mais incisiva as barreiras econômicas, políticas, culturais, religiosas - visíveis ou invisíveis -, para além da igualdade formal prevista na legislação liberal do século passado, e sim materializando essa igualdade almejada com resultados reais.

Com a evolução das normativas internacionais que estimulam a democracia paritária, um número crescente de países foi gradativamente introduzindo variados tipos de cotas de gênero para eleições públicas, o que desde 2003 é acompanhado por um projeto conjunto da IDEA Internacional, com a União Interparlamentar e a Universidade

⁹ Disponível no sítio eletrônico do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/compromissos-internacionais/compromisso-internacionais/?searchterm=quito> . Acesso em: 18nov2019.

¹⁰ Disponível no sítio eletrônico do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/spm-divulga-boletim-da-xi-conferencia/?searchterm=consenso> . Acesso em: 18nov2019.

¹¹ CABANILLAS, Beatriz Llanos. A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad en el mundo. In: La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica. Perú: IDEA Internacional/ CIM Comisión Interamericana de Mujeres, 2013. p. 17-46.

de Estocolmo: o “Banco de Dados Global de Cotas de Gênero¹²”, o qual aponta que metade dos países do mundo hoje já usa algum tipo de cota eleitoral em seu parlamento.

Aliás, alguns dos primeiros colocados no Ranking Mundial de Participação Feminina no Parlamento são países que incluíram cotas de gênero e políticas afirmativas em suas legislações, como é o caso de Ruanda, primeiro país da lista, com 61% de mulheres no parlamento (e reserva de 30% dos assentos da casa legislativa para mulheres) e Bolívia, com 53% de mulheres no parlamento (e reserva de 50% das candidaturas em lista fechada para as mulheres).

De acordo com o “Marco Normativo para Consolidar a Democracia Paritária”, aprovado em Assembleia Geral no Parlamento, em 26 de novembro de 2015, com a adesão do Brasil, a democracia paritária é almejada como um modelo de democracia no qual a paridade e a igualdade substantiva entre mulheres e homens são os eixos estruturantes para um Estado inclusivo, sendo certo que a construção da igualdade substantiva e da paridade exige forte vontade política, assim como adequada alocação de recursos financeiros¹³.

Deve ser compromisso do Estado inclusivo com a Democracia Paritária a implementação de uma política de Estado que obrigue os poderes executivo, legislativo, judiciário e eleitoral à sua aplicação em toda a estrutura territorial. Em sendo assim, Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como os partidos políticos e organizações da sociedade civil têm o dever de zelar pelas conquistas referentes à inclusão de mulheres na política, sem deixar de considerar a interseccionalidade e transversalidade presentes.

O Brasil, embora tenha implementado sua primeira legislação de cotas de gênero em 1995, com a reserva de candidaturas para mulheres, não conseguiu muitos avanços em termos de inclusão feminina no Poder Legislativo, em razão da ausência de normas sancionadoras eficazes e de outras medidas complementares, o que só começou a acontecer a partir das Eleições de 2018, após alguns esboços de reforma eleitoral, e quando duas decisões emanadas pelo Poder Judiciário determinaram a destinação de recursos financeiros e acesso à propaganda eleitoral como acessórios indissociáveis das reservas de candidaturas femininas. É o que será mais bem estudado no capítulo a seguir.

2 Evolução da Legislação Brasileira, desde a Conquista do Direito ao Voto às Cotas de Gênero para Mulheres

As mulheres apenas conquistaram o direito ao voto, no Brasil, em 1932, com o Código Eleitoral decretado por Getúlio Vargas (Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), que considerou eleitor “*o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo (...)*”. Ainda assim, o voto das mulheres seria facultativo até 1946, ao contrário do voto masculino, que era então obrigatório.

A Constituição promulgada em 16 de julho de 1934 dispunha em seu artigo 109 que “*o alistamento e o voto são obrigatórios para os homens, e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar*”, enquanto que a Constituição seguinte, de 10 de novembro de

¹² O Banco de Dados Global de Cotas de Gênero está disponível no site: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/about>. Acesso em: 11nov2019.

¹³ Nesse sentido, as cotas de gênero atingem sua maior efetividade quando além de obrigarem os partidos a incorporarem uma porcentagem mínima de mulheres em suas listas, também imponham fortes sanções frente a seu descumprimento.

1937, omitiria qualquer referência sobre a obrigatoriedade ou não do alistamento ou do voto.

Foi o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, no fim do primeiro governo Vargas, que incorporou a obrigatoriedade do alistamento e do voto para “*os brasileiros de ambos os sexos*”, mas estipulou ainda a ressalva, entre outras exceções, às mulheres que não exercessem profissão lucrativa.

Somente com o advento da Constituição de 1946, então, é que “*os brasileiros de um e outro sexo*” passaram a se submeter à igualdade formal do direito de votar. Um atraso, para as mulheres, de no mínimo 55 (cinquenta e cinco) anos, se o ponto de referência for a data da primeira Constituição da República Brasileira (1891) e da federalização do sufrágio masculino, mas de mais de 400 anos, quando se considera outras esferas eletivas instauradas no Brasil, desde a sua colonização pelos portugueses.

Os homens do Brasil colônia – ainda que com restrições de renda, instrução ou raça - já participavam ativamente da política regional, enquanto as mulheres eram relegadas à marginalidade nos assuntos públicos e à sujeição exclusiva ao trabalho reprodutivo e doméstico não remunerado.

Aliás, nesse sentido, há registros de que as primeiras eleições no Brasil ocorreram já em 1532¹⁴, para eleger o Conselho Municipal da primeira vila fundada na colônia portuguesa, São Vicente, que hoje fica no Estado de São Paulo. À época, apenas os homens brancos, livres e de posses é que puderam votar e ser votados, o que não foi muito diferente nas demais eleições que ocorreram ao longo dos séculos e nas diversas regiões do país, em âmbito municipal e local.

Desta forma, quando se pensa na conquista do direito ao voto feminino, em 1932, e na igualdade formal de direitos adquirida em 1946, não se pode deixar de lembrar a secular cultura machista e patriarcal que afastou as mulheres por tanto tempo das esferas de debate público no Brasil e as barreiras quase intransponíveis que ainda se colocam, em pleno século XXI, para a superação das desigualdades de gênero, sem contar ainda o recorte de raça e as questões interseccionais.

Para piorar, pouquíssimo tempo depois que as mulheres começavam a avançar na conquista de direitos à participação política, sobreveio o golpe civil-militar, em 1964, que impôs a todo o povo brasileiro – e não apenas às mulheres - 21 (vinte e um) anos de uma opressora ditadura e de recesso democrático.

Portanto, talvez não seja exagero afirmar que o sufrágio universal e o voto direto e secreto com valor igual para todos, no Brasil, tenha passado a valer, de fato, após a redemocratização, com a Constituição de 1988, a qual consagrou a igualdade formal de gêneros para participação política em diversos de seus dispositivos expressos (além do próprio artigo 14), como quando trata do direito à dignidade (art. 1º, III, da CF), do princípio democrático (art. 1º, II, V e parágrafo único, da CF) e do direito à igualdade (art. 5º, caput, da CF).

No entanto, se a extensão do sufrágio já teve um grande impacto benéfico à democracia brasileira, ao incluir as mulheres no jogo eleitoral, ampliando drasticamente a pluralidade e diversidade de partícipes na escolha dos agentes políticos, por outro lado, para que as mulheres pudessem dar o próximo passo rumo à igualdade material, ocupando o papel de representantes e não apenas de representadas nas esferas públicas de poder, leis específicas e políticas afirmativas, como as de cotas, tornaram-se indispensáveis.

¹⁴ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/09/22/brasil-foi-o-primeiro-pais-americano-a-fazer-eleicoes-em-1532-para-a-camara-de-sao-vicente> Acesso em: 19nov2019

Se a simples concessão de direitos não fosse insuficiente, não seria justificável que em 2019, embora em maioria demográfica, inclusive se considerarmos exclusivamente o espectro do eleitorado apto a votar (52,5%¹⁵), as mulheres brasileiras continuem representando uma minoria política em termos de participação ativa em cargos eletivos ou de liderança institucional e governamental, o que não é muito diferente na maioria dos países ocidentais, posto que a discriminação de gênero e a exclusão da voz feminina nos espaços de poder fazem parte de um triste histórico compartilhado em nível global.

Eis porque, desde o compromisso com a Plataforma de Ação de Pequim, em 1995, o Brasil começou a implementar, gradativamente, algumas políticas afirmativas para o fomento da participação feminina no parlamento, com legislações específicas – apesar de muito tímidas perto das reais necessidades conjunturais.

A Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, foi a primeira a introduzir cotas eleitorais no Brasil, mas era restrita às eleições municipais que ocorreriam em 3 de outubro de 1996.

No entanto, ao mesmo tempo em que referida lei estabeleceu, em seu artigo 11, §3º, que 20% (vinte por cento), no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deveriam ser preenchidas por candidaturas de mulheres, no *caput* do mesmo artigo ficou disposto que cada partido ou coligação poderia registrar candidatos até 120% (cento e vinte por cento) do número de lugares a preencher, quando o percentual anterior era de 100%. Isto é, em termos práticos, os homens não perderam espaço para as candidaturas femininas.

Em 30 de setembro de 1997, adveio a Lei nº 9.504/97¹⁶, conhecida como Lei Geral das Eleições, a qual instituiu definitivamente as cotas de gênero em nível nacional, com reserva de um percentual mínimo de candidaturas para o Legislativo, como se observa no artigo 10, *caput* e §3º, in verbis:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher

(...).

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação *deverá reservar o mínimo* de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo. (Redação original)

Como se depreende do excerto acima transcrito, a Lei nº 9.504/97 definiu como política de cotas a reserva de candidaturas, ainda sem obrigar os partidos a preencherem efetivamente as vagas de registro com candidatas mulheres, mas apenas obrigando-os a reservá-las a um dos “sexos”¹⁷, em um percentual de 30% (trinta por cento). Bastava, destarte, que as vagas de candidaturas que seriam destinadas às mulheres não fossem preenchidas por homens, sem prejuízo de simplesmente ficarem vagas.

¹⁵ Segundo informações oficiais publicadas no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/brasil-tem-147-3-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2018> Acesso em: 19nov2019.

¹⁶ Disponível no sítio eletrônico da Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm. Acesso em: 10nov2019.

¹⁷ Descartando a nomenclatura anterior de reserva de vagas específicas para candidaturas femininas, o legislador optou em estipular percentuais mínimos e máximos para candidaturas de cada sexo, o que não deixa de ser uma tentativa malfadada de negar a realidade brasileira: ora, é a mulher que sofre discriminação de gênero e é historicamente excluída dos espaços de poder, de modo que a posição inversa, de necessidade real de reserva de vagas mínimas para homens, está muito longe de acontecer.

Em 2009, com a minirreforma eleitoral, tais discrepâncias foram corrigidas e os partidos e coligações foram obrigados efetivamente a preencher os 30% das vagas das candidaturas em eleições proporcionais com candidatos de um dos sexos, o que significa dizer, com candidatas mulheres. A opção de apenas reservar vagas ou deixar vagas vazias finalmente foi descartada e os partidos que não preenchessem o percentual mínimo de mulheres candidatas passaram a ter que retirar candidaturas masculinas de suas listas, até conseguir compor o percentual legal.

É o que se observa pela nova redação dada ao §3º do artigo 10 da Lei nº 9.504/97, pela Lei nº 12.034/2009¹⁸: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação *preencherá* o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo¹⁹.”

Ainda dentro da perspectiva de combate à desigualdade de gênero, a Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, conhecida como Lei da Minirreforma Eleitoral, posteriormente complementada pela Reforma Eleitoral de 2015, expressa na Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015²⁰, alteraram dispositivos da Lei nº 9.096/95, a Lei dos Partidos Políticos, para implementar políticas afirmativas para as mulheres, tais como: (i) a obrigatoriedade dos partidos políticos aplicarem os recursos oriundos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual a ser fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total (art. 44, inciso V); e (ii) a obrigatoriedade da propaganda partidária gratuita 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) (art. 45, inciso IV – posteriormente revogado com a extinção da propaganda partidária, pela Lei nº 13.487, de 2017).

¹⁸ Disponível no sítio eletrônico da Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm Acesso em: 10nov2019.

¹⁹ Apesar da terminologia legal equivocada, é possível e faz-se urgente que o Tribunal Superior Eleitoral, pelo menos em suas resoluções, passe a adotar a terminologia gênero no lugar de sexo, quando se tratar da reserva de vagas para candidaturas femininas. Desta forma, será garantida a participação política da mulher trans e das travestis, incluindo-as nas cotas do gênero feminino.

²⁰ “Art. 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, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

(...)

§ 5º O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do caput deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do caput, a ser aplicado na mesma finalidade.

(...)

§ 7º A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere o inciso V do caput poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, não se aplicando, neste caso, o disposto no § 5º”.

“Art. 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:

(...)

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”.

A principal contribuição da Reforma Eleitoral, porém, veio expressa no artigo 9º da Lei nº 13.165/2015²¹, *in verbis*:

Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995.

O dispositivo acima transcrito estabeleceu que, nas três eleições que se seguissem à publicação da Lei nº 13.165/2015 (ou seja, nas eleições de 2016, 2018 e 2020), os partidos deveriam reservar, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor a parcela do Fundo Partidário relativa à criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, prevista na Lei nº 9.096/1995, art. 44, § 7º.

Isso porque, apesar dos partidos políticos serem obrigados por lei, desde 1995, a apresentar um percentual mínimo de candidaturas femininas, ainda assim tais candidaturas ficavam subfinanciadas e invisibilizadas em detrimento das candidaturas masculinas, tornando as cotas de gênero praticamente inócuas ou pró-forma.

Como a tradição patriarcal está ainda muito arraigada nos próprios partidos políticos, com baixa densidade de debate e participação feminina em suas instâncias internas, foi necessário pensar em uma legislação que obrigasse esses partidos majoritariamente liderados por homens brancos não apenas a reservarem um percentual de candidaturas para as mulheres, como também que os compelissem a financiar tais candidaturas e a permitir a participação de mulheres na propaganda eleitoral, tamanha a resistência encontrada durante as últimas décadas.

A Lei nº 13.165/2015 chegou atrasada, mas também não parecia ser suficiente para compensar a questão do sub-financiamento das campanhas femininas. Ora, se já era sabido que pelo menos 30% das candidaturas deveriam ser preenchidas por mulheres, como admitir que os partidos aplicassem apenas 5% de seus recursos em suas campanhas?

Eis porque, em 15 de março de 2018, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ADI 5617²², de Relatoria do Ministro Edson Fachin, para: i) declarar a

²¹ Disponível no sítio eletrônico da Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113165.htm Acesso em 10nov2019.

²² Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ART. 9º DA LEI 13.165/2015. FIXAÇÃO DE PISO (5%) E DE TETO (15%) DO MONTANTE DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADO AO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS PARA A APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS DE CANDIDATAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA À IGUALDADE E À NÃO-DISCRIMINAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar as alegações de inconstitucionalidade de norma, deve fixar a interpretação que constitucionalmente a densifique, a fim de fazer incidir o conteúdo normativo cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo. Precedentes. 2. O princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas. No entanto, utilizar, para qualquer outro fim, a diferença estabelecida com o objetivo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada. Precedente do CEDAW. 3. A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de

inconstitucionalidade da expressão "três", contida no art. 9º da Lei 13.165/2015 supramencionada, eliminando o limite temporal até então fixado; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995.

Com isso, o Supremo Tribunal Federal eliminou o limite temporal restrito a três eleições e estipulou a proporcionalidade de investimento dos recursos do fundo partidário ao número de candidaturas femininas.

Guardando simetria com a decisão do Supremo Tribunal Federal, em 22 de maio de 2018, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em resposta a uma consulta pública apresentada por 14 parlamentares (Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000 Brasília/DF), decidiu²³ que os partidos políticos deverão reservar também pelo menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)²⁴ para financiar candidaturas femininas, devendo ainda o mesmo percentual ser considerado em relação ao tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV. E mais: referida correspondência proporcional deverá ser respeitada também na hipótese de percentual de candidaturas femininas superior ao mínimo de 30%, com a devida correspondência entre o valor destinado às campanhas femininas, o tempo de propaganda eleitoral, e o número de candidatas.

Portanto, após as supracitadas decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, que ampliaram o alcance da tímida legislação afirmativa pré-existente, as Eleições Gerais de 2018 foram as primeiras eleições no Brasil em que, além da obrigatoriedade de se preencher o mínimo de 30% das vagas com candidaturas femininas, os partidos políticos foram também obrigados a destinar às candidatas recursos mínimos na mesma proporção e o espaço correspondente em sua propaganda eleitoral.

discriminação das mulheres. 4. Ação direta julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três ” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95. (ADI 5617, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 02-10-2018 PUBLIC 03-10-2018). Disponível no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101> Acesso em: 15nov2019.

²³ Voto da Relatora, ministra Rosa Weber, disponível no seguinte endereço eletrônico, da Revista Consultor Jurídico: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf> Acesso em: 10nov2019.

²⁴ Introduzido pela Reforma Política que ocorreu em 2017, por meio da Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) surgiu para compensar a proibição de doações de pessoas jurídicas, instituindo assim uma espécie de financiamento público das campanhas, custeado em parte por emendas das bancadas ao Orçamento e em parte pela economia gerada com o fim da propaganda partidária obrigatória fora do período eleitoral.

A atualização da legislação brasileira e a inclusão de novas políticas afirmativas para as mulheres foram medidas adotadas em total consonância com as normativas internacionais que tratam de democracia paritária, as quais orientam os países a revisarem suas legislações, de modo a incluir marcos de integração da perspectiva de gênero e prever mecanismos para supervisionar e controlar sua aplicação. Os impactos foram consideráveis para o resultado das Eleições de 2018, como será demonstrado no próximo capítulo.

3 Os Impactos das Novas Políticas Afirmativas para Mulheres sobre as Eleições Gerais de 2018 no Brasil

No Brasil, antes das Eleições Gerais de 2018, apesar da obrigatoriedade legal dos partidos apresentarem pelo menos 30% de candidaturas femininas, era comum o preenchimento dessas vagas com candidatas “laranjas”, ou seja, mulheres que não eram candidatas de fato, que sequer faziam campanha ou movimentavam recursos, e que não raro eram remuneradas para representar esse papel ou então eram arregimentadas entre familiares e amigos de candidatos e dirigentes partidários, apenas para compor a cota mínima legal.

Da mesma forma, era comum que aquelas mulheres realmente interessadas em se candidatar para as esferas públicas de poder fossem boicotadas com a falta de recursos e de visibilidade, em partidos com direções predominantemente masculinas.

Ainda que a partir de 1995 a legislação brasileira tenha eliminado formalmente o óbice que existia ao registro de um mínimo de candidaturas femininas, essa medida isolada mostrou-se insuficiente para de fato viabilizar tais candidaturas e aumentar a representação das mulheres no parlamento.

A eficácia das leis de cotas no Brasil vem esbarrando há anos na dinâmica dos partidos, verdadeiros filtros nos processos eleitorais, mas invariavelmente compostos majoritariamente por homens e, portanto, altamente resistentes à aplicação substantiva da igualdade de gênero, o que, aliás, não é algo exclusivo do país, como já havia sido apontado no estudo intitulado “El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe²⁵”, produzido durante a X Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, ocorrida em Quito, em 2007, há mais de 10 (dez) anos, portanto:

Durante os foros virtuais de que participaram as autoridades dos mecanismos nacionais de promoção do progresso da mulher, realizados no começo de 2007, em preparação para a Décima Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, as participantes foram coincidentes em *apontar os partidos políticos como as forças mais reticentes ao ingresso das mulheres nos parlamentos. O acesso diferenciado aos recursos econômicos para as campanhas —ou seja, ao financiamento pelo empresariado— costuma beneficiar mais os homens cuja rede de capital social está mais desenvolvida, em virtude da natureza mais poderosa e da frequência dos elos masculinos no mundo público.* (tradução livre)

Nesse sentido, vale transcrever o seguinte trecho de acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, que reconhece a existência de “um histórico e indesejável privilégio patriarcal” com impactos na “nefasta segregação predominante na vida político-partidária brasileira”:

²⁵Disponível no sítio eletrônico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL): https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2855/1/S3282007_es.pdf Acesso em: 18nov2019.

A autonomia partidária contida no § 1º do art. 17 da CF/88 não significa soberania para desrespeitar, direta ou indiretamente, valores e princípios constitucionais: é imperativo que agremiações observem a cota de gênero não somente em registro de candidaturas, mas também na propaganda e assegurando às mulheres todos os meios de suporte em âmbito intra ou extrapartidário, sob pena de se manter *histórico e indesejável privilégio patriarcal e, assim, reforçar a nefasta segregação predominante na vida político-partidária brasileira*. (Representação nº 32255, Acórdão, Relator(a) Min. Antonio Herman De Vasconcellos E Benjamin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 53, Data 17/03/2017, Página 135-136).

Destarte, no caso brasileiro, que não adota as cotas de reserva de assentos no parlamento - mas apenas de reservas de candidaturas -, e considerando que o registro de candidatos é prerrogativa exclusiva dos partidos políticos, por meio de lista aberta, na maioria das vezes sem qualquer processo interno deliberativo prévio ou consulta aos seus filiados, é de fato essencial que a legislação também garanta os recursos a que as mulheres terão acesso para se viabilizarem como candidatas e participarem do pleito eleitoral até o fim, seja sob o aspecto financeiro, seja sob o aspecto publicitário, bem como indispensável o fomento à formação de uma massa crítica voltada para a perspectiva de gênero e para a democracia intrapartidária.

É o que se pode extrair do resultado²⁶ das Eleições Gerais de 2018, o qual revelou uma tímida melhora na inclusão de mulheres no parlamento, muito provavelmente como um reflexo já imediato dos repasses obrigatórios de recursos para as campanhas femininas e das cotas de gênero que garantiram também acesso mínimo à propaganda eleitoral gratuita, aliados à pré-existente lei de cotas para reserva de candidaturas femininas.

Afinal, o número de mulheres na Câmara dos Deputados não vinha acompanhando a legislação de cotas que passou a vigor em nível nacional com a Lei nº 9.504/97: segundo dados da União Interparlamentar, em 1999 eram 29 deputadas federais para um total de 513 cadeiras (5,7%), em 2003 eram 44 deputadas federais (8,6%), e em 2007 esse número aumentou para 45 (8,8%), para voltar para 44 em 2011 (8,6%). Nas eleições de 2014, quando já havia sido consolidada pelo menos a obrigatoriedade de se preencher 30% de candidaturas femininas, com sanções reais aos partidos que não atingissem tal percentual, houve um pequeno aumento no número de deputadas federais eleitas: 51 (9,9%).

O significativo salto, porém, ocorreu mesmo em 2018, em que foram eleitas 77 (setenta e sete) deputadas federais, um aumento de 51% em relação às 51 (cinquenta e uma) deputadas eleitas em 2014. Isso quer dizer que a Câmara dos Deputados vai ter 15% de mulheres em sua nova composição, contra 10% na composição anterior (em razão de suplência, o número inicial de 51 deputadas elevou-se para 55 ao longo dos 4 anos da legislatura anterior). No entanto, Maranhão, Sergipe e Amazonas não elegeram nenhuma mulher deputada federal em 2018.

No Senado Federal, que nas últimas eleições foi renovado em dois terços de seus assentos, foram eleitas 7 (sete) mulheres, as quais, somadas à bancada atual, passam a representar 12 (doze) de um total de 81 (oitenta e uma) cadeiras - um número que se mantém estável comparado à configuração anterior.

Nas Assembleias Legislativas dos Estados, foram eleitas 161 (cento e sessenta e uma) deputadas, representando 15% dos deputados estaduais eleitos, um crescimento de

²⁶ Informações disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral: <http://www.tse.jus.br/> . Acesso em: 15nov2019.

41,2% em relação a 2014, quando 114 (cento e catorze) mulheres foram eleitas para o mesmo cargo.

Porém, no Mato Grosso do Sul, dos 24 (vinte e quatro) deputados estaduais eleitos, nenhum é mulher. Em Goiás, com 41 (quarenta e um) deputados estaduais eleitos, apenas duas são mulheres. Rondônia e Paraná também não conseguiram alcançar sequer 10% de deputadas estaduais eleitas.

Mesmo com algumas discrepâncias nos Estados, contudo, o balanço geral é de um aumento de 5% no percentual de participação feminina no parlamento brasileiro – de 10% para 15% -, o que pode significar que a legislação de cotas de gênero passou a surtir efeitos apenas nas Eleições de 2018, quando somada a outras medidas que não apenas a reserva de candidaturas, tais como a imposição de sanções pelo descumprimento das políticas de cotas e a destinação de recursos financeiros e publicitários para as campanhas femininas.

De qualquer forma, muitos desafios ainda precisam ser superados, tendo em vista a resistência dos partidos políticos com relação às políticas afirmativas para mulheres, especialmente se houver a possibilidade de qualquer interpretação dúbia da lei.

A FGV Direito, em parceria com CEPESP (EESP/EAESP), disponibilizou alguns resultados do seu projeto de pesquisa aplicada denominado "Democracia e Representação nas Eleições de 2018: Campanhas Eleitorais, Financiamento e Diversidade de Gênero²⁷", por meio do qual faz uma análise comparada do perfil e das trajetórias das deputadas eleitas em 2014 e 2018 e da distribuição do financiamento eleitoral de mulheres e homens.

O que chama atenção nessa pesquisa, e que já havia sido notado durante a campanha eleitoral de 2018, é que muitos partidos políticos não destinaram os necessários 30% dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previstos em lei, apenas para as candidaturas proporcionais femininas, aproveitando-se de uma certa abertura nos termos das decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral que regulam a matéria, além das resoluções posteriormente editadas pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral.

É o que pode se depreender da redação da Resolução TSE nº 23.553, de 18 de dezembro de 2017, com as alterações da Resolução TSE nº 23.575, de 28 de junho de 2018:

Art. 19 [...]

[...]

§ 3º Os partidos políticos devem destinar no mínimo 30% (trinta por cento) do montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para aplicação nas *campanhas de suas candidatas*.

Art. 21 [...]

[...]

§ 4º Os partidos políticos, em cada esfera, devem destinar ao financiamento de campanhas *de suas candidatas* no mínimo 30% dos gastos totais contratados nas campanhas eleitorais com recursos do Fundo Partidário, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096/1995 (Lei nº 13.165/2015, art. 9º).

²⁷ O relatório está disponível no sítio eletrônico: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27646>. Acesso em: 14nov2019.

Embora o dispositivo legal²⁸ que reserva o mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas para as mulheres aplique-se exclusivamente aos cargos de representação proporcional, tanto o Supremo Tribunal Federal como o Tribunal Superior Eleitoral, ao decidirem pela elevação dos recursos destinados às mulheres ao mesmo proporcional mínimo de candidaturas, determinaram que tais recursos poderiam ser destinados tanto a candidaturas às eleições proporcionais quanto majoritárias, o que parece destoar com os propósitos da lei de cotas de gênero.

Não houve, tampouco, um detalhamento sobre como os recursos de financiamento de campanha reservados às mulheres deveriam ser contabilizados por partidos e coligações e se essa destinação incluiria, além de candidaturas majoritárias, vices e suplentes, o que deu margem a diversas interpretações.

Tal idiosincrasia é destacada na supramencionada pesquisa "Democracia e Representação nas Eleições de 2018: Campanhas Eleitorais, Financiamento e Diversidade de Gênero":

. Apesar de a regulação impor um direcionamento mínimo de recursos para candidaturas femininas, sua ambiguidade permitiu que muitos partidos incluíssem nessa conta recursos destinados a candidaturas de mulheres em cargos majoritários, muitas das vezes como vices ou suplentes. Se considerarmos apenas as candidaturas proporcionais, por volta de 62% e 58% dos partidos não teriam cumprido com a cota de financiamento de recursos oriundos do FEFC e do Fundo Partidário respectivamente²⁹.

Ainda de acordo com os dados disponibilizados na referida pesquisa liderada pela FGV Direito:

- 13 dos 34 partidos (38,2%) destinaram pelo menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) exclusivamente às candidaturas de mulheres aos cargos proporcionais (DC, PATRI, PCO, PMB, PMN, PPL, PROS, PRTB, PSD, PSL, PTB, PV, SDD), enquanto que 14 (42,4%) atingiram a proporção de 30% apenas com candidaturas femininas proporcionais no que se refere à destinação dos recursos oriundos do Fundo Partidário - FP (DC, PATRI, PCB, PMN, PODE, PPL, PPS, PRB, PRP, PSD, PSL, PSOL, PTB, REDE);

- mais 6 partidos (17,6%) entrariam para o grupo dos que cumpriram com a cota (PCdoB, PP, PPS, PSTU, PTC, REDE) com relação ao FEFC, se forem consideradas tanto as candidaturas proporcionais como majoritárias (porém apenas as lideradas por mulheres), sendo que para os recursos oriundos do FP foram 5 os partidos (15,2%) que tomaram esse critério como premissa para cumprimento da cota (PCdoB, PHS, PROS, PTC, PV);

- 12 legendas (35,3%) teriam incluído no cálculo dos recursos do FEFC destinados às campanhas femininas, além das candidaturas proporcionais e majoritárias cabeças de chapa, também as candidatas a vices e suplentes de senadores e senadoras (DEM, MDB, PCB, PDT, PHS, PR, PRB, PSB, PSC, PSDB, PSOL, PT), enquanto que

²⁸ Lei nº 9.504/97: "Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo: (...) § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo". Disponível no sítio eletrônico da Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm. Acesso em: 10nov2019.

²⁹ Informação extraída da página 7 do Sumário da Pesquisa, disponível no sítio eletrônico: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27646/SUM%c3%81RIO%20EXECUTIVO.pdf?sequence=6&isAllowed=y> Acesso em 19nov2019.

6 legendas (18,2%) utilizaram esse mesmo critério para distribuição dos recursos do Fundo Partidário;

- Três partidos (8,8%) não cumpriram a regra de distribuição de recursos do FEFC em nenhum dos cenários (AVANTE, PODE, PRP) e oito partidos (24,2%) não cumpriram a regra de distribuição de recursos do FP em nenhum dos cenários (AVANTE, PDT, PMB, PRTB, PSB, PSC, SDD, PSTU).

Como se vê, a maioria dos partidos políticos não destinou os 30% (trinta por cento) dos recursos dos fundos públicos exclusivamente para campanhas proporcionais femininas, e alguns sequer cumpriram com a cota em nenhum dos cenários acima delineados.

De qualquer forma, a pesquisa aponta como positivo o fato de que, dentre as candidaturas ao cargo de deputado federal, as mulheres tenham recebido cerca de 22% do total de receitas, o que configura um avanço considerável, se comparado aos 9,3% que haviam sido destinados às candidaturas femininas para o cargo de deputado federal nas Eleições de 2014.

Chama ainda especial atenção os impactos da análise interseccional de raça/cor aliada aos dados de financiamento eleitoral levantados pela pesquisa realizada pela FGV Direito, em parceria com CEPESP (EESP/EAESP), ainda em andamento, mas caminhando para a presumível constatação de que candidaturas de pessoas negras têm mais dificuldade de arrecadação do que as candidaturas femininas, como se observa nas seguintes ponderações constantes de seu sumário:

. Os homens brancos representam 43,1% de todos os candidatos, mas concentram cerca de 60% das receitas de campanha. Homens negros, mulheres brancas e mulheres negras são proporcionalmente subfinanciados. A receita total média entre os homens brancos também é maior do que a dos demais grupos. Sob este aspecto, a raça/cor das candidaturas parece ser preponderante em relação ao gênero, pois os homens negros apresentaram uma receita total média menor do que as mulheres brancas.

. É possível identificar que os recursos privados vão majoritariamente para candidatos homens e brancos. Tanto as doações de pessoas físicas como as próprias contribuições dos candidatos foram em torno de 70% direcionadas a esse grupo de candidatos. A proporção é bem parecida entre os dois grupos de competitividade eleitoral³⁰.

Se os avanços rumo à igualdade de gênero na política são extremamente irrisórios, especialmente quando se compara o Brasil a outros países da própria América Latina, esse quadro se agrava ainda mais ao se incluir o recorte de raça e a interseccionalidade.

Não é preciso ir muito longe para constatar a sub-representação e as distorções entre a maioria populacional e os eleitos no parlamento brasileiro. Para tanto, basta somar aos dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), de que mais da metade do eleitorado brasileiro apto a votar (52,5%) é composto por mulheres, sendo que 27% são mulheres negras, aos dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em seu recém publicado estudo “Desigualdades Sociais

³⁰ Informações extraídas da página 8 do Sumário da Pesquisa, disponível no sítio eletrônico: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27646/SUM%c3%81RIO%20EXECUTIVO.pdf?sequence=6&isAllowed=y> Acesso em: 13nov2019.

por Cor ou Raça”³¹, que revelam que mais da metade dos habitantes do país (55,8%) é formada por pretos ou pardos.

Em verdade, o maior grupo eleitoral do país, sob o recorte de raça e gênero, é formado pelas mulheres negras. Entretanto, como resultado das Eleições de 2018, na Câmara dos Deputados, as mulheres negras representam apenas 2,5% (13 eleitas) do total de eleitos, enquanto as mulheres brancas são 12,28% (63 eleitas), os homens negros 22,02% (113 eleitos) e os homens brancos 62,57% (321 eleitos).

Ora, como dizer que um país é verdadeiramente democrático, se o seu parlamento, onde são deliberadas as leis, condutas e principais decisões não é ocupado na mesma razão proporcional pelas representações de gênero e raça que conformam a sociedade civil? E como promover a ampliação da participação de populações minorizadas – em termos de gênero, cor, raça ou etnia - nos processos de planejamento de políticas e tomadas de decisão, quando a minoria populacional detém há séculos o monopólio do poder e age deliberadamente para manter tal privilégio?

Pode até parecer, em um primeiro momento, que a solução mais fácil seria uma revolução e a nova fundação do poder organizacional do Estado, tendo em vista a lentidão com que as desigualdades vêm diminuindo nas últimas décadas. Todavia, para sair do mundo das utopias, é necessário que se pense nas melhores medidas a serem adotadas com as ferramentas que a democracia proporciona: e são elas as cotas de gênero e políticas afirmativas, além de novas propostas que serão esboçadas brevemente no capítulo a seguir.

4 Novas Propostas e Desafios para a Democracia Paritária no Brasil

A legislação que estipula cotas de gênero para mulheres nas disputas aos cargos proporcionais, no Brasil, poderia surtir efeitos mais imediatos, se introduzisse também uma reserva de vagas a serem preenchidas exclusivamente por mulheres dentro das Casas Legislativas. Essa reserva de assentos já é objeto de diversos projetos de lei, ainda em debate, seguindo experiências internacionais de sucesso que conseguiram alcançar rapidamente a democracia paritária em seus parlamentos, como Ruanda, primeiro país no Ranking Mundial de Participação Feminina no Parlamento, elaborado pela União Interparlamentar.

Uma opção alternativa para o Brasil, ainda dentro da proposta legislativa de implementação de cotas de gênero para mulheres, seria alterar a legislação já existente, para se aumentar o percentual de 30% para 50% de reserva de candidaturas femininas aos cargos proporcionais, especialmente porque, estatisticamente, mais da metade do eleitorado brasileiro é composto por mulheres.

E ainda se considerando que as mulheres negras representam a maioria das mulheres eleitoras no país, nada mais democrático do que dividir as cotas afirmativas de gênero em pelo menos 25% para mulheres negras e 25% para as mulheres brancas, seja se a opção for pela reserva de candidaturas seja se for pela reserva de vagas no parlamento.

Afinal, sabendo-se que a população brasileira já é em sua maioria feminina, não é possível que um Estado se considere verdadeiramente democrático nem com 30%, muito menos com 15% de representação política feminina, como é o caso do Brasil.

³¹ Estudo disponível no sítio eletrônico do IBGE: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25844-desigualdades-sociais-por-cor-ou-raca.html?=&t=sobre> Acesso em: 18nov2019

Ora, se o mundo engatinha em busca da igualdade de gênero, o Brasil parece sequer ter saído do lugar. Há outras medidas, porém, para além das cotas de gênero no parlamento, que poderiam contribuir para a densificação democrática do país.

Em sua recente pesquisa de pós doutorado³², na Universidade Federal do Paraná, a professora Eneida Desiree Salgado apresenta a proposta de um *índice de medição da democracia intrapartidária aplicável aos partidos políticos brasileiros*, a partir da exigência de democracia imposta pela Constituição Federal e pela Lei dos Partidos Políticos.

Partindo da premissa de que democracia é participação e controle, SALGADO alega, para embasar sua pesquisa e o desenvolvimento do índice de medição da democracia intrapartidária, que os procedimentos partidários serão democráticos quando permitirem a participação e o controle por parte dos filiados em duas dimensões diferentes: a estrutura organizacional e o processo decisório.

O estudo é realizado a partir dos 35 (trinta e cinco) estatutos registrados no TSE em 2018, e a conclusão, nas palavras da própria pesquisadora, é a seguinte:

Os resultados encontrados na aplicação do modelo de medição do índice de democracia intrapartidária não destoaram da intuição inicial de uma tendência à organização oligárquica dos partidos. Mesmo que apenas pela leitura de seus estatutos, os partidos políticos brasileiros não apresentam, em sua grande maioria, mecanismos democráticos de organização interna e de tomada de decisões. Ainda que seja mais evidente a falta de permeabilidade das opiniões dos filiados no recrutamento de candidatos, o índice relativo à relação entre os órgãos partidários é igualmente baixo. Há, pelos próprios estatutos, uma concentração de poder e de recursos nos diretórios centrais, o que é bastante grave em uma federação peculiar que não permite a organização de partidos locais. Em um Estado que (ainda) se afirma democrático, não se pode conceber que associações partidárias, que mantêm o monopólio para a apresentação de alternativas ao eleitorado para a representação política e que recebem consideráveis recursos públicos, além de financiamento indireto pelo acesso gratuito aos meios de comunicação de massa, possam funcionar sem respeitar patamares mínimos de igualdade, participação, transparência e controle.

Seria necessário, conforme apontado por SALGADO, o desenvolvimento legislativo enfático sobre a proteção dos direitos dos filiados (para além da previsão da garantia de ampla defesa nos procedimentos) e sobre os procedimentos internos de tomada de decisões, aspecto central da democracia intrapartidária.

Nesse sentido, e sob a perspectiva da busca por democracia paritária dentro dos partidos, uma das possibilidades legislativas seria a extensão da previsão de reserva de vagas para candidaturas proporcionais, inscrita no parágrafo 3º do artigo 10 da Lei nº 9.504/97, para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes, no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para as mulheres.

³² “ÍNDICE DE DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA – UMA PROPOSTA DE MENSURAÇÃO A PARTIR DOS ESTATUTOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS”, relatório apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, relativo à pesquisa pós-doutoral em Ciência Política de Eneida Desiree Salgado, sob Orientação do Prof. Dr. Adriano Codato, e disponível no [sítio eletrônico: \[https://www.academia.edu/40687425/%C3%8DNDICE_DE_DEMOCRACIA_INTRAPARTID%C3%81RIA_Uma_proposta_de_mensura%C3%A7%C3%A3o_a_partir_dos_estatutos_dos_partidos_pol%C3%A4ticos_brasileiros\]\(https://www.academia.edu/40687425/%C3%8DNDICE_DE_DEMOCRACIA_INTRAPARTID%C3%81RIA_Uma_proposta_de_mensura%C3%A7%C3%A3o_a_partir_dos_estatutos_dos_partidos_pol%C3%A4ticos_brasileiros\)](https://www.academia.edu/40687425/%C3%8DNDICE_DE_DEMOCRACIA_INTRAPARTID%C3%81RIA_Uma_proposta_de_mensura%C3%A7%C3%A3o_a_partir_dos_estatutos_dos_partidos_pol%C3%A4ticos_brasileiros). Acesso em: 10nov2019.

Com mais mulheres atuando dentro das instâncias partidárias e de fato deliberando sobre a formulação de planos de governo e propostas eleitorais, fomenta-se a participação feminina na política, renovam-se os quadros partidários e permite-se que as mulheres tenham real espaço na eventual colocação de suas candidaturas.

Ademais disso, é possível também a adoção de medidas incentivadoras da democratização horizontal das tomadas de decisões e da própria formação dos colegiados diretivos dentro dos partidos, no sentido inclusive da democracia paritária: o *compliance* afirmativo ou *compliance* da diversidade.

Outrossim, é preciso considerar que os partidos políticos, por sua própria natureza constitucional, exercem um protagonismo no sistema democrático brasileiro: são agremiações que, pelo menos em tese, devem reunir em torno de si setores da sociedade civil para a discussão de pautas de interesse público, intermediando sua relação com os entes governamentais e apresentando candidaturas que representarão esse grupo de pessoas unidas por um mesmo ideal.

Portanto, regras que estabeleçam paridade de gênero nos órgãos de direção, um número mínimo de reuniões colegiadas, votações abertas para escolha de candidatos, condutas éticas e de respeito às minorias, inclusão da diversidade, parecem indispensáveis para a garantia de partidos com padrões éticos condizentes com o seu papel democrático.

No entanto, justamente em respeito à autonomia partidária e à sua importância dentro do sistema democrático, é necessário que se estabeleça uma espécie de *compliance* que apenas premie aqueles partidos que estabelecerem regras de condutas efetivas para inclusão das minorias e da diversidade, estimulando-se, assim, a sua democratização horizontal, sem, contudo, que se inviabilize as atividades daqueles partidos que não optarem por adotar normas internas de democratização paritária.

A própria Justiça Eleitoral pode ter um papel decisivo no estímulo aos partidos para que incorporem políticas afirmativas internas espontâneas, como, por exemplo, a concessão de selos ou certificados de boas práticas com relação à diversidade e inclusão de gênero. Com isso, os partidos políticos premiados poderiam utilizar-se de tais atestados em suas campanhas eleitorais, em demérito daqueles que se recusassem a democratizar suas estruturas internas.

No mais, a Justiça Eleitoral já vem atuando de forma decisiva na fiscalização e na aplicação das sanções aos partidos que descumprirem com as políticas afirmativas já existentes na legislação brasileira.

Um caso exemplar foi a recente decisão do Plenário do Tribunal Superior Eleitoral que, por quatro votos a três, no julgamento do RESPE 19.392³³, no dia 17/9/2019, cassou toda a coligação que se uniu para a disputa ao cargo de vereador de Valença do Piauí (PI) na eleição municipal de 2016, na qual ficou comprovada fraude de duas coligações no preenchimento de cota por gênero: cinco candidaturas de mulheres à Câmara de Vereadores se provaram fictícias.

Prevaleceu o entendimento do Ministro Relator, Jorge Mussi, de que sem candidaturas laranja, o partido não teria cumprido as exigências para participar das eleições e por isso todo o conjunto de candidatos foi beneficiado. Decidiu-se, assim, pela cassação do registro de seis vereadores já eleitos e em exercício, dentre eles duas mulheres, além da declaração de sua inelegibilidade por oito anos.

³³ Informações disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/tse-mantem-cassacao-de-vereadores-envolvidos-em-caso-de-candidaturas-fraudulentas-no-piaui> Acesso em: 10nov2019.

Ora, após mais de vinte anos depois que a reserva de candidaturas femininas foi implementada no país, não há como lidar com a insistência em se burlar a legislação de cotas senão como um ataque direto à democracia, que deve ser combatido rigorosamente.

A atuação do Poder Judiciário pode servir, aliás, como um importante contraponto a retrocessos que têm partido de iniciativas do mesmo Poder Legislativo que hoje é composto por uma maioria massiva de homens brancos, irredutíveis em cima de seus privilégios históricos.

Se já não bastasse a anistia que os parlamentares recém eleitos concederam aos seus próprios partidos, com a promulgação da Lei nº 13.831, de 17 de maio de 2019³⁴, impedindo que qualquer penalidade fosse aplicada àquelas agremiações que não destinaram a cota mínima de 5% de recursos para programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, há ainda outros projetos de lei em pauta ainda piores e que podem ameaçar as poucas conquistas legislativas com relação às cotas de gênero até aqui alcançadas.

Como exemplo, é possível citar dois projetos de lei apresentados em 2019 – o PL 2996/2019³⁵ e PL 4130/2019³⁶ -, os quais propõem que seja mantida a previsão de no máximo 70% de candidaturas de um mesmo sexo, mas permitem que as vagas restantes, se não forem preenchidas com candidatos de sexo diverso, fiquem vazias. As propostas estabelecem ainda que os partidos políticos, em cada esfera, destinem às campanhas eleitorais recursos do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha de forma proporcional ao percentual efetivo de candidaturas de cada sexo.

Não se sabe se esses ou outros projetos de lei semelhantes virão a ser aprovados, porém, não se pode deixar de notar que tais projetos surgiram justamente após as paradigmáticas Eleições de 2018, impactadas pela atualização legislativa que deu concretude às cotas de gênero e gerou um crescimento de 51% de mulheres na Câmara dos Deputados com relação à legislatura anterior.

Contudo, caso um desses projetos ou algo semelhante fosse levado adiante, o que se teria seria um retrocesso de mais de 20 (vinte) anos, posto que na prática se voltaria aos termos da primeira legislação de cotas instaurada no país, e que se provou inócua sem os complementos e reformas que foram acrescentados ao longo dos anos: eis porque é preciso obrigar os partidos a de fato preencherem o mínimo de 30% de suas candidaturas com mulheres, bem como a aplicarem os recursos financeiros e outros correspondentes.

Em respeito ao princípio da vedação do retrocesso com relação aos direitos humanos e a todos os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, não há como se alterar a legislação de cotas de gênero para mulheres e quaisquer políticas afirmativas, se não for para a sua expansão, como já proposto no início deste capítulo.

³⁴ “Art. 2º A [Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 \(Lei dos Partidos Políticos\)](#), passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D: “[Art. 55-A.](#) Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do **caput** do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.” Disponível no sítio eletrônico da Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm Acesso em: 10nov2019

³⁵ Disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2204052> Acesso em: 15set2019

³⁶ Disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2212439> Acesso em: 15set2019

5 Considerações Finais

Com as medidas afirmativas legislativas e jurisprudenciais adicionais adotadas nas Eleições de 2018, o Brasil está conseguindo, finalmente, tirar as cotas de gênero para mulheres do papel e parece estar encontrando um caminho para torná-las efetivas, a fim de alcançar a tão almejada democracia paritária.

A obrigatoriedade imposta aos partidos políticos de também destinarem recursos financeiros e de propaganda eleitoral às candidaturas femininas, na proporção mínima de 30%, aliados à tolerância zero para fraudes relacionadas às cotas de gênero, que vem sendo aplicada rigorosamente pela Justiça Eleitoral, têm produzido efeitos aparentemente educativos, embora o Brasil ainda esteja muito abaixo da média das Américas, no quesito de participação feminina no parlamento.

Entretanto, muitas disparidades devem ser enfrentadas, especialmente dentro de uma abordagem interseccional do tema, considerando que a mulher negra hoje no Brasil representa a população mais sub-representada no parlamento, apesar de compor a maior parte do eleitorado, enquanto que o homem branco e heterossexual, minoria populacional e de eleitorado apto a votar, ainda representa maioria esmagadora não apenas no parlamento, como em todos os espaços de poder político, bem como é o maior destinatário dos recursos financeiros e apoios institucionais para suas campanhas.

O desafio permanente que se coloca agora, porém, mais do que continuar avançando com novas políticas afirmativas, é garantir as conquistas até aqui alcançadas e impedir que as forças políticas patriarcais dominantes restaurem o status legislativo anterior, como alguns projetos de lei propostos em 2019 já aviltaram.

Para tanto, necessário se faz trabalhar a igualdade de gênero também dentro dos partidos políticos, com medidas que os estimulem a incluir as mulheres em seus órgãos internos decisórios, posto que são os partidos as instituições que têm apresentado a primeira barreira e a maior resistência em cumprir com a legislação que impõe cotas de gênero para mulheres no registro de candidaturas, o que contribui com o retardo do Brasil no cumprimento de seus compromissos internacionais de inclusão feminina no parlamento.

O presente artigo procurou apresentar algumas sugestões de alterações legislativas, como a reserva de assentos no parlamento, ao invés de mera reserva de candidaturas, e também outras propostas de estímulo aos partidos políticos para adoção de medidas voluntárias de inclusão das mulheres e minorias, como o *compliance* da diversidade. Com isso, ficou demonstrado que, em havendo vontade e compromisso real com as normativas internacionais de democracia paritária pactuadas pelo Brasil, há ações e políticas afirmativas simples que todas as instituições brasileiras podem adotar de forma imediata.

Tendo em vista os mais de vinte anos de atraso do Brasil frente à média mundial em termos de participação feminina no parlamento, desde que as cotas afirmativas foram eleitas como medidas prioritárias na agenda internacional, e considerando o nível de sub-representatividade das mulheres e dos negros, hoje maioria do eleitorado brasileiro, a igualdade de gênero na esfera pública de debate já não poderia mais ser questão de vontade, mas de urgência, sob pena de implosão do próprio modelo democrático. Afinal, se a democracia for mesmo o “governo da maioria”, onde está a maioria do povo brasileiro que não no parlamento?

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. *Sobre a revolução*. São Paulo: Cia. das Letras, 2011.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 13. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria geral do Estado*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 378.
- CABANILLAS, Beatriz Llanos. A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad en el mundo. In: *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Perú: IDEA Internacional/ CIM Comisión Interamericana de Mujeres, 2013. p. 17-46.
- FABRE-GOYARD, Simone. *O que é democracia?* São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- FRASER, Nancy. 2001. "From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'postsocialist' age". In: S. Seidman; J. Alexander. (orgs.). 2001. *The new social theory reader*. Trad. De Julio Assis Simões. Londres: Routledge, pp. 285-293
- JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. Buenos Aires: Albatros, 1970.
- KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MILL, John Stuart. Considerations on representative government. In: *Collected Papers of John Stuart Mill*. Londres: University of Toronto Press, Routledge and Kegan Paul, 1977, v. XIX. [trad. Bras. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982].
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Trad. Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2017.
- SANTOS, Boaventura de Sousa & NUNES, João Arriscado. (2003), "Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade". In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 25-68.