

MULHERES, POLÍTICA E A (SUB) REPRESENTAÇÃO FEMININA

Fernanda Andrade Souza¹
Pedro Germano dos Anjos²

RESUMO

O cerne deste artigo é analisar a participação feminina na política, as ações afirmativas existentes e a sua importância no Estado Democrático de Direito. Objetivou-se, de forma progressiva para tanto, apresentar uma síntese das noções conceituais acerca do tema, aspectos históricos, os empecilhos à participação plena da política formal, e por fim, como o modelo jurídico brasileiro de proteção à participação feminina atua no fomento da inclusão de mulheres, por meio de quotas eleitorais, do fundo de financiamento especial, e da Ec 111/2021, com base em uma vasta pesquisa bibliográfica e fontes documentais. Nesse sentido, mediante análise quanti-qualitativa dos dados eleitorais do TSE, procurou-se constatar o grau de representatividade feminina desde a eleição de 2016 à eleição de 2020. Por fim, espera-se ter delimitado um aspecto do cenário de desigualdade de gênero na política brasileira, mesmo após ter identificado o impacto positivo de ações afirmativas que almejam a isonomia eleitoral.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Democracia
2. Participação feminina
3. Política
4. Representatividade

1 Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz. E-mail: fassouza.adv@gmail.com

2 Professor Assistente de Direito Constitucional da Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia - UFBA. Especialista em Direito Tributário pelo IBET/SP. Graduado pela UESC. E-mail: pganjos@uesc.br

1 Introdução

A política constitui uma realidade dinâmica construída na experiência histórica, e relaciona-se a tudo o que diz respeito à vida coletiva. Nesse sentido, o cidadão que vive em sociedade é compelido a participar das tomadas de decisões estatais que comandam a vida. O sistema eleitoral consiste em um dos mecanismos em que a vontade popular é respeitada diante de uma democracia, uma vez que são eleitos representantes que vão representar seus ideais e os da sociedade. Um dos requisitos para que haja uma efetivação de fato da democracia é que exista diversidade de representação das pessoas eleitas pelo povo.

Acerca da participação feminina na política, tem-se que sua participação ocorreu predominantemente na política informal, por meio do movimento feminista, pois, apesar de terem sido afastadas dos processos formais de poder durante décadas, não tendo direito sequer ao voto, utilizaram-se da política informal para tentar concretizar seus direitos.

A Carta Maior destacou como objetivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa, solidária, com a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação, bem como garantiu a igualdade entre homens e mulheres (CF, art.5º, I). Nesse viés, o Estado, com intuito de promover a proteção da participação feminina e a isonomia eleitoral, ratificou por meio do Decreto nº 4733/2002 a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher aderindo o compromisso para adotar medidas de incentivo e promoção da participação da mulher na vida política e pública do país.

De mais a mais, a Legislação Eleitoral evoluiu na tentativa de fortalecer os mecanismos de inclusão, por intermédio da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) a qual estabeleceu a reserva do per-

centual mínimo de 30% e máximo de 70% de vagas para candidatura de cada gênero, instituindo um sistema de cotas que, posteriormente, foi alterada pela Lei nº 12.304/2009, tornando obrigatório o preenchimento dos referidos 30%.

Observa-se, portanto, que as alterações legislativas ocorridas ao longo do período, indicam uma preocupação do Estado com a promoção, proteção e incentivo desse bem jurídico, seja na tentativa de lhes tornar mais efetivas, seja para estabelecer outras ações de discriminação positiva e fomento desse bem, a fim de reduzir o desequilíbrio na representatividade de gênero na política.

Assim, entre os incontáveis prismas acerca deste assunto, coube a esta pesquisa ter como objetivo geral abordar o modelo legislativo de proteção jurídica da mulher à participação política atual do Estado brasileiro, e nomear com base na pesquisa do DataSenado os principais empecilhos a essa proteção. Nesse sentido, delimitou-se como objetivo preciso a análise quali-quantitativa da participação feminina na política brasileira, no período correspondente às eleições de 2006 a 2020, baseada nas estatísticas disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2021b).

A investigação desse conjunto repercute na necessidade desta produção acadêmica, tanto para buscar um amadurecimento científico e social, quanto impulsionar a produção normativa e, ainda, auxiliar na compreensão do porquê as mulheres ainda são minoria na política.

À vista disso aplicou-se, do ponto de vista técnico, o método de pesquisa bibliográfica, isto é, elaborada com base material acadêmico já publicado a respeito do tema, assim como livros de referência na área de conhecimento, e leis, além do método documental, por meio da coleta de dados secundários, com abordagem quanti-qualitativa, por intermédio dos relatórios/estatísticas das eleições de 2006 a 2020 disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral.

Este artigo foi estruturado em seções e subseções desde as breves noções conceituais e principiológicas do Direito Eleitoral, a evolução histórica da participação feminina na política, o modelo bifronte jurídico brasileiro de proteção e fomento da inclusão das mulheres no cenário político, até a análise das estatísticas dessa participação nas eleições, antes e depois da obrigatoriedade do preenchimento percentual das cotas, previsto na Lei nº 12.034/2009.

2 Evolução da participação feminina na política e os empecilhos da representatividade

O Direito Eleitoral consiste no direito público cujo objeto são os institutos, as normas e os procedimentos que regulam o exercício do direito fundamental de sufrágio com vistas à concretização da soberania popular, à validação da ocupação dos cargos políticos e à legitimação do exercício do poder estatal (GOMES, 2020).

A relevância do Direito Eleitoral destaca-se como categoria da ciência jurídica destinada à disciplina das mecânicas eletivas, que se constituindo elemento fundamental para sobrevivência do Estado democrático de direito, organização política em que a legítima assunção ao mandato representativo admite como uma única via a identificação como o substrato majoritário da vontade cidadã.

Incorporado à concepção de democracia, sabe-se que na democracia representativa, o principal instrumento é o processo eleitoral, no qual os indivíduos têm sua vontade manifestada legitimada ao eleger representantes, que agirá em nome do povo, salvaguardando uma das bases da democracia, a soberania popular.

Dessa forma, tem-se que no regime democrático possui em sua base a possibilidade de representação real, estando presente a pluralidade, a participação igualitária e efetiva.

No mesmo sentido, expressa Dahl (2001), que a democracia é o único regime político que proporciona a participação efetiva,

igualdade de voto, aquisição de planejamento esclarecido, o exercício de um controle sobre o planejamento das questões políticas da comunidade e a inclusão dos adultos nesse processo de tomada de decisões política de interesse de todos e todas.

Segundo ensina Avelar (2007, p. 225-226), existem três principais canais de participação: o canal eleitoral, pelo qual é exercido todo tipo de participação eleitoral e partidária; os canais corporativos, que “são as instâncias intermediárias de organização de categorias e associações de classe para defender seus interesses no âmbito fechado dos governos e do sistema estatal”, como os *lobbys* profissionais e empresariais e organizações de classe; o canal organizacional, que são “formas não--institucionalizadas de organização coletiva como os movimentos sociais, subculturas políticas, etc.”.

As mulheres são exemplos de grupo cujas atividades políticas se deram principalmente por meio do canal organizacional, por meio do movimento feminista que, como aponta Avelar (2007), tiveram, como limiar na busca dos direitos políticos, o sexismo, a exploração sexista, que fizeram com que sua pauta fosse focada na reivindicação por mais igualdade no campo dos direitos.

Assim, levando-se em consideração o ideal democrático, e sendo este principal regime político na maioria dos países, no qual se têm o povo e a sua manifestação de vontade como protagonistas, é imprescindível que a participação popular compreenda a pluralidades de sujeitos. Não obstante, o que se observa na realidade do nosso país, é a ínfima representatividade feminina nos espaços parlamentares brasileiros, cerca de 15% em média, o que certamente reflete na qualidade da nossa democracia.

À vista disso, atualmente no Brasil, as mulheres representam 53% do eleitorado. Muito embora, exista proteção jurídica e ações afirmativas e de incentivo à participação feminina na política, segundo os dados do TSE, são minoria nos cargos de representação. Nos últimos 195 anos, a Câmara dos Deputados, por exemplo, teve 7.333 deputa-

dos, incluindo suplentes. Apesar de conquistarem o direito de serem eleitas em 1933, as mulheres ocuparam somente 266 cadeiras nestes quase 90 anos (BRASIL, 2021b). A luta pela igualdade entre os sexos avançou substancialmente na sociedade brasileira, tendo como pano de fundo todas as mudanças estruturais e as lutas do movimento feminista ao longo do século XIX e as que ainda ocorrem nos dias atuais.

O direito de voto foi conquistado na década de 1930 e promoveu significativas mudanças na política brasileira. Nessa linha do tempo, temos as pioneiras, a saber: em 1928 a primeira eleitora Celina Guimarães Viana; em 1928/1931 a vereadora Júlia Alves Barbosa; em 1939 a primeira deputada federal Carlota Pereira Queiroz e a deputada estadual Antonieta de Barros; em 1930 a primeira prefeita Alzira Soriano; em 1979/1987 a primeira Senadora da República Eunice Mafalda Berger Michelis; em 1995 a primeira governadora Roseana Sarney. Em contrapartida, a eleição da primeira e única mulher a ocupar o cargo de Presidente da República ocorreu apenas no ano 2011, circunstância em que Dilma Rousseff, economista e política brasileira, foi eleita a 36ª Presidente do Brasil.

Apenas com a rasa exposição desses marcos históricos – que possuem uma enorme representação quanto à atuação feminina na política, e a discrepância conforme o lapso temporal entre cada um desses acontecimentos, fica claro que a participação da mulher no cenário político nacional ainda caminha a passos lentos (SEVERINO, 2019).

Os acontecimentos históricos demonstram o quão tardio as mulheres obtiveram os direitos políticos, haja vista que foram excluídas da esfera pública, tendo acesso apenas à esfera privada, com atribuições prioritária à vida doméstica, colaborando com a ideia de traço natural e distintivo sob a condição de ser mulher (MIGUEL e BIROLI, 2019). Quando finalmente acessaram a esfera pública, encontraram uma arena dominada por homens, os quais, sempre tiveram vantagem aos postos de poder, à participação política e ao trabalho frente ao outro gênero.

As barreiras encontradas são diversas, além da cultural advinda de um sistema em dominação masculina, existem também as barreiras partidárias. Segundo pesquisa realizada pelo Senado Federal em 2014 (BRASIL, 2014), a inexistência de apoio dos partidos políticos foi elencada por 41% das entrevistadas, como principal motivo para poucas mulheres na política. A falta de interesse pela política aparece em segundo lugar, com 23% e a dificuldade da concorrência com os homens em terceiro, com 19%. A pesquisa revela que a principal causa é a ausência de espaço dentro dos partidos, sem as quais nenhuma candidatura é possível.

Outrossim, a pesquisa ainda revela que 46% das entrevistadas, desconheciam as ações afirmativas de estímulos para candidaturas femininas, o que para Jéssica Teles de Almeida, demonstra uma ausência de transparência do sistema eleitoral sobre suas regras e um explícito descumprimento pelos partidos quanto às normas legislativas (ALMEIDA, 2018).

Desse modo, alicerçado pelos dados apresentados, verifica-se que o distanciamento entre a mulher e a política ocorre pelo fato de não se sentirem acolhidas pelas agremiações partidárias, pela resistência para competir com candidatos de outro gênero – ante as desigualdades, o desconhecimento sobre a legislação eleitoral, além de historicamente terem sido excluídas da participação da esfera pública, não apenas pela ausência de interesse, mas também porque, aparentemente, não são aceitas, justificando, dessa forma, o seu distanciamento da política formal.

3 Modelo jurídico brasileiro de proteção e fomento à participação política da mulher

O direito garantido constitucionalmente da mulher à participação política encontra ainda entraves e empecilhos para a sua efetivação plena, e como mencionado, os principais gargalos são partidários

e socioculturais. A exclusão, das mulheres e de grupos minoritários da participação das decisões do Estado fizeram com esse direito fosse exigido de diversas maneiras.

A participação política é um direito humano e fundamental. Nesse sentido, é importante frisar que sua proteção recebe reforços, no plano jurídico, de normas internacionais e constitucionais voltados à defesa da participação política da mulher em sua concretude.

Conforme pontua Dallari (2017), o direito de participação política se justifica na própria vida em sociedade, refletindo os interesses de todos nas decisões políticas, e como tal, passou a ser considerado um direito fundamental de todos indivíduos.

Muito embora seja na esfera interna de cada Estado que os direitos políticos encontram sua formatação concreta, o valor da democracia foi construído também no cenário internacional, haja vista a relevância da participação individual nos processos de decisão acerca dos destinos da sociedade, bem como da afirmação de sua dignidade. Nesse sentido, o direito internacional dos direitos humanos acabou consagrando uma pauta em matéria de direitos políticos, iniciando pela Declaração de 1948 (SARLET et al., 2017).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, deu início ao reconhecimento da participação dos sujeitos sem distinção, viabilizando demandas para alcance da igualdade em termos factuais. Cunha Júnior (2018, p. 520), diz que:

Os direitos inscritos nesta Declaração constituem um conjunto indissociável e interdependente de direitos individuais e coletivos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, sem os quais a dignidade da pessoa humana não se realiza nem se desenvolve por completo.

O supradito documento reconhece o direito político e preceitua, em seu art. 21, que toda pessoa tem o direito de tomar parte do

governo de seu país direta ou indiretamente por representantes livremente escolhidos, por meio do voto secreto ou processo equivalente, sendo a vontade do povo a base da autoridade do governo.

No que concerne ao caso específico na defesa da participação política das mulheres, foi a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW) de 1979, promulgado em 1981, que inaugurou uma proteção normativa no âmbito internacional. Nesse documento, os Estados signatários devem se comprometer em adotar medidas adequadas, legislativas e judiciais que estabeleçam a proteção jurídica e a igualdade de direito das mulheres (CONVENÇÃO... 1979).

Especificamente quanto à esfera política, a citada Convenção dispõe em seu art. 7º que os Estados-partes deverão tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, garantirão, em igualdade de condições com os homens, o direito das mulheres participarem na formulação de políticas governamentais e na execução destas, o direito de votar, bem como o de ocupar cargos públicos e de exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais (CONVENÇÃO... 1979). Os Estados-parte, ao procederem à ratificação, comprometeram-se a não só eliminar tais discriminações, como também instituir mecanismos que propiciem a igualdade, mediante adoção de políticas públicas, neste contexto, as chamadas ações afirmativas (ALMEIDA, 2018).

No Brasil, esse processo de igualização de status entre homens e mulheres ocorreu por intermédio da Lei nº 9.100/95, primeira legislativa que adotou as cotas de candidaturas por sexo no processo eleitoral e se fez com a promulgação da Constituição de 1988, consolidando, conforme assinala Almeida (2018, p. 69) “um sistema de proteção normativa com previsões tanto a nível internacional como nacional, voltadas à promoção da igualdade, à repressão, à discriminação e o respeito à diferença e diversidade”.

A Carta Maior assentou em seu texto normas para que disciplinasse o exercício dos direitos políticos, o qual é considerado um direito fundamental que confere aos cidadãos a participação da vida política do Estado (NOVELINO, 2017). Neste particular, Sarlet et al. (2017, p. 750) complementam:

Os direitos políticos – na sua condição de direitos fundamentais – reúnem dois aspectos que definem tal condição. Ao passo que na perspectiva material está em causa a sua posição de destaque para a dignidade da pessoa humana e a democracia, mas também para a fruição dos demais direitos fundamentais, no plano formal tal condição (de direito fundamental) se traduz, como já antecipado, num conjunto de garantias, ou seja, num regime jurídico-constitucional privilegiado e que assegura que tais direitos possam cumprir com as suas funções no Estado Constitucional.

A construção do Estado Democrático de Direito, fundado pela Constituição vigente, se deu como um modelo abrangente de direitos fundamentais, sociais e políticos e contou com a participação também das mulheres em seu processo. Como leciona Gomes (2020), o ser um Estado Democrático significa que os cidadãos dele participam, sendo seus artífices e destinatários principais de suas emanções.

A participação política é considerada, portanto, um direito fundamental, por se encontrar positivada na Constituição Federal, e em blocos normativos internacionais. Por consistir um direito fundamental, requer uma atuação estatal ativa em busca da plena efetivação desse direito.

Nesse viés, quanto à participação política feminina, cabe ao Estado buscar meios de combater a baixa representatividade das mu-

lheres e garantir que todos e todas exerçam seu direito de participação de maneira igual. Com isso, faz-se necessária a realização de ações de fomento a essa participação, haja vista a exclusão histórica das mulheres na arena política. A busca dessa igualdade, constitui princípio estampado na Constituição Federal no *caput* do art. 5º e tem seu sentido complementando pelo inciso I:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.

Importante ressaltar que a isonomia eleitoral não se esgota no eleitor, ela abrange também a igualdade entre os candidatos. Esta vertente, muito embora não esteja expressamente no texto constitucional, decorre logicamente e diretamente do princípio da isonomia (VARGAS, 2009). Além disso, este princípio se apresenta com suma importância para o desenvolvimento equilibrado do processo eleitoral (GOMES, 2020).

No plano constitucional encontram-se garantias para proteção da mulher, por força do art. 1º, *caput*, que elenca a participação como fundamento do Estado, atribuindo ao povo o poder político; do art. 3º, IV, reduzir as desigualdades e combater diversas formas de discriminação aparecem como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Ademais, como já mencionado, a Constituição de 88 efetivou em seu preâmbulo e em seu art. 5º, *caput*, o princípio da igualdade, por meio do qual busca-se a equiparação entre os sexos em todos os setores da sociedade, e por fim, em seu art. 14,

prevê que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal, assim como pelo voto direto, secreto e com valor igual para todos os cidadãos (ALMEIDA, 2018).

Extrai-se do conjunto de normas supralegais, constitucionais e infraconstitucionais a proteção jurídica à participação da política da mulher, a qual deve ser protegida pelo Estado brasileiro de modo a garantir, o exercício e o direito de voto e de ser elegível para os cargos políticos, em igualdade de condições com os homens, eliminando, assim, a desigualdade no plano material.

3.1 As cotas de candidatura por gênero e as propostas normativas de incentivo à ocupação dos espaços: reserva de recursos do fundo partidário, publicidade institucional do Tribunal Superior Eleitoral e EC nº 111/2021

O modelo brasileiro de proteção jurídica à participação política da mulher se refere ao conjunto de normas infraconstitucionais, cujo objetivo é proteger e fomentar a participação política da mulher (direito-meio) com a finalidade de alcançar mais igualdade (direito-fim) entre os homens e mulheres no âmbito político-eleitoral.

Segundo leciona, Jéssica Teles de Almeida atualmente esse modelo de proteção consiste em um modelo bifronte que, ao conjugar duas categorias de ações (reserva de espaços e de incentivo à ocupação desses espaços) objetiva incluir o sexo minoritário no processo eleitoral mediante uma garantia mínimo de participação, aliada à proposta de desenvolvimento de ações que visem formar e incentivar mulheres para o exercício do direito à participação política (ALMEIDA, 2018).

O método mais antigo desse modelo é o sistema de cotas. No Brasil, esse sistema foi instituído no ano de 1995 pela Lei nº 9.100 que estabelecia as normas para eleições municipais de 1996, asse-

gurando em seu art. 11, §3º, que 20% no mínimo de vagas de cada partido ou coligação deveria ser preenchidas por candidaturas de mulheres. Em 1997, sobreveio a Lei nº 9504 (Lei Geral das Eleições), instituindo que essa porcentagem fosse ampliada para o mínimo de 30% e máximo de 70% para candidaturas de cada sexo, alterando também o texto legal substituindo a expressão “mulheres” por “sexo”, em razão de “críticas à suposta (in)constitucionalidade e estabelecer a reserva de vagas apenas para as mulheres, sendo assim um suposto privilégio” (ALMEIDA, 2018, p. 101).

Posteriormente, com a criação da Lei nº 12.034/2009 alterou-se o texto normativo do art. 10, §3º da Lei das Eleições, com fito em enfatizar a política de fomento, substituindo o termo “poderá” por “preencherá”, tornando, pois, obrigatório o preenchimento das cotas de candidatura pelo partido político, na proporção estabelecida por lei (30%, no mínimo, para o sexo minoritário).

A mudança no texto legislativo instituiu uma obrigação aos partidos políticos que, se não obedecerem a esse percentual, terão os registros dos demais candidatos indeferidos (caso o defeito não seja sanado). Isso porque, no sistema eleitoral brasileiro, toda agremiação que deseje concorrer deve requerer no prazo estabelecido pela Justiça Eleitoral, geralmente até dia 15 de agosto no ano eleitoral, o registro dos candidatos, mediante o Demonstrativo de Regularidade de Atos partidários (DRAP).

De mais a mais, em caso de descumprimento da cota, existe a possibilidade de sanar o equilíbrio percentual, pois há um entendimento do Tribunal Superior Eleitoral que diz quando da impossibilidade de registro de candidaturas femininas no percentual mínimo de 30% deverá o partido ou a coligação reduzir o número de candidaturas do sexo masculino a fim de adequar os respectivos percentuais - REspe nº 2939 do TSE, 2012.

Não obstante, em que pese ser um entendimento do Tribunal Superior Eleitoral a impossibilidade do registro quanto à ausência dos 30%, há quem defende que a cota de candidaturas é uma “en-

genharia eleitoral” por ser um benefício pequeno para as mulheres, considerada na prática quase que voluntária, haja vista a inexistência de sanções previstas expressamente na legislação para o não preenchimento das cotas, assim como os partidos não são penalizados com nenhuma espécie de custo, tornando este um direito adquirido, mas não garantido (BOLOGNESI, 2012).

Em acordo com o modelo bifronte de proteção à participação da mulher na política, é possível que o Estado em paralelo ao mecanismo de cotas na política, institua outros mecanismos visando fomentar tal participação mediante ações de incentivo à ocupação desses espaços reservados a elas (pelas cotas de candidatura), visando, sobretudo, a conscientização da sociedade, em especial as mulheres, acerca da importância da sua participação na política formal (ALMEIDA, 2018).

Os recursos previstos nos arts. 93-A, da Lei nº 9.504/1997 (Lei Geral das Eleições) e 44, *caput*, inciso V e §7º, da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), o revogado art. 45, IV do mesmo diploma legal e o 9º da Lei nº 13.165/2015 (Reforma Política de 2015), bem como a Ec 111/2021 tratam de ações de incentivo à ocupação dos espaços.

O art. 93-A da Lei das Eleições tem como destinatário o Tribunal Superior Eleitoral, que deverá realizar publicidade institucional, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, os quais deverão ser previamente requisitados às emissoras de rádio e televisão nos períodos entre o dia 1º de abril a 30 de julho dos anos eleitorais, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral.

No que se refere aos mecanismos do art. 44, *caput*, inciso V e §7º da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos, trata-se de ações que visam à criação e manutenção de programas e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela

Secretária da Mulher, ou a critério da agremiação, por instituto fundado pelo partido, sendo reservado ao menos 5% das verbas do Fundo Partidário para esse fim. “A ideia é formar no âmbito partidário, um contingente de mulheres com mais interesse e capital político para disputar o processo eleitoral” (ALMEIDA, 2018, p. 128).

Sobre a ação prevista no art. 9º da Lei nº 13.165/2015, instituída pela Reforma política de 2015, em julgamento da ADI nº 5617 em março de 2018, discutia-se a inconstitucionalidade do dispositivo, que determinava no mínimo 5% e no máximo 15% do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento de campanhas nas três eleições subsequentes (2016, 2018 e 2020). O plenário, por maioria, decidiu que o percentual do Fundo Partidário previsto no artigo mencionado, fosse definido a partir da proporção das mulheres candidatas, isto é, no mínimo 30%.

Recentemente, foi promulgada a Emenda Constitucional 111/2021 que estabeleceu, entre outras regras, as normas transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). O Art. 2º da emenda dispõe que:

Art. 2º Para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro.

Parágrafo único. A contagem em dobro de votos a que se refere o caput somente se aplica uma única vez. (BRASIL, 2021a).

Essa ação amplia o âmbito de proteção à participação política de grupos “minorizados”, reforçando a candidaturas de mulheres, mediante vantagens com capital aos partidos que de fato alavancam as candidaturas, impulsionando a plena participação feminina na política.

À vista disso, pode-se dizer que o modelo legislativo brasileiro de proteção à participação política da mulher está em desenvolvimento e aperfeiçoamento, contudo, ainda constitui um desafio a ser superado, haja vista uma desigualdade no número de mulheres na política formal quando comparadas aos homens.

4 Análise estatística da participação feminina na política brasileira

Desde 1995, o Brasil adota a política de cotas e, apesar de serem a maioria do eleitorado brasileiro representando 52,6%, os números acerca da representatividade feminina na política brasileira não refletem a quantidade de mulheres eleitas para cargos políticos, tal qual, em relação a outros países, apresenta um baixo percentual.

O Brasil, no cenário internacional, passou de 10,5% em dezembro de 2017, para 14,8% em setembro de 2020, ocupando a 142^a posição do *ranking* com dados para 190 países. Apesar do aumento, o Brasil era o país que apresentava o pior resultado entre os países sul-americanos (BRASIL, 2021, p. 8).

Com advento da Lei nº 12.034/09 que estipulou a obrigatoriedade do preenchimento das vagas, verifica-se nas eleições legislativas de 2010, já sob a vigência da lei, um aumento substancial no número de candidatas comparado à disputa eleitoral de 2006. Observa-se que o número de candidaturas mulheres à Câmara dos Deputados de 2006 a 2014 quase triplicou (de 626 para 1.725 candidatas), conforme a tabela 1.

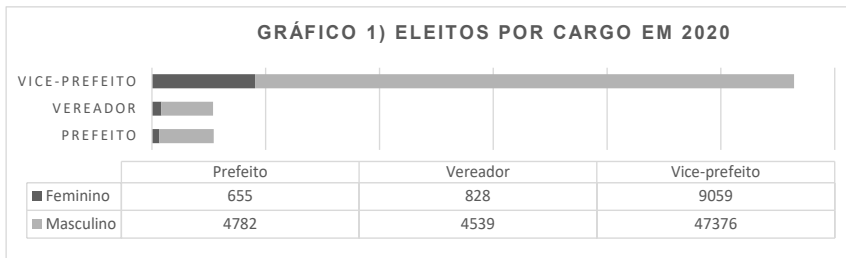
**Tabela 1: Total de candidaturas por cargo e ano
 (2006/2010/2014)**

Ano	Gênero	Deputado Federal			Deputado Estadual/ Distrital		
		Não eleitos	Eleitos	Total	Não eleitos	Eleitos	Total
2006	Fem.	581	45	626	1612	12	1736
	Masc.	3.857	468	4.325	9.458	935	10.393
2010	Fem.	889	45	934	2.513	138	2.651
	Masc.	3.500	468	3.968	9.088	921	10.009
2014	Fem.	1.674	51	1.725	4.332	120	4.452
	Masc.	3.702	462	4.164	9.910	939	10.849
	Total	14.203	1.539	15.742	36.913	3.177	40.090

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE. (BRASIL, 2021b).

Nesse cenário, dos resultados da política de cotas de gênero verificou-se, durante este período, o aumento quantitativo de candidatas que aumentou 175% para a Câmara dos Deputados, e 156% para as Assembleias Estaduais, entretanto, não houve alteração considerável no número de mulheres eleitas. O que pode sinalizar, uma estratégia partidária de apenas inserir mulheres nas nominatas, sem dispor reais condições de competição, sucedendo ao gargalo partidário.

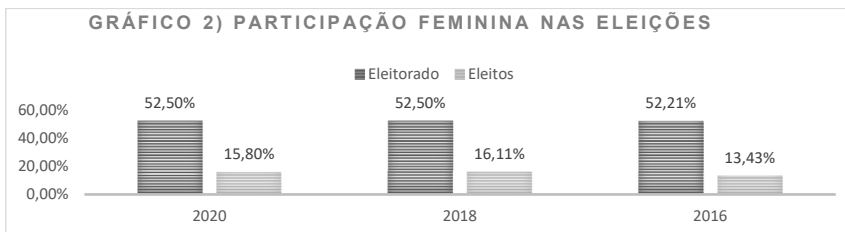
Ademais, analisando a eleição de 2020, observa-se que o número de mulheres eleitas, de modo geral, apresentou uma tímida queda em relação ao ano de 2018. Para fins elucidativos, no cenário municipal, representou apenas 15,80% do total de eleitos, dos quais 12,04% para o cargo de prefeita, 16,05% para o cargo de vice-prefeita e 16,51% para o cargo de vereadora (BRASIL, 2021a). Verifica-se que a sub-representação também se materializa no nível de governo local. Examinemos o Gráfico 1:



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (Participa Mulher) – (BRASI, 2021a).

Em 2020, houve um pequeno aumento de três pontos percentuais em relação a 2016, apontando o estado do Rio de Janeiro com o menor percentual de vereadoras eleitas 9,8%, enquanto que no Rio Grande do Norte apresentou o maior percentual com 21,8% (BRASIL, 2021, p. 8).

Foram 557 mil pedidos de registro de candidaturas, dos quais 187 mil de mulheres o fizeram, em contrapartida, 370 mil foram candidaturas do sexo masculino, segundo o Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2020). Mesmo abaixo de uma real representação da população brasileira, esses dados são um recorde para as eleições municipais: em 2016, as candidaturas femininas foram 31,9% do total e, em 2012, 31,5%. O gráfico 2 demonstra o percentual de candidatas eleitas em comparação com o percentual do eleitorado, nos anos de 2020, 2018 e 2016.



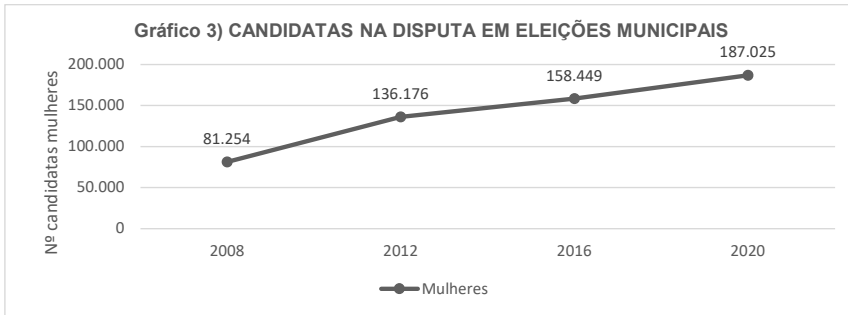
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (Participa Mulher) – (BRASI, 2021a).

No cenário da eleição majoritário em 2018, o número de mulheres eleitas no Senado se manteve em relação ao ano de 2010, representando 13%. Em 2018, apenas 7 mulheres foram eleitas ao cargo, enquanto que foram eleitos 47 senadores homens (BRASIL, 2021b).

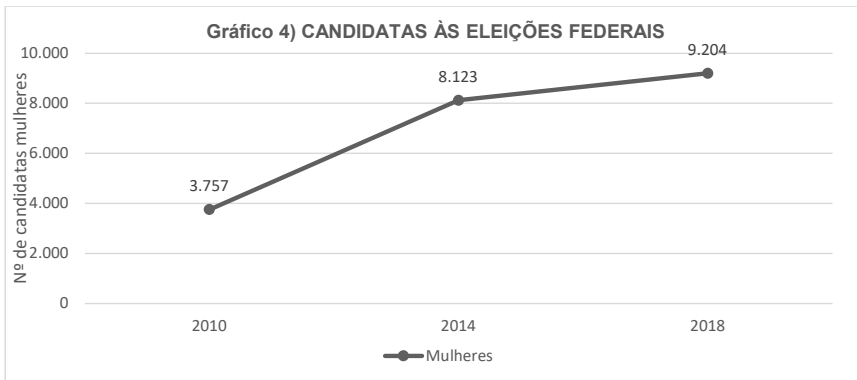
Sobre o Senado Federal, as candidaturas femininas foram 62 dos 353 totais em disputa. Registra-se que nenhuma mulher foi eleita para a Casa em 20 estados – em três deles, Acre, Bahia e Tocantins, não houve sequer candidatas (VELASCO e OLIVEIRA, 2018). Todavia, na Câmara e nas Assembleias a presença das mulheres apontou um aumento. Foram 161 deputadas estaduais e 77 deputadas federais, em comparação à eleição de 2014, em que foram eleitas 114 deputadas estaduais (BRASIL, 2021b).

Nesse íterim, nota-se ainda que em relação aos altos cargos políticos, (Governador e Presidente da República) a representação é ainda menor e quase nula. Em 2018, das 202 candidaturas ao cargo, 26 foram mulheres, das quais apenas 1 mulher foi eleita ao cargo de governadora, Fátima Bezerra do Partido dos Trabalhadores, do Estado do Rio Grande do Norte (BRASIL, 2021b).

À face do exposto, os dados comparativos das últimas eleições (2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020) demonstraram um aumento substancial de candidaturas, ou seja, foram verificados um aumento quantitativo de oferta, revelando que as ações afirmativas tendem a ter um efeito positivo, ainda que não se tenha a equidade pretendida. Os gráficos 3 e 4 auxiliam a interpretação ao apresentar os números de candidaturas do sexo feminino para os cargos nas sete eleições em análise.



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE - (Participa Mulher) - (BRASIL, 2021a)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE - (Participa Mulher) - (BRASIL, 2021a)

A modesta representatividade feminina nos locais formais de poderes também pode ser notada nos cargos ministeriais governo. Em 2020, de acordo com a Estatísticas de Gênero do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, dos 22 ministros de Estado, apenas 2 eram mulheres, equivalente a 7,1% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021).

Diante da análise das estatísticas, é possível avaliar com base nas últimas eleições acerca da efetividade do modelo bifronte de proteção à participação política das mulheres, que o Brasil, equiparado aos países da América do Sul (INSTITUTO BRASILEIRO DE

GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021), não obteve o resultado esperado por todos os países, pois não conseguiu um maior incremento da presença de mulheres nos espaços parlamentares.

5 Conclusão

Ao final do presente trabalho, pode-se constatar de antemão que as mulheres são a maioria do eleitorado brasileiro, bem como da população geral, mas, ainda assim, não ocupam na mesma proporção os postos de poder no cenário político. Analisar as causas da sub-representatividade das mulheres na política é extremamente fundamental.

Ao estudar a participação política da mulher, abordou-se primeiramente o fenômeno da participação política, seu conceito e modalidades. Como visto, é um direito fundamental nos termos da CFRB/1988. Foram retratados, também, conceitos de democracia, bem como a sua necessidade em ser efetiva.

Há uma ideia equivocada na cultura brasileira de que as mulheres não possuem afinidade com política e que, em razão disso, não estão tão presentes nela. Entretanto, sabe-se que o público feminino se manteve historicamente presente na política informal, perseguindo seus direitos, valendo-se do movimento sufragista e do feminismo. No Brasil, a partir de 1970, a mulher deu início à sua construção enquanto ser político e tiveram participação na redemocratização brasileira.

Foram analisados também os principais gargalos que impedem a presença feminina no processo eleitoral. Entre eles, o sistema patriarcal e a posição de subordinação histórica das mulheres. A sociedade estruturou-se impondo as mulheres o dever de cuidar do lar e dos filhos, restringindo seu lugar ao privado, constituindo o espaço político/público uma ambiência masculina. Nesse viés, há também os gargalos partidários e legislativos, como visto, em virtude do desconhecimento das normas e regras do processo eleitoral.

Além disso, viu-se que existe um extenso arcabouço normativo internacional e constitucional que garantem a proteção da participação das mulheres. O modelo brasileiro de proteção conta com ações afirmativas, além das cotas de candidaturas. Conta ainda com os mecanismos previstos nos artigos 93 A, da Lei nº 9.504/1997 (Lei Geral das Eleições) e 44, caput, inciso V e § 5º e § 7º, da Lei nº 9.096/1995, (Lei dos Partidos Políticos) e o art. 9º da Lei nº 13.165/2015 (com a interpretação conforme dada pelo STF na ADI nº 5617), assim como a EC 111/2021.

Nada obstante, apesar dessas ações serem formalmente instituídas, o público feminino permanece sendo sub representado na arena política. Nota-se que o modelo brasileiro de proteção à participação política da mulher não logrou êxito em alcançar um quadro igualitário entre os sexos no espaço parlamentar. Nas eleições de 2020, apesar de ínfimo, o Brasil obteve um aumento na quantidade de mulheres eleitas.

Após análise das estatísticas, nota-se que apesar do aumento do número de mulheres candidatas levarem ao aumento médio do número de eleitas, estas ainda se encontram em situação desfavorável em comparação aos homens. Por esse ângulo, observa-se que existe um problema social, democrático, cultural, filosófico e legislativo que impossibilita a equidade no âmbito político, seja pela exclusão cultural da mulher no espaço público, seja pela baixa eficácia do modelo jurídico de proteção a este bem, não proporcionando condições e chances reais para que mulheres sejam, de fato, eleitas.

Assim, conclui-se que, para haver mudanças neste contexto, faz-se necessário reestruturar o modelo legislativo brasileiro de proteção à participação política da mulher a fim de inseri-la de fato no processo eleitoral, assim como são necessárias medidas mais severas aos partidos que não cumprirem ou burlarem as cotas eleitorais, dando-lhe condições equânime e mais factíveis dentro das agremiações. O fortalecimento da participação política da mulher significa o fortalecimento da própria democracia.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jéssica Teles de. **A proteção jurídica da participação política da mulher: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro**. 2018. 217 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/32128>. Acesso em: 1 maio 2021.

AVELAR, Lúcia. Participação política. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? **Paraná Eleitoral: Rev. Bras. Dir. Eleit. Ciênc. Pol.**, v. 1, n. 2, p. 113-129, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Secretaria da mulher. **Secretaria da Mulher divulga estudo sobre participação feminina nas eleições deste ano**. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/700664-secretaria-da-mulher-divulga-estudo-sobre-participacao-feminina-nas-eleicoes-deste-ano/>. Acesso em 18 maio 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Mulheres na política**. 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/510154> >. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. 2021a. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1001:100:1090454958469::NO:100:P100_CD_CARGO,P100_ABRANGENCIA:3. Acesso em: 18 maio 2021.

BRASIL Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. 2021b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Justiça Eleitoral. **Participa Mulher**. 2021a. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/>. Acesso em: 23 mar. 2022.

CONVENÇÃO para eliminar todas as formas de discriminação contra a mulher -CEDAW 1979. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discrimulher.htm>. Acesso em: 15 out. 2021.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Salvador: JusPODIVIUM, 2018.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UNB, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. 1º ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2017. Edição Kindle.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estadísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 12 p. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 38).

MIGUEL, L.F.; BIROLI, F. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva JUR, 2017.

SEVERINO, L. de O. **Cotas para Participação Feminina na Política Brasileira: entre a necessidade e a efetividade**. Resenha Eleitoral, Florianópolis, SC, v. 23, n. 1, p. 279–94, 2019. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br>. Acesso em: 29 out. 2021.

VELASCO, Clara; OLIVEIRA, Leandro. **Número de mulheres leitas se mantém no Senado, mas aumenta na câmara e nas assembleias legislativas.** G1, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/no-de-mulheres-eleitas-se-mantem-no-senado-mas-aumenta-na-camara-e-nas-assembleias.ghtml>. Acesso em: 18 maio 2021.