

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS (CCJP)

ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Natália Lucciola Lopes Gonçalves

**REPRESENTAÇÃO DE MULHERES NA POLÍTICA BRASILEIRA: AVANÇOS E
RETROCESSOS DESDE A REDEMOCRATIZAÇÃO**

Rio de Janeiro

1º Semestre / 2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS (CCJP)

ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Natália Lucciola Lopes Gonçalves

**REPRESENTAÇÃO DE MULHERES NA POLÍTICA BRASILEIRA: AVANÇOS E
RETROCESSOS DESDE A REDEMOCRATIZAÇÃO**

Projeto de Pesquisa apresentado como requisito parcial para a avaliação da disciplina Trabalho de Conclusão de Curso II, do curso de Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro

1º Semestre / 2022

SUMÁRIO

1. Introdução.....	4
2. O sistema eleitoral brasileiro.....	7
3. A trajetória da (não) representação das mulheres na política brasileira	11
3.1 As primeiras exceções: o início da representação feminina no Brasil	11
3.2 Exceções que são a regra: a persistência da baixa representação feminina	12
3.2.1 <i>Eleições majoritárias</i>	14
3.2.2 <i>Eleições proporcionais.....</i>	15
3.2.3 <i>Análise</i>	16
4. Os caminhos do Direito para a representação política de mulheres	22
5. O que pensa uma mulher eleita?.....	32
5.1 Inserção na política	32
5.2 Experiência na campanha	34
5.3 Violência política.....	35
6. Conclusão	38
Referências bibliográficas.....	41
Anexo I.....	43

1. Introdução

Na última semana de julho de 2022, a vereadora carioca Tainá de Paula se encontrou com a recém-eleita vice-presidente da Colômbia, Francia Márquez, na companhia de outras parlamentares mulheres brasileiras, como Benedita da Silva e Áurea Carolina, todas elas negras. O encontro foi organizado por Anielle Franco, irmã da vereadora Marielle Franco, assassinada em 2018, e aconteceu na sede do instituto que leva seu nome, cujo propósito é fortalecer os direitos políticos de mulheres pretas no Brasil. A data do encontro tem importância simbólica: aconteceu na semana em que o nascimento da primeira mulher negra brasileira eleita para um cargo político, Antonieta de Barros, completaria 120 anos, quando é celebrado o Dia Internacional da Mulher Negra Latino-americana e Caribenha¹.

Encontros como esse tornam-se notícia porque, apesar de serem maioria na população – no caso do Brasil, chegam a 51,8% do total de habitantes – as mulheres, em especial as mulheres negras, ainda estão ausentes dos espaços onde se exerce o poder político institucional no país. Nas corridas eleitorais mais recentes, apenas uma mulher branca foi eleita prefeita entre as 27 capitais estaduais e em cerca de 12% dos municípios brasileiros². Entre os representantes eleitos para as Câmaras de Vereadores pelo país, apenas 16% são mulheres, proporção que não é muito diferente da composição da bancada feminina no Congresso Federal e em Assembleias Legislativas nos estados e no Distrito Federal.

Ainda que a mera presença de mulheres em espaços institucionais da política não necessariamente signifique um aumento de sua representação política em termos substantivos, chama a atenção que, um século depois de terem conquistado o direito de votar e serem votadas, tão poucas mulheres consigam efetivamente ser eleitas no Brasil, a despeito do tipo de corrida eleitoral ou do cargo eletivo em questão. A gravidade da sub-representação de mulheres na política brasileira chama ainda mais atenção quando comparada a outros países, inclusive vizinhos latino-americanos, com trajetórias históricas e culturais similares, bem como nações em estágio equivalente de desenvolvimento econômico e social. O país ocupava, em 2018, a posição de

¹ <https://catarinas.info/sementes-de-marielle-e-antonieta-sao-a-vanguarda-da-transformacao-politica-no-brasil/>

² <https://www.poder360.com.br/eleicoes/so-8-mulheres-sao-eleitas-prefeitas-nas-96-maiores-cidades-do-brasil/>

número 132 no IPU³, índice que mede a presença de mulheres em parlamentos do mundo todo (Wylie e Dos Santos, 2018).

As brasileiras conquistaram o direito de votar e concorrer em eleições há quase 90 anos, em 1932, no contexto de ascensão de Getúlio Vargas e da flexibilização de direitos sociais. Contudo, elas foram mantidas fora da política durante boa parte do século XX, em especial nos períodos autoritários da Era Vargas e da Ditadura Militar, quando a incipiente representação feminina sofreu graves retrocessos institucionais.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, os ventos pareceram mudar. O espírito da nova carta magna, assim como as normas que estabeleceram o novo sistema político e eleitoral nacionais, era o da inclusão de grupos minoritários, do respeito ao pluralismo e da busca pela representação política. Desde a pioneira aprovação das cotas para candidaturas femininas nas eleições municipais por meio da Lei nº 9.100, em 1995, sua incorporação na Lei das Eleições, em 1997, e sua posterior revisão, em 2009, o Congresso Nacional ofereceu um aparente sinal favorável à busca por maior representação feminina nos espaços de poder. A legislação que oferecia até 30% de vagas em listas partidárias para mulheres, contudo, se mostrou insuficiente para tornar candidaturas femininas em políticas eleitas. Quase 35 anos e algumas reformas depois, as mulheres triplicaram o patamar de 5% dos membros da Assembleia Constituinte. O problema é que a participação feminina parece ter encontrado um teto na faixa dos 15%.

De lá para cá, outras mudanças institucionais importantes foram adotadas no sentido de ampliar o acesso feminino à representação política. Desde a primeira aprovação de cotas de candidaturas para mulheres pelo Congresso Federal em 1995, passando pela interpretação emanada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) de garantir que também 30% dos recursos públicos de campanha fossem destinados a campanhas femininas, chegando à recente decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre a distribuição equânime dos recursos partidários de acordo com a raça dos candidatos, o contexto recente parece ser marcado por vitórias que, em tese, contribuiriam para alavancar a representatividade de grupos minoritários historicamente sub-representados.

³ <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

O que mudou na representação política de mulheres brasileiras desde a redemocratização até os dias de hoje? Houve mudanças importantes na trajetória de representação feminina no Brasil ao longo das últimas décadas? Este trabalho pretende analisar de forma conjunta as principais tendências, conquistas e retrocessos com reflexos sobre a representação de mulheres na política brasileira. Busca-se conciliar três diferentes dimensões complementares acerca do tema: a *descritiva*, relativa à participação de mulheres como candidatas e eleitas nas corridas eleitorais do país, a *formal ou normativa*, que abrange as principais mudanças institucionais com o propósito de contribuir para o aumento da participação de mulheres na política, e a *subjetiva*, que considera a percepção de quem exerce de fato o papel de representante.

Para além desta introdução, este trabalho está estruturado em mais cinco capítulos. O capítulo 2 apresenta brevemente as regras gerais do sistema eleitoral brasileiro e suas implicações para a representação feminina. No capítulo 3 é feita uma reconstituição da trajetória de participação de mulheres como candidatas a cargos eletivos na política nacional. Ele se inicia com um breve panorama sobre as primeiras mulheres a conquistar cargos eleitorais no país, remontando à conquista do direito ao voto feminino. A seguir, é apresentada uma descrição detalhada sobre a trajetória da participação de mulheres nas competições eleitorais para cada um dos cargos disputados no período entre 1998 e 2020. O capítulo 4, por sua vez, se aprofunda nas mudanças ocorridas nas normas jurídicas e interpretações judiciais no país visando à inclusão política de mulheres, refletindo seus efeitos e limites em promover sua finalidade. Por fim, o capítulo 5 se propõe a trazer a perspectiva de uma mulher como sujeita, agente da política, apresentando uma entrevista feita com a vereadora Tainá de Paula.

2. O sistema eleitoral brasileiro

Antes de avançar na análise central deste trabalho, que pretende debater os avanços e limites da representação de mulheres na política brasileira, cabe uma descrição breve de como se dão as eleições para os cargos eletivos disputados atualmente no Brasil. As regras eleitorais vigentes, ainda que pareçam formalmente despidas de vieses de gênero, trazem reflexos bastante claros sobre a dimensão descritiva da representação de mulheres na política. Aqui não entro em detalhes sobre normas cuja aplicação tenham variado ao longo do período analisado, com impactos sobre representação política e gênero, e que, portanto, serão alvo de análise específica no capítulo 4 deste trabalho.

O sistema político representativo brasileiro, tal qual definido pela Constituição Federal de 1988, é o de uma república federativa democrática presidencialista onde sua população elege diretamente representantes para cargos no Executivo e no Legislativo em nível municipal, estadual e federal. Coexistem dois sistemas eleitorais distintos no país, um majoritário, no qual o candidato com maior número de votos para o cargo é eleito diretamente, e outro proporcional de lista aberta, em que são eleitos os representantes de partidos de acordo com a proporção do total de votos válidos obtidos.

Cargos com eleições majoritárias são aqueles cujo candidato eleito é aquele que recebe o maior número de votos em seu distrito eleitoral. No Brasil, esse é o caso das corridas eleitorais para os cargos de chefe do Executivo em qualquer nível e para o Senado Federal. Há algumas especificidades que podem caracterizar eleições majoritárias, como o caso da regra do 2º turno, em que a maioria simples de votos não é suficiente para eleger o candidato – é necessário que ele ou ela aglutine 50% dos votos válidos, mais um. Essa regra se aplica sobre eleições para presidente, governador e prefeito, quando a cidade for uma capital ou tiver mais de 200 mil habitantes, conforme disciplina a Constituição Federal. Com ou sem a necessidade de 2º turno, trata-se de uma eleição em que o candidato mais votado acaba por ser eleito. Na eleição com voto proporcional, nem sempre isso acontece.

A regra da eleição proporcional é aplicável aos cargos de vereador e deputado (estadual, distrital e federal). Nela, os candidatos são eleitos com base nos votos obtidos pelo partido ou pela

coligação partidária e no quociente eleitoral. Este número mágico da política nacional é calculado dividindo o total de votos válidos para um cargo pelo total de vagas disponíveis para aquele cargo em um determinado distrito eleitoral. Usa-se então esse quociente como divisor do total de votos obtidos por cada partido para aquele cargo, somando tanto os votos para candidatos quanto aqueles para a legenda. O número de vezes que esse quociente couber dentro do total de votos do partido vai corresponder ao número de vagas que o partido conquistou naquela eleição. Dessa forma, elegem-se os partidos que proporcionalmente conquistarem mais votos dos eleitores que compareceram às urnas e votaram de forma válida para aquele cargo.

O ocupante do cargo conquistado pelo partido ou coligação, no caso do Brasil, é definido também nas urnas. É o que a literatura de ciência política chama de sistema proporcional com lista aberta. Isso significa que, se o partido conquistou apenas uma vaga com base no seu total de votos, é a pessoa mais votada entre todos os candidatos que vai ocupá-la. Se forem duas vagas, a segunda vaga é destinada ao segundo candidato com mais votos, e assim por diante. Há outros países onde essa lista de candidatos é fechada, ou seja, o próprio partido decide quem vem na frente – o eleitor só escolhe na urna uma lista partidária de sua preferência.

A maneira pela qual o poder político se organiza numa sociedade tem efeitos diretos sobre quem tem acesso a ocupar tais posições. O caso das instituições político-eleitorais do Brasil é o de um sistema muito centrado na figura do candidato, pessoalmente, em oposição a modelos de eleições em que os partidos políticos têm relevância central na disputa. Essa caracterização decorre principalmente do sistema eleitoral proporcional em lista aberta adotado para a eleição de representantes legislativos no nível municipal, estadual e federal, neste caso na Câmara dos Deputados.

Segundo a literatura especializada no tema, a regra da lista aberta resulta numa forte competição entre candidatos de um mesmo partido pela preferência do eleitor, já que a ordem de votação obtida individualmente será determinante para a definição de quais candidatos serão contemplados pelas vagas a serem obtidas pelo partido de forma proporcional (Nicolau, 2006). O próprio ato do voto é centrado no candidato individualmente, já que depende de o eleitor ter consigo o número do candidato para digitar na urna eletrônica, ao invés de escolher um entre uma lista de candidatos apresentada, como ocorre em outros sistemas eleitorais. A personalização da

competição eleitoral tem como efeitos o encarecimento das campanhas individuais e, com isso, a consequente permanente exclusão de candidatos marginalizados, sem acesso a recursos vultuosos, pessoais, de partidos ou de apoiadores, para financiar campanhas competitivas (Samuels, 2001). É o caso de mulheres, negros e indígenas, grupos que historicamente não têm acesso aos recursos financeiros ou políticos necessários para tornarem-se candidatos efetivamente competitivos.

Outra consequência das características institucionais do sistema eleitoral representativo brasileiro descritas anteriormente é que elas reforçam o que a ciência política chama de voto pessoal. Isso significa que a avaliação do eleitor acaba por se basear em atributos pessoais como atalhos para escolher um candidato, em detrimento da convergência a respeito de preferências políticas ou filiação partidária. Como mostram as evidências empíricas de estudos já realizados, o voto pessoal muitas vezes usa o gênero do candidato como heurística, uma simplificação cognitiva baseada em estereótipos (Valdini, 2013). Novamente, as consequências são negativas para a representação de mulheres, já que candidatos já conhecidos, com capital político e pessoal acumulados – homens, em geral – tendem a prevalecer na escolha do eleitor.

A proposta original deste trabalho era a de consolidar e analisar dados da proporção de mulheres que se candidatam e se elegem ao longo dos 30 anos iniciais que sucederam a Constituição Federal de 1988. Há, contudo, uma limitação técnica que impediu que este escopo temporal fosse adotado. O TSE apenas divulga de forma completa a lista nominal dos candidatos e eleitos para cada cargo eletivo para Legislativo e Executivo, nas esferas Municipal, Estadual, Distrital e Federal desde 1994. Para os anos anteriores, as informações não estão disponíveis no repositório de dados eleitorais mantido pelo TSE, órgão que é o responsável pela organização e realização das eleições brasileiras.

A pesquisa em fontes secundárias complementares, como no site do cientista político Jairo Nicolau, referência no tratamento de dados eleitorais no Brasil, permite avançar um pouco mais nos dados nominais para os candidatos a Presidente em 1989 e a Governador em 1990. Ainda que reconstituir o número de mulheres eleitas para o Congresso Nacional em 1990 a partir de outras fontes de pesquisa seja razoavelmente simples, não seria possível comparar a proporção de eleitas com a de candidatas, tal como a proposta originalmente imaginada para este capítulo.

Para os anos de 1994 e 1996, apesar de aparentemente os dados eleitorais estarem disponíveis no repositório eletrônico do TSE, foram encontrados problemas que comprometem a análise de gênero. Para as eleições gerais de 1994, foram identificadas algumas inconsistências na informação registrada. O caso das eleições municipais de 1996 é ainda mais grave, por não constar a informação do gênero declarado para nenhum dos candidatos listados.

Consultando o professor Jairo Nicolau sobre qual o recorte temporal mais adequado para a reconstituir em números a trajetória de proporção de mulheres entre candidatos e eleitos no Brasil, com relação à confiabilidade das informações disponíveis para cada uma das eleições, sua recomendação foi de que a análise fosse concentrada no período pós-1998. Segundo ele, apenas para este período é possível assegurar a integridade da informação completa sobre candidaturas para todos os cargos disputados. Ressalta-se que seria possível agregar informações a partir de fontes secundárias, como descrito anteriormente, para alguns dos cargos disputados em algumas das eleições – em especial para aquelas majoritárias que ocorressem no nível estadual ou federal, como para governador, senador e presidente.

Diante do cenário descrito, foi feita a escolha de alterar o escopo temporal previamente imaginado para este trabalho. Dessa forma, os dados aqui detalhados e analisados compreendem a totalidade das candidaturas eleitorais, considerando todos os cargos e esferas de governo, para o período entre 1998 e 2020. Neste período foram disputadas seis eleições gerais e seis eleições municipais de forma intercalada a cada dois anos. Para presidente, governador, senador, deputado federal e deputado estadual elas ocorreram nos anos de 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. Para prefeito e vereador, se deram nos anos 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020.

3. A trajetória da (não) representação das mulheres na política brasileira

Na dimensão descritiva, serão apresentados dados quantitativos agregados comparando os primeiros anos de regime democrático brasileiro com o cenário de 2018 a respeito da presença de mulheres na política brasileira, tanto na esfera executiva quanto legislativa, em nível nacional, estadual e municipal.

3.1 As primeiras exceções: o início da representação feminina no Brasil

Alzira Soriano foi a primeira mulher brasileira a ser eleita para um cargo político oficial, como prefeita do município de Lajes, no Rio Grande do Norte, em 1928. Naquela época, o direito das mulheres ao voto não era reconhecido nacionalmente. O estado do Rio Grande do Norte era uma exceção. Alzira recebeu, na época, 60% dos votos daquela eleição e foi reconhecida internacionalmente como a primeira prefeita eleita em toda a América Latina.

Mesmo antes da conquista de Alzira, as mulheres brasileiras já eram atuantes na militância de movimentos sociais por direitos políticos muito antes de terem estes reconhecidos pelo Estado. Foi somente em 1932 que o direito ao voto – tanto a fazê-lo quanto a recebê-lo – foi conquistado formalmente no nível nacional por meio do Decreto Federal nº 21.076, promulgado por Getúlio Vargas, que instituiu um novo código eleitoral ao ordenamento jurídico do país. Além da previsão do voto feminino, esse mesmo decreto foi responsável pela criação da Justiça Eleitoral e pela introdução do voto secreto.

Essas novas regras já estavam válidas na eleição realizada, em 1933, para a escolha dos representantes na nova Assembleia Constituinte. Ainda que fosse possível, nenhuma mulher conseguiu votação suficiente para tornar-se representante titular na formulação do novo texto constitucional. Apesar disso, a conquista ao voto feminino foi incorporada à nova Constituição Federal, promulgada em 1934. Nas eleições gerais realizadas naquele ano, as primeiras com os direitos políticos femininos alçados a um status de direito constitucional, foram eleitas as primeiras representantes no nível federal e no nível estadual.

Bertha Lutz era uma paulistana descendente direta de europeus que se envolveu com política ainda na década de 1910. Ela passou a juventude estudando na Europa e, ao retornar, se

envolveu de forma ativa na causa feminista. Bertha se tornou a primeira deputada federal brasileira somente em 1936, dois anos depois de ter conquistado a suplência ao cargo nas eleições gerais. Antonieta de Barros, por sua vez, era uma mulher preta, descendente de africanos escravizados no Brasil, que foi a primeira a ser eleita para o legislativo estadual, em Santa Catarina, também como suplente. Ela assumiu o cargo já em 1935. Educadora e militante pelo direito público à educação, Antonieta foi a autora da primeira legislação a instituir o dia do professor.

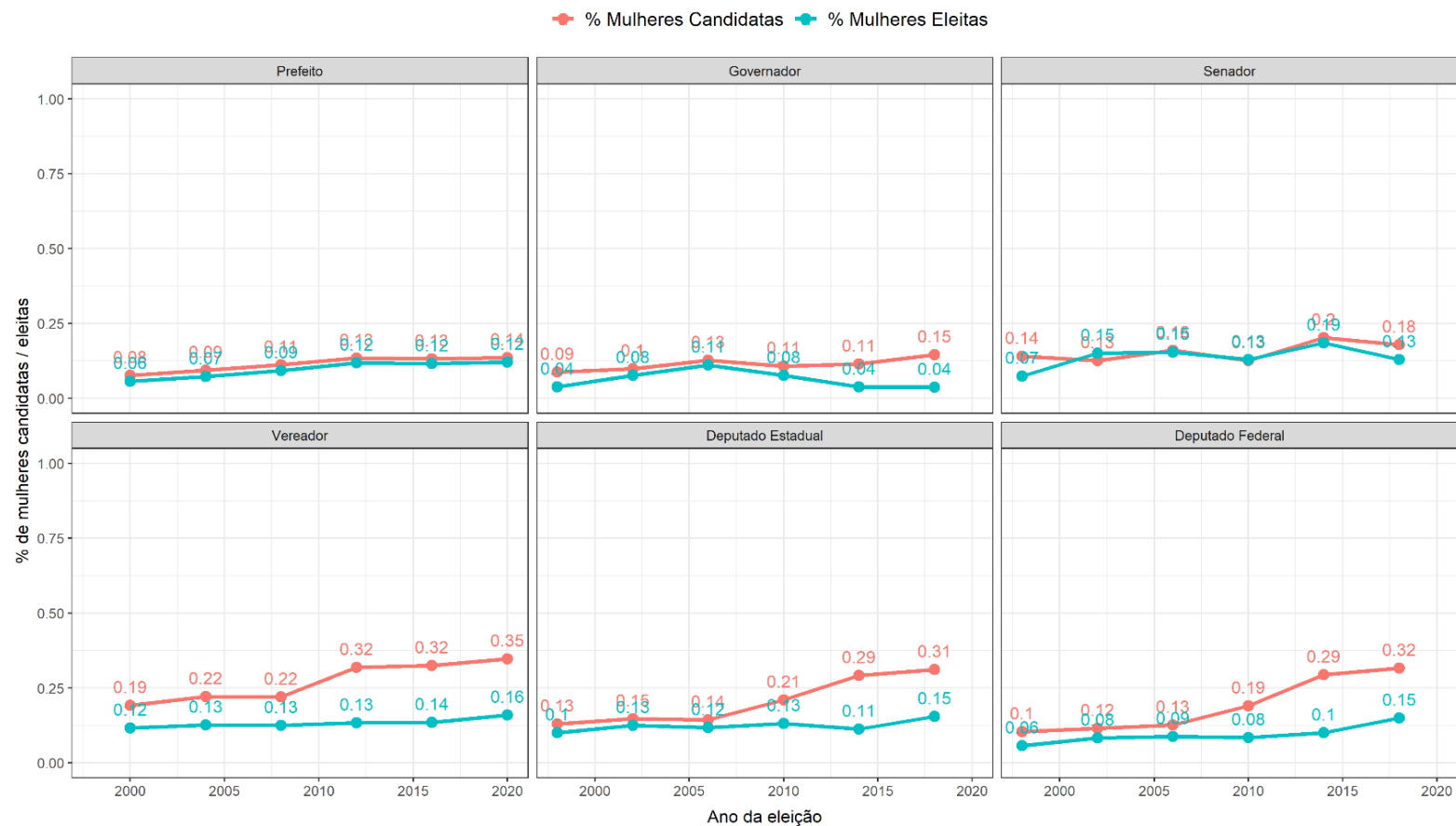
A despeito da relevância da atuação dessas mulheres precursoras, a dura realidade é que a institucionalização do direito ao voto feminino não alterou de forma significativa o panorama geral da representação feminina na política, nem de forma descritiva, com um incremento substancial de mulheres na política, nem de forma substantiva, com o reconhecimento de direitos políticos femininos de forma mais efetiva. O mais grave é que esse cenário não se alterou nem no curto nem no longo prazo.

De forma agregada, as mulheres ocupavam somente 1% dos cargos políticos disputados. Em 1987, na Assembleia Constituinte que culminou na outorga da Constituição Federal de 1988, a bancada feminina era composta por 26 deputadas e nenhuma senadora. Elas ocupavam cerca de 5% do total de vagas. As mulheres só viriam a ocupar 10% das cadeiras no Congresso Federal em 2014.

3.2 Exceções que são a regra: a persistência da baixa representação feminina

A trajetória da proporção de mulheres entre os candidatos e os eleitos para cada um dos cargos considerados, com exceção do Chefe do Executivo federal, está descrita de forma resumida na Figura 1. O gráfico, de elaboração própria a partir de dados extraídos do site do Tribunal Superior Eleitoral, sumariza a evolução ao longo de cada eleição da presença de mulheres em comparação com o contingente total de candidatos, em vermelho, e entre aqueles que foram eleitos naquele pleito, em azul. Ele abrange o período para o qual o TSE divulga dados completos

Figura 1 – Trajetória da proporção de mulheres candidatas e eleitas, por cargo, entre 1998 e 2020



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral.

referentes ao gênero dos candidatos para todos os cargos disputados eleitoralmente no Brasil, entre 1994 e 2020. Neste período, houve um total de seis eleições municipais – nas quais estavam em disputa os cargos de prefeito e vereador – e seis eleições gerais – nas quais a corrida eleitoral era para cargos de governador, deputado estadual, deputado federal, senador e presidente.

3.2.1 Eleições majoritárias

O cargo de chefe do Poder Executivo no nível municipal foi aquele que menos sofreu alterações ao longo das últimas duas décadas no que diz respeito à presença de mulheres na competição. As mulheres representavam 8% das candidaturas a prefeituras no país no ano 2000 e passaram a ser 14% do total de candidatos em 2020. O crescimento proporcional é bastante relevante, na casa dos 75% a mais de mulheres concorrendo ao cargo, mas ainda representa um montante bem pouco expressivo considerando-se o total de candidatos. Se o aumento foi limitado em termos de candidaturas, foi ainda menor quando observa-se o contingente de eleitas para prefeituras, que atingiu os 12% nas eleições de 2020, mantendo-se estagnado pelo terceiro ciclo eleitoral consecutivo.

Ainda observando os dados das eleições majoritárias, o caso da disputa para governador estadual (ou distrital) chama a atenção por, no que concerne especialmente o contingente de mulheres a serem eleitas, já mostrar uma espécie de “backlash” dentro da própria trajetória. O percentual de mulheres candidatas ao cargo no país saiu de 9% em 1998, atingiu 13% em 2006 e depois retrocedeu para 11% em 2010, mantendo-se assim em 2014. Em 2018, o percentual de mulheres candidatas voltou a crescer, chegando ao mais alto valor da série, em 15%. Esse movimento de “ascensão e queda” é mais brusco quando se observa o caso das governadoras eleitas. Elas eram somente 4% em 1998, ou seja, apenas uma governadora mulher em todos os 26 estados e no Distrito Federal (Roseana Sarney, herdeira política do ex-presidente, pelo Partido da Frente Liberal no Maranhão). Chegaram ao auge na taxa de competitividade eleitoral em 2006, ano em que 11% dos mandatários estaduais eleitos foram mulheres. A proporção caiu para 8% em 2010 e retornou para 4% em 2014. Manteve-se o patamar em 2018, novamente com apenas uma mulher governadora, Fátima Bezerra, do Partido dos Trabalhadores, no Rio Grande do Norte.

O último cargo com corrida eleitoral majoritária descrito pelo gráfico da Figura 1 é o de senador. A principal diferença dele para os demais é que o tempo de duração do mandato dura oito anos, o dobro dos demais, e que a cada eleição alterna-se o número de vagas disputadas em cada distrito eleitoral: uma ou duas. Ao todo, cada estado e o Distrito Federal têm sempre três senadores representando a unidade da federação no Senado Federal.

O contingente de mulheres candidatas ao cargo de senador não mudou muito ao longo do período analisado, saindo de 14% para 18% do total de candidaturas entre 1998 e 2018. O maior valor observado na série histórica de candidaturas foi o de 20% nas eleições de 2014. A proporção de eleitas, contudo, aumentou, saindo de 9% no primeiro ano observado e chegando a 14% no último. Em 2014, 19% dos senadores eleitos foram mulheres.

Esse breve panorama descritivo da trajetória da proporção da participação de mulheres nas eleições para cargos majoritários mostram uma tendência ao crescimento do número de candidaturas, mas limitado no que concerne à viabilidade eleitoral desse novo grupo de mulheres concorrendo. Corridas eleitorais de caráter majoritário são reconhecidamente mais competitivas, por haver menos vagas em disputa e mais recursos mobilizados pelos competidores. Então, de certa forma, já seria esperado que mulheres tivessem maior dificuldade em concorrer de forma efetiva por estas posições, em comparação com cargos proporcionais.

3.2.2 Eleições proporcionais

Para as eleições de cargos proporcionais, como veremos mais adiante neste trabalho, houve uma série de esforços institucionais de diferentes formas e com diferentes efeitos, no sentido de promover a maior inclusão de mulheres. Seria então razoável se supor que é esperado que tenha havido uma maior variação positiva do contingente de mulheres se candidatando e conseguindo ser eleitas nas corridas para os cargos de vereador, deputado estadual e deputado federal. Essa hipótese se confirma em parte, porque há um aumento consistente no número de candidatas mulheres para cargos de representação proporcional, mas que não se reverte na maior taxa de sucesso dessas candidaturas entre aqueles que conseguem ser eleitos.

No nível municipal, o percentual de mulheres candidatas ao legislativo foi gradualmente se elevando ao longo de duas décadas. Iniciou a série em 2000 com 19%, atingiu 22% nas duas eleições seguintes e saltou para 32% no ciclo eleitoral de 2012. Em 2020, chegou a 35%. Esse salto não ocorreu de forma aleatória, pelo contrário, parece estar bastante correlacionado com as mudanças legislativas que foram reforçadas a partir de 2009 com a reforma eleitoral. A eleição de mulheres, contudo, não cresceu na mesma proporção que o montante de candidaturas para vereador, saindo de 12% em 2000 para 16% em 2020.

No plano estadual o cenário é bastante similar. As mulheres eram 13% do total de candidatos a Assembleias Legislativas estaduais em 1998 e chegaram a ser 31% em 2020, havendo também um crescimento maior registrado entre 2010 e 2014 na proporção de candidaturas. Entre quem consegue se eleger, as mulheres eram 10% e chegaram a 15% das cadeiras legislativas estaduais. Por fim, para o cargo de deputado federal, o panorama observado até aqui se mantém. O crescimento chega a ser maior, porque o ponto de partida das candidaturas está abaixo dos demais. Em 1998, 10% do total de candidaturas à Câmara dos Deputados eram femininas, contingente que chegou a 32% em 2018. As mulheres ocuparam apenas 6% das cadeiras em 1998 e chegaram a 15% em 2018.

3.2.3 Análise

Uma primeira observação geral das tendências para cada um dos cargos ao longo do tempo mostra que, comparando a proporção de mulheres que se candidataram a cada um dos cargos na primeira e na última eleição considerada dentro do período estabelecido, a presença de mulheres entre aqueles que se candidatam a um cargo político cresceu ao longo do tempo. Os números absolutos também parecem corroborar com essa impressão inicial. Se em 1998 apenas 1747 mulheres concorreram oficialmente a qualquer um dos cinco cargos em disputa, elas totalizaram 7950 candidatas em 2018. No caso de eleições municipais, os números são mais expressivos. Quase 71 mil mulheres se candidataram aos cargos de prefeito ou vereador em 2000, número que chegou a mais de 174 mil duas décadas depois, em 2020.

Apesar dos avanços na presença de candidaturas femininas em média no nível nacional, é importante levar em consideração também a dispersão da presença dessas candidatas entre diferentes tamanhos de municípios. Em 2020, não havia mulheres concorrendo ao poder executivo municipal em 64% das cidades brasileiras. Este percentual está concentrado em municípios de pequeno porte, com menos de 20 mil habitantes, entre os quais 69% não tiveram candidaturas femininas. Por outro lado, entre os 307 municípios de grande porte, que abrangem 35% da população nacional, aqueles que não tiveram candidatas mulheres à prefeitura em 2020 foram 34%, uma redução de 22% em comparação com o ciclo eleitoral anterior, em 2016⁴.

Há também muita variação na presença de candidaturas femininas quando se considera a dimensão partidária, com um franco viés à esquerda. Entre os seis partidos com maior proporção de mulheres entre os candidatos à prefeitura nas eleições de 2020, cinco estão à esquerda do espectro político brasileiro. São eles o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), com 38% de mulheres candidatas, a Unidade Popular (UP), com 27%, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), com 23% e o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B), ambos com 18% das candidaturas à prefeito lideradas por mulheres. A exceção foi do complicado caso do Partido da Mulher Brasileira (PMB), que teve 24% de candidatas femininas.

Ainda que o avanço da presença feminina como candidatas na competição eleitoral seja inegável considerando esse intervalo de 20 anos entre as eleições analisadas, é preciso reconhecer também que essa melhoria foi limitada. As mulheres são maioria entre a população adulta e, no melhor dos casos, corresponderam em 2020 a pouco mais de um terço do total de candidaturas para o cargo de vereador, por exemplo. É um contingente recorde de participação, mas que ainda chama mais a atenção como um indicador crítico de sub-representação de gênero.

Outro aspecto de fácil observação é que, se houve um aumento expressivo no contingente de mulheres candidatas enquanto manteve-se estagnado o montante de mulheres que efetivamente chegam a ser eleitas, o desempenho eleitoral feminino piorou com o passar do tempo. A elegibilidade de uma candidata mulher diminuiu em comparação com o que era anteriormente. Não

⁴ Dados extraídos do relatório "Desigualdades de gênero e raça na política brasileira", produzido pelo Instituto Alziras e pela Oxfam Brasil, disponível em: <https://www.oxfam.org.br/justica-racial-e-de-genero/raca-e-genero/desigualdade-de-raca-e-genero-na-politica-brasileira/>

basta, portanto, haver um maior número de candidatas se essas candidaturas não chegam a ser competitivas no mundo da política real. Essa estagnação é mais notável nas eleições realizadas no período entre 2010 e 2018. Como será discutido no capítulo posterior, duas mudanças normativas dão indícios das motivações para que primeiro houvesse um aumento do percentual de candidatas, a partir da primeira reforma eleitoral sobre a lei de cotas, e somente depois a mudança na interpretação da lei eleitoral a respeito do financiamento de campanha viria a afetar a competitividade das candidaturas femininas.

O patamar de 30% entre os candidatos foi superado nas eleições para vereador já em 2012. Em outros cargos de eleições proporcionais, nas corridas para deputado estadual e federal, a proporção de mulheres chegou a 29% em 2014 e chegou a quase um terço em 2018. Entre as candidaturas para eleições majoritárias, houve avanços também, mas muito mais restritos. Mulheres que concorrem ao Senado Federal eram 14% dos candidatos em 1998, contingente que cresceu para 19% em 2018.

Ao contrário do padrão observado no caso das eleições para o poder executivo, quando se trata de eleições legislativas, a distribuição de mulheres eleitas por diferentes partidos é ligeiramente mais equânime e não há uma concentração maior em um espectro político específico. Os dois partidos que se destacam pelo alto percentual de mulheres eleitas como vereadoras em seus quadros são o PT e o NOVO com, respectivamente 37% e 36% de mulheres entre os representantes eleitos⁵.

Nas eleições para o Executivo em níveis subnacionais, os avanços parecem expressivos se pensarmos percentualmente. O salto de 75% nas candidaturas femininas para prefeito e de 66% para governador parece indicar um grande avanço num período de 20 anos, mas a proporção de mulheres concorrendo nas eleições mais recentes não passou sequer dos 15% do total de candidatos. Em 2020, não havia mulheres candidatas à prefeitura em 3.815 municípios⁶ – 68% das

⁵ Dados extraídos do relatório "Desigualdades de gênero e raça na política brasileira", produzido pelo Instituto Alziras e pela Oxfam Brasil, disponível em: <https://www.oxfam.org.br/justica-racial-e-de-genero/raca-e-genero/desigualdade-de-raca-e-genero-na-politica-brasileira/>

⁶ <https://www.uol/eleicoes/especiais/agora-sao-elas.htm#tematico-1>

cidades do país. Em 0,6% das cidades brasileiras, ocorreu a situação contrária: somente mulheres entre as candidaturas à prefeitura local.

Para o mais alto cargo político do país, a posição de chefe do Executivo nacional, o maior número de mulheres candidatas foi atingido em 2014, com três candidatas mulheres, sendo uma delas a Presidente em exercício, em campanha de reeleição. A eleição e reeleição de Dilma Rousseff à presidência da República em 2010 e 2014 servem como boa introdução para uma segunda camada de análise a respeito da representação feminina na política brasileira, saindo da perspectiva da participação de mulheres na competição eleitoral para o foco naquelas que efetivamente vieram a ser eleitas.

À exceção da presidência da República, ao analisar o contingente de mulheres eleitas no Brasil para os demais cargos ao longo dos últimos seis ciclos eleitorais, as conclusões possíveis são similares àsquelas da análise de candidaturas: avanços são visíveis, suas limitações, também. Como explicitado pela Figura 1, o contingente de mulheres à frente de prefeituras em todo o país dobrou em 20 anos, mas não passou de 12% em 2020. Quanto às governadoras, o patamar permaneceu o mesmo no início e no final do período considerado, apesar de ter havido avanços mais fortes ao longo do intervalo.

A representação de mulheres no Senado Federal também possui uma trajetória similar à do Executivo estadual, com oscilações ao longo do tempo. Contudo, a proporção de mulheres eleitas senadoras teve um saldo positivo, saindo de 7% em 1998 para 13% em 2018. Para as outras posições legislativas, o cenário é novamente similar. É possível notar um crescimento importante no contingente de mulheres que se elegeram deputadas, seja em seus estados, seja no nível federal.

Um crescimento menor também foi observado no caso de vereadoras, ainda que o cargo seja aquele em que há mais mulheres em comparação com seus pares homens. São 16% de mulheres no exercício da função legislativa em nível municipal, refletindo um fenômeno esperado segundo a literatura especializada em política e gênero.

Representantes femininas são associadas a estereótipos usualmente considerados inadequados para o exercício de funções de poder e liderança. Quanto mais central e poderosa a posição política, menos associada a atributos femininos ela é – por isso seria mais fácil para um

eleitor escolher uma mulher para exercer a função legislativa e numa eleição municipal do que como figura central do comando nacional (Bos e Schneider, 2021).

A sub-representação das brasileiras não é fenômeno isolado no mundo, mas o caso se destaca. Apenas em 3 países do mundo existe a paridade de gênero em termos de representação legislativa no nível nacional⁷. Em termos comparativos, o Brasil ocupa em 2020 a 141ª posição no ranking internacional de representação de mulheres em parlamentos nacionais, compilado pela Inter-Parliamentary Union. Em 2018, ano das últimas eleições para o Congresso Nacional, o país estava na 132ª posição – dando indícios de que o mundo está avançando rapidamente na representação política de mulheres, enquanto o país parece estar ficando para trás.

Quando consideramos a representação no Executivo, o Brasil também se destaca negativamente. Apenas uma das capitais do país elegeu uma mulher como prefeita em 2020, em Palmas, no Tocantins. Algo similar já havia também ocorrido no nível estadual em 2018, quando apenas Fátima Bezerra foi eleita governadora no Rio Grande do Norte, entre os 27 estados e mais o Distrito Federal. O país está abaixo da média da América Latina, de 15,5% de mulheres em cargos de direção municipal⁸. Países como Cuba, Nicarágua e Suriname lideram o ranking do continente e outros como Colômbia, Uruguai e México também estão à frente do Brasil.

A eleição de Dilma Rousseff foi um marco significativo na representação política feminina do Brasil. No primeiro turno das eleições presidenciais de 2010, mais de 65% dos eleitores brasileiros votaram em uma mulher para exercer o cargo de chefe nacional do Executivo – duas dos três candidatos mais votados eram mulheres, Dilma Rousseff e Marina Silva. Foram mais de 65 milhões de brasileiros que fizeram a escolha por uma candidata. Antes disso, nas eleições de 2006, Heloísa Helena havia sido a mulher candidata a presidência com mais votos, conquistando quase 7% do total de votos válidos na ocasião. O contingente de votos recebidos pela então senadora vinculada ao Partido do Socialismo e Liberdade, PSOL, equivalia a quase 10% do total de votos angariados em conjunto por Dilma Rousseff e Marina Silva quatro anos depois.

⁷ <https://www.cfr.org/article/womens-power-index>

⁸ <https://oig.cepal.org/en/indicators/elected-mayors-who-are-female>

O Brasil é um dos apenas 60 países em todo o mundo que já teve uma mulher como Chefe de Estado desde 1960⁹. Em julho de 2021, havia somente 13 mulheres exercendo essa posição em países ligados à Organização das Nações Unidas (ONU). Foram 75 mulheres que exerceram o posto ao longo do período considerado, boa parte delas apenas de forma temporária, em substituição ao chefe efetivo do Executivo.

Após ser reeleita em 2014, novamente enfrentando Marina Silva como forte candidata no primeiro turno das eleições, Dilma Rousseff foi afastada da presidência por um impeachment concluído em 2016. Não se trata propriamente do foco deste trabalho de pesquisa, mas cabe aqui uma ressalva para destacar o forte papel do gênero da presidenta em todo o processo político que levou ao seu impedimento, como analisado por Pedro dos Santos e Jalalzai (2021). Os autores destacam não apenas como as motivações e as próprias manifestações no curso do afastamento político de Rousseff tiveram uma profunda marca de sexismo, uma reação patriarcal ao avanço de mulheres na política brasileira, com consequências negativas para as perspectivas da maior representação feminina posteriormente.

As mudanças na trajetória da participação de mulheres na política nacional nas últimas décadas não ocorreram todas elas sob um mesmo arcabouço normativo vigente ao longo de todo o período considerado. Pelo contrário, seguindo tendências do continente e do mundo em busca da emancipação política feminina, o Brasil teve significativas alterações institucionais no período considerado, que serão descritas e analisadas ao longo do próximo capítulo, ainda que com efeitos limitados, como pudemos observar.

⁹ <https://www.statista.com/statistics/1058345/countries-with-women-highest-position-executive-power-since-1960/>

4. Os caminhos do Direito para a representação política de mulheres

A sub-representação de mulheres na política não é exclusividade do Brasil, mas o país se destaca pela persistência da ausência feminina nos espaços de poder institucional, a despeito de mudanças institucionais empreendidas ao longo das últimas décadas no sentido de romper com o ciclo de exclusão. A simples introdução do direito ao voto feminino não levou a um novo equilíbrio de representação política entre gêneros, nem no caso brasileiro, nem em grande parte dos países do mundo. Ao contrário, a ascensão de mulheres a espaços de poder não ocorreu de forma natural pela simples concessão dos direitos políticos mais elementares.

Para superar a exclusão de um grupo tão relevante do debate político, democracias mais avançadas começaram a adotar medidas há muito tempo defendidas por movimentos feministas e populares que propunham criar ações afirmativas que promovessem uma aceleração da transição para este novo equilíbrio de representação entre gêneros. A ideia de criar “fast tracks” para mulheres na política tornou-se aceita no final do século XX tanto em países desenvolvidos quanto em países ainda em desenvolvimento (Dahlerup e Freidenvall, 2010). Essas medidas, que podem assumir formas bastante diversas, passaram a ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos dos países, buscando criar mecanismos que permitissem maior representatividade de mulheres na política.

No Brasil, uma série de reformas nas normas eleitorais ocorreu desde 1995 sob pretexto de acelerar a representação de mulheres na política brasileira. Como os dados sobre representação descritiva detalhados no capítulo anterior mostram, as mudanças normativas não resultaram na efetiva inclusão de mulheres de forma paritária. A dificuldade em promover mudanças na participação feminina por meio de alterações normativas se deve, em grande medida, às limitações impostas pelas características estruturais do sistema político representativo brasileiro, que reforça a exclusão, tornando por vezes ineficazes as tentativas de fortalecer candidaturas femininas.

Neste capítulo, são apresentadas, de forma cronológica, as principais alterações normativas implementadas entre 1995 e 2020 com foco na aceleração da inclusão de mulheres na política institucional brasileira. Além da descrição das medidas propostas e implementadas no período, o

capítulo também busca analisar as limitações dessas mudanças e sua relação com as instituições eleitorais basilares do país.

Principal mecanismo para acelerar a redução do déficit de representação política de grupos minoritários, as cotas de gênero, ou instrumentos similares, vêm sendo adotadas em mais de 100 países em todo o mundo (Krook, 2008). O instrumento de reserva de vagas assume diferentes formatos a depender de como se desenha e aplica a implementação, tendo efeitos variados conforme o modelo adotado. De forma geral, a ideia é encurtar o caminho para que a igualdade de gênero venha a ocorrer na política, tentando compensar barreiras estruturais que impedem a inserção adequada de mulheres de forma competitiva nos partidos políticos (Dahlerup e Freidenvall, 2010).

A América Latina se destaca no crescimento da representação política feminina nas primeiras décadas do século XXI, com a maioria dos países com mais de 20% de representantes legislativas mulheres, a despeito das diferenças nos desenhos institucionais do sistema eleitoral e das cotas para gênero instituídas. No caso da Argentina, por exemplo, onde a eleição legislativa funciona com um sistema de lista fechada por partido, a obrigatoriedade é de que pelo menos 30% das candidaturas sejam femininas. Já na Bolívia, democracia latino-americana com maior representação descritiva feminina, há previsão de igualdade, paridade e alternância entre candidatos mulheres e homens, inclusive nos casos de candidatura única na circunscrição. O Chile, por sua vez, não previa a existência de cotas para gênero até a recém-instituída constituinte, mas ainda assim as mulheres ocupavam cerca de 20% do Congresso Nacional.

No Brasil, as cotas foram introduzidas no ordenamento jurídico nacional em 1995, por meio da Lei Federal 9.100, que tratava da regulamentação das eleições municipais do ano seguinte e que sofreu diversas alterações até 2020, seja por meio de reformas legislativas, seja por meio de interpretação judicial. A proposta originalmente apresentada garantiria que 20% das candidaturas de cada partido ou coligação para o cargo de vereador tivessem candidatas mulheres. Em 1997, a aprovação da Lei 9.504, que tratava da revisão da legislação para as eleições seguintes, aumentou o percentual de reserva, primeiro para 25%, transitoriamente, e depois para 30%, em caráter permanente. O percentual, contudo, não se aplicaria sobre as vagas preenchidas, mas sobre o total de assentos disponíveis.

Nos termos da Lei 9.504/97, a regra da reserva de vagas se aplica somente sobre o total de vagas na lista aberta de candidatos de cada partido ou coligação e apenas aos cargos legislativos com eleição proporcional – vereador, deputado estadual ou distrital e deputado federal. Cada partido ou coligação pode inscrever um total de candidatos limitado a até 150% do número de cargos em disputa no distrito eleitoral. Isso significa que, se há 10 vagas em disputa para uma Câmara de Vereadores em um município, cada partido pode inscrever 15 candidatos na disputa. A regra obrigava que no mínimo 30% das vagas na lista fossem reservadas para cada gênero. No exemplo apresentado acima, equivale a dizer que pelo menos cinco vagas devem ser reservadas para candidatas mulheres e cinco vagas para candidatos homens – as 5 vagas restantes poderiam ser livremente preenchidas.

Ainda que a literatura especializada entenda que o sistema eleitoral de representação proporcional seja benéfico para candidaturas de mulheres e outros grupos minoritários, a adoção da chamada lista aberta acaba sendo prejudicial para a competitividade eleitoral dessas candidaturas. A representação proporcional implica num maior número de vagas em disputa, ao contrário do sistema majoritário. Neste caso, há maior chance de um candidato que fuja ao padrão do político tradicional conseguir conquistar um cargo (Sacchet, 2015). O sistema de lista aberta, entretanto, mantém nas mãos do eleitor a ordenação dos candidatos a serem eleitos por cada partido ou coligação. A lista fechada, por sua vez, poderia ser regulamentada de forma a assegurar maior equilíbrio entre candidatos de cada gênero.

Para além das questões relacionadas ao sistema eleitoral brasileiro, a criação das cotas foi problemática, num primeiro momento, porque ela se aplicava, no início da sua vigência, à reserva de vagas na lista, e não ao seu efetivo preenchimento. Como é pouco usual que os partidos tenham listas completas de candidaturas até o limite de 150% das vagas em disputa, a norma torna-se pouco eficaz para garantir que mais mulheres se candidatem. Sem infringir a legislação, um partido poderia inscrever 10 candidatos homens e nenhuma mulher na disputa hipotética descrita no parágrafo anterior. Considerando o arcabouço legal que regulamenta a formação de listas eleitorais, não há qualquer impacto necessário decorrente da instituição das cotas eleitorais sobre a participação e representação política feminina brasileira.

Em 2009, o sistema eleitoral brasileiro vigente desde a Constituição Federal de 1988 passou por uma primeira “minirreforma”. A Lei Federal 12.034/09 provocou alterações tanto na Lei dos Partidos Políticos quanto na Lei das Eleições, com impactos sobre campanhas eleitorais, gestão partidária e, também, sobre a questão da representação de mulheres. Em face dos limites da legislação sobre cotas de gênero, que já estavam vigentes há pelo menos 13 anos na época, foram propostas mudanças que tentavam avançar na proporcionalidade das candidaturas femininas, assim como na distribuição e no acesso aos recursos partidários, sejam eles de financiamento ou de comunicação nas campanhas.

Uma primeira alteração aprovada foi justamente o montante sobre o qual os 30% de reserva de vagas por gênero se aplicariam, deixando de ser sobre o total possível de candidatos na lista partidária para passar a ser o total de candidaturas efetivamente preenchidas pelo partido ou coligação em cada competição eleitoral. Assim, a legislação deixa de permitir que uma lista de candidatos seja integralmente masculina ou feminina, passando a ser necessário que, a cada dez candidatos registrados para um cargo de eleição proporcional, o partido ou coligação inscreva ao menos três candidatas mulheres e três candidatos homens.

Com a reforma promovida pela Lei 12.034/09, as cotas passaram, portanto, a valer sobre o número efetivo de candidatos e não sobre um número em potencial, o que em si constitui um avanço. A legislação, contudo, não previu mecanismos diretos de punição para partidos e coligações que deixassem de cumprir os novos dispositivos com relação às candidaturas.

Outra alteração promovida pela mesma norma foi a inclusão de requisitos com recorte de gênero sobre a distribuição de dois importantes recursos partidários para fins eleitorais: o tempo de televisão e rádio para propaganda de partidos e o fundo partidário. A respeito do acesso aos recursos de comunicação, a legislação definiu que pelo menos 10% do tempo disponível para propaganda política no horário entre 19:30 e 22 horas deveriam ser destinados à comunicação a respeito da promoção da participação política de mulheres. Já no que se refere aos recursos financeiros, a norma previu que 5% dos montantes arrecadados por cada partido fossem dispendidos em programas voltados ao estímulo à participação feminina na política. Neste caso, a legislação previu como mecanismo de punição aos partidos que não cumprissem o mínimo de 5% a obrigatoriedade de acrescentar mais 2,5% nas despesas no exercício seguinte.

Cabe destaque que, na época, este fundo partidário era a única fonte de financiamento partidário de caráter público. Tais recursos, além das campanhas eleitorais, também eram aplicáveis em despesas rotineiras relativas ao funcionamento dos partidos, mesmo fora do período das eleições. As campanhas eleitorais eram, no entanto, financiadas majoritariamente por recursos privados, aos quais o acesso era bastante desigual em termos de gênero, em consonância com a desigualdade de gênero no que se refere ao capital político, já descrita anteriormente.

A combinação das duas mudanças aprovadas pela Lei 12.034/97 pode ter resultado no aumento do contingente de candidaturas femininas para eleições proporcionais, mas não na maior competitividade eleitoral das mulheres que se candidataram. Enquanto houve incremento no percentual de mulheres entre as candidaturas para deputado federal e estadual na comparação entre as eleições de 2006 e de 2010, a proporção de mulheres eleitas não se alterou.

Apesar do crescimento da proporção de candidaturas para cargos de eleições proporcionais, sobre os quais a cota eleitoral se aplicava, os avanços parecem ser, em grande parte, apenas formais. A obrigatoriedade do preenchimento das listas eleitorais por ao menos 30% de mulheres deu ensejo à entrada na corrida eleitoral de candidatas não competitivas. As chamadas “laranjas” eram postulantes inscritas apenas para cumprir a exigência da legislação eleitoral, sem, no entanto, receber investimentos para que de fato tivessem acesso a recursos econômicos ou políticos que viabilizassem suas chances de virem a ser eleitas (Fabris, 2019). De acordo com dados do TSE apresentados por Fabris (2019), nas eleições de 2014, por exemplo, entre os 10% de candidaturas com menor votação, três em cada quatro eram mulheres.

Analisando as medidas normativas da Lei 12.034/97, é possível compreender seus limites em face das evidências oferecidas pela ciência política para compreender determinantes do sucesso eleitoral no Brasil. Como ressaltado anteriormente, a competição política no país está centrada, seja nas disputas legislativas proporcionais, seja nas disputas majoritárias, na pessoa do candidato mais que na afinidade do eleitor com um partido. O chamado “voto pessoal” tende a prejudicar candidaturas femininas e de outros grupos minoritários, tanto por não apresentarem atributos de fácil associação com políticos tradicionais, quanto por serem desprovidos do capital político que favorece o mesmo perfil daqueles que ocupam posições de poder (Valdini, 2013).

Outra marca relevante do êxito de campanhas eleitorais brasileiras é a conexão entre a candidatura e o custo dispendido na corrida eleitoral. Nesse sentido, o acesso aos recursos financeiros que viabilizam campanhas mais caras torna os candidatos mais competitivos. Novamente, o mesmo tipo de candidato é favorecido – aquele que já detém acesso aos espaços de poder, seja econômico, seja partidário (Nicolau, 2019).

A falta de financiamento para campanhas competitivas explica, em grande medida, o pouco sucesso eleitoral de mulheres e outros grupos minoritários. É por meio do uso desses recursos financeiros que pode se dar o contato entre candidatos e eleitores, para que os primeiros possam divulgar suas propostas para os últimos, que têm direito a conhecer seus representantes em potencial para tomar a decisão sobre o voto. A má distribuição de recursos entre candidatos homens e mulheres sempre foi um ponto decisivo no processo de afastamento de mulheres da probabilidade de conseguir serem eleitas. Como descreve Teresa Sacchet:

“(...) o financiamento eleitoral é um elemento central para a democracia, tanto do ponto de vista do eleitor como do candidato, e um equilíbrio nos montantes utilizados nas campanhas seria um dos primeiros requisitos para a igualdade política.” (Sacchet, 2015).

Até 2015, o financiamento de campanhas políticas no Brasil tinha como fonte predominante doações privadas corporativas – doações estas que ora eram destinadas aos partidos, cujas direções definiam a alocação de recursos entre candidaturas, ora diretamente aos candidatos. Em qualquer uma das opções, os maiores beneficiários das doações privadas eram os candidatos homens, incumbentes, ligados ao poder partidário ou econômico (Nicolau, 2019).

Como reflexo à mobilização da sociedade civil e de grupos de interesse contra efeitos da relação entre doações corporativas e a corrupção sistêmica no país, o tema do financiamento de campanha foi parte importante da reforma na Lei das Eleições ocorreu no ano de 2015. A principal mudança, que levou à total inversão dos padrões de financiamento eleitoral no Brasil, contudo, não foi fruto de iniciativa legislativa, mas conduzida por uma decisão do STF. A suprema corte considerou as doações empresariais para campanhas inconstitucionais em 2015. A solução política encontrada foi a criação, pelo Congresso Nacional, de um Fundo Eleitoral com recursos públicos em 2017.

A decisão do plenário do STF em 2015 veio provocada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que questionou a constitucionalidade das doações corporativas a campanhas eleitorais no formato previsto na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) e na Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95). O julgamento da ADI 4.650 durou mais de dois anos e a tese que preponderou na decisão pela vedação às doações empresariais baseou-se no entendimento de que “a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano”.

No mesmo ano em que o STF determinou a mudança mais drástica na forma de financiamento das campanhas eleitorais no país, o Congresso Nacional aprovou a chamada “minirreforma eleitoral” (Lei nº 13.165/15). A reforma, em tese, definia como prioridade ampliar a participação política de mulheres. Mas, apesar de criar uma obrigatoriedade sobre aplicação de recursos em campanhas femininas, a obrigatoriedade criada pela nova lei sobre os partidos de dispender recursos do Fundo Partidário na tentativa de eleger mulheres não estabeleceu apenas um piso de gasto, mas também um teto. Por isso, as alterações propostas tiveram significantes implicações para o desafio da participação feminina na política – efeitos estes que não foram positivos e que geraram repercussões posteriores com ainda mais impacto.

A Lei nº 13.165/15 previa, repetindo o que já havia sido estabelecido em dispositivos anteriores, um mínimo de 5% de gastos de recursos do Fundo Partidário em programas voltados à inclusão de mulheres na vida política. Os “avanços” da nova legislação foram trazidos pelo artigo 9º, que definia a destinação mínima de 5% e máxima de 15% dos recursos do referido fundo para financiar campanhas femininas. Como sintetizado por Fabris (2019), foi o reconhecimento e a formalização da desigualdade no acesso a recursos financeiros partidários, já que as mulheres obrigatoriamente seriam 30% das candidatas, mas só receberiam no máximo 15% dos recursos.

A combinação das mudanças normativas a respeito do financiamento de campanhas introduzidas pela inconstitucionalidade de doações corporativas, declarada pelo STF, e a limitação do acesso ao Fundo Partidário por candidatas mulheres, aprovada pelo Congresso Federal, criou uma conjuntura de extremo risco à viabilidade eleitoral de candidatas mulheres. Os recursos

financeiros para campanhas passariam a ser majoritariamente públicos e o acesso delas a tais montantes estava estabelecido num patamar 50% inferior à proporção de candidaturas.

A reforma eleitoral de 2015 não só retirou verbas que financiavam campanhas femininas, mas também diminuiu em 80 vezes a multa pelo descumprimento da obrigação de investir recursos partidários na formação de quadros femininos. Foi nesse contexto que houve a proposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617, pela Procuradoria-Geral da República, questionando a validade constitucional da desigualdade institucionalizada pela Lei 13.165/15.

A decisão foi favorável ao pedido apresentado pela PGR no sentido de declarar inconstitucionais os limites mínimo e máximo de dispêndio com campanhas femininas nos termos da Lei nº 13.165/15. O acórdão reporta que o plenário do STF julgou procedente o pedido de equiparar o patamar mínimo recursos do Fundo Partidário destinados à campanha de candidatas mulheres ao patamar de candidaturas femininas definido pela legislação, definido atualmente em 30%, mas estendendo os gastos também para eleições majoritárias e não só às proporcionais. Adicionalmente, foi previsto que a proporção de recursos alocados acompanhe o de candidaturas de forma global, considerando os demais recursos partidários¹⁰. O julgamento da ADI 5.617 ocorreu em 15 de março de 2019, dia seguinte ao trágico e chocante assassinato de Marielle Franco, vereadora negra do Rio de Janeiro, eleita em 2016 com a quinta candidatura mais votada, dando maior simbologia ao avanço conquistado naquele momento na batalha pelo fortalecimento da participação feminina na política nacional.

Apesar de vitoriosa, a ação foi insuficiente no sentido de assegurar a promoção de candidaturas femininas de forma mais equânime considerando o novo cenário introduzido pelas inovações institucionais de financiamento para campanhas políticas. A principal fonte de recursos disponível, após a proibição de financiamento corporativo, passou a ser o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, usualmente referido como Fundo Eleitoral, que somou cerca de R\$ 2 bilhões para financiar as eleições de 2020, por exemplo, introduzido no ordenamento jurídico pela Lei 13.487, em 2017. Além de ser composto por um montante maior de recursos em comparação com o Fundo Partidário, que, por sua vez, teve cerca de R\$ 900 milhões disponíveis

¹⁰ <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>

em 2019¹¹, o Fundo Eleitoral é exclusivamente dedicado ao financiamento de campanhas, enquanto o Partidário é aplicado no financiamento de demais atividades partidárias fora do ciclo eleitoral.

Nesse sentido, a decisão do STF a respeito da proporcionalidade de gênero na aplicação do Fundo Partidário revelou-se insuficiente para equilibrar a competição eleitoral. Tornou-se imperativo definir se as mesmas lógica e norma se aplicavam também à principal fonte de financiamento da corrida eleitoral. Neste sentido, um grupo de deputadas e senadoras realizou uma consulta formal junto ao TSE para estabelecer as diretrizes sobre a obediência, no uso do Fundo Eleitoral, às normas de equidade definidas para o Fundo Partidário definidas a partir do julgamento da ADI 5.617. A decisão do plenário da corte do TSE, emitida por meio da Resolução nº 23.575 de 2018, foi favorável ao pedido apresentado, passando então todo o financiamento público de campanhas a estar submetido à norma da proporcionalidade de gênero entre candidatos.

Uma última mudança normativa a ser considerada, ainda que sem dúvida não menos relevante, foi a decisão do mesmo TSE estender a lógica da proporcionalidade da alocação de recursos públicos de campanha também considerando cor e raça como recorte de sub-representação política. Benedita da Silva, deputada federal pelo Partido dos Trabalhadores do Rio de Janeiro, formulou uma consulta ao Tribunal a respeito da aplicação específica de incentivos similares àqueles dispendidos às candidaturas femininas para candidatas negras.

O TSE decidiu, ao menos em parte, favoravelmente ao pedido apresentado, definindo que os recursos financeiros e o tempo de campanha em rádio e televisão sejam proporcionais ao número de candidatos negros registrados no partido, a despeito do gênero do candidato. O tribunal também decidiu pela aplicação imediata desta nova interpretação, ou seja, sua vigência começou a tempo das eleições de 2020, adiadas para novembro daquele ano devido à pandemia de Covid-19. A decisão ainda não foi regulamentada na forma de resolução pelo TSE, que deverá incluir o tema na regulamentação das próximas eleições gerais, em 2022.

As recentes mudanças interpretativas da aplicação da legislação eleitoral criaram oportunidade para uma efetiva aplicação das cotas de gênero no Brasil. A norma, contudo, ainda não foi plenamente cumprida nas eleições municipais de 2020, as primeiras desde a publicação das

¹¹ <https://www.politize.com.br/fundo-eleitoral-fundo-partidario/>

novas interpretações. Se cerca de 34% das candidaturas foram femininas, elas tiveram acesso a somente 28% dos recursos disponíveis no Fundo Eleitoral¹². Somente 10 partidos políticos, entre os 32 que competiram nessas eleições, obedeceram rigorosamente o cumprimento do dispositivo do mínimo de 30% da aplicação dos recursos públicos de financiamento de campanha.

Apesar de ter sido apenas uma eleição realizada desde a mudança de regra, a ausência de punições efetivas para este descumprimento cria desconfianças sobre sua implementação e para a verdadeira promoção da equidade na competição eleitoral, de forma que a representação política feminina venha a ser uma realidade concreta. É essa a conclusão expressa pelo relatório “Desigualdades de gênero e raça na política brasileira”, produzido pelo Instituto Alziras em parceria com a Oxfam Brasil. As evidências coletadas com relação ao financiamento público, combinado às novas regras de distribuição de recursos de campanhas para mulheres, assim como as mais recentes cotas raciais de financiamento, “surtiram efeitos positivos, mesmo que ainda tímidos, para reduzir as desigualdades de gênero e raça na corrida eleitoral brasileira”.

¹² <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/09/maioria-dos-partidos-descumpre-regra-eleitoral-sobre-financiamento-de-campanha-e-repassa-menos-recursos-para-negros-e-mulheres.ghtml>

5. O que pensa uma mulher eleita?

Nos capítulos anteriores, este trabalho conduziu uma breve reconstrução da trajetória histórica do acesso das mulheres brasileiras ao direito de votar e de serem votadas, uma análise sobre como variou (ou não) ao longo do tempo a presença das mulheres na disputa político-institucional no país e uma reflexão sobre os impactos e limites de mudanças normativas com repercussões sobre a representação feminina. Nesta última seção, o objetivo é sair da limitada perspectiva de observadora da autora e tentar apresentar um pouco da experiência da vida política experimentada por quem é sujeita deste processo. A ideia é agregar um ponto de vista subjetivo de uma mulher que vive na arena política real o fazer político nos dias de hoje.

Para tentar adicionar também uma dimensão subjetiva a este trabalho, foi realizada uma entrevista com a vereadora Tainá de Paula, arquiteta e urbanista de formação, carioca nascida em 1983 e eleita representante na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro pelo Partido dos Trabalhadores em 2020. Foi formulado um questionário com oito perguntas abertas que buscavam abranger diferentes aspectos e momentos da vida política da representante, passando por sua inserção na política institucional, pela experiência com campanhas e com o início dos trabalhos legislativos uma vez eleita, chegando a temas como violência política de gênero.

As perguntas foram formuladas pela autora deste trabalho e enviadas por e-mail para a equipe de Tainá. As respostas, preenchidas pela própria vereadora, segundo sua equipe, foram recebidas em fevereiro de 2022. O questionário respondido está inserido como anexo a este trabalho.

5.1 Inserção na política

A análise apresentada neste trabalho mostra que, a despeito de avanços significativos desde a conquista ao direito ao voto há 90 anos, as mulheres brasileiras permanecem, até hoje, excluídas da política institucional de forma majoritária. A falta de acesso a cargos formais não impede, nem impediu ao longo da história política nacional, o envolvimento de mulheres no debate. Se o campo

político formal as exclui, os movimentos sociais e feministas acolhem e servem de morada para o desenvolvimento político de mulheres (Araújo, 2001).

As mulheres costumam enfrentar como barreiras de entrada na política institucional a falta de capital político – de rede de influência, de acesso às posições de liderança em partidos, ou diretamente de recursos financeiros para promover campanhas (Sacchet e Speck, 2012). Em um estudo conduzido com foco na comparação entre candidatos homens e mulheres eleitos em 2014 e 2018, essa hipótese foi verificada empiricamente, sendo identificado que as mulheres dependem mais de capital político fruto de relações familiares ou da participação em movimentos sociais, enquanto homens dominam os partidos políticos.

O caso da trajetória vivida por Tainá de Paula no início de sua vida política não foge à experiência descrita pela literatura. A vereadora começou a se envolver com política ainda no colégio, por meio das relações com grêmios estudantis e as chamadas “pastorais”, organizações ligadas à Igreja Católica com forte atuação social no trabalho com adolescentes e jovens. Ela foi estudante no Colégio Pedro II, uma tradicional escola pública federal do Rio de Janeiro, conhecida não só pela qualidade do ensino oferecido, mas também pela contundente formação política de seus alunos.

Da militância estudantil na adolescência, Tainá passou a integrar os quadros do Partido dos Trabalhadores, ficando lá até 2013. Naquele ano, marcado pelo início da crise de representação política no país, ela se desligou do partido e voltou-se novamente para a atuação nos movimentos sociais, em especial no movimento de mulheres. Ela manteve sua atuação política concentrada na militância feminista por cerca de três anos, até começar a voltar à política institucional. Primeiro, participou da fundação da Partida Feminista¹³, um movimento de incentivo a candidaturas feministas no país. Depois, em 2018, se candidatou pela primeira vez, filiada então ao Partido Comunista do Brasil, PC do B, ao cargo de deputada estadual no Rio de Janeiro. Ela recebeu 8.653

¹³ A Partida Feminista a que a vereadora Tainá de Paula se refere é um movimento que surgiu em 2015 a partir da discussão de grupos feministas em diversas cidades do país sobre a possível criação de um partido feminista no Brasil. Quando essa opção foi descartada, as militantes se organizaram na forma de um movimento político que busca estimular a politização cotidiana de mulheres, articulando a sociedade em torno da questão da representabilidade das mulheres de um ponto de vista feminista. Ver mais em: <https://revistacult.uol.com.br/home/partida-um-movimento-feminista-feito-de-alegria-politica/>, consultado em 8 de agosto de 2022

votos no estado. Tainá retornou ao Partido dos Trabalhadores em 2019 e foi candidata novamente em 2020, desta vez a vereadora na cidade do Rio de Janeiro.

5.2 Experiência na campanha

A falta de apoio e investimento dos partidos políticos em candidaturas femininas efetivamente competitivas é um fator recorrentemente trazido ao debate acadêmico para explicar a baixa representatividade feminina na política. Por perceberem as candidatas como pouco capazes de obter êxito eleitoral, suas campanhas podem ser negligenciadas pelos partidos, que destinam seus melhores e maiores recursos a candidaturas mais fortes (Sacchet, 2015). Contudo, a mudança na forma de aplicação dos fundos partidário e eleitoral disponibilizou, obrigatoriamente, mais recursos para candidaturas femininas.

Talvez essa mudança institucional explique, em parte, o depoimento de Tainá de Paula com relação à sua experiência como protagonista de suas campanhas eleitorais. Na primeira corrida de que participou, em 2018, estava no PC do B, um partido menor, tanto em termos de contingente de militantes e eleitores identificados com a legenda, quanto em acesso a recursos de campanha, financeiros e de tempo de rádio e televisão. Na segunda campanha, para vereadora, ela afirma ter contado com uma campanha bem organizada, com maior apoio do partido a sua candidatura. Nesse momento, ela já estava no PT.

Apesar da melhor organização, à qual ela credita em parte o sucesso da candidatura, Tainá relata ter enfrentado grandes dificuldades circunstanciais no momento da campanha de 2020. Não só a conjuntura política se mantinha agravada desde 2018, com o fortalecimento de uma política de extrema direita legitimada pelo voto popular e pelas instituições democráticas no país, mas havia ainda a pandemia de Covid-19. O distanciamento social imposto e sobretudo o clima de crise social e dor coletiva instaurado atrapalharam a realização de atividades de campanha.

5.3 Violência política

A violência política de gênero é um tema mais recente no debate acadêmico sobre representação política de mulheres, ainda que há mais tempo já fizesse parte da vida de quem está na política institucional. O assunto ganhou notoriedade e gravidade ao longo da última década com a ascensão de políticos de extrema-direita, com discurso escancaradamente misógino, reforçando estigmas machistas e defendendo o patriarcado como base fundadora da sociedade (Krook, 2018).

Trata-se de uma tendência mundial – tanto seu debate acadêmico, quanto as evidências do mundo real –especialmente impactante sobre a política da América Latina (Krook e Restrepo, 2016). Para as autoras, o conceito de violência política de gênero difere-se da noção mais tradicional de violência política ou de violência eleitoral porque enquanto essas últimas subjogam qualquer representante, candidato ou eleitor em função de disputas políticas, na primeira, a vítima é acossada ou assediada devido exclusivamente à sua condição de gênero.

Krook e Restrepo reafirmam a importância da elaboração de um conceito distinto do de violência contra mulher ou violência de gênero. Para elas, a violência cometida contra mulheres na política não é um ataque a um indivíduo simplesmente, é uma forma de estigmatização do gênero feminino, uma violência contra a participação das mulheres no ambiente político, uma forma de controle e dominação sobre um grupo social, de limitação dos seus direitos políticos.

Ao revisar diferentes aspectos da manifestação e do estudo sobre a violência política contra mulheres na América Latina, as autoras se preocupam em definir o conceito de forma mais abrangente, sistemática e rigorosa do que a literatura e os movimentos sociais costumavam fazer até então. O conceito proposto por elas abrange quatro dimensões da violência política contra mulher: i) a física, que também é composta pela camada de violência sexual contra políticas mulheres, ii) a psicológica, que compreende desde ameaças de outras formas de violência a assédios morais e sexuais, iii) a econômica, que impõe particular e deliberadamente às políticas mulheres restrições ao acesso a recursos financeiros necessários para a atuação política e, finalmente, iv) a simbólica, que opera no ideal de representação, com o propósito de anular a presença das mulheres em situação de poder. Ainda que não seja um consenso em torno da

definição proposta, trata-se de um excelente ponto de partida, por compreender múltiplas dimensões por meio das quais a violência política contra a mulher pode vitimá-las.

No Brasil, essa violência encontrou um representante ferrenho que conseguiu chegar ao posto máximo de Presidente da República, mesmo após se referir de forma elogiosa ao torturador da ex-presidenta Dilma Rousseff na seção solene que levou ao seu impeachment e ao dizer para a deputada Maria do Rosário que ela não mereceria ser estuprada. Sua posição agressiva e raivosa perante as mulheres foi autorizada pela população quando o elegeu para o cargo de chefe do Poder Executivo no mesmo ano em que Marielle Franco, quinta candidata mais votada para a Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro em 2016, foi assassinada por um miliciano que morava a poucos metros do clã Bolsonaro.

O recrudescimento do ambiente de violência política no país em geral, e especialmente no Rio de Janeiro, coincide justamente com o período em que Tainá de Paula passou a disputar cargos eletivos. A parlamentar deixa claro que a experiência legislativa é marcada por diferentes formas de agressões de gênero, não somente destinadas a ela, mas marcadamente às mulheres na posição. Ela dá como exemplos situações de assédio, deboches, machismo e racismo. A vereadora explica que “as violências e silenciamentos se dão cotidianamente e de forma sutil, o que não é menos pior, apenas um modo padrão que precisa deixar de existir”.

O racismo sempre esteve presente na vida de Tainá, como ela explica, sendo uma “mulher negra retinta, sofrer violência, infelizmente, faz parte do meu cotidiano”. Na Câmara de Vereadores, ela diz que é frequentemente confundida com a única outra representante mulher negra, Thais Ferreira, eleita pelo Partido do Socialismo e Liberdade (PSOL). Essa “confusão”, aponta, não acontece entre parlamentares homens brancos, apesar do plenário estar repleto deles.

Já no exercício de seu mandato, Tainá relata um caso mais ostensivo vivido por ela e sua equipe, quando sofreram uma abordagem policial truculenta e injustificada no caminho de volta pra casa. Ela diz ter se apresentado como vereadora e questionado os policiais sobre os motivos para aquela abordagem, e que ainda assim eles mantiveram uma postura agressiva perante ela e seus assessores, também negros, após um longo dia de trabalho.

Para além de questões de gênero e de raça, as candidaturas femininas, especialmente de esquerda, são muitas vezes marcadas por outras interseccionalidades. É o caso de Tainá de Paula, mulher preta, mãe e bissexual. O racismo é um elemento crucial a ser levado em conta quando se debate a inserção de mulheres na política e os efeitos que a violência política pode ter sobre sua disposição para envolver-se no debate público. E ele tem especial destaque no caso da trajetória política da vereadora de Tainá de Paula. O momento em que ela concorre pela primeira vez a um cargo eletivo é em 2018, meses após o assassinato político de Marielle Franco, com quem Tainá trabalhou diretamente durante os dois anos em que pôde exercer seu mandato como vereadora na cidade do Rio. Meses esses em que o discurso político de ódio ganhou força e os ressentimentos contra grupos minoritários na política saíram do armário, insuflados pela candidatura de Jair Bolsonaro à Presidência da República. O ambiente político, que nunca foi favorável e receptivo a mulheres, negros e outras minorias, passa por um momento em que oferece perigo real à vida de quem se dispõe a tentar ocupá-lo.

6. Conclusão

Este trabalho procurou analisar por diferentes perspectivas a qualidade da inserção das mulheres na política brasileira, tendo foco no período após a redemocratização e sob a égide do arcabouço normativo fundado pela Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã. Maioria entre a população nacional no ano em que se celebra o bicentenário da independência do país, as mulheres só conquistaram direito ao voto há 90 anos.

A análise aqui desenvolvida se propôs a avaliar a trajetória da participação feminina considerando dimensões diversas (descritiva, normativa e subjetiva) que, no entanto, se complementam ao tentar responder uma pergunta norteadora: cidadãs com direitos garantidos pela CF/1988, as mulheres conseguiram enfim alcançar representação na política brasileira? No intuito de identificar os principais avanços e retrocessos, o trabalho conciliou a apresentação de dados descritivos sobre candidatura e eleição de mulheres ao longo do tempo em diferentes cargos; uma análise crítica da evolução dos efeitos que têm as normas que regulamentam o sistema eleitoral brasileiro em termos de perpetuar ou combater as desigualdades de gênero na participação, assim como de sua interpretação e aplicação pelo Poder Judiciário; e, por fim, a perspectiva de uma representante eleita, a vereadora Tainá de Paula (PT-RJ), sobre como é, na prática, a experiência de uma mulher no papel de agente política no país.

O Brasil foi um dos primeiros países a adotar uma previsão de cota de gênero para candidaturas legislativas. Ao longo do tempo, com a pressão e organização de movimentos feministas, a legislação eleitoral foi sendo aperfeiçoada para que pudesse tornar-se mais efetiva na inclusão de mulheres na política. A norma da cota deixou de ser aplicada nas vagas a serem preenchidas e passou a se referir às vagas efetivamente ocupadas na lista do partido ou da coligação. A eleição da presidenta Dilma Rousseff trouxe avanços relevantes na representação feminina em termos descritivos. A presença de mulheres crescia no Executivo e no Legislativo, ainda que num ritmo lento. Havia mais mulheres liderando ministérios no governo federal. Esse movimento, contudo, não aconteceu sem reação.

Uma mudança mais relevante nas candidaturas femininas começou a ser observada a partir da mudança de normas que não pretendiam ter um efeito de ação afirmativa de gênero. A alteração

profunda na forma como campanhas eleitorais e partidos são financiados ocorreu na esteira de escândalos de corrupção que marcaram a vida política nacional ao longo da última década. Foi preciso primeiro a intervenção do STF na vedação às doações corporativas para que só então o Congresso Nacional agisse e buscasse novas formas de financiamento. O financiamento público de campanha passou a ser a principal fonte de recursos para candidatos e partidos. A partir do momento em que nem mesmo os candidatos homens contavam com o patrocínio vultoso das grandes empresas, foi então possível entender que a desigualdade no acesso a financiamento era um ponto crítico para nivelar o campo eleitoral entre os gêneros.

A luta pela efetiva participação das mulheres na política brasileira não se deu somente na disputa legislativa. Pelo contrário, foi novamente necessária a intromissão do poder judiciário, na figura do STF, para estender a interpretação dada às cotas de gênero em termos de candidaturas também à distribuição dos recursos do Fundo Eleitoral e do Fundo Partidário. Com essa última intervenção, dessa vez do TSE, espera-se que sejam incorporadas regras referentes à proporcionalidade de recursos financeiros sob a perspectiva da raça dos candidatos.

Sem deixar de reconhecer e celebrar os avanços nas últimas décadas, a realidade é que as mulheres continuam sendo minoria entre as candidatas e, principalmente, entre quem é eleito. Quando a candidata supera todas as adversidades e restrições e “chega lá”, o ambiente político nacional tenta expeli-la por meio de diferentes formas de violência política de gênero. O tema, que vem ganhando relevância no debate público e acadêmico, requer maior aprofundamento.

O assassinato político da vereadora Marielle Franco é, infelizmente, o evento que melhor ilustra o conceito. A vereadora Tainá de Paula, que foi parte da equipe de Marielle, relatou que a violência é parte do seu dia a dia. E as perspectivas, diante de um contexto de radicalização de discursos de ódio e da ascensão ao poder de políticos de extrema-direita, não são boas. A ex-deputada federal Manuela d'Ávila (PC do B) anunciou recentemente sua desistência de concorrer nas eleições de 2022 em função de ameaças de violência física – inclusive sexual – que ela e sua filha vêm sofrendo. Outras deputadas jovens como Sâmia Bomfim e Tabata Amaral (do PSOL e do PSB, respectivamente) passaram por situações similares, recebendo mensagens de ódio e ameaças direcionadas a características notadamente femininas.

Ainda que as vítimas sofram com a violência política de gênero individualmente, a maior mensagem dos criminosos que a praticam é coletiva: mulheres não são bem-vindas. A política é um espaço masculino e as mulheres precisam ser colocadas nos seus lugares, sob controle, dominadas. No fim das contas, fica uma indagação sobre o quanto vale a pena uma mulher individualmente se expor a esse tipo de violência e na luta por direitos que são coletivos se a sociedade é permissiva com reações dessa natureza.

Uma frase célebre da filósofa francesa Simone de Beauvoir dizia que bastava uma crise política, econômica ou religiosa para que os direitos das mulheres fossem questionados. É um pensamento alarmante quando se reflete sobre o caso brasileiro, em que os direitos das mulheres à representação política não chegaram a ser efetivamente colocados em prática.

Referências bibliográficas

- Araújo, Clara. (2001). Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. *Revista Estudos Feministas* [online]. 2001, v. 9, n. 1 [Acessado 10 Agosto 2022] , pp. 231-252. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-026X2001000100014>>.
- Dahlerup, Drude & Freidenvall, Lenita. (2005). Quotas as a Fast Track to Equal Representation for Women: Why Scandinavia Is No Longer the Model. *International Feminist Journal of Politics - INT FEM J POLIT*. 7. 26-48. 10.1080/1461674042000324673.
- Dos Santos, Pedro A.G. e Wylie, Kristin N. (2018). The Representation of Women. In Ames, Barry. (org.) *Routledge Handbook of Brazilian Politics*. New York: Routledge, 57-71.
- Krook, Mona Lena. (2008). Candidate gender quotas: A framework for analysis. *European Journal of Political Research* 46: 367–394, 2007 367 doi: 10.1111/j.1475-6765.2007.00704.x
- Krook, Mona Lena, & Restrepo Sanín, Juliana. (2016). Violence Against Women in Politics. A Defense of the Concept. *Política y gobierno*, 23(2), 459-490. Recuperado en 10 de agosto de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372016000200459&lng=es&tlng=en.
- Krook, Mona Lena. (2018). Violence against Women in Politics: A Rising Global Trend. *Critical Perspectives On Gender And Politics*. *Politics & Gender*, 14, 673–701.
- Nicolau, Jairo. (2020). *O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*. Rio de Janeiro: Zahar.

Ramos, Luciana de Oliveira e outros autores. (2020). Candidatas em jogo: um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política. FGV Direito SP.

Sacchet Teresa. (2015). Que reforma política interessa às mulheres? Cotas, sistema eleitoral e financiamento de campanha. In: Reforma política democrática: temas atores e desafios. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Samuels, David. Money, Elections, and Democracy in Brazil. (2001) *Latin American Politics and Society*, v. 43, n. 2, p. 27–48.

Sacchet, Teresa, & Speck, Bruno Wilhelm. (2012). Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, 18(1), 177-197

Valdini, Melody. (2013). Electoral Institutions and the Manifestation of Bias: The Effect of the Personal Vote on the Representation of Women. *Politics & Gender*, 9 , 76 –92.
doi:10.1017/S1743923X12000700

Anexo I

Entrevista com a vereadora Tainá de Paula

1. Como foi sua inserção na vida política? Conte-me um pouco sobre sua trajetória na vida pública (o que fazia, com o que trabalhava, estava inserida em algum movimento social?).

Minha inserção na política começou cedo, na pré adolescência anos entrei no Colégio Pedro II e lá iniciei meu contato com os grêmios estudantis e com as pastorais, que na época eram muito atuantes no trabalho com jovens. Esses caminhos me levaram até o Partido dos Trabalhadores, onde militei até 2013. Nesse momento, eu me desligo do PT e concentro minha militância via o movimento de mulheres e no debate da maternidade. Durante essa imersão no movimento feminista eu volto a me reconectar com a política institucional por meio da Partida Feminista, da qual participei da fundação, e tinha como objetivo apoiar candidaturas de mulheres e fiscalizar os partidos políticos. Ali eu conheci Marielle e mergulhei no projeto de sua candidatura, me aproximando assim da vivência partidária.

2. Como foi sua experiência na campanha eleitoral? Quais foram seus desafios e aprendizados?

A minha primeira candidatura em 2018, à deputada estadual, foi uma campanha com um caráter muito militante, com poucos recursos e num contexto político muito cruel. Colocar uma campanha de uma mulher preta, mãe, bissexual e de esquerda logo após o assassinato da Marielle e do auge de crescimento do fascismo, foi muito duro. Mas mesmo nesse contexto, saio fortalecida e vitoriosa para uma primeira candidatura, mesmo sem a vitória nas urnas, mas com uma votação expressiva para uma primeira campanha e com poucos recursos financeiros e estruturais, e isso foi possível graças às pessoas que toparam caminhar e construir comigo. A partir desse momento, eu me dediquei a entender a nova conjuntura em que nós estamos inseridos com a eleição do Bolsonaro e na importância de recuperarmos o potencial da esquerda. Eu sempre tive o perfil de uma figura política da unidade, de construção de uma agenda em comum da esquerda e o sonho de uma frente ampla, e depois de 2018 eu mergulhei ainda mais nessa tarefa. E diante desse contexto, eu retorno para o PT com a tarefa de somar forças no projeto de reconquista de um país digno para o povo.

Em 2020 venho candidata a vereadora pelo PT e desta vez com uma campanha um pouco mais estruturada, com mais apoio do partido e com ainda mais militantes se somando nesse projeto político, o que me levou a vitória! Mas os desafios ainda foram muitos, uma campanha realizada em plena pandemia, num contexto sem vacina, com uma política da morte instaurada pelo presidente e com a população muito violentada, sem emprego, sem comida, perdendo familiares. Não foi fácil dialogar com as pessoas tanto pelo distanciamento das ruas, mas também pela dor coletiva que estava instaurada.

3. Qual a mudança que você percebeu (se percebeu) em relação ao poder que exercia antes de ser eleita e depois de ter assumido seu mandato?

Eu sempre fui uma militante muito comprometida e também intrometida (risos), então mesmo sem mandato eu sempre buscava diálogo com parlamentares, gestores públicos, lideranças, movimentos sociais e etc. Sempre busquei ter uma atuação ativa na conquista por políticas públicas e por direitos, escrevia projeto de lei, cobrava, fiscalizava. Como arquiteta urbanista eu sempre tive um papel muito forte de fiscalização nos territórios periféricos e corria atrás para conseguir melhorias. Por isso eu digo que hoje sendo vereadora eu não acredito que seja uma questão de ter menos ou mais poder, são apenas poderes e responsabilidades diferentes, pois acredito muito que o cidadão, o militante, tem muita força e são essas figuras que mexem com as estruturas a todo tempo. Mas ao mesmo tempo sabemos que nosso país tem espaços de participação social muito precários e que dependendo do governo do momento, esses espaços perdem em maior ou em menor quantidade o seu papel e poder de atuação. Além disso, o contexto de desigualdade social afasta ainda mais a população desse lugar político de acompanhamento e engajamento com as políticas públicas porque sabemos que quando se precisa lutar dia a dia para ter o que comer, não tem espaço para mais nada na vida das pessoas mais pobres.

E hoje, como vereadora da cidade do Rio de Janeiro, eu me vejo com a responsabilidade de representar as demandas e lutas da população mais pobre, das mulheres negras, dos jovens e de tantos outros atores da sociedade que sofrem com esse governo da morte. Esse lugar de representação é importante de ser ressaltado porque deixa claro que não sou eu, Tainá, que tenho poder, e sim a base que eu represento que passa ocupar um espaço de poder na disputa de cidade e de país.

4. Como foi seu primeiro ano ocupando o cargo legislativo? Você se lembra de algum desafio significativo que enfrentou ao chegar ao cargo? Por exemplo?

Meu primeiro ano de mandato foi intenso. Iniciar os trabalhos na Câmara Municipal ainda em um contexto de pandemia, com o sistema de plenário virtual e depois híbrido, com o trabalho legislativo de um modo geral tendo que se adaptar ao contexto virtual, o que atrapalha muito o dia a dia de articulação e negociação junto aos demais vereadores e entre assessores. Mesmo assim avalio que meu mandato conseguiu rapidamente se adaptar e produzir muito nesse primeiro ano. Foram 23 Projetos de Lei protocolados, sendo 4 já aprovados virando lei e mais 4 aprovados de coautoria. Além disso, tenho orgulho por termos conseguido construir um mandato atuante no seu papel de fiscalização e monitoramento da atuação do executivo, esse trabalho fizemos sempre em constante parceria de movimentos sociais e lideranças de territórios de periferias.

Os desafios foram muitos, não é fácil para uma mulher negra chegar aos espaços de poder, e depois que chegamos, ainda existem muitas batalhas para de fato conseguir ocupar espaços estratégicos dentro da câmara. Com muito trabalho eu consegui fazer parte da mesa diretora e presidir a Comissão de Assuntos Urbanos que é tão fundamental para o debate de cidade que eu construo. Acho que o maior desafio foi conseguir conquistar esses espaços internamente, a Câmara ainda é um espaço muito conservador e machista, ser uma mulher que disputa a pauta urbana, sendo esta tão visada na cidade do Rio de Janeiro, foi sem dúvida o maior desafio no primeiro ano de mandato, mas também a maior conquista.

5. Considera que as suas interações no seu trabalho legislativo são diferentes quando se trata de mulheres ou homens? Por quê? Qual é a diferença?

Existe diferença assim como na maioria dos espaços de trabalho, de fato, as interações entre as parlamentares mulheres são muito mais respeitadas e cordiais mesmo com as que possuem atuação política divergente da minha. Mas eu diria que isso se dá exclusivamente pelo machismo e racismo estrutural que os homens ainda praticam em maioria. Porém, de um modo geral, encaro que as diferenças se dão mais pelas práticas e ideologias políticas do que por qualquer outro motivo, sendo

que quando estas diferenças são somadas ao machismo, as interações com alguns parlamentares se tornam mais desafiadoras e desgastantes.

6. Você já sentiu que suas palavras não foram ouvidas em uma comissão ou em plenário? Lembra de algum exemplo?

Com certeza! Vejo todas as parlamentares mulheres passarem por situação de silenciamento, gaslighting, mansplaining, maninterrupting, entre muitas outras formas de violência de gênero. Uma coisa muito comum de acontecer comigo e com outra parlamentar negra da bancada da esquerda é trocarmos nossos nomes ou até mesmo nos confundirem pessoalmente, como se todas as negras fossem iguais, situação que não ocorre entre os parlamentares brancos. Mas sobre não me sentir ouvida, não tenho uma memória específica, percebo que as violências e silenciamentos se dão cotidianamente e de forma sutil, o que não é menos pior, apenas um modo padrão que precisa deixar de existir.

7. Você já sofreu algum tipo de violência por causa de seu trabalho na política? Qual?

Como uma mulher negra retinta, sofrer violência, infelizmente, faz parte do meu cotidiano. No trabalho político não seria diferente! Como afirmei anteriormente, no dia a dia da Câmara as violências são constantes, mas também fora da Casa Legislativa são muitas, seja no partido, em disputas com o executivo, em atos públicos e do próprio Estado. Assédio, silenciamento, deboches, racismo, machismo, tudo isso faz parte da minha rotina, infelizmente.

8. Se foi o caso, ou seja, se você vivenciou uma situação de violência política, você denunciou essa situação (por meio de canais formais ou informais)? Como isso mudou sua forma de fazer, de atuar na política?

Houve um caso específico que cheguei a denunciar na polícia e nas redes sociais que foi uma abordagem policial truculenta e sem justificativa que sofri ao voltar para casa. Eu voltava para casa com meu motorista e mais dois assessores negros e a polícia nos parou apontando a arma para dentro do carro e pediu para que saíssemos do veículo. Perguntamos o motivo da abordagem,

informei que era vereadora e estava voltando para casa depois de um longo dia de trabalho e mesmo assim a postura dos policiais se manteve de maneira truculenta e suspeita, visto que não sabiam responder o motivo de nos parar. Nós, mulheres negras na política, não podemos deixar de achar que esse tipo de situação seja violenta e incomum, principalmente após a execução de Marielle.

9. Há mais alguma coisa que você gostaria de acrescentar ou compartilhar conosco?

Boa sorte no TCC!