

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO**

EMINI SILVA PEIXOTO

**OS IMPACTOS DOS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS
HUMANOS E OS DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO
NO PODER LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO**

CAMPO GRANDE

2020

EMINI SILVA PEIXOTO

**OS IMPACTOS DOS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS
HUMANOS E OS DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO
NO PODER LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Mato Grosso de Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direitos Humanos, Estado e Fronteira.

Orientadora: Dr^a Ana Paula Martins Amaral.

CAMPO GRANDE
2020

Nome: Emini Silva Peixoto

Título: Os impactos dos documentos internacionais de direitos humanos e os desafios para a efetivação da igualdade de gênero no Poder Legislativo Federal Brasileiro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula Martins Amaral (PPGD-UFMS)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Ynes da Silva Félix (PPGD-UFMS)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Jaceguara Dantas da Silva (MPMS)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Eu, Emini Silva Peixoto, autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Assinatura: _____ Data: __/__/__

CAMPO GRANDE

2020

DEDICATÓRIA

A minha família, eternos incentivadores.
A todos que acreditam e contribuem para a
construção de uma sociedade mais igualitária.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, primeiramente, por me amparar diariamente e me conceder forças e discernimento ao longo dessa jornada, confortando minha alma nos momentos mais adversos.

Aos meus pais e minha irmã, meus pilares, que se transformaram no meu porto seguro nos dias bons e ruins, presentes em cada fase desta jornada acadêmica, cientes das dificuldades e sacrifícios, mas ainda sim concedendo apoio incondicional para continuar em frente.

À minha orientadora, professora e amiga Ana Paula, pela qual possuo profundo carinho e admiração. Minha eterna gratidão não apenas pelos constantes ensinamentos, gentis conselhos e conforto. Obrigada por compartilhar comigo os momentos mais intensos e marcantes desta vida acadêmica.

Às minhas queridas amigas Daniela, Mariana, Fernanda, Francielle, Dayanne, mulheres fortes e encantadoras, que me inspiravam a continuar em frente, e, que me incentivaram até o fim para a conclusão desta pesquisa.

Ao Ministério Público de Mato Grosso do Sul, pela oportunidade proporcionada, em especial ao permitir o crescimento profissional e acadêmico, cuja atuação no âmbito da defesa do regime democrático e dos direitos humanos é valorosa fonte de inspiração.

Às minhas colegas e amigas do gabinete da 1ª Procuradoria de Justiça Criminal, especialmente à Maria Isabelli, Letícia e Gabriela, que estiveram presentes durante todo o processo de confecção desta dissertação, em especial pela acolhida e consideração, durante toda a caminhada.

Aos professores da Banca de Qualificação e Defesa, pelas brilhantes observações e valiosas reflexões, que diretamente direcionaram e contribuíram para o desenvolvimento final desta pesquisa. Agradeço, especialmente, à Prof.^a Dr.^a Ynes da Silva Félix, pelo aprendizado adquirido desde o período da graduação, enquanto aluna de Iniciação Científica, ao Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira, pelas reflexões científicas e apontamentos e à Prof.^a Dr.^a Jaceguara Dantas da Silva, pelas contribuições ao longo da pesquisa, pelo compartilhamento de material e relevante incentivo para a realização desta pesquisa.

À Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, e a todos os colegas da turma de Mestrado 2018, servidores e amigos que tive a oportunidade de conhecer e conviver e que, direta ou indiretamente, estiveram presentes na construção deste trabalho, minha profunda gratidão!

Liberdade é pouco. O que eu desejo ainda não tem nome.
Clarice Lispector

RESUMO

PEIXOTO, Emini Silva. **Os impactos dos documentos internacionais de direitos humanos e os desafios para a efetivação da igualdade de gênero no Poder Legislativo Federal Brasileiro**. 2019. 194 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2020.

O presente trabalho aborda o direito à igualdade de gênero e a paridade da mulher na política, sob o ponto de vista do Direito Internacional dos Direitos Humanos. A partir do surgimento da Organização das Nações Unidas e criação de diversos documentos internacionais em busca da efetivação dos direitos humanos das mulheres, os Estados foram compelidos a adotar medidas positivas para eliminação das discriminações de gênero no cenário público. Questiona-se qual a influência destes documentos internacionais de direitos humanos na efetivação da igualdade de gênero nos parlamentos públicos brasileiros. Objetiva-se analisar a efetivação do direito à igualdade de gênero na esfera política, em especial no Poder Legislativo Federal, a partir dos compromissos internacionais decorrentes dos documentos ratificados pelo Brasil. O período de análise adotado será entre o ano de 1995 e 2018, momento em que se promulga a primeira lei de cotas de gênero. Analisa-se a evolução do direito à igualdade e a imprescindibilidade de participação da mulher no espaço público. Também se identifica os principais compromissos firmados pelo Brasil para a participação política feminina, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos até as medidas encartadas nas Agendas de Desenvolvimento da ONU. Empregou-se, na pesquisa, o método hipotético dedutivo, privilegiando um enfoque qualitativo, à medida que se avaliará o direito à igualdade de gênero e a efetiva representação política das mulheres no Poder Legislativo Federal Brasileiro. Ainda, utiliza-se o método descritivo, mediante pesquisa bibliográfica e documental. A partir dos resultados, observa-se que desde a ratificação dos primeiros tratados internacionais o Brasil adotou medidas como a política de cotas para eleições proporcionais, destinação de porcentagem do Fundo Partidário para campanhas femininas, além de regularmente promover iniciativas nacionais em busca de conscientização e fomento da participação da mulher na política. Todavia identificou-se que as medidas implementadas para superação do quadro de sub-representatividade política no Poder Legislativo Federal esbarraram em obstáculos estruturais de gênero em diversas esferas e no descumprimento reiterado dos partidos políticos da legislação de cotas e destinação de recursos do Fundo Partidário.

Palavras-Chaves: Direito Internacional dos Direitos Humanos; Participação Política Feminina; Agendas de Desenvolvimento da ONU; Igualdade de gênero na Política.

ABSTRACT

PEIXOTO, Emini Silva. **The impacts of international human rights documents and the challenges for the implementation of gender equality in the Brazilian Federal Legislative Power.** 2019. 194 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2020.

This paper addresses the right to gender equality and the parity of women in politics from the point of view of international human rights law. From the emergence of the United Nations and the creation of various international documents in pursuit of the realization of women's human rights, states were compelled to adopt positive measures to eliminate gender discrimination in the public arena. The influence of these international human rights documents on the implementation of gender equality in Brazilian public parliaments is questioned. The objective is to demonstrate the realization of the right to gender equality in the political sphere, especially in the Federal Legislative Power, based on international commitments resulting from documents ratified by Brazil. The period of analysis adopted will be between 1995 and 2018, when the first gender quota law is promulgated. The evolution of the right to equality and the indispensable participation of women in the public space are analyzed. It also identifies the main commitments made by Brazil for women's political participation, from the Universal Declaration of Human Rights to the measures contained in the UN Development Agendas. The research used the hypothetical deductive method, favoring a qualitative approach, as the right to gender equality and the effective political representation of women in the Brazilian Federal Legislature will be evaluated. Still, the descriptive method is used, through bibliographic and documentary research. From the results, it is observed that since the ratification of the first international treaties, Brazil has adopted measures such as the proportional election quota policy, the allocation of a percentage of the Party Fund for women's campaigns, as well as regularly promoting national initiatives in search of awareness and fostering women's participation in politics. It should be noted, however, that the measures established did not achieve the expected result of overcoming the political under-representation framework in the Federal Legislature, especially due to the persistence of structural gender barriers in various spheres and the repeated non-compliance of political parties, the legislation of quotas and allocation of resources of the Party Fund.

Keywords: International human rights law; Women's Political Participation; UN Development Agendas; Gender equality in politics.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Total de Mulheres Eleitas para o Congresso Nacional entre 1934-2018	120
Figura 2 - Ranking IPU entre 1945 e 2014	137

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantitativo de Candidatos para a Câmara dos Deputados em 1994	122
Gráfico 2 - Quantitativo de Candidatos para a Câmara dos Deputados em 2010	123
Gráfico 3 - Total de Eleitos(as) por sexo para a Câmara dos Deputados em 1994	123
Gráfico 4 - Total de Eleitos(as) por sexo para a Câmara dos Deputados em 2010	123
Gráfico 5 - Quantitativo de Candidatos para o Senado Federal em 1994	124
Gráfico 6 - Quantitativo de Candidatos para o Senado Federal em 2010	125
Gráfico 7 - Total de Eleitos(as) por sexo para o Senado Federal em 1994	125
Gráfico 8 - Total de Eleitos(as) por sexo para o Senado Federal em 1994	125
Gráfico 9 - Presença das Mulheres no Poder Legislativo Federal	127
Gráfico 10 - Crescimento do número de mulheres eleitas para Câmara dos Deputados entre 1934-2018	127
Gráfico 11- Crescimento do número de mulheres eleitas para o Senado Federal entre 1990-2018	128
Gráfico 12 - Evolução de Candidaturas por Sexo na Câmara de Deputados	135
Gráfico 13 - Evolução de Eleições por Sexo na Câmara dos Deputados	136
Gráfico 14 - Evolução dos Candidatos por sexo no Senado Federal	139
Gráfico 15 - Evolução dos Eleitos por Sexo no Senado Federal	140

LISTA DE SIGLAS

ABRADEP	Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CEDAW	Convenção para Eliminar todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher
CFEMEA	Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIM	Comissão Interamericana de Mulheres
CIPD	Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento
CNMD	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CorteIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CSW	Comissão sobre Status da Mulher
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
FBPF	Federação Brasileira do Progresso Feminino
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
HC	Habeas Corpus
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPU	União Interparlamentar
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não Governamental
ONG CEPIA	Organização Não Governamental Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUMULHERES	Entidade das Nações Unidas para Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres
PARLATINO	Parlamento Latino-Americano

PGR	Procuradoria-Geral da República
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SIMUNA	Simulação de Relações Internacionais do Colégio Nacional
SPM	Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNIFEM	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 A ASCENSÃO DA IGUALDADE DE PARTICIPAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA	21
1.1 IGUALDADE E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: A GRÉCIA ANTIGA	26
1.2 IGUALDADE E PARTICIPAÇÃO: A REIVINDICAÇÃO DE DIREITOS A PARTIR DO SÉCULO XVIII	31
1.3 A PASSAGEM DO ESTADO LIBERAL AO SOCIAL	37
1.4 A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS E A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES	41
1.5 DIREITOS DAS MULHERES E A PARTICIPAÇÃO NO CENÁRIO PÚBLICO	46
2 INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS PARA EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA FEMININA	54
2.1 OS SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO E O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS	59
2.1.1 A Atuação do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos no âmbito dos direitos políticos femininos	63
2.2 CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS POLÍTICOS DA MULHER (1953)	67
2.3 DECLARAÇÃO SOBRE ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA MULHER (1967)	70
2.4 I CONFERÊNCIA MUNDIAL DA MULHER E A CONVENÇÃO SOBRE ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER (1979) – CEDAW	72
2.4.1 Recomendações Gerais do Comitê CEDAW	76
2.4.2 Recomendações Específicas do Comitê CEDAW ao Brasil	81
3 O PROCESSO DE RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DA MULHER NO MUNDO: DAS CONFERÊNCIAS MUNDIAIS ÀS AGENDAS DE DESENVOLVIMENTO DA ONU	84
3.1 A CONFERÊNCIA MUNDIAL DA MULHER DE PEQUIM E PLANO DE AÇÃO (1995)	88
3.1.1 Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena	89
3.1.2 Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento do Cairo (1994) ..	92
3.1.3 Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim (1995)	94
3.1.4 A Relevância da Conferência de Pequim e sua Plataforma	96

3.2 AS AGENDAS GLOBAIS DA ONU E OS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES	99
3.3 A NOVA AGENDA GLOBAL PARA DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	103
3.4 A PROPOSTA DE DEMOCRACIA PARITÁRIA DO PARLATINO E ONUMULHERES: POR UM PLANETA 50-50	107
4 IGUALDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA BRASILEIRA: UM ESTUDO DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL.....	110
4.1 A IGUALDADE DE GÊNERO E O PODER LEGISLATIVO FEDERAL	115
4.2 A CONSTRUÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA FEMININA NO PODER LEGISLATIVO FEDERAL NO BRASIL.....	117
4.3 A EVOLUÇÃO DA PRESENÇA FEMININA NO PODER LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO.....	121
4.4 A INFLUÊNCIA DOS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS PARA IGUALDADE DE GÊNERO ENTRE 1995 E 2018	128
4.4.1 Cotas Eleitorais	130
4.4.1.1 Um contraste com o Senado Federal	138
4.4.2 Recursos do Fundo Partidário	142
4.4.3 Programas Governamentais de Promoção da Mulher na Política	146
5 OBSTÁCULOS PARA EFETIVAÇÃO DOS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS SOBRE IGUALDADE DE GÊNERO PELO BRASIL	150
5.1 DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS ENTRE HOMENS E MULHERES	151
5.2 DESRESPEITO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E FRAUDES ÀS COTAS DE GÊNERO	156
5.3 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E DESTINAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO PARA MULHERES	165
CONCLUSÃO.....	174
REFERÊNCIAS.....	180

INTRODUÇÃO

A presente dissertação discute a influência dos documentos internacionais de direitos humanos para a efetivação da paridade de gênero na política brasileira, em especial, no âmbito do Poder Legislativo Federal.

A participação da mulher nos espaços públicos decisórios, como um dos pré-requisitos para o exercício do direito à igualdade de gênero, encontra-se reconhecida como direito humano, positivado internamente pelo Estado Brasileiro, a partir de sua Constituição Federal e dos Tratados Internacionais incorporados paulatinamente.

Todavia, o contexto nacional brasileiro aponta que a participação da mulher nas esferas públicas de decisão encontra obstáculos estruturais, em que pesem os esforços internacionais voltados ao incentivo e à implementação de medidas tendentes a modificar as estatísticas internacionais e internas.

O quadro de representatividade feminina em áreas decisórias é objeto de constantes estudos e acompanhamento internacional, em especial, pela União Interparlamentar (*Inter-Parliamentary Union* – IPU) e pela Organização das Nações Unidas dedicada à Igualdade de Gênero e empoderamento das mulheres – ONUMULHERES.

Recentemente, nesse sentido, o IPU e a ONUMULHERES divulgaram, em seu último relatório (2019), as médias mundiais, regionais e locais de mulheres nos parlamentos públicos, cujos dados demonstram um contexto de sub-representatividade feminina de forma generalizada no mundo.

O Brasil, por sua vez, apesar de apresentar na composição de sua população em razão do sexo, no ano de 2014, uma porcentagem de 51,6% de mulheres e 48,4% de homens, permanece registrando uma baixa presença feminina na política, em especial, no Poder Legislativo Federal.

A relevância da temática referente à representatividade da mulher no âmbito político contextualiza-se à medida que se infere que o país, a partir da ratificação de diversos documentos internacionais de direitos humanos, assumiu a obrigação de proteger os direitos e prerrogativas de cada grupo de sujeitos, em busca de corresponder às necessidades da comunidade internacional.

Sob o ponto de vista de Antônio Augusto Cançado Trindade (1998), os tratados internacionais voltados à proteção de direitos humanos, diferente dos demais tratados ratificados pelo Brasil, mostram-se eivados de concessões mútuas de reciprocidade, inspirando considerações de ordem pública. De forma geral, a proteção internacional impinge

ao Estado a adoção de medidas nacionais para concretização dos direitos inscritos nestes documentos, bem como o fortalecimento de instituições voltadas à observância dos direitos humanos.

Não é recente a ratificação e a internalização de documentos internacionais voltados à promoção de medidas positivas em busca de maior representatividade da mulher na esfera pública no Brasil. Ainda em 1953, após a recente criação da Organização das Nações Unidas (ONU), o país já aderiu à Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 123, de 30 de novembro de 1955, e ratificada pelo Brasil em 13 de agosto de 1963.

Não de outra forma também assumiu compromissos mediante a adoção da Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a mulher, de 1967, e da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, e seu Comitê, que, atualmente, exerce papel imprescindível no monitoramento da situação da mulher no Mundo, inclusive, nos parlamentos e postos de decisão.

Não obstante os contínuos esforços para a efetivação do direito à participação política, os dados apresentados revelam que a mulher permanece em evidente situação de desvantagem quando comparadas ao sexo masculino, em especial, no Poder Legislativo Federal.

Considerando tais premissas, sob o ponto de vista das obrigações internacionais, adotadas pelo Estado Brasileiro, desenvolve-se o presente trabalho. Questiona-se qual a influência dos respectivos documentos internacionais de Direitos Humanos para a efetivação do direito à igualdade de gênero nos parlamentos públicos no Brasil, sobretudo, no Poder Legislativo Federal, consubstanciados pela Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Opta-se pela análise do contexto da representatividade da mulher no Poder Legislativo Federal porquanto, além de ser a esfera de poder com menor número de mulheres dentre os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), compreende-se que este é visualizado como órgão representante do povo, funcionando, nas palavras de José Afonso da Silva, como “caixas de ressonância das aspirações populares”.

Adota-se o ano de 1995 como início do período para análise das medidas implementadas pelo Estado Brasileiro, porquanto corresponde ao momento em que se promulgam as primeiras legislações em prol do fomento à participação política da mulher (Lei nº 9.100/1995), findando-se no ano de 2018, quando ocorre a última eleição para preenchimento de cargos no âmbito do Poder Legislativo Federal.

Dessa forma, considerando a concepção de Antônio Cançado Trindade, em especial, no que se refere à responsabilidade contraída pelos Estados em assegurar os Direitos

Humanos, mediante Tratados Internacionais, afirma-se que as medidas positivas adotadas pelo Brasil para promoção dos direitos à paridade política feminina se encontram intrinsecamente influenciadas pelos compromissos ratificados internacionalmente, todavia, ainda não adquirindo efetividade.

A não efetivação dos direitos políticos femininos, em especial, no que tange à representatividade nas esferas decisórias em uma sociedade democrática, impacta diretamente a realização e concretização dos direitos das mulheres, uma vez que sua inclusão nas esferas de decisão política é crucial para a inclusão e debate das perspectivas deste grupo historicamente excluído, bem como para o exercício da democracia.

Nesse sentido, adota-se o posicionamento de Iris Marion Young (2006), que afirma, em suma, que propiciar maior inclusão de grupos sociais sub-representados pode contribuir diretamente para o enfrentamento e redução das desigualdades sociais estruturais.

A fim de se alcançar o objetivo geral da presente pesquisa, realiza-se uma abordagem histórica do direito à igualdade e a necessidade de participação política, mediante um recorte de gênero, cujo lapso temporal decorre ainda da primeira dimensão de direitos humanos até o advento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, surgido com a criação da ONU e a Declaração Universal de 1948.

A construção histórico-filosófica proposta visa demonstrar os recorrentes entraves impostos às mulheres para o ingresso no âmbito público, bem como identificar a relevância da igualdade política e representação para a efetivação de seus direitos humanos.

Por conseguinte, também se revela necessário identificar os principais documentos internacionais que estabelecem e reforçam o compromisso dos Estados em promover e efetivar o direito à igualdade da mulher no cenário político, e que exigiram do Brasil a implementação de medidas positivas aptas a resolução da sub-representatividade feminina nos postos de poder.

Dessa forma, será possível verificar quais as medidas implementadas pelo Estado Brasileiro, decorrentes dos compromissos internacionais assumidos, para a promoção do direito à igualdade de gênero no Poder Legislativo brasileiro, bem como sua efetivação social, mediante análise dos dados estatísticos produzidos sobre o assunto por organismos internacionais e nacionais de acompanhamento e fiscalização.

Conforme as definições trazidas por Vergara (1998), e as disposições de Mezzaroba e Monteiro (2017), para o desenvolvimento da presente pesquisa, se utiliza o método hipotético-dedutivo, na medida em que se parte da verificação do problema relativo à persistência das desigualdades de gênero nos espaços de decisão públicos brasileiros, em

especial, no âmbito do Poder Legislativo Federal, e as medidas positivas adotadas pelo Estado Brasileiro para promoção dos direitos à paridade política feminina, a fim de analisar a resposta aos compromissos ratificados internacionalmente, e sua consequente efetivação social.

Quantos aos seus fins, utiliza-se o método descritivo, sobretudo, para o escopo de explicitar o fenômeno da sub-representatividade feminina na esfera legislativa, reconhecer sua relação com os compromissos ajustados internacionalmente pelo Estado Brasileiro para a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, bem como analisar a efetivação das medidas adotadas internamente para observância dos Tratados de Direitos Humanos sobre a temática.

No que se refere aos meios de investigação, conforme dispõem Vergara (2019) e Mezzaroba e Monteiro (2017), utilizar-se-á a pesquisa bibliográfica, considerando a consulta de artigos científicos, livros, dissertações de mestrado e teses doutorado sobre o tema, bem como ainda, a pesquisa documental, com o acesso a relatórios de pesquisa e dados informativos, documentos oficiais nacionais e internacionais, tratados e convenções de direitos humanos internacionais, entre outros.

Quanto à sua abordagem, afirma-se que a pesquisa privilegiou um enfoque qualitativo, visto que avaliará a efetivação do direito à igualdade de gênero e não discriminação no ordenamento jurídico brasileiro para promoção da paridade política entre homens e mulheres no Brasil, considerando as responsabilidades adotadas internacionalmente mediante as Convenções Internacionais de Direitos Humanos, utilizando-se para tal fim relatórios apresentados por órgãos e entidades como ONU, ONUMULHERES, União Parlamentar, IBGE, PNUD, entre outros.

Para elaboração da dissertação, recorre-se a pesquisas bibliográficas e outras fontes documentais como relatórios de desenvolvimento, relatórios de dados publicados por organismos internacionais (ONU, ONUMULHERES, CEDAW, IPU) e nacionais (TSE, IBGE e IPEA), tabelas e demais documentos oficiais necessários para demonstrar as medidas implementadas pelo governo brasileiro em resposta aos compromissos internacionais adotados.

A análise dos dados se realizará a partir do conteúdo extraído dos documentos pesquisados. Para compreender a problemática posta em evidência, far-se-á necessário interpretar os dados ora publicados pelos organismos internacionais e nacionais, sistematizando-os de maneira a pôr em relevo a efetivação das medidas implementadas pelo

Estado Brasileiro para proporcionar a maior representatividade feminina nos cargos eletivos promovendo seus direitos a igualdade e não discriminação.

O trabalho divide-se em cinco capítulos, iniciando-se com a abordagem histórico-filosófica do direito à igualdade de participação na esfera pública de todos os cidadãos, até o alcance do direito à igualdade entre os sexos, após a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que corroborou para a compreensão de que a participação das mulheres em todas as esferas decisórias era um direito universal e necessário para o desenvolvimento das nações.

O segundo capítulo aborda a obrigação do Estado para com os Direitos Humanos decorrentes dos instrumentos internacionais voltados a conferir maior participação política das mulheres em todas as esferas públicas e decisórias, pontuando os principais documentos ratificados pelo Brasil, conferindo especial atenção à Convenção sobre Eliminação de todas as formas de discriminação contra a Mulher (1979) e seu Comitê, responsável pelo monitoramento e fiscalização da situação da mulher ao redor do mundo.

No capítulo seguinte, avalia-se o processo de reconhecimento dos direitos da mulher, ocorrido a partir da realização das Conferências sobre o Status da Mulher de Nairobi, Copenhague e Pequim, até o estabelecimento das Agendas de Desenvolvimento da ONU. As Agendas propostas para os anos de 2000-2015 (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio) e 2015-2030 (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) compeliram os países, dentre eles o Brasil, ao alcance das Metas de Desenvolvimento em todas as áreas críticas, voltadas ao respeito dos direitos humanos e paz social.

A mulher, em ambas as Agendas, ganha destaque internacional, a partir de sua inserção em Objetivos específicos, o que acarreta o desenvolvimento de dados e ações positivas para eliminação de obstáculos de gênero. Também se infere a construção de uma iniciativa regional em prol da democracia paritária, objetivando-se a busca da paridade de representação nos parlamentos públicos.

Por fim, os últimos dois capítulos analisam, respectivamente, a participação política da mulher no Poder Legislativo Federal e os obstáculos encontrados para plena efetividade dos documentos internacionais de direitos humanos. Inicialmente, abordam-se os dados quantitativos desde 1994 até o ano de 2018, e se realizada a análise qualitativa dos dados obtidos por meio de consulta aos Órgãos Nacionais e Internacionais de fiscalização.

Por conseguinte, apresenta-se a discussão dos dados referente à sub-representatividade da mulher nesta esfera legislativa federal, e os obstáculos encontrados após a implementação de cotas e demais ações legislativas para o avanço da mulher na política, como meio de

proporcionar maior representação, e corresponder aos fundamentos do Estado Democrático de Direito Brasileiro, particularmente, a soberania popular e a participação de todos em iguais condições.

1 A ASCENSÃO DA IGUALDADE DE PARTICIPAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA

Os Direitos Humanos, dentre eles o direito à igualdade, são uma classe variável, em constante modificação, demonstrando que sua concepção e positivação, mediante declarações de direitos elaboradas pela sociedade, acompanham os valores que se julgam necessários e essenciais para os seres humanos naquele período em questão.

Miguel Reale aponta: “[...] toda regra de direito representa um momento de equilíbrio, atingido como composição das tensões que, em dada situação histórica e social, se verifica entre um complexo de fatos e um complexo de valores” (REALE, 2002, p. 562).

O fato de esse processo de construção dos direitos humanos encontrar-se intrinsecamente ligado aos valores essenciais de uma comunidade e de suas condições históricas, os quais saem de um ideal de abstração para serem concretizados em normas positivas, garantidos por ordenamentos jurídicos próprios, pode ser analisado, essencialmente, da teoria tridimensional do direito.

Conforme pondera Miguel Reale, o Direito pode ser observado sob três perspectivas dominantes, quais sejam, **fato**, **valor** e **norma**. Assim argumenta que “Sendo a norma jurídica a solução superadora de um conflito de interesses, surge ela como algo destinado a durar, dependendo a sua maior ou menor duração de um conjunto de fatores políticos, econômicos, éticos etc.” (REALE, 2002, p. 562).

Conclui ainda que, “por todas essas razões será possível dizer que a norma jurídica é uma forma de integração fático-axiológica, dependendo dos fatos e valores de que se origina e dos fatos e valores supervenientes” (REALE, 1999, p. 569).

Essa teoria também encontra repercussão no que se pode denominar **teoria ou processo dinamogênico de construção do direito**¹. Vladimir Oliveira da Silveira considera que: “parte-se da existência de um valor abstrato que, quando é sentido e torna-se valioso para a sociedade, é normatizado e incluído no ordenamento jurídico, para que possa então ser protegido e garantido pelo direito” (SILVEIRA, 2015, p. 107).

No caso dos direitos humanos, especificamente, o valor adotado é a dignidade da pessoa humana:

¹ Vladimir Oliveira da Silva afirma que “Dá-se o nome de *dinamogenesis* dos direitos humanos ao processo pelo qual são reconhecidos e positivados os valores morais e/ou éticos que fundamentam tais direitos, e que podem ser resumidos no respeito e concretização da dignidade humana. [...]. O direito reflete a realidade dinâmica da vida dos seres humanos. por isso, ele também é mutável, a fim de responder às necessidades de cada realidade e ser capaz de regulá-la, convertendo o fato social em realidade social disciplinada. Assim, a exigência de novos valores pela comunidade internacional, em razão da evolução histórica das condições econômicas e sociais, explicam a dinâmica dos direitos humanos, ou seja, sua *dinamogenesis*”. (SILVEIRA, 2015, p. 6).

Em se tratando dos direitos humanos, o valor que passou a ser percebido pela comunidade internacional é a dignidade da pessoa humana, impulsionando o seu reconhecimento jurídico. Na medida em que esse valor se expande, com a incorporação de novos conteúdos (liberdade, igualdade, solidariedade etc.), paralelamente evoluiu também seu reflexo no plano jurídico, construindo aos poucos o atual complexo normativo e institucional do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Isso porque este corpo jurídico está sempre buscando refletir a realidade da comunidade naquele determinado momento histórico. (SILVEIRA, 2015, p. 108).

Para Sidney Guerra, “A dignidade da pessoa humana encontra alicerces no pensamento cristão, segundo o qual a pessoa humana criada à imagem e semelhança de Deus é dotada de atributos próprios e intrínsecos, que o tornam especial detentor de dignidade” (GUERRA, 2012, p. 103).

Immanuel Kant viria a estabelecer as máximas a respeito do tema, especialmente, em seus estudos – Fundamentação da Metafísica dos Costumes. Para o autor, é possível identificar na sociedade – ou Reino dos Fins – duas categorias: preço e dignidade. Estabelece então que “quando uma coisa tem preço, pode-se por, em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e, portanto, não permite equivalente, então tem ela dignidade” (KANT, 1984, p. 140).

Nesse sentido, afirma então Kant (1984) que o homem, enquanto ser racional, existe como fim em si mesmo, e não meio para uso arbitrário desta ou aquela vontade, contribuindo diretamente para a construção da concepção do princípio da dignidade humana.

Trata-se, portanto de núcleo básico e inerente ao ser humano enquanto ser racional, o qual deve ser considerado como fim em si e não meio para realização de determinada ação ou resultado. Fábio Konder Comparato discorre:

Ora, a dignidade da pessoa não consiste apenas no fato de ser ela, diferentemente das coisas, um ser considerado e tratado, em si mesmo, como um fim em si e nunca como um meio para a consecução de determinado resultado. Ela resulta também do fato de que, pela sua vontade racional, só a pessoa vive em condições de autonomia, isto é, como ser capaz de guiar-se pelas leis que ele próprio edita. (COMPARATO, 2010, p. 34).

Baseando-se no valor da dignidade da pessoa humana, os direitos humanos se construíram gradativamente, modificando-se à medida da incorporação de novos conteúdos essenciais às sociedades da época, vindo, por fim, a serem classificados em três gerações ou dimensões de direitos: a) direitos de primeira dimensão, os quais exigiam uma prestação negativa do Estado; b) direitos de segunda dimensão, marcados significativamente pelos

valores culturais, econômicos e políticos, exigindo uma demanda positiva estatal; c) e os direitos de terceira dimensão, ou direitos de solidariedade.

Dessa forma, “[...] a dignidade toma um perfil, uma orientação e um conteúdo conforme à dimensão interpretativa dos direitos humanos, que – além de não nascer ‘todos de uma vez e nem de uma vez por todas’ – surgem em e para determinados contextos culturais” (SILVEIRA; ROCASOLANO, 2010, p. 202).

Em que pese não ser possível definir, de forma concreta, o conceito de tal fundamento dos direitos humanos (dignidade da pessoa humana), é possível depreender, conforme aponta Ingo Wolfgang Sarlet, que se trata a dignidade de:

[...] qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SARLET, 2007, p. 383).

Tal dignidade, inerente ao homem por natureza e capaz de propiciar direitos e deveres fundamentais para ser reconhecido como tal, possui como um de seus substratos materiais principais a igualdade². Maria Celina Bodin de Moraes argumenta que “O fundamento jurídico da dignidade manifesta-se, em primeiro lugar, no princípio da igualdade, isto é, no direito de não receber qualquer tratamento discriminatório, no direito de ter direitos iguais aos de todos os demais” (MORAES, 2006, p. 120).

Maria Helena Diniz, em seu dicionário Jurídico Acadêmico, trazendo a definição de **igualdade**, afirma que trata-se esta de:

Princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei, sem qualquer distinção de sexo, classe social, raça, religião, convicção política, etc. A todos são aplicadas as normas jurídicas, sem que se façam quaisquer distinções na legislação, administração ou na função jurisdicional. Trata-se da isonomia, pela qual as obrigações, as permissões e as proibições legais são as mesmas para todos os cidadãos. 2. Princípio constitucional que consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, abarcando o princípio da especialidade. (DINIZ, 2010, p. 313).

² Para Maria Celina Bodin de Moraes, o substrato material da dignidade decorre de quatro subprincípios, quais sejam: “os princípios jurídicos da igualdade, da integridade física e moral – psicofísica -, da liberdade e da solidariedade. De fato, quando se reconhece a existência de outros iguais, daí dimana o princípio da igualdade; se os iguais merecem idêntico respeito à sua integridade psicofísica, será preciso construir o princípio que protege tal integridade; sendo a pessoa essencialmente dotada de vontade livre, será preciso garantir, juridicamente, esta liberdade; enfim, fazendo ela, necessariamente, parte do grupo social, disso decorrerá o princípio da solidariedade social”. (MORAES, 2006, p. 119)

Mas é preciso ir além. Conforme se observa, a igualdade além de componente intrínseco da dignidade da pessoa humana, apresenta-se como conceito fundamental, não apenas na Teoria dos Direitos Humanos, mas também no âmbito da participação política em prol do Estado Democrático de Direito.

O exercício pleno de todas as prerrogativas, em igualdade de oportunidades e condições, é preceito fundamental do respeito à dignidade da pessoa humana, uma vez que “[...] o homem, em virtude tão somente de sua condição humana e independentemente de qualquer outra circunstância, é titular de direitos que devem ser reconhecidos e respeitados por seus semelhantes e pelo Estado” (SARLET, 2010, p. 45).

Assim também assevera Celso Lafer, dialogando com o pensamento de Hannah Arendt. Ao compreender que a igualdade não é um dado, nem resulta de um absoluto transcendente externo à comunidade política, afirma ele que se trata de um construído:

Elaborado convencionalmente pela ação conjunta dos homens através da organização da comunidade política. Daí a indissolubilidade da relação entre direito individual do cidadão de autodeterminar-se politicamente, em conjunto com os seus concidadãos, através do exercício de seus direitos políticos, e o direito da comunidade de autodeterminar-se, construindo convencionalmente a igualdade. (LAFER, 1988, p. 150).

Prosseguindo, ainda, sob tal ponto de vista, importante mencionar que, de acordo com o autor, a invenção dos direitos humanos pressupõe o exercício da cidadania, realizando uma distinção ontológica que diferencia a esfera do privado e público. Enquanto na esfera privada prevalece a lei da diferença, assinalando a especificidade única de cada sujeito:

Na esfera do público, que diz respeito ao mundo que compartilhamos com os outros e que, portanto, não é propriedade privada de indivíduos e/ou do poder estatal, deve prevalecer, para se alcançar a democracia, o princípio da igualdade. Este não é dado, pois as pessoas não nascem iguais e não são iguais em suas vidas. A igualdade resulta da organização humana. Ela é um meio de se igualizar as diferenças através das instituições. É o caso da polis, que torna os homens iguais por meio da lei – nomos. Por isso, perder o acesso à esfera do público significa perder o acesso à igualdade. Aquele que se vê destituído da cidadania, ao ver-se limitado à esfera do privado fica privado de direitos, pois estes só existem em função da pluralidade dos homens, ou seja, da garantia tácita de que os membros de uma comunidade dão-se uns aos outros. (LAFER, 1988, p. 152).

O primeiro direito humano, portanto, compreendido como o direito a ter direitos, somente pode se realizar mediante o pertencimento, pelo vínculo da cidadania, a qual confere a igualdade de direitos, independentemente das diferenças, cuja perda ou destituição significa a perda da igualdade.

Nesse sentido, aborda-se a imperiosidade da igualdade no âmbito político, entendida como a igualdade de obrigações e permissões para todos os cidadãos, sem exceção, a qual reflete “[...] a reivindicação moral de reconhecer o valor intrínseco (logo, o igual valor) do ser humano enquanto tal” (COSTA, 2013, p. 72).

Recorda Dalmo de Abreu Dallari que a participação política é dever de todos, e deve ser voltada para o bem comum, sendo imprescindível a participação de todos e condenável o desinteresse pela política, porquanto representa a política a busca da justiça e promoção de direitos (DALLARI, 2004).

É preciso esclarecer, no entanto, que a mera participação não é condição suficiente para a garantia da igualdade política. De acordo com Costa (2013, p. 66), é imprescindível que esta participação seja reconhecida e valorizada como tal. Afirma a autora que a igualdade política deve significar a capacidade de participação plena e com significado, desde a exposição ao confronto de argumento, até o alcance do consenso.

Tratar de política, conforme argumenta Dallari, é “[...] cuidar das decisões sobre problemas de interesse da coletividade”, forma pela qual poder-se-ia definir política como a “arte e ciência de governar” (DALLARI, 2004, p. 8).

A definição de **política** também é trazida por Maria Helena Diniz, em seu dicionário jurídico, ocasião em que estabelece da seguinte forma:

1. O que é de boa política. 2. Relativo ao Estado e ao governo. 3. Referente à vida coletiva de um grupo organizado de homens. 4. Arte ou ciência de governar. 5. Ciência da organização e administração dos países e da direção dos negócios públicos internos ou externos, em prol do bem comum. 6. Arte de influenciar o modo de governo de um partido, aliciando eleitores, movimentando a opinião política. 7. Urbanidade. 8. Conjunto de objetivos de um programa de ação governamental ou empresarial que condicionam sua execução. (DINIZ, 2010, p. 456).

Cumprido destacar, todavia, que, conforme relata Dallari (2004), outras definições do termo Política também podem ser encontradas, como “o estudo do poder” ou “ciência do Estado”. Preferiu o autor, não obstante, concluir que: “[...] é preciso considerar que ‘política’ tanto pode referir-se à vida de seres humanos integrados e organizados numa sociedade, onde são tomadas as decisões sobre os assuntos de interesse comum, como pode referir-se ao estudo dessa organização e dessas decisões” (DALLARI, 2004, p. 10).

Dentre todas as concepções, extrai-se que há em comum entre elas a imperiosidade da tomada de decisões em prol do interesse comum. É certo, nesse âmbito, que possuem os seres

humanos, independentemente de suas diferenças naturais, o direito de participarem politicamente destas decisões.

Dallari argumenta que:

Não é difícil compreender a razão e o alcance do reconhecimento desse direito. Se todos os seres humanos são essencialmente iguais, ou seja, se todos valem a mesma coisa e se, além disso, todos são dotados de inteligência e de vontade não se justifica que só alguns possam tomar decisões políticas e todos os outros sejam obrigados a obedecer. (DALLARI, 2004, p. 26).

No entanto, o direito à participação política, quando em seu surgimento, sempre foi limitado, restringindo-se a determinadas pessoas, cuja modificação histórica decorreu de constantes lutas e reivindicações pelo direito à igualdade no curso da história.

Para se compreender a dimensão do direito à participação política, sob o ponto de vista da igualdade, iniciar-se-á uma breve perspectiva histórico-filosófica e, para isso, é preciso retomar, originariamente, os preceitos formados na Grécia Antiga.

1.1 IGUALDADE E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: A GRÉCIA ANTIGA

Conforme afirma Maren Taborda, ainda na *polis* grega, a **igualdade** era vinculada à ideia de Liberdade e à participação do cidadão nas decisões públicas.

[...] a idéia [sic] de igualdade sempre foi relacionada à de liberdade. Foi na ‘polis’ grega que o homem se descobriu hómoioi (semelhante) e, depois, de maneira abstrata, como isoi (igual), na condução dos negócios públicos, porque, apesar das diferenças existentes no plano da realidade da vida social (diferenças de classes, de riqueza), conseguiu abstrair-se dessa realidade e se conceber, no plano político, como unidade permutável ‘no interior de um sistema cuja lei é o equilíbrio, cuja norma é a igualdade’. (TABORDA, 1998, p. 243).

Nesse período, no entanto, entendia-se que os homens eram desiguais por natureza, fato demonstrado ao notar a composição dos extratos daquela sociedade. Era somente na *polis* que os conceitos de igualdade tinham valia ou sentido para aqueles considerados cidadãos:

A *polis* era dona e senhora do corpo e da alma dos homens livres: o corpo - arma da cidade - se educava para a guerra, com a ginástica, e a alma de cada um era educada pela filosofia, para atender a fins coletivos. Destarte, em sendo os homens desiguais por natureza, necessitavam desta instituição artificial - a polis - para se tornarem iguais, e a igualdade (isonomia) só existia e tinha sentido no campo da atividade política, onde os homens conviviam como cidadãos e não como pessoas privadas. (TABORDA, 1998, p. 243).

Neste período, as mulheres nunca chegaram a exercer alguma forma de poder político. Compulsando a obra de Aristóteles, por exemplo, infere-se que, enquanto o espaço dos cidadãos, ou iguais, era exercido na *polis* grega, a mulher sujeitava-se ao espaço privado, dentro do âmbito familiar (LOIS, 1999, p. 126).

A mulher era vinculada a casa e destituída de qualquer participação ou exercício de sua cidadania, sujeita ao *pater familias*, ou poder familiar. O casamento, à época, simbolizava um ato solene e essencial para ela, ocasião em que deixaria de estar sob o pátrio poder de seu pai e passaria a se condicionar ao *pater familias* de seu marido (LOIS, 1999).

Esclarece Lois (1999, p. 1276-127) que “Pelas regras nupciais, ela sempre é dada de um homem para outro homem, acompanhada de alguns bens materiais para compensar o prejuízo que traz”, forma pela qual o papel da mulher na antiguidade resumia-se a troca de riquezas entre as famílias e o estabelecimento de alianças entre as casas.

Dessa forma, é preciso recordar, portanto, que o indivíduo, na *polis* grega, tinha uma posição peculiar:

Há uma elite que compõe a classe política, com intensa participação nas decisões do Estado, a respeito dos assuntos de caráter público. Entretanto, nas relações de caráter privado a autonomia da vontade individual é bastante restrita. Assim, pois mesmo quando o governo era tido como democrático, isto significava que uma faixa restrita da população – os cidadãos – é eu participava das decisões políticas, o que também influiu para a manutenção das características de cidade-Estado, pois a ampliação excessiva tornaria inviável a manutenção do controle por um pequeno número. (DALLARI, 2012, p. 72).

Não obstante, é durante a antiguidade que se formam as bases teóricas para a igualdade e Democracia. Nesse sentido, quanto à igualdade, infere-se que originalmente esta era vinculada à ideia de Justiça. Aristóteles, em sua obra *Ética a Nicômaco*, atrela seu significado à ideia de justiça, que era entendida como uma virtude completa e social e um meio termo entre muito e o pouco

Se, pois, o injusto é iníquo, o justo é equitativo, como, aliás, pensam todos mesmo sem discussão. E, como o igual é um ponto intermediário, o justo será um meio-termo. [...] Se não são iguais, não receberão coisas iguais; mas isso é origem de disputas e queixas: ou quando iguais tem e recebem partes desiguais, ou quando desiguais recebem partes iguais. Isso, aliás, é evidente pelo fato de que as distribuições devem ser feitas ‘de acordo com o mérito’; pois todos admitem que a distribuição justa deve recordar com o mérito num sentido qualquer, se bem que nem todos especificuem a mesma espécie de mérito, mas os democratas o identificam com a condição de homem livre, os partidários da oligarquia com a riqueza (ou com a nobreza de nascimento), e os partidários da aristocracia com a excelência. (ARISTÓTELES, 1991, p. 100).

Norberto Bobbio afirma que dois significados clássicos remontam a Aristóteles, referentes a Justiça e Legalidade³ e Justiça e Igualdade. Quanto ao primeiro, Bobbio menciona que “se diz justa a ação realizada em conformidade com a lei (não importa se leis positivas ou naturais), justo o homem que observa habitualmente as leis, e justas as próprias leis (por exemplo, as leis humanas), na medida que correspondem a leis superiores, como as leis naturais ou divinas”. No que se refere ao segundo termo, este poderia ser compreendido como: “se diz justa uma ação, justo um homem, justa uma lei que institui ou respeita, uma vez que instituída uma relação de igualdade” (BOBBIO, 1995, p. 14).

Retomando a partir de Herótodo, em sua célebre narrativa sobre as três formas de governo, a igualdade ou isonomia é assimilada como um dos fundamentos da democracia, defendida por **Otane**, como forma de governo ideal. Bobbio, Matteucci e Gianfranco (1998, p. 320) mencionam:

Otane, Megabizo e Dario discutem sobre a futura forma de Governo da Pérsia. Enquanto Megabizo defende a aristocracia e Dario a monarquia, Otane toma a defesa do Governo popular, que segundo o antigo uso grego chama de Isonomia, ou igualdade das leis, ou igualdade diante da lei, com o argumento que ainda hoje os defensores da Democracia têm como fundamental: ‘Como poderia a monarquia ser coisa perfeita, se lhe é lícito fazer tudo o que deseja sem o dever de prestar contas?’ Igualmente clássico é o argumento com o qual o fator da oligarquia e, em seu encalço o fator da monarquia, condenam o Governo democrático: ‘Não há coisa... mais estulta e mais insolente que uma multidão incapaz’. Como pode governar bem ‘aquele que não recebeu instrução nem conheceu nada de bom e de conveniente e que desequilibra os negócios públicos intrometendo-se sem discernimento, semelhante a uma torrente caudalosa?’

Posteriormente, na tripartição realizada por Aristóteles em seus estudos, este chega à definição de três formas puras e três formas corruptas de governo, atribuindo o “governo da maioria” ou “politia” a uma das formas puras e a “democracia” sua forma corrupta ou o “governo de vantagem para o pobre” (BOBBIO; MATEUCCI; GIANFRANCO, 1998).

Na Antiguidade, não apenas Aristóteles, mas outros autores, como Platão e Políbio, compreendem que a melhor forma de governo é aquela que resulta de uma combinação das demais modalidades puras. Norberto Bobbio, discorrendo sobre o governo misto, recorda Platão que, em sua obra *Das Leis*, afirmou que a monarquia e a democracia são as mãos de todas as outras formas de governo, sendo obrigatório e necessário participar de ambas se se quiser ter a liberdade e a concórdia inteligente (BOBBIO, 2018, p. 146).

³ Para Bobbio, é aquela que “se diz justa a ação realizada em conformidade com a lei (não importa se leis positivas ou naturais), justo o homem que observa habitualmente as leis, e justas as próprias leis (por exemplo, as leis humanas), na medida que correspondem a leis superiores, como as leis naturais ou divinas” (BOBBIO, 1995, p. 14).

Por sua vez, Aristóteles, em *Política*, elogia a constituição de Esparta, “pois nela a autoridade régia constituiria o elemento monárquico, a dos anciãos o elemento oligárquico, e o eforado o elemento democrático, na medida em que os éforos provêm do povo” (BOBBIO, 2018, p. 146).

Aliás, é Aristóteles que descreve, em sua Obra Política, que a forma de governo *politia*, como forma boa de governo popular, é uma mescla de oligarquia e democracia (ARISTÓTELES, 1991).

Por fim, Bobbio traz o pensamento de Políbio que, ao expor a constituição romana, interpreta-a como o exemplo mais notável de governo misto:

A mais completa teoria do governo misto é a exposta por Políbio nas Histórias, na passagem onde o relato dos acontecimentos da segunda Guerra Púnica é interrompido por uma exposição da constituição romana, interpretada como o exemplo mais notável de governo misto, no qual os côsules representam o princípio monárquico, o senado o oligárquico e os comícios do povo o democrático. A razão pela qual o governo misto é superior a todos os demais repousa, segundo Políbio, no fato de que ‘cada órgão pode obstaculizar os outros ou com eles colaborar’ e ‘nenhuma das partes excede a sua competência e ultrapassa a medida’ [VI, 18]: uma razão que antecipa em séculos a célebre teoria do equilíbrio dos poderes. (BOBBIO, 2018, p. 146-147).

A democracia ateniense também merece destaque dentro do estudo da participação política e da igualdade. Bernard Manin, em sua obra *The principles of representative government* (1997), apresenta o modelo de democracia presente em Atenas, no qual adotava-se o sorteio para preenchimento das funções e cargos, e eleições para outras finalidades distintas.

Comentando a obra de Manin, Marta Nunes Costa destaca que “[...] a priori histórico, o sorteio afirma-se como intrinsecamente democrático, ao passo que as eleições eram vistas pela sua dimensão mais oligárquica” (COSTA, 2013, p. 10). O sorteio funcionava da seguinte forma:

Cada cidadão tinha apenas um ano de funções e não poderia voltar a desempenhar essas mesmas funções. Quem era elegível? Todos os cidadãos com a idade de trinta anos ou mais, com todos os direitos civis. Esses cidadãos – que concorriam à posição aberta – eram seguidamente testados e examinados, de forma a garantir a sua adequação para o desempenho do cargo. [...] Não só os magistrados eram constantemente monitorados e supervisionados pela Assembleia e pelos Tribunais, como também estavam sujeitos a queixas contra eles. (COSTA, 2013, p. 9).

Essa alternatividade, ou rotatividade, dos cargos constituía, para Aristóteles, a virtude do cidadão, posto que, de acordo com Manin, “[...] o que dá o direito a governar é o fato de já ter estado na posição oposta” (MANIN, 1997, p. 29 *apud* COSTA, 2013, p. 11).

Outro aspecto ou virtude da rotatividade, conforme pondera Marta Nunes Costa, é sua capacidade de produzir resultados justos. Pondera a autora que, na Política e Ética de Aristóteles, “Justiça não é uma questão de ser consistente no discurso, mas, sim, uma questão de oferecer os meios e a motivação para que os governados fossem governadores, e os governadores, governados” (COSTA, 2013, p. 11).

A democracia de Atenas ganhava, de certa forma, contornos igualitários, à medida que poder-se-ia concluir que os cidadãos eram considerados iguais porquanto tinham iguais probabilidades de ter acesso a algo ou alcançar o poder, garantindo a probabilidade aos cidadãos de exercerem semelhantes funções (COSTA, 2013).

A democracia ateniense não exigia a presença de representantes uma vez que o próprio povo tomava as decisões de forma direta. Ainda que nem toda população das cidades efetivamente participassem das decisões públicas, Fustel de Coulanges já ressaltava o complexo trabalho que a democracia direta exigia dos cidadãos de Atenas:

Era um governo muito trabalhoso. Vejamos como se passa a vida de qualquer ateniense. Determinado dia, o ateniense é chamado à assembléia [sic] de seu demo e tem de deliberar sobre os interesses religiosos ou financeiros dessa pequena associação. Um outro dia, este mesmo ateniense está convocado para a assembléia de sua tribo; trata-se de regular uma festa religiosa, ou de examinar as despesas, ou de fazer decretos, ou ainda de nomear chefes e juizes. Exatamente três vezes por mês torna-se necessário que assista à assembléia geral do povo, e não tem o direito de faltar. Mas a sessão é longa, porque o ateniense não vai à assembléia somente para votar. Chegado pela manhã, exige-se que o ateniense ali permaneça até hora avançada do dia ouvindo os oradores. Não pode votar senão tendo estado presente desde a abertura da assembléia, e tendo ouvido todos os discursos. Para o ateniense o voto é assunto dos mais sérios; uma vez, trata-se de nomear os seus chefes políticos e militares, isto é, aqueles a quem o seu interesse e a sua vida vão ser confiados por um ano; outro dia, será qualquer imposto a ser estabelecido ou uma lei a ser modificada; ou será ainda sobre a guerra que deve votar, sabendo bem como terá de dar o seu próprio sangue, ou o de algum filho seu. Os interesses individuais estão inseparavelmente ligados aos interesses do Estado. O homem não pode mostrar-se nem indiferente, nem leviano. Se se engana, sabe que dentro em pouco merecerá o castigo, e que cada voto pode comprometer a sua fazenda e a sua vida. [...] Vê-se quão pesado encargo era o de ser cidadão de qualquer Estado democrático, porque correspondia a ocupar em serviço da cidade quase toda a sua existência, pouco tempo lhe restando para os trabalhos pessoais e para a sua vida doméstica. Por isso, muito justamente dizia Aristóteles que não podia ser cidadão aquele homem que necessitasse trabalhar para viver. Tais eram as exigências da democracia. O cidadão, como o funcionário público de nossos dias, devia pertencer inteiramente ao Estado. (COULANGES, 1998, p. 130).

Impossível seria essa forma de democracia nos tempos atuais. Ao ver de Velloso e Agra (2016, p. 25), “Mostra-se difícil tal tipo de democracia atualmente nos países periféricos, porque inexitem meios materiais de catalisar a vontade de toda a população”,

sendo uma das razões pelas quais o modelo de democracia direta é substituída pela democracia representativa.

Por sua vez, a ideia de representação para os gregos era diferente daquela estabelecida hodiernamente. Pitkin recorda que o termo **representação**, em sua primeira acepção romana, não guardava qualquer relação com seres humanos ou instituições políticas (PTKIN, 2006, p. 17).

Para Mezzaroba “Na Grécia antiga, chamava-se ‘imitação da alma’ a representação da emoção ou do caráter pelas imagens visuais diretas, dentro da inspiração realista a que o naturalismo artístico grego aspirava” (MEZZAROBA, 2018, p. 20).

A noção da igualdade e participação política viria a modificar-se a partir do surgimento do constitucionalismo ocidental, quando do início de uma grande onda de reivindicação de direitos, também observada sob o ponto de vista das Revoluções do século XVIII (TABORDA, 1998).

Os contornos de representação seriam alterados com o surgimento do Estado Liberal Democrático, adaptando-se as formas de participação. A democracia direta, proposta pelos Antigos não mais poderia se sustentar no modelo estatal que emergia, tendo em vista o aumento populacional e dos próprios Estados, e a impossibilidade de catalisação de todas as vontades, como ocorria na antiga *polis*⁴. Essa modificação é imprescindível para compreender as reivindicações ocorridas no começo do Século XVIII, em prol dos direitos civis e políticos, que condicionaram toda a primeira dimensão de direitos humanos.

1.2 IGUALDADE E PARTICIPAÇÃO: A REIVINDICAÇÃO DE DIREITOS A PARTIR DO SÉCULO XVIII

Conforme asseveram Velloso e Agra (2016), a doutrina do contratualismo foi elemento significativo para desenvolvimento do Regime Democrático, que coincide com o surgimento do Estado Liberal, emergente em face da luta contra as monarquias absolutistas, possuindo quatro elementos básicos, quais sejam, a defesa da liberdade, igualdade, segurança e propriedade (MEZZAROBA, 2018, p. 57).

⁴ Conforme pontua Norberto Bobbio, “É evidente que, se poder democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade”. (BOBBIO, 2000, p. 54).

Emergia, a partir da doutrina contratualista do século XVII e XVIII, o pensamento de que os homens nasciam livres e iguais por natureza, pensamento esposado, por exemplo, por Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau.

Remontando a Hobbes, este exemplifica, num primeiro momento, a questão da igualdade. À época, Thomas Hobbes, autor de obras como *O Leviatã*, compartilhava do pensamento de que o homem, em seu estado de natureza, era tão igual ao outro, em sua vulnerabilidade. Todavia:

Desta igualdade quanto à capacidade deriva a igualdade quanto à esperança de atingirmos nossos fins. Portanto se dois homens desejam a mesma coisa, ao mesmo tempo que é impossível ela ser gozada por ambos, eles tornam-se inimigos. E no caminho para seu fim (que é principalmente sua própria conservação, e às vezes apenas seu deleite) esforçam-se por se destruir ou subjugar um ao outro e disto se segue que, quando um invasor nada mais tem a recear do que o poder de um único outro homem, se alguém planta, semeia, constrói ou possui um lugar conveniente, é provavelmente de esperar que outros venham preparados com forças conjugadas, para desapossá-lo e privá-lo, não apenas do fruto de seu trabalho; mas também de sua vida e de sua liberdade. (HOBBS, 1651, p. 46).

A demanda pela igualdade no estado de natureza, para Hobbes, geraria conflitos que resultariam, ao final, em guerras. Sem a regulação do Estado, estaria o homem fadado a viver em um ambiente de medo e desconfiança. Somente o Estado poderia permitir ao homem sair daquela condição.

Se Hobbes, em seus estudos, não chega essencialmente à questão da igualdade civil, uma vez que, para ele, certa desigualdade institucional seria imprescindível para conservação da paz e segurança, Jean Jacques Rousseau surgiria com um passo fundamental, ao estabelecer as premissas da igualdade perante a lei.

Em sua obra *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, considera, Rousseau, a existência de duas desigualdades na espécie humana: a desigualdade natural ou física e a desigualdade moral ou política, que é objeto de suas considerações:

Concebo, na espécie humana, dois tipos de desigualdade: uma que chamo de natural ou física, por ser estabelecida pela natureza e que consiste na diferença das idades, da saúde, das forças do corpo e das qualidades de espírito e da alma; a outra que se pode chamar de desigualdade moral ou política, porque depende de uma espécie de convenção e que é estabelecida ou, pelo menos, autorizada pelo consentimento dos homens. Esta consiste nos vários privilégios de que gozam alguns em prejuízo de outros, como o serem mais ricos, mais poderosos e homenageados do que estes, ou ainda por fazerem-se obedecer por eles. (ROUSSEAU, 1999, p. 51).

Defendia o autor que as desigualdades originar-se-iam a partir do momento em que o homem saía de seu estado de natureza e passava a conviver em sociedade. O advento da ideia de propriedade, o surgimento dos governos acarretaria as desigualdades humanas⁵. Entendida como um dos bens maiores, juntamente com a liberdade, Rousseau define a igualdade finalmente no Contrato Social:

A respeito da igualdade, não se deve entender por essa palavra que os graus de poder e riqueza sejam absolutamente os mesmos, mas que, quanto ao poder, esteja acima de toda violência e não exerça jamais senão em virtude da classe e das leis; e, quanto à riqueza, que nenhum cidadão seja assaz opulento para poder comprar um outro, e nem tão pobre para ser constringido à vender-se: o que supõe, por parte dos grandes, moderação de bens e de crédito, e do lado dos pequenos, moderação de avareza e ambição.

Essa igualdade, dizem, é uma quimera especulativa, que não pode existir na prática; contudo, se o abuso é inevitável, segue-se que se não deve ao menos regulamentá-lo? É precisamente porque a força das coisas tende sempre a destruir a igualdade que a força da legislação deve sempre tender a conserva-la. (ROUSSEAU, 19-, p. 73).

A retomada da igualdade, atrelada ao princípio da liberdade dos homens, feita por Rousseau, quando de sua teoria do **Contrato Social**, inspirou a teoria de igualdade adotada pela Revolução Francesa e, por sua vez, os aspectos originários da igualdade jurídica⁶.

O pensamento de Rousseau e as demais teorias contratualistas da época projetar-se-iam dentro das Revoluções Liberais, que culminaram, não somente com a formulação do Estado Democrático de Direito, em detrimento do Regime Absolutista regente à época, mas também na elaboração das primeiras Declarações de Direitos: a Declaração da Virgínia (1776) e, posteriormente, a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e cidadão (1789).

Consolidava-se o Estado Democrático de Direito, em sua perspectiva liberal, em contraponto ao Absolutismo da época, cujos princípios norteadores estavam baseados em:

A Supremacia da vontade popular, que colocou o problema da participação popular no governo, suscitando acesas controvérsias e dando margem às mais variadas experiências, tanto no tocante à representatividade, quanto à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários.

A preservação da liberdade, entendida sobretudo como o poder de fazer tudo o que não incomodasse o próximo e como o poder de dispor de sua pessoa e de seus bens, sem qualquer interferência do Estado.

⁵ Rousseau afirmava que “se seguirmos o processo da desigualdade nessas diferentes revoluções, verificaremos ter constituído seu primeiro termo o estabelecimento da lei e o do direito de propriedade; a instituição da magistratura, o segundo; sendo o terceiro e último a transformação do poder legítimo em poder arbitrário. (ROUSSEAU, 1999, p. 110).

⁶ A partir dos filósofos em questão, é possível depreender que: “O reconhecimento ou a presunção de uma igualdade natural dos homens, com o corolário de tratamento igualitário, chamada de ‘igualdade constitucional’, ‘mandato da igualdade’ ou ‘técnica da igualdade’ foi a novidade fundamental da filosofia racionalista e individualista dos séculos XVII e XVIII, consagrada em todas as Declarações de Direitos do Homem que se seguiram às Revoluções Liberais” (TABORDA, 1998, p. 250).

A igualdade de direitos, entendida como a proibição de distinções no gozo de direitos, sobretudo por motivos econômicos ou de discriminação entre classes sociais. (DALLARI, 2012, p. 150).

Tal perspectiva é visível da análise das Declarações de Direitos surgidas neste tempo. A Declaração da Virgínia (1776), por exemplo, representou marco histórico importante, sendo “[...] o primeiro documento de natureza política a reconhecer a soberania popular, a existência de direitos que se aplicam a todas as pessoas, sem que haja distinção de sexo, cor ou qualquer outra manifestação social” (GUERRA, 2015, p. 56).

A concepção política de direitos, proposta pela Declaração da Virgínia, seria retomada 13 anos depois com a Revolução Francesa, em 1789, e sua Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, ocasião em que emergiria uma nova forma de organização do Estado, baseado na supremacia do Direito e respeito aos direitos do cidadão.

Proclamou a Declaração Francesa que “Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum”. A afirmação corresponde à igualdade jurídica formal entre os homens, sobretudo, ante o momento histórico-político em que se encontrava a França, em busca da abolição dos privilégios e regalias⁷.

Todavia, a mera igualdade natural formal, identificada pela máxima de “todos são iguais perante a lei”, que emergia pelo cenário das Revoluções, no âmbito do Estado de Direito Liberal, se evidenciou claramente insuficiente no sentido da garantia da dignidade da pessoa humana, não atingindo ao fim proposto. Norberto Bobbio argumenta, tendo por escopo a Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão de 1789:

A Declaração conserva apenas um eco porque os homens, de fato, não nascem nem livres nem iguais. São livres e iguais com relação a um nascimento ou natureza ideais, que era precisamente a que tinham em mente os jusnaturalistas quando falavam em estado de natureza. A liberdade e a igualdade dos homens não são um dado de fato, mas um ideal a perseguir; não são uma existência, mas um valor; não são um ser, mas um dever ser. Enquanto teorias filosóficas, as primeiras afirmações dos direitos do homem são pura e simplesmente a expressão de um pensamento individual: são universais em relação ao conteúdo, na medida em que se dirigem a um homem racional fora do espaço e do tempo, mas são extremamente limitadas em relação à sua eficácia, na medida em que são (na melhor das hipóteses) propostas para um futuro legislador. (BOBBIO, 2004, p. 18).

⁷ Cumpre destacar, oportunamente, que ao declarar que os homens nascem livres e iguais, a Declaração demonstrou expressamente que se incluíam nos conceitos de igualdade e liberdade os cidadãos homens. A terminologia “direitos humanos” só será aplicada após o longo processo de reivindicação de direitos que encontra ápice após a 2ª Guerra Mundial, quando se emancipam os sujeitos de direitos específicos, considerados em suas diferenças, idênticos em dignidade.

Para Paulo Bonavides, a igualdade jurídica ou igualdade perante a lei, que entrou em vigor no momento das primeiras constituições, exprimia um culto e suficiência da lei, além de uma confiança ilimitada no legislador, de cuja razão não se duvidava ao elaborar a norma, voltada como expressão da vontade geral (BONAVIDES, 2003).

Conforme conclui Taborda (1998), a igualdade, portanto, veio como igualdade absoluta ou formal, sem reservas, a partir do tratamento conferido pela lei, sem qualquer graduação, e desconsiderando as demais desigualdades entre os homens.

O Estado de Direito, por sua vez, assume a perspectiva de garantir a liberdade e igualdade para o homem⁸, ocasião em que a representação do indivíduo perante o governo começa a ganhar melhores contornos. Mezzaroba, a partir do pensamento de John Locke, afirma:

Seguindo a tradição do pensamento de sua época, Locke reconhece a anterioridade do Estado de natureza em relação à existência da organização social. A natureza criou os homens livres, iguais e independentes. Para conservar a vida, a liberdade e a propriedade, dos constantes perigos decorrentes do Estado de natureza, o homem busca a união com outros homens e se submete a um governo. Quanto mais o governo representar os consentimentos individuais, mais representativo ele será. Desta forma, a organização política seria constituída para preservar a propriedade e assegurar a ‘felicidade individual, que seria definida pela razão’. (MEZZAROBA, 2018, p. 60).

A representação do cidadão perante o Estado de Direito torna-se a saída mais racional diante da expansão dos territórios e aumento da população, enquanto a participação direta deixa de ser essencial à vida política. Assim argumenta Marta Nunes Costa:

Seguindo a tradição ocidental, num cenário em que o Estado de natureza Hobbesiano é recorrente, e a ‘guerra de todos contra todos’ é uma ameaça imanente (mesmo que subconsciente) a todas as decisões políticas, os riscos são avaliados e os Estados adotam um modelo de governação mais representativo, conferindo um menor valor à participação. Participação, pelo contrário, espelha o terror de que o ‘outro’ possa roubar, tirar ou matar o que é ‘meu’. A linguagem da liberdade encontra o seu correlato na linguagem da propriedade privada, na qual os ‘bens’ e a ‘propriedade’ adquirem uma função vital, de sobrevivência, definido o próprio indivíduo como tal [...]. Sob este prisma, a comunidade política democrática depende de mecanismos representativos que assegurem uma boa relação entre propriedade e liberdade. Representação afirma-se, progressivamente, desde Hobbes até os dias de hoje, como condição necessária de uma vida comum e de sobrevivência. (COSTA, 2013, p. 14).

⁸ Para Taborda, “O Estado limitado juridicamente ou ‘Estado de Direito’ combina as formulações que encerram os dois princípios fundamentais regentes das relações entre Estado e cidadão: o da Legalidade e o da Igualdade. Através do ‘Estado de Direito’, reivindica-se um direito igual para todos, válido universalmente, pois é a regulamentação abstrata, geral e anterior que garante a igualdade perante a lei (jurídica), bem como a vinculação das autoridades políticas e dos cidadãos pela lei e atos que lhe são assimiláveis” (TABORDA, 1998, p. 254).

Jean Jacques Rousseau questionaria a representação ao afirmar que a vontade popular, ou vontade geral, não encontra sentido no sistema representativo. Criticando o modelo inglês de representação, afirma Rousseau em sua obra *Do Contrato Social*: “[...] o povo pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos, ele é escravo, não é nada” (ROUSSEAU, 19-, p. 107-108).

O filósofo também entendia, entretanto, que uma verdadeira democracia jamais existiu e jamais existiria, porquanto requer muitas condições a serem reunidas, especialmente, um Estado pequeno, uma simplicidade de costumes e uma enorme igualdade de condições e fortunas (ROUSSEAU, 19-).

Se a democracia direta encontrava dificuldades pelas dimensões que o Estado ganhava, a igualdade de condições entre os homens também não seria alcançada à época do Estado Liberal. Isto porque, embora tenha sido precursor das garantias individuais do homem, o período identificado pela égide do Estado Liberal, caracterizado pelo seu individualismo, “deu margem à criação de sistemas puramente formais de garantia da pessoa, desprezando-se as peculiaridades econômico-sociais existentes” (CASTILHO, 2019, p. 230).

A representação, não obstante as críticas sofridas, começa a ser identificada como o melhor caminho a perseguir para manutenção do Estado Democrático. Para Young (2006, p. 144), “uma democracia sem representação deve consistir em unidades pequenas, descentralizadas e auto-suficientes”. Dessa forma, em que pesem as modificações trazidas pelo período, em especial, a instituição do Estado de Direito, consolidado nos princípios da legalidade e igualdade, tais preceitos aplicavam-se apenas a uma pequena parcela da população, excluindo do contexto de participação pública e do governo, mulheres, jovens, escravos.

A exclusão da mulher do âmbito público permaneceu e, por conseguinte, sua exclusão da participação no governo, por qualquer meio representativo, sendo novamente relegada ao espaço privado, no seio da família, e ao trato dos filhos, atribuindo-lhe um papel de submissão ao masculino.⁹

⁹ Destaque-se, nesse sentido, que filósofos como Jean Jacques Rousseau e Immanuel Kant corroboravam com o pensamento discriminatório, negando às mulheres a participação na vida pública e exercício de seus direitos (SILVA, 2018; BANDEIRA; ALMEIDA, 2016). A título exemplificativo, em sua obra “Emílio” (1762), Rousseau estabelece que “Na união dos sexos, ambos perseguem um objetivo comum, mas não do mesmo modo. Dessa diversidade surge a primeira diferença determinante entre as relações morais de cada um. Um deve ser ativo e forte, o outro, passivo e fraco; é necessário que um tenha poder e vontade, e que o outro oponha pouca resistência [...] a mulher é formada expressamente para agradar o homem; se a obrigação também é recíproca, e o homem, por sua vez, deve agradar, isto não é necessário de modo tão imediato, seu grande mérito está em seu poder, e ele agrada porque é forte” (ROUSSEAU, 1762 *apud* SILVA, 2018, p. 8).

Para Pimentel (2017), a construção das identidades masculina e feminina, ao longo deste período, reservou à mulher o ambiente privado e ao homem, o público, estabelecendo assim a dicotomia de seus lugares, justificando a hierarquia entre homens e mulheres para manutenção das relações de poder.

Essa dicotomia de exclusão da mulher do cenário público, objeto das reivindicações de grupos feministas, perdura ao longo das décadas, e encontrará eco tão somente a partir do século XX, quando se inicia um processo de reconhecimento de sua cidadania e concessão dos direitos civis e políticos.

1.3 A PASSAGEM DO ESTADO LIBERAL AO SOCIAL

A passagem do Estado Liberal para o Estado Social implicaria mudanças significativas nos conceitos de igualdade, uma vez que irrompe um novo processo de reivindicação de direitos – que pode ser situado entre a segunda metade do século XIX e início do século XX – ocasião em que se denomina o advento dos direitos de segunda geração ou dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Com a Revolução Industrial, no século XIX, o desenvolvimento do sistema capitalista, as mulheres são inseridas nos trabalhos das fábricas, tornando-se, em certa medida, economicamente ativas ao redor do mundo.

Durante e após as duas grandes Guerras Mundiais (1914-1918 e 1940-1945), a presença das mulheres nos espaços sociais, laborais, científicos e culturais – ocupados até então quase que exclusivamente por homens – produz profundas transformações nas práticas sociais e mentalidades coletivas, o que foi pavimentando o caminho para uma nova fase em que o conceito de gênero passa a ser objeto de críticas, desconstruções e reconstruções. (PILMENTEL, 2017, p. 6)

Ressalte-se que, na época pré-capitalista, a mulher não era excluída do trabalho em si. Conforme destaca Heleieth Safiotti:

[...] nas economias pré-capitalistas, especificamente no estágio imediatamente anterior à revolução agrícola e industrial, a mulher das camadas trabalhadoras era ativa: nos campos e nas manufaturas, nas minas e nas lojas; nos mercados e oficinas, tecia e fiava, fermentava a cerveja e realizava outras atividades domésticas. (SAFIOTTI, 2013, p. 60-61).

A liberdade feminina, no entanto, circunscrevia-se àqueles trabalhos específicos. Nas demais esferas, a mulher permanecia subordinada à família e ao marido. A modificação do

cenário econômico-político trazido pelo capitalismo – Revolução Industrial – induzem-na a posições ainda mais periféricas, e, por conseguinte, à maior desigualdade. Para Safiotti:

O modo capitalista de produção não faz apenas explicitar a natureza dos fatores que promovem a divisão da sociedade em classes sociais; lança mão da tradição para justificar a marginalização efetiva ou potencial de certos setores da população do sistema produtivo de bens e serviços. Assim é que o sexo, fator de há muito selecionado como fonte de inferiorização da mulher, passa a interferir de modo positivo para a atualização da sociedade competitiva, na constituição das classes sociais. (SAFIOTTI, 2013, p. 66).

O cenário consolidado pela Revolução Industrial será modificado tão somente a partir de meados do século XIX, com uma nova onda de reivindicação de direitos, por outros grupos de sujeitos específicos, cujo valor absoluto, consubstanciado na dignidade da pessoa humana, ainda permanecia desrespeitado em sua essência.

De acordo com Silveira e Rocasolano (2010), passa-se a exigir a igualdade em seu sentido material, demandando do Estado uma postura positiva ou prestacional, frente às necessidades individuais e coletivas da sociedade, consubstanciando os direitos de segunda geração ou direitos sociais, econômicos e culturais.

A remodelação do Estado para esta perspectiva social é significativamente influenciada pelas profundas desigualdades emergentes nos séculos XIX e início do XX, ocasionadas, principalmente, pela Revolução Industrial, pela crise de 1929 e pelas guerras mundiais, que, por sua vez, colocariam a termo a concepção ocidental dos direitos humanos.

Nesse sentido, explica Luiz Fernando Sgarbossa (2018, p. 6) que o problema da desigualdade social crescente neste período, aliados à Revolução Russa, à crise de 1929 e à depressão de 1930, reconfiguram o Estado, tornando necessária a atenção estatal para os problemas sociais¹⁰.

Norberto Bobbio justifica o nascimento deste Estado Social como uma resposta direta às necessidades das classes subalternas emergentes:

Assistiu-se, por outras palavras, a uma retomada, por parte do Estado e do seu aparelho, de uma função de gestão direta da ordem social, mas sobretudo da ordem econômica, cujo andamento natural era agora posto em dúvida pela menor homogeneidade de classe da sociedade civil e pela impossibilidade de um controle automático e unívoco do próprio Estado, por parte desta última. O bem-estar voltou a ser o objetivo mais prestigioso da gestão do poder, embora não mais em função declaradamente fiscal e político-econômica, como nos tempos do Estado absoluto, e

¹⁰ Conclui Sgarbossa que, [...] por força de todos esses fatores, aqui sumariamente descritos, o Estado transforma-se na contemporaneidade, mantendo elementos de liberalismo político, mas abandonando (parcialmente) o liberalismo econômico e o absentéismo social, transformando-se (em muitos lugares) em uma das mais importantes formas de Estado contemporâneo, o Estado social. (SGARBOSSA, 2018, p. 6).

sim em vista de um progressivo e indefinido processo de integração social. (BOBBIO; MATEUCCI; GIANFRANCO, 1998, p. 430-431).

Conforme afirmam os autores, o Estado Social emerge em razão das crescentes desigualdades econômicas e sociais, sendo resposta direta às necessidades que surgiam, voltando-se sua atuação para a promoção do bem-estar social, em contraponto ao liberalismo econômico adotado à época do Estado Liberal.

Considerando a reformulação dos conceitos de igualdade, para sua perspectiva material ou positiva, Paulo Bonavides salienta:

Quando transita da área política para a área econômica com uma série de desigualdades sociais e materiais, o Estado social se desfaz do conceito da igualdade lógicoaritmética para abraçar-se ao critério geométrico-proporcional, pois ele é o agente mais ativo e poderoso da promoção igualitarista na sociedade. Esse critério ínsito na justiça social e de aplicação indispensável para fazer a espécie de justiça que a sociedade demanda, lhe serve de instrumento. Torna, assim, o Estado social, por essa via, ao conceito da justiça distributiva, de inspiração aristotélica, em que, ao efetivar-se, o princípio da igualdade tem por complemento a própria desigualdade. (BONAVIDES, 2003, p. 219).

Isso porque, “[...] a igualdade nunca deve aparecer num sentido meramente formal, mas necessariamente material. Significa que discriminações indevidas são proibidas, mas existem certas distinções que não só devem ser aceitas, como também se mostram essenciais”. (OLIVEIRA; LAZARI, 2018, p. 458).

Exemplificando o novo redimensionamento do princípio da igualdade, encontra-se a Constituição de Weimar (1919). Sua concepção não mais individualista, mas sim notadamente social, além de organizar as bases de uma democracia social, traçou elementos fundamentais da proteção da dignidade humana mediante a institucionalização dos direitos sociais.

Fábio Comparato (2010) considera que a Constituição de 1919, em seu artigo 113¹¹, ao conceder o direito aos grupos sociais não alemães de conservarem seu idioma, fixou a necessária distinção entre diferenças e desigualdades. Afirma o autor, nesse sentido, que enquanto as diferenças são de cunho biológico ou cultural e não implicam em relações de superioridade, as desigualdades são criações arbitrárias, que estabelecem relações de inferioridade entre indivíduos ou grupos, devendo ser proscritas em respeito ao princípio da isonomia.

¹¹ Artigo 113. Os grupos de língua estrangeira, componentes do povo alemão, não podem, por via legislativa ou administrativa, ser prejudicados em seu desenvolvimento livre e popular, especialmente no emprego de sua língua materna no ensino, assim como na administração interna e na administração da justiça.

Assevera o autor, também, que a Constituição de 1919 foi o primeiro documento a estabelecer a igualdade jurídica entre marido e mulher e equiparar filhos ilegítimos (artigos 119 a 122) (COMPARATO, 2010, p. 206)¹².

Conforme pondera Norberto Bobbio, a passagem do antigo Estado Liberal para o Estado Social – tal como observou-se sua evolução nos últimos séculos – “é assinalada pela passagem de um direito com função predominantemente protetora-repressiva para um direito cada vez sempre mais promocional” (BOBBIO, 2004, p. 126).

Nesse sentido, identifica-se a seguinte mudança de paradigma:

Se, num primeiro momento, logo após a instauração dos Estados de Direito na Europa Ocidental, a igualdade substancial gerou significativas alterações legislativas – que, tomadas em seu conjunto, viriam a formar a estrutura normativa dos chamados Welfare States -, hoje a questão mais debatida coloca-se em outros termos, isto é, na reivindicação de um direito à diferença. Esta ideia parte do princípio de que, em lugar de se reivindicar uma ‘identidade humana comum’, é preciso que sejam contempladas, desde sempre, as diferenças existentes entre as pessoas [...]. (MORAES, 2006, p. 121).

O Estado de Direito Social, em suma, realizou o princípio da consolidação da perspectiva de tratamento diferenciado a determinados cidadãos, permitindo que a igualdade ganhasse contornos materiais, em prol do tratamento desigual a determinadas situações sociais que exigem o respeito às diferenças entre determinados cidadãos ou grupos de sujeitos.

Quando a Segunda Guerra Mundial foi deflagrada, em meados do século XX, o claro projeto de depuração da raça em prol de uma suposta “raça superior ariana” representou à humanidade consequências irreparáveis. Os horrores cometidos, sobretudo, pelo Nazismo revelaram o Estado como um grande violador de direitos humanos, evidenciando que “a tutela dos direitos humanos não poderia ficar restrita ao âmbito nacional. Pior: que a soberania, fruto da unificação dos Estados ocorrida na Era Moderna, poderia servir de escudo para a prática de atrocidades inomináveis” (CASTILHO, 2019, p. 129).

Ana Paula Martins Amaral afirma que, durante esse processo, logo após os conflitos da Segunda Guerra, inicia-se uma verdadeira internacionalização dos direitos humanos, sendo que:

Com isso, o direito internacional público começou a democratizar-se e a sensibilizar-se por interesses comuns superiores. As normas jurídicas comportam, além das regras emanadas da vontade dos Estados, princípios ou preceitos

¹² Art. 119. O matrimônio é posto sob especial proteção da Constituição, como fundamento da vida familiar, da conservação e do incremento da nação. Ele se assenta na igualdade de direitos de ambos os sexos.

fundamentais de todo o direito internacional, a acompanhar a evolução das ‘novas condições de vida internacional’, como manifestações da ‘consciência jurídica dos povos’. (AMARAL, 2006, p. 69).

O período de 1945-1948 indica o começo da internacionalização e universalização dos Direitos Humanos, em uma perspectiva de cooperação internacional e globalização, elevando-se a dignidade da pessoa humana como princípio absoluto, proclamando os direitos civis, políticos, econômicos e sociais já conquistados em uma única Declaração, modificaria novamente o processo histórico de formulação dos direitos humanos, bem como as concepções de igualdade.

1.4 A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS E A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES

Emergem, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os Direitos de Terceira Geração ou direitos de solidariedade, os quais sintetizam as duas primeiras dimensões de direitos humanos – criadas pelos Estados Liberal e Social – sob o enfoque da pessoa humana e a garantia de sua dignidade, tornando-se marco do nascedouro do Direito Internacional dos Direitos Humanos, sinalizando a mudança de paradigmas do direito internacional a partir de uma visão interestatal para uma visão antropocêntrica (AMARAL, 2006, p. 72).

O princípio da igualdade, sob essa égide, mostra-se um dos pilares para o pleno exercício dos direitos humanos. Conforme destaca Flávia Piovesan:

A igualdade e não discriminação passam a ser concebidas como um princípio fundante do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como condição e requisito para o pleno exercício dos direitos humanos. Para a jurisprudência internacional, assume a categoria de jus cogens, direito cogente e inderrogável. A igualdade e a não discriminação constituem um princípio fundamental que ilumina e ampara todo o sistema de proteção dos direitos humanos. (PIOVESAN, 2018, p. 390-391).

O moderno Direito Internacional dos Direitos Humanos, no período pós-guerra, fortaleceu a ideia de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir à mera proteção estatal, mas ampliar-se ao cenário internacional, na qual o ser humano seja considerado em sua essência detentor de dignidade, sob qualquer esfera.

A dignidade da pessoa humana assume uma perspectiva individualista, pois se apresenta como um valor inerente a cada pessoa, considerada em sua singularidade. Por sua vez, “[...] a preocupação atual volta-se para o respeito aos direitos humanos em função das particularidades individuais e coletivas dos diferentes grupamentos humanos, os quais se

distinguem por fatores tais como a origem, o sexo, a opção sexual, a raça [...]” (CRUZ, 2009, p. 12).

Essa trajetória de universalização dos direitos humanos, além das fronteiras do Estado de Direito, permitiu a evolução dos processos de especificação dos sujeitos e a criação de tratados e declarações internacionais para a proteção destes, em suas peculiaridades, conduzindo à necessidade de concretização da igualdade substancial/material entre os cidadãos, tendo em vista suas diferenças e vulnerabilidades.

Para Samyra Napolini e Vladimir Silveira, este Estado-Nação que emerge neste momento sintetiza as duas últimas gerações de direitos humanos e traz a ideia dos direitos humanos de solidariedade, podendo ser definido como Estado Constitucional Cooperativo:

Em um mundo globalizado e em um contexto econômico de capitalismo avançado há um número cada vez maior de situações e condutas humanas que exigem do Estado ações de proteção e de prestação. Esse novo Estado, palco dos direitos de solidariedade, é definido como Estado Constitucional Cooperativo, que substitui o Estado Nação, uma vez que alia o direito constitucional interno com o direito internacional visando a cooperação no sentido da concretização dos direitos humanos. Portanto os direitos de solidariedade, não só relativizam a soberania dos Estados, mas os comprometem com a pauta de direitos humanos. (NASPOLINI; SILVEIRA, 2013, p. 6).

Esta recente perspectiva de cooperação internacional entre os Estados sugere novas oportunidades de criação e incorporação de mecanismos para proteção e monitoramento dos direitos humanos, por meio de instrumentos internacionais de proteção, planos de ação e conferências para identificação dos principais entraves e reafirmação da necessidade de proteção e promoção dos direitos inerentes ao ser humano.

A partir da aprovação da Declaração Universal de 1948 e a partir da concepção contemporânea de direitos humanos por ela introduzida. Começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Mediante a adoção de inúmeros tratados internacionais voltados à proteção de direitos fundamentais. Forma-se o sistema normativo global de proteção dos direitos humanos, no âmbito das Nações Unidas. Este sistema normativo, por sua vez, é integrado por instrumentos de alcance geral (como os Pactos Internacionais de Direitos Cívicos e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966) e por instrumentos de alcance específico. Como as convenções internacionais que buscam responder a determinadas violações de direitos humanos, como a tortura, a discriminação racial, a discriminação contra as mulheres, a violação dos direitos das crianças, dentre outras formas de violação. (PIOVESAN, 2017, p. 93).

A nova realidade globalizada ofereceu à comunidade internacional novos desafios e perspectivas, em particular, para a defesa dos direitos humanos, consagrados pelas três dimensões de direitos, até então conhecidas. Em virtude de tais processos de globalização,

consignam Mezzaroba e Silveira (2011) que as rivalidades dos tempos de imperialismo, entre países hegemônicos, que inclusive acarretaram a primeira e segunda Guerras Mundiais, foram desaparecendo, surgindo, em seu lugar, uma relação de interdependência entre os Estados, ao nível de cooperação e integração regional.

O período marcado pela criação da Organização das Nações Unidas e Declaração Universal dos Direitos Humanos torna-se marco histórico do Direito Internacional dos Direitos Humanos, momento em que há a codificação ou a inscrição dos direitos essenciais aos seres humanos em diversos instrumentos internacionais de proteção, gerais e específicos.

Lindgren Alves (2013) pondera, quanto ao momento em questão, em especial, ao que tange à Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), salientando tratar-se de documento que proporcionou base legislativa às lutas políticas por liberdade, inspirando a maioria das constituições nacionais e positivação dos direitos de cidadania. Ainda, assevera que ao modificar o sistema “westfaliano” das relações internacionais, inseriu a pessoa humana como sujeito de direito, além das jurisdições domésticas.

Esta Declaração Universal, na qual se inseriu o direito à igualdade, representa para Norberto Bobbio (2004) “[...] a consciência histórica que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX. É uma síntese do passado e uma inspiração para o futuro: mas suas tábuas não foram gravadas de uma vez para sempre”, forma pela qual compete à comunidade internacional não apenas fornecer garantias válidas para o exercício dos direitos ali inscritos, mas aperfeiçoar o conteúdo da Declaração, de modo a não deixa-lo esvaziar-se.

A Declaração Universal (1948) retoma em seu artigo 1º, a ideia de que os seres humanos nascem iguais em direitos, criada ao tempo da Revolução Francesa, ao afirmar que: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”. (ONU, 1948). Essa igualdade é novamente inserida no artigo II da Declaração, agora considerando os demais aspectos e diferenças entre os seres humanos, mencionando que:

Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autônomo ou sujeito a alguma limitação de soberania. (ONU, 1948).

Dessa forma, consigna-se a restauração da ideia do direito à igualdade, a qual não se subsume apenas à proibição do tratamento desigual, mas consubstancia-se na garantia do

direito à diferença, sendo que ambas as formas podem ser atreladas à necessidade de garantia da dignidade das pessoas enquanto seres humanos.

Flávia Piovesan destaca:

O direito à igualdade material, o direito à diferença e o direito ao reconhecimento de identidades que integram a essência dos direitos humanos, em sua dupla vocação em prol da afirmação da dignidade humana e da prevenção do sofrimento humano. A garantia da igualdade, da diferença e do reconhecimento de identidades é condição e pressuposto para o direito à autodeterminação, bem como para o direito ao pleno desenvolvimento das potencialidades humanas, transitando-se da igualdade abstrata e geral para um conceito plural de dignidades concretas. (PIOVESAN, 2018, p. 399).

O crescimento e fortalecimento de Organizações Internacionais voltadas à proteção dos direitos humanos, a diluição das fronteiras dos países, bem como a elevação de princípios voltados à cooperação global e regional para a salvaguarda dos direitos intrínsecos aos seres humanos, surgidos com o advento do Direito Internacional dos Direitos Humanos demonstram, sem sombra de dúvidas, a importância histórica deste período para a efetivação do direito à igualdade, não discriminação e respeito às diferenças.

Os constantes avanços do direito internacional dos direitos humanos na promoção e proteção dos grupos vulneráveis e/ou excluídos historicamente encontram-se respaldados por documentos internacionais que fomentam a exigência, em face dos Estados, de medidas positivas para a modificação do cenário de desigualdades ainda existentes, demonstrando a necessidade de concretizar não somente a igualdade no campo formal, mas efetiva-lo materialmente.

O século XX, por conseguinte, marcado especialmente pela readequação das funções do Estado Democrático de Direito apresenta elementos basilares à construção do direito à igualdade de gênero, sobretudo, no que tange à igualdade de oportunidades e participação nas decisões públicas, uma vez que é somente a partir de sua garantia que se pode compreender uma sociedade como democrática.

A igualdade substancial e a garantia à diferença, que emergem no período se encontram no cerne da discussão sobre igualdade de gênero e reconhecimento dos direitos humanos das mulheres. Isto porque, em primeiro lugar, o tratamento desigual ainda se demonstra presente no cenário econômico-social mundial e brasileiro e, em segundo lugar, haja vista que o direito à diferença é recusado pela sociedade civil.

Considera Fabio Konder Comparato:

A discriminação antifeminina, de resto, não se cinge ao tratamento desigual, isto é, à consideração da mulher, para todos os efeitos, como ser inferior ao homem, o que ocorre com desoladora frequência nas relações de trabalho assalariado (veja-se, a esse respeito, a disposição do artigo 7º, alínea *a*, subalínea *i*, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, transcrito mais abaixo). A discriminação contra a mulher se manifesta, também, pela reiterada e muito difundida denegação do direito à diferença, vale dizer, a recusa do reconhecimento e respeito dos dados biológicos e valores culturais, componentes do universo feminino. Em ambas as hipóteses, aliás, essa discriminação ultrajante costuma fundar-se em tradições culturais eticamente indefensáveis e tanto mais perigosas quanto são assimiladas, pelas próprias mulheres, como normas de proteção de suas peculiaridades, por parte dos homens que desde sempre as subjagam e exploram. (COMPARATO, 2010, p. 302).

Neste aspecto, pondera J.J. Canotilho, ao considerar que o princípio da igualdade não é apenas um princípio atrelado as bases do Estado de Direito, mas sim um princípio de Estado Social, o qual adquire relevância a partir de sua interpretação como princípio de igualdade de oportunidades, considerado, assim, princípio de justiça social (CANOTILHO, 2003, p. 430).

Também Ingo Wolfgang Sarlet (2018, p. 63) considera que, no âmbito do Estado Social de Direito, guiado pelo valor da justiça material “[...] os direitos fundamentais sociais constituem exigência inarredável do exercício efetivo das liberdades e garantia da igualdade de chances (oportunidades), inerentes à noção de uma democracia e um Estado de Direito de conteúdo não meramente formal”.

Reconhecer o direito à diferença, no tratamento dos direitos humanos das mulheres, importa no reconhecimento de uma luta inacabada pela igualdade. Destaque-se que, como leciona Bittar, não se tratam o direito à diferença e o direito à igualdade de sinônimos, sendo elementos distintos:

O direito à diferença está baseado na idéia [sic] de que todos são diferentes entre si; e, propriamente, isto é ser humano, em sua singularidade. Para conceituar a ‘natureza humana’, deve-se, portanto, respeitar as singularidades. Isso faz com que seja necessário assumir a complexidade da diversidade, que é a marca mais concreta da ‘natureza humana’, onde cabe lugar para o reconhecimento do índio, do negro, do branco europeu, do nipo-brasileiro, do sírio-libanês, da mulher, do homem idoso, da mulher homossexual, da criança, do artesão, do intelectual, do bancário, do deficiente, do espírita, do pentecostal, do católico... e isso porque todos temos ‘algo em comum’ e este ‘algo em comum’ tem a ver com a igual possibilidade de sermos responsáveis pelo respeito à alteridade e, por isso, considerados pertencentes à comunidade dos que fruem de direitos, na medida concreta de sua condição. (BITTAR, 2009, p. 555).

Garantir o direito à igualdade de participação da mulher nas esferas públicas decisórias implica a efetivação do direito à igualdade e à diferença, em respeito ao princípio absoluto da dignidade da pessoa humana, salvaguardado pelo direito internacional e pelo ordenamento jurídico interno, em especial, porquanto, “A melhor forma de respeito à condição humana é a

garantia do reconhecimento da reserva de lugar para a diferença do outro” (BITTAR, 2009, p. 555).

Aliás, assim estabelece Sarlet:

Com efeito, verifica-se que os direitos fundamentais podem ser considerados simultaneamente pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático da autodeterminação do povo por intermédio de cada indivíduo, mediante o reconhecimento do direito à igualdade (perante a lei e de oportunidades), de um espaço de liberdade real, bem como por meio da outorga do direito à participação (com liberdade e igualdade), na conformação da comunidade e do processo político, de tal sorte que a positivação e a garantia do efetivo exercício de direitos políticos (no sentido de direitos de participação e conformação do status político), podem ser considerados o fundamento funcional da ordem democrática e, nesse sentido, parâmetro de sua legitimidade. (SARLET, 2018, p. 62).

Portanto, conclui-se que o direito à participação política da mulher no âmbito das decisões públicas da sociedade influi, diretamente, na consagração de seu direito à igualdade material, sendo que a garantia de exercício de seus direitos políticos essenciais, dentre eles, ao voto e ao direito de ser votada, implicam a legitimação do Estado Democrático de Direito.

1.5 DIREITOS DAS MULHERES E A PARTICIPAÇÃO NO CENÁRIO PÚBLICO

O processo de especificação dos sujeitos de direitos que surge a partir da evolução do conceito de igualdade é essencial para estabelecer as premissas fundamentais para abordagem do direito à igualdade de gênero, no âmbito dos Direitos Humanos, e inserção da mulher no âmbito público.

Preliminarmente, entretanto, é preciso conceituar que, quando se fala na categoria gênero e, posteriormente, em igualdade de gênero, estes por si não se referem especificamente à mulher. Para Esther Martinez Quinteiro (2015, s.p.): “gênero não é sexo e gênero não é mulher”. Esclarece Quinteiro que: “Gênero não é nada mais que um conjunto de características e funções que se atribuem a cada um dos sexos, aos homens e as mulheres, não somente às mulheres. Gênero determina o papel ou a função que cada pessoa desempenha na sua família e na sociedade e, portanto, as relações sociais entre homens e mulheres”¹³.

Prosseguindo, argumenta Quinteiro (2015) que igualdade de gênero está além do conceito de igualdade entre os sexos perante a lei: “estamos falando da igualdade de funções e seus papéis, da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres”.

¹³ Saffioti pontua, nesse sentido, que “gênero diz respeito às representações do masculino e do feminino, a imagens construídas pela sociedade a propósito do masculino e do feminino, estando estas inter-relacionadas”, e, portanto, não pode ser reduzido à categoria sexo (2015, p. 124).

O discurso de afirmação e reconhecimento dos direitos humanos das mulheres, sob o recorte de gênero, considerando a igualdade de funções e oportunidades, somente ocorreria após a Segunda Guerra Mundial, quando da criação da Organização das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, sendo assim definidos expressamente por ocasião da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, em 1993.

Em razão desta exclusão histórica, decorrente da construção da sociedade patriarcal¹⁴, as mulheres foram relegadas ao âmbito privado, oportunidade pela qual o processo de reivindicação de seus direitos se entrelaça com as lutas feministas por igualdade e participação nas esferas públicas, como forma de efetivação de sua cidadania.

Se for tomado como marco temporal da construção dos direitos humanos o período correspondente à Revolução Francesa de 1789, verificar-se-á que a questão de igualdade de gênero foi ignorada pelos documentos que declararam os primeiros direitos do homem. As desigualdades sociais, eram, à época, especialmente corroboradas pelas estruturas de poder e cultura, conforme afirma Joan Scott:

Na época da Revolução Francesa, a igualdade foi anunciada como um princípio geral, uma promessa de que todos os indivíduos seriam considerados os mesmos para os propósitos de participação política e representação legal. Mas a cidadania foi conferida inicialmente somente para aqueles que possuíam uma certa quantia de propriedade; foi negada para aqueles muito pobres ou muito dependentes para exercerem o pensamento autônomo que era requerido dos cidadãos. A cidadania também foi negada (até 1794) aos escravos, porque eles eram propriedade de outros, e para as mulheres porque seus deveres domésticos e de cuidados com as crianças eram vistos como impedimentos à participação política. (SCOTT, 2005, p. 15)

Excluída dos demais segmentos públicos da sociedade, a igualdade essencial trazida pelo movimento iluminista, na França, manteve a condição subalterna e inferior da mulher, em manifesta desigualdade com os homens. As questões relativas aos seus direitos de cidadania e participação política pública não foram incluídas nas discussões, relegando às mulheres o âmbito privado.

Este respectivo período, no entanto, pode ser considerado histórico para a luta em prol da igualdade e cidadania da mulher, particularmente, considerando que foi palco de reivindicações feministas como a elaboração da Declaração de Direitos da Mulher e Cidadã

¹⁴ Enquanto fenômeno social, o patriarcado é visto, para Saffioti (2015), em termos históricos como fenômeno recente, em constante transformação, mas que atravessa a sociedade como um todo, configurando a hierarquia das relações sociais, que perpassa inclusive ao Estado. Para a autora “gênero é aqui entendido como muito mais vasto que o patriarcado, na medida em que neste as relações são hierarquizadas entre seres socialmente desiguais, enquanto o gênero compreende também relações igualitárias. Desta forma, o patriarcado é um caso específico das relações de gênero” (SAFFIOTI, 2015, p. 126).

por Marie Gouze Olympe de Gouges, em expresso manifesto à Declaração do Homem e Cidadão elaborada em 1789, durante a Revolução Francesa:

As mães, as filhas, as irmãs, representantes da nação, reivindicam constituir-se em Assembleia Nacional. Considerando que a ignorância, o esquecimento, ou o desprezo da mulher são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos governantes, resolverem expor em uma Declaração solene, os direitos naturais, inalienáveis, e sagrados da mulher, a fim de que esta Declaração, constantemente, apresente todos os membros do corpo social seu chamamento, sem cessar, sobre seus direitos e seus deveres, a fim de que os atos do poder das mulheres e aqueles do poder dos homens, podendo ser a cada instante comparados com a finalidade de toda instituição política, sejam mais respeitados [...]

Artigo 1º. A mulher nasce livre e tem os mesmos direitos do homem. As distinções sociais só podem ser baseadas no interesse comum.

Artigo 2º. O objeto de toda associação política é a conservação dos direitos imprescritíveis da mulher e do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e, sobretudo, a resistência à opressão.

[...]

Artigo 6º A lei deve ser a expressão da vontade geral. Todas as cidadãs e cidadãos devem concorrer pessoalmente ou com seus representantes para sua formação; ela deve ser igual para todos.

Todas as cidadãs e cidadãos, sendo iguais aos olhos da lei devem ser igualmente admitidos a todas as dignidades, postos e empregos públicos, segundo as suas capacidades e sem outra distinção a não ser suas virtudes e seus talentos. (GOUGES, 1791).

Duarte Cruz e Garcia Horta esclarecem, quanto à Declaração de Marie Gouze Olympe de Gouges, que tal documento reconhece e declara os direitos das mulheres, sendo considerado um dos discursos mais brilhantes e radicais em favor das reivindicações femininas, reclamando tratamento igualitário na mulher em todos os aspectos da vida, dentre eles o direito ao voto, exercício de cargos no governo, propriedade privada, participação no exército e igualdade de poder na família e igreja (DUARTE CRUZ; GARCIA HORTA, 2016, p. 17).

Enquanto, no período iluminista, excluía-se o reconhecimento dos direitos civis e políticos da mulher, denota-se que movimentos como aquele encabeçado por Olympe de Gouges e também por Mary Wollstonecraft denunciavam o tratamento discriminatório oferecido pela Declaração de Direitos Francesa, que as afastavam de sua cidadania política.

Destaque-se, por exemplo, Mary Wollstonecraft que, “[...] em Londres, por entender que a Constituição Francesa excluía as mulheres da condição de cidadãs, fez ecoar um dos primeiros manifestos feministas” (SILVA, 2018, p. 6). A obra de Wollstonecraft traduz-se num manifesto pela restrição da mulher à seara privada, negando-lhe direitos à educação e acesso à vida pública¹⁵.

¹⁵ Sílvia Pimentel recorda que “antes mesmo do período aqui considerado como primeira onda do feminismo, Mary Wollstonecraft, em fins do século XVIII, analisava os comportamentos considerados ‘femininos’,

Assim, depreende-se que, se por um lado, a Revolução Francesa trouxe a tríade **liberdade, igualdade e fraternidade**, incorporando-a à ideia de Estado Democrático de Direito, sob o ponto de vista liberal, certo é que o momento não importou uma modificação do status da mulher na sociedade. Heleieth Safiotti discorre:

Aos homens do povo foram conferidos, pelo menos formalmente, os direitos políticos que lhes permitiam participação na vida pública. A mulher, entretanto, assiste a pequena ampliação de seus horizontes sociais: já se distancia do lar para desempenhar uma atividade ocupacional, mas continua impedida de participar da vida pública. Na França, embora a revolução burguesa suprimisse o privilégio da masculinidade (1790), tornando a mulher igual ao homem no direito sucessório, o casamento subordinava a esposa e, conseqüentemente, seus bens, ao marido. Só a comerciante conservava sua autonomia; para o exercício de qualquer outra ocupação, a mulher devia obter o consentimento do marido. A constituição da sociedade de classes não representou, portanto, para os elementos do sexo feminino, meramente um refinamento das técnicas de dominação de uma classe por outra. O alargamento das liberdades humanas foi processo que atingiu escassamente a mulher, independentemente da classe social que pertencesse. (SAFIOTTI, 2013, p. 160-161).

Também Fábio Konder Comparato relata que, na luta contra as desigualdades, proclamou-se na Europa, pela primeira vez, a emancipação dos judeus e a abolição dos privilégios religiosos (1791), bem como, em 1792, proibiu-se o tráfico de escravos nas colônias, mediante Decreto da Convenção de 11 de agosto de 1792. A supressão das desigualdades, no entanto, não conseguiu alcançar as barreiras de sexo (COMPARATO, 2010, p. 149). Esclarece ainda o autor que:

[...] essas primeiras manifestações do movimento feminista, no final do século XVIII não chegaram, praticamente, a produzir nenhum efeito relevante no século seguinte. Como reconhecem hoje as Nações Unidas, a discriminação de fato ou de direito contra a mulher, em países subdesenvolvidos, tem sido um dos principais obstáculos à efetividade do direito à educação e à saúde de crianças e adolescentes. (COMPARATO, 2010, p. 302).

As reivindicações femininas tomariam certa concretude entre o final do século XIX e durante o século XX, conforme se observa a progressão histórica do período, ocasião em que ocorre a primeira onda do feminismo, caracterizado, singularmente, pela luta em torno dos direitos civis e políticos, e pelo movimento sufragista.

aprendidos desde a infância pelas mulheres, e os considerava, já à época, frutos da ignorância e do preconceito. A autora elaborou, inclusive, críticas diretas aos escritos filosóficos de Rousseau sobre educação. De acordo com Maria Lygia Quartim de Moraes, Mary foi a primeira a demonstrar que ‘ninguém nasce mulher’, lançando os fundamentos ontológicos da teoria dos gêneros, cento e cinquenta anos antes do lançamento de *O segundo sexo*, de Simone de Beauvoir (1949)” (PIMENTEL, 2017, p. 4).

A primeira onda do feminismo, que proporcionou a conquista do voto e dos direitos políticos às mulheres, é fundamental para o reconhecimento dos direitos das mulheres. O aumento da mão de obra feminina nas manufaturas, decorrente da Revolução Industrial, e as condições degradantes de trabalho e diferença salarial, impulsionaram o movimento de mulheres por seus direitos civis e condições de trabalho.

Alves e Pitanguy (1985, p. 44) asseveram que, neste período, a luta pelo sufrágio feminino demandou uma enorme capacidade de organização e paciência, prolongando-se nos Estados Unidos e na Inglaterra por sete décadas e, no Brasil, por quarenta anos, a contar da primeira Constituição de 1891.

Nesse sentido, destaque-se que “Na Inglaterra, por exemplo, onde vigia o sistema bicameral parlamentar, elas só contaram com o direito ao sufrágio universal em 1918 (Crampe-Casnabet, 1991, p. 398); na França, sob o sistema da República Parlamentar, em 1944” (ÁLVARES, 2011, p. 59).

Corroborando com o pensamento feminista da época, foi o filósofo John Stuart Mill o primeiro a provocar o Parlamento Inglês, no século XX, a conceder o direito ao voto à mulher, na Inglaterra, sustentando que “a subordinação da mulher ao homem impedia o progresso da humanidade” (MILL, 1929 *apud* SAFIOTTI, 2013, p. 174).

No Brasil, a primeira onda do feminismo foi representada por Bertha Lutz, tendo, inclusive, participado da Primeira Conferência Interamericana de Mulheres, realizada em Baltimore, aproximando-se da militância norte-americana representada pela *National American Woman's Suffrage Association* – NAWSA (SOIHET, 2018).

Uma vez alcançado o direito ao voto, no século XX, Hobsbawm (1995) aponta a desmobilização do movimento feminista, logo após a Primeira Guerra e Revolução Russa. Simone de Beauvoir, em 1949, lançaria as bases para a segunda onda do feminismo com seu livro *O Segundo Sexo*, ao argumento central de que ser mulher é uma construção social. Em que pese sua obra não formule um conceito de gênero, torna-se referência basilar para as teorias neste sentido, em razão de suas afirmações relacionadas ao fato de que ser homem ou mulher não é um destino biológico¹⁶.

A segunda onda feminista (entre 1960 e 1990) é singular para a conquista dos direitos das mulheres e superação das desigualdades sociais, inclusive no âmbito público. Ao afirmar que gênero é um construído social, e não um destino biológico, Pimentel destaca que

¹⁶ Simone de Beauvoir afirma, em seu livro, que “Ninguém nasce mulher: torna-se mulher. Nenhum destino biológico, psíquico, econômico define a forma que a fêmea humana assume no seio da sociedade; é o conjunto da civilização que elabora esse produto intermediário entre o macho e o castrado que qualificam de feminino” (BEAUVOIR, 2016, p. 11).

“permite-se descortinar as relações de poder existentes na sociedade de raízes patriarcais, as quais privilegiam os homens em diversos aspectos da vida privada e pública, e relegam as mulheres a uma posição de subalternidade, situação de pobreza e de marginalidade social”. (PIMENTEL, 2017, p. 8)¹⁷.

Ambas as ondas feministas são eficazes a ponto de influenciar a confecção de documentos internacionais de direitos humanos, para inclusão da perspectiva igualitária entre homens e mulheres, inclusive a luta para garantia da plena cidadania, e não apenas o direito formal ao voto, tal como conquistado no começo do século XX.

Recordando a relevância e influência destes movimentos no âmbito da própria ONU, Alda Facio (2011) lembra que a Conferência de São Francisco, dedicada à redação da Declaração de Direitos Humanos de 1948, foi assistida por várias mulheres em delegações oficiais e ONGs, realizando aportes cruciais na redação desta, logrando que houvesse a criação de uma Comissão de Direitos Humanos e a redação expressa da proibição de discriminação por sexo¹⁸.

A preocupação com as desigualdades de gênero e garantia dos direitos civis e políticos e cidadania, fomentando a maior participação política das mulheres nos parlamentos, é prevista na própria Declaração de Direitos das Nações Unidas, ao afirmar que os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, bem como o direito de todo ser humano em “de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (artigo 21, DUDH, 1948).

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 1966, destinado em tese a regular a aplicação dos direitos reconhecidos na Declaração Universal de 1948, veio novamente a reafirmar que os Estados Partes estariam comprometidos a assegurar o pleno gozo de todos os direitos civis e políticos de homens e mulheres (artigo 3º), mencionando o

¹⁷ A partir de 1990 consolida-se a terceira onda feminista e emerge a afirmação de novas identidades de gênero, em ruptura ao sistema binário homem/mulher até então consolidado, podendo ser representado a partir das teorias de Judith Butler. Este período contribui especialmente para a emancipação dos direitos de outros grupos marginalizados, como lésbicas, gays, bissexuais, pessoas transgêneros, entre outros. Em que pese as diferentes vertentes de gênero, surgidas principalmente a partir da última onda do feminismo, opta para fins da pesquisa abordar as características e desigualdades entre homens e mulheres, historicamente construídas na ordem patriarcal.

¹⁸ Recorda Alda Facio (2011, p. 6) também que as delegadas do Brasil, República Dominicana e México exigiram com sucesso que a palavra "Sexo" fosse adicionada à lista de outras proibições estabelecidas pela carta para que os Estados e a própria ONU não fizessem distinções com base nessas categorias no momento da respeitar, proteger ou garantir direitos humanos. Eles insistiram que adicionar a palavra "sexo" à lista de proibições significaria que a discriminação sexual seria considerada tão hedionda discriminação racial, política, religiosa ou outra, uma ideia que não foi compartilhada por todos os delegados que garantiram que discriminação sexual era um mal menor e até inevitável (Tradução própria).

direito de todo e qualquer cidadão a votar, ser eleito e ter acesso, em condições de igualdade, às funções públicas de seu país (artigo 25).

É justificada a preocupação com o exercício pleno da cidadania por todos os seres humanos, dentre eles as mulheres, à medida que se passa a compreender, após a Segunda Guerra Mundial, que todos são dotados de dignidade e direitos e o progresso da humanidade depende da promoção de iguais oportunidades para homens e mulheres, em especial, na esfera política.

Grosselli e Mezzaroba esclarecem que a participação política é capaz de proporcionar maior legitimidade e eficácia das decisões e das políticas públicas adotadas, e, por consequência, maior legitimidade do regime democrático (GROSSELLI; MEZZAROBA, 2011, p. 7132).

A representação política feminina, sob o ponto de vista dos atuais governos democráticos de direito, é imprescindível para a realização dos direitos das mulheres, posto que, conforme assevera de Iris Marion Young:

A partir de uma determinada perspectiva social um representante coloca certos tipos de questões, relata certos tipos de experiência, retoma uma determinada linha de narrativa histórica ou expressa um certo modo de olhar as posições de outrem. Isso contribui decisivamente para a inclusão de diferentes pessoas no processo de tomada de decisões e chama a atenção para possíveis efeitos das políticas propostas sobre os diferentes grupos. (YOUNG, 2006, p. 167-168).

A inviabilização da representatividade feminina e a manutenção de seu afastamento das esferas decisórias públicas, em especial, em um regime democrático representativo, impactam diretamente na efetivação de seus direitos humanos:

Certamente esse déficit histórico de acesso ao poder, reforçado por outros tipos de obstáculos, têm impactos profundos sobre as vidas das mulheres em suas diferentes dimensões. Daí se conclui que estar presente ou se fazer representar é, portanto, crucial para definir políticas de justiça e de equidade de gênero, melhorar a vida das mulheres e influenciar o futuro do país. (ARAUJO, 2011, p. 94).

Young (2006), nesse sentido, conclui que propiciar maior inclusão e influência dos grupos sub-representados no poder pode contribuir para o enfrentamento e redução da desigualdade social estrutural, sendo que uma das formas de aumentar esta representação é através de dispositivos políticos específicos para inclusão das minorias raciais, de gênero ou castas desfavorecidas, como cotas em listas partidárias e reserva de cadeiras.

Não é possível falar na construção dos direitos humanos sem abordar as históricas reivindicações de direitos realizadas pelas mulheres, desde o século XVIII. Desde sua

exclusão da categoria de sujeitos de direitos – durante a proclamação da Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão da França – até seu reconhecimento e proteção instituídos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, a influência dos movimentos feministas implicaram modificações sociais relevantes para o exercício da cidadania e participação no âmbito público.

Após o advento da Declaração Universal, todavia, os movimentos sociais de mulheres, bem como o direito internacional dos direitos humanos ganham novo palco, buscando corresponder, a partir da criação de sistemas global e regionais de proteção, às reivindicações específicas de cada grupo de sujeitos, promovendo a criação de um arcabouço de normas internacionais norteadoras da ação estatal, que fomentarão as obrigações do Estado para com o respeito aos direitos humanos.

2 INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS PARA EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA FEMININA

Vislumbra-se evidente a importância dos eventos ocorridos no âmbito da Segunda Guerra Mundial para a formulação de um Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, estabelecendo regras aos Estados em detrimento dos indivíduos, bem como mecanismos para seu cumprimento, cujo papel foi relegado à Organização das Nações Unidas, por intermédio da Carta de São Francisco.

A construção de um sistema global e regional de proteção aos direitos humanos, a partir de tratados e/ou convenções internacionais, em busca de corresponder às necessidades da sociedade internacional em face às graves violações aos direitos reconhecidos e intrínsecos à humanidade, resultaram para os Estados-Nações em obrigações internacionais.

Assim esclarece Cançado Trindade:

Os tratados de proteção dos direitos humanos, distintamente dos demais tratados que se mostram eivados de concessões mútuas pela reciprocidade, inspiram-se em considerações de ordem superior, de *ordre public*. Ao criarem obrigações para os Estados *vis-a-vis* os seres humanos sob sua jurisdição, suas normas aplicam-se não só na ação conjunta (exercício da garantia coletiva) dos Estados Partes na realização do propósito comum de proteção, mas também e sobretudo no âmbito do ordenamento jurídico interno de cada um deles, nas relações entre o poder público e os indivíduos.

As iniciativas de proteção no âmbito internacional não podem se dissociar da adoção e aperfeiçoamento das medidas nacionais de implementação, porquanto destas últimas depende em grande parte a evolução da própria proteção internacional dos direitos humanos, sem prejuízo da preservação dos padrões internacionais de proteção. É a própria proteção internacional que requer tais medidas nacionais de implementação assim como o fortalecimento das instituições nacionais vinculadas à plena observância dos direitos humanos e ao Estado de Direito. (TRINDADE, 1998, p. 22-23).

À medida que os Sistemas Global e Regionais de Direitos Humanos evoluem na construção e incorporação de tratados e convenções específicas para a proteção dos indivíduos, dentre ele a mulher e os direitos inerentes a sua categoria, os Estados contraem obrigações para o fim de garantir o exercício destes em âmbito interno, seja por meio de legislações ou políticas públicas e/ou ações afirmativas.

Ainda pondera Trindade:

Assim, ao ratificarem os tratados de direitos humanos os Estados Partes contraem, a par das obrigações convencionais atinentes a cada um dos direitos protegidos, também obrigações gerais de maior importância, consignadas naqueles tratados. Uma delas é a de respeitar e assegurar o respeito dos direitos protegidos – o que requer medidas positivas por parte dos Estados – e a outra é a de adequar o

ordenamento jurídico interno à normativa internacional de proteção. Esta última requer que se adote a legislação necessária para dar efetividade às normas convencionais de proteção, suprindo eventuais lacunas no direito interno, ou então que se alterem disposições legais nacionais com o propósito de harmonizá-las com as normas convencionais de proteção – tal como requerido pelos tratados de direitos humanos. Essas obrigações gerais, a serem devidamente cumpridas implicam naturalmente o concurso de todos os poderes do Estado, de todos os seus órgãos e agentes. (2000, p. 137-138).

Maria Esther Martínez Quinteiro (2014), nessa direção, ressalta que algumas Convenções adotadas pela Assembleia Geral da ONU, entre 1965 e 1989, comprometeram os Estados ratificantes com a atenção aos direitos relacionados de fato com o Direito ao Desenvolvimento de coletivos setoriais, como minorias raciais, mulheres e crianças¹⁹.

Abordando o Direito ao Desenvolvimento, adotado pela ONU após a Segunda Guerra Mundial, entende a autora que este se refere ao processo global econômico, social, cultural e político, que tende ao melhoramento constante do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos sobre a base de sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios que dele se derivam (MARTÍNEZ QUINTEIRO, 2014).

Nesta perspectiva, prossegue afirmando que, portanto, todos os seres humanos são sujeitos ativos, corresponsáveis do desenvolvimento, como são os Estados, que não somente estão obrigados a eliminar as violações massivas e patentes dos direitos humanos dos povos e das pessoas, senão também a procurar seu desenvolvimento, formulando políticas de desenvolvimento internacional e praticando a cooperação internacional (MARTÍNEZ QUINTEIRO, 2014).

Dessa forma, compreende-se que a mudança de paradigma, fornecida pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e pela ONU, mediante suas Convenções e documentos internacionais, provocaram os Estados a garantir os direitos dos indivíduos, e de toda população, buscando o bem-estar e o desenvolvimento, a partir de formulação de políticas e da cooperação internacional.

Via de regra, observa-se que eventual tratado internacional assinado pelo Representante do Estado adquire força vinculante no imediato momento em que entra em vigor no âmbito das relações internacionais, independentemente da ratificação ou publicação do ato internamente, sendo este o modelo adotado por países pertencentes à União Europeia, por exemplo (PORTELA, 2016).

¹⁹ “Algunas Convenciones adoptadas por la Asamblea General de la ONU entre 1965 y 1989 comprometieron a los Estados ratificantes con la atención a derechos relacionables de facto con el Derecho al Desarrollo de colectivos sectoriales tales como minorias raciales, mujeres y niños” (MARTÍNEZ QUINTEIRO, 2014, p. 145-146).

Antes de adentrar à obrigatoriedade do Estado Brasileiro no cumprimento das normas internacionais, é relevante observar que a exigência do cumprimento de determinado tratado internacional de matéria relacionada aos direitos humanos no Brasil ocorre mediante um tradicional procedimento de internalização que exige aprovação pelo Congresso Nacional e emissão de decreto legislativo para ratificação do ato internacional praticado pelo Chefe do Poder Executivo Federal.

Isto porque, de acordo com a própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 84, inciso VIII, apesar de atribuir competência privativa ao Presidente da República para celebração de tratados, convenções e/ou atos internacionais, estes encontram-se sujeitos ao referendo do Congresso Nacional.

Carvalho Ramos aponta que a necessidade de atuação dos dois Poderes – Executivo e Legislativo – para celebrar definitivamente um tratado internacional consagrou a teoria dos atos complexos ou teoria da junção de vontades (2012, p. 132).

De modo geral, o Chefe de Estado realiza a assinatura do tratado e, após encaminha o texto assinado ao Congresso, quando julgar oportuno, para que a casa legislativa realize a aprovação do documento e crie o decreto legislativo pertinente.

No âmbito do Congresso Nacional, o tratado internacional será examinado primeiramente pela Câmara dos Deputados e, em seguida, pelo Senado Federal, cuja aprovação decorrerá por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, nos termos do artigo 47, da Constituição. Promulgado o decreto legislativo, o Presidente da República providenciará a ratificação externa (ou depósito) do tratado e editará o Decreto presidencial, ocasião em que o tratado é considerado internalizado pelo país.

Em se tratando de documentos internacionais de direitos humanos, recorda Carvalho Ramos que corrente doutrinária pregava que, por força do § 1º, do artigo 5º, da Constituição Federal, haveria a incorporação automática das normas de direitos humanos de documentos ratificados pelo Brasil, dispensando-se o decreto de promulgação.

Não obstante, “O Supremo Tribunal Federal, contudo, interpretou o artigo 5º, § 1º, restritivamente, pois este regeria somente a aplicação interna dos direitos e garantias fundamentais. sem relação, então, com a necessidade ou não de decreto executivo na incorporação de tratados” (RAMOS, 2012, p. 133)²⁰.

²⁰ Conforme assevera Ricardo Castilho, quanto à incorporação dos tratados, portanto, “há diferença, apenas, quanto à formalidade final para que surtam efeito: enquanto para os tratados internacionais sobre direitos humanos basta a ratificação (por força do disposto no artigo 5º, §1º, da Constituição Federal), para os tratados internacionais comuns ou tradicionais é necessário, também, decreto de execução do Presidente da República (fala-se aqui em promulgação do tratado) (CASTILHO, 2019, p. 190).

Antes da Emenda Constitucional n° 45/2004, a partir da interpretação do disposto no parágrafo segundo do artigo 5° da Constituição Federal²¹, compreendia-se que os tratados internacionais de direitos humanos possuíam hierarquia constitucional. Essa era a posição adotada, por exemplo, por Flávia Piovesan e Cançado Trindade.

Não obstante, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n° 80.004 de 1977, assentou que os tratados de direitos humanos aprovados adquiriam status equivalentes à lei ordinária federal, possuindo a hierarquia destas. Em que pese se tratar de decisão anterior à vigência da Constituição de 1988, houve sua reiteração quando do julgamento da legalidade da prisão civil do depositário infiel, permitida pela Constituição Federal, mas proibida pela Convenção Americana de Direitos Humanos, ou Pacto San Jose da Costa Rica.

Nos autos do Habeas Corpus (HC) 72131, por maioria, decidiu-se que o dispositivo internacional seria equivalente à mera lei ordinária e, portanto, estaria subordinada ao texto constitucional brasileiro.

Após a Emenda Constitucional n° 45/2004, incluiu-se no artigo 5° os parágrafos 3° e 4°, instituindo regras específicas para a internalização dos tratados de direitos humanos, que poderiam conferir às normas internacionais status de emenda constitucional, desde que aprovadas em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos de seus membros.

De acordo com Silveira e Meyer-Pflug, após a promulgação da EC n° 45/2004, doutrinadores como Flávia Piovesan entenderam que a respectiva reforma ocorreu em prejuízo à proteção dos direitos humanos, uma vez que ao equiparar os tratados às emendas constitucionais, tornou-se claro que tais documentos não seriam considerados normas constitucionais (SILVEIRA; MEYER-PFLUG, 2012).

A Emenda n° 45/2004, em suma, ocasionou mais questionamentos do que soluções, posto que não mencionava qual seria o status daqueles tratados anteriores ao rito proposto, bem como daqueles que, aprovados, não alcançassem o quórum específico para adquirir força de emenda constitucional.

Atento a celeuma, o Supremo Tribunal Federal atribuiu nova interpretação às normas, conferindo aos tratados anteriores à Emenda Constitucional caráter supralegal. Trata-se, em regra, de nova espécie normativa, enquadrando os direitos inscritos nos tratados como normas acima da lei ordinária, mas abaixo da Constituição Federal (RE 466.343-1/SP). Assim como

²¹ Art. 5°, §2° Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

comentam Silveira e Meyer-Pflug, entende-se que tal característica é um avanço na jurisprudência nacional, uma vez que:

A supralegalidade desses tratados possibilita que eles paralise a eficácia jurídica de qualquer ato normativo infraconstitucional com eles conflitantes. Isso significa que nenhum ato normativo infraconstitucional pode contrariar o disposto no tratado de direitos humanos que lhe é superior em razão de sua supralegalidade. (SILVEIRA; MEYER-PFLUG, 2012, p. 190).

Dessa forma, conclui-se que os tratados internacionais de direitos humanos possuirão, por força do disposto no § 2º, do artigo 5º, da Constituição Federal, status jurídico de norma constitucional, em razão da matéria, independentemente da ratificação anterior ou posterior à Emenda Constitucional (CASTILHO, 2019; WEIS, 2010).

Poderão tais documentos, no entanto, adquirir formalmente status constitucional, pela aprovação nos termos do § 3º, da Constituição Federal. As consequências de tais diferenciações, conforme assevera Ricardo Castilho, podem ocorrer durante a retirada ou denúncia do tratado:

No caso do tratado apenas materialmente constitucional, basta, para sua retirada, a mera denúncia, ato unilateral do Estado que surte efeitos no âmbito internacional. Isso decorre do regime jurídico do Direito Internacional Público. Por outro lado, se o tratado de direitos humanos for também formalmente constitucional, será insuscetível de denúncia, eis que, equiparado expressamente à emenda constitucional, passará a constituir cláusula pétrea, protegida pelo artigo 60, §4º, IV, da Constituição Federal. (CASTILHO, 2019, p. 179).

Após devidamente incorporado, compreende-se que o tratado internacional adquire obrigatoriedade nacional. Portela (2016) argumenta que os tratados, então, revestem-se de caráter vinculante, conferindo direitos e estabelecendo obrigações e podendo ser invocados pelo Estado ou por particulares em suas pretensões perante órgãos jurisdicionais, funcionando de modo a pautar a conduta dos membros em sociedade. Como parte da ordem interna, afirma o autor que seu descumprimento pode ensejar a aplicação de sanções previstas no próprio ordenamento brasileiro.

De tais normativas internacionais decorrem responsabilidades que vinculam, não apenas o Estado-Nação enquanto sujeito de direito internacional, mas também implicam obrigações concorrentes a todos os poderes do Estado-Parte, assim que ratificados pelo Chefe do Poder Executivo Federal.

É imprescindível notar que tal imperativo encontra suporte desde a Carta das Nações Unidas, ao exigir da comunidade internacional o respeito e salvaguarda dos direitos e liberdades fundamentais do ser humano.

Para Emerson Garcia, a Carta de 1948 impõe à Organização das Nações Unidas e aos Estados “[...] a obrigação jurídica de agirem em harmonia com as suas disposições, em especial no que se relaciona aos direitos humanos, valor que se buscou preservar com a criação da Organização das Nações Unidas” (GARCIA, 2015, p. 27).

Assevera o autor que a Declaração de 1948 “[...] reflete uma ‘síntese axiológica’ dos direitos humanos reconhecidos pela ‘consciência jurídica universal’, o que lhe confere (1) a imperatividade característica do *jus cogens* e (2) força autônoma e heterovinculativa para todos os Estados.” (GARCIA, 2015, p. 32).

Em se tratando de normas vinculativas e com imperatividade (*jus cogens*²²) para todos os Estados, certo é que sua efetivação pelos países – sujeitos do Direito Internacional dos Direitos Humanos – é elementar e essencial, desde que formalizados mediante convenções, tratados, ou alicerçados em princípios e valores universais, reconhecidos pelo direito consuetudinário internacional.

Atualmente, cumpre destacar que, além das disposições advindas do Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, subsistem vinculados a ele, os Sistemas Regionais, os quais são regidos por aparatos jurídicos próprios, contemplando as peculiaridades e características histórico-culturais de cada região envolvida.

Ambos os Sistemas de Proteção, em posse de seus aparatos jurídicos de monitoramento e proteção, trouxeram normativas aos Estados Partes obrigando-os a observar as prerrogativas dos indivíduos e assegurar a estes, mediante a salvaguarda de seus direitos individuais e coletivos, a dignidade da pessoa humana.

2.1 OS SISTEMAS REGIONAIS DE PROTEÇÃO E O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Existem três sistemas regionais de proteção em efetivo funcionamento – Africano Americano e Europeu – que, apesar de serem distintos, encontram-se subordinados ao Sistema Global, e atuam de forma a corrigir desvios de Estados no âmbito dos direitos humanos, ocasionados por meio de ações ou omissões internas ou externas.

Fator positivo para a criação de sistemas regionais de proteção aos direitos humanos encontra-se na possibilidade de enfocar ações e medidas voltadas a áreas específicas e

²² No Direito Internacional, a norma imperativa em sentido estrito (também denominadas norma cogente ou norma de *jus cogens*) é aquela que contém valores considerados essenciais para a comunidade internacional como um todo, e que, por isso, possui superioridade normativa no choque com outras normas de Direito Internacional (RAMOS, 2012, p. 124).

homogêneas ao redor do mundo, abarcando as peculiaridades de cada região. Assim, esclarece Lindgren Alves:

Os sistemas regionais, por sua vez, têm por premissas o escopo geográfico mais reduzido, a maior homogeneidade cultural relativa e a similitude de formas de organização jurídico-políticas e sócio-econômicas dos países participantes, como fatores a facilitar o estabelecimento de normas e mecanismos de proteção de impacto mais direto nas situações nacionais. Interagindo com o sistema das Nações Unidas, os sistemas regionais complementam e dão maior eficácia ao sistema global. (ALVES, 2015, p. 75).

Cada Sistema Internacional possui seus próprios documentos estruturantes, podendo ser destacados, de forma cronológica, a Convenção Europeia de Direitos Humanos, promulgada em 1950, enfocada especialmente para resguardar os direitos individuais e políticos; em seguida, a Convenção Americana de Direitos Humanos, acordada em 1969, também conhecida como Pacto de San Jose da Costa Rica; e, posteriormente, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, estabelecida em 1980.

No âmbito do Sistema Europeu, Amaral e Gutierrez destacam que:

[...] a grande inovação trazida pela Carta foi de reconhecimento do indivíduo como sujeito de direito internacional, podendo com isso postular diretamente junto a instituições fora da jurisdição estatal, como o Tribunal Europeu de Direitos Humanos, responsáveis pela fiscalização do respeito aos direitos humanos e julgar as eventuais violações dentro dos Estados Partes. (AMARAL; GUTIERREZ, 2011, p. 29-30).

Os direitos sociais, culturais e econômicos seriam trazidos pela Carta Social Europeia, em 1961. No entanto, pode-se afirmar que o Sistema Europeu, devido à carga histórica relacionada à Segunda Guerra, bem como de ser o primeiro sistema regional criado, é um dos mais evoluídos atualmente²³.

O Sistema Africano, por sua vez, é o terceiro sistema regional criado. A Carta Africana que embasa o Sistema Regional possui como questão central a luta pelo colonialismo e o racismo, e também faz referência ao direito de independência, “[...] aduzindo

²³ Valério Mazzuoli afirma que “A fim de alargar o seu rol normativo originário, foram ainda concluídos no sistema regional europeu – ao contrário do sistema interamericano, que conta com apenas dois protocolos substanciais à Convenção Americana: um sobre direitos econômicos, sociais e culturais, de 1988, e outro sobre abolição da pena de morte, de 1990 – vários protocolos à Convenção Europeia que preveem direitos substantivos, a saber: direito de propriedade, à instrução e de sufrágio (Protocolo nº 112); proibição da prisão civil por dívidas, liberdade de circulação, proibição da expulsão de nacionais e proibição da expulsão coletiva de estrangeiros (Protocolo nº 413); abolição da pena de morte em tempo de paz (Protocolo nº 614); adoção de garantias processuais na expulsão de estrangeiros, garantia ao duplo grau de jurisdição em matéria criminal, direito à indenização em caso de erro judiciário, o princípio do non bis in idem e o princípio da igualdade conjugal (Protocolo nº 715); direito à não-discriminação (Protocolo nº 1216), e; abolição completa da pena de morte, mesmo em situações de exceção (Protocolo nº 1317) (MAZZUOLI, 2010, p. 35-36).

que não incentiva o direito à secessão, porque a União Africana parte do pressuposto de que fronteiras são intangíveis, em nome da integridade territorial” (CASTILHO, 2019, p. 162).

O Sistema Interamericano, o qual interessa especificamente a este trabalho, em razão de suas normativas incumbirem o Estado Brasileiro, é considerado por Lindgren Alves o mais abrangente, porquanto:

Atribuindo à CIDH funções que, no sistema das Nações Unidas, vão além daquelas da CDH ou do próprio Comitê dos Direitos Humanos, que monitora o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Suas deficiências advêm muito menos das lacunas institucionais do que das disparidades entre os Estados Americanos, tanto em termos de desenvolvimento econômico, quanto em termos de estabilidade política e peso específico internacional. (ALVES, 2015, p. 84).

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos, instituído pela Organização dos Estados Americanos – OEA – sintetiza os principais direitos consagrados internacionalmente, sobretudo, a igualdade dos homens em dignidade e direitos, a liberdade individual, a vida, a integridade pessoal, proibição à escravidão e servidão, bem como as liberdades de consciência, religião, de pensamento e expressão, dentre outros direitos civis e políticos enumerados em seus artigos.

A Convenção foi responsável pela criação de dois órgãos para proteção e combate a violações de direitos humanos: a) a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH); b) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH).

A Comissão Interamericana (CIDH) tem por suas principais funções, de acordo com o artigo 41, da Convenção, formular recomendações aos Estados Membros no sentido de adoção de medidas progressivas em prol dos direitos humanos; preparar estudos e relatórios convenientes ao desempenho de suas funções; solicitar aos governos informações sobre as medidas adotadas em matéria de direitos humanos.

Poderá a CIDH receber de qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental, denúncias ou queixas de violação da Convenção Americana, exercendo também o juízo de admissibilidade das demandas dirigidas à Corte Interamericana.

Às demandas que chegarem ao seu conhecimento, poderá a CIDH solicitar informações pertinentes aos Estados, colocando-se à disposição das partes para chegar a uma solução amistosa.

A Corte, por outro lado, possui competência consultiva e contenciosa, podendo os Estados-Membros consultá-la sobre a interpretação dos direitos inscritos na Convenção Americana ou de outros tratados de proteção de direitos humanos nos Estados Americanos, bem como julgar casos a ela submetidos, proferindo sentenças judiciais.

Suas decisões, no exercício de sua atividade contenciosa, “além de decidirem a demanda, fixam conceitos e moldam linhas interpretativas dos direitos previstos no sistema regional, assim como orientam o funcionamento dos mecanismos de proteção e promoção dos direitos humanos” (WEIS, 2012, p. 160).

A integração gradual do Sistema Global com os Sistemas Regionais de proteção aos Direitos Humanos, portanto, reforçam a salvaguarda conferida aos seres humanos quando das violações ocorridas em âmbito interno nos Países.

Nesse sentido, como afirma Emerson Garcia:

Com isso é reforçada a eficácia transformadora dos atos internacionais de proteção dos direitos humanos, pois passam a influir na formação de uma base ideológica que os prestigie, contribuem para o aprimoramento das normas internas e para a sedimentação de vetores hermenêuticos que auxiliarão na densificação de seu conteúdo, de forma a compatibilizá-las com a ordem internacional, bem como permitem seja aferida a correção das políticas públicas adotadas pelos Estados, que, no plano internacional, assumiram o compromisso de respeitar e implementar os direitos humanos. (GARCIA, 2015, p. 84).

Ricardo Castilho aponta, ainda, que, do ponto de vista da ordem jurídica, países que compõem sistemas regionais de proteção:

[...] assinam tratados que implementam certas normas nas leis nacionais, eminentemente dirigidas aos direitos individuais, mas que também regulam direitos e deveres dos povos daqueles países que adotaram o sistema. Na sequência, são criados processos de monitoramento e controle para garantir o cumprimento dessas normas, com base no que foi definido pela Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950. E então, cria-se uma comissão de direitos humanos, para que a pessoa tenha a quem recorrer quando seus direitos forem negados ou desrespeitados. Finalmente, cria-se uma corte regional de direitos humanos, que decidirá acerca das violações. As decisões dessa corte têm valor jurídico vinculante para os países que compõem o sistema regional. (CASTILHO, 2019, p. 157).

Tendo em vista que o Brasil é país integrante do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, cabe destacar sua atuação no âmbito da proteção dos direitos humanos das mulheres, mais especificamente àqueles atinentes à sua participação política e nas esferas decisórias.

Isto porque os direitos inscritos na Convenção Americana e de supervisão de seus órgãos competentes, desde sua promulgação afirmam que todas as pessoas são iguais perante a lei (art. 24), e devem gozar do direito e oportunidade a: a) participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) votar e ser eleito em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto

que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; c) ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país (art. 23).

2.1.1 A Atuação do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos no âmbito dos direitos políticos femininos

Quanto ao Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, é essencial pontuar sua histórica tradição de salvaguarda e preocupação na garantia dos direitos políticos femininos. Destacou, nesse sentido, a Comissão Interamericana ainda em 2011, em seu relatório, o acordo realizado em 1923, durante a Quinta Conferência Internacional Americana no Chile, para patrocinar estudos sobre a forma de eliminar a discriminação constitucional e jurídica para que as mulheres das Américas gozem dos mesmos direitos civis e políticos que os homens (CIDH, 2011).

Também recordou a Comissão Interamericana o estabelecimento, em 1928, da Comissão Interamericana de Mulheres, cuja primeira meta foi estender a mulher o direito ao voto; e a aprovação, em 1948, da Convenção Interamericana sobre Concessão de Direitos Políticos a Mulher e a Convenção Interamericana sobre Concessão dos Direitos Civis a Mulher (CIDH, 2011).

Além dos direitos previstos na Convenção Americana, possui o Sistema Interamericano de Direitos Humanos mais dois documentos voltados à salvaguarda dos direitos civis e políticos das mulheres – a Convenção Interamericana sobre concessão dos direitos civis à mulher (1948) e Convenção Interamericana sobre concessão dos direitos políticos à mulher (1948) – ambos ratificados pelo Brasil.

O monitoramento destes direitos, pelo Sistema Regional, implicou a existência de dois casos de grande repercussão voltados à proteção dos direitos das mulheres a participarem, em condições de igualdade com os homens, dos pleitos eleitorais e das esferas públicas de decisão.

Os casos de singular controvérsia acerca da imperiosidade de cumprimento das normativas internacionais para efetivação dos direitos políticos das mulheres possuem como partes os Estados-Membros do Peru e Argentina, países da América do Sul.

Ambos os casos encaminhados à Comissão indicam, de forma cristalina, a obrigatoriedade de cumprimento das normas decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos pelos Estados Partes, enquanto membros dos Sistemas Regional e Global de Direitos Humanos, cujas decisões norteiam os demais sujeitos, e servem, no âmbito deste

trabalho, para reforçar a obrigação do Estado Brasileiro em cumprir as determinações internacionais no que se refere aos direitos das mulheres à participação política.

O primeiro caso – María Merciadri de Morini versus Argentina (informe 103/01) – foi apresentado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 15 de junho de 1994, relatando a violação dos direitos políticos das mulheres no Estado Argentino e a responsabilidade deste, tendo em vista o seguinte:

[...] a peticionaria alegó que el partido político Unión Cívica Radical de la Provincia de Córdoba había conformado, de común acuerdo entre sus dirigentes, la lista de seis candidatos a diputados nacionales para la elección del 3 de octubre de 1993, en la cual coloca en los puestos tercero y sexto a dos mujeres, sin tener en cuenta que el mencionado partido sólo renovaba a cinco diputados nacionales. Con esto se configuró la violación de la ley 24.012, llamada Ley de Cupo, dictada el 6 de noviembre de 1991, la cual garantiza que un porcentaje mínimo del treinta por ciento (30%) de los cargos electivos de las listas de los partidos políticos debe ser cubierto por mujeres ‘en proporciones con posibilidades de resultar electas’. (CIDH, 2001)²⁴.

De acordo com o relatório da Comissão Interamericana, houve expressa violação da lei de cotas da Argentina ao não reservar o percentual mínimo de trinta por cento dos cargos eleitos para mulheres na lista de deputados nacionais, em especial, porquanto dentre as seis vagas existentes para renovação do partido, incluiu apenas duas mulheres, sendo uma delas na sexta posição, o que obstaria eventuais possibilidades desta resultar eleita.

Após a admissibilidade da petição, a Comissão Interamericana considerou que os fatos poderiam caracterizar violações do Estado Argentino: a) ao direito ao devido processo legal (artigo 8); b) aos direitos políticos (artigo 23); c) ao direito a igualdade perante a lei (artigo 24); e aos recursos efetivos (artigo 25), todos da Convenção Americana de Direitos Humanos, colocando-se à disposição das partes, a fim de que estas encontrassem uma solução amistosa para o conflito, o que ocorreu ao final da demanda.

Os peticionários e o Estado Argentino subscreveram um acordo de Solução Amistosa, editando-se um novo Decreto (Decreto n° 1.246) para efetivar a Lei de Cotas existente e concretizar a necessidade de observância da candidatura mínima de mulher na porcentagem de 30% nas listas dos Partidos Políticos, dentre outras medidas positivas.

²⁴ [...] a peticionária alegou que o partido político União Cívica Radical da Província de Córdoba havia formado, de comum acordo entre seus líderes, a lista de seis candidatos a deputados nacionais para a eleição de 3 de outubro de 1993, na qual coloca em terceiro e sexto lugares duas mulheres, sem levar em conta que o mencionado partido somente renovava cinco deputados nacionais. Com isso se configurou a violação da lei 24.012, chamada de lei de cotas, editada em 6 de novembro de 1991, a qual garantia que uma porcentagem mínima de trinta por cento (30%) dos cargos eletivos das listas dos partidos políticos deve ser ocupado por mulheres, “em proporções com possibilidades de resultarem eleitas” (Tradução própria).

Também foi debatido perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos/CIDH o Caso Janet Espinoza Feria e outros versus Peru (Informe 51/0219 – CIDH), ocasião em que se denunciou a realização de uma interpretação restritiva no que concerne à legislação eleitoral do Peru, em prejuízo às candidatas ao Congresso da República dos Distritos eleitorais de Callao, Ica e Libertad e outros.

De acordo com o informe divulgado pela Comissão:

13. Os petionários alegaram que no processo eleitoral levado a cabo no dia 8 de abril de 2001, os órgãos encarregados de administrar justiça em matéria eleitoral não respeitaram a quota eleitoral de 30% nos Distritos Eleitorais de Callao, Ica e La Libertad, descumprindo o estipulado na resolução N° 068-2001-JNE de 22 de janeiro emitida pelo Juizado Nacional de Eleições, que dispôs para estes três distritos um número inferior de candidatos homens ou mulheres para cada lista eleitoral dos partidos em disputa de acordo com o número de congressistas por cada Distrito Eleitoral.

14. Os petionários alegam que para o Distrito de Ica, com direito a eleger quatro (4) congressistas, foi regulamentado um mínimo de um (1) candidato homem ou mulher por cada lista; que no Distrito da Libertad, com direito a eleger sete (7) congressistas, foi regulamentado um mínimo de dois (2) candidatos, homem ou mulher, por cada lista; e no Distrito de Callao, com direito a eleger quatro (4) congressistas, foi regulamentado um mínimo de um (1) candidato homem ou mulher por cada lista.

15. Como resultado disto, nos distritos eleitorais de Ica e Callao a quota de mulheres foi reduzida a 25% do total de candidatos de cada lista e no distrito da Libertad a quota de mulheres foi reduzida a 28.5%. (CIDH, 2002)

A petição apresentada em 02 de agosto de 2001 por Walter Albán Peralta, Defensor Público, e Victoria Villanueva Chávez, coordenadora geral do Movimento Manuela Ramos, em suma, relatava que os órgãos encarregados de administrar a justiça em matéria eleitoral não respeitaram a cota eleitoral de 30% dos distritos eleitorais de Callao, Ica, e La Libertad, denunciando o Estado Peruano por violação dos direitos políticos das mulheres (art. 23), à igualdade perante a lei (artigo 24) e a não discriminação (artigo 1(1)), constantes no Pacto de San Jose da Costa Rica, por parte do Estado Peruano.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos admitiu a petição encaminhada, todavia esta ainda se encontra em andamento no presente Órgão Internacional, pelas supostas violações citadas.

Ambos os casos revelam o dever dos Estados Membros perante o Sistema Interamericano em promover a efetiva participação da mulher nos processos eleitorais internos, em iguais condições com os homens, removendo quaisquer obstáculos que as impeçam de exercer tais direitos.

Aliás, assim conclui a Comissão Interamericana em um de seus trabalhos anuais publicados:

[...] los Estados deben adoptar las medidas necesarias para eliminar los obstáculos formales y estructurales que se antepone a la igualdad en el ejercicio del derecho de las mujeres de elegir y ser elegidas. Con base en el derecho de las mujeres a votar y ser elegidas en elecciones públicas auténticas establecido en el artículo 23 (1)(b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la CIDH insta a los Estados a implementar medidas positivas para asegurar el derecho de las mujeres a participar en elecciones, votar y presentarse a elecciones. Entre este tipo de medidas se encuentran: mejorar el acceso de las mujeres a los lugares de votación; agilizar los trámites para proveer documentos de identidad, realizar campañas cívicas que promuevan el voto femenino; mejorar los registros de información estadística electoral, desagregada por sexo, etnia y raza; promover los derechos civiles y políticos de las mujeres en las zonas de maior marginación y pobreza. (CIDH, 2011, p. 52)²⁵.

A atuação da Comissão nos presentes casos demonstra o posicionamento do Sistema Interamericano em tentar promover a solução amistosa das violações mediante a máxima aplicação dos preceitos inscritos na Convenção Americana de Direitos Humanos, bem como em outros direitos inscritos por tratados diversos a que estão submetidos os países membros.

O Sistema Interamericano permite, ao estar integrado com os demais sistemas regionais e global, maior impacto e fiscalização dos direitos inscritos nos tratados e convenções internacionais de direitos humanos, promovendo, não somente a aproximação do cidadão e de outros organismos governamentais e não governamentais à apresentação de petições e denúncias, mas também aclarando o dever estatal em promover medidas positivas em promoção dos direitos femininos, dentre eles o direito a votar e ser eleita²⁶.

Fomentam, ainda, ambos os Sistemas de Proteção, que os Estados Membros a eles submetidos, adotem diligências voltadas a prevenir, investigar, punir e corrigir violações estatais, conforme se observou, inclusive, no caso Argentina versus Maria Merciadri e outros, no qual a Comissão, em busca de solução amistosa, logrou êxito em corrigir as violações e incumbir o Estado Argentino em obedecer à lei de cotas nacional no âmbito das eleições de deputados nacionais.

²⁵ [...] os Estados devem adotar as medidas necessárias para eliminar os obstáculos formais e estruturais que se antepõem a igualdade e exercício do direito das mulheres de eleger e serem eleitas. Com base no direito das mulheres a votar e serem eleitas em eleições públicas autênticas estabelecido no artigo 23 (1)(b) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a CIDH insta os Estados a implementar medidas positivas para assegurar o direito das mulheres a participar em eleições, votar e apresentarem-se às eleições. Entre este tipo de medidas se encontram: melhorar o acesso das mulheres aos lugares de votação; agilizar os tramites para fornecer documentos de identidade; realizar campanhas cívicas que promovam o voto feminino; melhorar registros de informação estatística eleitoral, desagregada por sexo, etnia e raça; promover os direitos civis e políticos das mulheres nas zonas de maior marginalização e pobreza (Tradução própria).

²⁶ De forma mais ampla, também assim assevera Flávia Piovesan: “O sistema interamericano irradia extraordinário impacto na proteção dos direitos humanos das mulheres, seja ao estabelecer e difundir parâmetros protetivos mínimos, compondo o ‘corpus juris interamericano’; seja ao permitir a compensação de deficits nacionais; seja, ainda, ao fomentar uma nova dinâmica de poder relativamente aos atores sociais” (PIOVESAN, 2017, p. 67).

Em que pese inexistirem decisões da Corte ou petições endereçadas à Comissão Interamericana instando o Estado Brasileiro à adoção de medidas ou ações em relação aos direitos políticos femininos, sua obrigação de promover tais direitos está inscrita em documentos internacionais ratificados na seara regional e global, norteando a atuação do país, em compasso com o entendimento global.

A fim de demonstrar as obrigações do Estado Brasileiro com a efetivação dos direitos humanos, especialmente, com a participação política feminina nas esferas decisórias, necessita-se, preliminarmente, discorrer acerca dos principais documentos que ensejam estas obrigações, suas peculiaridades e especificidades, capazes de exigir do Estado e de seus órgãos e agentes medidas positivas tendentes a minimizar ou erradicar tais desigualdades.

2.2 CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS POLÍTICOS DA MULHER (1953)

Preliminarmente, encontra-se, no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como um dos primeiros documentos a se referir especificamente sobre a necessidade da presença feminina nos postos de poder a Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres de 1953 da Organização das Nações Unidas.

A Convenção de 1953 reconheceu, já em seu preâmbulo, que “toda pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos assuntos públicos de seu país, seja diretamente, seja por intermédio de representantes livremente escolhidos”, e que todos possuem direito a “ter acesso em condições de igualdade a funções públicas de seu país, e desejando conceder a homens e mulheres igualdade no gozo e exercício dos direitos políticos” (ONU, 1953).

Posteriormente, em seus três primeiros artigos, dispôs de forma expressa e direta os direitos políticos das mulheres a votar e ser eleita, em igualdade de condições com os homens, *in verbis*:

Artigo 1º

As mulheres terão, em igualdade de condições com os homens, o direito de voto em todas as eleições, sem nenhuma restrição.

Artigo 2º

As mulheres serão, em condições de igualdade com os homens, elegíveis para todos os organismos públicos de eleição, constituídos em virtude da legislação nacional, sem nenhuma restrição.

Artigo 3º

As mulheres terão, em condições de igualdade, o mesmo direito que os homens de ocupar todos os postos públicos e de exercer todas as funções públicas estabelecidas em virtude da legislação nacional, sem nenhuma restrição. (ONU, 1953).

Da análise de seus artigos principais, nota-se que o respectivo documento, além do direito de voto das mulheres, em todas as eleições, reafirma o direito das mulheres de serem elegíveis para todos os organismos publicamente eleitos e o direito de ocupar cargos públicos e de exercer todas as funções públicas, em igualdade de condições (artigos 2 e 3), forma pela qual sua efetivação é imprescindível para proporcionar representatividade política feminina.

Quanto ao respectivo momento histórico de proclamação da Convenção de 1953, Fábio Konder Comparato relata que:

Com base nos dispositivos da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que consagram as liberdades individuais clássicas e reconhecem os direitos políticos (art. XXI), as Nações Unidas adotaram, subsequentemente, três convenções internacionais. A primeira, em 20 de dezembro de 1952, destinada a regular os direitos políticos das mulheres, segundo o princípio básico da igualdade entre os sexos. A segunda, em 7 de novembro de 1962, sobre consentimento para o casamento, a idade mínima para o casamento e o registro de casamentos (art. XVI da Declaração). A terceira, em 21 de dezembro de 1965, sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial. (COMPARATO, 2010, p. 244).

Tratava-se, portanto, de um documento decorrente dos próprios princípios e direitos inscritos genericamente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, e pormenorizados nesta Convenção.

Em vigor desde 1953, logo após a criação da Organização das Nações Unidas e da Declaração Universal, é possível afirmar que a respectiva Convenção decorre dos trabalhos empreendidos pela Comissão sobre Status da Mulher – CSW –, vinculada à ONU, que tinha por finalidade a promoção da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres no mundo.

Enquanto uma das nove comissões subsidiárias funcionais do Conselho Econômico e Social da ONU – ECOSOC, a Comissão sobre Status da Mulher tinha por finalidade básica:

[...] trabalhar pelo aprimoramento dos direitos da mulher, assegurando sua igualdade jurídica e política com relação aos homens. Esta preocupação orientou os trabalhos da instituição até os anos 70, desenvolvendo iniciativas de conscientização contra práticas discriminatórias, levando a alteração das leis nacionais e a organização de encontros acerca da igualdade de gênero. (SIMUNA, 2015, p. 4).

Sob sua atuação, portanto, no âmbito da ONU, foi possível a aprovação da Convenção sobre Direitos Políticos das mulheres, bem como da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979), a qual será objeto de análise mais adiante.

No Brasil, a Convenção sobre os Direitos Políticos das Mulheres de 1953 foi aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 123, de 30 de novembro de 1955, e ratificada pelo Brasil em 13

de agosto de 1963. Saliente-se que esta entrou em vigor em 11 de novembro de 1964, mediante promulgação pelo Decreto nº 52.476, de 12 de setembro de 1963.

A incorporação da Convenção ocorre logo após a concessão do direito ao voto feminino brasileiro, reconhecido pela Constituição de 1934, e do o fechamento do Congresso Nacional, durante o regime de Estado Novo (1937-1945), ocasião em que os trabalhos legislativos ficaram suspensos.

Alves e Pitanguy (1985) recordam que, neste período, depois de alcançado o direito político ao voto, também se identifica no Brasil uma desmobilização do movimento social, em especial, pela própria conjuntura política do período de Estado Novo (1937), que impediria qualquer tipo de mobilização social de cunho reivindicatório.

Após o início do processo de redemocratização, emergente em 1945, um número significativo de mulheres se mobilizou em torno de campanhas nacionais relacionadas à anistia, paz mundial, bem como em outras Associações de Bairro, marcando a presença da mulher na esfera pública, no entanto, sem um cunho propriamente feminista (ALVES; PITANGUY, 1985).

A Convenção sobre os Direitos Políticos reforçava a garantia internacional da presença da mulher nos espaços públicos, vindo a corroborar, posteriormente com a promulgação do Estatuto da Mulher Casada (1962) pelo Congresso Nacional. Coelho e Baptista ressaltam que:

Nesse período, que coincidiu com o término da Segunda Guerra Mundial, voltou a prevalecer uma valorização do papel feminino associado ao lar, em torno do triângulo mãe-esposa-dona-de-casa, enquanto do homem se esperava cumprir o papel de provedor da família. [...]Ampliava-se, contudo, a presença das mulheres em diferentes espaços públicos, tanto sociais como profissionais, trazendo conflitos que, de certa forma, perduram até hoje, em função da necessidade de conciliar essas novas atividades com seu papel familiar. Em 1962, antes do início da ditadura militar, o Congresso Nacional aprovou o Estatuto da Mulher Casada (Lei 4.121), com o qual a mulher deixou de ser representada legalmente pelo marido e passou a ser colaboradora dele, no seu papel de chefe de família. O consentimento mútuo passou a ser necessário para alienar imóveis, hipotecar bens e dar fiança e ambos passaram a ter os mesmos impedimentos legais. Tal proposta foi defendida pelo Conselho Nacional de Mulheres, fundado pela feminista Romy Medeiros da Fonseca. (COELHO; BAPTISTA, 2009, p. 91).

As conquistas seriam silenciadas pelo novo período de regime militar, iniciado em 1964, quando novamente os movimentos sociais são desmobilizados politicamente. O feminismo ressurgiria com força em momento posterior, por volta da década de 1970, em torno dos movimentos em prol do Ano Internacional da Mulher e preparativos para a I Conferência Mundial sobre a Mulher da ONU.

2.3 DECLARAÇÃO SOBRE ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA MULHER (1967)

A Declaração sobre Eliminação da Discriminação contra a Mulher é considerada relevante, ao passo que consolida as bases para a Convenção sobre a Eliminação de toda Forma de Discriminação contra a Mulher de 1979. A questão da participação e acesso a cargos públicos, em condições igualitárias aos homens, seria novamente tratada pela comunidade internacional no texto desta Declaração da ONU, reforçando as conquistas já reconhecidas no advento da Declaração de Direitos Humanos de 1948.

Em seu preâmbulo, a Declaração de 1967 reconheceu, assertivamente, que:

[...] a discriminação contra a mulher é incompatível com a dignidade humana e com o bem-estar da família e da sociedade, impede sua participação na vida política, social, econômica e cultural de seus países, em condições de igualdade com os homens, e constituiu um obstáculo ao desenvolvimento completo das potencialidades da mulher no serviço aos seus países e à humanidade. (ONU, 1967).

Ainda, asseverou expressamente que “[...] a máxima participação tanto das mulheres como dos homens em todos os campos é indispensável para o desenvolvimento completo de um país, o bem-estar do mundo e a causa da paz” (ONU, 1967).

Os princípios reconhecidos em seu preâmbulo, conforme assinalado, refletem nos direitos inscritos em seus artigos. Enquanto os artigos 1º, 2º e 3º reforçam a necessidade de eliminação de toda e qualquer discriminação contra a mulher, reafirmando o princípio da igualdade entre os gêneros, o artigo 4º traz a necessidade de aprimoramento da igualdade de gênero na política, assegurando às mulheres a participação em condições iguais, sem qualquer discriminação:

Art. 4º Deverão ser tomadas todas as medidas apropriadas para assegurar às mulheres a igualdade de condições com os homens, sem qualquer discriminação:

- a) O direito de votar em todas as eleições e ser elegível para integrar qualquer organismo constituído mediante eleições públicas;
- b) O direito de votar em todos os referendos públicos;
- c) O direito de ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas.

Estes direitos deverão ser garantidos pela legislação. (ONU, 1967).

Trata-se de mais uma Declaração elaborada sob a atuação da Comissão sobre Status da Mulher (CSW), da ONU. Silvia Pimentel esclarece, não obstante, que:

Em 1965, a Comissão se empenhou nos preparativos para o que viria a se tornar, em 1967, a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher. Esta Declaração incluía em um único instrumento legal padrões internacionais que articulavam direitos iguais de homens e mulheres. A Declaração, entretanto, não se efetivou como um tratado. Apesar de sua força moral e política, ela não estabeleceu obrigações para os Estados. (PIMENTEL, 2006, p. 14-15).

Internacionalmente, o advento desta Declaração coincide com um período de mudanças relevantes no âmbito da Organização das Nações Unidas, ocasionadas especialmente pelo aumento do número de países-membros decorrentes do processo de descolonização. Pondera Tathiana Guarnieri que:

Diante do surgimento de inúmeras nações independentes, a maioria delas ex-colônias com economias ainda muito elementares, a organização teve de alargar seu foco para incluir problemas até então vistos como exclusivos do chamado Terceiro Mundo. As relações econômicas entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento ocuparam o centro do debate onusiano. Às mulheres foi reconhecido papel central no desenvolvimento social e econômico das sociedades [...] (GUARNIERI, 2010, p. 6).

Alda Facio (2011) assevera que a Declaração consolidou muitos dos elementos que a CSW já havia promovido em outros tratados. Ao realizar um chamado para a eliminação de todas as práticas e costumes discriminatórios contra as mulheres, a declaração avançou na conceituação da igualdade substantiva e fixação de padrões para os direitos das mulheres, servindo de base futura para a Convenção CEDAW de 1979.

Trata-se, portanto, de um relevante resultado das novas preocupações que surgiam na Organização das Nações Unidas, em busca da consolidação da igualdade substancial das mulheres no mundo, tendo em vista que reconhecidas como um dos fatores centrais para o desenvolvimento socioeconômico dos países membros.

A ausência de caráter vinculativo, por se tratar de Declaração de Direitos e não Convenção, que implicaria obrigações internacionais aos Estados, não retira, por sua vez, o marco internacional para o movimento de afirmação dos direitos políticos das mulheres, reunindo em um único documento as áreas em que o direito à igualdade necessitava de ser exercido.

Nacionalmente, o período correspondente à Declaração, corresponde à vigência do regime militar iniciado em 1964²⁷. Coelho e Baptista recordam que, “As reivindicações das mulheres brasileiras a partir dos anos 60 estavam relacionadas ao momento político, voltadas

²⁷ Para Rangel (2012, p. 141), “A sucessiva interrupção dos regimes constitucionais nas décadas de 1950-1970 constituiu um forte obstáculo à participação política institucional não só de mulheres, mas de diversos grupos sociais”.

para a luta pela abertura democrática e por demandas sociais como política salarial, melhorias nos serviços públicos, etc.” (COELHO; BAPTISTA, 2009, p. 92).

Formavam-se, a partir desta Declaração e dos demais tratados internacionais, as bases para a realização do Ano Internacional da Mulher e da I Conferência Mundial sobre a Mulher das Nações Unidas, ocasião em que se reuniriam os grupos de mulheres em prol de seus direitos humanos, acompanhando, por conseguinte, as lutas pela democratização do país.

2.4 I CONFERÊNCIA MUNDIAL DA MULHER E A CONVENÇÃO SOBRE ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER (1979) – CEDAW

Em 1975, as Nações Unidas, em conjunto com a CSW, realizam o Ano Internacional da Mulher, a partir da organização da I Conferência Mundial sobre a Mulher, vindo a mobilizar vários grupos ao redor do mundo. No Brasil, verifica-se que foi promovida no Rio de Janeiro, por um grupo de mulheres, uma semana de debates sobre a condição feminina com apoio da ONU (ALVES; PITANGUY, 1985).

É neste período – final da década de 1970 – que se expande o movimento feminista, com o surgimento de diversos grupos e diferentes atuações. Pitanguy argumenta que:

No Brasil, durante a ditadura militar, particularmente a partir de meados dos anos 1970, o feminismo se afirma como um novo ator político no cenário nacional, como força social que lutava, simultaneamente, pelo restabelecimento da democracia e pela ampliação desse conceito, de forma a incluir a cidadania plena das mulheres como um pilar dessa nova agenda. (PITANGUY, 2011, p. 35).

É indiscutível o papel relevante para a temática surge quando do advento da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulher de 1979, ocasião pela qual a Organização das Nações Unidas, mediante documento vinculante declarou que:

Convencidos de que a participação máxima da mulher, em igualdade de condições com o homem, em todos os campos, é indispensável para o desenvolvimento pleno e completo de um país, o bem-estar do mundo e a causa da paz

[...]

Resolvidos a aplicar os princípios enunciados na Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher e, para isto, a adotar as medidas necessárias a fim de suprimir essa discriminação em todas as suas formas e manifestações, Concordaram no seguinte:

[...]

Artigo 7º Os Estados-parte tomarão todas as medidas apropriadas para

eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, garantirão, em igualdade de condições com os homens, o direito a:

- a) Votar em todas as eleições e referendos públicos e ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas;
- b) Participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, e ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais;
- c) Participar em organizações e associações não governamentais que se ocupem da vida e política do país.

A Convenção para Eliminar Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, também conhecida como CEDAW, foi impulsionada pela Primeira Conferência Mundial sobre a Mulher de 1975, e pode ser identificado como o principal passo para a tentativa de buscar a igualdade de gênero em âmbito internacional, levantando questões até então invisíveis aos olhos dos entes internacionais.

A Primeira Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1975, na cidade do México, teve como seus principais resultados o Plano de Ação do México e, posteriormente, a Convenção para Eliminar Todas as formas de Discriminação Contra a Mulher – CEDAW, de 1979.

A repercussão internacional da Primeira Conferência levou a ONU a estabelecer a década de 1976 a 1985 como Década das Mulheres, refletindo a necessidade de mudança da atual situação em que se encontravam as mulheres, dando-se início a um longo processo de valorização da mulher.

A Convenção para Eliminar Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 (CEDAW) conceitua a discriminação existente contra a mulher bem como determina que os Estados Partes adotem uma série de medidas positivas para eliminar toda e qualquer discriminação contra o sexo feminino e promover a igualdade de gênero, em todas as esferas da sociedade e representação nos espaços públicos decisórios.

É possível afirmar que a Convenção CEDAW (1979) foi fator que evidentemente marcou a década de 1970, uma vez que em seu preâmbulo reconheceu a necessidade de garantir a igualdade de direito entre homens e mulheres, *in fine*:

Relembrando que a discriminação contra a mulher viola os princípios da igualdade de direitos e do respeito à dignidade humana, dificulta a participação da mulher, nas mesmas condições que o homem, na vida política, social, econômica e cultural de seu país, constitui um obstáculo ao aumento do bem-estar da sociedade e da família e dificulta o pleno desenvolvimento das potencialidades da mulher para prestar serviço a seu país e à humanidade. (ONU, 1979, s.p.).

A igualdade entre ambos os sexos começa a ganhar destaque sob o ponto de vista do desenvolvimento da sociedade, política, cultural e economicamente. Paulo Henrique Gonçalves Portela esclarece da seguinte maneira:

A Convenção nasce da convicção da igualdade e da dignidade inerente a todos os seres humanos, independente do gênero, e da percepção de que, apesar das medidas que já foram tomadas no campo jurídico, a mulher ainda é vítima de discriminação. A Convenção considera ainda que a discriminação contra a mulher é obstáculo para o bem-estar geral já que deixa grande número de pessoas em condições de vida inferiores ao mínimo desejado e dificulta o pleno desenvolvimento das potencialidades da mulher para prestar serviço a seu país e à humanidade e, desse modo para contribuir em prol do desenvolvimento pleno e completo de uma sociedade, para o bem-estar do mundo e para a paz. (PORTELA, 2016, p. 869).

O reconhecimento das diversas formas de discriminação contra a mulher, aliado ao compromisso dos Estados Partes em seguir uma política destinada a eliminar as desigualdades sociais, adotando medidas adequadas no âmbito legislativo, jurídico, trouxe maior relevo as lutas em prol dos direitos das mulheres.

Flávia Piovesan entende que:

Em suma, a Convenção reflete a visão de que as mulheres são titulares de todos os direitos e oportunidades que os homens podem exercer; adicionalmente, as habilidades e necessidades que decorrem de diferenças biológicas entre os gêneros devem também ser reconhecidas e ajustadas, mas sem eliminar da titularidade das mulheres a igualdade de direitos e oportunidades. (PIOVESAN, 2018, p. 435-436).

Para a questão política, a Convenção representou um largo passo para busca da participação da mulher em cargos públicos decisórios, em iguais oportunidades, uma vez que permite aos Estados Signatários a adoção de medidas especiais temporárias, com a finalidade de acelerar o processo em busca de paridade.

Para avaliar os progressos dos países na aplicação das disposições da Convenção, o instrumento internacional previu a criação de um Comitê que, inicialmente, tinha sua competência limitada à apreciação dos relatórios encaminhados pelos Estados Partes.

A partir da adoção do Protocolo Facultativo à Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1999, instituíram-se mecanismos de monitoramento como: a) mecanismo de petição, para encaminhamento de denúncias de violação dos direitos elencados na Convenção, por indivíduos ou grupos; b) procedimento investigativo habilitando o Comitê a investigar a existência violações aos direitos humanos das mulheres, a partir do recebimento de informações fidedignas indicando graves ou

sistemáticas violações (artigos 2º e 8º do Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher).

Dessa forma, além das obrigações assumidas pelos Estados, ao ratificarem a Convenção, encontram-se estes obrigados a encaminhar relatórios ao Comitê das Nações Unidas para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ocasião pela qual devem demonstrar as medidas administrativas, legislativas e/ou judiciais adotadas para implementação dos dispositivos presentes no documento internacional, permitindo o monitoramento e fiscalização pelos Organismos Internacionais.

Destaca Lindgren Alves que o principal instrumento internacional para proteção das mulheres conta até hoje com o menor número de ratificações do que a Convenção contra a Discriminação Racial ou a Convenção sobre Direitos da Criança, sendo, de todos os instrumentos jurídicos adotados pelas Nações Unidas, aquele a que os signatários impuseram maior número de reservas (ALVES, 2015, p. 57).

Flávia Piovesan recorda que as reservas em face da Convenção Internacional foram justificadas “com base em argumentos de ordem religiosa, cultural ou mesmo legal” (PIOVESAN, 2018, p. 437). Alegações acusando o Comitê sobre Eliminação da Discriminação contra a mulher de praticar “imperialismo cultural e intolerância religiosa”, ao impor a igualdade entre homens e mulheres, inclusive em âmbito familiar, também foram registradas (HENKIN *et al.* *apud* PIOVESAN, 2018, p. 437).

O Brasil foi um dos países que, ao ratificar o instrumento internacional em 1984, expressou reservas “[...] à igualdade legal de homens e mulheres na liberdade de movimento e para a escolha de domicílio, e à igualdade de direitos e deveres no casamento e em sua dissolução, que contrariavam o Código Civil” (ALVES, 2015, p. 57). Não obstante, com o advento da Constituição Federal de 1988, tais reservas foram consideradas incongruentes com o texto constitucional, encaminhando o Itamaraty, em 1993, mensagem ao Congresso Nacional propondo a retirada destas (ALVES, 2015).

A Convenção CEDAW foi internalizada por meio do Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002, na qual o país estabelece que tal instrumento internacional, atualmente sem reservas, será cumprido nos moldes do texto original aprovado.

A modificação do cenário internacional após a Convenção de 1979 em prol dos direitos políticos femininos restou evidente, inclusive, no Brasil. Para Jussara Reis Prá:

[...] não foi visto sem surpresa o fato de a partir do segundo quinquênio dos anos 2000 terem sido eleitas quatro Presidentas para o exercício de mandatos quase simultâneos: Michelle Bachelet, no Chile (2006-10); Cristina Kirchner, na Argentina

(2007-11); Laura Chinchilla, na Costa Rica (2010-14); e Dilma Rousseff, no Brasil (2011-15). Somado a isso, a presidenta Argentina foi reeleita, em 2011, e a chilena eleita mais uma vez para governar o país, em 2014. Ademais, a Presidenta brasileira também concorre à reeleição no pleito de 2014. (PRÁ, 2014, p. 179).

Para Schöpp-Schilling, esta Convenção diferencia-se dos demais instrumentos internacionais de direitos humanos em especial, porquanto:

1º) trata-se da primeira e única Convenção capaz de levar os Estados-membros a alterar e eliminar atitudes sociais e culturais, bem como padrões e práticas culturais baseadas na inferioridade ou superioridade de um sexo; 2º) atribui responsabilidade sobre a eliminação da discriminação contra a mulher não apenas aos agentes do Estado, mas particulares, organizações e empresas; 3º) sugere integrar o conjunto dos direitos humanos das mulheres ao quadro normativo da não discriminação e da igualdade; 4º) contempla a garantia de respeito e proteção dos Direitos Humanos das mulheres na esfera privada da família; e 5º) propõe a correção de práticas antigas de discriminação da mulher por meio da aplicação de medidas temporárias especiais. (SCHÖPP-SCHILLING, 2007, p. 16 *apud* SANTOS; PEREIRA, 2017, p. 160).

A partir, especialmente, da atuação do Comitê (CEDAW), os direitos inscritos na Convenção vêm ganhando destaque, sendo singular o monitoramento e fiscalização a partir da expedição de recomendações gerais aos Estados Partes, bem como recomendações para países de forma individualizada.

2.4.1 Recomendações Gerais do Comitê CEDAW

Em âmbito geral, o Comitê já editou trinta e cinco Recomendações voltadas aos direitos das mulheres, cujos temas são relacionados, em suma, a dissolução do casamento; direitos humanos das mulheres em situação de conflito e pós-conflito; acesso à Justiça; igualdade de gênero para apátridas e para aqueles que buscam asilo político, ou vulnerabilizadas por desastres naturais; bem como para aquelas afetadas pela crise financeira internacional, (PIMENTEL; GREGORUT, 2012).

Quanto à questão de participação política, as Recomendações oito e vinte e três tratam especificamente do dever dos Estados Partes de promover a igualdade de participação da mulher na vida pública e representação no governo.

A Recomendação número oito, datada de 1988, determina, de forma geral, o seguinte:

Recomienda a los Estados Partes que adopten otras medidas directas de conformidad con el artículo 4 de la Convención a fin de conseguir la plena aplicación del artículo 8 de la Convención y garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, las oportunidades de representar a su gobierno

en el plano internacional y de participar en las actividades de las organizaciones internacionales. (COMITÉ CEDAW, 1988, sp.).²⁸

Recomendou o Comitê CEDAW que os Estados-Membros - observando o artigo 4º, que dispõe sobre medidas especiais de caráter temporário, destinadas a acelerar a igualdade - apliquem tais medidas a fim de efetivar o disposto no artigo 8º, da Convenção, para garantir à mulher a oportunidade de representar seu governo no plano internacional e de participar no trabalho das organizações internacionais.

Isto porque, a Convenção CEDAW, ao estabelecer a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, e promover o direito à igualdade de direitos e oportunidades, em todas as esferas, consagrou a necessidade de participação política em todas as searas, sejam elas em eleições ou referendos públicos, órgãos, participação em políticas governamentais, funções públicas, organizações ou associações que se ocupem da vida pública e política do país, ou no governo em plano internacional e organizações internacionais (artigos 7º e 8º).

Por sua vez, a Recomendação Geral número vinte e três, datada de 1997, estabelece que deverão os Estados Partes adotar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país, garantindo a estas o direito a, em igualdade de condições, voar em todas as eleições referendos públicos e serem elegíveis para todos os organismos cujos membros sejam objeto de eleições pública; bem como participar na formulação de políticas governamentais e execução destas, exercendo todas as funções públicas em todos os planos governamentais; e ainda participar em organizações não governamentais e associações que se ocupem da vida pública e política do país (COMITÉ CEDAW, 1997).

Logo em suas observações, a Recomendação afirma que, em todas as Nações, os fatores mais importantes que têm impedido a mulher de participar da vida pública são relacionados aos valores culturais e crenças religiosas, a falta de serviços, e ausência de participação do homem na organização do lar ou no cuidado com as crianças, sendo que as tradições culturais e crenças religiosas cumpriram um papel de confinar a mulher às atividades do âmbito privado, excluindo-as do cenário público.

A Recomendação Geral traz, ainda, os principais fatores que obstaculizam o exercício do direito da mulher à participação na vida pública e política, sendo estes:

²⁸ Recomenda aos Estados Partes que adotem outras medidas diretas de conformidade com o artigo 4º da Convenção a fim de conseguir a plena aplicação do artigo 8º da Convenção e garantir à mulher, em igualdade de condições com o homem e sem discriminação alguma, as oportunidades de representar seu governo no plano internacional e de participar nas atividades das organizações internacionais (Tradução própria).

- a) Las mujeres reciben menos información que los hombres sobre los candidatos y sobre los programas de los partidos políticos y los procedimientos de voto, información que los gobiernos y los partidos políticos no han sabido proporcionar. Otros factores importantes que impiden el ejercicio del derecho de la mujer al voto de manera plena y en condiciones de igualdad son el analfabetismo y el desconocimiento e incomprensión de los sistemas políticos o de las repercusiones que las iniciativas y normas políticas tendrán en su vida. Como no comprenden los derechos, las responsabilidades y las oportunidades de cambio que les otorga el derecho a votar, las mujeres no siempre se inscriben para ejercer su derecho de voto.
- b) La doble carga de trabajo de la mujer y los apuros económicos limitan el tiempo o la oportunidad que puede tener de seguir las campañas electorales y ejercer con plena libertad su derecho de voto.
- c) En muchas naciones, las tradiciones y los estereotipos sociales y culturales se utilizan para disuadir a la mujer de ejercer su derecho de voto. Muchos hombres ejercen influencia o control sobre el voto de la mujer, ya sea por persuasión o por acción directa, llegando hasta votar en su lugar. Deben impedirse semejantes prácticas.
- d) Entre otros factores que en algunos países entorpecen la participación de la mujer en la vida pública o política de su comunidad figuran las restricciones a su libertad de circulación o a su derecho a la participación, la prevalencia de actitudes negativas respecto de la participación política de la mujer, o la falta de confianza del electorado en las candidatas o de apoyo de éstas. Además, algunas mujeres consideran poco agradable meterse en política y evitan participar en campañas. (COMITÉ CEDAW, 1997)²⁹.

Dentre os principais obstáculos, a dupla carga de trabalho da mulher (dupla jornada), necessidades econômicas, os estereótipos sociais e culturais, restrições de liberdade de circulação, falta de confiança do eleitorado em candidatas femininas, ou a falta de informação e analfabetismo ou desconhecimento e incomprensão dos sistemas políticos ou das repercussões que as iniciativas e normas políticas terão em sua vida, são citados como mecanismos que obstam a plena participação das mulheres na política.

Recomenda o Comitê, por conseguinte, que os Estados estão obrigados a: adotar todas as medidas apropriadas para garantir que organizações, como partidos políticos e sindicatos,

²⁹ a) As mulheres recebem menos informações do que os homens sobre os candidatos e sobre programas de partidos políticos e procedimentos de votação, informações que governos e partidos políticos não conseguiram fornecer. Outros fatores importantes que impedem o exercício do direito das mulheres de votar plenamente e em igualdade de condições são o analfabetismo, a ignorância e a incomprensão dos sistemas políticos ou as repercussões que as iniciativas e normas políticas terão em suas vidas. Por não compreenderem os direitos, responsabilidades e oportunidades de mudança concedidos pelo direito de voto, as mulheres nem sempre se registram para exercer seu direito de voto.

b) O duplo volume de trabalho das mulheres e as dificuldades econômicas limitam o tempo ou a oportunidade que podem ter para seguir as campanhas eleitorais e exercer livremente os seus direitos de voto.

c) Em muitas nações, as tradições e estereótipos sociais e culturais são usados para dissuadir as mulheres de exercer seu direito de voto. Muitos homens exercem influência ou controle sobre o voto das mulheres, seja por persuasão ou por ação direta, chegando a votar em seu lugar. Tais práticas devem ser evitadas.

d) Entre outros fatores que em alguns países dificultam a participação das mulheres na vida pública ou política de sua comunidade incluem restrições à sua liberdade de movimento ou seu direito à participação, a prevalência de atitudes negativas em relação à participação política das mulheres. a mulher, ou a falta de confiança do eleitorado nos candidatos ou o seu apoio. Além disso, algumas mulheres consideram desagradável entrar na política e evitar participar de campanhas (Tradução própria).

não discriminem as mulheres e respeitem os princípios contidos nos artigos 7 e 8 da Convenção; executar medidas temporais especiais para garantia da igualdade de representação das mulheres em todas as esferas que abarcam os artigos 7 e 8.

Ainda, estabelece que os Estados alcancem equilíbrio entre mulheres e homens ocupantes de cargos de eleição pública, assegurem a eliminação dos obstáculos para a igualdade entre os secos, derivados do analfabetismo, idioma, pobreza e impedimentos ao exercício da liberdade de circulação das mulheres. Ainda, devem buscar a igualdade de representação das mulheres na formulação da política governamental, gozo efetivo dos direitos de ocupar cargos públicos, proporcionando todas as informações, dados e estatísticas relacionadas à discriminação.

Cabe especial destaque ainda à Recomendação Geral número vinte e cinco do Comitê CEDAW que, em 2004, encaminhou recomendações aos Estados Partes sobre o parágrafo primeiro do artigo 4º da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, referente a medidas especiais de caráter temporal (COMITÊ CEDAW, 2004).

O parágrafo primeiro, do artigo 4º, da Convenção supra dispõe expressamente que a adoção de medidas especiais de caráter temporário com o fim de acelerar a igualdade de fato entre homens e mulheres não será considerada discriminação, “[...] mas de nenhuma maneira implicará, como consequência [sic], a manutenção de normas desiguais ou separadas; essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados” (CEDAW, 1979).

A Recomendação nº 25, por sua vez, esclarece a terminologia **temporal** utilizada pela Convenção, afirmando que:

Por lo tanto, no debe considerarse que esas medidas son necesarias para siempre, aun cuando el sentido del término ‘temporal’ pueda, de hecho, dar lugar a la aplicación de dichas medidas durante un período largo. La duración de una medida especial de carácter temporal se debe determinar teniendo en cuenta el resultado funcional que tiene a los fines de la solución de un problema concreto y no estableciendo un plazo determinado. Las medidas especiales de carácter temporal deben suspenderse cuando los resultados deseados se hayan alcanzado y se hayan mantenido durante un período de tempo. (COMITÊ CEDAW, 2004, p. 6)³⁰.

³⁰ Portanto, essas medidas não devem ser consideradas necessárias para sempre, mesmo que o significado do termo "temporário" possa, de fato, levar à aplicação de tais medidas por um longo período. A duração de uma medida temporária especial deve ser determinada tendo em conta o resultado funcional que tem para o propósito de resolver um problema específico e não estabelecer um período específico. Medidas temporárias especiais devem ser suspensas quando os resultados desejados forem alcançados e mantidos por um período de tempo (tradução própria).

Aduz o Comitê CEDAW, portanto, que as medidas temporais a que se refere o artigo 4º da Convenção de 1979, não deverão ser mantidas para sempre, mas sim consideradas enquanto necessárias para resolver o problema específico a que foram propostas. Sua duração leva em conta o resultado funcional e não um período específico.

Compreende o Comitê, em seguida, que os Estados Partes têm a obrigação de adotar e aplicar medidas especiais de caráter temporal em relação a qualquer dos artigos da Convenção, desde que se possa demonstrar que tais medidas são necessárias e apropriadas para acelerar o alcance da igualdade substantiva da mulher ou de um objetivo específico relativo a essa igualdade (COMITÊ CEDAW, 2004, p.7).

Verificam-se as seguintes Recomendações do Comitê CEDAW aos Estados Partes: a) encaminhamento dos informes com informações sobre adoção ou não de medidas especiais de caráter temporal, utilizando preferivelmente a expressão “medidas especiais de caráter temporal”; b) distinguir claramente entre medidas destinadas a acelerar o alcance de um objetivo concreto de igualdade substantiva e outras políticas sociais gerais adotadas e aplicadas; c) analisar o contexto da situação da mulher em todos os âmbitos da vida, assim como em âmbito específico para aplicação das medidas de caráter temporal; d) explicar as razões da eleição de um tipo de medida ou outra, incluindo uma descrição da situação real da vida da mulher, aclarando a relação entre as medidas e os esforços gerais que são levados a cabo para a melhora da situação da mulher.

Além disso, estabelece os seguintes deveres: e) encaminhar explicações adequadas em todos os casos em que não se adotem medidas especiais de caráter temporal, não podendo justifica-las simplesmente alegando impossibilidade de atuar ou atribuindo a inatividade às forças políticas ou de mercado predominantes, como as inerentes ao setor privado, organizações privadas ou aos partidos políticos; f) incluir na constituição ou na legislação nacional disposições que permitam a adoção de medidas especiais de caráter temporal, sendo que a legislação pertinente sobre a proibição de discriminação e sobre as medidas especiais de caráter temporal devem ser aplicáveis ao setor público e as organizações ou empresas privadas; g) alerta ao fato de que as medidas especiais de caráter temporal podem também se basear em decretos, diretivas sobre políticas ou diretrizes administrativas, formuladas e aprovadas por órgãos executivos nacionais, regionais ou locais, aplicáveis ao emprego em setor público e educação. Tais medidas poderão incluir a administração pública, a atividade política, a educação privada e o emprego; h) informar os tipos de medidas especiais adotadas em âmbitos específicos em relação com os artigos pertinentes da convenção, incluindo referências a objetivos e fins concretos, prazos e razões de eleição de determinadas medidas,

meios para permitir que as mulheres se beneficiem destas e instituições responsáveis pela supervisão e aplicação; i) intensificar seus esforços no contexto nacional, especialmente, referentes a todos os aspectos da educação, assim como formação, emprego e representação na vida pública e política, distinguindo claramente em cada esfera, quais medidas são de caráter permanente e quais são de caráter temporal (COMITÊ CEDAW, 2004, p. 8-9).

Todas as recomendações gerais propostas pelo Comitê reforçam e esclarecem os direitos inscritos na Convenção CEDAW de 1979, impingindo aos Estados que adotem todos os mecanismos necessários para suprir as deficiências encontradas internamente, bem como remover os obstáculos que ainda impedem que as mulheres ocupem cargos e funções públicas, em condições de igualdade com os homens, exercendo de forma efetiva seus direitos políticos.

2.4.2 Recomendações Específicas do Comitê CEDAW ao Brasil

De forma individualizada, o Comitê já promoveu a emissão de diversas recomendações específicas ao Estado Brasileiro. De acordo com Cláudia Santos e Alexandro Eugenio Pereira, em análise as respostas do Comitê a três relatórios enviados pelo Brasil – compreendendo os anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001, 2001 a 2005, e 2006 a 2009 – o Comitê abordou temas relacionados ao acesso das mulheres a cargos políticos em suas recomendações ao primeiro e segundo relatórios (SANTOS; PEREIRA, 2017, p. 166).

Quanto às respostas ao terceiro relatório, ressaltaram os autores que:

[...] o Comitê CEDAW elaborou vinte questões ao Brasil na 51ª sessão (realizada em 2012). Dividida por temáticas, o documento abrange 12 delas, a saber: Geral; Quadro constitucional e legislativo; Mecanismo nacional de gênero; Medidas temporárias especiais; Violência contra as mulheres; Tráfico e exploração de prostituição; Participação política e processo decisório; Educação; Trabalho/Emprego; Saúde; Grupos de mulheres desfavorecidas e Casamento e relações familiares. Na lista de questões da 51ª sessão do Comitê CEDAW é possível identificar, também, o predomínio de alguns temas que tiveram maior atenção. Desses temas, dois receberam maior número de indagações: os mecanismos nacionais de gênero e a saúde. (SANTOS; PEREIRA, 2017, p.168).

Em 2012, o Comitê CEDAW examinou o VII Relatório Brasileiro encaminhado, saudando o país pela eleição da primeira mulher para Presidente da República e a nomeação de 10 mulheres ministras. O Comitê também fez destaque à adoção da Lei nº 12.034/2009 que exige representação mínima de 30% de mulheres em listas de candidatos para eleições, bem como a ação permanente **Mais Mulheres no Poder**.

Não obstante, nota-se a recorrente preocupação com a manutenção da baixa representatividade feminina no país, recomendando a adoção das seguintes ações:

- a) Intensificar seus esforços para alterar ou adotar legislação visando a aumentar a participação de fato das mulheres na vida política e prosseguir nas políticas sustentadas que visam à participação plena e igualitária das mulheres na tomada de decisões, como uma exigência democrática em todas as áreas da vida pública, política e profissional, utilizando recomendação geral do Comitê nº 23 (1997) sobre as mulheres na vida pública;
- b) Adotar e garantir a implementação de medidas especiais temporárias, de acordo com o artigo 4, parágrafo 1, da Convenção e a Recomendação Geral nº 25 (2004), a fim de acelerar a plena e igual participação das mulheres na vida pública e política, mormente no que diz respeito aos grupos de mulheres em desvantagem, como as afrodescendentes, indígenas e mulheres com deficiência; e
- c) Realizar campanhas de conscientização, visando a homens e mulheres, para eliminar atitudes patriarcais e estereótipos sobre os papéis de homens e mulheres, destacando a importância da participação plena e igual das mulheres na vida política e pública e nas posições de tomada de decisão nos setores público e privado e em todas as áreas. (CEDAW, 2012 *apud* PRÁ, 2014, p. 188).

A partir de tais observações e Recomendações encaminhadas ao Brasil, conforme destaca Jussara Reis Prá, tem-se que “[...] os posicionamentos do Comitê aprofundam as reflexões de gênero sobre o impacto de fatores de ordem cultural e institucional no fenômeno da sub-representação política das mulheres” (PRÁ, 2014, p. 188).

A conclusão assemelha-se às pesquisas promovidas pela própria Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que em informe ainda de 2011, asseverou que:

Una variedad de fuentes señalan entre las principales causas que originan y perpetúan la desigualdad entre hombres y mujeres en la representación y participación política, la cultura política y los roles de género que encasillan a las mujeres al ámbito de la familia. La Comisión ha identificado también como barreras significativas para el acceso de las mujeres al poder: las desventajas socioeconómicas de las mujeres para construir una carrera política y competir en la esfera pública; el acceso limitado al financiamiento; el desconocimiento de sus derechos políticos; y las distintas formas de violencia como obstáculo a la participación política de las mujeres. (CIDH, 2011, p. 41)³¹.

Os obstáculos apontados – seja de forma geral, pelas Recomendações, ou de forma específica, pela análise dos relatórios encaminhados ao Comitê – estão presentes no cenário brasileiro, de forma maior ou menor, criando barreiras significativas de acesso das mulheres ao poder, sobretudo, ao Legislativo, área em que se concentra este trabalho.

³¹ Diversas fontes indicam entre as principais causas que originam e perpetuam a desigualdade entre homens e mulheres na representação e participação política, na cultura política e nos papéis de gênero que englobam as mulheres à esfera familiar. A Comissão também identificou como barreiras significativas para o acesso das mulheres ao poder: as desvantagens socioeconômicas das mulheres para construir uma carreira política e competir na esfera pública; acesso limitado ao financiamento; ignorância de seus direitos políticos; e as diferentes formas de violência como obstáculo à participação política das mulheres (Tradução própria).

Por fim, cumpre destacar que são notórios os esforços do Estado Brasileiro em cumprir as recomendações realizadas pelo Comitê e efetivar os direitos inscritos na Convenção CEDAW, cujas medidas, no entanto, ainda esbarram em obstáculos estruturais de gênero, como a cultura patriarcal e demais desvantagens socioeconômicas.

Também cabe destaque à imprescindibilidade da Convenção e de seu Comitê no fomento de medidas especiais, de cunho administrativo, judicial, ou legislativo, para eliminação das discriminações de gênero e garantia da igualdade, a partir dos instrumentos de monitoramento e fiscalização, ou por meio de Recomendações Gerais ou análise dos relatórios encaminhados pelos Estados Partes.

3 O PROCESSO DE RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DA MULHER NO MUNDO: DAS CONFERÊNCIAS MUNDIAIS ÀS AGENDAS DE DESENVOLVIMENTO DA ONU

O período que emergiu a partir a I Conferência Mundial sobre a Mulher (1975) também foi denominado **década das mulheres**, estabelecida pela ONU para valorização e afirmação dos direitos das mulheres, em decorrência da situação de vulnerabilidade e das constantes violações aos seus direitos no mundo.

Por intermédio deste pioneirismo, realizaram-se, logo após 1975, mais duas Conferências Mundiais sobre a Mulher, em um intervalo de 5 anos entre cada uma delas, nas cidades de Copenhague (1980) e Nairobi (1985), cujos resultados somam-se à luta em prol dos direitos políticos das mulheres.

Tathiana Guarnieri aponta que a segunda Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Copenhague ocorreu em virtude da necessidade de se apurar os progressos alcançados pelo Plano de Ação do México, dando-se prioridade para três áreas, em especial – emprego, saúde e educação:

[...] por conta da consciência de que os objetivos maiores de igualdade, desenvolvimento e paz, enfocados na Conferência do México, não seriam atingidos sem que fossem considerados de forma mais objetiva e específica. A grande crítica suscitada em Copenhague relacionava-se à relevância e coerência de se falar em feminismo sem que estivessem atendidas as necessidades básicas das mulheres. (GUARNIERI, 2010, p. 11).

Com surpresa, se verificou a ausência de progressos significativos no âmbito dos direitos das mulheres na II Conferência de Copenhague, porquanto, nas palavras de Heleieth Safiotti: “As conclusões tiveram um sabor amargo pois não obstante os investimentos – laboral, emocional, científico, financeiro, etc. – a situação da mulher havia se deteriorado apreciavelmente” (SAFIOTTI, 1995, p. 198).

Heleieth Safiotti argumenta que tal situação desempenhou papel singular no empoderamento das Organizações não Governamentais (ONG’s) as quais já vinham diagnosticando a necessidade de implementação de ações afirmativas para mudança do cenário (SAFIOTTI, 1995).

Por conseguinte, “o Programa de Ação da Conferência de Copenhague clamava por medidas mais enérgicas por parte dos países, no sentido de assegurar os direitos das mulheres, particularmente no tocante à posse, propriedade, direitos de herança e de custódia sobre os filhos” (GUARNIERI, 2010, p. 11).

Não obstante a Conferência da época ter por enfoque principal três áreas específicas – emprego, saúde e educação – foi incluído no Plano de Ação de Copenhague tópico específico referente à **Participação nos Processos de Política e outros Processos de tomada de decisões**.

Estabeleceu o Plano de Ação, nesse sentido, o dever dos Estados e Organizações em Promulgar disposições legislativas que garantam às mulheres o direito a votar, serem eleitas e nomeadas para ocupar cargos públicos e a exercer funções públicas em condições de igualdade com os homens, bem como propiciar o conhecimento dos direitos políticos e civis, fomentar e estimular a existência de organizações políticas que realizem programas de fomento à participação das mulheres e seu desenvolvimento, bem como ampliação dos programas de capacitação de quadros políticos (ONU, 1980).

O Plano de Ação ponderou pela necessidade de se estabelecer metas, estratégias e programas e empreender atividades especiais para aumentar, em porcentagens determinadas, número de mulheres que ocupam cargos públicos por eleição ou nomeação e que desempenhem funções públicas em todos os níveis, para fins de equidade na representação (ONU, 1980).

No âmbito estatal, recomendou a necessidade de publicar instruções governamentais especiais para conseguir representação equitativa das mulheres nos diferentes setores e departamentos do governo, a nível nacional, regional e local; empreender atividades especiais para aumentar a contratação, nomeação e acesso das mulheres para cargos de tomada de decisão e formulação de políticas, dando publicidade aos postos e aumentando a mobilidade vertical (ONU, 1980).

Em âmbito interno, o Plano de Ação pugna pelo dever de fomento e apoio ao aumento do número de mulheres em níveis técnicos e profissionais, atentando-se para a eliminação de práticas oficiais e não oficiais de discriminação de fato na seleção de candidatos, ou outras formas de discriminação. Ainda, sobre o requerimento de qualificações especiais para ocupação de cargos públicos, propugnou o Plano que as exigências devem estar relacionadas unicamente ao conhecimento necessário para desempenho das funções inerentes e específicas do cargo (ONU, 1980).

Diferentemente da I Conferência de 1975, a II Conferência de Copenhague e seu Programa de Ação não obtiveram consenso significativo, contando com 94 votos a favor, 4 votos contra e 22 abstenções de delegações (GUARNIERI, 2010).

Por recomendação desta reunião internacional, foi realizado, após 05 anos, a III Conferência Mundial sobre a Mulher de Nairobi (1985). Nesse período, como pondera

Safiotti, o Brasil ainda dava seus primeiros passos rumo à reconstrução de uma democracia, logo após um período ditatorial, apresentando, portanto, resquícios muito fortes do antigo autoritarismo (SAFIOTTI, 1995, p. 199).

Para realização da Conferência, ainda na década de 1980, a Organização das Nações Unidas encaminhou aos Estados participantes um questionário de avaliação sobre o cumprimento da Convenção CEDAW, seus impactos, avanços e obstáculos, ocasião em que “Muitas instituições de mulheres também apresentaram suas avaliações que em muitos casos contrariavam as otimistas avaliações oficiais” (BARSTED, 1995, p. 194).

Prossegue Leila Linhares Barsted afirmando que

A Conferência de Nairobi teve como base esse diagnóstico que comprovava a grave situação das mulheres em todo o mundo o lento avanço da incorporação de suas reivindicações e dos compromissos internacionais e a persistência das discriminações expressas de diversas formas das mais sutis as mais cruéis. Face a tal constatação a Conferência traçou metas para o futuro consubstanciadas em ações concretas que deveriam ser implementadas para superar as discriminações e as desigualdades de gênero. (BARSTED, 1995, p. 195).

O principal resultado da III Conferência Mundial sobre a Mulher foi o documento intitulado “Estratégias de Nairóbi”, o qual vinha a estabelecer um completo plano de ação para os próximos anos em prol da igualdade de direitos e oportunidades para todas as mulheres.

Mediante o documento final resultante da Conferência, a partir do breve histórico sobre a década das mulheres, recordou a ONU que esta última Conferência se realizou em um período crítico para os países em desenvolvimento, sobretudo, em razão da crise econômica que assolava muitos Estados neste período:

A comienzos del Decenio, las perspectivas de desarrollo eran optimistas, pero durante los primeros años del decênio de 1980 la economía mundial experimento una recesión generalizada, como consecuencia, entre otras cosas, de flertes presiones inflacionistas que afectaron a algunas regiones y a algunos grupos de países, independentemente de su nivel de desarrollo o estructura económica. Sin embargo, durante el mismo período, los países con economía de planificación centralizada experimentaron em su conjunto un crecimiento económico estable. Los países desarrollados con economía de mercado también experimentaron un crecimiento de la recesión. (ONU, 1985, p. 173)³².

³² No começo do decênio, as perspectivas de desenvolvimento eram otimistas, no entanto durante os primeiros anos do decênio de 1980 a economia mundial experimentou uma recessão generalizada, como consequência, entre outras coisas, das pressões inflacionárias que afetaram algumas regiões e alguns grupos de países, independentemente de seu nível de desenvolvimento ou estrutura econômica. No entanto, durante o período, os países com uma economia centralmente planejada experimentaram um crescimento econômico estável como um todo. Os países desenvolvidos com economia de mercado também experimentaram um crescimento da recessão (Tradução própria).

Não obstante os poucos avanços até esta Conferência, é imprescindível registrar que a Estratégia de Ação estabelecida em Nairóbi, assim como nas demais Conferências, ressaltou as principais áreas de preocupação no que tange os direitos humanos das mulheres, dentre elas a necessidade de maior participação política e representatividade nas esferas decisórias dos governos, em âmbito internacional, nacional e local.

Nesse sentido, destaca Ana Cecília Herrera:

[...] o encontro de Nairóbi encerrou na ONU a Década da Mulher com o documento Estratégias para o futuro (FLS), identificando áreas de ação a serem implementadas no período de 1986 a 2000.¹⁸ O documento apresentou medidas concretas a serem conduzidas por governos nacionais e organismos internacionais para a superação de problemas nas áreas de emprego, educação, saúde, agricultura e indústria. (HERRERA, 2005 *apud* PRÁ; EPPING, 2012, p. 40).

No que se refere à questão de direitos políticos, objeto do presente estudo, de início o Plano de Ação de Nairóbi aclarou a necessidade de adoção, por todos os governos, de todas as medidas necessárias para assegurar às mulheres a oportunidade de representar seu governo, em igualdade de condições com os homens, sem qualquer discriminação, em todos os níveis e em todas as delegações enviadas para reuniões sub-regionais, regionais e internacionais (ONU, 1985).

Em momento posterior, o documento reforça em tópico específico o dever dos Governos e dos Partidos Políticos em intensificar os esforços para estimular e assegurar a igualdade de participação política das mulheres em todos os órgãos legislativos nacionais e locais, mediante medidas legislativas e administrativas (ONU, 1985).

Expressou ainda o dever das organizações não governamentais, sindicatos, meios de informações e organizações comerciais em promover a consciência pública dos direitos políticos das mulheres, por meio dos diversos canais de educação acadêmica e não acadêmica (ONU, 1985).

O Brasil, por sua vez, conforme já reforçado anteriormente, ainda se encontra diante de seu processo de redemocratização. No entanto, ainda que de forma incipiente, adotou medidas ao encontro das disposições realizadas internacionalmente:

[...] o Brasil foi um dos primeiros países a instituir órgãos de políticas públicas de gênero como o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), criado em 1985, e Conselhos Estaduais desde 1983. Datam também dos anos 1980 as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams) e, no âmbito da saúde, o Programa Integral de Saúde da Mulher (Paism). No final desta década, fruto de uma articulação entre feministas e o governo de São Paulo, estabelece-se o primeiro centro de atenção a mulheres vítimas de violência sexual no âmbito da saúde, no hospital Jabaquara. (PITANGUY, 2011, p. 36-37).

Tendo em vista o cenário em que se desenvolveu a última Conferência Mundial da Mulher, em Nairobi, notadamente em relação ao comprometimento da realização de novos programas em apoio às mulheres e manutenção daqueles que se encontravam em curso, o Conselho ECOSOC/ONU recomendou a realização da IV Conferência Mundial da Mulher.

As três Conferências Mundiais sobre a Mulher relatadas foram imprescindíveis para o diagnóstico detalhado dos obstáculos ao progresso das mulheres e meninas no mundo e para incentivar os países a coibir os constantes desrespeitos aos preceitos internacionalmente reconhecidos – como da dignidade da pessoa humana, igualdade e não discriminação, resultando a IV Conferência de Pequim, realizada em 1995, no principal documento formulado na década de noventa em prol dos direitos humanos femininos e do empoderamento da mulher.

3.1 A CONFERÊNCIA MUNDIAL DA MULHER DE PEQUIM E PLANO DE AÇÃO (1995)

As Conferências Internacionais sobre a Mulher realizadas desde o ano de 1975, nas cidades do México, Copenhague e Nairóbi, serviram de escopo para a construção dos pilares da última Conferência Mundial sobre a Mulher, antes da virada do Milênio.

A Conferência sobre a Mulher de Pequim (1995) desenvolver-se-ia no âmbito de um período também denominado Década das Conferências. Dentro de um período de 10 anos, a Organização das Nações Unidas tratou com os Estados Partes uma série de temas globais, mediante Conferências Internacionais que resumiam as principais preocupações da época.

Realizou-se, nesse lapso temporal, a Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro (1992); a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em Viena (1993); a Conferência Internacional sobre Desenvolvimento e População, no Cairo (1994); a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, em Copenhague (1995); também, a Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim (1995); e, por fim, a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II (1996).

Para se chegar às disposições discutidas durante a IV Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim, no entanto, é preciso realizar uma breve análise de duas Conferências anteriores, que corroboram para a ratificação da importância da participação da mulher, em igualdade de oportunidades com os homens, em todas as esferas da sociedade, reconhecendo

estes direitos como direitos humanos de imprescindível proteção e salvaguarda pelos Estados Partes.

3.1.1 Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, em 1993, é apontada como o momento pelo qual foram reconhecidos os direitos das mulheres como direitos humanos. Após longas tratativas realizadas pelas ativistas dos direitos das mulheres, em momento anterior à Conferência, o qual se iniciou após Nairobi (1985), os questionamentos sobre a possibilidade de se incluir os direitos legais na categoria mais ampla de direitos humanos evoluiu até 1993 (FACIO, 2011).

Alda Facio comenta que, com a realização final da Conferência Mundial:

La Conferencia Mundial de Viena humanizó a las mujeres al declarar que nuestros derechos son derechos humanos. Después de Viena, al menos en teoría, los abusos contra nosotras ya nunca más se considerarían un asunto privado. Viena no sólo logró que el poderoso discurso de los ddhh recayera también sobre los asuntos de los derechos de las mujeres, sino que le dio otro significado al sujeto 'mujer' del derecho internacional. Desde entonces, las mujeres ya no existimos sólo con relación a los hombres de nuestras familias y comunidades, somos seres humanas con sentido y fines propios, autónomas y depositarias de la misma dignidad que se le atribuye al hombre. En teoría, hemos alcanzado la tan anhelada y no comprendida IGUALDAD que ha sido el objetivo de todas nuestras antepasadas. (FACIO, 2011, p. 18)³³.

A Declaração de Viena de 1993 não possui natureza de tratado, não adquirindo, por sua vez, força vinculante, no entanto, suas disposições já se encontram em outros textos de documentos internacionais, e sua importância decorre, em especial, por reforçar o caráter internacional dos direitos humanos e a preocupação com questões globais relacionadas à paz mundial, bem estar e igualdade entre os seres humanos.

Para autores como Lindgren Alves, a Conferência de Viena significou um divisor de águas na década de 1990:

³³ A Conferência Mundial de Viena humanizou as mulheres declarando que nossos direitos são direitos humanos. Depois de Viena, pelo menos em teoria, os abusos contra nós nunca mais seriam considerados um assunto privado. Viena não apenas conseguiu que o poderoso discurso dos direitos humanos também incidisse sobre questões de direitos das mulheres, mas também deu outro significado à questão "mulher" do direito internacional. Desde então, as mulheres não existem mais apenas em relação aos homens de nossas famílias e comunidades, somos seres humanos com senso próprio, autônomo e depositário e fins da mesma dignidade atribuída ao homem. Em teoria, alcançamos a tão desejada e não compreendida IGUALDADE que tem sido o objetivo de todos os nossos antepassados. (Tradução Própria).

O divisor de águas do conjunto de conferências, ou mais precisamente, o elo que estabeleceu a ponte entre todos esses eventos maiores da diplomacia multilateral nos anos 90, fornecendo-lhes natureza antropocêntrica e características assemelhadas às de diferentes ciclos de um mesmo e único sistema, foi, como se viu anteriormente, a Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, realizada em Viena, em junho de 1993. (ALVES, 2001, p. 37).

A Conferência de Viena e sua Declaração e Programa de Ação, mediante uma visão contemporânea sobre os direitos humanos, corroboraram para a afirmação da necessidade do alcance da igualdade entre os sexos e combate a todas as formas de discriminação, elevando o alcance da igualdade como objetivo da comunidade internacional, bem como da participação igualitária das mulheres no contexto político, social, econômico e cultural.

Destacam Silveira e Rocasolano (2010, p. 161) que, “[...] em razão do elevado número de delegações que compareceram ao evento, a assinatura do documento foi um dos mais significativos marcos históricos desde a Declaração Universal de 1948”, ocasião em que reuniu-se mais de 170 países favoráveis à reafirmação dos direitos inscritos na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948.

Dentre os avanços conceituais promovidos pela Conferência podem-se destacar:

Reafirmação da universalidade dos direitos humanos; legitimação das preocupações internacionais com as violações; estabelecimento do vínculo entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos; reconhecimento (sem voto) do direito ao desenvolvimento. (ALVES, 2013, p. 189).

Quanto à própria Declaração de Viena, encontram-se dispositivos tendentes à promoção da igualdade, não discriminação de gênero, e participação plena da mulher em todas as esferas – política, econômica, social e cultural. É a dicção do artigo 18:

18. Os Direitos do homem das mulheres e das crianças do sexo feminino constituem uma parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais. A participação plena e igual das mulheres na vida política, civil, econômica, social e cultural, a nível nacional, regional e internacional, e a irradicação de todas as formas de discriminação com base no sexo constituem objetivos prioritários da comunidade internacional.

[...]

Os Direitos do homem das mulheres deverão constituir parte integrante das atividades das Nações Unidas no domínio dos direitos do homem, incluindo a promoção de todos os instrumentos de Direitos do homem relacionados com as mulheres.

A Conferência Mundial sobre Direitos do Homem insta os Governos, as instituições e as organizações intergovernamentais e não governamentais a intensificarem os seus esforços com vista à proteção e ao fomento dos Direitos do homem das mulheres e das crianças do sexo feminino. (ONU, 1993, s.p.).

A Declaração de Viena se destaca na década de 90 também pela inclusão das questões e obstáculos enfrentados pelas mulheres para exercício de seus direitos, reconhecendo estes como inalienáveis, interdependentes e indivisíveis, tornando claro que o atendimento às necessidades de mulheres e meninas não poderia continuar sendo questionado ou excluído do rol de direitos humanos universais (GUARNIERI, 2005; ALVES, 2001).

Por fim, a Conferência e Declaração de Viena, em seu artigo 8º, ressalta a interdependência entre a democracia, desenvolvimento e direitos humanos, que se reforçam mutuamente, ressaltando a ideia de que a democracia se baseia tanto na vontade expressa livremente pelo povo a fim de determinar e escolher seus representantes políticos, bem como na plena participação do povo em todos os aspectos de suas vidas.

Certo é, portanto, que o documento resultante da Conferência Internacional de Viena logrou êxito não apenas para reconhecer os direitos das mulheres como direitos humanos, mas também ressaltou a ideia de que democracia e participação do povo em todos os aspectos sociais.

Não possuindo natureza vinculante, o Brasil assume, por meio dela, o compromisso com o respeito aos direitos humanos de todos os povos. Não poderia ser diferente, tendo em vista sua intensa participação durante os preparativos para a Conferência e as discussões nela travadas.

Lindgren Alves recorda:

O anteprojeto de declaração a servir de base às discussões em Viena, por sua vez, elaborado em Genebra em maio de 93, após o prazo previsto, em semana extra de trabalho, era tão cheio de colchetes e afirmações contraditórias que se tornava ininteligível. Chegou-se a crer que a Conferência Mundial não se realizaria, ou, pior, a temer que, caso se realizasse, pudesse representar um retrocesso para os direitos humanos. E foi esse o clima com que ela se iniciou.

Ante esse quadro de múltiplas dificuldades, a indicação feita pela comunidade internacional para que o Brasil presidisse o Comitê de Redação, órgão da Conferência encarregado da preparação do documento final – e sem que jamais houvesse pleiteado tal função – foi um voto de confiança na diplomacia brasileira, respaldada pela transparência e pelas posições construtivas do regime democrático, mas também um desafio. O desafio foi vencido, na pessoa do Embaixador Gilberto Vergne Sabóia, Representante Permanente Adjunto perante as Nações Unidas em Genebra, que conduziu os trabalhos, auxiliado por uma ‘força tarefa’ informal, também coordenada pelo Brasil, que aplainou diversas arestas dos parágrafos programáticos. (ALVES, 1994, p. 172).

Ainda, no contexto da Conferência e Declaração de Viena, a atuação do Brasil é destacada por Alves, na realização da recomendação sobre a criação de um programa abrangente, nas Nações Unidas, para auxiliar os Estados na implementação de projetos

nacionais com impacto direto na observância dos direitos humanos e na manutenção do Estado de Direito:

De iniciativa brasileira, esta última recomendação, incluída nos parágrafos 69 e 70 do Programa de Ação, visa a proporcionar à atuação da ONU, até agora limitada essencialmente a denúncias de violações, críticas e exortações, um novo tipo de enfoque, mais construtivo, de caráter preventivo, em apoio aos direitos humanos. Tal abordagem positiva faz-se cada dia mais necessária, particularmente para países democráticos, cujos governos se vêem [sic] diante de dificuldades complexas para fazer valer os direitos em suas jurisdições. E na última sessão da Assembléia [sic] Geral, em dezembro, a recomendação foi corroborada por resolução, também consensual, que determina ao Secretário-Geral a apresentação de alternativas concretas em 1994 para o estabelecimento de tal programa. (ALVES, 1994, p. 176).

Trata-se de contribuições significativas para a Conferência e sua Declaração, que demonstram a atuação brasileira para com os direitos humanos, de forma geral, bem como sua preocupação com a implementação destes direitos internamente, a partir de um contexto de cooperação internacional, e que se segue até o momento atual.

3.1.2 Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento do Cairo (1994)

A temática da igualdade e não discriminação de gênero ganhou destaque na década de 90, no âmbito da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento – CIPD –, realizada na cidade do Cairo no ano de 1994, que teve por resultado o Plano de Ação com o diagnóstico sobre a situação mundial da mulher. Assim destaca Guarnieri:

O Plano de Ação do Cairo faz um diagnóstico sobre a situação mundial das mulheres e meninas, apontando como alicerces dos programas de população e desenvolvimento a igualdade e a equidade de gênero, o ‘empowerment’ das mulheres, a autonomia no controle da própria fertilidade e a eliminação de toda e qualquer forma de violência contra as mulheres. (GUARNIERI, 2010, p. 16).

Apesar de não enunciar qualquer outro novo direito humano, a Conferência do Cairo, em seu relatório final, enumera como um dos principais princípios:

O progresso na igualdade e equidade dos sexos, a emancipação da mulher, a eliminação de toda espécie de violência contra ela e a garantia de poder ela própria controlar sua fecundidade são pedras fundamentais de programas relacionados com população e desenvolvimento. Os direitos humanos da mulher e da menina são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais. A plena e igual participação da mulher na vida civil, cultural, econômica, política e social, nos âmbitos nacional, regional e internacional, e a erradicação de todas as formas de discriminação com base no sexo são objetivos prioritários da comunidade internacional. (ONU, 1994, p. 42-43).

Posteriormente, em seu capítulo IV, sobre a igualdade de gênero, equidade e empoderamento, estabelece os seguintes objetivos:

a) alcançar a igualdade e a justiça baseadas numa harmoniosa parceria de homens e mulheres e capacitar a mulher a realizar todo o seu potencial; b) assegurar o aumento da contribuição feminina para o desenvolvimento sustentável com seu pleno envolvimento nos processos de formulação de políticas e de tomada de decisão em todos os estágios e participação em todos os aspectos de produção, emprego, atividades geradoras de renda, educação, saúde, ciência e tecnologia, esportes, atividades culturais e relacionadas com população e outras áreas, como atuantes tomadoras de decisões, como participantes e beneficiárias; c) assegurar que todas as mulheres, assim como os homens, recebam a educação necessária para satisfazer a suas necessidades humanas básicas e exercer seus direitos humanos. (ONU, 1994, p. 50).

Por conseguinte, as ações a serem adotadas pelos Estados consubstanciam-se em:

a) estabelecendo mecanismos para a igualdade de participação e representação equitativa [sic] da mulher em todos os níveis do processo político e da vida pública, em toda comunidade e sociedade, capacitando-a a organizar seus interesses e necessidades; b) promovendo a realização do potencial da mulher por meio da educação, do desenvolvimento de habilidades e do emprego, conferindo a máxima importância à eliminação da pobreza, do analfabetismo e de doenças entre as mulheres; c) eliminando toda prática que discrimine a mulher; ajudando a mulher a estabelecer e realizar seus direitos, inclusive os relativos à saúde reprodutiva e sexual; [...] 4.8 Governos, organizações internacionais e organizações não-governamentais devem assegurar que suas políticas e práticas de pessoal cumpram o princípio da representação equitativa de ambos os sexos, especialmente nos níveis administrativo e de formulação de política, em todos os programas, inclusive programas de população e de desenvolvimento. Procedimentos e indicadores específicos devem ser criados para análise, com base no sexo, de programas de desenvolvimento e para avaliação do impacto desses programas na condição social, econômica e de saúde da mulher e em seu acesso a recursos. (ONU, 1994, p. 51).

De acordo com Lindgren Alves (2001), a Conferência do Cairo não estabeleceu uma Convenção, como as demais Conferências que vinham ocorrendo no período. Os principais dissensos na discussão e adoção do Plano de Ação da Conferência resultaram nos pontos atinentes à saúde sexual e reprodutiva da mulher, notadamente aqueles relacionados ao aborto, sendo o primeiro documento universal a adotar e explicitar a expressão direitos reprodutivos, que não foi acolhida na Convenção CEDAW, de 1979³⁴.

No entanto, é imprescindível notar que sua influência corroborou para reforçar a situação de vulnerabilidade da mulher no mundo, e instou os Estados Partes à adoção de ações

³⁴ Lindgren Alves elucida: “É inegável que as negociações sobre o aborto e as demais questões com implicações éticas, em que conflitavam as posições religiosas e as de bem-estar social, predominavam nas deliberações e negociações do Cairo” (ALVES, 2001, p. 166).

governamentais em face das violações nas mais diversas áreas, que implicaram reflexos diretos as medidas propostas na Conferência Mundial da Mulher de Pequim.

O Brasil, assim como na Conferência de Viena, participou ativamente das discussões e debates da Conferência do Cairo em 1994. Alves aponta, neste sentido que:

A forma em que se deu a participação do Brasil na Conferência do Cairo teve caráter pioneiro e modelar. Aprofundando iniciativa experimentada, ainda de maneira incoativa, na preparação para a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, o processo preparatório brasileiro desenvolveu-se mediante diálogo direto entre o governo e a sociedade, de forma transparente e consentânea com o sistema democrático, o que assegurou a solidez e a efetividade de nossas posições. (ALVES, 1995, p. 22).

Cumprindo a agenda da época, o Governo Nacional encaminhou os relatórios contendo o retrato da situação populacional brasileira, por meio da criação de um Comitê nacional, realizou o diálogo entre o governo e a sociedade quanto aos temas tratados na Conferência, por meio de seminários abertos e participação de membros de meios acadêmicos, ONGs e institutos de pesquisa.

Conclui Alves que, dos diversos atores ali presentes, dentre eles delegados e assessores brasileiros, ou observadores atuantes, todos convergiram para a consecução de avanços na Conferência de 1994. O movimento de mulheres, com ramificações em todas as culturas e países, foi ativo e influente, exercendo, inclusive, certa flexibilidade em pontos polêmicos quando demonstrada a possibilidade de ruptura das negociações (ALVES, 1995).

As tratativas, especialmente voltadas aos direitos sexuais e reprodutivos femininos, corroboraram para a confecção do Plano de Ação de Pequim, e para a análise das demais áreas de preocupação identificadas na IV Conferência sobre a Mulher, em 1995.

3.1.3 Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim (1995)

Com a Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim, foram incorporadas à comunidade internacional – como mecanismos essenciais para a superação dos desafios à promoção da igualdade de gênero – a importância da mulher no contexto do desenvolvimento da sociedade e a necessidade de buscar assegurar que a perspectiva de gênero integrasse efetivamente as políticas públicas governamentais em todas as esferas da sociedade.

A Plataforma de Ação originada da Conferência de Pequim é considerada um dos principais documentos internacionais sobre a matéria. Aponta Lindgren Alves: “Por sua abrangência e volume, constitui o mais completo diagnóstico internacional sobre a matéria e o

mais pormenorizado guia para as ações a serem tomadas por Estados, organizações governamentais e não governamentais [...]” (2001, p. 220).

Alda Facio argumenta que, para alguns, a Conferência teve um caráter vinculante no sentido de que “desarrolló las medidas que deben adoptarse para cumplir con lo estipulado en la CEDAW. En este sentido, es la conferencia sobre la mujer que más explícitamente ha planteado sus temas desde un enfoque de género y de ddhh”³⁵ (2011, p. 10).

A Plataforma elenca 12 áreas críticas em face do desenvolvimento das mulheres no mundo, fazendo para cada uma delas um diagnóstico dos problemas e das medidas a serem adotadas pelos Estados e Organismos Internacionais, encontrando-se dentre tais áreas de preocupação a “desigualdade entre homens e mulheres no exercício do poder e na tomada de decisões em todos os níveis”.

As áreas críticas de especial preocupação apontadas pela Plataforma de Beijing resumem-se: 1) peso persistente e crescente da pobreza sobre a mulher; 2) desigualdades e inadequações na educação e na formação profissional e acesso desigual a elas; 3) desigualdades e inadequações em matéria de serviços de saúde e outros afins e acesso desigual aos mesmos; 4) todas as formas de violência contra a mulher; 5) consequências para as mulheres, principalmente, as que vivem em áreas sob ocupação estrangeira, de conflitos armados ou outros tipos de conflitos; 6) disparidades nas estruturas e políticas econômicas, em todas as atividades produtivas e no acesso aos recursos; 7) desigualdade entre mulheres e homens no exercício do poder e na tomada de decisões em todos os níveis; 8) ausência de mecanismos suficientes, em todos os níveis, para promover o avanço das mulheres; 9) desrespeito de todos os direitos humanos das mulheres e sua promoção e proteção insuficiente; 10) imagens estereotipadas das mulheres nos meios de comunicação e na mídia e desigualdade de seu acesso e participação neles; 11) desigualdades de gênero na gestão dos recursos naturais e na proteção do meio ambiente; 12) persistência da discriminação contra a menina e violação de seus direitos.

Quanto à necessidade de participação política e inserção nas esferas públicas de decisão, assim estabelece o documento supramencionado:

A consecução do objetivo de igualdade da participação de mulheres e homens na tomada de decisões proporcionará um equilíbrio que refletirá de maneira mais exata a composição da sociedade e é necessária para o fortalecimento da democracia e a promoção do seu funcionamento adequado. A igualdade na adoção de decisões

³⁵ “desenvolveu as medidas que devem ser adotadas para cumprir com o estipulado na CEDAW. Neste sentido, é a conferencia sobre a mulher que mais explicitamente elevou seus temas desde um enfoque de genero e de direitos humanos” (Tradução própria).

políticas exerce uma função de alavanca sem a qual é altamente improvável viabilizar a integração real da igualdade na formulação de políticas governamentais. Nesse sentido, a participação equitativa [sic] das mulheres na vida política desempenha um papel essencial no processo geral de avanço das mulheres. A participação das mulheres em condições de igualdade na tomada de decisões constitui não só uma exigência básica de justiça ou democracia, mas pode ser também considerada uma condição necessária para que os interesses das mulheres sejam levados em conta. Sem a participação ativa das mulheres e a incorporação do ponto de vista próprio das mulheres em todos os níveis do processo de tomada de decisões não se poderá alcançar os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz. (ONUMULHERES, 1995, p. 215).

Ainda prossegue o Plano de Ação, quanto à necessidade de maior representatividade da mulher nas esferas decisórias:

As mulheres que ocupam postos políticos e de tomada de decisões nos governos e órgãos legislativos contribuem para a redefinição das prioridades políticas e para a inclusão nos programas governamentais de novos tópicos, que refletem suas preocupações específicas, seus valores e experiências, e instilam novas perspectivas na corrente principal da temática política. (ONUMULHERES, 1995, p. 215).

Em momento seguinte, a Plataforma de Ação além de reforçar a meta alcance de 30% de representação parlamentar feminina estabelece, em seu Objetivo Estratégico (G1), um rol de medidas que os governos, partidos políticos e Organização das Nações Unidas devem adotar para a melhoria do quadro de sub-representatividade persistente.

No que se refere aos governos, a Plataforma indica, em suma, a necessidade de adoção de medidas tendentes a estabelecer o equilíbrio entre mulheres e homens em postos de poder e decisão, ainda que via ações afirmativas; medidas de estímulo aos partidos políticos para incorporação de mulheres em postos públicos eletivos e não eletivos; exame dos sistemas eleitorais e análise, quando possível e necessário, para reforma ou ajustes do sistema; monitoramento dos progressos obtidos; incentivo às organizações que recebem financiamento público na adoção de medidas não discriminatórias, entre outras.

De forma inovadora, a Plataforma também aponta medidas que organismos nacionais, setor privado, partidos políticos, sindicatos, organizações patronais, institutos de pesquisa e acadêmicos, organismos sub-regionais e organizações não governamentais e internacionais podem adotar para mudança do cenário de sub-representatividade da mulher, voltados à criação e supervisão do acesso das mulheres aos cargos e postos de poder, revisão de critérios de seleção, etc.

3.1.4 A Relevância da Conferência de Pequim e sua Plataforma

Denota-se que a Conferência de Pequim e sua Plataforma de Ação, em sua totalidade, representam marco fundamental na questão da promoção da participação feminina nos espaços de decisão públicos e esferas de poder. Assim, restou reconhecida a Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

A nível internacional, los Objetivos del Desarrollo del Milénio (2000) e la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (1995) establecieron la necesidad de lograr la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la paridade en la representación política, como condiciones necesarias para el desarrollo. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011, p. 57)³⁶.

A relevância da Conferência e de seu Plano de Ação pode ser identificada à medida que se observa o resgate de seus preceitos pela Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com a finalidade de moldar a nova Agenda do Milênio:

Reafirmamos os resultados de todas as grandes conferências e cúpulas das Nações Unidas que estabeleceram uma base sólida para o desenvolvimento sustentável e ajudaram a moldar a nova Agenda. Incluem-se a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável; a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social; o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, **a Plataforma de Ação de Pequim**; e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável ('Rio+20'). (Grifo nosso). (ONU, 2015).

Atualmente, a imperiosidade da representatividade política das mulheres nos espaços de decisão públicos é percebida, uma vez que conforme muito reforçado pela Conferência de Pequim trata-se de condição necessária para alcançar os objetivos de igualdade, desenvolvimento, paz e justiça social.

Verifica-se, na presente abordagem, que a Conferência de Pequim e sua Plataforma de Ação, após elencar os obstáculos e medidas para superação das desigualdades de gênero em todas as suas formas, inclusive no âmbito político, influenciou diretamente na promoção e reafirmação dos direitos das mulheres no que tange à necessidade de aumento de sua representatividade no âmbito dos espaços públicos decisórios, tendo em vista seu alcance, sendo adotada por mais de 180 países.

Seus impactos podem ser observados no atual cenário político da América Latina, notadamente a partir das Constituições da Bolívia, Equador e México, bem como o Código

³⁶ “Em nível internacional, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000) e a Plataforma de Ação da Quarta Conferência Mundial da Mulher em Beijing (1995) estabeleceram a necessidade de alcançar a igualdade de gênero, o empoderamento da mulher e a paridade na representação política, como condições necessárias para o desenvolvimento” (Tradução própria).

Eleitoral da Costa Rica que possuem, em seus textos, medidas tendentes a proporcionar a paridade política, identificando-se, nas últimas eleições, a existência de mulheres eleitas como Presidentes e Primeiras Ministras na região, bem como um crescimento da participação política feminina nos níveis locais, conforme demonstra o *Documento Regional de la Sociedad Civil Beijing+20: América Latina y el Caribe* (CSW/NGO, 2014, p. 17).

José Eustáquio Diniz Alves *et al.*, em um estudo comparativo entre as porcentagens de representação política feminina no mundo e no Brasil, antes e depois da Conferência de Pequim, destacou:

Embora houvesse uma tendência de aumento da participação política feminina entre 1945 e 1995, passando de 3% para 11,6% no mundo e de 0% para 6,3% no Brasil, os níveis eram muito baixos. Neste período o Brasil se aproximou da média mundial. Para reduzir as desigualdades de gênero e elevar a participação feminina, a Conferência de Beijing propôs a adoção de ações afirmativas ou políticas de cotas para dar chances ao empoderamento feminino. Assim, os ganhos de participação política das mulheres nos 20 anos depois da IV Conferência Mundial da Mulher foram maior do que nos cinquenta anos anteriores, pois o percentual de deputadas femininas passou de 11,6% em 1995 para 22,2% em 2015 (sic). (ALVES *et al.*, 2017, p. 48).

Para Rubin, a IV Conferência de Pequim teve papel relevante à medida que:

Antes de Pequim 1995, somente três países, todos saídos de conflitos civis, apresentaram efetividade na utilização de cotas de representatividade política para mulheres. A influência das Nações Unidas e outras organizações internacionais, durante os processos de negociação de paz, pressionaram os novos governos ao uso dessas cotas. Após 1995, entretanto, a eficácia da instituição das cotas tornou-se mais universal, já que a pressão internacional se estendeu a outros países em transição democrática, o que ajudou no aumento da participação política feminina. (RUBIN, 2012, p. 69).

Cabe destaque às lições de Lindgren Alves, quanto à relevância da IV Conferência:

Quaisquer que sejam as reservas de terceiros aos documentos internacionais sobre os direitos da mulher, para o Brasil democrático, subscritor integral da Convenção de 1979, sobre a qual já não mantém qualquer reserva, e aderente sem seletividades à plataforma e à Declaração de Beijing, o dado essencial e importante a ser levado em conta na matéria é que os documentos oriundos da IV Conferência Mundial sobre a Mulher são agora parte integrante do conjunto de instrumentos internacionais de promoção e proteção aos direitos humanos. Como tal, precisam ser observados. (ALVES, 2001, p. 244).

Os resultados da Conferência de Pequim, bem como de sua Plataforma de Ação, aliados aos preceitos constantes na Convenção CEDAW, repercutiram no diversos setores da sociedade civil, em especial, no que se refere à inserção das mulheres nas esferas de poder e

tomada de decisões, trazendo resultados positivos à comunidade internacional para a efetivação destes direitos.

O aumento do percentual de mulheres na política, a partir do advento da Conferência Mundial sobre a Mulher de 1995, ainda que abaixo do necessário para a erradicação das desigualdades de gênero nos espaços de decisão, demonstra sua relevância no debate da questão, trazendo ferramentas essenciais para a superação das disparidades que acentuado relativo êxito quando executadas pela comunidade internacional, proporcionando progressos para o exercício dos direitos políticos femininos.

Tal Conferência, em sua totalidade, representa um marco na promoção da participação feminina nos espaços de decisão públicos e esferas de poder, uma vez que reconhece que a inclusão destas em condições de igualdade na tomada de decisões não apenas é uma exigência básica de justiça e democracia, mas condição necessária para que seus interesses sejam levados em conta quando da elaboração de políticas públicas e decisões coletivas, sendo seus preceitos resgatados, inclusive, para a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, atualmente em andamento.

Constata-se sua importância, porque, além de trazer um rol de medidas que governos, partidos políticos e a ONU poderiam adotar, para a melhoria do quadro de sub-representatividade feminina, a Conferência e sua Plataforma de Ação foram responsáveis pelo relevante impacto no quadro global de representação da mulher no mundo, cujo percentual passou de 11,6% em 1995 para 22,2%, em 2015, conforme demonstrado.

Também são expressivas as legislações e Constituições que preveem em seus textos medidas positivas para a elevação do número de mulheres nos postos de tomada de decisão, tornando, por exemplo, a instituição das cotas método eficaz e universal, culminando, conseqüentemente, no aumento da participação política feminina.

Dessa forma, é possível concluir que a Conferência Mundial de Pequim sobre a Mulher influenciou de forma positiva a questão de representatividade feminina nos espaços públicos de decisão, sendo que uma das principais contribuições dessa inclusão é a melhoria no enfrentamento e redução das desigualdades estruturais em toda sociedade.

3.2 AS AGENDAS GLOBAIS DA ONU E OS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES

Logo após o término da década das conferências, como assim denominou Lindgren Alves a década de 1990, verifica-se que a Organização das Nações Unidas inauguraria, a partir dos resultados de tais eventos, um novo século voltado à implementação de uma

iniciativa global para desenvolvimento das nações, denominada inicialmente de **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**.

José Augusto Lindgren Alves, nesse sentido, esclarece que:

[...] essas conferências procuraram fazer, por outros meios, para o mundo do século XXI o que os tratados de Westfália fizeram para a Europa no século XVII, após a Guerra dos Trinta Anos: reorganizá-lo num novo 'sistema', sem criar novas instituições. [...]. A 'criatividade democrática dos povos' tentou, no conjunto de conferências sobre temas globais dos anos 90, promover condições efetivas para a realização da democracia, com desenvolvimento sustentável e segurança em todo o mundo. (ALVES, 2001, p. 297).

Nos anos 2000, 189 países, dentre eles o Brasil, se reuniram no evento denominado **Cúpula do Milênio** e firmaram um compromisso global voltado para a erradicação da extrema pobreza e desenvolvimento sustentável, ocasião pela qual definiram-se oito objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs).

A abordagem da Agenda de Desenvolvimento para o Milênio vai ao encontro das questões relacionadas à igualdade de gênero, construídas internacionalmente, notadamente porquanto reconhece que a superação das desigualdades entre homens e mulheres é imprescindível para a concretização das metas instituídas para os próximos 15 anos e para o desenvolvimento de todas as nações.

Não é possível atingir o desenvolvimento sustentável e a paz social no mundo sem a participação das mulheres, que compõem a metade da humanidade. Outrossim, não seria possível alcançar as metas instituídas pela Declaração do Milênio sem combater a feminização da pobreza, violência de gênero e a exclusão de metade da humanidade das decisões políticas e sociais do mundo.

Tais fatos foram notados durante a Conferência Mundial da Mulher em Pequim, em sua Plataforma de Ação, quando se ressaltou que a equidade de gênero é fundamental para o alcance dos objetivos de desenvolvimento, paz e segurança mundial, e que, por sua vez, influenciaram no estabelecimento das metas de desenvolvimento para o novo milênio:

17. A indigência e a feminização da pobreza, o desemprego, a crescente fragilidade do meio ambiente, a contínua violência contra a mulher e a exclusão generalizada de metade da humanidade das instituições de poder e autoridade colocam em destaque a necessidade de continuar lutando para conseguir o desenvolvimento, a paz, a segurança, e para encontrar soluções que permitam alcançar um desenvolvimento sustentável, centrado nas pessoas. A participação na tomada de decisões pela metade da humanidade composta pelas mulheres é fundamental para conquistar esse objetivo. Portanto, só uma nova era de cooperação internacional entre os governos e os povos baseada num espírito de associação, num contexto social e econômico internacional equitativo [sic] e numa transformação radical da relação entre a mulher

e o homem em uma associação plena, e em condições de igualdade, tornará possível que o mundo enfrente os desafios do século XXI. (ONU, 1995, p. 157).

Analisando-se a Declaração do Milênio, de início, verifica-se que esta estabeleceu que “[...] nenhum indivíduo ou nação deve ser privado da possibilidade de beneficiar do desenvolvimento. A igualdade de direitos e oportunidades entre homens e mulheres deve ser garantida” (ONU, 2000, p. 3).

No que se refere especificamente à igualdade entre homens e mulheres, decidiu-se, na Declaração de Objetivos do Milênio, pelos países presentes:

Decidimos também:

- promover a igualdade entre os sexos e a autonomia da mulher como meios eficazes de combater a pobreza, a fome e as doenças e de promover um desenvolvimento verdadeiramente sustentável. (ONU, 2000, p. 9).

Ao todo, foram construídos Oito Objetivos principais para o desenvolvimento das nações, divididos em 21 metas e 60 indicadores, que passariam por um contínuo processo de revisão e monitoramento promovidos pela Organização das Nações Unidas³⁷, e que representaram uma iniciativa exitosa, capaz de reunir esforços conjuntos em prol do bem comum e do desenvolvimento internacional sustentável, e apta a formar um consenso comum sobre os principais obstáculos para efetivação dos direitos humanos.

No que se refere especificamente ao Objetivo de Desenvolvimento do Milênio nº 3, o qual teve por finalidade promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, elencaram-se como metas a superação das disparidades entre meninos e meninas para o acesso da educação formal bem como a promoção de políticas que ofereçam oportunidades às mulheres para ocuparem papéis mais ativos no mundo econômico e na política, como ações essenciais para a o alcance da igualdade de gênero.

As metas propostas para este Objetivo (ODM-3) receberam duras críticas, porque deixaram de mencionar outros obstáculos estruturais de gênero e discriminação:

Estas últimas incluem a discriminação contra a mulher no direito, como nas leis civis, penais e relativas ao status das pessoas, nas leis que regem as relações de matrimônio e as relações familiares em geral, no direito de propriedade e nos direitos civis em geral, nos direitos políticos e laborais. (ANISTIA INTERNACIONAL, 2010, p. 65).

³⁷ Dentre os oito objetivos estabelecidos, identificam-se: Erradicar a pobreza extrema e a fome; Alcançar o ensino primário universal; Promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres; Reduzir a mortalidade infantil; Melhorar a saúde materna; Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; Garantir a sustentabilidade ambiental; Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

De acordo com a UNIFEM (2005, p. 6), “existe uma preocupação quanto à fraca representação das obrigações e compromissos de maior alcance consagrados na CEDAW, na Plataforma de Ação de Pequim e em outros acordos regionais ou mundiais”. Também Lakshmi Puri, diretora executiva interina da ONU Mulheres, esclarece que as metas não seriam suficientes:

Ao não abordar as causas estruturais da discriminação e a violência contra as mulheres e meninas, o progresso rumo à igualdade se deteve. De todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o que obteve menor progresso foi o ODM 5: reduzir a mortalidade materna. O fato de que este seja o objetivo mais difícil de alcançar é uma prova da profundidade e alcance da desigualdade de gênero. (PURI, 2013, s.p.).

Segundo a Anistia Internacional, para que os Estados consigam alcançar as metas e indicadores do ODM-3, faz-se necessária a adoção de medidas que identifiquem a discriminação de gênero na legislação, políticas públicas:

[...] incluindo a desagregação de dados por gênero; a identificação e a remoção de barreiras específicas enfrentadas pelas mulheres e meninas na concretização de seus direitos humanos em todos os planos, políticas e programas para acabar com a pobreza; a abolição de leis que discriminam as mulheres e o enfrentamento de práticas tradicionais e normas consuetudinárias que minam os direitos da mulher; a adoção de todas as medidas necessárias para combater a violência de gênero em todas as suas formas e garantir que as mulheres tenham acesso à justiça quando forem sujeitas à violência; o respeito e a promoção do direito da mulher de participar igual e amplamente em todos os níveis do processo de tomada de decisão e na vida pública; e a garantia de que as defensoras de direitos humanos sejam integralmente respeitadas. (ANISTIA INTERNACIONAL, 2010, pp. 66-67).

Não olvidando-se os desafios e dificuldades postas no âmbito do Objetivo nº 3, à época da conclusão dos ODM, verificaram-se progressos graduais para a igualdade de mulheres e meninas na educação, emprego e representação política, de maneira geral. Os obstáculos principais observados globalmente enquadraram-se na educação secundária, inclusão no mercado de trabalho e, por fim, no empoderamento político.

De acordo com o relatório de conclusão dos Objetivos do Milênio em 2015, as disparidades de gênero na educação formal encontram-se mais acentuadas no ensino secundário, sendo que apenas uma região, a Ásia Ocidental, alcançou a meta de eliminar as disparidades (ONU, 2015, p. 29).

O progresso na área da educação formal não se refletiu de maneira significativa no trabalho remunerado para as mulheres. Globalmente, as mulheres continuam a receber 24%

menos que os homens, sendo que as regiões do sul da Ásia e da África Subsaariana são as que possuem as maiores disparidades (ONU, 2015, p. 30).

O empoderamento político das mulheres também não alcançou proporções significativas no mundo. O relatório aponta que apenas 16% dos líderes parlamentares são mulheres, e representam apenas 18% de todos os ministros de governos no mundo (ONU, 2015, p. 31).

Se for realizado um recorte espacial para o cenário brasileiro, observar-se-á que, no quesito empoderamento político, as mulheres ficaram muito aquém da perspectiva global: enquanto representavam 51,7% do eleitorado brasileiro, mantiveram uma baixa representatividade nos campos políticos nacionais.

Para o relatório ODM-Brasil de 2014, desde 1994, o percentual de mulheres no Poder Legislativo encontra-se abaixo da média global. “Na Câmara de Deputados, a participação feminina não ultrapassa os 9%, e no Senado Federal a situação é bastante semelhante: desde as eleições de 2002, as mulheres respondem por 14,8% do total de senadores eleitos” (IPEA, 2014, p. 59).

No âmbito dos Poderes Executivo e Judiciário, a porcentagem de mulheres tinha uma relativa melhora: no Poder Executivo, elas representaram 45,9% da força de trabalho, bem como 43% dos cargos de confiança, e, no Poder Judiciário, passaram de 17,5% dos cargos em 2009 para 20% em 2014, mantendo-se apenas duas mulheres entre os 11 ministros no Superior Tribunal Federal, posto mais alto da respectiva casa.

Comparativamente, conforme o relatório do Fórum Econômico Mundial, em um ranking geral formado por 144 países, o Brasil ficou localizado em 79º lugar. Foram constatadas como as principais áreas de disparidades de gênero no Brasil, o empoderamento político das mulheres (onde o Brasil ocupa o 86º lugar) e a participação econômica e oportunidades (onde o país ocupa 91º lugar) (WORLD ECONOMIC FORUM, 2016, p. 24).

3.3 A NOVA AGENDA GLOBAL PARA DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

As pendências constatadas pelos ODMs transformaram-se, atualmente, em novas metas, agora correspondentes aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), cujo lapso temporal para concretização restou definido entre os anos 2015-2030.

Compreendeu-se que, para alcançar o objetivo específico de igualdade entre homens e mulheres, faz-se necessária a adoção de medidas que erradiquem as barreiras estruturais de gênero existentes. A importância de tal reconhecimento é melhor visualizada quando

depreende-se que, dos 17 objetivos propostos, para 2030, apenas três deles não mencionam a mulher em suas metas (quais sejam, o ODS 12, referente à produção e consumo; o ODS 14, relacionado à vida na água, e o ODS 15, que diz respeito aos ecossistemas e vida terrestre).

Concretizar a igualdade entre os gêneros atualmente, mais do que reforçar a igualdade formal já reconhecida juridicamente, compreende a necessidade de garantir que mulheres e meninas gozem de igualdade de acesso à educação de qualidade, recursos econômicos e participação política, em igualdade de oportunidades com os homens.

A série de metas para a promoção da igualdade de gêneros e empoderamento de mulheres e meninas, elencadas na Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ODS-5), incorporou os compromissos já existentes realizados pelas Conferências Mundiais de Direitos Humanos e dos Direitos para Mulheres da década de 90, bem como as questões pendentes na Agenda do Milênio, como uma ação conjunta para o respeito aos direitos humanos das mulheres.

Nesse sentido, estabeleceram-se como metas para a Igualdade e empoderamento de meninas e mulheres, no âmbito do ODS-5 da Agenda 2030:

- 5.1 Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte
- 5.2 Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos
- 5.3 Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas
- 5.4 Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais
- 5.5 Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública
- 5.6 Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão
- 5.a Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais
- 5.b Aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres
- 5.c Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis. (ONU, 2015).

Note-se que foi instituída, especificamente, a meta referente à garantia da participação plena e efetiva das mulheres e igualdade de oportunidades para liderança em todos os níveis

de tomada de decisão na vida política (meta 5.5). O Glossário criado pela ONU para este Objetivo discorreu sobre a “Participação plena e efetiva das mulheres e igualdade de oportunidades para a liderança”:

A participação na vida pública, especialmente no campo da tomada de decisões públicas, é uma medida-chave para o empoderamento das mulheres e uma estratégia de promoção da igualdade de gênero. Participar nos assuntos da vida pública é um direito humano e compreende o direito de votar em todas as eleições e em todos os referendos públicos e de ser elegíveis para todos os organismos publicamente eleitos; de tomar parte na formulação da política do Estado e na sua execução, de ocupar empregos públicos e de exercer todos os cargos públicos a todos os níveis do governo; de participar nas organizações e associações não governamentais que se ocupem da vida pública e política do país. Também compreende a possibilidade de representar os seus governos em âmbito internacional e de participar nos trabalhos das organizações internacionais, bem como o direito à informação, as liberdades de expressão, reunião e associação. Entendendo o papel social do setor privado, ocupar espaços de tomada de decisão e participar ativamente da vida pública também se relaciona com a igualdade de oportunidades no ambiente das empresas públicas e privadas para alcançar posições de chefia e alto nível executivo. (ONU, 2016, p. 19).

A extensão da meta, proposta pelo Glossário, demonstra que proporcionar a participação plena da mulher nos postos de decisão política, e na vida pública, compreende um direito humano não apenas relacionado ao direito de votar, mas também de ser elegível; Ainda, de tomar parte na formulação de políticas do Estado, ocupar empregos ou cargos públicos, em todos os níveis de governo, bem como a possibilidade de representar seu país nacional e internacionalmente, o que, por sua vez, acarreta uma estratégia não apenas de promoção de igualdade entre os gêneros, mas de empoderamento.

O reconhecimento da igualdade de gênero na política como parte essencial no alcance do desenvolvimento sustentável, bem como o estabelecimento de uma meta específica para cumprimento pelos países, proporciona a implementação de políticas voltadas à área em questão, e ainda a produção de dados e monitoramento dos avanços, e ações, em busca do cumprimento dos indicadores propostos.

Tendo em vista a atualidade da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável, ainda são escassos os relatórios de progressos e avanços para cada uma das metas propostas aos países. Não obstante, o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil, formada por integrantes de organizações não governamentais, movimentos sociais, fóruns e fundações brasileiras, vem realizando o acompanhamento e monitoramento das metas periodicamente, cujos resultados consubstanciam-se no Relatório Luz, sendo o último documento datado de 2018.

Aponta brevemente o Relatório Luz (2018, p. 25), quanto à meta 5.5, referente à liderança das mulheres na vida política, que “Brasil ocupa a 161ª posição de um ranking de

186 países sobre a Presença Feminina no Poder Executivo e em 2017 teve a sua representação mais baixa: entre 2005 e 2016 as mulheres ocuparam 27% dos cargos de ministras, versus 3.5% em 2017”.

Nas demais áreas correlacionadas ao progresso das mulheres, o relatório enfatiza os obstáculos e apresenta uma visão pouco animadora. Aponta, por exemplo, a permanente diferenciação salarial, relatando que as mulheres permanecem recebendo, em média, 76,5% dos rendimentos dos homens; a diminuição do orçamento da “Política Para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência”, em contraste com o aumento dos registros de denúncias de violência no “Disque 180”³⁸; dá destaque à posição do Brasil em número de feminicídios (5º lugar), e 4º lugar em números absolutos de casamentos infantis.

Dado relevante é o fato das mulheres permanecerem dedicando “[...] quase 73% mais tempo que os homens ao cuidado de pessoas e/ou afazeres domésticos (18,1h contra 10,5h)”, bem como são o grupo em maior proporção realizando trabalhos de tempo parcial (até 30 horas semanais)³⁹.

Os ODS representam, em suma, um plano de ação para o futuro, em prol da sociedade como um todo, revelando como finalidade principal “[...] o intuito de transformação da realidade a partir de medidas práticas, reais e efetivas, com prazos tangíveis, priorizando aqueles que mais necessitam de atenção, sejam estes indivíduos ou Estados” (SILVEIRA; PEREIRA, 2018, p. 927).

Em apoio à Agenda 2030, é imprescindível anotar que a ONUMULHERES lançou a iniciativa “por um planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero”, se alinhando aos princípios e finalidades da Agenda de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

A iniciativa corresponde às metas globais de desenvolvimento sustentável, e entende que construir um Planeta 50-50 é imprescindível para a humanidade, sendo que as ações a

³⁸ Apontou o Relatório, especificamente, que “O orçamento da ‘Política Para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência’ caiu 32,5%— de R\$ 87,5 milhões em 2016 para R\$59,1 milhões em 2017 – enquanto aumentam as denúncias de violências na Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), que teve 140.350 registros. Em relação a 2015, cresceram 54% as denúncias de cárcere privado (cerca de 16,7 registros/dia); 121% as de estupro (média de 16,51 relatos/dia); 69,40% as de exploração sexual; e 67,58% as de abuso sexual. A Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos, em 2017, registrou 3.329 denúncias via Central de Atendimento à Mulher. As vítimas do gênero feminino das denúncias via Disque Direitos Humanos (Disque 100) eram: 48% crianças e adolescentes; 64% idosas; 51% portadoras de deficiência; 58% LGBT; 44% negras e de comunidades tradicionais; 28% em situação de rua e 7% encarceradas” (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030, 2018, p. 24).

³⁹ A proporção de mulheres em trabalhos de tempo parcial (até 30 horas semanais) é o dobro do de homens (28,2% versus 14,1%) mas este número passa de 35% nas regiões Norte e Nordeste. Em 2016, 31,3% das mulheres pretas ou pardas tiveram este tipo de ocupação versus 25% das mulheres brancas (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030, 2018, p. 25).

serem adotadas dependem da mobilização de todos – sociedade civil, organizações governamentais e não governamentais, empresas, universidades – para superação das desigualdades de gênero.

3.4 A PROPOSTA DE DEMOCRACIA PARITÁRIA DO PARLATINO E ONUMULHERES: POR UM PLANETA 50-50

Além das Agendas para Desenvolvimento Sustentável, cabe destacar, por fim, a iniciativa global pela democracia paritária, de iniciativa do Parlamento Latino-Americano e Caribenho (Parlatino), com apoio técnico da ONUMULHERES.

O Parlatino, ou Parlamento Latino-Americano e Caribenho, é um organismo regional, permanente e unicameral, integrado pelos países da América Latina e Caribe, estabelecido por meio do Tratado de Institucionalização de 16 de novembro de 1987, firmado na cidade de Lima (Peru), e subscrito pelo Brasil e pelos demais países da região latino-americana e caribenha.

No ano de 2013, o Parlatino aprovou uma Resolução reafirmando o compromisso com a igualdade substantiva entre homens e mulheres e comprometeu-se a elaborar um Marco Normativo que reconhecesse a paridade política feminina como força-chave para a democracia.

No ano seguinte (2014), a ONUMULHERES elaborou o documento **Guia de Empoderamento Político das Mulheres: Marco para a Ação Estratégica na América Latina e Caribe, 2014-17**, que veio a incluir um marco normativo internacional e regional dos direitos políticos femininos, a partir de cinco áreas de atuação principais:

- I. Promoção da democracia paritária por meio de ações afirmativas;
- II. Integração da perspectiva de gênero nas políticas públicas e instituições;
- III. Fortalecimento das lideranças das mulheres;
- IV. Compromisso dos partidos políticos com a igualdade substantiva entre homens e mulheres; e
- V. Eliminação da discriminação e dos estereótipos sexistas, na mídia e nas tecnologias de informação e comunicação e o enfrentamento à violência política. (ONU MULHERES; PARLATINO, 2014, p. 5-6).

O Marco Normativo, elaborado em 2014, a partir do Encontro Parlamentar: Mulheres, Democracia paritária, realizado com a colaboração da ONUMULHERES, e do Fórum Nacional de Mulheres de Partidos Políticos do Panamá (FONAMUPP), foi devidamente aprovado pela Assembleia Geral do Parlatino em 2015, e veio a estabelecer um modelo de

democracia na qual a igualdade material e substantiva entre homens e mulheres constitui o eixo estruturante para um Estado Democrático de Direito Inclusivo.

O evento de elaboração do Marco Normativo para a Democracia Paritária contou com a presença de 173 participantes, dentre eles, mulheres de redes políticas do Brasil e de outros países da região, além de representantes de organismos internacionais como ONU, PNUD, CIM/OEA, Banco Interamericano, entre outros (ONUMULHERES; PARLATINO, 2014, p. 10).

Seu objetivo principal, conforme assevera o documento, é “orientar os Estados membros do Parlamento Latino-americano (PARLATINO) na adoção de medidas, institucionais e/ou políticas, que promovam e garantam a consolidação gradual da Democracia Paritária como meta na região” (ONUMULHERES, PARLATINO, 2014, p. 23).

O Marco Normativo para a Democracia Paritária mostra-se relevante à medida que, reconhecendo os demais documentos internacionais como impulsionadores da participação política feminina, em comum acordo com diversas entidades e organismos internacionais, corroboram com a necessidade de implementação de medidas positivas para superação das persistentes desigualdades nos países latino-americanos, que lograram êxitos significativos nos últimos anos para inclusão da mulher nos espaços públicos decisórios.

Note-se, exemplificativamente, nas exposições de motivos do documento:

Persistem na região fatores estruturais que ainda impedem ou limitam o pleno exercício dos direitos políticos das mulheres. Isso se reflete nas atitudes culturais baseadas em modelos patriarcais, estereótipos sexistas e papéis tradicionais de homens e mulheres, no deficitário empoderamento político e econômico das mulheres ou nos dramáticos dados sobre violência de gênero. Igualmente, observa-se a tendência machista da mídia ou os problemas de conciliação entre a vida familiar e profissional (que afetam majoritariamente as mulheres), entre outras. Os Estados devem assumir sua responsabilidade, pois estão juridicamente exortados, por seus próprios mandatos constitucionais e pelos diferentes instrumentos internacionais, a respeitar, a proteger e a promover os direitos das mulheres. (ONUMULHERES; PARLATINO, 2014, p. 18).

A terminologia **democracia paritária**, adotada pelo Marco Normativo é definida como “modelo de democracia no qual a igualdade substantiva e a paridade entre homens e mulheres são eixos estruturantes das transformações que assume um Estado responsável e inclusivo” (ONUMULHERES; PARLATINO, 2014, p. 25).

A paridade na representação política, por sua vez, apresenta-se da seguinte forma:

A paridade na Representação Política reformula a concepção do poder político concebendo-o como um espaço que deve ser compartilhado entre homens e mulheres como premissa da condição humana universal, e que é justificada em uma

presença demográfica equilibrada, 50% de mulheres e 50% de homens e, por isso, se entende como 50/50. (ONUMULHERES; PARLATINO, 2014, p 27-28).

Estabelecidos os princípios e bases formais do Marco Normativo para Democracia Paritária, o documento apresenta diretrizes para um Estado Inclusivo Responsável, deveres dos poderes públicos para com a igualdade, paridade e empoderamento das mulheres, compromissos das mídias e tecnologias de informação, entre outros.

A criação de uma meta de democracia paritária para os países latino-americanos e caribenhos, visando especialmente à igualdade material e substantiva de homens e mulheres, acarreta a reformulação dos contextos de representação e democracia dos Estados, em prol do equilíbrio entre os sexos, em todas as esferas públicas e de decisão.

O documento reafirma os demais compromissos globais com a igualdade de gênero na política e corrobora com a responsabilidade internacional em promover a participação da mulher na política, em iguais condições, não apenas visando ao aumento da proporção de mulheres nos espaços decisórios, mas buscando o equilíbrio do poder político entre homens e mulheres, para erradicação dos obstáculos estruturais de gênero e efetivação da democracia.

Entende-se também que o Marco Normativo consolida o objetivo global de fortalecer as lideranças femininas nos espaços públicos de decisão, e orienta os países latino-americanos e caribenhos na adoção de medidas específicas para alcance de melhores progressos, em especial, mobilizando a sociedade civil e órgãos governamentais e não governamentais para atender a iniciativa global da ONU por um planeta 50-50.

4 IGUALDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA BRASILEIRA: UM ESTUDO DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL

Os documentos internacionais incorporados pelo Estado Brasileiro em seu ordenamento jurídico, ou aqueles pelo qual o país firmou compromisso em prol do respeito e cumprimento, atualmente formam um arcabouço de normas que implicam a responsabilidade perante a promoção da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens, em todas as esferas da sociedade.

A natureza vinculante de alguns documentos internacionais – como a Convenção para Eliminação de toda Forma de Discriminação contra a Mulher de 1979 e seu Comitê – ou as recomendações gerais advindas de Organismos como a ONU, subscritas, por exemplo, na Plataforma de Ação de Pequim (1995), influenciaram a atuação positiva estatal para adequação de sua legislação e proteção dos direitos humanos garantidos internacionalmente.

Afirma Rangel, neste sentido, que:

O ponto de partida institucional para a adoção das cotas como políticas e ação afirmativa, contudo, foram as recomendações das Nações Unidas, organização que instaurou o debate acerca da exclusão política feminina a partir da década de 1970. A ONU desenvolveu uma Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres em 1979 e posteriores Recomendações e Plataformas de Ação das Conferências Mundiais de Nairobi (1985) e Beijing (1995), que marcaram as pautas. Esses instrumentos internacionais tiveram grande impacto nas agendas dos governos e motivaram o desenvolvimento de três tipos de estratégias institucionais para promoção das mulheres em processos e arenas de decisão política: Planos e Programas de Igualdade e tratamento, Escritórios da Mulher (nos executivos) e a incorporação de Ações Afirmativas ou cotas no sistema político-eleitoral. (RANGEL, 2012, p. 79).

No presente trabalho, aborda-se, especificamente, a obrigação internacional do Brasil para com a promoção da igualdade de participação de todas as mulheres, em igualdade de condições com os homens, no Poder Legislativo Federal brasileiro, em especial, diante do enorme quadro de sub-representatividade destas que se prolonga desde a conquista do voto feminino.

A igualdade de gênero, atualmente, encontra-se como um dos princípios basilares do direito internacional e objetivo central de diversos tratados internacionais ratificados pelo ordenamento jurídico brasileiro, mas também permeia o direito eleitoral nacional, sendo fundamento legítimo da democracia e do Estado Democrático de Direito Brasileiro.

Extrai-se, já da Constituição Federal, em seu artigo 1º, que a República Federativa Brasileira, constituída em Estado Democrático de Direito, tem por fundamentos, a soberania,

a cidadania, a dignidade da pessoa humana, bem como o pluralismo político. Por sua vez, consagram-se como objetivos fundamentais da República, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, inciso IV), além de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inciso, I).

A partir de tais princípios e fundamentos constitucionais, que formulam os ideais do Estado Democrático de Direito Brasileiro, também é possível considerar seu sentido e expressão que, para José Afonso da Silva, “se funda no princípio da soberania popular” (SILVA, 2000, p. 119 *apud* ROCASOLANO; SILVEIRA, 2010, p. 47).

O poder dos representantes políticos advém da concessão feita pela soberania popular, ou poder do povo, concretizada a partir do voto periódico e universal, forma pela qual “quando se produz uma assimetria entre o poder do povo e o poder político – o que é típico de regimes autoritários ou de democracias apenas formais –, o poder político é usurpado de seu legítimo titular” (ROCASOLANO; SILVEIRA, 2010, p. 47).

A democracia representativa surge, neste interim, como mecanismo para manutenção do Estado Democrático de Direito. Para tanto, utiliza-se a definição mínima de democracia proposta por Bobbio, segundo o qual compreende como regime democrático “[...] um conjunto de regras de procedimento para formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 2000, p. 22).

A base do Estado Democrático de Direito consubstancia-se em uma noção de “governo do povo”, norteado pelos princípios da supremacia da vontade popular, preservação da liberdade e igualdade de direitos. Nesse âmbito, os “eleitores soberanos” conferem ao mandatário o poder – ou conjunto de poderes – para tomar decisões político-estatais no âmbito do Poder Legislativo e Executivo (GOMES, 2019, p. 66).

Para funcionamento deste sistema, os partidos políticos adquirem função essencial. Para José Jairo Gomes (2019, p. 66-67), são estes que “captam e assimilam rapidamente a opinião pública; catalisam, organizam e transformam em postulados – em bandeiras de luta – as díspares aspirações surgidas no meio social, sem que isso implique em ruptura no funcionamento do governo constituído”.

A Constituição Federal, ao estabelecer os fundamentos da República, permitiu a instauração de um regime de Democracia Representativa Partidária (MEZZARROBA, 2018, p. 246), consubstanciada especialmente pela soberania popular e pluralismo político.

Se, por um lado, pode-se compreender o pluralismo político como o respeito a diversidade de pensamentos, opiniões e crenças que proliferam da sociedade, também este fundamento implica: “reconhecer e efetivamente acolher a participação de diversos atores

sociais, agentes e entidades na vida e práticas políticas; afinal, todos eles gozam de liberdade e têm o direito fundamental de participar” (GOMES, 2019, p. 84).

Esta participação, por sua vez, necessita de ocorrer de forma igualitária. O princípio da igualdade, já inscrito expressamente no artigo 5º da Constituição Federal, é requisito imprescindível no âmbito eleitoral e representativo, a medida que, de acordo com Gomes (2019), citando Muñoz (2007, p. 35), “no puede existir una eleccion libre allí donde no haya existido una igualdad de oportunidades de entre los competidores electorales a la hora de influir en la formación de la voluntad electoral”⁴⁰.

A vigência de tais princípios democráticos depende intrinsecamente da atuação dos parlamentos (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas), sobretudo porque funcionam como caixas de ressonância das aspirações populares, sendo certo que, “não é sem razão os golpes de Estado, os governos autoritários em geral, atingem, antes de tudo, as instituições parlamentares. As ditaduras não as apreciam e a democracia encontra nelas o primeiro sinal de sua existência e de sua vivência” (SILVA, 2010, p. 154).

A configuração deste Estado Democrático, por meio de seus fundamentos, depende ainda da observância das regras eleitorais, podendo-se afirmar que “Em uma democracia fundamentalmente representativa, a legitimidade do processo de escolha dos representantes condiciona a qualidade da democracia e da representação, embora não a determine” (SALGADO, 2010, p. 101).

Para tanto, o direito eleitoral e suas normas infraconstitucionais utilizam-se dos princípios da soberania popular, igualdade, sufrágio universal e pluralismo político para orientar suas decisões e corresponder aos anseios e finalidades do Estado de Direito.

O princípio constitucional da soberania popular somente pode ser exercido por meio do sufrágio universal. José Jairo Gomes afirma que o sufrágio assume duas dimensões: a capacidade eleitoral ativa, também entendida como cidadania ativa, consubstanciada no direito de votar, e a capacidade eleitoral passiva, ou cidadania passiva, entendida como o direito de ser votado ou escolhido em processo eleitoral legítimo (GOMES, 2019).

Negar a cidadania para determinados grupos ou pessoas é negar seus direitos políticos, dentro do Estado, e, como assevera Celso Lafer, negar-lhe o direito a ter direitos, porquanto este só se realiza com o exercício da plena cidadania.

O princípio da igualdade, afeto ao direito eleitoral, por sua vez, implica a ideia de que a todos seja reconhecido e conferido iguais valor e importância. Pressupõe, ainda, de acordo

⁴⁰ “não pode haver eleições livres onde não tenha havido igual oportunidade entre os competidores eleitorais quando se trata de influenciar a formação da vontade eleitoral” (Tradução própria).

com Gomes (2019) que “os concorrentes a cargos político-eletivos devem contar com as mesmas oportunidades (paridade de armas), ressalvadas as situações previstas em lei – que têm em vista o resguardo de outros bens e valores constitucionais – e as naturais desigualdades que entre eles se verificam”.

Quanto ao pluralismo político, enseja este o respeito e reconhecimento da diversidade de pensamentos e opiniões, bem como “reconhecer e efetivamente acolher a participação dos diversos atores sociais, agentes e entidades na vida e práticas políticas: afinal, todos eles gozam de liberdade e têm o direito fundamental de participar” (GOMES, 2019, p. 84).

Tais princípios constitucionais regem o direito eleitoral e devem constituir as regras que condicionam a interpretação das demais normas eleitorais e das decisões emanadas pelos três Poderes, direcionando o legislador e os aplicadores do direito.

No Brasil, estas regras eleitorais encontram-se espalhadas pelo ordenamento jurídico, consubstanciadas em diversas leis, editadas ao longo do tempo, que carecem de sistematização, como ocorre em outros ramos do direito. Identificam-se, aqui, as principais normas atinentes à matéria e a este trabalho, quais sejam: o próprio Código Eleitoral (Lei nº 4737/65), recepcionado pela Constituição de 1988; as Leis nº 9100/95; nº 9504/1997; nº 12034/2009; nº 13165/2015. Tais legislações constituem apenas um rol exemplificativo do conjunto de normas aplicáveis ao direito eleitoral brasileiro, e que, por sua vez, podem possuir interpretações concedidas a partir de Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

Só será possível falar-se em democracia ou Estado Democrático de Direito quando observada a igualdade política dos agentes – concorrentes aos pleitos eleitorais – em condições iguais ou proporcionais, mediante uma distribuição simetria de ferramentas para a disputa eleitoral.

Eneida Salgado, desdobrando os princípios de pluralismo político e igualdade, destaca a imprescindibilidade da participação das minorias no debate público e nas instituições políticas e a máxima igualdade na disputa eleitoral.

No que se refere à participação das minorias no debate público, incluindo-se a presença das mulheres e demais grupos sub-representados, concorda-se com Salgado que “não basta a possibilidade de serem ouvidos”, a participação destes impõe que “todos os interesses sejam igualmente considerados”, sendo então indispensáveis para a configuração da democracia (SALGADO, 2010, p. 218).

Faz parte do exercício pleno da democracia a presença da pluralidade de vozes no momento das decisões políticas que afetam toda a sociedade. Aliás, é nesse sentido que o

sistema eleitoral aplicado às eleições para a Câmara de Deputados – sistema proporcional – proporciona a participação das minorias.

Ainda, de acordo com Eneida Salgado: “a manutenção do sistema proporcional nas democracias contemporâneas serve para temperar os Parlamentos com os interesses das minorias sociais, econômicas, culturais e políticas, mesmo que sejam maiorias numéricas” (SALGADO, 2010, p. 224).

Assim também pondera José Jairo Gomes:

O sistema proporcional foi concebido para refletir os diversos pensamentos e tendências existentes no meio social. Visa distribuir entre os múltiplos partidos políticos as vagas existentes nas Casas Legislativas, tornando equânime a disputa pelo poder e, principalmente, ensejando a representação de segmentos sociais minoritários. (GOMES, 2019, p. 170).

Não olvidando-se as críticas constantes que o sistema proporcional eleitoral recebem⁴¹, este corrobora para a participação das minorias sociais e representação de suas vozes e demandas (mulheres, negros, comunidade LGBT, pessoas com deficiência, entre outros), sendo imperioso afirmar, ademais, que os entraves e problemas geralmente apontados decorrem, em sua grande parte, do modo como se regula o sistema no país e não da sua lógica de funcionamento essencial (GOMES, 2019).

Por outro norte, quanto à máxima igualdade na disputa eleitoral, identifica Salgado sua relevância para fins de garantir o equilíbrio eleitoral e a efetiva participação de todos os agentes nos debates democráticos:

[...] qualquer significação de democracia, ainda que leve em conta todas as inúmeras variáveis que compõem seu significado, tem como elemento central a igualdade política, conforme acentua John Hart Ely. Essa igualdade se impõe em relação ao valor do voto, à efetiva representação e à disputa eleitoral. (SALGADO, 2010, p. 247).

O elemento central – igualdade política – do princípio, aplicado à disputa eleitoral, conforme estabelece Costa (2013, p. 74), “é a condição na qual os cidadãos têm igual (ou proporcional) influência no processo de tomada de decisão coletivo”.

A igualdade, portanto, é pressuposto fundamental para democracia, para o pleito eleitoral e, também, para os direitos humanos. Sua observância implica a legitimação dos

⁴¹ José Jairo Gomes, nesse sentido, estabelece que “Entre as críticas que lhe são endereçadas, afirma-se que ele tende a gerar multiplicação de partidos e, conseqüentemente, a fragmentação partidária. O excesso de partidos contribui para emperrar a ação governamental. Essa é a grande objeção que sempre se faz, no mundo todo, ao sistema proporcional. O excesso de partidos políticos provoca instabilidade no poder, haja vista que fragmenta em demasia as forças políticas, impedindo a formação de maiorias sólidas e consistentes” (GOMES, 2019, p. 178).

processos democráticos do país, e sua promoção, por meio de medidas positivas temporárias ou políticas públicas, com a finalidade de proporcionar condições igualitárias para todos os candidatos, excluindo barreiras relacionadas ao sexo, corroboram para a efetivação dos direitos humanos civis e políticos das mulheres.

4.1 A IGUALDADE DE GÊNERO E O PODER LEGISLATIVO FEDERAL

Inicialmente, insta salientar que se abordará a presença política da mulher no Poder Legislativo Federal posto que, apesar da existência de persistentes desigualdades em todas as demais esferas, é neste cenário que se encontram os índices de discrepância mais elevados.

Conforme já se demonstrou anteriormente, do Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2014, o número de mulheres nestas casas legislativas ainda permanece abaixo da média global, cujos dados são divulgados periodicamente pelo Ranking IPU e ONUMULHERES.

Em seu relatório datado do ano de 2019, o Ranking apontou uma média de 24,3% de mulheres na Câmara Baixa (correlacionada a Câmara dos Deputados); e 24,1% de mulheres na Câmara Alta (ou Senado) (IPU; ONUMULHERES, 2019). Compulsando os dados nacionais, infere-se que, na Câmara dos Deputados, a participação feminina não ultrapassava, em 2014, os 9%, e, no Senado Federal, 14,8% do total de eleitos (IPEA, 2014, p. 59). Após as eleições de 2018, os percentuais apontavam para 15% de mulheres presentes na Câmara dos Deputados, e 14,8% no Senado Federal.

Comparativamente, no Poder Executivo, “As mulheres representam 45,9% da força de trabalho e 43% dos cargos de confiança” (IPEA, 2014, p. 59), realizando-se a ressalva de que, quanto mais elevado o cargo na estrutura de poder, menor era o percentual feminino. Também registrou o documento que, no Poder Judiciário, as mulheres passaram de 17,5% de ocupantes dos postos, em 2009, para 20%, no ano de 2014, apresentando ligeiro crescimento.

Também é imperioso ressaltar que a escolha do Poder Legislativo Federal como objeto específico de análise decorre da relevância que o Congresso Nacional representa para a sociedade, cuja constituição de seus membros advém exclusivamente via eleições nacionais periódicas, com a aplicação recente das cotas eleitorais, e ainda porquanto detém constitucionalmente a prerrogativa de dispor sobre todas as matérias de competência da União, a elaboração de leis, e emendas à Constituição Federal.

É o Poder Legislativo que possui a função constitucional de legislar, composto por intermédio de representantes eleitos pelo exercício da soberania popular, e que apresenta

como funções fundamentais “[...] a de representação, a de legislação, a de legitimação da ação governamental, a de controle, a de juízo político e a constituinte” (SILVA, 2010, p. 139).

Aliás, o Poder Legislativo pode ser definido, nas palavras de Maria Helena Diniz, como “órgão coletivo com independência funcional que, como representante do povo, está incumbido de elaborar, discutir e aprovar leis” (DINIZ, 2010, p. 456). Também sua função legislativa, no âmbito do Estado Contemporâneo, demonstra sua relevância, ao estar incumbido da criação de leis:

[...] a lei, como primeira expressão do direito positivo, se elevará de importância na medida em que se manifesta como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição. Nesse caso, pode até ser considerada como um instrumento de uma Constituição democrática, exercendo função transformadora da sociedade, alterando-lhe o controle social, impondo mudanças sociais, ainda que exerça também a função conservadora, garantindo a sobrevivência de valores socialmente aceitos.

Daí se vê a importância do processo legislativo, que é o conjunto de atos coordenados destinados a produzir a lei, tais como o ato de iniciativa do legislativo, o de emendas, de votação, sanção, veto, promulgação e publicação. (SILVA, 2010, p. 146).

Estabelecidas tais premissas, extrai-se delas o relevo do Poder Legislativo para a manutenção do Estado Democrático de Direito, à medida que suas funções vão ao encontro dos princípios fundantes da República Federativa Brasileira, e, a partir do exercício do princípio da soberania popular, é órgão incumbido à apreciação das aspirações populares, mediante seus representantes legalmente eleitos.

Quanto a sua composição, formada pela Câmara dos Deputados e Senado Federal – que constituem por sua vez o Congresso Nacional – é preciso ter em mente que a presença da mulher em cada uma das casas legislativas ocorre de forma diferenciada, conforme estabelecido pelo Sistema Eleitoral vigente.

Enquanto aplica-se o sistema majoritário para eleições a cargos de chefes do Poder Executivo e senadores, por outro lado, prevalece o sistema proporcional para as eleições de vereadores, deputados estaduais e federais. A diferença entre ambos os sistemas reside no fato de que, enquanto no majoritário apenas o candidato com maior número de votos efetivamente será eleito, no proporcional resulta do quociente eleitoral e partidário, apurado entre partidos e coligações. Neste último sistema, de acordo com Velloso e Agra:

[...] o processo de eleição se dá em suas etapas: na primeira, em que há a definição do número específico do quociente eleitoral e número do quociente partidário, que determina o número de vagas de cada agremiação. Na segunda, com a função de indicar os candidatos que preencherão as vagas obtidas pelo partido, utiliza-se o critério nominal de votação, elegendo-se aqueles que obtiverem maior número de votos pelo partido ou pela coligação. (VELLOSO; AGRA, 2016, p. 78-79).

Em razão das diferenças entre os sistemas, aponta Pinheiro (2007, p. 24) que as eleições majoritárias são menos favoráveis às mulheres, uma vez que há um número pequeno de candidaturas e a eleição de apenas um ou dois candidatos, por pleito.

Constata-se, portanto, uma diferença do número de cadeiras e forma de eleição para cada Casa Legislativa, que implicam maiores dificuldades para eleição de mulheres e minorias de forma geral, razão pela qual exige-se a apreciação de ambas as casas legislativas para aferir a participação feminina, a partir dos diferentes sistemas eleitorais, considerando que predomina no sistema majoritário (Senado Federal) a formação da representatividade da maioria, enquanto que no sistema proporcional, em regra, assegura-se a representação tanto da maioria quanto da minoria, a partir do quociente eleitoral (VELLOSO; AGRA, 2016).

Assim, a análise da presença da mulher em ambos os cenários se faz adequada e necessária para verificar a influência dos documentos internacionais de direitos humanos para efetivação da igualdade de gênero em ambas as casas legislativas, tendo em vista que as diferenças substanciais entre seus sistemas eleitorais implicam em dificuldades diferentes para sucesso da mulher no pleito eleitoral, e, por conseguinte, sua representação no cenário legislativo federal.

4.2 A CONSTRUÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA FEMININA NO PODER LEGISLATIVO FEDERAL NO BRASIL

A história da inserção da mulher na política brasileira, ainda que possua registros até antes de meados do século XX, podem ser visualizada a partir da concessão do direito ao voto em 1932, mediante a promulgação do novo Código Eleitoral, ratificado posteriormente pela Assembleia Nacional Constituinte, em 1934, no então Governo de Getúlio Vargas, alcançando a prerrogativa de votar e também ser votada.

Anteriormente a este período, no entanto, identifica-se no país uma série de movimentos, em resposta à luta pelo sufrágio feminino internacional. Nesse sentido, é relevante destacar a criação, em 1910, do Partido Republicano Feminino, por Leolinda Daltro e Gilka Machado, a fim de mobilizar a sociedade em prol dos direitos políticos femininos.

Recorda Rachel Soihet, neste período, a passeata organizada por Leolinda Daltro, em novembro de 1917, que contou com a presença de 84 mulheres, ocasião em que, surpreendendo a população do Rio de Janeiro, “[...] pode ter contribuído para que, no mesmo

ano, o deputado Maurício de Lacerda apresentasse na Câmara um projeto de lei estabelecendo o sufrágio feminino” (SOIHET, 2018, p. 219).

Neste ambiente de aspirações feministas, ainda no final daquela década, em 1918, Bertha Lutz retorna da Europa e publica um artigo conclamando pessoas a se associarem com a finalidade de formar uma “liga”, porquanto entendia que a mulher não deveria viver “parasitariamente de seu sexo”, mas antes, deveria “[...] tornar-se capaz de cumprir os deveres políticos que o futuro não pode deixar de repartir com ela” (COELHO; BAPTISTA, 2009, p. 89).

Bertha Maria Julia Lutz ficou conhecida como uma das líderes do movimento feminista brasileiro, empenhada na conquista do direito ao sufrágio feminino, bem como ao direito de concorrerem às eleições nacionais e serem votadas. Foi ela quem organizou a Federação Brasileira do Progresso Feminino (FBPF), filiada a *International Woman Suffrage Alliance*, como forma de defender os direitos políticos das mulheres, dentre eles o sufrágio. Para Coelho e Baptista (2009), foi por influência da FBPF que a Constituição Federativa de 1934 instituiu finalmente em seu texto o voto feminino e o direito a ser votada.

Cabe registrar que o voto feminino foi assegurado, anteriormente à Constituição, em 1932, pelo o Decreto nº 21.076, do Código Eleitoral Provisório. Jaceguara Dantas da Silva afirma, nesse sentido, que:

Num primeiro momento, o direito foi assegurado somente às mulheres casadas, desde que devidamente autorizadas pelos seus respectivos maridos, às viúvas e às solteiras com renda própria, deixando de contemplar a imensa maioria das mulheres, numa evidente negativa de um direito inerente à cidadania. (SILVA, 2018, p. 18).

As restrições mencionadas acima foram excluídas da Constituição de 1934, assegurando às mulheres, finalmente, o direito ao voto. Soihet ressalta que Bertha Lutz foi indicada a representar a FBPF na Comissão de elaboração do Anteprojeto da Constituição, a fim acompanhar o processo e evitar eventuais retrocessos dos direitos femininos considerados básicos, à época (SOIHET, 2018).

Antecipando-se à Constituição Federativa de 1934, também é possível registrar que o Estado do Rio Grande do Norte já em outubro de 1927, instituiria este direito às mulheres, no artigo 77 das Disposições Gerais da Lei nº 660, estabelecendo que poderiam votar e serem votados todos os cidadãos que reunirem as condições exigidas por lei, sem distinção de sexo. Todavia:

[...] quando o resultado da primeira eleição pós Lei 660 foi encaminhado à Comissão de Poderes do Senado, esta concluiu pela exclusão dos *quinze votos de pessoas do*

sexo feminino por considera-los *inapuráveis*, visto que tramitava na Casa o Projeto de Lei nº 102/21 que incluía a indistinção de sexo para os eleitores brasileiros. (Grifo do autor). (MIGUEL, 2000, p. 20).

Inicia-se, no Brasil, um longo processo de valorização e reconhecimento da mulher como sujeito de direitos, ocasião em que é possível identificar, não só a conquista do voto e do direito de ser votada, mas também o alcance de outras prerrogativas fundamentais, ainda que de forma lenta.

Nesse interim, houve a eleição da primeira mulher para a Câmara dos Deputados: a deputada Federal Carlota Pereira de Queiroz, em 1933, quando se deu a abertura do direito ao voto às mulheres na Constituição Federal, ocupando o posto até 1937. Bertha Lutz foi eleita sua suplente, sendo empossada alguns anos depois, em 1936, com a morte de um dos deputados.

A instalação do regime de Estado Novo, em 1937, interrompe qualquer progresso da mulher no âmbito político, tendo em vista o fechamento do Congresso, até 1946, onde ocorre a realização de uma Nova Constituinte, consagrando novamente os direitos políticos femininos.

Conforme aponta Luana Simões Pinheiro, entre 1946 e 1982, nenhuma mudança significativa é identificada, “[...] a não ser pela presença de duas senadoras. Em 1979, pela primeira vez na história, uma mulher assume uma cadeira no Senado Federal – Eunice Michiles – por ocasião da morte do titular” (PINHEIRO, 2007, p. 65).

Eunice Michilles foi a primeira mulher a ocupar um lugar no Senado Federal. Em 1978, ela foi candidata ao Senado por uma sublegenda, sendo eleita para primeiro suplente do senador João Bosco de Lima, que morreu no início da legislatura.

Observada a presença feminina a partir da 45ª legislatura, entre os anos de 1975-1978, período que coincide com o reconhecimento, pela primeira vez, da necessidade de mulheres no âmbito político, mediante a aprovação da CEDAW que prezava pela igualdade política e instituição de cotas, identificar-se-á que, dentre os 81 senadores daquela legislatura, nenhum era do sexo feminino.

Veja-se, conforme tabela colacionada abaixo, que enquanto na Câmara dos Deputados, de 1983 em diante, o número de mulheres eleitas para aquela Casa Legislativa aumentava gradualmente, o número de mulheres eleitas como titulares para o Senado apenas ocorreria em 1990, quando da renovação de 1/3 do Senado Federal. Nesse ano (1990), foram eleitas como titulares ao Senado: Maria Marluce Moreira Pinto e Júnia Marise Azeredo Coutinho.

Figura 1 – Total de Mulheres Eleitas para o Congresso Nacional entre 1934-2018.

Ano Eleitoral	Câmara dos Deputados	Senado Federal
1934	1	0
1946	0	0
1950	1	0
1954	3	0
1958	2	0
1962	2	0
1965	6	0
1970	1	0
1974	1	0
1978	4	0
1982	8	0
1986	26	0
1990	29	2
1994	32	4
1998	29	2
2002	42	8
2006	46	4
2010	45	8
2014	51	5
2018	77	7

Fonte: Luana Simões Pinheiro (2007); TSE; sites Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração Própria.

O aumento considerável de mulheres na Câmara de Deputados em 1986, conforme consta na tabela acima, é, em geral, justificado, nas palavras de Luana Simões Pinheiro:

[...] tanto a força das novas e tradicionais famílias políticas que delegam uma porção considerável de capital político às mulheres, quanto a intensa mobilização feminista ocorrida no período e os debates travados nos momentos pré-eleitorais sobre a condição feminina e a situação de desigualdade a que estavam submetidas na sociedade. Tal mobilização acaba por resultar, em 1985, na criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), órgão vinculado ao Ministério da Justiça, cuja missão era formular políticas públicas direcionadas às mulheres com os objetivos, entre outros, de eliminar as discriminações que atingiam a população feminina e contribuir para a construção da igualdade e da cidadania para as mulheres. (PINHEIRO, 2007, p. 69).

Internacionalmente, coincide o período com a época da realização das Conferências Mundiais sobre a Mulher de 1980 e 1985, ocasião em que se reforçava a imperiosidade da mulher na esfera política, e aumentava-se o número de ativistas feministas ao redor do mundo, em prol dos direitos das mulheres⁴².

⁴² Neste período identifica-se um longo processo de advocacy em prol dos direitos das mulheres no Brasil. Jacqueline Pitanguy (2011, p. 36) destaca que “A redemocratização das instituições políticas do país, e, internacionalmente, o apelo das Nações Unidas (Conferência da Mulher de Nairóbi em 1985) para que se criassem mecanismos governamentais de promoção das mulheres, influencia outro tipo de ação de advocacy do feminismo brasileiro, voltado para a criação de espaços governamentais como os Conselhos dos Direitos da Mulher”.

Entre 1994 e 1998, o número de mulheres eleitas como titulares na Câmara de Deputados mantém-se estável. A novidade que se insere entre este período, no entanto, é a modificação da Legislação Eleitoral, que acrescenta a possibilidade de reserva de vagas às mulheres no âmbito das eleições proporcionais.

Mais exatamente em 1995 inaugura-se a Lei nº 9.100, que estabeleceu pela primeira vez, em seu artigo 11, § 3º, que “Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”. Nascia, neste momento, a instituição das cotas por sexo para preenchimento de vagas no legislativo brasileiro.

A iniciativa ocasionou questionamentos, inclusive quanto a constitucionalidade da medida, forma pela qual editou-se, dois anos depois, a Lei nº 9504, de 1997, que continha redigido em seu artigo 10º: “Do número de vagas resultantes das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”.

Iniciava-se, no âmbito eleitoral, a instituição das cotas para aumento da representatividade feminina nas bancadas da Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas, bem como um movimento feminista em prol da maior participação da mulher no âmbito do Poder Legislativo, em correlata atenção aos movimentos internacionais promovidos especialmente pela Convenção CEDAW e o Ciclo de Conferência Mundiais sobre a Mulher.

4.3 A EVOLUÇÃO DA PRESENÇA FEMININA NO PODER LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO

As legislações de 1995 e 1997 representaram, no Brasil, o princípio da implementação de medidas afirmativas para a melhoria da representação feminina nos postos de poder. Com a implantação da primeira medida para aumento do número de mulheres no âmbito político, o que se notou, no primeiro ano de aplicação da proposta (1998), foi inesperado. De acordo com os dados divulgados por Patrícia Rangel, em monitoramento realizado por meio do Centro Feminista de Estudo e Assessoria – CFEMEA –, com relação à Câmara dos Deputados: “[...] apesar de as candidaturas terem subido quatro pontos em relação às eleições de 1994, o percentual de eleitas caiu meio ponto: 5,6% (1998) em relação a 6,2% (1994, quando havia 32 legisladoras na Câmara)” (RANGEL, 2014, p. 87).

Esclarecendo os dados acima, verifica-se que, em 1994, foram eleitas 32 Deputadas Federais, de um total de 185 candidaturas femininas (total de candidatos = 3007), enquanto

que, em 1998, o número reduziu-se para 29 Deputadas Federais eleitas, para o total de 348 candidaturas femininas registradas (total de candidatos ao pleito = 3357) (RANGEL, 2014).

Prosseguindo, em 2002, durante a eleição seguinte, houve a recuperação dos índices de mulheres eleitas: “Em 2002, elas constituíram 11,5% das 4.418 candidaturas”, ou seja, 509 mulheres candidatas, ocasião em que se elegeram 42 do sexo feminino que representaram 8,2% do total de eleitos daquela legislatura (RANGEL, 2014, p. 86-87).

Na eleição seguinte (2006), de acordo com os dados da CFEMEA, organizados por Patrícia Rangel (2014), as mulheres representaram 12,6% do total de candidatos às eleições para a Câmara dos Deputados Federal, inferindo-se um relativo aumento em relação à eleição anterior. Elas somaram, neste período, 652 candidaturas do total de 5.151.

A elevação do número de candidatas a esta casa legislativa persiste no processo legislativo seguinte – 2010 – quando se registram 1007 candidaturas à Câmara dos Deputados, o que resulta no percentual de 19,4% dos candidatos totais, ou 5.186 candidatos ao todo (RANGEL, 2014, p. 84).

O percentual de eleitas, no entanto, mantém-se estagnado nestas duas últimas eleições: tanto em 2006 quanto em 2010 o número de deputadas eleitas foi de 45, resultando no percentual de 8,7% do total das 513 cadeiras. Comparativamente, torna-se interessante demonstrar o crescimento relatado de candidatos e eleitos no ano de 1994 e no ano de 2010 para a Câmara dos Deputados na forma dos gráficos abaixo.

Gráfico 1 – Quantitativo de Candidatos para a Câmara dos Deputados em 1994.



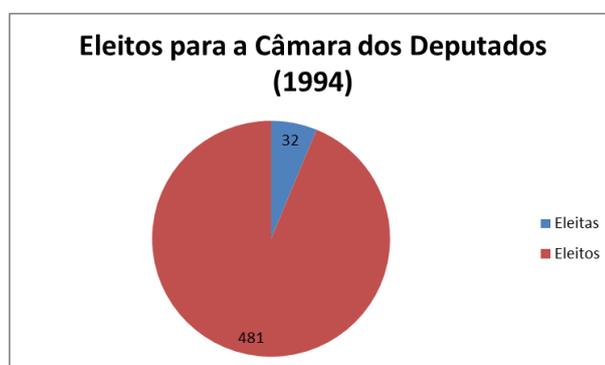
Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); TSE. Elaboração Própria.

Gráfico 2 – Quantitativo de Candidatos para a Câmara dos Deputados em 2010.



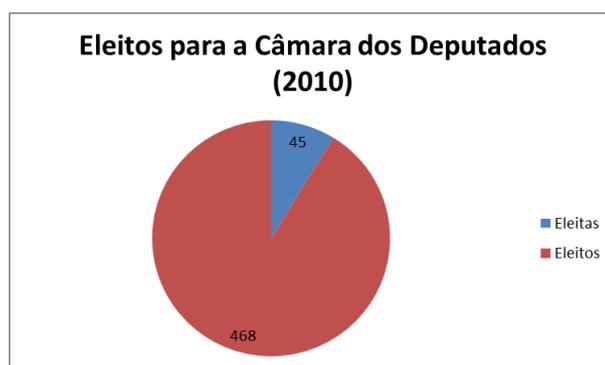
Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); TSE. Elaboração Própria.

Gráfico 3 – Total de Eleitos(as) por sexo para a Câmara dos Deputados em 1994.



Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); TSE. Elaboração Própria.

Gráfico 4 – Total de Eleitos(as) por sexo para a Câmara dos Deputados em 2010.



Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); TSE. Elaboração Própria.

O lapso temporal aponta relativo crescimento, no entanto, ainda com predominância de candidatos e eleitos do sexo masculino, mesmo com a vigência das cotas, por cerca de quase 15 anos. Isto porque, se em 1994 existiam 185 candidatas à Câmara de Deputados, em

2010, este número alcançou 1007 mulheres. O expressivo aumento de candidaturas não se reflete no número de eleitas do sexo feminino.

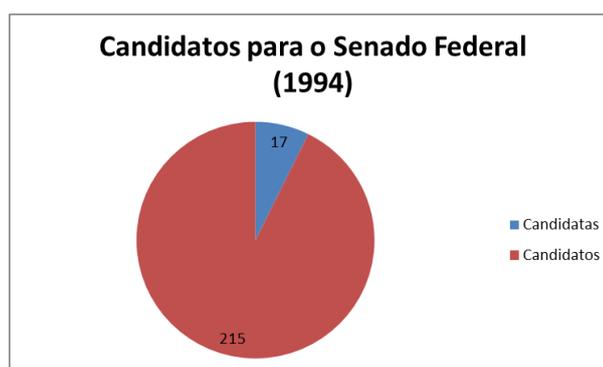
Utilizando-se do período acima analisado, observar-se-á que, no âmbito do Senado Federal, em 1994, o percentual de mulheres candidatas àquela casa legislativa foi de 7,33% (17 candidatas de 232 candidaturas), sendo 4 delas eleitas, conforme tabela anterior. Já em 1998, o total de candidatas do sexo feminino aumenta para 14,11% (23 candidatas de 163 candidaturas), enquanto apenas 2 delas são efetivamente eleitas pelo voto direto, durante as eleições (MIGUEL, 2000).

No ano de 2002, o Senado Federal apresentou uma redução no percentual de candidatas às vagas daquela casa. As mulheres, nesse ano, representaram 11,9% dos 319 candidatos, ou seja, 38 candidatas, do total de 319, sendo apenas eleitas 8 senadoras, correspondendo ao percentual de 14,8% do total de eleitos (RANGEL, 2014, p. 93).

Já em 2006, as mulheres representavam 15,6% do total de candidatos àquela casa legislativa, para um total de 27 vagas (35 candidaturas femininas entre o total de 220), sendo o percentual relativamente mantido em 2010, quando se obteve neste pleito o quantum de 13,3% de candidatas para um total de 54 vagas (32 candidaturas femininas entre o total de 241).

Assim como na Câmara dos Deputados, onde se operam as ações afirmativas, o índice de mulheres eleitas no Senado em 2006 e 2010 estagnou-se, seja nos pleitos de renovação de 1/3 ou 2/3 da casa legislativa: em 2006, elegeram-se do percentual apresentado 4 mulheres, para as 27 vagas, o que resultou no percentual de 14,8%, enquanto que, em 2010, foram eleitas 8 mulheres, para o total de 54 vagas, verificando-se a manutenção do percentual de 14,8% (RANGEL, 2014, p. 92). Comparativamente, aponta-se o seguinte desenvolvimento do número de mulheres candidatas e eleitas para o Senado Federal em 1994 e 2010:

Gráfico 5 – Quantitativo de Candidatos para o Senado Federal em 1994.



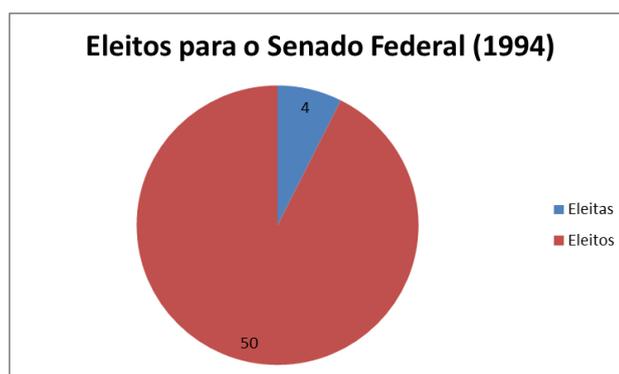
Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); TSE. Elaboração Própria.

Gráfico 6 – Quantitativo de Candidatos para o Senado Federal em 2010.



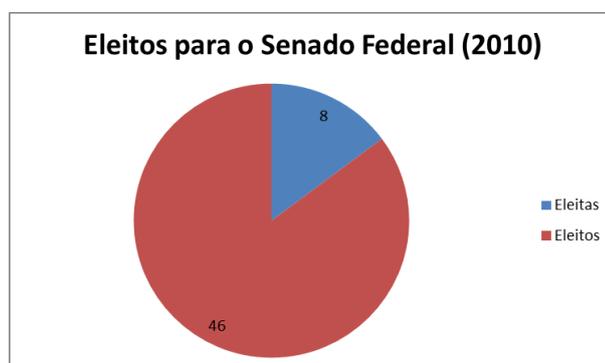
Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); TSE. Elaboração Própria.

Gráfico 7 – Total de Eleitos(as) por sexo para o Senado Federal em 1994.



Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); TSE. Elaboração Própria.

Gráfico 8 – Total de Eleitos(as) por sexo para o Senado Federal em 2010.



Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); TSE. Elaboração Própria.

Assim como ocorreu na Câmara dos Deputados, mas de forma mais acentuada, verifica-se no Senado Federal um aumento do número de mulheres disputando as eleições ao

cargo de Senadora, bem como o aumento do número de eleitas. Repise-se que, para tal casa legislativa, inexistiu aplicação de cotas eleitorais.

Para as eleições de ambas as casas legislativas, aponta-se o diferencial consubstanciado na instituição da minirreforma eleitoral de 2009 que, em razão dos baixos índices apresentados até então, exigia que os partidos políticos inscrevessem no mínimo 30% de mulheres nas chapas proporcionais, buscando conferir efetividade à lei de cotas estabelecida em 1995. Portanto, as eleições realizadas em 2010 operaram sob a vigência desta reforma da legislação eleitoral.

Outras determinações constantes na minirreforma eram: a) a destinação de 5% do fundo partidário das siglas para incentivo das mulheres na política, bem como b) a exigência de que 10% do tempo de propaganda partidária nos veículos de comunicação fosse dedicado às mulheres.

Aproximando-se das últimas eleições realizadas, se nota a elevação do número de candidatas à Câmara dos Deputados. Em 2014, conforme dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral, extrai-se que dentre os 6.178 candidatos, as mulheres representaram 29,07% do total, ou seja, 1.796. A proporção de eleitas, não obstante, representou apenas 9,94% do total dos cargos (51 candidatas vencedoras do pleito eleitoral, em comparação à 462 homens eleitos) (BRASIL, 2014, p. 31-32).

No que se refere ao Senado Federal, em 2014, identifica-se que as mulheres constituíram 19,77% dos 172 candidatos ao pleito (34 candidaturas femininas, do total de 172 candidaturas), para a composição de 1/3 da casa legislativa, ocasião em que se elegeram tão somente, 5 delas, resultando em 18,52% do total de candidatos eleitos (BRASIL, 2014, p. 31-32).

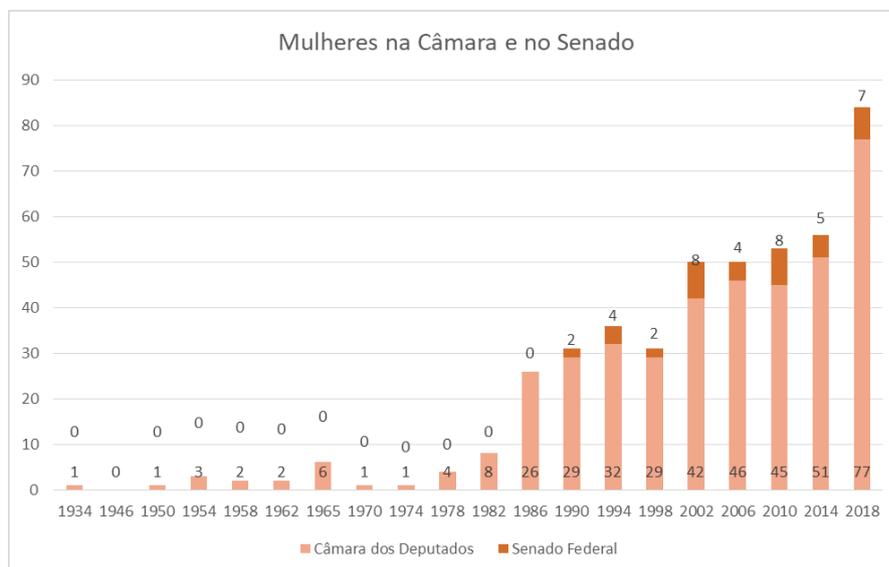
As últimas eleições para as casas legislativas em questão – Senado e Câmara dos Deputados – ocorreram em 2018. O Tribunal Superior Eleitoral registrou 2767 candidaturas femininas (32,2%) dentre o total de 8588 candidatos registrados para a Câmara dos Deputados. Elegeram-se, neste período, 77 mulheres.

Por outro lado, o TSE registrou, para o Senado, 63 candidatas femininas concorrendo ao pleito, dentre o total de 358 candidatos (17,5%). Foram eleitos para ocupar os cargos 7 mulheres e 47 homens (12,96%). Os dados foram extraídos tanto do site do Tribunal Superior Eleitoral e do Sistema de Informações Eleitorais da Câmara dos Deputados – SIELE (BRASIL, 2019).

De forma geral, entre os anos de 1934 e 2018, período em que as mulheres puderam, efetivamente, ser votadas para cargos públicos no Poder Legislativo Federal, denota-se o

crescimento gradual da presença destas, mesmo que com pequenas variações. Veja-se nos gráficos n° 8 e 9:

Gráfico 9 – Presença das Mulheres no Poder Legislativo Federal.



Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); TSE. Elaboração Própria.

Separando os dados das duas Casas Legislativas, por outro norte, pode-se visualizar o crescimento do número de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados, na forma Gráfico 10.

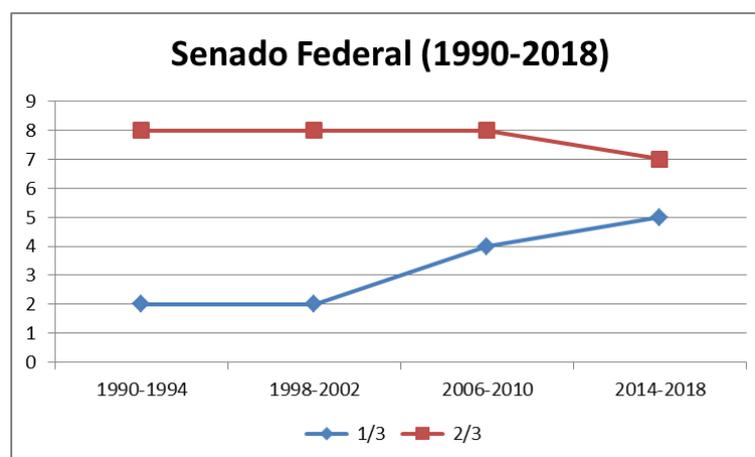
Gráfico 10 – Crescimento do número de mulheres eleitas para Câmara dos Deputados entre 1934-2018.



Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); Dados TSE. Elaboração Própria.

Por sua vez, também se infere o quantitativo de eleitas para o Senado Federal, a partir do ano de 1990, quando se contabilizou a eleição das primeiras mulheres para esta Casa Legislativa, por meio do voto majoritário. No gráfico abaixo, os dados foram separados de acordo com as eleições para 1/3 ou 2/3 das cadeiras⁴³:

Gráfico 11 – Crescimento do número de mulheres eleitas para o Senado Federal entre 1990-2018.



Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); Dados TSE. Elaboração Própria.

O quantitativo dos dados desde o ano de 1994, anterior a qualquer aplicação de ações afirmativas, demonstra um aumento lento do percentual de mulheres na política, sendo a última eleição realizada em 2018 a que obteve o maior número de mulheres candidatas e eleitas no pleito eleitoral.

4.4 A INFLUÊNCIA DOS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS PARA A IGUALDADE DE GÊNERO ENTRE 1995 E 2018

Do quantitativo de dados apresentados no capítulo anterior, referentes à participação da mulher nas eleições para os cargos de Deputada Federal e Senadora, desde o ano de 1990 – período em que encontrava-se internalizada a Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1975), bem como momento em que o país,

⁴³ Considerando que a renovação do Senado Federal ocorre alternadamente, em um terço ou dois terços por pleito eleitoral, sendo que, em razão disto, a disponibilidade de vagas e número de candidaturas também se altera, optou-se por analisar o crescimento do número de eleitas separadamente, levando em conta as proporções de renovação por eleição.

internacionalmente, assumia compromissos com as Conferências Mundiais sobre a mulher para a eliminação das desigualdades de gênero – infere-se que houve a adoção de algumas medidas para atender às responsabilidades pactuadas.

A adoção da Plataforma de Ação originada na Conferência Mundial de Pequim (1995), que resume de forma clara e objetiva os principais obstáculos das mulheres à plena participação em iguais condições que os homens em todas as esferas da sociedade, demonstram a ratificação do compromisso brasileiro com a implementação de todas as medidas administrativas, legislativas e/ou judiciais para abolir quaisquer discriminações, dentre elas aquela referente à participação da mulher na esfera legislativa.

Tais documentos internacionais – com destaque especial à Declaração Universal dos Direitos Humanos, a CEDAW, a Plataforma de Beijing, e a Convenção de Viena - devidamente internalizados pelos Decretos Nacionais correspondentes, atualmente possuem plena eficácia jurídica, encontrando-se aptos à produzirem todos seus efeitos.

De forma diversa, no entanto, verifica-se sua efetividade, ou eficácia social. Quando se aborda a efetividade de determinadas medidas, de recomendação internacional, para a promoção ou reafirmação de determinados direitos fundamentais de um grupo específico de sujeitos, é preciso ter em mente que esta (efetividade) difere da eficácia jurídica e aplicabilidade das normas.

A efetividade ou eficácia social de determinada norma pode ser observada como a realização do direito nela previsto, ou seja, a materialização de seus preceitos legais no mundo dos fatos e/ou realidade social. A efetividade, portanto, é conceitualmente diferente da eficácia jurídica de determinada norma, a qual diz respeito à aptidão daquela norma em produzir efeitos jurídicos.

José Afonso da Silva distingue os termos salientando que a eficácia jurídica é “a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos nela indicados”. Por sua vez, a eficácia social confundir-se-ia com a efetividade, significando, em suma “na real observância da norma pela comunidade, na sua efetiva aplicação no plano dos fatos” (SILVA, 2007 *apud* SARLET, 2018, p. 245).

Ingo Wolfgang Sarlet considera a eficácia jurídica como “a possibilidade (no sentido de aptidão) de a norma vigente (juridicamente existente) ser aplicada aos casos concretos e de – na medida de sua aplicabilidade – gerar efeitos jurídicos”, enquanto, por outro lado, considera a eficácia social (ou efetividade) “[...] como englobando tanto a decisão pela efetiva

aplicação da norma (juridicamente eficaz), quanto o resultado concreto decorrente – ou não – desta aplicação” (SARLET, 2018, p. 248).

Sob a perspectiva dos tratados internacionais, trazendo tais normas jurídicas positivas para o direito interno do Estado Brasileiro, sob o devido processo legal exigido pela Constituição, vislumbra-se que estas adquirem eficácia jurídica no ordenamento legal interno, para fins de produzir seus próprios efeitos previstos, no entanto, nem sempre produzem o resultado concreto previsto, ou seja, encontram sua eficácia social.

Os dados sobre o avanço das mulheres na política, cuja participação iniciou-se desde à concessão do direito ao voto e à prerrogativa de também ser votada e poder integrar cargos públicos no poder, demonstram, em sua grande parte, que houve um aumento relativo no que se refere à participação feminina na política brasileira, mas não conforme o planejado e estabelecido formalmente em âmbito internacional.

Observa-se, em suma, a implementação de medidas legislativas e sociais, como a criação de cotas eleitorais, a destinação de um Fundo específico para financiamento das eleições de mulheres, além da promoção de programas e campanhas permanentes como a Plataforma Mais Mulheres no Poder, lançada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Para compreender a de que forma tais medidas foram direta ou indiretamente influenciadas pelos documentos internacionais identificados ao longo deste trabalho, bem como compreender a existência de eficácia jurídica e social destas, é preciso analisar pontualmente cada uma delas, por meio dos dados divulgados desde o começo das ações adotadas internamente.

Destaque-se, para tanto, que serão considerados, para efetiva análise, os avanços e progressos apresentados a partir da década de 1990, ocasião em que se encontravam em vigência, dentro do território nacional, a Convenção CEDAW de 1979, e seu protocolo facultativo, bem como internalizadas as demais declarações referentes à promoção da participação política feminina nos postos públicos de decisão.

4.4.1 Cotas Eleitorais

As cotas por sexo ou cotas eleitorais são medidas legislativas previstas nos documentos internacionais – como CEDAW e Plataforma de Ação de Beijing – para aceleração do alcance da paridade política nos parlamentos, conforme recomendado inclusive pelo Comitê CEDAW em suas recomendações gerais.

Tais ações afirmativas foram largamente utilizadas por países da América Latina, tendo sido a Argentina o primeiro país a aplicar cotas por gênero nesta matéria. Atualmente, denota-se que 15 países na América Latina⁴⁴, incluindo o Brasil, adotam leis de cotas nos parlamentos, ante o histórico e recorrente quadro de desigualdade na participação da mulher na política e em postos de poder.

As leis de cotas amplamente adotadas por estes países a partir da década de 1990, via de regra, têm apresentado resultados promissores, conforme se observa a partir do aumento percentual do número de mulheres nos Congressos Latinos entre o período de 1995-2016, a partir dos dados divulgados pelo *Inter-Parliamentary Union (IPU)*⁴⁵.

É preciso ressaltar, no entanto, que enquanto alguns países vêm apresentando dados animadores, outros Estados permanecem com quadros de sub-representatividade graves, como se pode observar pelo caso brasileiro. Para compreender a eficácia social ou efetividade de tais medidas, de acordo com Lúcia Martelotte, é preciso ter em vista as variáveis institucionais (desenho da lei de cotas e sistema eleitoral em que se encontra inserida, sua obrigatoriedade), bem como as variáveis culturais, sobretudo atinentes aos partidos políticos, principais responsáveis pela implementação destas (MARTELOTTE, 2016, p. 94)

Após a internalização da Convenção CEDAW, bem como no ano em que ocorreu a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, com destaque à sua Plataforma de Ação, infere-se que o Brasil adotou, pela primeira vez, medidas legislativas para fins de diminuir a disparidade de gênero no âmbito legislativo. Comenta José Eustáquio Diniz Alves:

Durante 60 anos, de 1932 até 1992, as mulheres brasileiras conseguiram obter no máximo 7% das cadeiras do Legislativo municipal. Em 1994, as mulheres representavam 8% das Assembléias [sic] Legislativas do país e 6% da Câmara Federal. Para reverter essa situação de desvantagem foram promulgadas as Leis 9.100/95 e 9.504/97 inaugurando a política de cotas, com o objetivo de reverter o caráter excludente do sistema político brasileiro, nos aspectos de gênero. (ALVES *apud* FLAVIA PIOVESAN, 2011, p. 69).

De autoria da então Deputada Federal, Marta Suplicy, e assinado por 26 outras Deputadas, encaminhou-se à mesa do Congresso Nacional o Projeto de Lei n° 783/1995, que originou a Lei n° 9.100, de 1995, que restou assim intitulado: “Dispõe sobre o percentual

⁴⁴ A ordem da adoção de cotas para ingresso político pode ser visualizada da seguinte maneira, conforme aponta Martelotte (2016, p. 96): “Argentina (1991), México (1996), Paraguai (1996), Bolívia (1997), Brasil (1997), Costa Rica (1997), Equador (1997), Panamá (1997), Peru (1997), República Dominicana (1997), Venezuela (1998), Colômbia (1999), Honduras (2000), Uruguai (2009) e Chile (2015)”.

⁴⁵ Desde que entraram em vigor, as cotas elevaram a representação feminina no Congresso de 6% para 40% na Argentina, de 16% para 39,8% na Costa Rica, de 11% para 29,2% no Peru e de 9% para 23,2% no México. No mundo, segundo a organização intergovernamental International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 74 países dos 186 que possuem instituições legislativas, têm aprovada alguma legislação eleitoral de cotas por sexo, seja ela de cunho constitucional, ordinário ou partidário (RANGEL, 2014, p. 56).

mínimo de candidatas que deve constar da lista dos partidos políticos para as eleições que obedecerem ao sistema proporcional e dá outras providências”.

Nota-se, de pronto, na justificação da proposição da Deputada, a utilização das recomendações realizadas pelo Plano de Ação da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento do Cairo (1994) e dos compromissos presentes na Convenção CEDAW.

A justificação da proposta também menciona, superficialmente, a observância das recomendações decorrentes das Conferências Mundiais da Mulher em Nairóbi, e Viena-1993.

O Projeto de Lei n.º 783/1995 (1995, p. 9) propôs, de início, que “para as eleições que obedecerem ao sistema proporcional, cada partido político poderá registrar candidaturas, sendo no mínimo 30% de mulheres até o seguinte limite”.

A Lei n.º 9.100/1995, que veio a regulamentar as eleições para Prefeituras Municipais e Câmaras Legislativas Municipais, incorporou o projeto de Lei em questão, no entanto, reduziu o limite de vagas para mulheres ao percentual de 20%, conforme se nota em seu artigo 11, §3º:

Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher.
§ 3º Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres.

Consultando o Dossiê relativo ao Projeto de Lei em questão, em especial, a leitura do parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), de autoria do Deputado Almino Affonso, extrai-se seu posicionamento pela constitucionalidade e aprovação do Projeto (fl. 20).

De acordo com a Sônia Malheiros Miguel, no entanto:

Após intenso debate, é aprovada uma cota mínima de 20% para as candidaturas de mulheres – artigo 11, Parágrafo 3º, da Lei n.º 9100/95. Vale ressaltar que já nesse momento, o acordo para a aprovação do artigo incluía o aumento do número total de candidatos que os partidos e coligações poderiam apresentar, diminuindo o impacto do artigo aprovado. Fato este que se repetiu na aprovação da legislação eleitoral de 1997 – artigo 10, parágrafo 3º, da Lei n.º 9504/97. (MIGUEL, 2000, p. 24).

A votação e, por conseguinte, aprovação do Projeto de Lei em favor das cotas eleitorais para mulheres implicou uma série de debates no Senado e Câmara dos Deputados, notadamente para explicitar a relevância de tal ação afirmativa para inclusão das mulheres no cenário político.

Declarou a autora do Projeto Marta Suplicy à época de seu voto e de seu partido (Partido dos Trabalhadores – PT) para aprovação da emenda do Senado em prol de assegurar

no mínimo 20% (vinte por cento) das vagas de cada partido ou coligação, para as candidaturas femininas nas eleições para as Câmaras Municipais:

‘O que foi aprovado no Senado ontem, como eu disse, não é o que desejávamos; é um pouco melhor do que foi aprovado na Câmara, o que também não era o ideal. Temos que dizer o que se passou lá: aproveitaram a demanda das mulheres para aumentar o número de candidatos que cada partido pode registrar. A reivindicação das mulheres foi manipulada por aumentar o número de candidaturas’ (Deputada Marta Suplicy - PT/SP).

‘Acho que a proposta só passou porque nós, mulheres, não estávamos todas aqui para poder explicar aos nossos colegas Parlamentares a importância desses 20% estarem dentro do número normal de candidatos. Era essa a nossa ideia [sic] porque assim obrigaria os partidos a investirem nas candidaturas femininas’ (Deputada Marta Suplicy - PT/SP). ‘Entretanto, avaliamos que ainda assim, é melhor aumentar o número de candidaturas para 120% e ter as 20% do que manter o que foi aprovado na Câmara, porque aí realmente representa um degrado absoluto, um vexame para nós, mulheres, a condição proposta pela Câmara’ (Deputada Marta Suplicy - PT/SP). (Suplicy *apud* MIGUEL, 2000, p. 42-43).

Ainda que a iniciativa de estabelecimento de 20% de cotas eleitorais para eleições municipais tenha sido um avanço, em atenção às exigências internacionais, sua eficácia social não atingiu ao esperado, considerando que o número de vagas na lista eleitoral também foi ampliado de 100 para 120% do total de cadeiras. Ademais, o percentual de 20% não foi definido como obrigatório, ocasião pela qual, ainda que os partidos não atingissem o exigido pela nova legislação, deixariam tais vagas em aberto, sem eventuais sanções pelo descumprimento.

A lei 9.100 de 1995 seria revista para as eleições de 1998, ocasião em que seria editada a Lei nº 9.504/1997, considerando as mesmas justificativas utilizadas quando da proposição da lei municipal 9.100/1995, qual seja, quadro de sub-representatividade feminina e os compromissos internacionais firmados pelo Brasil. Clara Araújo esclarece, neste ponto:

No final de 1997, quando foi votada a nova lei eleitoral, de nº 9.504, que estabeleceu regras permanentes para os futuros pleitos eleitorais, a reserva de vagas na forma de cotas foi incluída como legislação permanente. Ficou definido que nas eleições parlamentares de 1998 para deputados estaduais e federais as cotas seriam, transitoriamente, de 25%, como o mínimo a ser preenchido por cada sexo. A partir daí, nas eleições seguintes, o percentual mínimo deveria ser de 30%. Também nesse caso, ampliou-se o número de vagas nas listas eleitorais, passando a um máximo de 150% das cadeiras em disputa. O preenchimento das cotas permaneceu orientado pela norma aprovada em 1996, isto é, os partidos seriam obrigados a manter o percentual de reserva e não poderiam ocupar as vagas com candidatos de outro sexo, mas não seriam obrigados a preenchê-las integralmente com candidatos do mesmo sexo. (ARAÚJO, 2001, s.p).

A norma, na lei de 1997, passou a ter a seguinte redação, dentro do artigo 10, § 3º:

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

[...]

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo.

O cotejo dos dados deste período revela que a aplicação das cotas, apesar de aumentar o número de candidatas aos pleitos aos cargos políticos (aqui analisada especificamente à Câmara dos Deputados), não logrou êxito em aumentar o número de eleitas, cujo percentual foi semelhante aos de anos anteriores.

Exemplificando: se em 1994, foram eleitas 32 Deputadas Federais, de um total de 185 candidaturas femininas, em 1998, com a nova lei eleitoral, o número caiu para 29 Deputadas Federais eleitas, para o total de 348 candidaturas femininas registradas.

Aliado à perspectiva de que as cotas eleitorais propostas nestes anos não eram obrigatórias, ou seja, não implicavam sanções ou responsabilidades aos partidos, tem-se ainda que “[...] o simultâneo incremento de cotas aliado ao crescimento na proporção de candidatos que podem ser inscritos por partidos e coligações acaba por diluir a participação feminina e manter o padrão de conduta dos candidatos homens” (BOLOGNESI, 2012, p. 118).

A mencionada legislação sofre nova alteração, diante da ineficácia das duas propostas anteriores, com a Lei nº 12.034/2009, também conhecida como a minirreforma eleitoral de 2009. Houve, nesta ocasião, a modificação do dispositivo legal, assim estabelecendo: “§ 3º. Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”.

A mudança legislativa também importou no estabelecimento de reserva de 5% do Fundo Partidário para programas que promovam a participação política das mulheres, bem como destinou o percentual de 10% do tempo de Propaganda Partidária para programas de promoção acerca da participação política das mulheres, cujas peculiaridades serão tratadas em tópico posterior.

Teoricamente, tratava-se da modificação do dispositivo para aplicar a imposição ou obrigatoriedade do preenchimento das vagas para candidaturas femininas. Ocorre que poucos partidos de fato obedeceram ao preceito legal. No âmbito da Câmara dos Deputados, as determinações da Lei nº 12034 tiveram como data de início o ano de 2010, sendo que apenas um partido cumpriu o determinado: o Partido da Causa Operária-PCO (RANGEL, 2014, p. 86).

Em um resumo da política de cotas instituída, infere-se que “houve crescimento de 9 pontos percentuais em relação às candidaturas, mas aumento de somente 16 mulheres eleitas e 3,1 pontos percentuais de 1998 até as eleições de 2010, um resultado muito modesto para um período de 12 anos e duas leis eleitorais distintas” (RANGEL, 2014, p. 88).

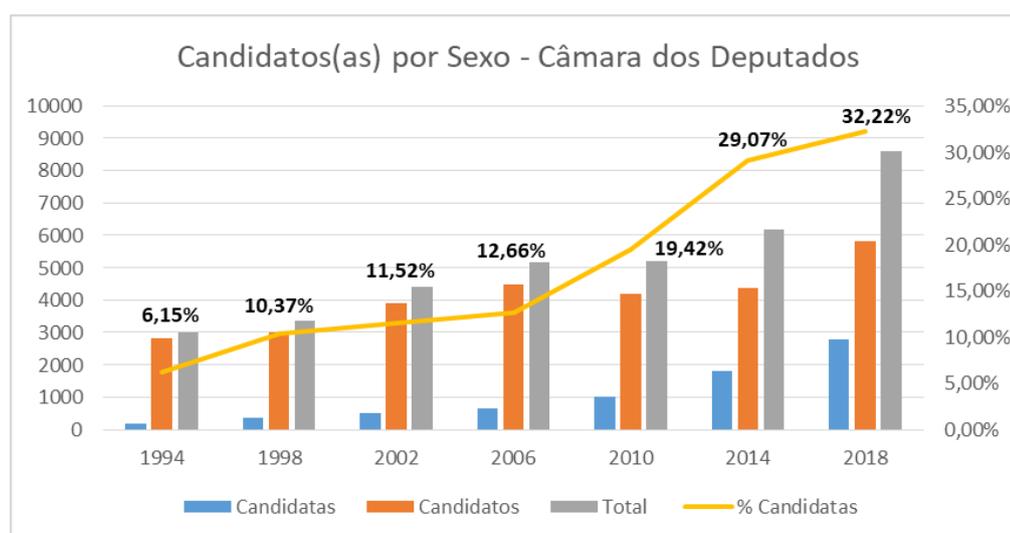
As duas últimas eleições para a Câmara dos Deputados obtiveram avanços pequenos. Enquanto em 2014 as mulheres alcançaram 29,07% do número de candidatas ao pleito, percentual expressivo e quase no limite mínimo estabelecido pela lei eleitoral, a proporção de eleitas não obteve o mesmo êxito, representando 9,94% do total dos cargos ocupados (51 eleitas).

O ano de 2018 resultou no ápice do quantitativo de mulheres na Câmara dos Deputados. Registrou-se finalmente o cumprimento do percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas e observou-se também um salto de 51 mulheres eleitas para 77, o que representa 15% da composição da Casa Legislativa em questão, e um aumento de 51% em relação à eleição anterior, conforme os dados já relatados.

O gráfico (Gráfico 12) abaixo representa, de forma clara, o crescimento das candidaturas, divididas por sexo, para a Câmara dos Deputados, entre os anos de 1994 e 2018, período em que se inicia a vigência das cotas, e a última eleição realizada.

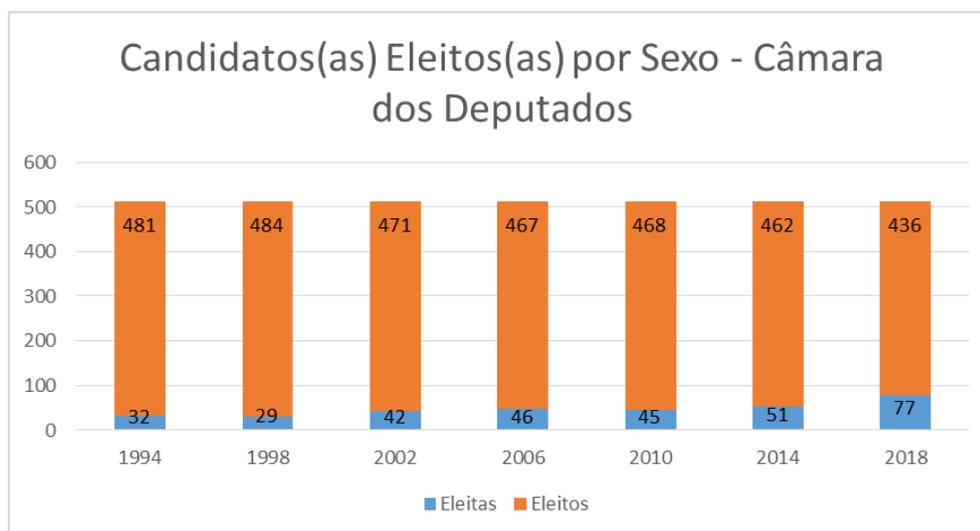
Também se infere a evolução do número de eleitas, no período, para a Câmara dos Deputados, cujos dados são definidos por sexo (Gráfico 13).

Gráfico 12 – Evolução de Candidaturas por Sexo na Câmara de Deputados.



Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); Dados TSE. Elaboração Própria.

Gráfico 13 – Evolução de Eleições por Sexo na Câmara dos Deputados.



Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); Dados TSE. Elaboração Própria.

Observa-se, preliminarmente, no âmbito das candidaturas, um aumento significativo de mulheres concorrendo ao pleito, atingindo, em 2018, o patamar mínimo previsto na legislação, aproximando-se, inclusive, da metade do número de candidaturas masculinas. Se comparado com o ano de 1994, quando ainda não se aplicavam as cotas eleitorais, tem-se um satisfatório aumento.

O percentual de eleitas, todavia, não acompanha tal crescimento, conforme se depreende do gráfico 13. As mulheres permanecem ascendendo às cadeiras políticas para a Câmara de Deputados, registrando constantes aumentos desde o ano de 1995, no entanto, a proporção, em comparação aos eleitos do sexo masculino ainda é significativamente inferior.

Compulsando especificamente os dados das eleições 2018, o Relatório Final sobre campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero, realizado pela FGV Direito/SP, sob coordenação de Catarina Helena Cortada Barbieri e Luciana de Oliveira Ramos, observou-se que ainda persistiam coligações que não cumpriram o quantitativo de 30% de candidaturas femininas para o cargo de Deputado Federal⁴⁶.

Via de regra, a inclusão de medidas afirmativas para modificação dos percentuais conferiu determinados avanços, conforme ressalta José Eustáquio Diniz Alves:

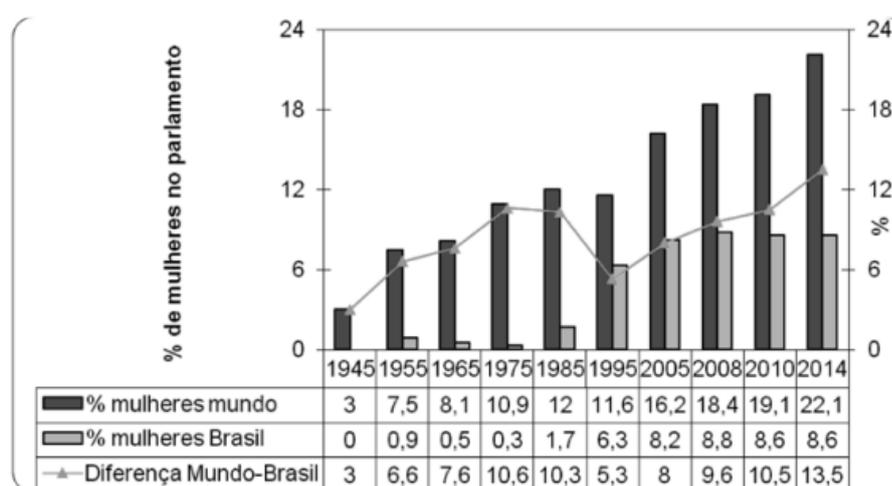
⁴⁶ “notamos que 44 das 316 coligações/listas não cumpriram com a cota de 30% de candidaturas femininas ao cargo de deputado federal” (BARBIERI; RAMOS, 2019, p. 18).

Em 1995, houve a 4ª Conferência Mundial de Mulheres, em Beijing, que propôs a adoção de políticas de cotas para aumentar o empoderamento feminino. Neste ano, a participação feminina na Câmara de Deputados estava em torno de 12% no mundo e 6% no Brasil. O gráfico 1 mostra que nos dezenove anos depois da Conferência de Beijing, os avanços das mulheres nos parlamentos do mundo foram maiores do que nos cinquenta anos anteriores. (ALVES, 2014, p. 56).

O gráfico mencionado pelo autor, cujos dados remontam à pesquisa do *Inter-Parliamentary Union* (IPU), demonstram da seguinte forma:

Figura 2 – Ranking IPU entre 1945 e 2014.

Gráfico 1: Percentagem de mulheres no parlamento (Lower ou Single House) no mundo e no Brasil e a perda relativa de posição global do Brasil: 1945-2014



Fonte: IPU - Inter-Parliamentary Union: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

Fonte: Alves (2014, p. 57)

Em escala mundial, todavia, infere-se que a participação feminina vem recuando em comparação aos demais países, não evoluindo na mesma velocidade, ainda que com o advento das medidas positivas:

Desta forma, o Brasil estava em 71º lugar em 01 de janeiro de 1997 e em 125º lugar em 01 de fevereiro de 2014. Contudo, no ranking global (considerando quantos países estavam na frente), o Brasil aparecia em 103º lugar em janeiro de 1997 e em 158º lugar em fevereiro de 2014. Portanto, o Brasil perdeu participação relativa e as mulheres brasileiras possuem uma das taxas de participação no Parlamento mais baixas do mundo. O gráfico 2 mostra que, em 1997, em termos de equidade de gênero na política parlamentar, o Brasil perdia para todas as regiões, menos para os países Árabes. Mas em 2014, perde inclusive para os países árabes que passaram de 3,3% em 01/01/1997 para 17,8% em 01/02/2014, enquanto o Brasil passou de apenas 6,6% em 01/01/1997 para 8,6% em 01/02/2014. (ALVES, 2014, p. 57).

Em 2019, o Brasil passou a ocupar o 154º Lugar no Ranking internacional, demonstrando evolução até o ano de 2019, quando alcançou a 133ª posição, cujos dados remetem aos resultados das últimas eleições de 2018 (IPU; ONUMULHERES, 2017; IPU; ONUMULHERES, 2019).

Depreende-se que, apesar da inclusão da respectiva ação afirmativa, sua eficácia social depende da adoção de outras medidas para promoção da participação feminina da política, sob pena de tornar as leis de cotas inócuas ante os obstáculos estruturais de gênero no âmbito político. Assim propugnou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

Sin embargo, las cuotas de género para promover el aumento en la representación numérica de las mujeres deben ir acompañadas de otras medidas para fomentar la participación política sustantiva de las mujeres, promover su inclusión en los espacios partidarios de poder de los Congresos y fomentar que sus intereses estén representados. La Comisión ha tenido conocimiento de que las mujeres, aún cuando tienen una presencia notable en los Congresos, no cuentan con la misma influencia y poder que los legisladores varones y son excluidas de los ‘bloques’ de poder partidistas. (CIDH, 2011, p. 24)⁴⁷.

Luana Simões Pinheiro destacou que: “As barreiras encontradas para a ocupação de cargos eletivos nos Parlamentos constituem-se, para as mulheres, em realidade manifesta em quase todos os países” (2007, p. 66).

Tais obstáculos persistem no cenário nacional, obstando a melhor representação das mulheres na Câmara de Deputados, ainda que com a aplicação da medida afirmativa de caráter temporal, forma pela qual concorda-se com a afirmação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a qual estabelece que as medidas temporais necessitam vir acompanhadas de outras medidas para fomentar tanto a participação política substantiva das mulheres, como a promoção de sua inclusão nos espaços partidários de poder dos Congressos.

4.4.1.1 Um contraste com o Senado Federal

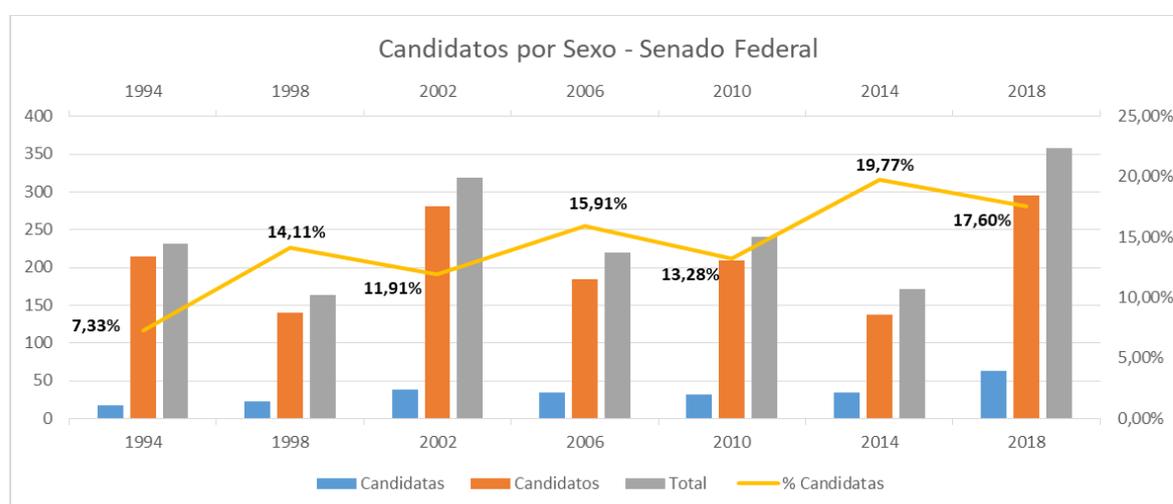
O Senado Federal, conforme já informado no início deste capítulo, adota a eleição majoritária para composição de seus cargos, sendo renovado de forma alternada, em 1/3 em um pleito eleitoral e 2/3 no pleito seguinte, sucessivamente, cujos mandados perduram por 08

⁴⁷ “Sem embargo, as cotas de gênero para promover o aumento na representação numérica das mulheres devem vir acompanhadas de outras medidas para fomentar a participação política substantiva das mulheres, promover sua inclusão nos espaços partidários de poder dos Congressos e fomentar que seus interesses estejam representados. A Comissão tem conhecimento de que as mulheres, ainda quando têm uma presença notável nos Congressos, não contam com a mesma influência e poder que os legisladores homens e são excluídas dos ‘blocos’ de poder partidários” (Tradução própria).

anos. Dessa forma, o número de mulheres varia entre o percentual de eleitas do pleito eleitoral, somadas com as demais senadoras em cumprimento de seu mandato de 08 anos.

Os dados reunidos desde 1994, período em que se operou o começo da institucionalização das cotas no Brasil, bem como internalização de tratados de direitos humanos em prol da participação política feminina, demonstram que esta casa legislativa também demonstra dificuldades no aumento do quantitativo de mulheres entre suas cadeiras, durante as eleições.

Gráfico 14 – Evolução dos Candidatos por sexo no Senado Federal.

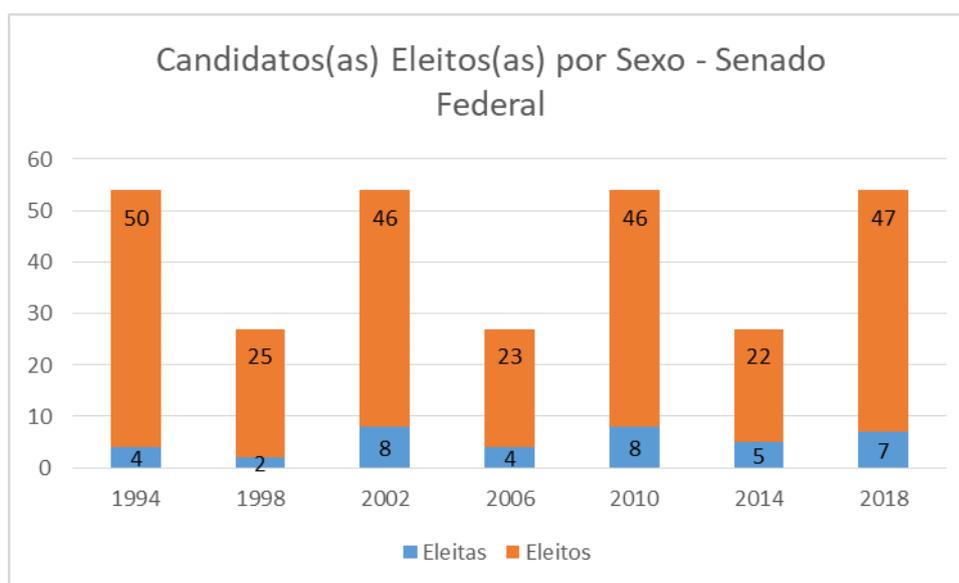


Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); Dados TSE. Elaboração Própria.

Os pleitos realizados no período 1994-2018 obtiveram os seguintes resultados: 1994 – 4 eleitas (renovação de 2/3); 1998 – 2 eleitas (renovação de 1/3); 2002 – 8 eleitas (renovação de 2/3); 2006 – 4 eleitas (renovação de 1/3); 2010 – 8 eleitas (renovação de 2/3); 2014 – 5 eleitas (renovação de 1/3); 2018 – 7 eleitas (renovação de 2/3)⁴⁸.

⁴⁸Os dados demonstram o número de mulheres eleitas para o Senado Federal. Se computados o número de mulheres presentes por legislatura, haverá pequena variação entre o número de eleitas somados àquelas que já se encontravam em exercício de mandato.

Gráfico 15 – Evolução dos Eleitos por Sexo no Senado Federal.



Fonte: Miguel (2000); Rangel (2014); Dados TSE. Elaboração Própria.

Sob um panorama geral, observa-se uma estagnação dos dados referentes ao número de candidatas para o Senado Federal, com um leve aumento no último pleito de 2018, que, no entanto, não alcançou 20% do total dos candidatos. Dessa forma, há uma manutenção do número de eleitas, seja em 1/3 ou 2/3 do total de vagas⁴⁹.

Conclui Rangel (2014, p. 93) que:

Como não atuam cotas na seleção de senadoras, percebe-se uma total estagnação no percentual de mulheres eleitas para este cargo – tanto nos pleitos de renovação de 2/3 da Casa quanto nos de 1/3, o percentual de eleitas foi o mesmo: 14,8% do total, com exceção de 1998, quando elas foram ainda menos (7,4%).

⁴⁹ A manutenção do número de mulheres eleitas também se reflete no número de mulheres presentes nesta Casa Legislativa, por legislatura. Compulsando os dados do Senado Federal (2019), na 49ª legislatura (1991-1995) existiam 3 senadoras (Marluce Pinto, e Junia Marise, primeiras mulheres eleitas para o Senado, juntamente com Eva Blay, suplente do senador Fernando Henrique Cardoso, e que assumiu o cargo em 1992 após este ser nomeado Ministro das Relações Exteriores e Ministro da Fazenda, no governo de Itamar Franco). Na 50ª legislatura (1995-1999) constam 5 senadoras em exercício (Benedita da Silva; Emília Fernandes; Junia Marise; Marina Silva; Marluce Pinto). Posteriormente, na 52ª legislatura (2003-2007) existiram 10 senadoras titulares (Ana Junia Carepa; Fátima Cleide; Heloísa Helena. Lucia Vania; Ideli Salvatti, Maria do Carmo Alves, Marina Silva. Patrícia Saboya, Roseana Sarney, Serys Slhessarenko). Na 53ª legislatura (2007-2011) haviam 12 senadoras titulares (Ana Julia Carepa; Fátima Cleide; Ideli Salvatti, kátia Abreu, Lucia Vânia, Maria do Carmo Alves, Marina Silva, Marisa Serrano, Patrícia Saboya, Roaslba Ciarlini, Roseana Sarney, Serys Slhessarenko). Na 54ª legislatura (2011-2015) foram 12 senadoras titulares (Ana Amelia, Angela Portela, Gleisi Hoffmann, Katia Abreu, Lidice da Mata, Lucia Vania, Maria do Carmo Alves, Marinor Brito, Marisa Serrano, Marta Suplicy, Rosalba Ciarlini, Vanessa Grazziotin). Na 55ª legislatura (2015-2019) subsistem 13 senadoras titulares (Ana Amelia, Angela Portela, Fatima Bezerra, Gleisi Hoffmann, Katia Abreu, Lidice da Mata, Lucia Vania, Maria do Carmo Alves, Marinor Brito, Marta Suplicy, Rose de Freitas, Simone Tebet, Vanessa Grazziotin). A partir de 2019, o número cai para 12 senadoras tendo em vista o resultado da última eleição de 2018, representando, portanto, 14,8% do total de cadeiras ocupadas.

Novamente, é preciso ressaltar algumas peculiaridades encontradas no que se refere à representação da mulher no Senado Federal, sobretudo se observado o aspecto candidatura-eleição, conforme destaca o relatório CFEMEA 2014. Descritivamente, vislumbra-se que as mulheres foram: a) em 1998: 14,1% das candidaturas e 7,4% das eleitas; b) em 2002: 11,9% das candidaturas e 14,8% das eleitas; c) em 2006: 15,9% das candidaturas e 14,8% das eleitas; e) em 2010: 13,3% das candidaturas e 14,8% das eleitas; f) em 2014: 19,77% das candidaturas e 18,52% das eleitas; g) em 2018: 17,5% das candidaturas e 12,96% das eleitas.

Entre 1998 e 2018, percebe-se uma relativa manutenção no número de mulheres eleitas, entre 12 e 14% do total, e queda no total de candidaturas. As mulheres, portanto, são melhor representadas, sob o ponto de vista descritivo, no Senado do que em outras Casas, demonstrando que a relação candidatura-eleição neste âmbito é mais promissora e exitosa para as mulheres (RANGEL, 2014).

Para Rangel uma das explicações seria:

[...] por se tratar de cargo escolhido por eleição majoritária, os partidos tendem a inscrever candidatas a senadoras quando estas mulheres têm realmente chances de eleição: qualificações formais, experiência prévia em cargos políticos, vínculos políticos, recursos financeiros, fama/visibilidade e outros fatores relevantes para o recrutamento. Isso não se relaciona, entretanto, a uma vontade política de diminuir a disparidade de gênero na participação político-institucional no Senado, e sim a uma competição eleitoral que valoriza indivíduos que já possuem trajetória política e recursos para a campanha eleitoral, independente de seu sexo. Com a supervalorização de trajetória política prévia e visibilidade, o que acaba ocorrendo é que os partidos não se preocupam em promover a liderança das mulheres em geral e selecionam somente aquelas que já possuem alto capital político para competir com reais chances de ganhar. Como são poucas as mulheres que conseguem trilhar esse caminho, a maioria esmagadora das aspirantes a um cargo político sequer é cogitada para se tornar candidata. (RANGEL, 2014, p. 96).

O capital político advindo especialmente qualificações, experiência prévia em outros cargos políticos, vínculos políticos, recursos financeiros, fama/visibilidade apresentam significativo peso para a escolha do candidato ou candidata ao Senado Federal, o que por sua vez não contribui para o combate às desigualdades de gênero nesta Casa Legislativa.

Ou seja, o melhor resultado das mulheres nesta Casa Legislativa não se correlaciona com a ausência de cotas para ingresso na política. O modelo de eleição adotado – eleições majoritárias – implica a valorização de candidatos que já possuem trajetória política e recursos para a campanha eleitoral, independentemente do sexo, forma pela qual o capital político de tais candidatos se sobrepõe as demais questões.

Comparar a eficiência das cotas pelas eleições que ocorrem em ambas as casas legislativas não viabiliza o debate, porquanto, de acordo com o demonstrado no capítulo

anterior, as cotas se revelaram eficientes a ponto de aumentar a presença da mulher nos pleitos eleitorais da Câmara dos Deputados até o percentual mínimo de 30% nas últimas eleições de 2018.

As dificuldades para o sucesso das candidaturas e efetiva eleição encontram-se, em sua grande parte, relacionadas ao desrespeito dos partidos com o percentual mínimo exigido pela lei e adoção de outras medidas conjuntas para promoção da participação feminina da política, desde a difusão de suas candidaturas, a destinação equitativa de verbas para financiamento de campanhas e aumento do tempo de propaganda eleitoral, entre outros.

4.4.2 Recursos do Fundo Partidário

Além da obrigatoriedade do cumprimento das cotas, a Lei nº 12.034/2009, denominada **minirreforma eleitoral**, também foi responsável pela determinação de utilização de 5% do Fundo Partidário para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres⁵⁰, além de determinar que 10% do tempo de propaganda partidária será utilizada para promoção e difusão da participação política feminina brasileira⁵¹.

Seu descumprimento importava sanção prevista pelo § 5º, do artigo 44, da Lei nº 9096/1995, acrescentado pela Lei nº 12034/2009: “O partido que não cumprir o disposto no inciso V do caput deste artigo deverá, no ano subsequente, acrescer o percentual de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do Fundo Partidário para essa destinação, ficando impedido de utilizá-lo para finalidade diversa”.

Assim como as cotas, a instituição de tal política vem ao encontro da posição adotada pelos órgãos internacionais na promoção da participação política da mulher em todas as esferas de decisão, notadamente das recomendações do Comitê CEDAW, do qual o país faz parte, e que monitora a situação da mulher nos países signatários.

A destinação do Fundo Partidário sofreu alterações ao longo dos últimos anos, sendo relevante apontar sua redação original e as modificações subsequentes. Destaque-se que este não se confunde com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha ou Fundo Eleitoral

⁵⁰ Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: [...] V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.

⁵¹ A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade: [...]IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49.

(FEFC). O FEFC foi criado em 2017 para financiamento e custeio das campanhas de 2018, conforme as alterações promovidas pela Lei nº 13487, de 6 de outubro de 2017⁵².

Explica Gomes que, quanto aos recursos do Fundo Partidário:

As verbas que lhe são alocadas são legalmente vinculadas, somente podendo ser utilizadas para custear atividades partidárias descritas no artigo 44 da Lei nº 9.096/95. Ocorre que o inciso II desse dispositivo legal prevê a aplicação dos recursos 'na propaganda doutrinária e política'. Assim, ainda que de forma indireta, os recursos do fundo partidário podem beneficiar campanhas eleitorais, pois estas são compostas por atos de propaganda. (GOMES, 2019, p. 483).

Conforme argumenta Ligia Fabris Campos (2019, p. 607), após parecer do Comitê CEDAW emitido em 2012, acerca da persistência de atitudes e estereótipos patriarcais no Brasil, bem como a falta de mecanismos para garantir a implementação de medidas especiais temporárias para a participação das mulheres no Legislativo e em cargos de tomada de decisão, o Brasil promulgaria a minirreforma eleitoral de 2015, que incluiria, dentre suas finalidades, incrementar a participação política feminina, determinando que os partidos obrigatoriamente disponibilizem recursos nas campanhas de mulheres.

O artigo 44, inciso V, passou a contar com nova redação a partir da minirreforma política de 2015, que promulgou a Lei nº 13165/2015:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

[...]

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

Ainda no âmbito da Lei nº 13165/2015, restou estabelecido em seu artigo 9º que:

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

Quanto ao artigo 45, inciso IV, destaque-se que a Lei nº 13487, de 6 de outubro de 2017, extinguiu a propaganda partidária realizada no rádio e na televisão desde o dia 1º de

⁵² Campos (2019) recorda que o percentual do artigo 44, V, da Lei 9096/95 destina-se à criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, o que não se confunde com os recursos destinados às campanhas eleitorais.

janeiro de 2018, revogando as disposições constantes no artigo 45 a 49 e parágrafo único do artigo 52, da Lei dos Partidos Políticos (nº 9.096/95)⁵³.

Apesar das alterações, via de regra, terem sido elaboradas para corroborar para a diminuição do quadro de sub-representatividade feminina, e impulsionar a presença da mulher na política, infere-se que a alteração promovida pela minirreforma de 2015 ocasionou o contrário, em especial, em razão do disposto no artigo 9º, que foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Procuradoria-Geral da República (PGR).

Ao apresentar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617, a PGR argumentou que a norma do artigo 9º, ao fixar percentual mínimo e máximo de 5% a 15% de reserva do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para candidaturas femininas, contrariou o princípio fundamental da igualdade do Estado Brasileiro.

Destacou a PGR que, ao estabelecer percentual máximo de recursos financeiros apenas para candidaturas femininas, a redação do dispositivo inverteu o sentido das cotas eleitorais de gênero, restringindo ao teto de 15% o percentual de Recursos do Fundo Partidário para financiamento exclusivo de campanhas de candidaturas femininas, enquanto poderia ser aplicado até 85% do montante total no financiamento de campanhas de candidaturas masculinas.

Questionou a Procuradoria Geral da República, ainda, que a parte final do artigo 9º da Lei nº 13.165/2015 possibilita dupla interpretação:

Não está claro se a expressão ‘incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995’ se refere (I) aos limites mínimo e máximo da reserva de recursos para aplicação nas campanhas de suas candidatas ou (II) ao montante do Fundo Partidário destinado a financiamento de campanhas eleitorais. Caso prevaleça o primeiro entendimento, ter-se-á ainda maior desproporcionalidade e distanciamento da teleologia da norma e dos mandamentos constitucionais. Caso os valores destinados à ‘criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres’ sejam considerados no limite máximo de 15%, haverá, na prática, redução do total disponível para financiamento das campanhas eleitorais femininas. (BRASIL, 2016, p. 16).

Na ação movida pela Procuradoria Geral da República, pugnou-se pela inconstitucionalidade também do percentual mínimo de 5% do Fundo Partidário para financiamento de campanhas eleitorais de candidatas, porquanto reservar tão somente 5% de recursos para 30% de candidatas protegeria de forma insuficiente os direitos políticos das

⁵³ Durante a última alteração legislativa, promovida pela Lei nº 13.877/2019, permaneceram-se os vetos à propaganda partidária gratuita, sendo, portanto, vetado o retorno da propaganda partidária prevista no artigo 45 e seguintes da Lei nº 9.096/95.

mulheres, bem como interferiria no modo de funcionamento dos partidos políticos que gozam de autonomia.

Por fim, o último ponto levantado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade foi o limite de reserva de recursos restrito às três eleições seguintes à publicação da lei, que corresponderiam a, no máximo, duas eleições municipais e uma nacional, tempo este insuficiente para alterar a desigualdade estrutural das mulheres na política, que perdura por décadas.

Representantes da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) e da Organização não Governamental Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (ONG CÉPIA), defenderam, na condição de *amicus curiae*, a procedência da ação proposta pela PGR, sustentando que o dispositivo em questão feriria princípios constitucionais de igualdade, pluralismo político, bem como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificada e internalizada pelo Brasil, atualmente sem reservas.

Ligia Fabris Campos, abordando a representação da ONG CÉPIA, no âmbito da ADI nº 5617, conduzida a partir dos estudos promovidos no âmbito do Laboratório de Direitos Fundamentais trouxe as seguintes conclusões acerca da minirreforma eleitoral de 2015 que:

Não apenas (I) limitava os acesso das mulheres a verbas de campanha, mas também: (II) não criava recursos novos para mulheres; (III) diminuía os valores já existentes, ao retirar verbas dos programas de formação de quadros femininos e desviar sua finalidade; (IV) atenuava significativamente (i.e., em oitenta vezes) a multa por descumprimento dessa obrigação; e (V) flexibilizava a obrigatoriedade de destinação dessas verbas em formação de quadros femininos, possibilitando que os partidos pudessem emprega-las, por exemplo, em campanhas masculinas. (CAMPOS, 2019, p. 611).

Em suma, a lei de 2015 não só dificultou o acesso de mulheres candidatas a recursos de campanha, como ainda desmontou o frágil e já pouco eficaz aparato jurídico anterior voltado à formação e promoção da participação das mulheres na vida política (CAMPOS, 2019, p. 611).

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao pronunciar-se sobre a questão, entendeu procedente a demanda e, em 15 de março de 2018, por maioria de votos, decidiu que: a) a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas de candidaturas femininas deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitando-se o mínimo percentual de 30% (trinta por cento) de candidatas mulheres, previsto no artigo 10, parágrafo 3º, da Lei nº 9504/1997; b) deve ser declarada

inconstitucional a fixação de prazo para esta regra (prazo de três eleições) como determina a lei; c) e que a distribuição não discriminatória deve perdurar enquanto a necessidade de composição mínima das candidaturas femininas se justificar.

O Ministro Relator, Edson Fachin, em análise do mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade, ressaltou que o princípio da igualdade em debate, positivado inclusive pelo Estado Brasileiro, é semelhante ao direito à igualdade previsto no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 2º), cuja interpretação dada pelo Comitê de Direitos Humanos, por ocasião do Comentário Geral nº 18, sublinha a exigência, por vezes, de adoção de medidas positivas para diminuição e/ou eliminação de discriminações terminantemente proibidas pelo Pacto, cujas ações podem envolver garantia de tratamento preferencial em assuntos específicos, por determinado lapso temporal, a parte da população (BRASIL, 2018).

Ponderou, ainda, que as disposições adotadas em prol da garantia do direito à igualdade e não discriminação da mulher também encontram alicerces na Convenção para Eliminação de toda forma de Discriminação contra a Mulher de 1979 (CEDAW).

Portanto, em razão da ADI, restou determinada a destinação de, ao menos, 30% dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC às campanhas de candidatas mulheres, aplicando-se os critérios de igualdade material e substancial presentes tanto na Constituição Federal quanto nos documentos internacionais de direitos humanos ao qual o Brasil permanece adstrito.

O Tribunal Superior Eleitoral, no ano do julgamento da ADI, publicou a Resolução nº 23575/2018, alterando a antiga Resolução nº 23553/2017, sobre arrecadação e gastos de recursos por partidos políticos e candidatos. Em sua nova redação, estabelece que os partidos políticos destinem ao financiamento de campanhas de candidatas mulheres, ao menos 30% dos gastos totais contratados nas campanhas eleitorais com recursos do Fundo Partidário, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096/1995 (Lei nº 13.165/2015, art. 9º).

Trata-se de medida tendente a dar efetividade à decisão da Suprema Corte, respeitando-se, por conseguinte, a utilização do quantum mínimo dos recursos do Fundo Eleitoral para financiamento de candidaturas femininas.

4.4.3 Programas Governamentais de Promoção da Mulher na Política

Finalmente, além das ações afirmativas citadas e do financiamento de candidaturas femininas, verifica-se que adota o Brasil algumas ações governamentais de fomento à

participação de mulheres na política, promovendo ações aptas a proporcionar maior adesão destas à pleitos governamentais ou participação em outras esferas.

A Plataforma de Pequim (1995, p. 71), para garantir as mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão e sua participação em ambos, dirigiu às seguintes recomendações aos governos, organismos nacionais, setor privado, partidos políticos, sindicatos, organismos sub-regionais e organizações não governamentais e internacionais:

- a) adotar medidas concretas para criar uma massa crítica de mulheres dirigentes, executivas e administradoras em postos estratégicos de tomada de decisões;
- b) criar ou fortalecer, conforme o caso, mecanismos para supervisionar o acesso das mulheres aos níveis superiores do processo de tomada de decisões;
- c) rever os critérios de seleção e nomeação para os órgãos consultivos e de tomada de decisões, bem como de promoção a postos mais elevados, para assegurar que esses critérios sejam pertinentes e não discriminem contra a mulher;
- d) encorajar os esforços das organizações não governamentais, dos sindicatos e do setor privado para conseguir a igualdade entre mulheres e homens em suas fileiras, inclusive a participação em pé de igualdade em seus órgãos dirigentes e nas negociações em todos os setores e em todos os níveis;
- e) desenvolver estratégias de comunicação para promover o debate público sobre os novos papéis que homens e mulheres estão chamados a desempenhar na sociedade e no seio da família, conforme definida no parágrafo 29 supra;
- f) reestruturar os programas de recrutamento e de carreira, para assegurar que as mulheres, especialmente as jovens, inclusive quando já empregadas, tenham igualdade de acesso à formação em administração, conhecimentos empresariais e técnicos e em liderança;
- g) desenvolver programas de promoção na carreira para mulheres de todas as idades, que incluam planejamento de carreira, acompanhamento, aconselhamento, ensino, formação e reciclagem;
- h) encorajar e apoiar medidas conducentes ao equilíbrio entre mulheres e homens na composição das delegações às Nações Unidas e a outros foros internacionais;

Em âmbito nacional, infere-se que, desde o ano de 2008, o Brasil lançou, de forma permanente, a campanha **Mais Mulheres no Poder: eu assumo esse compromisso**, de execução do Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos e do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, com apoio da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, Bancada Feminina e Procuradorias da Mulher, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

De acordo com a cartilha da **Plataforma Mais Mulheres no Poder**, o objetivo central da campanha é fornecer subsídios às candidaturas femininas no âmbito das eleições municipais, tendo sido desenvolvidas, desde então, edições semelhantes em 2010, 2012, 2014 e 2016 (BRASIL, 2016).

Em que pese não se aplique à presença da mulher em âmbito federal (Senado e Câmara dos Deputados), revela-se importante fomentar à participação da mulher na seara

municipal, seja para cargos no Legislativo ou Executivo, porquanto incentivam sua inserção no cenário de tomada de decisões políticas, sendo relevante sua menção a partir do contexto de implementação de programas e ações governamentais em prol da presença feminina nas esferas de poder.

As Procuradorias da Mulher, no âmbito da Câmara dos Deputados e Senado Federal, mantêm em seus arquivos *folders* e mapas sobre o quantitativo de mulheres na política, bem como Cartilhas exaltando a necessidade de maior presença da mulher na política, e ainda compilando as mudanças legislativas e ferramentas de utilidade para candidaturas femininas⁵⁴.

À época das eleições do ano de 2014, o Tribunal Superior Eleitoral (2014) lançou a campanha **Mulher na Política**, a fim de incentivar a participação feminina na política nacional, mediante divulgação por cartazes e vídeos de larga circulação.

O debate foi abraçado pela OEA no ano de 2018. A Missão de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos, após observação das eleições gerais de 2018, no Brasil, emitiu relatório preliminar recomendando ao Tribunal Superior Eleitoral “[...] a criação de uma Unidade de Políticas de Gênero dentro do Tribunal, com os recursos humanos e financeiros suficientes para sustentar a continuidade das ações e programas a longo prazo orientados ao aumento da participação política das mulheres” (OEA, 2018, p. 9).

Ainda, em seu relatório, sugeriu o desenvolvimento e implementação de funções de monitoramento para observância do cumprimento da aplicação das cotas de gênero e financiamento de campanha, promoção de mensagens e educação não discriminatória em partidos políticos e meios de comunicação e escolas (OEA, 2018).

Em 10 de outubro de 2019, o Tribunal Superior Eleitoral instituiu, em atenção ao relatório da Missão de Observação Eleitoral da OEA, a Comissão Gestora de Política de Gênero do Tribunal Superior Eleitoral (TSE Mulheres), vinculada à Presidência, por meio da Portaria n° 791/2019.

Pontuou a Portaria de criação a necessidade de adoção de práticas que efetivem as ações afirmativas, incrementando voz ativa às mulheres, inclusive nos ambientes de tomada de decisão, em vista do fortalecimento dos princípios da igualdade de gênero. A Comissão, nesse sentido, atuará no planejamento e acompanhamento de ações relacionadas ao incentivo à participação feminina na política e à participação institucional feminina na Justiça Eleitoral (artigo 1º, Portaria n° 791/2019).

⁵⁴ Nas páginas oficiais de ambas as Casas Legislativas encontram-se, a título de exemplo, a cartilha “Eleições 2018: mulheres a caminho da política”; Folder Fundo Partidário e Eleitoral (2018); Mapa Mulheres na Política 2017; entre outros.

Por sua vez, as diretrizes de trabalho foram instituídas de modo a ampliar a visibilidade dos dados eleitorais e de outros dados estatísticos pertinentes; fomentar o desenvolvimento de ações educacionais, informacionais e de campanhas de conscientização; estimular o desenvolvimento de redes de cooperação, que promovam a interlocução sobre o tema com outras instituições e com a sociedade; e incentivar a chegada da mensagem relativa à igualdade de gênero aos mais diversos públicos e segmentos da sociedade (artigo 2º, Portaria nº 791/2019).

Entende-se que tal medida se coaduna com os ditames internacionais em prol da equidade de gênero nos postos de poder e ambientes de tomada de decisão, fortalecendo o direito universal à igualdade entre homens e mulheres e direito à participação, em iguais oportunidades.

5 OBSTÁCULOS PARA EFETIVAÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE IGUALDADE DE GÊNERO PELO BRASIL

Os documentos internacionais de direitos humanos, adotados pelo Brasil de forma vinculante, a exemplo da Convenção CEDAW, ou mediante Declarações de Direitos e Agendas de Cooperação Internacional, como as Agendas de Desenvolvimento da ONU, e demais declarações, proporcionaram a movimentação do Estado na promoção de medidas internas em prol dos direitos humanos das mulheres à participação em iguais condições no ambiente político nacional.

Conforme argumenta Cançado Trindade, é possível dizer que o Direito Internacional dos Direitos Humanos alcançou as bases da sociedade nacional brasileira, sendo um processo irreversível, e cujos avanços “têm se devido, em grande parte, e sobretudo, à conscientização e mobilização constante da sociedade civil, acompanhadas da sensibilidade das instituições públicas para com a prevalência dos direitos humanos”. (TRINDADE, 2000, p. 135).

A efetivação dos direitos das mulheres inscritos especialmente nos documentos internacionais de direitos humanos depende do aperfeiçoamento do ordenamento jurídico interno brasileiro, devendo estes estarem em constante interação. Nesse sentido, para Trindade “é a própria proteção internacional que requer medidas nacionais de implementação dos tratados de direitos humanos, assim como o fortalecimento das instituições nacionais vinculadas à vigência plena dos direitos humanos e do Estado de Direito” (2000, p. 165).

Na presente pesquisa, dentre as principais medidas encontradas, decorrentes dos impactos dos documentos internacionais, identificaram-se as ações afirmativas de cotas para ingresso na política, a destinação de fundo partidário para candidatas mulheres em igual proporção ao número de candidaturas femininas e, ainda, a presença de programas ou campanhas de fomento à participação em todas as searas de pleitos eleitorais.

Não obstante, conforme demonstrado pelos dados coletados, as mulheres ainda se encontram longe de obterem iguais condições no cenário eleitoral. A vigência, por mais de 20 anos, da lei de cotas, por exemplo, não configurou uma alteração significativa da realidade fática das mulheres na Câmara dos Deputados, em relação especialmente ao quantum de eleitas titulares para os cargos.

Depreende-se que as medidas adotadas pelo país encontram obstáculos estruturais de gênero que obstam a paridade política, seja na Câmara dos Deputados, ou no Senado Federal. Tais entraves correlacionam-se, de modo geral, com as desigualdades sociais de gênero arraigadas na sociedade brasileira, e ainda relacionados às irregularidades na destinação de

recursos de financiamento de campanha, bem como com o desrespeito generalizado das medidas por parte dos partidos políticos e demais sujeitos atuantes nestas esferas de decisão.

5.1 DESIGUALDADES SOCIOECONÔMICAS ENTRE HOMENS E MULHERES

As desigualdades sociais entre homens e mulheres no ambiente público não são um dado recente na realidade brasileira ou internacional, porquanto por séculos as mulheres foram excluídas dos ambientes decisórios, relegadas ao espaço privado, destituídas de sua cidadania ativa e passiva.

De acordo com a ONU, mediante a Plataforma de Pequim (1995), as desigualdades no cenário público encontram origem, de forma geral, nas atitudes discriminatórias e iníquas relações de poder entre os sexos no seio da família. Para ela:

A iníqua divisão do trabalho e das responsabilidades nos lares, que tem sua origem em relações de poder também desiguais, limita as possibilidades das mulheres de dispor de tempo para adquirir os conhecimentos necessários para participar da tomada de decisões nas instâncias públicas de maior amplitude. Uma repartição mais equitativa das responsabilidades entre mulheres e homens não somente proporciona uma melhor qualidade de vida para as mulheres e suas filhas, mas também aumenta suas oportunidades de moldar e formular políticas, práticas e dotações orçamentárias, de forma que os seus interesses possam ser reconhecidos e levados em conta. As modalidades e os esquemas oficiosos de tomada de decisões no nível das comunidades locais, que refletem um espírito predominantemente masculino, restringem a capacidade das mulheres de participar em pé de igualdade da vida política, econômica e social. (ONU, 1995, p. 70).

Para Young (2006, p. 169), “A desigualdade socioeconômica estrutural com frequência produz desigualdade política e exclusão relativa das discussões políticas influentes”. Construir uma sociedade mais democrática, em termos de participação e representação política, implica transformar a realidade social desigual na qual se encontram os atores sociais.

A distribuição de recursos materiais, em contraponto as desigualdades econômicas, constitui uma das condições para a paridade participativa, conforme proposta por Nancy Fraser⁵⁵:

São necessárias pelo menos duas condições para que a paridade participativa seja possível. Primeiro, deve haver uma distribuição de recursos materiais que garanta independência e ‘voz’ dos participantes. Esta condição impede a existência de

⁵⁵ Em uma análise maior sobre os complexos problemas da globalização, Nancy Fraser propõe uma teoria bidimensional de justiça, que por sua vez, requer a abordagem de duas questões estruturais: as preocupações relacionadas à distribuição justa e reconhecimento recíproco, que, conjuntamente resultariam no princípio de paridade de participação.

formas e níveis de dependência e desigualdade econômicas que constituem obstáculos à paridade de participação. [...]. Em contraponto, a segunda condição de paridade participativa requer que os padrões institucionalizados de valor cultural expressem igual respeito por todos os participantes e garantam iguais oportunidades para alcançar a consideração social. (FRASER, 2002, p. 13).

Enquanto a primeira condição versa sobre a distribuição desigual de recursos econômicos, a segunda condição, relacionada ao reconhecimento, requer “[...] que os padrões institucionalizados de valor cultural expressem igual respeito por todos os participantes e garantam iguais oportunidades para alcançar a consideração social” (FRASER, 2002, p. 13).

Nesse sentido, no momento em que os atores sociais possuem iguais condições de participar no nível dos demais, na vida social, haverá o reconhecimento recíproco, para a paridade de participação. A reivindicação do reconhecimento volta-se, para Fraser (2002), na superação da subordinação, a fim de que a parte subordinada possa ser instituída como membro pleno na vida social, capaz de interagir igualmente ou de forma paritária com os demais.

Ambas as dimensões – distribuição de recursos e reconhecimento na ordem social e cultural – são elementos imprescindíveis para a paridade de participação. À medida em que são obtidos, promovem o cumprimento da finalidade principal de justiça social para todos, sobretudo no Estado Democrático de Direito.

Explicando ambas as correlações – de distribuição de renda e reconhecimento – Flávia Biroli afirma:

As relações de autoridade que produzem a subordinação das mulheres são tecidas por múltiplos fatores. A dupla moral sexual, a tolerância à violência que as atinge por serem mulheres, a ideologia maternalista e os limites para o controle autônomo da sua capacidade reprodutiva são alguns deles. A divisão sexual do trabalho se apresenta como variável específica (ainda que não independente) que é determinante para a compreensão de como se organizam as hierarquias de gênero. Ela está presente, também, na composição dos outros fatores mencionados, ainda que as conexões não se estabeleçam sempre numa mesma direção, em que a primeira pudesse ser tomada como fundamento das demais, ou como causalidade direta. Tomemos como exemplo a violência doméstica: os obstáculos para que as mulheres deixem relacionamentos e lares violentos têm como componente importante, embora não exclusivo, o fato de que sua posição relativa implica, pelos padrões sociais expostos nas seções anteriores, condições materiais e cotidianas desvantajosas e de maior vulnerabilidade relativamente aos homens, sobretudo quando têm filhos pequenos. (BIROLI, 2016, p. 739).

As mulheres, sob o ponto de vista de Biroli, continuam a dedicar mais horas ao trabalho doméstico e familiar que os homens e, ainda no século XXI, possuem em média, salários inferiores ao do sexo masculino. A precariedade das relações de trabalho, a desigualdade de distribuição de renda e responsabilidade nos lares, acabam por mantê-la

afastada do ambiente público e de tomada de decisão, sendo tempo livre e rendimentos impedimentos substanciais para seu ingresso no ambiente político.

Ainda de acordo com Biroli (2016, p. 742), quanto maior a divisão sexual do trabalho doméstico para as mulheres mais distante estas se encontram do sistema político, ou seja, à medida que estão mais envolvidas e relacionadas ao trabalho familiar e doméstico cotidiano, menores e menos efetivos são os instrumentos que elas dispõem para politizar as desvantagens que vivenciam e as hierarquias estruturadas.

A divisão sexual do trabalho não atinge de igual forma todas as mulheres, mas compromete a autonomia individual e coletiva destas, a partir do momento em que implica dificuldades maiores para manutenção dos relacionamentos, cuidado com os filhos ou familiares, restringindo-lhe acesso a tempo e renda, e dificultando a construção de uma carreira política (BIROLI, 2016)⁵⁶.

Semelhantes são as conclusões de Clara Araújo ao afirmar que a situação das mulheres em contextos econômicos, de renda e de encargos familiares apresentam reais desigualdades em contraponto com o sexo masculino. Aponta a autora que:

[...] nas questões envolvendo inserção política, participação, interesse e apoio a protestos, o engajamento das mulheres que possuíam trabalho assalariado foi maior do que entre as mulheres sem trabalho assalariado. Os papéis de gênero desempenhados pelas mulheres se relacionam e afetam a participação e o exercício da liderança política: mulheres que não trabalham participam mais em associações religiosas e associações de pais em comparação com os homens em geral e em comparação com as mulheres que trabalham. (ARAÚJO, 2016, p. 53).

As desigualdades de distribuição das responsabilidades do lar, os papéis de gênero atrelados ao feminino, no que se refere ao cuidado dos filhos e familiares, estruturados pela

⁵⁶ Para Biroli (2016, p. 743), as mulheres atuam politicamente a despeito da divisão sexual do trabalho. Mas o custo dessa atuação é, para elas, ampliado. Isso se dá na forma de julgamentos e pressões sociais, que implicam maiores dificuldades para a manutenção de relacionamentos uma vez que o trabalho político exige uma rotina que contrasta com as expectativas correntes de cuidado dos filhos e responsabilidade cotidiana pela vida doméstica. Apresenta-se, também, na forma de restrições concretas no acesso a tempo, uma vez que se espera delas – mas não deles – que o envolvimento com sindicatos, militância, partidos políticos e mesmo sua carreira seja equilibrado com a vida doméstica familiar. A divisão sexual do trabalho consome tempo desigualmente de mulheres e homens. Ainda que isso se dê de forma assimétrica entre as mulheres, pelas razões já discutidas, pode ser tomada como um fator para a explicação da menor participação política das mulheres, para sua posição de grupo sub-representado na política. Essa dinâmica, de responsabilização desigual e restrições no acesso a tempo, sobretudo quando as mulheres têm filhos pequenos, constrange e orienta sua presença no mercado de trabalho e seu acesso a renda. Como visto neste artigo, os homens têm renda maior do que a das mulheres, mesmo em um contexto em que o acesso delas ao ensino é maior do que o deles. Entre elas, o acesso a ocupações remuneradas tem correlação com a presença ou não dos filhos em creches, como também foi mencionado anteriormente. Ainda uma vez, essa dinâmica, em que as mulheres têm menor tempo, menos recursos (e, sistematicamente, mais tarefas domésticas cotidianas), pode também reduzir o acesso a redes de contato que amplificariam as possibilidades de construção de uma carreira política e mesmo de acesso a movimentos e espaços de organização coletiva.

sociedade desde a infância para homens e mulheres, afetam o engajamento delas no cenário político.

Aliado aos papéis de gênero já relegados às mulheres pela sociedade, Araújo também ressalta a disposição do tempo como um dos elementos que inibem a efetiva participação da mulher na vida pública:

Associado mais diretamente ao tempo doméstico pode-se sugerir (com base em várias pesquisas) que seus efeitos são diretos, como inibidores efetivos de participação; e indiretos, decorrentes não tanto dos valores sobre participação, mas de valores de gênero afetos à dualidade espaços públicos vs espaços privados. Seriam também inibidores que operam como seletividade moral da participação, já que implicariam escolhas de dedicação de tempo à política em detrimento da dedicação esperada para a família. (ARAÚJO, 2016, p. 55).

Analisando o cenário brasileiro atual, as desigualdades sociais e econômicas ainda são um entrave significativo para a paridade de participação, na vida social e pública, especialmente na esfera legislativa federal. De acordo com os dados do IBGE (2018), atualizados até junho de 2018, as mulheres dedicaram, em 2016, cerca de 70% a mais de horas que os homens, em cuidados de pessoas e afazeres domésticos (em média 18,1 horas semanais), enquanto os homens dedicam-se 10,5 horas por semana.

As desigualdades são maiores quando realizado um recorte por região brasileira: as mulheres do Nordeste dedicam 80% a mais de horas que os homens aos cuidados de pessoas e afazeres domésticos (19 horas semanais em comparação a 10,5 horas dedicadas pelo sexo masculino). A partir de um recorte de raça/cor, o IBGE apontou que, em 2016, as mulheres negras ou pardas dedicaram 18,6 horas semanais, quantum superior à média feminina por regiões (IBGE, 2018, p. 3).

As diferenças perpetuam-se no âmbito do salário percebido por sexo. Para o IBGE (2018), os resultados demonstraram que as mulheres continuam a receber $\frac{3}{4}$ do salário dos homens.

As preocupações com os avanços no âmbito dos direitos das mulheres vêm se amplificando, conforme o recente Relatório Luz de 2019, ao afirmar que o recém-criado Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos não apresentou nenhuma proposta alinhada ao alcance das metas do ODS-5⁵⁷.

⁵⁷ Consignou o Relatório Luz de 2019 que “O novo governo federal aumentou os desafios já identificados nos RL [Relatórios Luz] de 2017 e 2018, e o recém-criado Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, por sua vez, não apresentou ainda nenhuma proposta alinhada ao alcance das metas do ODS 5. Os desafios relacionados ao cumprimento dos direitos das meninas seguem invisibilizados pela ausência de dados desagregados; a violência racial na vida de mulheres e meninas negras se expressa nos dados referentes à violência doméstica, feminicídio e nas violências e homicídios de mulheres trans e lésbicas; nos altos índices de

No Brasil, a perspectiva de igualdade nas demais áreas correlacionadas aos direitos das mulheres apresenta visão pouco animadora. Aponta, por exemplo, o Relatório Luz de 2018 que a permanente diferenciação salarial, relatando que as mulheres permanecem recebendo, em média, 76,5% dos rendimentos dos homens; a diminuição do orçamento da **Política Para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência**, em contraste com o aumento dos registros de denúncias de violência no “Disque 180”; dá destaque à posição do Brasil em número de feminicídios (5º lugar) e 4º lugar em números absolutos de casamentos infantis.

Ao passo que se encontram desigualdades econômicas severas entre homens e mulheres, relacionadas especificamente à distribuição de renda e trabalho doméstico não remunerado, também se visualiza a estigmatização da mulher, decorrente das atitudes patriarcais herdadas durante a formação dos estratos sociais.

Para a ONU (1995, p. 71), é necessário reconhecer que as responsabilidades partilhadas entre mulheres e homens no âmbito do trabalho e família têm o condão de proporcionar maior participação feminina na vida pública, sendo imprescindível adotar medidas apropriadas para o fim de compatibilizar a vida familiar e a profissional, para que estas possam ter melhores oportunidades de participar da vida pública.

Também é necessário reconhecer que as práticas e atitudes patriarcais obstam o alcance da igualdade política e o direito à participação da mulher, em iguais condições com os demais atores sociais, na vida pública e tomada de decisões.

Aliás, esta foi a recomendação realizada pelo Comitê CEDAW durante análise de um dos relatórios periódicos brasileiros, bem como um dos motivos explicitados pelo Parlatino durante a apresentação do Marco Normativo para Democracia Paritária, ocasião em que reafirmou a persistência de fatores estruturais que impedem e limitam o pleno exercício dos direitos políticos das mulheres, refletidos em atitudes culturais baseadas em modelos patriarcais, estereótipos sexistas e papéis tradicionais gênero.

Dessa forma, relatou o IPEA, em estudo sobre o cumprimento das metas da Agenda de Desenvolvimento Sustentável:

Apesar de importante, a reserva de cotas, isoladamente, pode não ser capaz de transformar a situação, pois há fatores socioculturais estruturantes que dificultam a entrada da mulher na política.

Entre eles, podemos citar a organização social ainda bastante pautada na tradicional divisão sexual do trabalho, em que as mulheres são as principais responsáveis pelos

morbidade e mortalidade materna; nas profissões ocupadas e nos rendimentos auferidos; na baixa representação parlamentar e insignificante participação em cargos de poder e decisão” (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030, 2019, p. 27).

cuidados com filhos e demais dependentes, além de responsáveis pelas atividades em âmbito doméstico; a ocupação da esfera pública pelas mulheres ainda é relativamente baixa – a taxa de participação no mercado de trabalho, por exemplo, apesar de ter crescido em décadas anteriores, está estável em torno de 55%, o que significa que cerca de 45% das mulheres brasileiras estão fora do mercado de trabalho. (IPEA, 2019, p. 16).

O enfrentamento aos papéis tradicionais de gênero, impostos historicamente é um dos principais elementos em que o Brasil deve atuar para modificação do cenário de sub-representatividade feminina na política. Trata-se de recomendação internacional e conclusão já realizada pela comunidade internacional e demais órgãos de monitoramento dos direitos humanos, como a CIDH, mas que ainda permanecessem arraigados à cultura social brasileira.

A remodelação do cenário de desigualdade econômica e social somente será possível através da educação em direitos humanos. Para tanto, mais do que buscar a educação formal universal, “é necessário acima de tudo fazer com que os direitos humanos façam parte da rotina das pessoas; todos devem conhecer seus direitos e seus deveres, principalmente os grupos mais vulneráveis” (AMARAL; CAMARGO; MURTA, 2013, p. 48).

Aliás, entende-se crucial o investimento em educação como mecanismo hábil para modificação das diferenças de gênero dentro da sociedade, uma vez que por meio dela pode-se proporcionar às meninas e mulheres, maior autonomia, independência e empoderamento político, econômico e social.

Empoderar meninas e mulheres para que possam realizar todo seu potencial em sociedade, em todos os cenários, pode oportunizar a transformação dos papéis de gênero e os contextos de sub-representatividade. Conforme definido pela ONU (2016, p. 15), faz-se necessário “elaborar, implementar e monitorar a plena participação das mulheres em políticas e programas eficientes e eficazes de reforço mútuo com a perspectiva de gênero, inclusive políticas e programas de desenvolvimento em todos os níveis.”.

A igualdade de participação no cenário público, em semelhantes oportunidades, é inerente à noção de democracia e de Estado de Direito, sendo a superação das desigualdades estruturais passo essencial para o alcance de tal objetivo, que, por conseguinte, também implicará na efetivação dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

5.2 DESRESPEITO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E FRAUDES ÀS COTAS DE GÊNERO

Os partidos políticos representam peça importante no Estado Democrático de Direito Brasileiro, sendo essenciais para funcionamento da democracia representativa e para

mediação entre representantes e representados. Gomes (2019) considera os partidos políticos como canais legítimos de atuação política e social.

Seu surgimento decorre, notadamente, das conjunturas históricas do século XX, relacionados ao crescimento demográfico e ampliação do sufrágio universal, que acarretaram a massificação dos direitos democráticos, mas também da estruturação da sociedade em pequenas, médias e grandes organizações nacionais e transnacionais, que exigem a mediação de uma ou várias organizações (MEZZARROBA, 2018).

Explicando detalhadamente o processo de surgimento dos partidos, Bobbio, Matteucci e Gianfranco asseveram:

Em termos gerais, pode, portanto, se dizer que o nascimento e o desenvolvimento dos partidos está ligado ao problema da participação, ou seja, ao progressivo aumento da demanda de participação no processo de formação das decisões políticas, por parte de classes e estratos diversos da sociedade. Tal demanda de participação se apresenta de modo mais intenso nos momentos das grandes transformações econômicas e sociais que abalam a ordem tradicional da sociedade e ameaçam modificar as relações do poder. É em tal situação que emergem grupos mais ou menos amplos e mais ou menos organizados que se propõem agir em prol de uma ampliação da gestão do poder político a setores da sociedade que dela ficavam excluídos ou que propõem uma estruturação política e social diferente da própria sociedade. (BOBBIO; MATTEUCCI; GIANFRANCO, 1998, p. 899).

De forma geral, para Mezzaroba (2018), os partidos políticos emergem como instrumentos mediadores entre sociedade e Estado, a fim de reunir vontades individuais e harmonizá-las em vontades coletivas. O modo de funcionamento dos partidos, por sua vez, não é considerado uniforme.

Bobbio, Matteucci e Gianfranco estabelecem que as duas finalidades reconhecidas dos partidos se correlacionam com a transmissão do questionamento político e participação no processo de formação das decisões políticas:

À função de transmissão do questionamento político pertencem todas aquelas atividades dos partidos que têm como escopo fazer com que ao nível de decisão sejam tomadas em consideração certas necessidades da sociedade. Por outro lado, ao momento da participação no processo político pertencem atos como a organização das eleições, a nomeação de pessoal político e a competição eleitoral; através disso, o partido se constitui sujeito de ação política e é delegado para agir no sistema a fim de conquistar o poder e governar. (BOBBIO, MATTEUCCI; GIANFRANCO, 1998, p. 904).

Não obstante, esclarecem os autores que ambas as funções derivam, em grande parte, da intensidade da participação política, o que sujeita o funcionamento dos partidos políticos a uma grande variabilidade. Existindo um nível de participação elevado e envolvimento político dos cidadãos, os partidos são compelidos a colocar os questionamentos políticos considerando

as exigências e necessidades de seus associados e simpatizantes. Em situação contrária, o baixo nível de mobilização social e participação favorece a cristalização de estruturas políticas, permitindo que estas funcionem como filtro de questionamentos particulares e setoriais (BOBBIO; MATTEUCCI; GIANFRANCO, 1998).

Destas possibilidades e funcionalidades dos partidos políticos se infere sua relevância na democracia representativa. Por primeiro, porque eclodem como instrumentos mediadores entre as aspirações sociais e o Estado, e, em segundo lugar, porque podem se consubstanciar em instrumento da democracia, desde que haja efetiva participação dos grupos sociais, que exercerão o controle direto destes para questionamentos políticos necessários.

Considerando o importante papel desempenhado pelos partidos políticos na sociedade, tem-se que estes são elemento essencial para modificação do cenário de sub-representatividade política feminina na atualidade. Sua atuação, no entanto, não se revela propícia para o fomento à participação da mulher no cenário político.

Os partidos políticos brasileiros possuem liberdade de organização garantida constitucionalmente (artigo 17, § 1º, da CF), sendo-lhes assegurados, em decorrência de tal princípio: autonomia para definição de sua estrutura interna e para estabelecer suas regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios; autonomia para estabelecer suas regras de organização e funcionamento; e autonomia para adotar os critérios de escolha e regime de suas coligações nas eleições majoritárias (GOMES, 2019).

Não obstante suas prerrogativas, conforme consigna Mezzaroba (2018), a Constituição Federal de 1988 se silenciou quanto a declaração da importância das instituições político-partidárias para a estrutura da democracia brasileira, a qual deve superar a mera tarefa de fornecimento de legendas para candidatos durante a disputa eleitoral:

[...] faltou à própria Carta estabelecer concretamente que as organizações partidárias são 'instrumentos imprescindíveis e legítimos à prática democrática'. Mais ainda, que nos dias de hoje, cabe fundamentalmente aos Partidos Políticos a tarefa de 'assegurar a autenticidade do sistema representativo' através da garantia de que operem não só como intermediadores da representação política, mas sobretudo como formadores da vontade popular e catalisadores das demandas sociais, já que estas últimas devem nortear as políticas e as ações a serem implementadas pelos governos. (MEZZAROBA, 2018, p. 299-300).

Assim, em que pese a grande autonomia concedida aos partidos políticos, em torno de sua organização e funcionamento, a fim de que estes desempenhassem papel ativo no exercício da democracia, no que concerne especificamente à questão da mulher, o

comportamento destes partidos é elemento-chave para o problema de aumento da representação feminina.

A ONU, à época da IV Conferência Mundial sobre a Mulher e elaboração da Plataforma de Pequim, levou em conta a imprescindibilidade de adoção de medidas, por parte dos partidos políticos, para a eliminação das desigualdades entre os sexos no cenário público e de tomada de decisões:

191. Medidas que os partidos políticos devem adotar:

- a) considerar a possibilidade de examinar a estrutura e os procedimentos dos partidos a fim de eliminar todas as barreiras que discriminem direta ou indiretamente contra a participação da mulher;
- b) considerar a possibilidade de estabelecer iniciativas que permitam às mulheres participar plenamente em todas as estruturas internas de tomada de decisões e nos processos de nomeação por designação ou eleição;
- c) considerar a possibilidade de incorporar as questões de gênero em seu programa político, adotando medidas para garantir a participação das mulheres na direção dos partidos políticos em pé de igualdade com os homens. (ONU, 1995, p. 71).

Salientou, ainda, a ONU, por ocasião da Plataforma de Pequim (1995, p. 69), que: “Devido ao seu acesso limitado aos caminhos que levam tradicionalmente ao poder, como os órgãos de direção dos partidos políticos, das organizações patronais e dos sindicatos, as mulheres têm conseguido ascender ao poder por meio de estruturas alternativa”.

Os partidos políticos, destinados essencialmente, desde sua criação, para representação das aspirações populares e intermediários destas com o Estado, ainda demandam problemas que limitam os caminhos da mulher às esferas de poder, cerceando, desta forma, o exercício de seus direitos humanos à participação em igualdade de oportunidades, bem como o exercício de sua cidadania.

Hodiernamente, são os partidos políticos a levantar dificuldades substanciais à representação da mulher no cenário público. Até recentemente, em razão da ausência de punição por descumprimento de cotas de gênero, os partidos desrespeitavam quase em sua totalidade o quantum de mulheres para listas abertas durante as eleições proporcionais.

Os dados coletados por Rangel apontam que:

Quando analisamos a distribuição de candidaturas de mulheres nos partidos políticos, observamos, como nos cargos anteriores, que há grande variação e que poucos partidos respeitaram as cotas previstas na lei eleitoral: somente um em 2010 (PCO), nenhum em 2006, nenhum em 2002 e dois em 1998 (PCB, com 40% e PCO, com 25%), eleição em que a mencionada cláusula transitória estabeleceu cota mínima de 25%, não 30% de mulheres nas listas de candidatura.

Também vale lembrar que, em 2010, foi aplicada a nova lei eleitoral (Lei 12.034/09), que ressaltou a obrigatoriedade da cota por sexo. Ainda assim, somente um partido cumpriu o mecanismo e os percentuais variam de 4,5% (PCB) a 33,3% (PCO). Nas duas eleições anteriores, os percentuais foram ainda piores e variaram

de 4% (PSL) a 23,6% (PC do B) em 2006 e de 4,9% (PSN/PHS) a 28,6% (PCB) em 2002. Nas eleições de 1998, o partido mais inclusivo foi o PCB (40% de candidatas) e os menos inclusivos foram PAN e PGT (0%). (RANGEL, 2014, p. 85-86).

Em 2018, período das últimas eleições periódicas para Câmara dos Deputados, 44 das 316 coligações permaneceram não cumprindo a legislação eleitoral para candidaturas femininas. Barbieri e Ramos (2019), analisando a proporção por partidos, independentemente das coligações, também visualizaram o seguinte quadro:

Sob esse recorte, notamos que 8 deles (PSD, PROS, PCB, DEM, PODE, SDD, REDE e PMN) não cumpriram com a cota globalmente, isolados de suas coligações. Apenas o NOVO cumpriu com a cota em todos os estados isolado de suas coligações. Também cabe ressaltar que 7 partidos (PSB, PPS, PATRI, PTC, PCB, PODE, PMN) tiveram metade ou mais de suas listas com menos de 30% de mulheres. (p. 19).

A análise decorre da última alteração legislativa para tentativa de efetivar a lei de cotas. No ano de 2017, promulgou-se a Emenda Constitucional nº 97, que proibiu, a partir das eleições periódicas de 2020, a celebração de coligações para eleições proporcionais, ocasião pela qual deverão os partidos, individualmente, indicar um percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas para cumprimento da legislação de cotas.

Considerando que o sistema de lista brasileiro é aberto⁵⁸, o que por si já implica maiores dificuldades às candidatas do sexo feminino, o cumprimento da legislação afirmativa é fator relevante para o sucesso das mulheres nas eleições. Aliás, para Araújo:

Após ficar demonstrada a inefetividade na eleição de mais mulheres, ainda que o número de candidaturas tenha crescido bastante, parte das análises que buscaram compreender esses resultados, em especial de militantes no campo político, esteve circunscrita ao papel dos partidos políticos, ao seu rarefeito compromisso com as políticas de cotas, notadamente, ao papel dos dirigentes partidários no recrutamento eleitoral para propiciar candidaturas mais consistentes, capazes de concorrer efetivamente. (ARAÚJO, 2016, p. 42).

⁵⁸ Para Moisés e Sanchez (2011, p. 103): O Brasil adota o sistema proporcional de lista aberta em que as candidaturas, ao invés de fazerem parte de uma lista definida por critérios políticos dos partidos, são decididas com base no capital político e nos recursos de que dispõem os candidatos. O processo se caracteriza, além de uma acirrada disputa intrapartidária entre candidatos – o que fragiliza os partidos – por uma extrema personalização das candidaturas e, por essa razão, depende fundamentalmente da capacidade individual dos candidatos de assegurarem apoios de redes sociais e recursos financeiros próprios para enfrentar os custos de uma competição extremamente acirrada e custosa; afora isso, a distribuição dos recursos políticos de que dispõem os partidos (no caso do Brasil, dinheiro de um fundo partidário público e tempo de exposição no horário eleitoral gratuito de televisão) é marcado por grandes disparidades. O esquema reproduz as desigualdades da estrutura social. Tais características anulam as vantagens comparativas que alguns autores atribuem ao sistema eleitoral proporcional (Lijphart, 1999) uma vez que, ao invés de facilitar o recrutamento de candidatos de um espectro social mais amplo, torna-o dependente de fatores externos ao processo político, particularmente, a influência do dinheiro e do prestígio social (Sacchet, 2012).

Dessa forma, além da desvantagem feminina das mulheres no âmbito social, e eleitoral, decorrentes do próprio sistema adotado (listas abertas), o papel realizado pelos partidos políticos não propiciou campo fértil para a igualdade de participação feminina nas eleições, seja pelo descompromisso destes com a necessidade de mobilização, incentivo e recrutamento de candidatas mulheres, seja pelo descumprimento efetivo e recorrente da legislação em vigor.

Moisés e Sanchez apontam, como elementos aptos a influenciar a representação política das mulheres, o sistema eleitoral, o financiamento de campanhas e os partidos políticos de cada país: “Mais especificamente em relação aos partidos políticos, a sua organização e seu caráter ideológico possuem impactos relevantes nas candidaturas femininas” (MOISES; SANCHEZ, 2011, p. 113).

Após a obrigatoriedade instituída a partir da minirreforma de 2009, de forma contrária à finalidade da ação afirmativa, observou-se o surgimento de comportamentos partidários voltados à tentativa de burlar as regras eleitorais no que se refere ao quantum de candidaturas femininas. Verificou-se, nesse sentido, a emergência de candidaturas laranjas, em total desrespeito tanto à legislação de cotas, quanto às normativas internacionais e nacionais para eliminação das disparidades de gênero na política.

Ou seja, além dos partidos ignorarem a finalidade da lei, inserindo candidaturas fictícias para o pleito eleitoral, a fim de cumprir o quantum exigido pela ação afirmativa, a fraude também corrobora para o desvio das verbas de financiamento de campanha, e a sua não utilização de maneira adequada.

A fraude às cotas de gênero consiste, em suma, no lançamento de candidaturas fictícias ou “fantasmas” pelos partidos e coligações para cumprimento da cota mínima de mulheres. Também nomeada candidatura laranja, a fraude se aplica no registro das candidaturas, mas seus indícios são perceptíveis após o pleito.

Gomes (2019) destaca que, após as eleições, as fraudes evidenciam-se pela ausência de votos para aquela candidata, não realização de campanha durante o período eleitoral, inexistência de gastos e/ou não transferência e arrecadação de recursos para campanha, ocasião pela qual a prestação de contas aparece zerada.

Considerando que seu reconhecimento geralmente ocorre somente após as eleições, e depende de pelo menos alguns dos indícios mencionados, a eventual punição dos partidos e/ou coligações esbarra por vezes na própria legislação infraconstitucional. Não há na legislação eleitoral, ainda, uma definição exata do que poderia, de fato, ser considerada candidatura fictícia, considerando a possibilidade de candidaturas pouco competitivas, forma

pela qual a prova para configuração da fraude deve ser inequívoca, de acordo com os elementos e fatos trazidos aos autos.

Atualmente, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018, por maioria dos votos, cassaram todos os candidatos eleitos pelas coligações Compromisso com Valença 1 e 2, durante as eleições de 2016, em cidade do Piauí (PI), em razão da fraude às cotas de gênero.

Em decisão, o Tribunal reconheceu a fraude à cota de gênero em razão da “extrema semelhança dos registros nas contas de campanha de cinco candidatas – tipos de despesa, valores, data de emissão das notas e até a sequência numérica destas”, elementos que demonstrariam maquiagem contábil, bem como pelo fato de algumas candidatas terem disputado o cargo com familiares próximos (esposo e filho), pela mesma coligação, sem notícia de animosidade política entre estes, e sem que elas realizassem despesas com material de propaganda. Constatou-se, ademais, que as candidatas realizaram campanha em prol dos familiares, sendo que algumas obtiveram apenas um voto e outra nem sequer compareceu ao pleito nas urnas (TSE, 2019).

Entendeu o TSE, ainda, que, em se caracterizando a fraude, a totalidade das candidaturas deve ser cassada, sob pena de comprometimento da disputa. Isto porque, não apenas significaria afronta à norma de cotas, mas também porquanto o indeferimento tão somente das candidaturas tidas como fraudulentas ensejaria inadmissível brecha para o registro de outras candidaturas fictícias, transformando-se em verdadeiro incentivo a “se correr o risco”, por inexistir efeito prático desfavorável.

Trata-se do primeiro julgado oriundo do Tribunal Superior Eleitoral envolvendo fraude às cotas de gênero, podendo resultar em possível precedente às demais demandas em andamento nos Tribunais Regionais ou em outros casos eventualmente julgados pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral.

A demanda solucionada pelo TSE demonstra o persistente descompromisso dos partidos políticos para com a ação afirmativa proposta pela legislação eleitoral. Também coincide com a recomendação emitida pelo Relatório Luz do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 quanto à necessidade de “Reformar o sistema político e cumprir a legislação eleitoral das cotas de representação por sexo por partido ou coligação e fomentar novas lideranças entre mulheres” (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030, 2018, p. 27).

Posteriormente, no ano de 2019, recomendou o Relatório Luz (2019, p. 31), a necessidade de “aperfeiçoar mecanismos de compliance para partidos que eventualmente não cumprirem corretamente com as cotas de mulheres em candidaturas oficiais”.

O cumprimento das cotas por parte dos partidos políticos é passo inicial e relevante para o sistema eleitoral brasileiro e cumprimento das obrigações internacionais referentes aos direitos humanos das mulheres. Os dados angariados demonstraram, indene de dúvidas, que as cotas viabilizaram um aumento considerável do número de candidatas aos cargos de Deputado Federal.

Nesse sentido, com surpresa o Projeto de Lei (PL) nº 1256/2019 foi recebido pelo Poder Legislativo e pela Sociedade. Proposto pelo Senador Angelo Coronel (PSD/BA), o PL tinha por finalidade abolir as candidaturas por sexo, tendo em vista que a legislação em questão não alcançou seu fim proposto, bem como porquanto as mulheres têm sido compelidas a participar tão somente para assegurar o percentual obrigatório, numa prática que se convencionou denominar de candidaturas laranjas.

Ao crivo da Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça, o Senado Federal, mediante parecer do Senador Fabiano Contarato, rejeitou-se a proposta, porquanto significava patente afronta aos direitos das mulheres à igualdade inscrita na Constituição e retrocesso diante das conquistas advindas das lutas para participação política.

No respectivo parecer pela rejeição do Projeto de Lei, o relator, Senador Fabiano Contarato (2019, p. 4), asseverou:

Em 1995, quando foi instituída, e aplicada às eleições às câmaras de vereadores, a cota era de 20% e foi interpretada pelos partidos como facultativa; em 1997, o número subiu para 30%, mas continuava visto como não necessariamente obrigatório; enfim, em 2009, a cota tornou-se efetivamente impositiva com a redação trazida pela Lei no 12.034. Assim, o § 3º do art. 10 da Lei das Eleições, dispositivo que o projeto ora em análise busca revogar, tomou a configuração hoje em vigor.

Se as cotas até dez anos atrás não eram consideradas obrigatórias, tampouco os partidos julgavam seu dever distribuir os recursos do fundo partidário eleitoral conforme o sexo das candidaturas. Assim, as mulheres, a partir de 2009, até passaram a quase alcançar os 30% de lugares nas listas partidárias, mas os recursos destinados a suas candidaturas ficavam bem abaixo daqueles destinados aos concorrentes masculinos.

Na resposta à consulta aludida, o TSE decidiu que os partidos deveriam destinar também pelo menos 30% dos recursos do financiamento eleitoral às candidaturas das mulheres. As eleições de 2018 foram, portanto, as primeiras em que esses critérios foram aplicados. Nesse passo, podemos dizer que as eleições do ano passado foram eleições pioneiras no que tange à participação feminina com poder realmente competitivo.

O combate e a eliminação das fraudes às cotas de gênero não podem resultar no aniquilamento de uma ação afirmativa temporária para ingresso da mulher na política. A causa não advém da própria ação em prol das mulheres, mas do desrespeito político à norma e a ausência de sanções adequadas que impeçam ou limitem os partidos a burlar as regras eleitorais.

A rejeição do Projeto de Lei nº 1256/2019, apresentado no primeiro semestre do ano de 2019, para determinar o fim das cotas de gênero nas eleições proporcionais, representou a relevância da manutenção das ações afirmativas. Não apenas porque sua permanência no ordenamento jurídico brasileiro impõe a exigência do cumprimento pelos partidos, mas também porque podem resultar, em razão da obrigatoriedade de cumprimento, no fomento à participação feminina e modificação do cenário interno partidário para inclusão de mais mulheres e recursos para superação das desigualdades.

Por fim, relevante o contraponto encontrado em nova proposta apresentada ao Senado Federal, decorrente do Projeto de Lei nº 1541/2019, de autoria da Senadora Federal Mailza Gomes (PP/AC), para aperfeiçoamento da Lei 9504/1997⁵⁹ e do Código Eleitoral⁶⁰, no combate à fraude às cotas de gênero.

As alterações propostas pela autora – do procedimento e prazo para investigação de possíveis fraudes às cotas de gênero e criação de tipificação penal específica no Código Eleitoral – foram justificadas da seguinte forma (2019, p. 6-7):

Propõe-se o prazo de até 180 dias da diplomação para o ajuizamento da representação, o que considera a circunstância de que somente depois da análise da prestação de contas dos não eleitos é que ficam mais evidentes os indícios de burla

⁵⁹ O Projeto em questão propõe a alteração do artigo 10, da Lei nº 9504/1997 para inclusão dos seguintes parágrafos:

§ 6º. Qualquer candidato, partido político ou o Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias da diplomação, relatando fatos, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar descumprimento à cota de gênero prevista no § 3º deste artigo mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento. (AC)

§ 7º. Na apuração de que trata o § 6º deste artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber. (AC)

§ 8º. Serão citados o partido político; seus candidatos, na condição de autores ou beneficiários da ilicitude; e os dirigentes partidários ou delegados responsáveis pela apresentação do DRAP – Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários e registros de candidatura dos candidatos à Justiça Eleitoral. (AC)

§ 9º. Comprovado o descumprimento à cota de gênero prevista no § 3º deste artigo, serão cassados o registro do DRAP – Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários e o registro ou diploma dos candidatos a ele vinculados, sejam eles autores ou beneficiários da irregularidade, sem prejuízo da aplicação de multa solidária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) ao partido político e aos responsáveis pela conduta, candidatos ou não. (AC)

⁶⁰ O Código Eleitoral, por sua vez, conteria a seguinte alteração:

Art. 354-B. Frustrar o candidato, o dirigente ou delegado partidário, o cumprimento do disposto no § 3º, do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30/09/1991, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento. Pena. Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos e multa. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, não sendo candidato, dirigente ou delegado partidário, de qualquer modo, concorre para o crime. (AC)

ao comando legal. A proposta sinaliza que ação deve tramitar pelo rito do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, no que couber, pois este é o procedimento eleitoral que melhor assegura a ampla defesa, sendo o utilizado nos processos de cassação de registro, mandato ou diploma, inclusive naqueles que podem ensejar inelegibilidade. Indica-se, ainda, a necessidade de serem chamados ao processo não apenas os candidatos registrados na chapa proporcional, mas também os partidos políticos e seus dirigentes ou delegados, a quem compete a prática dos atos de registro de candidatura.

Ademais, a previsão em lei tem por finalidade encerrar o dissenso jurisprudencial sobre o tema, evitando extinções de processo sem o enfrentamento do mérito. [...].

Esse modelo de reprimenda alinha-se à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de que a cassação de registro ou diploma pode ser aplicada ao candidato beneficiado pela conduta ilícita, exigindo-se conduta pessoal apenas para a decretação da pena de inelegibilidade.

Além da punição eleitoral, a proposta prevê a criação de um tipo penal específico para enquadrar aqueles que fraudarem a cota de gênero mediante emprego de artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento. O dispositivo criminal visa responsabilizar todos aqueles que concorrem dolosamente para a ilicitude, sejam eles candidatos, dirigentes ou delegados partidário, ou terceiros que atuem como coautores ou partícipes. Tais medidas visam dotar o nosso sistema normativo de mecanismos capazes de reprimir de maneira eficaz as candidaturas fictícias, desestimulando paulatinamente a atividade fraudulenta, até que seja banida do cenário político-eleitoral.

A iniciativa legislativa, em andamento no Senado Federal, no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, pode implicar, eventualmente, evolução da legislação eleitoral na repressão às fraudes das cotas por gênero, necessitando, no entanto, passar pelo crivo do Congresso Nacional quanto às formalidades legais e materiais.

A punição dos partidos e candidatos que se utilizam de fraudes às eleições é caminho necessário para coibir os desvios de finalidade da norma e obrigar o correto funcionamento das cotas de gênero, bem como da cota prevista para financiamento de campanha, destinado especificamente às candidaturas femininas.

Entende-se que as discussões no âmbito dos presentes projetos podem trazer resultados frutíferos aos direitos políticos das mulheres e à legislação eleitoral, corroborando com as recomendações internacionais para promoção e fomento à maior participação da mulher na política e nos espaços decisórios.

5.3 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E DESTINAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO PARA MULHERES

O financiamento das campanhas eleitorais para mulheres é elemento essencial para o sucesso de suas eleições, porquanto o acesso aos recursos financeiros para candidaturas geralmente é mais escasso para esse grupo de sujeitos. Ademais, corresponde aos anseios

internacionais relacionados a medidas positivas capazes de subsidiar o aumento do número de mulheres em postos de decisão e esfera pública.

Não obstante, de início, quando da criação da porcentagem de 5% dos recursos do Fundo Partidário para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (art. 44, inciso V, da Lei 9096), já foi possível notar a inobservância dos partidos para seu cumprimento. Campos apontou que, entre 2010 e 2015, a imposição foi reiteradamente violada pelos partidos políticos. Em 2010, apenas 18,52% dos partidos cumpriram a disposição. Em 2012, 53,33% cumpriram a disposição, caindo para 34,29% em 2015 (CAMPOS, 2019, p. 614).

Uma explicação apontada por Campos é que “Até 2014, a jurisprudência do Tribunal sustentava o entendimento segundo o qual as impropriedades na prestação de contas não constituíam obstáculo à sua aprovação, desde que com ressalvas” (CAMPOS, 2019, p. 617).

Destaque-se que, em consulta à jurisprudência do TSE atual, é possível observar a existência de alguns casos em que o descumprimento da normativa do inciso V do artigo 44, da Lei 9096/95, implicou a rejeição das contas do partido⁶¹.

O financiamento de candidaturas femininas é um dos principais pontos que corroboram para a melhoria dos índices de sub-representatividade feminina. Aliás, assim concluiu o Relatório da Missão OEA no Brasil, no último ano eleitoral de 2018: “A reduzida inclusão de candidatas nas listas soma-se o fato de que as mulheres enfrentam maiores dificuldades para acessar os recursos para financiar suas campanhas [...]” (OEA, 2018, p. 8).

Para a OEA (2018), inexistem diretrizes sobre como devem ser aplicados os fundos, forma pela qual estes se concentram, em sua maioria, nas mãos de poucas candidatas, algumas delas suplentes de candidatos homens. Recomendou, na ocasião, o relatório a necessidade de estabelecer critério que permitam o uso equitativo dos recursos públicos, promovendo o acesso deste ao maior número possível de mulheres que concorrem cargos de escolha popular, e, ainda a definição de um regime de sanções para partidos que não cumpram com a cota de financiamento.

Em sede da ADI 5617, restou estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal que no mínimo 30% dos recursos do Fundo Partidário, do Fundo Especial de Financiamento de

⁶¹ A título exemplificativo: Rejeição de contas do PRTB, referente ao exercício financeiro de 2013 (Ac. de 29.4.2019 na PC nº 30320, rel. Min. Jorge Mussi.); Rejeição de contas do PT, referente ao exercício financeiro de 2013 (Ac de 11.4.2019 na PC 28159, rel. Min. Luís Roberto Barroso).

Campanha e do tempo de propaganda gratuita no rádio e televisão seriam destinados ao financiamento de candidaturas femininas nas eleições majoritárias e proporcionais.

A destinação equitativa dos recursos de financiamento às candidaturas no âmbito das eleições majoritárias e proporcionais também gerou controvérsias após a decisão do STF. De acordo com Gomes:

Na verdade, a quota de gênero foi instituída para as eleições proporcionais (i.e., deputado e vereador), e a referida permissão pode prejudicar as candidaturas que por ela deveriam ser promovidas, pois normalmente o investimento em candidaturas majoritárias é muito elevado, especialmente para o Poder Executivo. Assim, bastará que uma mulher figure como candidata a vice numa mesma chapa majoritária encabeçada por um homem, ou a suplente de senador, para que os recursos destinados a essas chapas possam ser computados na quota, sugando, assim, boa parte dos recursos que deveriam ser destinados às candidaturas beneficiárias da política de quota de gênero. (GOMES, 2019, p. 423-424).

Entende-se que a modificação deve ser vista com cautela. Conforme já ponderado pela OEA, inexistem critérios para distribuição dos recursos eleitorais, forma pela qual a sua aplicação inclusive para eleições majoritárias, onde não vigoram cotas e o investimento eleitoral para as candidaturas é relativamente maior, poderia desviar a finalidade da lei, voltada ao financiamento de candidaturas femininas que, por vezes, contam com menos recursos para campanhas e divulgação.

Soma-se a isto o afrouxamento das sanções pelo descumprimento previstos no §5º do artigo 44, da Lei nº 9096/1995. Em sua redação original, previa-se que, em caso de descumprimento das disposições do inciso V, do artigo 44, da Lei dos Partidos Políticos, o partido deveria, no exercício seguinte, acrescentar mais 2,5% do montante que recebesse do Fundo Partidário para os programas de fomento das mulheres na política.

Assim, em descumprimento do percentual mínimo para os programas de participação da mulher na política em uma eleição, o total posterior destinado representaria os 5% devidos do exercício anterior, acrescentados com o percentual da multa de 2,5%, além do percentual de 5% do exercício seguinte, totalizando uma destinação total de 12,5% da totalidade dos recursos obtidos do Fundo Partidário.

A nova redação proporcionada pela Lei nº 13.165/2015 prelecionou que:

§ 5º O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do caput deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do caput, a ser aplicado na mesma finalidade. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

Campos argumenta que:

A Lei nº 13.165/2015, no entanto, trouxe um injustificável abrandamento na sanção aplicável. O novo texto determina que a penalidade recai não mais sobre o total recebido do fundo partidário, mas sobre uma fração dele: a multa é de 12,5% sobre o percentual de 5% que deveria ter sido anteriormente destinado. Em uma leitura pouco atenta, poder-se-ia pensar que a sanção fora agravada, dado o aumento do percentual. Porém este não é o caso, uma vez que o percentual maior agora incide sobre um montante infinitamente menor de recursos: se antes o cálculo da compensação era feito com base no percentual que representava uma multa de 50%, agora, a sanção baixa para 12,5% dos 5% isto é, 0.625% dos recursos que deveriam ter sido destinados para programas e não foram. (CAMPOS, 2019, p. 621-622).

Há, portanto, uma redução drástica da sanção aplicada aos partidos políticos para cumprimento do inciso V, do artigo 44, da Lei nº 9096/1995, voltado à criação e manutenção de programas de incentivo da mulher na política, resultando em mitigação da finalidade da norma, para promoção dos direitos políticos da mulher e inserção destas no cenário político.

Por fim, quanto à destinação de recursos do fundo partidário, cabe mencionar que, em 13 de maio de 2019, foi editada a Lei nº 13.831/2019 que alterou a Lei nº 9096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), com a finalidade de assegurar autonomia aos partidos, definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios, e dar outras providências.

Em seu artigo 2º, a referida lei concede anistia aos partidos políticos que não cumpriram com o mínimo previsto no artigo 44, inciso V, da Lei 9096/95, de incentivo à participação de mulheres na política, desde que tenham utilizado os recursos no financiamento de candidaturas femininas até o final do ano de 2018⁶².

Enquanto não subsistir uma mobilização interna por parte dos partidos políticos para o respeito às legislações voltadas a programas e ações em prol da participação política feminina, entende-se que o contexto de sub-representatividade feminina tenderá a se manter.

Aliás, se observado o último relatório IPEA sobre o cumprimento da meta 5.5 voltada à igualdade de gênero em todos os níveis de tomada de decisões, proposta pela Agenda 2030

⁶² Art. 2º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D:

Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.

Art. 55-B. Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação.

das Nações Unidas, um dos principais entraves apresentados é a atmosfera sexista dos partidos e o baixo investimento em campanhas políticas femininas:

[...] a atmosfera partidária no Brasil ainda é sexista e não está adaptada às necessidades específicas de mulheres para garantir uma ampliação de sua presença nesses espaços – por exemplo, com oferta de monitoria e espaços para crianças durante reuniões, assembleias e demais encontros. Além disso, partidos tendem a investir menor montante de recursos nas candidaturas femininas; há, ademais, o fato de que, também por razões culturais e históricas, existe um gap entre homens e mulheres no domínio da lógica, do léxico, do modus operandi da política institucional tradicional; finalmente, as mulheres detêm, em geral, menor capital político que homens, e costuma, tradicionalmente, haver maior sucesso dos candidatos anteriormente eleitos, mais conhecidos pelo eleitorado. (IPEA, 2019, p. 16).

Recomendou o relatório IPEA, na ocasião, que a promoção de “campanhas educativas, discussão sobre mecanismos de ação afirmativa e incentivos governamentais para a inclusão de mais mulheres nesses espaços são alguns dos mecanismos por meio dos quais o Estado pode atuar” (IPEA, 2019, p. 38)

Outrossim, aponta o relatório IPEA (2019, p. 33) que, após os cortes orçamentários realizados no âmbito da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, ocorrido desde 2015 quando esta perdeu seu caráter ministerial, tais medidas possivelmente trarão resultados negativos para a atuação da entidade em relação à políticas para mulheres em diversas áreas das quais, tradicionalmente eram direcionados recursos, como a área voltada a participação feminina nas esferas de decisão.

O incentivo do Estado, em conjunto com a atuação partidária poderia resultar em dados positivos para a participação da mulher na política e cumprimento dos compromissos internacionais assumidos em prol dos direitos humanos. A destinação de recursos para financiamento de campanha, assim como as cotas e eliminação das disparidades sociais, funciona como uma mola para o sucesso eleitoral dos candidatos e candidatas.

Teresa Sacchet pondera:

Outro fator importante é o financiamento de campanha. Vários autores destacam a importância dos recursos financeiros para o sucesso eleitoral (Ballington, 2003; Britto, 2009; Samuels, 2001; Sacchet e Speck, 2010a, 2010b; Speck, 2005) e atribuem, à iniciativa privada, influência preponderante sobre o resultado das campanhas (Sacchet e Speck, 2010a, 2010b). Sem um montante significativo de recursos financeiros é praticamente impossível que um candidato possa se eleger para um cargo de grande influência política. Recursos de campanha são centrais para definir as chances de sucesso eleitoral do candidato, tanto em disputas majoritárias, quanto nas proporcionais. (SACCHET, 2012, p. 161).

As campanhas eleitorais dependem, essencialmente, de recursos financeiros para sua realização, desde sua confecção à posterior divulgação, bem como para demais finalidades exigidas pelo período eleitoral. Nesse sentido, ao não realizar a divisão equitativa dos recursos partidários, prejudica-se, ainda mais o sucesso eleitoral das mulheres candidatas.

Barbieri e Ramos (2019) apontam que o papel dos partidos no financiamento das candidaturas tornou-se extremamente relevante a partir de 2016, com a proibição da doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, ao menos oficialmente. Afirmam ainda que:

Com a instituição do FEFC, os partidos ganham ainda mais relevância na destinação dos recursos financeiros, uma vez que esses são transferidos aos diretórios nacionais partidários. Para receberem os recursos relativos ao FEFC, os partidos políticos tiveram de estabelecer critérios sobre a distribuição do valor a ser recebido. A Resolução n. 23.568/2018, através da redação do artigo 6º, determinou que o partido político ficou livre para estabelecer os critérios de distribuição dos recursos financeiros provenientes do FEFC a seus candidatos e candidatas, desde que respeitando o percentual mínimo de 30% a ser destinado exclusivamente para as candidaturas femininas. (BARBIERI; RAMOS, 2019, p. 62).

Na análise dos dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral, Barbieri e Ramos observaram que, na última eleição, dos 35 partidos, 7 indicaram que aplicariam os recursos somente em candidatas às eleições proporcionais ou prioritariamente nestas, enquanto 10 apontaram que mesclariam os recursos entre candidaturas proporcionais e majoritárias. Os demais (16 partidos políticos) não apresentaram informações de como realizariam a distribuição (BARBIERI; RAMOS, 2019).

Quanto ao cumprimento da cota de destinação de 30% dos recursos, Barbieri e Ramos realizam a análise sobre três cenários distintos: em primeiro lugar considerando apenas candidaturas a cargos proporcionais (deputadas federais e estaduais/distritais). Em seguida, incluindo no cálculo os recursos destinados às candidaturas majoritárias encabeçadas por mulheres, e, por fim, acrescentando à soma, além das candidaturas proporcionais, todas as candidaturas majoritárias que tinham pelo menos uma mulher como vice ou suplente. Os dados obtidos revelaram que, quanto à destinação do FEFC:

Sob o primeiro cenário, identificamos que 13 dos 34 partidos (38,2%) atingiram a proporção de 30% (DC, PATRI, PCO, PMB, PMN, PPL, PROS, PRTB, PSD, PSL, PTB, PV, SDD). Ao considerarmos o segundo cenário, que abarca tanto as candidaturas proporcionais como majoritárias (porém apenas as lideradas por mulheres), mais 6 partidos (17,6%) entrariam para o grupo dos que cumpriram com a cota (PCdoB, PP, PPS, PSTU, PTC, REDE).

O terceiro cenário leva em conta, além das candidaturas proporcionais e majoritárias cabeças de chapa, também as candidatas a vices e suplentes de senadores e senadoras. Nesse cenário, o número de partidos que teriam cumprido a cota sobe consideravelmente, chegando a 31 partidos com a adição de mais 12 legendas (35,3%) (DEM, MDB, PCB, PDT, PHS, PR, PRB, PSB, PSC, PSDB, PSOL, PT).

Três partidos (8,8%) não cumpriram a regra de distribuição de recursos do FEFC em nenhum dos cenários (AVANTE, PODE, PRP). (BARBIERI; RAMOS, 2019, p. 64-65).

Na distribuição relativa aos recursos do Fundo Partidário, os dados foram semelhantes:

Foram 33 partidos que utilizaram essa fonte de recursos para financiar candidaturas em 2018. No primeiro cenário, identificamos que 14 (42,4%) atingiram a proporção de 30% apenas com candidaturas femininas proporcionais (DC, PATRI, PCB, PMN, PODE, PPL, PPS, PRB, PRP, PSD, PSL, PSOL, PTB, REDE). Sob o segundo cenário, mais 5 partidos (15,2%) cumpriram com a cota (PCdoB, PHS, PROS, PTC, PV).

Considerando o terceiro cenário, o número de partidos que teriam cumprido a cota sobe para 25 com a adição de mais 6 legendas (18,2%) (DEM, MDB, PCB, PDT, PHS, PR, PRB, PSB, PSC, PSDB, PSOL, PT). Por fim, oito partidos (8,8%) não cumpriram a regra de distribuição de recursos do FP em nenhum dos cenários (AVANTE, PDT, PMB, PRTB, PSB, PSC, SDD, PSTU). (BARBIERI; RAMOS, 2019, p. 65).

As candidaturas femininas, no cenário político brasileiro, já contam com desvantagens sociais provenientes dos baixos recursos próprios que estas possuem – em especial considerando que, em regra, as mulheres ainda contam com relativa desigualdade salarial – baixo capital político e, ainda, desvantagens decorrentes do próprio modelo eleitoral adotado, em listas abertas.

Ressalte-se, neste ponto, que o capital político e familiar detém forte influência no sucesso eleitoral⁶³. Apontam Miguel, Marques e Machado que:

A presença de família política é, de fato, maior entre as mulheres (53,1% das eleitas nos três pleitos), mas está longe de ser pouco relevante para os homens (39,5% deles). [...]As diferenças entre homens e mulheres são ampliadas, no entanto, quando são isolados os deputados que chegaram à Câmara sem ter ocupado qualquer cargo eletivo anterior. Há 25 entradas de mulheres e 168 de homens nesta situação, o que significa que é um caminho um pouco mais frequente para elas (19,2% de todas as deputadas eleitas) do que para eles (11,9% do total de deputados eleitos nas três disputas). O pequeno número de mulheres nessa situação, porém, faz com que a diferença tenha pequeno poder discriminatório. No caso das mulheres, 72% das que se encontram nessa situação integram família política. Para os homens, a proporção baixa para 35,7%¹⁰. Ao que tudo indica, embora o capital familiar tenha se tornado quase tão importante para os homens quanto para as mulheres (em 2010, a diferença entre eles é de apenas 6,2 pontos percentuais), eles possuem um leque maior de

⁶³ Miguel, Marques e Machado definem capital político como “[...] uma forma de capital simbólico, isto é, dependente do reconhecimento fornecido pelos próprios pares, ou seja, os membros do campo político. Uma vez que no regime democrático concorrencial todos, em momentos-chave, lutam por votos, a popularidade contribui para tal reconhecimento, mas não é seu único determinante. [...]Como toda forma de capital, o capital político está desigualmente distribuído na sociedade” (MIGUEL; MARQUES; MACHADO, 2015, p. 725).

Quanto ao capital familiar, incluído no capital político, definem os autores que “Ele opera pela convivência cotidiana com as transações da política, facilitando o acesso aos códigos do métier e às redes de compromissos e lealdades. E opera também pela formação de clãs políticos, cujos integrantes são estimulados ou mesmo estrangidos a ocupar os espaços que os membros mais velhos ou mais importantes deixam para trás” (MIGUEL; MARQUES; MACHADO, 2015, p. 727).

alternativas quando se trata de buscar ‘atalhos’ que os levem diretamente a posições de maior prestígio, como a de deputado federal, ao passo que para elas a rede de relações familiares é a opção mais evidente. (MIGUEL; MARQUES; MACHADO, 2015, p. 734).

A desvantagem aumenta com a má distribuição dos recursos ou o não cumprimento de destinação de, ao menos, 30% dos recursos partidários às candidaturas femininas. É necessário, não apenas maior fiscalização por parte do respeito à normativa proposta, mas também iniciativa dos órgãos de controle e dos partidos políticos para uma distribuição equitativa dos recursos.

É imprescindível a atuação dos partidos, em âmbito interno, para melhoria do quadro de sub-representatividade feminina na política. Observar as normas legais nacionais para distribuição dos recursos às candidaturas femininas corrobora com os próprios fins da Constituição Brasileira sobre igualdade e pluralismo político, e também com os compromissos internacionais constantes na Plataforma de Pequim, Agenda 2030 e Marco Normativo para Democracia Paritária, dos quais o Estado faz parte.

A representatividade da mulher nas esferas de decisão efetiva o debate político e as iniciativas brasileiras, articulando-se em torno de um fim comum. Avelar e Rangel explicam que estas mulheres se articulam em espaços plurais dedicados a discutir temas que afetam a coletividade feminina, destacando-se, a exemplo, a própria Bancada Feminina do Congresso Nacional, voltada ao debate de questões relacionadas aos direitos das mulheres:

Trata-se de instrumento de fortalecimento de atuação das legisladoras e das plataformas de equidade de gênero, utilizados a despeito de diferenças partidárias e em diálogo com organizações de mulheres, num movimento de articulação cuja semente foi plantada ainda nos tempos do Lobby do Batom, na Constituinte. (AVELAR; RANGEL, 2017, p. 260).

O movimento feminista brasileiro, como visto por meio de suas articulações desde Bertha Lutz, entre a resistência à ditadura e até a Constituinte Brasileira, apresentou-se ativo inclusive dentro dos eventos internacionais de discussão sobre os direitos humanos das mulheres⁶⁴.

⁶⁴ Avelar e Rangel destacam que “apesar das raízes dos movimentos feministas brasileiros estarem no século XIX, o feminismo contemporâneo se organizou durante a ditadura militar, e esteve, portanto, envolvido no processo de democratização desde a sua origem. Ele encontrou apoio e incentivo nas novas expressões de ativismo político que surgiram no processo de abertura dos anos de 1970, que conformaram uma nova estrutura de oportunidades políticas e permitiram a ampliação da participação das mulheres tanto na política institucional quanto na política informal” (AVELAR; RANGEL, 2017, p. 276-278). Destacam-se, nestes movimentos, a participação destas mulheres ainda na ditadura como mães de desaparecidos políticos, trabalhadoras e exiladas que lutavam contra o regime; posteriormente, pela redemocratização e eleição direta do presidente, por meio do “Diretas Já”, e já no período constituinte, com a apresentação de uma Constituição Cidadã. A partir de 1990,

Enquanto, todavia, subsistirem dificuldades de apoio dos partidos às candidaturas femininas, o respeito às cotas e à destinação de recursos financeiros, as restrições às mulheres e às demais minorias, elas permanecerão sub-representadas no cenário legislativo federal brasileiro.

articulações fortes surgiram como a Articulação de Mulheres Brasileiras (1994); o braço brasileiro da Marcha das Mulheres (2000), e a União Brasileira de Mulheres (1988), cuja gênese foi influenciada pela mobilização das organizações feministas no contexto pós-Conferência Mundial de Pequim (1995) (AVELAR; RANGEL, 2017).

CONCLUSÃO

A igualdade de gênero pressupõe a igualdade de condições e oportunidades entre homens e mulheres, cujos caminhos para seu reconhecimento foram travados paralelamente à construção dos direitos humanos. Desde a concepção inicial dos direitos do homem e do cidadão, que emergiu na Revolução Francesa, verifica-se que apenas em meados do século XX, logrou-se reconhecer que os direitos das mulheres também eram direitos humanos.

Este cenário histórico de exclusão formou as bases para manutenção das disparidades entre os sexos e afastamento da mulher do ambiente público e de tomada de decisões, que, por sua vez, movimentaram lutas por emancipação e igualdade de direitos.

A busca pelo direito ao voto e questionamento dos papéis de gênero, promovidos pelos movimentos feministas, foram essenciais para construção dos direitos das mulheres, e reconhecimento através de documentos internacionais, após a criação da ONU, em 1945, influenciando, também, na sua posituação nacional.

Não obstante, mesmo após o estabelecimento formal dos direitos civis e políticos, identifica-se a baixa presença de mulheres nos espaços públicos e esferas de decisão. A dificuldade feminina em alcançar postos nas esferas públicas de decisão pode ser visualizada, no contexto brasileiro, por meio da histórica sub-representatividade da mulher no Poder Legislativo Federal, dentro da Câmara dos Deputados e Senado. Considerando o lapso temporal entre a concessão do direito à cidadania ativa e passiva ao sexo feminino, em 1932, até os dias atuais, as mulheres não representam mais que 15% da composição destas casas legislativas.

A presente pesquisa procurou abordar a influência dos documentos internacionais de direitos humanos para a efetivação da igualdade de gênero no parlamento público brasileiro, em especial, no Poder Legislativo Federal, observando-se a realidade fática da Câmara dos Deputados e Senado Federal, entre os períodos de 1995-2018.

Questionou-se, nesse sentido, de que forma estes documentos internacionais que emergiram após a criação da ONU, no período pós-Segunda Guerra Mundial, contribuíram para a efetivação do direito à igualdade de gênero nos parlamentos públicos brasileiros.

Compreende-se, sob o ponto de vista de Cançado Trindade, que os Estados Partes, ao ratificarem tratados internacionais de direitos humanos, contraem, além das obrigações convencionais ali previstas, obrigações de ordem pública, voltadas ao respeito e à proteção dos direitos humanos. Tais obrigações implicam aos Estados medidas positivas de adequação

de seu ordenamento jurídico interno à normativa internacional, bem como demais medidas para assegurar e dar efetividade às normas de proteção assimiladas.

No âmbito da presente pesquisa, a hipótese proposta decorria da influência dos compromissos internacionais ratificados pelo Brasil na adoção das medidas internas para promoção dos direitos à paridade política feminina, cuja efetividade pretendida não foi alcançada em razão dos obstáculos estruturais de gênero e lacunas legislativas nacionais.

Foi possível concluir que as normas propostas nacionalmente impactaram, direta e indiretamente, os preceitos acordados no âmbito dos tratados internacionais. Dentre os principais documentos, a Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW (1979), de caráter vinculante, adotada integralmente pelo país, apresentou grande repercussão, não apenas pelas determinações constantes em seu texto, mas também pelo mecanismo de monitoramento e supervisão adotado – Comitê CEDAW – que por diversas vezes recomendou, de forma geral e específica, medidas e ações aos governos para a paridade política e igualdade da mulher.

Também as Conferências Mundiais sobre a Mulher, realizadas no período de 1975-1995, com destaque à última Conferência, ocorrida na cidade de Pequim. Sua realização proporcionou a confecção da Plataforma de Pequim, com a catalogação de 12 áreas específicas de preocupação para o Direito das Mulheres, dentre elas a relacionada à participação política e à presença nos espaços decisórios.

A Conferência e Plataforma de Pequim proporcionaram subsídios não apenas para a elaboração de medidas positivas pelos Estados e Organismos Internacionais, para os direitos humanos das mulheres, mas também se transformaram em pilares para a construção das Agendas de Desenvolvimento da ONU.

Confeccionadas para fomentar o desenvolvimento sustentável de todos os países e eliminação das disparidades econômicas e sociais, as Agendas de Desenvolvimento foram imprescindíveis para a evolução do cenário internacional e nacional no que se refere às desigualdades de gênero.

A primeira Agenda, que instituiu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000), primou pela eliminação das desigualdades entre homens e mulheres no contexto da educação, sendo sua principal meta, alcançada pelo Brasil dentro do prazo estabelecido de 15 anos. No entanto, a partir de tal agenda, foi possível notar que para o alcance da paridade de gênero, em todas as esferas, seria imprescindível o estabelecimento de metas voltadas à eliminação dos obstáculos estruturais entre homens e mulheres.

Cumprindo com os desafios encontrados pelos ODMs, a ONU estabeleceu a nova Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável, mediante a criação de 17 Objetivos (ODS), e 169 metas. Em seu Objetivo nº 5, a Agenda foi exitosa ao propor metas específicas para as desigualdades de gênero na área da saúde e direitos reprodutivos, econômicas e sociais, além de violência doméstica e espaços de poder e decisão.

A meta específica sobre desigualdades nas esferas públicas decisórias impactou o cenário brasileiro ao exigir a produção de dados e informações sobre as disparidades neste âmbito, bem como demandar medidas para cumprimento da paridade de gênero no prazo final de 15 anos. Os relatórios decorrentes do acompanhamento dos ODS, realizados pela Sociedade Civil e pelo IPEA/IBGE, traduzem os avanços alcançados e encaminham as recomendações necessárias para que a Agenda 2030 seja efetivamente cumprida.

Para analisar os impactos dos documentos internacionais no âmbito interno, a pesquisa procurou identificar quais as medidas positivas foram utilizadas pelo Estado Brasileiro para corresponder aos documentos internacionais e averiguar sua efetividade, a fim de responder ao problema central proposto.

Da organização e análise dos dados relativos à efetivação da participação da mulher nos espaços públicos, em especial no Poder Legislativo Federal, inferiu-se que o Estado empregou uma legislação de cotas para ingresso na política desde 1995, em âmbito municipal, e 1997, para eleições nacionais. Ambas as leis tiveram como fundamento, durante sua proposição, os documentos internacionais sobre direitos humanos e direitos das mulheres.

O Brasil também propôs, em momento posterior, a destinação de quantum mínimo dos recursos do Fundo Partidário para criação e manutenção de programas e difusão da participação política das mulheres e tempo mínimo de propaganda partidária gratuita exclusiva para candidaturas femininas, instituídas tanto pelo Estado quanto por seus entes federativos, correspondendo, em especial, às recomendações do Comitê CEDAW e à Agenda de Desenvolvimento da ONU.

No que se refere às cotas, notou-se a ausência da eficácia social pretendida quando da sua implementação na Câmara dos Deputados. Entre 1995 – ano eleitoral anterior à legislação de cotas – e 2018, último pleito eleitoral, a representação feminina subiu de 9% para 15%, ficando abaixo do percentual mínimo previsto na legislação, de 30%. No Senado Federal, onde não figuram ações afirmativas, a eleição de mulheres manteve um crescimento razoável, mas também não atingiu 15%, no período analisado.

Inferiu-se que a eficácia social da medida afirmativa dependia não apenas do modo de sua aplicação, mas também do modelo eleitoral adotado. O Brasil adota um sistema eleitoral

de lista aberta, sendo que foi tão somente a partir de 2009 que, de fato, os partidos foram compelidos a observância do quantum mínimo de 30% de mulheres para registro de candidaturas.

É preciso destacar, neste sentido, que o resultado eleitoral das mulheres no Senado Federal não se correlaciona com a ausência de cotas para ingresso na política. O modelo de eleição aplicado no Senado – de eleições majoritárias – implica na valorização do capital político dos candidatos, em especial daqueles que já possuem trajetória política e recursos para a campanha eleitoral, independentemente do sexo.

Na Câmara dos Deputados, regido pelo sistema proporcional, as dificuldades para o sucesso das candidaturas encontram-se, em sua grande parte, relacionadas ao desrespeito dos partidos com o percentual mínimo exigido pela ação afirmativa, a ausência de destinação equitativa de verbas para financiamento de campanhas e fomento à participação de mais mulheres nos pleitos.

Depreendeu-se, ainda, que a manutenção do quadro de sub-representatividade feminina no Poder Legislativo foi causado não somente pelo descumprimento das cotas de gênero, mas também pelo reiterado descompromisso dos partidos em atender a destinação do quantum mínimo das verbas advindas dos Recursos do Fundo Partidário para a promoção e difusão de ações para fomento de mulheres na política.

As últimas alterações aprovadas pelo Congresso Nacional, em 2019, na contramão dos direitos das mulheres, promoveram a anistia aos partidos que descumpriram com o quantum mínimo de destinação dos recursos do Fundo Partidário à criação e fomento de ações para participação das mulheres na política.

Seja pela ausência de sanções específicas que impliquem punição ao partido ou pela falta de critérios para destinação equitativa do quantum de recursos, o desrespeito dos atores políticos para com as finalidades da norma proposta pelo legislador constantemente vem diminuindo a eficácia da norma e o exercício pleno da cidadania feminina.

São os partidos políticos os responsáveis pela distribuição das verbas e confecção das listas abertas para eleições. Enquanto tais entidades permanecerem descumprindo a legislação de cotas, seja pelo desrespeito ao quantum mínimo de mulheres, ou mediante fraudes a estas, os resultados das ações afirmativas permanecerão mitigados.

As críticas direcionadas à lei de cotas culminaram, inclusive, com a tentativa de sua extinção, por meio da proposta legislativa nº 1256/2019, do Senador Ângelo Coronel (PSD/BA) ainda no ano de 2019, revelando que ainda subsiste um longo caminho a percorrer

para efetiva aplicação das medidas afirmativas e superação das desigualdades socioeconômicas, para paridade de gênero na política.

As práticas ilegais e fraudes às cotas de gênero não podem ser combatidas com a extinção da ação afirmativa, e o retrocesso de direitos conquistados em prol das mulheres. Conforme a Recomendação Geral do Comitê CEDAW, ações afirmativas temporárias não possuem um tempo determinado de vigência, devendo operar até alcance de seu resultado finalístico, o que, no contexto nacional, ainda não ocorreu.

As desigualdades socioeconômicas também desempenharam um entrave à participação da mulher na política. É imprescindível, ao contexto nacional brasileiro, a superação das desigualdades sociais atreladas aos papéis de gênero designados historicamente a homens e mulheres. A divisão sexual do trabalho, juntamente com os as diferenças salariais, realização do trabalho doméstico não remunerado e cuidados com filhos e familiares, corroboram para o afastamento da mulher do cenário público.

A conclusão vai ao encontro à própria recomendação específica do Comitê CEDAW ao Brasil, que asseverou ser necessário ao país a eliminação de estereótipos de gênero e atitudes patriarcais para alcance da paridade entre gêneros, bem como às metas propostas para o Objetivo n° 5 da Agenda de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Os documentos internacionais para promoção e garantia dos direitos políticos das mulheres lastreiam, desde o surgimento da ONU, as recomendações de ordem internacional e regional ao Brasil para a eliminação das disparidades de gênero no cenário público nacional. A natureza das normas de direitos humanos previstas nestes documentos impulsiona o Brasil direta e indiretamente ao aperfeiçoamento das medidas nacionais, mas dependem, não apenas das ações governamentais, como também da mobilização das instituições públicas e partidos políticos em cumprir as normativas existentes.

Para eliminação das disparidades de gênero, no entanto, é imprescindível a ação governamental em prol da instituição de políticas e programas de desenvolvimento atrelados à perspectiva de gênero, bem como a promoção da educação em direitos humanos. Desenvolver as habilidades dessas pessoas é uma forma de assegurar a autonomia das mulheres e promover sua independência e igualdade, uma vez que proporciona o acesso a empregos de qualidade, salários justos, melhorias relacionadas à saúde e, em especial, o empoderamento político.

A educação em direitos humanos tem o condão de empoderar meninas e mulheres para que alcancem todo seu potencial em sociedade, em todos os cenários, acarretando, por conseguinte, a transformação dos papéis de gênero e os contextos de sub-representatividade.

Por fim, é relevante destacar que, não obstante todos os entraves às questões de gênero, houve, em 2018, o preenchimento do mínimo de 30% de candidaturas femininas, pela primeira vez desde 1995. O crescimento do número de candidatas, comparado com a década de 1990, revela que parte da finalidade da lei foi alcançada, ainda que não tenha se refletido no número de eleitas até então.

A representatividade feminina nas esferas de poder e postos de decisão advém da ideia de igualdade essencial e material entre os homens, fundamento nuclear da dignidade humana, e base da ideia de democracia. Não existe democracia sem igualdade, a qual pressupõe, em uma de suas vertentes, a paridade entre os gêneros.

Em sua perspectiva representativa, a democracia exige que os diversos agentes e grupos participem ativamente das decisões políticas e sociais, sendo elemento imprescindível para definição de novas políticas de equidade de gênero e redução da desigualdade social estrutural, conferindo maior legitimidade às decisões tomadas dentro do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ALVARES, Maria Luzia Miranda. O direito do voto e a participação política: a formação da cidadania feminina na “invenção democrática”. In: PAIVA, Denise (org.). *Mulheres, Política e Poder*. Goiânia: Cãnone Editorial, Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Goiás, 2011. Disponível em: https://www.academia.edu/19771798/Mulheres_Politica_e_Poder. Acesso em: 12 jun. 2018.

ALVES, Branca Moreira; PITANGUY, Jaccqueline. 1. ed. *O que é feminismo*. São Paulo: Abril Cultural Brasiliense. 1985. Coleção Primeiros Passos.

ALVES, José Augusto Lindgren. A Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento e o paradigma de Huntington. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 12, n. 1/2, p. 3-20, 1995. Disponível em: http://patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_Conferencia-do-Cairo-Lindgren-Alves.doc. Acesso em: 21 out. 2019.

ALVES, José Augusto Lindgren. Direitos humanos: o significado político da conferência de Viena. *Lua Nova*, São Paulo, n. 32, p. 170-180, abr. 1994. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 out. 2019.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2015.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade*. São Paulo: Perspectiva, 2013.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e temas sociais: a década das Conferências*. Brasília: IBRI, 2001. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/textos/livro_lindgren_alves_decada_conferencias_onu.pdf. Acesso em: 11 jun. 2018.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana Marta; CARVALHO, Angelita Alves de; SOARES, Maira Cavre Sussai. *Meio Século de feminismo e o empoderamento das mulheres no contexto das transformações sociodemográficas do Brasil*. In: BLAY, Eva Alterman; AVELAR, Lúcia (Orgs.) 50 anos de feminismo: Argentina, Brasil e Chile. São Paulo: USP, FAPESP, 2017.

ALVES, José Eustáquio Diniz. A mulher na política, despatriarcalização e envelhecimento: o crescente poder das balzaquianas. *Revista GÊNERO*, Niterói, v. 14, n. 2, p. 51-66, 2014.

AMARAL, Ana Paula Martins. Evolução do Direito Internacional de uma visão interestatal rumo uma visão antropocêntrica. In: CANEDO, Márcio Antônio Magalhães; GORDIN, Mara Huebra (org.). *Relações Internacionais*. Campo Grande: UNAES, 2006.

AMARAL, Ana Paula Martins; CAMARGO, Caroline Leite de; MURTA, Eduardo Freitas; Educação em Direitos Humanos – Princípios Fundamentais. In: GUTIERREZ, José Paulo;

URQUIZA, Antônio Hilário Aguilera (org.). *Direitos Humanos e Cidadania: Desenvolvimento pela educação em direitos humanos*. Campo Grande: UFMS, 2013.

AMARAL, Ana Paula Martins; GUTIERREZ, José Paulo. A implementação dos direitos humanos nos sistemas jurídicos estrangeiros: uma análise de direito comparado. In: PASSOS, Jaceguara Dantas da Silva; AMARAL, Ana Paula Martins. *Coletânea de direito constitucional*. Campo Grande: Alvorada, 2011.

ANISTIA INTERNACIONAL. Combatendo a exclusão: Por que os Direitos Humanos são essenciais para os ODMs. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 7, n. 12 p. 57-81, jun. 2010. Disponível em: http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/3_19.pdf. Acesso em: 28 nov. 2018.

ARAUJO, Clara. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000100006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 02 jul. 2019.

ARAUJO, Clara. As mulheres e o Poder Político: desafios para a democracia nas próximas décadas. In: BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline. *O Progresso das Mulheres no Brasil: 2003-2010*. Rio de Janeiro: Cépia; Brasília: ONUMULHERES, 2011. p. 90-136. Disponível em: http://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom_onu/pdfs/progresso.pdf. Acesso em: 10 jun. 2018.

ARAUJO, Clara. Valores e Desigualdades de Gênero: mediações entre participação política e representação democrática. Dossiê desigualdades, estratificação e justiça social. *Civitas*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, e36-e61, abr.-jun. 2016. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/23143/14833>. Acesso em: 10 out. 2019.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. 4. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1991. Coleção Os Pensadores. Disponível em: <http://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/12/%C3%89tica-a-Nic%C3%B4maco.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2019.

AVELAR, Lucia; RANGEL, Patrícia. Como as mulheres se representam na política? Os casos Argentina e Brasil. In: BLAY, Eva Alterman; AVELAR, Lúcia (orgs.) *50 anos de feminismo: Argentina, Brasil e Chile*. São Paulo: USP, FAPESP, 2017.

BARBIERI, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira (coords.). *Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero: relatório final (2018-2019)*. São Paulo: FGV Direito, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27646>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BARSTED, Leila Linhares. O Direito Internacional e o movimento de mulheres. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 3, n. 1, p. 191, 1995. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/download/16933/15498>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BEAUVOIR, Simone de. *O Segundo Sexo: a experiência vivida*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016. v. 2.

BIROLI, Flávia. Divisão sexual do trabalho e democracia. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 719-754, set. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000300719&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 out. 2019.

BITTAR, Eduardo C. B. Reconhecimento e direito à diferença: teoria crítica, diversidade e a cultura dos direitos humanos. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo* v. 104 p. 551-565 jan./dez. 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67869/70477/>. Acesso em: 21 jul. 2019.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*: Fragmentos de um dicionário político. 21. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra, 2018.

BOBBIO, Norberto. *Igualdade e Liberdade*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1995.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; GIANFRANCO, Pasquino. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: UNB, 1998. v. 1. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod_resource/content/1/BOBBIO.%20Dicion%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADtica..pdf. Acesso em: 12 jun. 2018.

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? *Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 113-129, 20 jun. 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42736/25894>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

BONAVIDES, Paulo. O Princípio da Igualdade como Limitação à Atuação do Estado. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, n. 2, jul./dez., p. 209-223, 2003. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/47>. Acesso em: 23 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 783/1995*. Dispõe sobre o percentual mínimo de candidatas que deve constar da lista dos partidos políticos para as eleições que obedecerem o sistema proporcional e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182361>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Sistema de Informações Eleitorais - SIELE*. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/informacoes-eleitorais>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.034 de 29 de setembro de 2009*. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que

estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. *Lei n° 13.165 de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis n° 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso em: 05 ago. 2018.

BRASIL. *Lei n° 9.096 de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 06 ago. 2018.

BRASIL. *Lei n° 9.100 de 29 de setembro de 1995*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9100-29-setembro-1995-372892-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. *Lei n° 9.504 de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 05 ago. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. *Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar n° 5617*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/adi-5617.pdf/view>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. *Portaria n° 791, de 10 de outubro de 2019*. Institui a Comissão Gestora de Política de Gênero do Tribunal Superior Eleitoral (TSE Mulheres), vinculada à Presidência. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-791-de-10-de-outubro-de-2019>. Acesso em: 14 out. 2019

BRASIL. Senado Federal. *Plataforma Mais Mulheres no Poder*. 2016. Disponível em: http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/Publicacoes/Plataforma_MaisMulheresnoPoder_2016.pdf. Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617 - Distrito Federal*. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgado em: 15/03/2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Dados Estatísticos: eleições 2014*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/informacoes_dados_estatisticos_eleicoes_2014_web.pdf. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas Eleitorais 2018*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 01 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Informações e Dados Estatísticos sobre as Eleições 2014*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/informacoes_dados_estatisticos_eleicoes_2014_web.pdf. Acesso em: 01 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *TSE estimula participação da mulher na política*. 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/internet/midia/campanha/2014/incentivo-participacao-mulher-politica/release-campanha-participacao-mulher-politica.pdf>. Acesso em: 14 out. 2019.

CAMPOLLO, Livia Gaigher Bósio; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. Cidadania e Direitos Humanos. *Revista Interdisciplinar de Direito*, v. 8, n. 01, p. 87-104, 2011. Disponível em: <http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/320>. Acesso em: 10 jun. 2018.

CAMPOS, Lígia Fabris. Litígio estratégico para a igualdade de gênero: o caso das verbas de campanha para mulheres candidatas. *Revista Direito e Praxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 593-629, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/39816/28156>. Acesso em: 08 jul. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

CASTILHO, Ricardo. *Direitos Humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

COELHO, Leila Machado; BAPTISTA, Marisa. A história da inserção política da mulher no Brasil: uma trajetória do espaço privado ao público. *Revista de psicologia política*, São Paulo, v. 9, n. 17, p. 85-99, jun., 2009. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2009000100006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 04 ago. 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*. OEA: OEA/Ser.L/V/II, Doc. 79, 18 de abril de 2011. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Informe 103/01 – Caso 11.307. María Merciadri de Morini. Argentina*. 11 de octubre de 2001. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2001sp/Argentina11307.htm>. Acesso em: 13 jun. 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Informe n° 51/02 – Admisibilidad. Petición 12.404: Janet Espinoza Feria y Otras vs Perú*. 10 de octubre de 2002. Disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/Peru12404.htm>. Acesso em: 13 jun. 2018

COMITÊ CEDAW. *Recomendação Geral n° 23 CEDAW*. 1997. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.

COMITÊ CEDAW. *Recomendação Geral n° 25 CEDAW*. 2004. Disponível em: [https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf). Acesso em 26 jun. 2019.

COMITÊ CEDAW. *Recomendação Geral n° 8 CEDAW*. 1988. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. *Afirmção histórica dos direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COSTA, Marta Nunes da. *Modelos Democráticos*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

COULANGES, Fustel. *A cidade antiga*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *O direito à diferença: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e pessoas portadoras de deficiência*. 3. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2009.

CSW/NGO. *A 20 años de la Plataforma de Acción de Beijing: para América Latina y el Caribe objetivos estratégicos y esferas de preocupación - Documento Regional de la Sociedad Civil Beijing+20: América Latina y el Caribe*. Novembro de 2014. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/03/NGO-CSW-LAC-Beijing20-ES.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense. 2004. Coleção Primeiros Passos.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico Universitário*. São Paulo: Saraiva, 2010.

DUARTE CRUZ, José Maria; GARCIA HORTA, José Baltazar. Igualdad, Equidad de género y feminismo, una mirada histórica a la conquista de los derechos de las mujeres. *Revista CS*, Cali, n. 18, jan/abr., p. 107-158, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n18/n18a06.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2018.

FACIO, Alda. Viena 1993, cuando las mujeres nos hicimos humanas. *Pensamiento iberoamericano*, n. 9, p. 3-20, 2011 (Ejemplar dedicado a: Feminismo, género e igualdad). Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3710875>. Acesso em: 20 out. 2019.

FERNANDES, Ana Carolina Souza; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. A Crise de refugiados na União Europeia e a proteção dos Direitos Humanos sob a perspectiva do Estado

Constitucional Cooperativo. In: IENSUE, Graziela; CARVALHO, Luciani Coimbra de. (org.). *Migração, Direitos Humanos e Cooperação Jurídica Internacional*. 1. ed. 2016. v. 1.

FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 77, p. 11-39, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n77/a01n77.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2018.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 63, p. 7-20, out. 2002. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/63/RCCS63-Nancy%20Fraser-007-020.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

GARCIA, Emerson. *Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Breves reflexões sobre os Sistemas Convencional e não Convencional*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOUGES, Marie Gouze Olympe de. *Declaração dos direitos da mulher e da cidadã*. 1791. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-dos-direitos-da-mulher-e-da-cidada-1791.html>. Acesso em: 18 mai. 2018.

GROSSELLI, Grasiela; MEZZARROBA, Orides. A Participação Política e suas implicações para a construção de uma cidadania plena e de uma cultura política democrática. *Anais XX Encontro Nacional do CONPEDI*. Belo Horizonte: 23, 23, 24 e 25 de junho de 2011. Disponível em: http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/grosselli_7.pdf. Acesso em: 25 jun. 2018.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030. *Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável: Síntese II*. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14577.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2019.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030. *III Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável: Brasil 2019*. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2019/>. Acesso em: 20 set. 2019.

GUARNIERI, Tathiana Haddad. Os direitos das mulheres no contexto internacional: da Criação da ONU (1945) à Conferência de Beijing (1995). *Revista Eletrônica da Faculdade Metodista Granbery*, Juiz de Fora, n. 8, jan./jun. 2010. [28] p. Disponível em: <http://re.granbery.edu.br/artigos/MzUx.pdf>. Acesso em: 20 de mai. 2018.

GUERRA, Sidney. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Atlas, 2012.

GUERRA, Sidney. *Direitos Humanos: Curso elementar*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502626249/cfi/3!/4/4@0.00:59.1>. Acesso em: 21 jan. 2017.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 1651. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf. Acesso em: 24 fev. 2019.

HOBBS, Eric. *A era dos Extremos: O breve século XX: 1914-1991*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil*. Estudos e Pesquisas. Informação, Demográfica e Socioeconômica. n. 38. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf. Acesso em: 18 set. 2019.

IPEA. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: IPEA: MP, SPI, 2014. Disponível em: http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf. Acesso em: 15 jun. 2016.

IPEA. *Cadernos ODS: O que mostra o retrato do Brasil? ODS 5: Alcançar a Igualdade de Gênero e empoderar todas as mulheres*. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190905_cadernos_ODS_objetivo_5.pdf. Acesso em: 10 out. 2019.

IPU; ONUMULHERES. *Mujeres en la política: 2017*. Disponível em: https://www.ipu.org/file/2688/download?token=jV_hVwPy. Acesso em: 08 mai. 2018.

IPU; ONUMULHERES. *Mujeres en la política: 2019*. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>. Acesso em: 10 jun. 2019.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. 1984. In: KANT, Immanuel. *Textos Selecionados: Seleção de Textos de Marilena de Souza Chauí*. Traduzido por Tania Maria Benkopf, Paulo Quintela, Rubens Rodrigues Torres Filho. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das letras, 1988. Disponível em: <https://mpassosbr.files.wordpress.com/2013/03/a-reconstruc3a7c3a3o-dos-direitos-humanos-celso-lafer.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

LOIS, Cecilia Caballero. A gênese da exclusão: O lugar da mulher na Grécia Antiga. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, p. 125-134, jan. 1999. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15515/14071>. Acesso em: 16 jun. 2019.

MARTELOTTE, Lucía. 25 anos de aplicação de lei de cotas na América Latina. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 24, 2016. Disponível em: http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/108501/25_anos_aplicacao_martelotte.pdf/. Acesso em: 04 jul. 2019.

MARTÍNEZ QUINTEIRO, Maria Esther. El Derecho al Desarrollo en Perspectiva Historica. *In: URQUIZA, Antônio Hilário Aguilera (org.). Formação de educadores em direitos humanos*. Campo Grande: UFMS, 2014.

MARTINEZ QUINTEIRO, Maria Esther. *O que é violência de gênero?* TV Justiça: Sexta com Excelência. 2015. (1h00m13s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pQWfqdemAnI>. Acesso em: 18 out. 2019.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. O sistema regional europeu de proteção dos direitos humanos. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais*, Curitiba, v. 2, n. 13, 2010. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2684>. Acesso em: 01 jul. 2019.

MEZZAROBA, Orides. *Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral*. Florianópolis: Qualis, 2018.

MEZZAROBA, Orides. MONTEIRO, Claudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no direito*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEZZAROBA, Orides; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. O princípio da Dignidade da Pessoa Humana: uma leitura da efetivação da cidadania e dos direitos humanos a partir dos desafios impostos pela globalização. *In: BAEZ, Narciso Leandro Xavier; CASSEL, Douglas (orgs.) A realização e a proteção internacional dos direitos humanos fundamentais: desafios do Século XXI*. Joaçaba: UNOESC, 2011.

MIGUEL, Luis Felipe; MARQUES, Danusa; MACHADO, Carlos. Capital familiar e carreira política no Brasil: gênero, partido e região nas trajetórias para a Câmara dos Deputados. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 721-747, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/218/21842571005.pdf>. Acesso em: 23 out. 2019.

MIGUEL, Sônia Malheiros. *A política de Cotas por Sexo: um estudo das primeiras experiências no Legislativo brasileiro*. Brasília: CFEMEA, 2000.

MORAES, Maria Celina Bodin de Moraes. O Conceito de Dignidade Humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. *In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 107-149, 2006. Disponível em: <http://www.prto.mpf.mp.br/pub/biblioteca/ConceitoDeDignidadeHumana.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2019.

NASPOLINI, Samyra Haydêe Dal Farra; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e sua relação com os Países na América do Sul. *In: IV Seminário Latino-Americano de Direitos Humanos: A Eficácia Nacional e Internacional dos Direitos Humanos*. 28 a 31 de agosto de 2013. UNIFOR: Ceará, 2013.

OLIVEIRA, Bruna Pinotti Garcia; LAZARI, Rafael de. *Manual de Direitos Humanos: Volume Único*. 4. ed. revista, atualizada e ampliada. Salvador: Juspodivm, 2018.

ONU. Conferência Mundial para o exame e avaliação das conquistas do decênio das Nações Unidas para a Mulher: igualdade, desenvolvimento e paz. Nairobi, 1985. In: Secretaría de Relaciones Exteriores México. *Compilación seleccionada del marco jurídico nacional e internacional de la mujer*. 2. ed. México: Secretaría de Relaciones Exteriores; UNIFEM; PNUD, 2005. Disponível em:

http://www.acnur.org/nuevaspaginas/publicaciones/congreso_mujeres/ELEMENTOS/PROD.%20CREA/Compilacion%20selec%20T%20II.pdf?view=1. Acesso em: 24 jun. 2018

ONU. *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)*. 1979. Disponível em: http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2012/11/SPM2006_CEDAW_portugues.pdf. Acesso em: 24 jun. 2018.

ONU. *Convenção sobre Direitos Políticos das Mulheres*. 1953. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-da-Mulher/convencao-sobre-os-direitos-politicos-da-mulher.html>. Acesso em: 28 jun. 2018.

ONU. *Declaração do Milênio*. Nova Iorque: 2000. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

ONU. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. Viena: 1993. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>. Acesso em: 22 set. 2018.

ONU. *Declaração sobre Eliminação da Discriminação Contra a Mulher*. 1967. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-da-Mulher/declaracao-sobre-a-eliminacao-da-discriminacao-contra-a-mulher.html>. Acesso em: 28 jun. 2018.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2018.

ONU. *Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas*. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Glossario-ODS-5.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2019.

ONU. *Pacto internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos*. 1966. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto2.htm>. Acesso em: 3 out. 2018.

ONU. Programa de Ação para segunda metade do decênio das Nações Unidas para a Mulher: igualdade, desenvolvimento e paz. Copenhague, 1980. In: Secretaría de Relaciones Exteriores México. *Compilación seleccionada del marco jurídico nacional e internacional de la mujer*. 2. ed. México: Secretaría de Relaciones Exteriores; UNIFEM; PNUD, 2005. Disponível em: http://www.acnur.org/nuevaspaginas/publicaciones/congreso_mujeres/ELEMENTOS/PROD.%20CREA/Compilacion%20selec%20T%20II.pdf?view=1. Acesso em: 24 jun. 2018

ONU. *Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Nova Iorque: 2015. Disponível em: https://www.unric.org/pt/images/stories/2015/PDF/MDG2015_PT.pdf. Acesso em: 26 nov. 2018.

ONU. *Texto integral do Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento*. Cairo, 1994. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2018.

ONU. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2018.

ONUMULHERES. *Plataforma de Ação da Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim*. 1995. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf. Acesso em: 11 jun. 2018.

ONUMULHERES; PARLATINO. *Marco Normativo para consolidar a Democracia Paritária*. 2014. Publicação da versão em português: 2018. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria_FINAL.pdf. Acesso em: 05 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. San José, Costa Rica. 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 07 mai. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Relatório Preliminar MOE*. 2018. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/por/press/Relatorio-Preliminar-MOE-Brasil-2o-Turno-Portugues.pdf>. Acesso em: 12 out. 2019.

PIMENTEL, Silvia. Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. CEDAW 1979. Apresentação. In: BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. *Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf. Acesso em: 02 abr. 2018.

PIMENTEL, Silvia; GREGORUT, Adriana S. *Os 30 anos do Comitê Cedaw*. O Estado de São Paulo. Publicado em: 21 jul. 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/363448>. Acesso em 25 de jun. de 2019.

PIMENTEL, Silvia. Gênero e Direito. In: PIMENTEL, Silvia (coord.); PEREIRA, Beatriz; MELO, Mônica de (orgs.). *Direito, Discriminação de Gênero e Igualdade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PINHEIRO, Luana Simões. *Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.

PIOVESAN, Flávia. A Constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. In: *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil: Workshop*, p. 87-104, 2017. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/API/article/download/3516/3638>. Acesso em: 02 jun. 2018.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos, Cíveis e Políticos: a conquista da cidadania feminina. *In: BARSTED, Leila Linhares. PITANGUY, Jacqueline (org.). O Progresso das Mulheres no Brasil 2003–2010*. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011. Disponível em: http://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom_onu/pdfs/progresso.pdf. Acesso em: 02 mai. 2018.

PIOVESAN, Flávia. Proteção dos Direitos Humanos das Mulheres no Sistema Interamericano. *In: PIMENTEL, Silvia (coord.); PEREIRA, Beatriz; MELO, Mônica de (orgs.). Direito, Discriminação de Gênero e Igualdade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PITANGUY, Jacqueline. Advocacy: Um processo histórico. *In: BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline (org.). O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro: Cepia; Brasília: ONUMulheres, 2011. p. 20-57. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=108224>. Acesso em: 6 out. 2018.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: Palavras, instituições e ideias. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2018.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

PRÁ, Jussara Reis. Mulheres, Direitos Políticos, gênero e feminismo. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 43, p. 169-196, jul./dez., 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8645135>. Acesso em: 19 jun. 2018.

PRÁ, Jussara Reis; EPPING, Leá. Cidadania e Feminismo no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 20, n. 1, p. 33-51, jan./abr., 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2012000100003. Acesso em: 24 jun. 2018.

PURI, Lakshmi. *Um objetivo mundial em matéria de igualdade de gênero, direitos e empoderamento das mulheres*. Publicado em: Organização das Nações Unidas (ONU), 29 mai. 2013. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/um-objetivo-mundial-em-materia-de-igualdade-de-genero-direitos-e-empoderamento-das-mulheres/>. Acesso em: 3 dez. 2018.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

RANGEL, Patrícia Duarte. *Movimentos feministas e direitos políticos das mulheres: Argentina e Brasil*. 2012. 223 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

RANGEL, Patrícia Duarte (org.). *Série Histórica Mulheres e Eleições: 1996-2012*. Brasília: CFEMEA, 2014. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea-e-publicacoes/publicacoes/4460-serie-historica-mulheres-e-eleicoes-1996-2012>. Acesso em: 18 jun. 2018.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social*. Tradução: Rolando Roque da Silva. Edição: Ridendo Castigat Mores. [19--]. Ebook. Disponível em: <https://mega.nz/62190927-f59a-474e-aa6a-a336b0451990>. Acesso em: 10 fev. 2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, volume II; Discurso sobre as ciências e as artes. São Paulo, SP: Nova Cultural, c1999-2000.

RUBIN, Beatriz. O Papel das Conferências Mundiais Sobre as Mulheres frente ao Paradigma do Empoderamento Feminino. *Revista Leopoldianum*, Santos, ano 38, n. 104/105/106, p. 61-84, 2012. Disponível em: <http://periodicos.unisantos.br/leopoldianum/article/view/462>. Acesso em 13 jul. 2018.

SACCHET, Teresa. Partidos políticos e (sub) representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. In: PAIVA, Denise (org.). *Mulheres, poder e política*. Goiânia: Cênone, p. 159-186, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Denise_Paiva/publication/287645671_Mulheres_Politica_e_Poder/links/57210a5f08ae0926eb45b797.pdf#page=159. Acesso em: 20 out. 2019.

SAFFIOTI, Heleieth. *A Mulher na Sociedade de Classes: mito e realidade*. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SAFFIOTI, Heleieth. Enfim sós Brasil rumo a Pequim. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, ano 3, n. 1, p. 198-202, 1995. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/viewFile/16935/15499>. Acesso em: 27 jun. 2019.

SAFFIOTI, Heleieth. *Gênero, patriarcado e violência*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

SALGADO, Eneida Desirre. *Princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral*. 2010. 356 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2010.

SANTOS, Claudia; PEREIRA, Alexsandro Eugenio. Direitos Humanos das mulheres: uma análise sobre as recomendações do Comitê CEDAW/ONU ao Estado brasileiro. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 6, n. 11, p. 152-182, set. 2017. ISSN 2316-8323. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/691>. Acesso em: 25 jun. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. As Dimensões da Dignidade da Pessoa Humana: Construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. *Revista Brasileira de Direito*

Constitucional – RBDC, São Paulo, n. 9, p. 361-388, jan./jun., 2007. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/137/131>. Acesso em 10 jan. 2019.

SCOTT, Joan W. O enigma da igualdade. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 11-30, jan./abr., 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2005000100002/7778>. Acesso em: 02 jun. 2018.

SGARBOSSA, Luís Fernando. Características do Estado Moderno e Contemporâneo em Perspectiva Interdisciplinar. In: SGARBOSSA, Luís Fernando; IENSUE, Geziela. (orgs.). *Estudos em Teoria do Estado e Constituição: Desafios e Perspectivas*. Campo Grande: Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica. 2018.

SILVA, Jaceguara Dantas da. *Ministério Público e Violência contra a Mulher: do fator gênero ao étnico-racial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 47, n. 187, jul./set., 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198698/000897822.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2019.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. Direitos Humanos das Pessoas com Deficiência. *Revista Direito UFMS*, Edição Especial. Campo Grande, p. 103-130, jan./jun., 2015.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. Tratados de Direitos Humanos e a Evolução do Supremo Tribunal Federal. In: BAEZ, Narciso Leandro Xavier *et al.* (org.). *A Problemática dos Direitos Humanos Fundamentais da América Latina e na Europa – Desafios Materiais e Eficaciais*. Joaçaba: UNOESC, 2012.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; PEREIRA, Tais Mariana Lima. Uma nova compreensão dos direitos humanos na contemporaneidade a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). *Revista Jurídica Cesumar-Mestrado*, v. 18, n. 3, p. 909-931, 2018. Disponível em: <http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/6942>. Acesso em: 06 ago. 2019.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. *Direitos Humanos: Conceitos, Significados e Funções*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SIMUNA. *Comissão sobre o Status da Mulher (CSW): Guia de estudos*. [s. i.], 2015.

SOIHET, Rachel. A conquista do espaço público. In: PINSKY, Carla Bassanezi; PEDRO, Joana Maria. *Nova História das Mulheres no Brasil*. 1. ed. 3. reimpressão. São Paulo: Contexto, 2018.

TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da igualdade em perspectiva histórica: conteúdo, alcance e direções. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 211, p. 241-269, jan., 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47142>. Acesso em: 04 abr. 2019

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A consolidação da capacidade processual dos indivíduos na evolução da proteção internacional dos direitos humanos: quadro atual e perspectivas na passagem do século. *In*: PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Direitos Humanos no século XXI*. IPRI: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; FUNAG. 1998. Disponível em: <http://www.andhep.org.br/anais/arquivos/IIencontro/direitoshumanos-seculoxxi.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2018.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): As primeiras cinco décadas*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O Direito Internacional em um mundo em transformação*. (Ensaio, 1976-2001). Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

UNIFEM. *Rumo à igualdade de gênero: CEDAW, Pequim e os ODM*. Alemanha: 2005. Disponível em: http://www.cm-penacova.pt/admin/include/download.php?id_ficheiro=4378. Acesso em: 4 dez. 2018.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

WEIS, Carlos. *Direitos Humanos Contemporâneos*. 2. ed. 3. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2012.

WORLD ECONOMIC FORUM. *Global Gender Gap Report 2016*. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF_Global_Gender_Gap_Report_2016.pdf. Acesso em: 03 jun. 2018.

YOUNG, Iris Marion. Representação Política, identidade e minorias. *Revista Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a06n67>. Acesso em: 11 jun. 2018.