

IGUALDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E AMADURECIMENTO DA DEMOCRACIA

GENDER EQUALITY IN POLICY AS A TOOL FOR HUMAN DEVELOPMENT AND DEVELOPMENT OF DEMOCRACY

Bárbara Santos Rocha^{1*} (PG), José Filomeno de Moraes Filho² (PQ)

*1 Mestranda em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza-CE,
barbarasantosrocha@edu.unifor.br;*

*2 Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Professor titular do Programa de Pós-Graduação em Direito
Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza-CE, filomeno@unifor.br.*

O presente artigo aborda a questão da sub-representatividade das mulheres no Brasil e relaciona essa desigualdade com o desenvolvimento humano e a evolução da democracia brasileira. Discute as possíveis causas da discrepância entre a constituição da sociedade brasileira e a estrutura política do país, bem como analisa a legislação eleitoral que concerne às cotas de gêneros e suas implicações como meio de superar esse cenário de desigualdade. Objetiva-se, ainda, compreender a necessidade de buscar-se a igualdade de gênero na política como instrumento de desenvolvimento humano e amadurecimento e qualidade da recente democracia brasileira. Utiliza-se pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo, documental e legislativa, nesse viés busca-se apontar soluções para os conflitos apresentados a partir da proteção do direito fundamental de igualdade de gênero.

Abstract: Throughout the present article, it is meant to approach the matter regard the under-representativity of women in Brasil and relate how this inequality reflects the human development and evolution of brasilian democracy. It also discusses way the possible causes of the discrepancy between the constitution of the brazilian society and the political structure of the country, as well as analyzes the electoral legislation in what concerns the gender quotas and its implications as means to overcome this scenary of inequality. The objective is also to understand the need of pursuing gender equality in politics as an instrument of human development and ripenment and qualification of the recent brazilian democracy. The used metodology is the bibliographical research of a qualitative, documentary and legislative that points to the construction of solutions to conflicts presented from the protection of the fundamental right of gender equality.

Palavras-chave: Direito fundamental da igualdade. Igualdade de gênero na política. Cotas de gênero. Desenvolvimento humano. Amadurecimento da democracia.

Keywords: Fundamental right of equality. Gender equality in policy. Gender quotas. Human development. Development of democracy.

Inicialmente, vale relatar a formação estatística da população e do eleitorado brasileiro, com o fito de desenvolver a defesa das ideias do presente artigo. O Brasil é composto, de acordo com pesquisa de projeção do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por 48,90% de homens e 51,10% de mulheres (IBGE, 2019). De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o número de brasileiros aptos a participar das Eleições Gerais de 2018 alcançou o quantitativo de eleitores em que 52,5% são mulheres e 47,5%, homens (TSE, 2019a).

Apesar da maioria do eleitorado ser composta por mulheres, os Partidos Políticos brasileiros

são constituídos majoritariamente por filiados do sexo/gênero masculino, visto que 55,32% dos filiados são homens e 44,68% são mulheres (TSE, 2019b). Existem 35 partidos políticos devidamente registrados no TSE, dos quais apenas quatro têm presidentes nacionais do gênero feminino, quais sejam, Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Podemos-PODE e Partido da Mulher Brasileira (PMB) (TSE, 2019c).

Ainda em números, o Congresso Nacional brasileiro é composto por 513 Deputados Federais e 81 Senadores. De toda a Câmara dos Deputados, apenas 77 são mulheres, ou seja, 15% da Câmara é composta por mulheres (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018); de todo o Senado Federal, apenas doze são mulheres, isto é, 14,8% do Senado é composto por mulheres (SENADO FEDERAL, 2018).

O desenvolvimento humano abrange as várias searas da vida do indivíduo, inclusive a do exercício da representação política, razão pela qual se faz necessário considerar não apenas a participação política da mulher como eleitora e como candidata, mas também, e principalmente, como eleita, a fim de concretizar o princípio constitucional da igualdade, direito fundamental inserto no artigo 5º, *caput* e inciso I, da Constituição Federal vigente.

Importante ressaltar que a preocupação com o combate à desigualdade de gênero em todas as esferas não é apenas brasileira, haja vista que a Organização das Nações Unidas (ONU) incluiu na sua Agenda 2030 de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como um dos seus objetivos. O ODS número 5 é justamente “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”, em que uma de suas metas é a garantia da “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” (ONU, 2018).

Diante disso, o presente artigo aborda a questão da nítida sub-representatividade desse grupo social no Brasil, a qual comprova-se pelos números apresentados, relacionando como essa desigualdade reflete no desenvolvimento humano e na evolução da democracia brasileira. Discute-se os fatores para a permanência da discrepância entre a constituição da sociedade brasileira e a estrutura política do país (MORAES, 2019), através de análise dos fatores que influenciam para a baixa participação da mulher na política e da legislação eleitoral que concerne às cotas de gêneros, bem como busca compreender a necessidade da igualdade de gênero na política como instrumento de desenvolvimento humano e amadurecimento da recente democracia brasileira.

Utiliza-se pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo, método hipotético-dedutivo, que busca apontar a construção de soluções para os conflitos apresentados a partir da proteção do direito fundamental da igualdade, relacionando essas soluções à consecução de efetivo Estado Democrático de Direito, visto que quanto mais um país promove a igualdade de gêneros, tanto na família e na iniciativa privada, como na atuação política, maior sinal de que se trata de um país efetivamente democrático.

O reconhecimento de que as desigualdades de gênero representam um dos obstáculos ao desenvolvimento humano levou a ONU, em 1995, a elaborar dois índices que possibilitam a análise quantitativa das desigualdades de gênero: o Índice de Desenvolvimento ajustado ao Gênero (IDG) e a Medida de Participação segundo o Gênero (MPG) (CESA, 2018). Em país historicamente patriarcal como o Brasil, em que as mulheres apenas alcançaram seu direito de votar em 1932, com restrição, e, apenas em 1946, após muitas lutas¹, conceberam esse direito de forma universal, não se admira que, apesar da lei não mais fazer tal distinção entre homens e mulheres, na prática social essa distinção ainda seja visível.

Não existe resposta simples e única para explicar a dificuldade para ultrapassar tais obstáculos. Tem sido menos complexo concretizar algumas reformas jurídicas e políticas do que implementar mudanças nas práticas sociais, nas crenças e atitudes e nas concepções de masculinidade e feminilidade, embora isso não seja surpresa, visto que o que está em causa são questões de poder e privilégio².

A cultura é um dos fatores que corrobora as concepções negativas relacionadas à mulher no que se refere ao estereótipo de que a mulher é um ser sentimental. Entende-se que o emocional foi o ponto crucial para o acontecimento dos movimentos feministas e a vindicação de ações públicas, visto que por conta da sua condição de dominada e ausência de liberdade fizeram a mulher questionar sua condição, o que levou à repressão por meio de violência (LOPES, 2016).

Ainda, a busca pela igualdade de gêneros vai além do campo da justiça social e do tratamento igualitário para homens e mulheres. Significa criar oportunidades para que metade da força de trabalho, metade dos talentos e das habilidades humanas tenham oportunidades e condições adequadas para participar do mercado de trabalho, seja no setor privado ou no público. Ou seja, significa que a mulher possa contribuir de forma efetiva para o crescimento e o desenvolvimento econômico de seu país.

Para reverter o quadro de sub-representatividade feminina no Congresso Nacional brasileiro, algumas medidas foram adotadas na legislação eleitoral nos últimos anos. A Lei Geral das Eleições, Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, dispõe expressamente, desde 2009, que cada partido ou coligação deve preencher o mínimo de 30% e o máximo de 70% de candidaturas para cada sexo (§ 3º do art. 10). (BRASIL, 2018). Alguns partidos ou coligações têm indicado mulheres que não tem competitividade, sem capital político-eleitoral, simplesmente para cumprir a exigência legal das cotas.

Esse cenário prejudica a qualidade da democracia brasileira, visto que existem garantias formais que não são efetivadas, seja por fraude seja por outro motivo, razão pela qual a legislação não alcança o fim desejado, qual seja a promoção de condições equilibradas na disputa eleitoral. Nada impede que os partidos políticos adotem medidas e ações afirmativas voluntariamente, sem a necessidade de legislação, o que fortaleceria não só sua democracia interna como também a democracia brasileira como um todo. Para isso, há necessidade de investimento na educação política.

A despeito da desigualdade de gênero que prevalece no Brasil, muitos países têm aprovado reformas para estimular a competitividade das mulheres nas disputas eleitorais. Eleições com percentual elevado de cadeiras exclusivas para mulheres, cotas no financiamento público de campanhas e estímulos para os partidos admitirem mais mulheres em sua estrutura decisória são algumas das medidas que vêm sendo adotadas em diversos países para estimular a participação feminina na política, até que haja uma real

¹ Segundo Lopes (2016), em que analisa toda a trajetória da luta da mulher brasileira na conquista dos seus direitos políticos, desde o século XIX até os dias atuais, a conquista do voto em 1932 não foi suficiente para promover a participação efetiva das mulheres na política, ante a opressão e o autoritarismo dos períodos políticos subsequentes: Estado Novo e golpe civil-militar. Com a instituição do Estado Novo, muitas das conquistas das mulheres foram desfeitas. A "atuação política de resistência ao regime estadonovista e manifestação de ideias resultou na morte, prisão e tortura de muitas mulheres" (LOPES, 2016, p. 56-88).

² "Quem tem poder jamais deseja ceder a sua posição, especialmente quando, como no caso do poder masculino, se estende à vida cotidiana e familiar e às áreas mais íntimas da individualidade, permitindo que cada homem tenha uma parcela, por muito pequena que seja, dos privilégios da masculinidade" (PATEMAN, 2018).

igualdade na disputa entre homens e mulheres.

Estudos apontam que o nível de participação de mulheres que compõem o Poder Legislativo constitui confiável indício do grau de amadurecimento das democracias. É que fazer política demanda tempo e dinheiro, posto que se há equilíbrio entre homens e mulheres no Poder Legislativo, isso significa que tal equilíbrio reflete no ambiente doméstico e no setor privado daquele país, conseqüentemente na sua economia. Ou seja, sociedades com grande participação feminina no Parlamento, em geral, são países em que as mulheres conseguem equilibrar sua vida profissional e pessoal de forma a ainda conseguir tempo para fazer política e, mais importante, fazer suas ideias serem ouvidas e aceitas pelos demais cidadãos.

Conforme dados da União Interparlamentar, organização internacional dos parlamentos dos Estados soberanos com o objetivo de mediar os contatos multilaterais dos parlamentares, o Brasil ocupa o 134º lugar entre 193 países do *ranking* elaborado, à frente apenas de alguns países árabes, do Oriente Médio e de ilhas polinésias (IPU, 2018).

Como já exposto anteriormente, a ONU reconheceu que as desigualdades de gênero representam um dos principais obstáculos ao desenvolvimento humano e, por tal razão, hoje adota medidas que permitam combater de forma eficaz a desigualdade entre os gêneros. Isto não vai acontecer espontaneamente, por conta disso países europeus introduziram cotas eleitorais para as cadeiras nos Parlamentos com sucesso na França, Espanha, Bélgica, Eslovênia, Portugal e Polônia (PE, 2018).

A participação das mulheres contribui para o fortalecimento do Estado e das instituições. Para o amadurecimento da democracia, não se deve medir apenas a quantidade de eleitores, a periodicidade das eleições e a formalidade das leis. Deve-se, em primeiro lugar, considerar a relevância da qualidade da democracia. Esta qualidade é aferida de acordo com a participação de todas as pessoas da sociedade, em todos os setores, públicos e privados, inclusive no exercício da representação política. Consoante Amartya Sen (2010, p. 206):

Outra área que também requer uma participação vigorosa, envolvendo críticas e indicações sobre as reformas, é a da persistência da desigualdade entre os sexos. Quando esses problemas negligenciados se tornam objeto de debate e confrontos públicos, as autoridades têm de dar alguma resposta. Em uma democracia, o povo tende a conseguir o que exige e, de um modo mais crucial, normalmente não consegue o que não exige.

Garantir que as mulheres possam participar de forma efetiva da política e possam fazer política na mesma medida que os homens é papel de toda a sociedade. Conforme discutido, fazer política demanda tempo e dinheiro e a sociedade deve garantir que os homens e as mulheres consigam equilibrar suas vidas pessoais, profissionais, privadas e públicas, de forma equânime, a fim de garantir a alternância de gênero nos cargos diretivos dos partidos políticos e no Congresso Nacional. As mulheres são importantes em todas as questões da vida, assim como os homens, sobretudo na administração pública.

Não se pretende afirmar que todas as mulheres devem ingressar na vida política, ainda que não queiram. Pelo contrário, uma mulher pode preferir ser dona de casa ou exercer cargo público, fazer faculdade ou não, ter filhos ou não, desde que as capacidades políticas, educacionais e outras estejam suficientemente presentes para garantir que tal escolha seja de fato uma escolha, e não uma imposição da sociedade patriarcal (NUSSBAUM, 2013, p. 367).

Também, para colocar em prática a legislação já vigente, mesmo que esta não seja suficiente para alcançar a igualdade de gênero, os tribunais, na análise do caso concreto, não devem ater-se apenas ao fato de que a porcentagem mínima de 30% foi devidamente obedecida, mas se todo o processo para o preenchimento condiz com o fim da lei (igualdade de gênero). Devem analisar se essas mulheres escolhidas tinham reais chances dentro dos partidos, se tinham algum tipo de representatividade, se tiveram direito ao tempo de propaganda, se receberam recursos do fundo partidário para financiar sua campanha. De acordo

com a abordagem das capacidade de Amartya Sen, não apenas o resultado deve ser levado em consideração, mas todo o processo para alcançar aquele resultado (SEN, 2009. p. 231 – 234).

Contudo, pela falta de políticas públicas com o intuito de ampliar a conscientização social acerca da importância de fatores como educação de gênero e representatividade, as possíveis punições em casos de descumprimento da política de cotas de gênero ainda não são bem aceitas pela sociedade, havendo divergências até mesmo entre os juristas, razão pela qual verifica-se que a igualdade formal garantida por lei não é suficiente para alcançar a igualdade de gênero na política.

Portanto, importante compreender que combater a desigualdade de gênero na política não favorecerá apenas às mulheres, mas garantirá o aumento do índice de desenvolvimento humano de toda a sociedade, com iguais oportunidades de participação, tanto no setor privado, como no público, conseqüentemente, garantirá o amadurecimento da democracia brasileira, a qual finalmente poderá colocar em prática o princípio constitucional da igualdade de gênero que completou trinta anos, mas ainda não se consolidou na sociedade brasileira.

No campo político, restou demonstrado em números que ainda há poucas mulheres atuantes no Brasil. São poucas as mulheres que chegam a conquistar cadeira no Parlamento ou a ocupar posto relevante na administração pública. Isso tem mudado, de forma lenta. Com baixa contribuição de mulheres na defesa de conceitos, na avaliação de resultados e nas escolhas das políticas e leis, é de se esperar que haja uma tendência a se perpetuar a situação atual e, portanto, a desigualdade.

Não há justificativas que não as culturais para tal fato. Afinal, a busca pela igualdade de gêneros vai além do campo da justiça social e do tratamento igualitário para homens e mulheres. Significa criar oportunidades para que metade da força de trabalho, metade dos talentos e das habilidades humanas tenham oportunidades e condições adequadas para participar do mercado de trabalho, seja no setor privado ou no público. Ou seja, significa que a mulher possa contribuir de forma efetiva para o crescimento e o desenvolvimento econômico de seu país.

No presente artigo, foi analisada a legislação eleitoral que se refere às cotas de gêneros, bem como foram propostas algumas soluções para vácuos legislativos. Se o sistema de cotas para as candidaturas vai, de fato, conseguir estimular a participação da mulher no meio político-partidário e aumentar o número de representantes femininas nas Casas Legislativas do Brasil é algo que somente o tempo dirá.

Contudo, é medida que se impõe em um estado democrático de direito garantir a igualdade na disputa entre homens e mulheres pelas cadeiras parlamentares, por meio de igual acesso aos financiamentos, ao tempo de propaganda, a alternância dos cargos diretivos dos partidos políticos, de real punição aos partidos que não obedecerem às legislações. Outrossim, a mudança mais significativa é a de consciência, que apenas será alcançada por meio de políticas públicas que visam a igualdade de gênero nos âmbitos privado e público.

BRASIL. Lei nº 9.504 de 30 de Setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 07 nov. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-partidarias/bancadas/bancada-actual>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

CESA – Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina. Disponível em: <https://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/index.php/dicionario-da-cooperacao/Glossary-1/1/%C3%8Dndice-de-Desigualdade-de-G%C3%A9nero-%28IDG%29-262/>. Acesso em: 07 nov. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

IPU. Inter-Parliamentary Union. Women in Parliaments: World classification. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-partidarias/bancadas/bancada-actual>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

LOPES, Karin Becker. **A igualdade substancial entre os sexos: estudo sobre a participação das mulheres brasileiras na política**. Dissertação (Mestrado Acadêmico). Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2016.

MORAES, Filomeno. Sistema eleitoral, governabilidade e reforma política no Brasil. In: MACHADO, Raquel C. R.; MORAES, Filomeno (Org.). **Fazendo valer as regras do jogo: contornos eleitorais e partidários, instituições e democracia**. Fortaleza: Edições UFC, 2019. p. 149-178.

NUSSBAUM, Martha. **Fronteiras da Justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

ONU – Organizações das Nações Unidas. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

PATEMAN, Carole. Garantir a cidadania das mulheres: A indiferença e outros obstáculos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Volume 89. 2010. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/3666>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

PE. Parlamento Europeu. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20120313IPR40566/aumentar-a-participacao-das-mulheres-na-vida-politica-e-economica>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

SANTOS, Bruno Carazza dos. Cinco dados sobre a participação das mulheres na política brasileira. Politize! Disponível em: <<https://www.politize.com.br/participacao-das-mulheres-na-politica-brasileira/>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. **The idea of justice**. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, 2009.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/transparencia/LAI/secrh/parla_inter.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2018.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 27 mar. 2019a.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Maio/tse-disponibiliza-dados-sobre-filiados-a-partidos-politicos-no-brasil>>. Acesso em: 27 mar. 2019b.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 27 mar. 2019c.

Agradeço ao meu professor orientador, Filomeno Moraes, pela paciência, compreensão, apoio e incentivo constante durante a minha pesquisa. Obrigada!