

2023



PPGD

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO • UNIRIO

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Law and Public Policy Review

ISSN 2675-1143

Volume 5, n. 2

Julho - Dezembro

Qualis B2



Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
(UNIRIO)

 <http://seer.unirio.br/rdpp/index>

 rdpp@unirio.br

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

LAW AND PUBLIC POLICY REVIEW

VOLUME N.º 5 – NÚMERO 2

ISSN 2675-1143

Editor-Chefe:

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vice Editor-Chefe:

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Rio de Janeiro, 2023

Democracia paritária e as câmaras municipais brasileiras: um recorte representativo das eleições de 2020 nas capitais

Paritary democracy and brazilian municipal chambers: a representative view of the 2020 elections in the capitals

Thuany de Moura Costa Vargas⁵

Université de Tours. Doutoranda. Rio de Janeiro (RJ). Brasil

Deo Campos Dutra⁶

Universidade Católica de Brasília. Professor. trado em Direito da... Caicó (RN). Brasil

RESUMO

Um dos debates mais relevantes no campo da teoria democrática é a participação feminina no processo de representação política. Este artigo se insere nesse contexto concentrando-se, por sua vez, na perspectiva da representação municipal. O artigo tem como objetivo i) analisar teoricamente a construção da paridade de gênero na política brasileira; e ii) pesquisar de forma empírica a representação das mulheres nas eleições de vereadoras nas capitais dos estados brasileiros em 2020. Questiona-se o nível de representatividade das mulheres na política em nível local no Brasil, além do estímulo legal à democracia paritária. Para enfrentar esses problemas de pesquisa este artigo traz um levantamento sobre a teoria democrática paritária com as legislações atuais de inclusão da mulher na política. Assim como, a coleta de dados das eleições municipais de 2020, mesclando processos metodológicos qualitativos bibliográficos e quantitativos analíticos. Como resultado observou-se a sub-representação das mulheres no município e a existência de legislação com cotas de gênero que se mostrou insuficiente diante do desafio histórico.

PALAVRAS-CHAVE:

Política local; Câmaras Municipais; Mulheres; Representatividade; Políticas Públicas.

ABSTRACT

One of the most relevant debates in the field of democratic theory is female participation in the process of political representation. This article is set in this context, focusing specifically on the perspective of municipal representation. The article aims to i) theoretically analyze the construction of gender parity in Brazilian politics; and ii) empirically research the representation of women in council elections in the capitals of Brazilian states in 2020. It questions the level of women's representation in local politics in Brazil, alongside the legal impetus for parity democracy. To address these research problems, the article presents a survey of democratic theory alongside current legislation on the inclusion of women in politics, as well as collecting data from the 2020 municipal elections, employing a mix of qualitative bibliographic and quantitative analytical methodological processes. As a result, it was observed that women are underrepresented at the municipal level and that the existing gender quota legislation has proven insufficient in the face of this historical challenge.

KEYWORDS:

Local politics; Municipal Chambers; Women; Representativeness; Public Policy.

⁵ Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8834-0621>

⁶ Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7875-5989>

1. INTRODUÇÃO

Não é novidade que a história contemporânea é protagonizada por homens à revelia da participação de mulheres. Em períodos da própria Revolução Francesa houve o apagamento deliberado de mulheres na política. (Thébaud, 2000, p. 122) A história brasileira não seria diferente, tendo em vista a construção social alicerçada no modelo colonial, cuja “ideologia do sexo dominante impregnava a família patriarcal”. (Alves, 1980, p. 87) As mulheres eram relegadas aos trabalhos residuais dos homens.

Embora a democracia tenha em sua etimologia a participação do povo no poder, viu-se sinônimo de colaboração mútua de homens da elite local. Longe de ser um passado distante, a participação da mulher na política ainda encontra dificuldade para se estabelecer em pés de igualdade ao homem. Flávia Biroli (2013, p.17) salienta que “obstáculos e desincentivos específicos se expressam em hierarquias que são significativas para o usufruto dos direitos existentes e para o exercício efetivo de autonomia”.

A igualdade de gênero é assegurada pela Constituição brasileira, no entanto, ela não garante, por si só, a efetividade de paridade de gênero na vida política. Assim, as mulheres podem ter os mesmos direitos dos homens pela igualdade formal, sem conseguir atingir a igualdade material, traduzida em números. Segundo Beatriz Llanos Cabanillas (2013, p.37): “a paridade não surgirá por si só. Necessita de importantes ações de lobby, incidência junto aos atores políticos e conscientização da opinião pública.”⁷ Afinal, são anos de exclusão e, ao mesmo tempo, anos de luta para chegar à possibilidade de sentar-se à mesa com velhas figuras representativas da política. Por isso a busca pela democracia paritária se mantém atual, diante ainda dos números da representatividade da política brasileira, que correspondem também a realidade dos países em nível global. É preciso uma mudança do alicerce que constitui a democracia, tendo em vista séculos de dinâmica de apagamento, sobretudo das mulheres na esfera política.

A partir desse contexto, o presente artigo é dividido em duas partes. A primeira refere-se à estrutura teórica na qual é privilegiado o desenvolvimento da teoria democrática sob a ótica da paridade. Além da análise sobre as políticas públicas atuais de enfrentamento das desigualdades de gênero no campo político, incluindo legislações e projetos de fomento à

⁷ Tradução livre de: “En resumen, la paridad no va a llegar por sí sola. Necesita importantes acciones de cabildeo, incidencia con los actores políticos y sensibilización de la opinión pública.”

paridade. Na segunda parte, faz-se uma pesquisa empírica do quadro representativo das mulheres. Identifica-se primeiro como é a organização política do município e as regras eleitorais para eleições de parlamentares locais. A partir desse ponto é realizado um 2.2) panorama das participações das mulheres no último pleito municipal com base no resultado da votação de 2020 para os cargos de vereadores nos municípios das capitais dos estados do Brasil.

No que tange à metodologia, existe uma combinação de processos metodológicos. A primeira parte tem como base pesquisas qualitativas de natureza bibliográfica para construir a base teórica do artigo. A segunda parte é construída sob o escopo de pesquisas quantitativas a partir de dados numéricos extraídos do TSE e do IBGE, em um processo analítico que objetiva identificar o nível numérico de mulheres eleitas no pleito municipal das capitais em proporção ao número de habitantes. A partir desses dados faz-se um retorno à análise qualitativa construída na primeira parte do texto, correlacionando os achados com a teoria e legislações pesquisadas.

2. DEMOCRACIA PARITÁRIA: UMA LUZ SOBRE OS MOVIMENTOS PRECURSORES E LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS DE FOMENTO

Carole Pateman faz uma crítica à teoria política clássica, a partir de especificidades relativas ao contrato social inicialmente erguido por Locke e posteriormente desenvolvido por Rousseau. Segundo a autora, “a nova sociedade civil criada através do contrato original é uma ordem social patriarcal.”⁸ (Pateman, 1988, p. 1) Nesse sentido a autora Montserrat Sagot (2009, p. 49) examina que:

A teoria democrática e as práticas políticas tradicionais sempre assumiram a existência de uma cidadania abstrata, sem corpo, sem classe, sem etnia e sem gênero. A longa história de debate e ações para construir uma sociedade democrática tem transcorrido por séculos sem levar em consideração as mulheres e outros grupos subordinados.

O motivo desse afastamento histórico é intrínseco ao tratamento dispensado às mulheres, pois, antes de tudo, elas não tinham suas capacidades fortalecidas⁹, ao contrário dos

⁸ Tradução livre de: “The new civil society created through the original contract is a patriarchal social order.”

⁹ Sobre a Teoria das Capacidades ver: Robeyns, Ingrid and Morten Fibieger Byskov, "The Capability Approach", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2023 Edition), Edward N. Zalta & Uri Nodelman (eds.). Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2023/entries/capability-approach/>.

homens que podiam ter acesso à educação, por exemplo. Além do mais, o papel das mulheres em instituições sociais existentes como o casamento, reforçavam clivagens de gênero e as levavam à vulnerabilidade. (Okin, 1989) Diante desse cenário desproporcional, teve início uma onda de reivindicação de direitos, por meio de lutas feministas, que se caracterizam pela busca de igualdade entre homens e mulheres.

Vê-se algumas conquistas ao longo do tempo como as descritas por Flávia Biroli (2013, p. 28):

Acesso facilitado a meios para o controle da natalidade, como a pílula anticoncepcional, os passos dados para a desnaturalização da dupla moral sexual, o direito aos divórcios e a ampliação de garantias relativas à violência sexual e doméstica, vinculados ao impacto do acesso ampliado das mulheres ao trabalho remunerado, permitem que se reposicionem nas diferentes esferas da vida social.

Durante essa trajetória de conquistas dois marcos teóricos do movimento feminista em nível internacional podem ser destacados ainda no final século XVIII: as produções de Olympe de Gouges e Mary Wollstonecraft. Tem-se em um primeiro momento a presença de Olympe de Gouges, que criou em 1791 a “Declaração dos direitos da mulher e da cidadã”. O artigo treze da citada Declaração expressa com clareza uma das lutas das mulheres, que passava sobretudo pelo campo profissional: “para a manutenção da força pública, e para os gastos administrativos, as contribuições da mulher e do homem devem ser iguais; (...) ela deve, por conseguinte, ter a mesma participação da distribuição dos postos, dos empregos, dos cargos, das dignidades e da indústria.” (de Gouges, 1791).

Em um segundo momento, pode ser evidenciada a luta de Mary Wollstonecraft, considerada uma das precursoras do feminismo, conhecedora da dinâmica social posta às mulheres na época. Em 1792, em sua obra “Reivindicação dos direitos das mulheres”, a autora questionou a superioridade que era vinculada à natureza do homem, trazendo luz ao papel da construção social e advogando pela equidade de gênero.¹⁰ Para tal, ela salienta o papel da educação formal como instrumento emancipatório. (Wollstonecraft, 1833)

Embora as mulheres já se insurgissem contra o status quo, os resultados foram limitados. Somente a partir da segunda metade do século XIX que os resultados começaram a ser concretizados. O ponto de partida das conquistas passou pela derrubada de proibições, indo ao encontro da possibilidade de inserção política. Como todo processo de desconstrução, o

¹⁰ Sobre gênero ver (Scott, 1986)

caminho começou pela derrubada de obstáculo para então dar lugar a construção de novos direitos. Essa construção se deu por meio da luta pelo voto, dando origem à primeira onda do feminismo como um movimento.¹¹ Com relação as demais ondas, as autoras Olivia Perez e Arlene Ricoldi (2019, p.4-5) destacam algumas ideias centrais: i) a segunda onda chegou na década de 1960 sob a influência de Simone de Beauvoir, “na esteira dos movimentos dos direitos civis e da contracultura”; ii) a terceira onda, sob a ótica estadunidense, “é especialmente marcada pela emergência do conceito de interseccionalidade”; e iii) a quarta, que ainda está em curso, é marcada pelo “ativismo amplamente digital.”¹²

Como visto, as lutas feministas tiveram efeitos importantes que permitem hoje pleitear não só o direito de votar, mas também o direito de ser votada e pensar em uma possível paridade. Ocorre que há, ainda, uma cultura remanescente dos velhos tempos que tendem a ser hostil à presença das mulheres, o que inibe o interesse delas. O autor Luis Felipe Miguel (2015, p. 94) levanta que “os padrões diferenciados de socialização de gênero e a construção social da política como esfera masculina inibem, entre as mulheres, o surgimento da vontade de participar.” Com o afastamento das mulheres, a representação política, que segundo Lavallo, Houtzager, et Castello (2006, p.56) “supõe uma dualidade constitutiva entre representação e representatividade, entre representante e representado” fica ainda mais deficitária. Para reverter a desigualdade que ainda persiste é preciso mudar os padrões e ressignificar as estruturas. Para isso, deve-se buscar mecanismos de estímulo, como as leis de paridade.

2.1 PARIDADE NA POLÍTICA: SURGIMENTO NO CONTEXTO INTERNACIONAL

A restrição ao sufrágio feminino foi suspensa no Brasil somente em 1932, quando foi publicado o Código Eleitoral de 1932, Decreto nº 21.076 de 24 de fevereiro de 1932.¹³ A única

¹¹ Sobre a concepção de ondas do feminismo a autora Olívia Perez e Arlene Ricoldi ressaltam que: “O uso da ideia da ideia de ondas serve para organizar a realidade, apontando tendências do movimento feminista, mas não deve ser limitadora da sua análise, desconsiderando a trajetória, contradições e diversidade do campo social.” (Perez et Ricoldi, 2019, p.4)

¹² Sobre as ondas do feminismo ver, entre outros: MALINOWSKA, Ania. Waves of Feminism. The international encyclopedia of gender, media, and communication, v. 1, p. 1-7, 2020; EVANS, Elizabeth; CHAMBERLAIN, Prudence. Critical waves: Exploring feminist identity, discourse and praxis in western feminism. Social movement studies, v. 14, n. 4, p. 396-409, 2015. HELMREICH, Stefan. The genders of waves. Women's Studies Quarterly, p. 29-51, 2017.

¹³ A título comparativo, as mulheres votaram na França pela primeira vez em 1945, após o Decreto de 21 de abril de 1944 (L'article 17 de l'ordonnance du 21 avril 1944). Nos Estados Unidos, as mulheres começaram a votar em 1920 com a ratificação da Emenda Constitucional de 1920.

exceção pode ser identificada nas mulheres potiguares pioneiras na política que se beneficiaram da Lei nº 660/1927 do Estado do Rio Grande do Norte¹⁴: i) Celina Guimarães Viana, considerada a primeira eleitora brasileira, que votou em novembro de 1927; ii) Júlia Barbosa, eleita para o cargo atual de vereadora em 1928; e iii) Alzira Soriano, eleita para o cargo de prefeita na cidade Lajes, também no Rio Grande do Norte em 1928.¹⁵ (T. C. de N. Marques, 2021, p.100) (Schumacher et Brazil, 2000). Essas conquistas só foram possíveis por meio dos movimentos feministas, com destaque para a líder Leolinda Daltro, uma das fundadoras do Partido Republicano Feminino em 1910; e Bertha Lutz que, junto com Maria Lacerda de Moura, fundaram a Liga para Emancipação Intelectual das Mulheres em 1920 (LEIM)¹⁶. (Karawejczyk, 2019, s/n).

Por outro lado, a inclusão dos direitos políticos para as mulheres, não significou uma abertura substancial para a participação direta delas na política. Após anos de desigualdades previstas, inclusive por lei, a efetividade do direito à participação das mulheres na política teve que passar por medidas específicas para acabar com a cultura política que existia há décadas. Afinal, conforme descrito por Maurice Deverger (1955, p.128) a já arcaica "teoria da incapacidade feminina", ou seja, a "l'imbecillitas sexes", em que pese não ser adotada oficialmente ainda sobrevivia com a adesão "consciente ou inconsciente" de um número razoável de adeptos. Sob esse olhar, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou em dezembro de 1979 a Convenção sobre "Eliminação de todas as formas de discriminação contra a Mulher", na qual o artigo 7º expressa a obrigatoriedade dos Estados-Partes na criação de medidas de eliminação de discriminação na vida política e a garantia de igualdade de condições.¹⁷ Além do artigo 4º que destaca a "necessidade de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher", sem ser considerada discriminação.¹⁸

¹⁴ Sancionada pelo então governador José Augusto Bezerra de Medeiros da Celina Guimarães Viana.

¹⁵ A eleição de Alzira Soriano foi noticiada pelo Jornal "New York Times" com a primeira mulher prefeita eleita América Latina em 1928. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/outras-documentos/diploma-mulher-cidada-carlota-pereira-de-queiros/edicao-2018-diploma-mulher-cidada-carlota-pereira-de-queiros/resumo-alzira-soriano>

¹⁶ Transformada depois em Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF).

¹⁷ A convenção foi promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 89.460 de 20 de março de 1984 e, posteriormente, o Decreto nº 4.377 de 13 de setembro de 2002, sem reservas.

¹⁸ Ver: Recommandation générale nº 25 concernant le premier paragraphe de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, portant sur les mesures temporaires spéciales.

Disponível

em:

Por conseguinte, para coibir a cultura de que só os homens sabiam fazer política, foram necessários mais esforços, como a adoção da paridade de gênero nas eleições. O conceito de democracia paritária remonta ao ano de 1989, data em que ocorreu em Estrasburgo o seminário sobre “a Democracia paritária” promovido pelo “Comité directeur pour l’égalité entre les femmes et les hommes” (CDEG) do Conselho da Europa.¹⁹ (Sineau, 2004, p.13; Gaspard, 1994, p.32; Lavalle Torres, 2009, p.43). Na sequência veio a Cúpula europeia sobre “Mulheres no Poder” ocorrida em Atenas, Grécia. Criada pela Rede Europeia “Femmes dans la prise de décision politique, économique et sociale” e pela ONG “Lobby européen des Femmes (LEF)”, a Cúpula reuniu mais de 400 participantes, proporcionando uma “forte visibilidade à rede e garante a máxima divulgação da ideia de paridade.” (Gubin, 2007, p.125) Ao final deste evento, em 3 de novembro de 1992, foi adotada a Declaração de Atenas, sendo considerada o “marco inicial da definição da paridade como referência para avaliar o déficit democrático.” (D. Marques et Biroli, 2020, p.4)

Diante da importância da Declaração de Atenas, destacam-se as principais motivações e anseios postos à época: a) igualdade de participação entre homens e mulheres na política e na tomada de decisão pública; b) necessidade de paridade de representação, por corresponderem a mais da metade da população; c) igualdade entre homens e mulheres com um direito fundamental; e d) a probabilidade de gerar novas ideias e comportamentos e, assim, fazer um mundo mais justo com a presença de mulheres. («Déclaration d’Athènes adoptée à Athènes le 3 novembre 1992 à l’occasion du premier sommet européen «Femmes au Pouvoir» », 1993)

Ao longo do percurso histórico internacional da teoria da democracia paritária, veio na sequência a IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher que ocorreu em Pequim, em 1995.²⁰ Conhecida como Conferência da “Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz”, nela se pretendeu o combate à discriminação de gênero, com a aplicação de medidas de paridade entre os sexos. Um dos principais pontos estratégicos estava em introduzir, dentro dos sistemas eleitorais, medidas que encorajassem os partidos políticos a abrir espaço para a participação

[https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(French\).pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(French).pdf)

¹⁹ O Comité era liderado pela Claudette Apprill, ancienne secrétaire du CDEG.

²⁰ Segundo a apresentação da Maria Luiza Ribeiro Viotti: “a Conferência de Pequim partiu de uma avaliação dos avanços obtidos desde as conferências anteriores (Nairobi, 1985; Copenhague, 1980; e México, 1975) e de uma análise dos obstáculos a superar para que as mulheres possam exercer plenamente seus direitos e alcançar seu desenvolvimento integral como pessoas.” (Brasil, 2006, p.148)

feminina em cargos eletivos e não eletivos, sempre na mesma proporção e no mesmo nível identificado na representação política masculina.²¹ A Declaração de Pequim promoveu transformações em diversos países e, com base nela, governos começaram a implementar ações afirmativas, como o Brasil em 1995 para eleições legislativas municipais e em 1997 estaduais e federais. Com exceção a esse marco tem a Argentina que, desde 1991, de forma pioneira no mundo, aprovou a lei de cotas de gênero para fins de inclusão de 30% das mulheres no legislativo nacional.²²

Posteriormente, na América Latina, a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) organizou em 2007 a 10ª Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, chamada de Consenso de Quito. Sendo destacada a importância da paridade:

Reconociendo que la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres,²³

Assim, por meio de ações afirmativas, tenta-se dar igualdade ao processo eleitoral, incentivando a participação das mulheres. A fundamentação para a inserção de cotas objetivando a paridade democrática passa pelo universalismo abstrato e pelo pluralismo democrático. (Bereni et Lépinard, 2003).

Diversas leis e recomendações para garantir a sua maior participação foram introduzidas nos períodos que se seguiram à inclusão expressa das mulheres na política. Tanto os próprios países como as organizações internacionais enfatizaram a importância das mulheres na participação política.

2.2 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA INCLUSÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA

No Brasil pode-se observar um aumento da participação feminina na vida política só após a redemocratização, uma vez que o período ditatorial que ocorreu no Brasil de 1964 a 1985

²¹ Méasure 190, section B de la Déclaration et Programme d'action de Beijin. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20F.pdf>.

²² Lei nº 24.012, de 6 de novembro de 1991. Substitui o artigo 60 do Decreto nº 2.135/93. 'Honorable Congreso de la Nación Argentina'. Publicada em 3 de dezembro de 1991. InfoLEG, n27276, p. 1. Disponível em: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/411/norma.htm>

²³ Disponível em: <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensodequito.pdf>

foi marcado por forte opressão política e evidente ausência de representação política democrática. A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) criada logo após a ditadura em 1988, cujo conteúdo vigora até hoje, teve forte participação feminina. Durante a Assembleia Constituinte, num esforço para criar a nova Constituição, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher²⁴ lançou a campanha Mulher e Constituinte, publicando a chamada “Carta da Mulher”²⁵. Esta carta foi produzida após o Encontro Nacional de Mulheres realizado em 1986, cujo conteúdo apelava à inclusão dos direitos constitucionais inerentes às mulheres, enfatizando a seguinte frase: “Os constituintes devem realmente ter os direitos das mulheres”²⁶.

Assim, com uma série de postulações em favor dos direitos das mulheres, a Constituição de 1988 recebeu uma série de dispositivos garantindo a igualdade material das mulheres, conforme os seguintes trechos: “promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e qualquer outra forma de discriminação”²⁷, “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer espécie”²⁸ e que homens e mulheres são iguais em direitos e nos deveres de casa”²⁹. Posteriormente, para promover a participação política efetiva das mulheres, a Bancada Feminina do Congresso Nacional lançou a campanha intitulada “Mulheres Sem Medo no Poder”, que visava a inserção da mulher nas eleições para o cargo de vereadora de 1996.³⁰ Essa campanha foi resultado direto da Conferência de Pequim, um marco internacional como visto na seção anterior.

Após o movimento interno pela paridade feminina por parte dos parlamentares no Brasil, a Lei nº 9.100/95 foi promulgada em 29 de setembro de 1995. A lei determinou que em nível local “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser

²⁴ « O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) foi criado em 1985, vinculado ao Ministério da Justiça, para promover políticas que visassem eliminar a discriminação contra a mulher e assegurar sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país.” Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/conselho>.

²⁵ Carta disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/a-constituente-e-as-mulheres/arquivos/Constituente%201987-1988-Carta%20das%20Mulheres%20aos%20Constituintes.pdf.

²⁶ Para mais detalhes da participação política feminina na Assembleia Constituinte brasileira, ver: SILVA, Salete Maria da. A carta que elas escreveram: a participação das mulheres no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988. 2012. DE OLIVEIRA, Adriana Vidal. A Constituição da Mulher Brasileira. 2012. Tese de Doutorado. PUC-Rio.

²⁷ Artigo 3º, IV da CRFB.

²⁸ Artigo 5º, caput da CRFB.

²⁹ Artigo 5º, I, da CRFB.

³⁰ Ver série histórica do Centro Feminista de Estudo e Assessoria publicada em 2014, sob organização de Patrícia Rangel. Disponível em: https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/mulheres_nas_eleicoes_1996_2012_serie_historica.pdf

preenchidas por candidaturas de mulheres.”³¹ Assim, a partir das eleições municipais de 1996, a cota estabelecida nas candidaturas teve que ser respeitada³².

Posteriormente, por meio da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, Lei das Eleições, houve um aumento gradual do percentual para 25%, já nas eleições de 1998: “Nas eleições a serem realizadas no ano de 1998, cada partido ou coligação deverá reservar, para candidatos de cada sexo, no mínimo, vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puder registrar”.³³ Sendo previsto nas demais eleições, a partir de 2000, o percentual de 30%, nos seguintes termos: “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.”³⁴

Esse aumento correspondia tanto aos candidatos aos cargos das Câmaras Municipais, quanto para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa e as Assembleias Legislativas. Mas em 2009, a Lei nº 12.034/2009 revogou o artigo supracitado da Lei nº 9.504/97 para garantir o preenchimento da candidatura de mulheres e, não a reserva, como anteriormente colocado. O texto passou a ser expresso como: “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.”³⁵

Observa-se que a partir de 1997 houve a extensão tanto do percentual do preenchimento de candidaturas, quanto de casas legislativas em diferentes níveis federativos. Mas os textos das leis não distinguem o gênero, sendo o mínimo e o máximo destinados para “cada sexo”. Mesmo sem a menção expressa, as mulheres são as destinatárias dessa espécie de ação afirmativa, já que até a data não conseguiam alcançar essa marca de forma orgânica. Conforme o julgamento do Recurso Especial nº 784-32, referente às eleições de 2010, por maioria o Tribunal Superior Eleitoral decidiu em agosto de 2010 pelo “caráter imperativo do

³¹ Artigo 11, §3º da Lei nº 9.100/1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm#:~:text=LEI%20N%209.100%2C%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995.&text=Estabelece%20normas%20para%20a%20realiza%20da%20outras%20provid%20ncias.

³² Para mais detalhes, ver: SABINO, Maria Jordana Costa; LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales. Igualdade de gênero no exercício do poder. Revista Estudos Feministas, v. 23, p. 713-734, 2015.

³³ Artigo 80 da Lei nº 9.504 /1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm.

³⁴ Artigo 10, §3º da Lei nº 9.504 /1997.

³⁵ Artigo 3º da Lei nº 12.034/2009 que altera o artigo 10, parágrafo 3º da Lei nº 9.504 /1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art3

preceito quanto à observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo.”³⁶ Mais à frente, o TSE fixou o seguinte entendimento por meio do relator Ministro Arnaldo Versiani, no Recurso Especial nº 2939 de 2012:

Sendo eventualmente impossível o registro de candidaturas femininas com o percentual mínimo de 30%, a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais, cuja providência, caso não atendida, ensejará o indeferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (DRAP).³⁷

Em 2017 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 97, que proibiu a coligação a partir de 2020 em eleições proporcionais para Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.³⁸ Com isso, o percentual destinado à candidatura feminina passou a ser respeitado desde 2020 por cada partido, o que significa maior inclusão das mulheres.³⁹

Além das cotas para aumentar a candidatura de mulheres, veio também legislação de incentivo financeiro para as suas campanhas. Na Lei nº 13.165/2015 foi destinado o mínimo de 5% e o máximo de 15% do Fundo Partidário “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.”⁴⁰ Houve a reserva expressa do mínimo de 5% também do Fundo Partidário para a “criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres”⁴¹.

As leis que incentivaram a participação das mulheres no âmbito do financiamento político foi alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617/2018. Em 15 de março de 2018 o STF decidiu pela equiparação, de acordo com trecho do acórdão a seguir:

Equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3o, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes

³⁶ Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 784-32.20106.14.0000 - Classe 32 – Belém – Pará. Relator: Ministro Arnaldo Versiani. Sessão de 12/08/2010.

³⁷ Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 29-39.2012.6.17.0134 - Classe 32 - Jataúba – Pernambuco. Relator: Ministro Arnaldo Versiani. Sessão de 6.11.2012.

³⁸ Artigo 2º da Emenda Constitucional nº 97 de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm.

³⁹ Coligação refere-se à união entre dois ou mais partidos para disputar uma eleição.

⁴⁰ Artigo 9º da Lei nº 13.165/2015.

⁴¹ Artigo 3º da Lei nº 13.165/2015 que altera o artigo 44, inciso V, da Lei nº 9.096/1995.

serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais.⁴²

Fora o lado financeiro, também existe legislação para conscientização da participação feminina. É destinado às mulheres o mínimo de 10% do tempo da propaganda partidária dos Partidos, para fins de “promover e difundir a participação política feminina.”⁴³ A lei também garantiu que o TSE faça diariamente nos anos eleitorais, entre os meses de abril a julho, propaganda institucional de incentivo à participação feminina por cinco minutos.⁴⁴

Por fim, tem-se a Lei nº 14.192/2021 que estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. Essa Lei altera a Lei das Eleições para garantir nos debates de eleições proporcionais “a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos que concorrem a um mesmo cargo eletivo, respeitada a proporção de homens e mulheres estabelecida no § 3º do art. 10 desta Lei.”⁴⁵ Proporção essa de 30%, no mínimo. Também proíbe propaganda que “deprecie a condição de mulher ou estimule sua discriminação em razão do sexo feminino, ou em relação à sua cor, raça ou etnia.”⁴⁶ Assim como definiu a violência política contra mulher da seguinte forma:

Art. 3º Considera-se violência política contra a mulher toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher.

Parágrafo único. Constituem igualmente atos de violência política contra a mulher qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos e de suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo.

A Lei retomada ainda incluiu no Código Eleitoral uma tipificação penal para atos que envolvam discriminação à condição de mulher candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo⁴⁷:

Art. 326-B. Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo.

⁴² Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617 - Distrito Federal. Relator: Ministro Edson Fachin. Plenário de 15.3.2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>.

⁴³ Artigo 3º da Lei nº 13.165/2015 que altera o artigo 45, inciso IV, da Lei nº 9.096/1995

⁴⁴ Artigo 2 da Lei nº 13.165/2015 que altera o artigo 93-A da Lei nº 9.504/1997: “o Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.”

⁴⁵ Artigo 6º da Lei nº 14.192/2021 que altera o artigo 46, inciso II da Lei nº 9.504/1997.

⁴⁶ Artigo 4º da Lei nº 14.192/2021 que inclui o inciso X no artigo 243 do Código Eleitoral.

⁴⁷ Artigo 4º da Lei nº 14.192/2021 que inclui o artigo 326-B ao Código Eleitoral.

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa

Parágrafo único. Aumenta-se a pena em 1/3 (um terço), se o crime é cometido contra mulher:

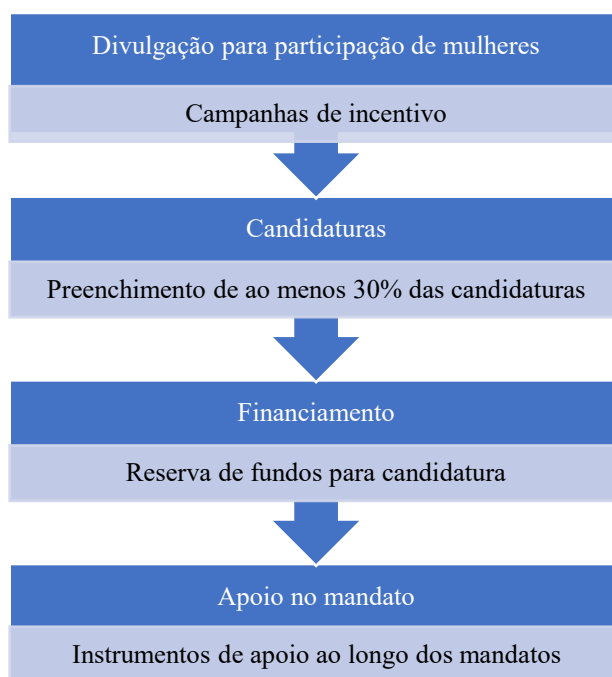
I – gestante;

II - maior de 60 (sessenta) anos;

III - com deficiência.

Diante das legislações brasileiras acima expostas para o fomento da participação das mulheres na política, percebe-se uma ampla base na qual podem ser observadas 4 fases (Tabela 1): i) Divulgação e publicidades sobre a possibilidade e incentivo da participação de mulheres; ii) Reserva de espaço para candidaturas de mulheres; iii) Reserva de dinheiro para financiamento das candidaturas; iv) tipificação de crime contra discriminação de mulheres em cargos políticos. No entanto, a realidade da violência política de gênero se impõe e podemos perceber que ainda há uma lacuna legislativa na garantia e no apoio após vitória nas eleições⁴⁸. É preciso, portanto, ir além de políticas públicas de base que garantam igualdade socioeconômica para as mulheres, sobretudo daquelas em condições de vulnerabilidade.

Tabela 1: Fases de incentivos previstas



Fonte: Realizado pelos autores

⁴⁸ Para mais detalhes, ver: “Sempre foi sobre nós: Relatos da violência política de gênero no Brasil” organizado pela Manuela D’Ávila. Segundo Anielle Franco no prefácio do livro: “O efeito da violência política é impedir mulheres de se candidatarem, é interferir no exercício de seu mandato e, por fim, desestimular, desanimar, encurtar, abreviar sua carreira política. Ou seja, é uma violência exercida antes, no início, durante e no fim de um mandato, que influiu no ingresso na política, na permanência e na saída/desistência.” (Franco, 2022, p.7)

Por fim, evidencia-se o resultado positivo das cotas em uma pesquisa realizada pela autora Marilda de Paula Silveira (2019b, p.340):

Os dados demonstram, portanto, que as cotas contribuíram sensivelmente para incrementar o número de candidaturas femininas a cargos de eleição proporcional. Todavia, permanece uma expressiva diferença no número de candidaturas masculinas e femininas e essa disparidade é ainda mais acentuada quando se analisa o número de eleitos.

Então esse sistema de cotas é importante, mesmo que insuficiente tendo em vista ainda a baixa presença de mulheres em cargos políticos. Mas infelizmente esse sistema que permite uma inserção feminina é alvo de fraudes. Existem fraudes dentro de partidos com a presença de candidaturas fictícias, as chamadas candidatas laranjas, que trazem questionamentos. Conforme dito por Marilda de Paula Silveira (2019a, p.162): “definir consequências para uma ação afirmativa que não veio acompanhada de um sistema de controle e cuja efetividade vem sendo construída em pequenos retalhos não é uma tarefa fácil.”

A questão partidária vai além das candidaturas fictícias, é uma questão também de financiamento e atividade interna. Para Teresa Sacchet (2011, p.160) : “em casos como o brasileiro, em que inexiste a possibilidade de candidaturas avulsas, as estruturas partidárias são o primeiro funil para a entrada na vida pública.” Na conclusão de seu artigo, a autora declarou que “foi verificado um subfinanciamento expressivo de candidaturas femininas pelos partidos, tanto em 2006 como em 2010.” (Sacchet, 2011, p.183)

A partir desse levantamento teórico referente ao contexto histórico da paridade política e da legislação brasileira, inicia-se um estudo empírico das eleições municipais de 2020. A investigação com base em métodos quantitativos, tem como objetivo contribuir para a compreensão das dinâmicas políticas contemporâneas e das políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade de oportunidades no cenário eleitoral brasileiro.

3. DADOS DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020 PARA OS VEREADORES NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

As eleições de 2020 realizadas no Brasil tiveram como objetivo eleger os novos prefeitos e vereadores de cada município do país, o que significa escolher os representantes locais da população. Em primeiro lugar, importa referir que as eleições de 2020 foram atípicas uma vez que o país vivia a pandemia global do novo coronavírus, com a propagação da doença

denominada Covid-19. Devido à situação sanitária de algumas cidades, não foi possível a realização de eleições na data prevista pela Constituição: “primeiro domingo de outubro do ano anterior ao final do mandato”.⁴⁹ Assim, no dia 2 de julho, o Congresso Nacional publicou a Emenda Constitucional nº 107/2020, na qual o objetivo era adiar o primeiro turno para 15 de novembro e o segundo turno das eleições municipais, se necessário, para 29 de novembro.⁵⁰

Ressalte-se que o segundo turno das eleições municipais ocorre apenas para o prefeito e seu vice-prefeito nos municípios com mais de 200 mil eleitores, pois a eles é atribuído o critério da maioria absoluta de votos, característico do sistema majoritário, em que mais da metade dos votos válidos são necessários. Quanto ao cargo de vereador, discutido especificamente neste artigo, a regra eleitoral é diferente. Na verdade, o sistema é proporcional. Nesse sistema, para favorecer a representatividade, o número de vagas para vereadores é distribuído entre os partidos de acordo com o quociente eleitoral.⁵¹

Após este adiamento por mais um mês, houve também uma alteração nos prazos fixados no processo eleitoral de 2020, como a inscrição dos candidatos escolhidos nas convenções partidárias. O prazo para apresentação do pedido de registro de candidaturas à Justiça Eleitoral, normalmente fixado para 15 de agosto, foi transferido para 26 de setembro.⁵² O Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁵³ que tem como função coordenar os trabalhos eleitorais no Brasil, emitiu a Resolução TSE nº 23.609/2019. Nesta resolução, o artigo 9.º dispõe que “qualquer cidadão pode pretender exercer cargo eletivo com respeito pelas condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade, desde que não afete quaisquer causas de inelegibilidade”.⁵⁴

A fim de identificar o alcance desta eleição é necessário apresentar a organização política e administrativa interna do país. O Brasil faz parte de um sistema federal, caracterizando-se pela descentralização administrativa e política.⁵⁵ A divisão administrativa do

⁴⁹ Artigo 29, inciso II da CRFB.

⁵⁰ Artigo 1º da Emenda Constitucional nº 107/2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc107.htm.

⁵¹ Artigos 106 e 107 do Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm#art23.

⁵² Artigo 1º, §1º, III, da Emenda Constitucional nº 107/2020.

⁵³ Segundo os artigos 16 e seguintes do Código Eleitoral.

⁵⁴ Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23609/2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>.

⁵⁵ Art. 18 da CRFB: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

país é composta pela União⁵⁶, Estados, Municípios e Distrito Federal⁵⁷. Todos são autônomos⁵⁸ e possuem competências privativas, concorrentes e comuns estabelecidas na CRFB.⁵⁹ O município, parte integrante da divisão administrativa do país, possui autonomia e competências estabelecidas pela CRFB que, respeitando o pacto federativo, possui questão de representatividade política que lhe são inerentes.

No parlamento municipal, os vereadores são os principais responsáveis pela criação ou revogação de leis⁶⁰, bem como pelo controle e fiscalização das contas da Câmara Municipal. O mandato de vereador é regido pela Constituição do Brasil, que determina que o mandato será de quatro anos “mediante eleição direta e simultânea realizada em todo o país”.⁶¹ Além disso, a regra de composição dos conselhos municipais encontra-se no mesmo dispositivo, sendo o número máximo de vereadores por cidade determinado em função do número de habitantes de cada município, conforme mostra a Tabela 2.

TABELA 2: COMPOSIÇÃO MÁXIMA DE CADA CÂMARA MUNICIPAL

Nº max. de vereadores	Número de habitantes do município
9	Até 15.000
11	Mais de 15.000 até 30.000
13	Mais de 30.000 até 50.000
15	Mais de 50.000 até 80.000
17	Mais de 80.000 até 120.000
19	Mais de 120.000 até 160.000
21	Mais de 160.000 até 300.000
23	Mais de 300.000 até 450.000
25	Mais de 450.000 até 600.000
27	Mais de 600.000 até 750.000
29	Mais de 750.000 até 900.000
31	Mais de 900.000 até 1.050.000
33	Mais de 1.050.000 até 1.200.000
35	Mais de 1.200.000 até 1.350.000
37	Mais de 1.350.000 até 1.500.000
39	Mais de 1.500.000 até 1.800.000

⁵⁶ A União é a pessoa jurídica de direito público interno, formada pela união dos Estados. Ao contrário do Estado Federal que é uma unidade de relações políticas e jurídicas internacionais, dotada da personalidade jurídica de direito público internacional.

⁵⁷ O Distrito Federal é uma unidade federativa do Brasil, onde está localizada a capital do país chamada Brasília com a divisão em 33 regiões administrativas, sem a divisão em municípios.

⁵⁸ Segundo os termos do artigo 18 da CRFB.

⁵⁹ Conforme os artigos 21 e seguintes da CRFB.

⁶⁰ Ressaltando que as Câmaras Municipais têm competência legislativa e, como tal, adotam leis municipais.

⁶¹ Artigo 29, inciso I da CRFB.

41	Mais de 1.800.000 até 2.400.000
43	Mais de 2.400.000 até 3.000.000
45	Mais de 3.000.000 até 4.000.000
47	Mais de 4.000.000 até 5.000.000
49	Mais de 5.000.000 até 6.000.000
51	Mais de 6.000.000 até 7.000.000
53	Mais de 7.000.000 até 8.000.000
55	Mais de 8.000.000

Fonte: Criado pelos autores a partir da CRFB⁶².

A regra geral de elegibilidade está prevista no artigo 14 da Constituição. As condições para ser elegível são as seguintes: a) nacionalidade brasileira; b) pleno exercício dos direitos políticos; c) recenseamento eleitoral; d) ter domicílio eleitoral no distrito; e) filiação partidária; f) idade mínima⁶³ para cada cargo. Então, a partir dessas novas datas fixas, ocorreu a eleição de 2020 e, assim, foram eleitos os novos vereadores de cada capital.

A fim de analisar o resultado das eleições em cada capital dos estados brasileiros, correspondentes a 26 municípios, no que diz respeito ao gênero, as informações disponíveis no TSE foram compiladas conforme Tabela 3:

TABELA 3: PERCENTUAL DE MULHERES VEREADORAS POR CAPITAL BRASILEIRA

Região	Capital / Estado	Nº de vereadores eleitos	Quantidade do gênero masculino	Quantidade do gênero feminino	Porcentagem de mulheres
Norte	Belém/PA	35	29	6	17,14%
	Boa Vista/RR	23	19	4	17,39%
	Macapá/AP	23	20	3	13,04%
	Manaus/AM	41	37	4	9,75%
	Palmas/TO	19	15	4	21,05%
	Porto Velho/RO	21	19	2	9,52%
	Rio Branco/AC	17	15	2	11,76%
Nordeste	Aracaju/SE	24	20	4	16,66%
	Fortaleza/CE	43	34	9	20,93%
	João Pessoa/PB	27	26	1	3,70%
	Maceió/AL	25	21	4	16%
	Natal/RN	29	22	7	24,13%
	Recife/PE	39	32	7	17,94%

⁶² Artigo 29, inciso IV.

⁶³ Idade mínima de 35 anos para o presidente e vice-presidente da República e para o senador; 35 anos para governador e vice-governador do estado e do Distrito Federal; 25 anos para deputado federal, deputado estadual ou distrital, prefeito, vice-prefeito e juiz de paz; e 18 anos para vereador municipal.

	Salvador/BA	43	34	9	20,93%
	São Luís/MA	31	26	5	16,12%
	Teresina/PI	29	24	5	17,24%
Centro-oeste	Campo Grande/MS	29	28	1	3,44%
	Cuiabá/MT	25	23	2	8%
	Goiânia/GO	35	30	5	14,28%
Sudeste	Vitória/ES	15	13	2	13,33%
	Rio de Janeiro/RJ	51	41	10	19,60%
	São Paulo/SP	55	42	13	23,63%
	Belo Horizonte /MG	41	30	11	26,82%
Sul	Florianópolis/SC	23	18	5	21,73%
	Porto Alegre/RS	36	25	11	30,55%
	Curitiba/PR	38	30	8	21,05%
TOTAL:		817	673	144	17,62%

Fonte: Criado pelos autores a partir de dados de eleitos do TSE.⁶⁴

Com base na percentagem de mulheres vereadoras em cada capital, fica claro que não existe nenhuma capital com mais de 31% de mulheres eleitas. O município que obteve maior número de mulheres eleitas foi Porto Alegre com 30,55%, enquanto o município que teve a menor proporção de mulheres no conselho municipal de uma capital foi João Pessoa com 3,7%.

Para melhor identificar o panorama representativo é necessário conhecer a percentagem de mulheres que vivem nestas cidades. Dessa forma, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), órgão responsável pelas estatísticas do Brasil e pelo Censo Demográfico Nacional, foram compilados nos termos da Tabela 4 abaixo:

TABELA 4: POPULAÇÃO DAS CAPITALS E NÚMERO DE MULHERES

Região	Capital / Estado	População total (mil)	Quantidade do gênero feminino (mil)	Porcentagem de mulheres
Norte	Belém/PA	1.497	785	52,43%
	Boa Vista/RR	388	200	51,54%
	Macapá/AP	509	274	53,83%
	Manaus/AM	2.206	1.152	52,22%
	Palmas/TO	304	159	52,30%
	Porto Velho/RO	535	273	51,02%

⁶⁴ Os dados sobre os vereadores eleitos por capital e seus respectivos gêneros estão disponíveis no site do TSE. A informação sobre o gênero de cada vereador é disponibilizada no site a partir do registro de candidaturas. O percentual de mulheres eleitas para cada Câmara municipal nas capitais foi encontrado neste artigo comparando o número de vereadoras com o número total de cargos de vereadores disponíveis em cada cidade. Disponível em: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/#!/eleicao;e=e426;uf=rj;mu=60011/resultados/cargo/13>.

	Rio Branco/AC	411	222	54,01%
Nordeste	Aracajú/SE	662	354	53,47%
	Fortaleza/CE	2.671	1.434	53,68%
	João Pessoa/PB	814	447	54,91%
	Maceió/AL	1.023	542	52,98%
	Natal/RN	888	482	54,27%
	Recife/PE	1.651	879	53,24%
	Salvador/BA	2.881	1.606	55,74%
	São Luís/MA	1.106	574	51,89%
	Teresina/PI	867	503	58,01%
Centro oeste	Campo Grande/MS	902	467	51,77%
	Cuiabá/MT	615	323	52,52%
	Goiânia/GO	1.528	830	54,31%
Sudeste	Vitória/ES	374	197	52,67%
	Rio de Janeiro/RJ	6.736	3.670	54,48%
	São Paulo/SP	12.296	6.650	54,08%
	Belo Horizonte /MG	2.517	1.351	53,67%
Sul	Florianópolis/SC	506	266	52,56%
	Porto Alegre/RS	1.486	780	52,48%
	Curitiba/PR	1.943	1.026	52,80%
TOTAL:		47.316	25.446	53,77%

Fonte: Criado pelos autores a partir de dados do IBGE.⁶⁵

Os dados mostram que todas as capitais brasileiras têm mais da metade de sua população feminina. E essa realidade não é diferente quando olhamos para o Brasil no total, já que dos mais de 210 milhões de habitantes do Brasil, 109 milhões são mulheres com um percentual de 51,93%, segundo estimativa demográfica do primeiro trimestre de 2021.⁶⁶

Assim, dado que a maioria das pessoas que vivem nas capitais dos estados brasileiros são mulheres e que nos conselhos municipais as mulheres não representam mais de 31%, há uma forte sub-representação de gênero no Brasil. Na verdade, esse resultado também reflete o que está acontecendo no parlamento nacional do Brasil, ou seja, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. O que não é muito diferente do que está acontecendo no mundo.

A partir da base de dados mundial dos parlamentos nacionais da União Interparlamentar denominada Parline, é possível observar a situação do mundo em termos de representação feminina. Na França, as mulheres representam 39,5% da Assembleia Nacional e 34,8% no Senado, ocupando o 27.º lugar no ranking da participação feminina no parlamento

⁶⁵ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral de 2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5917#/n6/all/v/606/p/202001/c2/5,6794/l/v,p+c2,t/resultado>.

⁶⁶ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral de 2021 por sexo. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5917#/n1/all/v/606/p/202001/c2/5,6794/l/v,p+c2,t/resultado>.

nacional atualizado até 1 de abril de 2021. Neste mesmo ranking, os Estados Unidos estão no 67.º lugar com 27,2% dos assentos ocupados por mulheres na Câmara dos Deputados e 24% no Senado. Por fim, o Brasil ocupa a 143ª posição, com 15,2% das cadeiras na Câmara dos Deputados ocupadas por mulheres e 12,4% no Senado.⁶⁷

É também interessante observar o número médio de mulheres nos parlamentos nacionais por região, calculado pela União Interparlamentar de acordo com a Tabela 5:

TABELA 5: NÚMERO MÉDIO DE MULHERES NO PARLAMENTO NACIONAL POR REGIÃO DO MUNDO

Região	Média regional		
	Câmara Única ou Câmara baixa	Câmara alta	Todas as câmaras combinadas
Américas	32,1%	33%	32,2%
Europa	30,6%	30,1%	30,5%
África Subsaariana	25,1%	24,4%	25%
Asia	20,8%	17,8%	20,4%
Oriente Médio e Norte da África	19,3%	11,2%	17,7%
Pacífico	18%	44,9%	20,9%

Fonte: a União Interparlamentar na base de dados Parline.⁶⁸

Na média regional global dos parlamentos nacionais, nota-se também que as percentagens estão na casa decimal de 30. Essa média reflete um avanço significativo, porém ainda insuficiente, na representatividade feminina em posições de poder político. A análise desses dados revela que, embora as mulheres estejam conquistando mais espaço, ainda enfrentam barreiras estruturais e culturais que dificultam a equidade de gênero no ambiente político. A persistência dessas barreiras sugere a necessidade de políticas mais eficazes e de uma mudança cultural profunda para alcançar uma paridade real.

Toda esta realidade é o resultado de décadas de tratamento desigual das mulheres em relação aos homens. A remoção das mulheres dos cargos de decisão reflete políticas que bloquearam o acesso aos direitos durante muitos anos. Este cenário histórico de exclusão é

⁶⁷ Mulheres nos parlamentos nacionais. Disponível em: <https://data.ipu.org/fr/women-ranking?month=4&year=2021>.

⁶⁸ De acordo com observações da base de dados Parline “Os dados desta tabela foram compilados pela União Interparlamentar com base em informações fornecidas pelos parlamentos nacionais”. Esta tabela está disponível no site: <https://data.ipu.org/fr/women-averages>.

consequência de normas sociais e legislações que desvalorizavam a capacidade das mulheres de contribuir em pé de igualdade com os homens. Somente com a implementação de leis afirmativas e a crescente conscientização sobre a importância da equidade de gênero é que começamos a ver uma mudança gradual nesse quadro.

Se há pouco tempo uma mulher não podia sequer votar, ser eleita era um sonho distante. Hoje, apesar dos progressos, a sub-representatividade feminina ainda é evidente, como mostrado no levantamento supracitado. Isso contraria a teoria sobre paridade e a legislação brasileira que visa promover a igualdade de gênero. Portanto, é crucial continuar monitorando e promovendo políticas que incentivem a participação feminina na política, garantindo que a legislação seja efetivamente implementada e que as mulheres tenham as mesmas oportunidades de acesso e influência nos processos decisórios.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As eleições municipais de 2020 nas capitais de cada estado da Federação mostraram um quadro de baixa representatividade feminina. Apesar dos novos instrumentos legislativos que visam melhorar a participação das mulheres na política, os membros dos conselhos municipais ainda não moldam a realidade da sociedade brasileira, onde mais da metade da população é composta por mulheres. Esses instrumentos incluem cotas de gênero e incentivos para candidaturas femininas, mas os resultados demonstram que a aplicação dessas políticas ainda enfrenta resistências e limitações práticas.

Pode-se observar que a realidade do parlamento municipal brasileiro não difere da realidade do parlamento nacional do Brasil e do mundo. Isto significa que a sub-representação das mulheres na política ainda está presente e que, apesar dos esforços normativos para trazer a paridade ao jogo político, esses esforços não têm sido suficientes. A resistência cultural, a falta de apoio institucional e as dificuldades enfrentadas por mulheres em campanhas políticas são fatores que contribuem para essa discrepância entre a legislação e a realidade.

Portanto, é evidente que medidas adicionais são necessárias para efetivar a igualdade de gênero na política. Isso pode incluir a implementação de programas de capacitação e suporte para mulheres candidatas, maior fiscalização e aplicação das leis de cotas, e campanhas de conscientização para mudar a percepção pública sobre o papel das mulheres na política. Somente através de um esforço conjunto entre governo, sociedade civil e instituições privadas

será possível alcançar uma representatividade que reflita verdadeiramente a composição da população brasileira.

5.REFERÊNCIAS

- ALVES, Bianca Moreira. *Ideologia e feminismo: a luta da mulher pelo voto no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- BERENI, Laure; LÉPINARD, Éléonore. *La parité, contresens de l'égalité ?* Cadrage discursif et pratiques d'une réforme: Nouvelles Questions Féministes, v. Vol. 22, n. 3, p. 12–31, 2003.
- BIROLI, Flávia. *Autonomia e desigualdades de gênero: contribuições do feminismo para a crítica democrática*. Niterói: Univ. Federal Fluminense, 2013.
- BRASIL. *Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres*. Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006.
- DÉCLARATION D'ATHÈNES ADOPTÉE À ATHÈNES LE 3 NOVEMBRE 1992 À L'OCCASION DU PREMIER SOMMET EUROPÉEN «Femmes au Pouvoir». *Femmes Diplômées*, v. 164, n. 1, p. 35–35, 1993
- DE GOUGES, Olympe. *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne*.
- DUVERGER, Maurice. *La Participation des femmes à la vie politique*. Paris: UNESCO, 1955.
- FRANCO, Anielle. Prefácio: “Liberdade é não ter medo”. In: D'ÁVILA, Manuela; FRANCO, Anielle; SILVA, Áurea Carolina de Freitas e (Orgs.). *Sempre foi sobre nós: relatos da violência política de gênero no Brasil*. 2a. edição revista e ampliada. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2022, p. 6–7.
- GASPARD, Françoise. *De la parité: genèse d'un concept, naissance d'un mouvement*. Nouvelles Questions Féministes, v. 15, n. 4, p. 29–44, 1994.
- GUBIN, Éliane. *Éliane Vogel-Polsky: une femme de conviction*. Bruxelles: Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, 2007. Disponível em: <https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/13%20-%20Vogel-Polsky_FR.pdf>.
- KARAWCZYK, Mônica. *As filhas de Eva querem votar: uma história da conquista do sufrágio feminino no Brasil*. [s.l.]: Edipucrs, 2019. (História).
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 67, p. 49–103, 2006.
- LAVALLE TORRES, María Cecilia. *La mitad del poder: asignatura pendiente en Quintana Roo : participación política de las mujeres en cargos de elección popular : poderes ejecutivo y*

legislativo. Primera edición. México, D.F., Chetumal, Q.R.: Instituto Nacional de las Mujeres ; Instituto Quintanarroense de la Mujer, 2009.

LLANOS CABANILLAS, Beatriz. A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad en el mundo. In: *La apuesta por la paridad los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica ; democratizando el sistema político en América Latina*. Strömsborg: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2013, p. 17–46. Disponível em: <<https://www.oas.org/en/cim/docs/apuestaporlaparidad-final-web.pdf>>.

MARQUES, Danusa; BIROLI, Flávia. *Brasil: onde está o compromisso com as mulheres?* Um longo caminho para se chegar à paridade. Brasil: PNUD Brasil; ONU Mulheres; IDEA Internacional, 2020. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/09/ATENEA_Brasil_FINAL23Sep.pdf>.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. *O voto feminino no Brasil*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados - Coordenação Edições Câmara, 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/midias/file/2020/11/voto-feminino-brasil-2ed-marques.pdf>>.

MIGUEL, Luis Felipe. Gênero e representação política. In: *Feminismo e política: uma introdução*. 1ª ed., 1ª reimpr. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015, p. 93–108.

OKIN, Susan Moller. *Justice, gender, and the family*. New York: Basic Books, 1989.

PATEMAN, Carole. *The sexual contract*. Stanford, Calif: Stanford University Press, 1988.

PEREZ, Olívia Cristina; RICOLDI, Arlene Martinez. A quarta onda feminista: interseccional, digital e coletiva. In: Monterrey, Nuevo León, México: ALACIP; Asociación Mexicana de Ciencias Políticas A.C. (AMECIP); Tecnológico de Monterrey, 2019, p. 1–22. Disponível em: <<https://alacip.org/cong19/25-perez-19.pdf>>.

SACCHET, Teresa. Partidos políticos e (sub)representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. In: FERREIRA, Denise Paiva (Org.). *Mulheres, política e poder*. 1. edição. Goiânia, GO, Brasil: Cênone Editoração, 2011, p. 159–186.

SAGOT, Montserrat. É Importante a Participação Política das Mulheres? Representatividade Democrática, Ação Afirmativa e Cotas na Costa Rica. In: *Trilhas do poder das mulheres: experiências internacionais em ações afirmativas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009, p. 49–61.

SCHUMAHER, Schuma; BRAZIL, Erico Vital (Orgs.). *Dicionário mulheres do Brasil: de 1500 até a atualidade*: com 270 ilustrações. Rio de Janeiro: J. Zahar Editor, 2000.

SCOTT, Joan W. Gender: A Useful Category of Historical Analysis. *The American Historical Review*, v. 91, n. 5, p. 1053, 1986.

SILVEIRA, Marilda De Paula. As Consequências da Identificação de Candidaturas Fictícias: cassação das eleitas e desincentivos à representatividade feminina na política. *Resenha Eleitoral*, v. 23, n. 2, p. 161–186, 2019.

SILVEIRA, Marilda De Paula. Democracia de gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para participação feminina na política devem ser aprimoradas. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 75, p. 323–348, 2019.

SINEAU, Mariette. *Parité: le Conseil de l'Europe et la participation des femmes à la vie politique*. Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2004. (Les institutions démocratiques en action).

THÉBAUD, Françoise. *Mulheres, cidadania e Estado na França do século XX*. n. 10, p. 119–135, 2000. (Tempo).

WOLLSTONECRAFT, Mary. *A Vindication of the Rights of Woman: With Strictures on political and moral subjects*. New York: A. J. Matsell, 1833. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=rUg4d_8UMQsC&hl=fr&source=gbs_navlinks_s>.

LINKS

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 97 de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm.

_____. *Emenda Constitucional nº 107 de 2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc107.htm.

_____. *Código Eleitoral* (Lei nº 4.73, 15 de julho de 1965). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm#art23

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

_____. *Lei nº 9.504 de 1997*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm

IBGE. *Pesquisa nacional por amostragem domiciliar do primeiro trimestre de 2021 com mulheres no Brasil*. Disponível em : <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5917#/n1/all/v/606/p/202001/c2/5,6794/l/v,p+c2,t/resultado>.

ONU. *Declaração e Plataforma de Ação de Pequim*. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20F.pdf>.

PARLINE. *Mulheres nos parlamentos nacionais*. Disponível em: <https://data.ipu.org/fr/women-ranking?month=4&year=2021>.

SÉNAT. *Pacto Federativo*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>.

TSE. *Resultados das Eleições*. Disponível em: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/#/eleicao;e=e426;uf=rj;mu=60011/resultados/cargo/13>.

TSE. *Resolução nº 23.609 de 2019*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>

Sobre os autores:

Thuany de Moura Costa Vargas | E-mail - thuanymvargas@gmail.com

Doutoranda em Direito Público pela Université de Tours. Mestra em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). MBA Executivo de Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Deo Campos Dutra | E-mail: deocamposdutra@gmail.com

Mestre em Ciências Jurídicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ). É mestre em Direito Comparado pela Universidade de Paris 1 - Panthéon Sorbonne. É Doutor em Direito pela PUC/RJ e pela Universidade Paris X. Foi pesquisador visitante na EHESS/Paris e pesquisador visitante na Queen's University/ Canadá. Realizou seu estágio pós doutoral em Direito Comparado na École Normale Supérieure de Paris e na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). É professor da graduação e do mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília (UCB).