

CANDIDATURAS FICTÍCIAS E FALTA DE INVESTIMENTO INTRAPARTIDÁRIO COMO FATORES DE SUB-REPRESENTAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA? UMA ANÁLISE EMPÍRICA DAS CASAS LEGISLATIVAS FEDERAIS DE 1995 A 2022

Bianca Mota do Nascimento Brasil Muniz¹; Gustavo Cavalcanti Tavares Liberato²

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar se os espaços destinados às mulheres nas casas legislativas federais refletem aspectos da hierarquização social de gênero, a partir também da sub-representação feminina durante os processos eleitorais. Primeiramente, abordam-se os desafios inerentes aos processos eleitorais e suas consequências para a baixa eleição de mulheres. Apresentando-se, em seguida, os dados coletados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de 1995 a 2022, acerca das posições ocupadas pelas parlamentares mulheres no que tange à presidência e titularidade das comissões permanentes, de acordo com a classificação *soft*, *middle* e *hard politics*. Como resultado, descobriu-se que, na Câmara dos Deputados, as mulheres estão em maior número nas comissões classificadas como *soft politics*, já no Senado Federal, as mulheres tiveram maior participação nas comissões *hard politics* quanto à presidência. Em ambas as casas, as mulheres possuem baixa participação como titulares das comissões.

Palavras-chave: Sub-representação feminina; parlamento brasileiro; comissões permanentes; Câmara dos Deputados; Senado Federal.

1 Mestranda em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Endereço eletrônico: brasilbiancamuniz@gmail.com

2 Mestre e professor de Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Advogado. Endereço eletrônico: gustavo-liberato@unifor.br

1. INTRODUÇÃO

A luta das mulheres pela conquista de cargos de comando nos espaços de poder perpassa o enfrentamento do desafio da sub-representação feminina na política. Nas disputas eleitorais pelo Poder Legislativo brasileiro, embora as mulheres contem com a obrigação partidária do cumprimento do percentual de 30% (trinta por cento) das candidaturas femininas, sabe-se que as agremiações se utilizam de candidaturas fictícias, na tentativa de ludibriar a cota e destinar recursos financeiros aos candidatos homens (Laena, 2020, p. 28).

Apesar das sanções previstas pelo descumprimento das cotas de gênero, os parlamentares eleitos vem a aprovar normas para a isenção de responsabilidade dos partidos causadores da transgressão, como se vê na aprovação da Emenda Constitucional nº 117 de 05 de abril de 2022, a qual anistiou os partidos políticos que tenham descumprido as cotas parlamentares para a candidatura de mulheres, vedando a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas anteriores à promulgação do diploma normativo (art. 2º, EC nº 117/22).

O trabalho em questão visa responder aos seguintes problemas de pesquisa: Que espaços são destinados às parlamentares eleitas no âmbito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal entre 1995 a 2022? Esses cargos refletem aspectos da hierarquização de gênero nos espaços de poder? Essa hierarquização pode ser vista como um fator para a sub-representação nos processos eleitorais?

O propósito da pesquisa é investigar quais cargos legislativos são destinados às mulheres que, apesar de sub-representadas, conseguiram se eleger. Para tanto, utiliza-se como parâmetro os ocupantes da presidência e da titularidade nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no período de 1995 a 2022. Assim, busca-se também identificar se as mulheres estão em mais comissões que reflitam aspectos de cuidado, como as que tratam de direitos sociais e difusos, as chamadas *soft politics*. De outro modo, almeja-se verificar se as mulheres também estão nas comissões que cuidam do controle do Estado e da economia, as *hard politics* e nas abordagens mistas, as *middle politics*.

A principal hipótese é de que as mulheres estão em maior número nas comissões permanentes classificadas como *soft politics* e em menor número nas comissões *hard politics*, uma vez que a sub-representação feminina que se inicia nos processos eleitorais também perdura nos espaços de poder, a partir do baixo número de mulheres ocupando pastas voltadas ao controle do Estado, economia e relações exteriores, tanto como titulares como na presidência.

Para a compreensão do tema, buscar-se-á investigá-lo por meio de pesquisa bibliográfica, utilizando-se como base obras de autores como Bell Hooks, Judith Butler, Simone de Beauvoir, Flávia Biroli, Fanny Tabak e Roberta Laena, bem como com o uso de referências teóricas em livros, artigos científicos e monografias, de documentos conservados em arquivos de instituições públicas e de dados estatísticos coletados dos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e Tribunal Superior Eleitoral (TSE), de 1995 a 2022 no que tange aos cargos de comando e a titularidade das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Para tanto, adota-se a classificação de Miguel e Feitosa (2009) a fim de estruturar as comissões permanentes em *soft*, *middle* e *hard politics*.

As comissões *soft politics* são aquelas referentes às temáticas sociais e direitos difusos, enquanto as *hard politics* são voltadas aos assuntos de controle do Estado e da economia e as *middle politics* são as abordagens mistas (Miguel; Feitosa, 2009, p.207). Quanto à utilização dos resultados, a pesquisa será pura, por ter como finalidade precípua a ampliação dos conhecimentos sobre a temática. No tocante aos fins, a pesquisa classifica-se como exploratória porque busca inicialmente aprimorar ideias e descritiva porque descreve a situação no momento em que se ocorre a investigação, classificando e interpretando os fatos. Quanto à abordagem, a pesquisa é quali-quantitativa, enfatizando a compreensão e a interpretação do tema, atribuindo significado aos dados coletados e respondendo aos questionamentos formulados a partir de números.

Destaca-se que a pesquisa em questão é relevante teórica e empiricamente, uma vez que se propõe a descobrir se as mulheres parlamentares continuam sendo sub-hierarquizadas mesmo após eleitas, bem como se a ocupação dos cargos de comando das casas legislativas federais brasileiras endossa aspectos da hierarquização de gênero, problema este latente nas discussões e debates acerca da participação feminina na política e nos espaços de poder.

2. DA CONQUISTA AO VOTO À VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO: OS ESPAÇOS DE PODER SÃO AMBIENTES FEMININOS?

Depreende-se que, apenas após a década de 1960, a partir da ascensão dos movimentos sociais, possibilitou-se a elaboração de leis de interesse das mulheres, como as que tinham por finalidade a criminalização do aborto, do abuso sexual, da violência doméstica e a instituição do divórcio. Isso se justifica a medida em que se percebe que as mulheres foram impedidas por muitos anos de estarem presentes nos espaços de poder (Tabak, 2002, p.111).

Na Constituição Republicana de 1891, as mulheres não estavam formalmente previstas como eleitoras. O art. 70 do então texto constitucional determinava que: “são eleitores os maiores de 21 anos que se alistarem na forma da Lei”, de modo que algumas mulheres tentaram se alistar como eleitoras, porém, foram impedidas sob alegação da ausência de previsão na Lei Maior (Karawejczy, 2011, p. 6).

Porém, o fato de que o sentido normativo do art. 70 não se estendeu às brasileiras maiores de 21 anos e alfabetizadas configura-se como um equívoco de natureza interpretativa por parte do julgador e que, por sua vez ainda contraria o preâmbulo constitucional, o qual enfatizava o regime democrático. Foram apresentadas seis emendas à Constituição republicana no que confere ao sufrágio feminino, além de 17 manifestações em prol da causa, na chamada “Comissão dos 21”, na qual três deputados apresentaram suas propostas favoráveis ao voto da mulher (Karawejczy, 2011, p. 7).

A primeira emenda previa que a abrangência do artigo 70 se conferia apenas para algumas: “As mulheres diplomadas com títulos científicos e de professora, que não estiverem sob poder marital, nem paterno, bem como as que estiverem na posse de seus bens”. Por conseguinte, observa-se a existência do voto limitado, destinado apenas às mulheres que não estivessem sob a tutela do marido ou do pai e que, não obstante, fossem capazes de se sustentar. Apesar de não ter sido aprovada, a emenda abriu caminho para que fossem apresentadas mais cinco emendas relacionadas ao tema, entretanto, todas elas vetavam a participação política das mulheres casadas ou viúvas. Após o término da primeira discussão, o voto feminino não havia sido instituído.

Um novo projeto havia sido redigido com as emendas aprovadas, todavia, o artigo 70 não sofreu nenhuma alteração. Mais tarde, em outra rodada de discussões com as emendas que anteriormente haviam sido rejeitadas, foi apresentado um acréscimo ao artigo 71, no qual conferia o direito ao voto também às mulheres casadas (Karawejczy, 2011, p.7-8).

A sexta e última emenda apresentada na Assembleia Constituinte previa um acréscimo no artigo 69, estendendo o voto às mulheres casadas, viúvas, as quais dirigissem estabelecimentos comerciais, agrícolas e industriais, que exercessem magistério ou qualquer cargo público e, por sua vez as que tivessem título literário ou científico. Por fim, todas as emendas foram rejeitadas em votação e o sonho do voto feminino, ainda que limitado, infelizmente, estava mais distante da realidade social do que se esperava (Karawejczy, 2011, p. 7-8).

A conquista do sufrágio feminino só aconteceu com a promulgação do Código Eleitoral de 1932, durante o Governo Vargas. Enquanto os homens são capazes de votar desde o período colonial, as mulheres, apenas na década de trinta garantiram o direito ao voto. Já em 1933, houve eleições para a Assembleia Nacional, ocasião em que as mulheres finalmente puderam participar. Assim, a candidata Carlota Pereira Queiroz foi a primeira mulher eleita deputada federal, adentrando em um espaço historicamente dominado por homens, levando-a a

sofrer ofensas por parte de seus colegas parlamentares pelo fato de ser mulher em um ambiente predominantemente masculino (Schpun, 1999, p.344).

Em 1934, a partir da promulgação de uma nova Constituição, os direitos políticos das mulheres foram ratificados, porém a obrigatoriedade do voto restringia-se às mulheres que exerciam função pública remunerada (Brasil, 1934). Na Constituição de 1946, o voto feminino foi instituído como obrigatório, todavia, em retrocesso ao momento de 1934, na Assembleia Constituinte do mesmo ano nenhuma mulher participou (Tabak, 2002, p.140).

No Código Eleitoral de 1965, apesar da continuidade da obrigação do voto para ambos os gêneros, a instituição do Regime Militar impossibilitou o exercício universal desse direito, durante o período autoritário. Apenas com a Constituição de 1988, constituiu-se o sufrágio universal, em que a capacidade eleitoral tem o mesmo peso para todos. (Marques, 2019, p.123-143).

Não obstante, a sub-representatividade feminina na política é um dos desafios da democracia brasileira. No tocante à formação de espaços de poder predominantemente masculinos, não se admite afirmar que surgiram através de um movimento natural de desinteresse das mulheres pela política, mas de construção de barreiras à entrada do gênero feminino nos ambientes de decisão. Assim, as mulheres que conseguem eleger-se, precisam sustentar a violência política de gênero.

A violência de gênero também ocorre na esfera pública, a fim de menosprezar a condição de mulher como representante. Segundo dados coletados pelo Instituto Igarapé (2020), os maiores índices se dão através da violência moral, como injúria (69%), seguida por difamação (21%) e calúnia (10%).

Depreende-se que as ofensas proferidas contra as mulheres são específicas, pois visam descredibilizar a atuação feminina, através do uso de estereótipos de gênero, por não estarem ligadas diretamente a suas atuações como figuras públicas, mas através de suas vidas pessoais ou características físicas (Pinho, 2020).

A Lei 14.192/2021 foi criada a fim de criminalizar a violência política contra a mulher na política e dispõe sobre a penalização do menosprezo e discriminação à condição feminina como forma de impedir o pleno gozo de seus direitos políticos e dificultar sua campanha eleitoral ou mandato político (Brasil, 2021). Utiliza-se como maiores exemplos a violência sustentada pela ex-presidente Dilma Rousseff no exercício de seu mandato, questionada diariamente pela mídia, opositores e até apoiadores de seu partido acerca de suas capacidades intelectuais para ocupar o cargo de chefia do Executivo Federal (Clasen, 2021, p.34).

A desvinculação dos espaços de poder às mulheres é reforçada pela violência política de gênero, mediante o ato de naturalizar o homem como figura de poder e que mantém autoridade perante o gênero feminino. Isso é reflexo do sexismo, que dissocia as mulheres das posições de liderança:

A política do desvelo justifica nossa presença sob o argumento de que há em nós uma singularidade moral que nos faz mais sensíveis e preocupadas com o outro, já que sempre fomos responsáveis pelos cuidados da família. Ou seja, como nós mulheres desenvolvemos valores diferentes, como a tolerância, a solidariedade e a sensibilidade, ao nos ocuparmos com filhos e filhas e demais familiares, levaríamos esses valores à esfera pública e tornaremos a política menos competitiva e egoísta (Laena, 2020, p.107).

De outro modo, as mulheres são desestimuladas a não concorrerem a cargos eletivos por conta da violência política de gênero. No tocante à pesquisa realizada pelo Instituto Justiça de Saia (2021), 89% (oitenta e nove por cento) das mulheres que responderam ao questionário não se sentem representadas pelos homens na política. 50,3% (cinquenta vírgula três por cento) das mulheres já sofreram algum tipo de ofensa moral ou xingamento como eleitora, candidata ou no exercício do mandato. Outrossim, 35,9% (trinta e cinco vírgula nove por cento) das mulheres já vivenciaram exclusão, expulsão ou restrição a espaço público, 21,6% (vinte e um vírgula seis por cento) receberam ameaças, 18% (dezoito por cento) sofreram ataques sexuais e 16,8% (dezesseis vírgula oito por cento) tiveram *fake news* disseminadas.

Em questionário aplicado aos candidatos e candidatas nas eleições de 2018 e 2020, o instituto DataSenado coletou os seguintes dados sobre participação feminina na política: 82% (oitenta e dois por cento) dos participantes da pesquisa responderam que os homens se interessam mais por política do que mulheres. Quando questionados se os espaços de poder favorecem mais homens ou mulheres, 64% (sessenta e quatro por cento) responderam que os homens são mais favorecidos, 33% (trinta e três por cento) disseram que não há diferença e apenas 3% (três por cento) responderam que favorece as mulheres.

Registre-se que as mulheres precisam gozar de autonomia no pertencimento aos espaços de decisão e poder, bem como necessitam ocupar mais cargos de comando. Porém, árduos são os desafios inerentes à concretização plena dessa realidade. Sabe-se que os partidos políticos possuem responsabilidade na inclusão de mulheres na política, todavia, as agremiações partidárias hierarquizam as candidatas mulheres desde os processos eleitorais, como será explorado a seguir.

2.1 Cotas de gênero e candidaturas fictícias

A cota de gênero nos processos eleitorais constitui-se como uma medida excepcional, que visa garantir a inclusão de um agrupamento social que foi historicamente excluído dos espaços de poder, evitando que apenas determinado grupo defenda os seus interesses nos espaços de decisão (Volpato, 2019, p.55). Nesse contexto, esta política pública permanece sendo fundamental para ratificar a necessidade de isonomia em todos os aspectos característicos do princípio democrático:

Na esfera político-eleitoral, as ações públicas de inserção na política, em regra, tratam-se de mandamentos destinados aos partidos, e também ao próprio Estado. Citam-se aqui a Lei de Cotas de candidaturas ao parlamento, a destinação de horário de propaganda política para fomentar a inclusão de gênero no Poder Público, a vinculação na repartição de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral para campanha eleitoral e para incentivo à participação feminina na política (Volpato, 2019, p. 63).

Ilustre-se também que a cota de gênero caracteriza-se como uma política pública que tem como objetivo a garantia dos direitos fundamentais (Oliveira, 2020, p. 50). Além da questão da participação política das mulheres, é necessário estabelecer a proporcionalidade entre os candidatos à eleição dos representantes do Estado, como forma de garantir a representatividade de todos os grupos sociais.

A partir da promulgação da Lei nº 12.034/2009, alterou-se a Lei das Eleições (nº 9.504/97), no seu art. 10, § 3º, para instruir a obrigatoriedade do cumprimento da cota de gênero de 30% (trinta por cento) para cada sexo pelos partidos políticos (Brasil, 2009). Esta medida tornou-se importante para garantir caminhos que estimulem a entrada das mulheres nos espaços de poder e decisão, uma vez que possuem representatividade baixa.

Nas eleições de 2022, as candidaturas femininas cresceram, mas a eleição de mulheres continua baixa. O índice foi de 33,3% (trinta e três vírgula três por cento) referente às esferas federal, estadual e distrital para o Senado Federal, contudo o índice de eleitas foi de 17,28% (dezessete vírgula vinte e oito por cento) (Candidaturas [...], 2022).

Não obstante, apesar das agremiações partidárias serem obrigadas a cumprirem o mínimo legal para as candidaturas femininas, utilizam-se de fraudes para ludibriar a cota de gênero. Nestes casos, os partidos políticos registram como candidatas mulheres que não possuem interesse efetivo em concorrer ao pleito eleitoral e que, em alguns casos, não possuem sequer o conhecimento que foram registradas como candidatas por determinado partido (Laena, 2020).

Assim, as candidaturas “laranjas” são utilizadas como estratégia para que seja aprovado o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) perante a Justiça Eleitoral, de modo a atingir o percentual legal de candidaturas para ambos os gêneros. Apesar do número de mulheres candidatas ter efetivamente aumentado, a

fraude às cotas de gênero garante que esses partidos recebam os recursos eleitorais e os repassem para serem investidos em candidaturas masculinas (Agra; Santos, 2020, p.219).

Dessa forma, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já se manifestou no sentido de indicar os requisitos da fraude à cota de gênero, apesar de que a constatação da existência de candidaturas fictícias depende da análise esmiuçada de cada caso, como se pode ver, por exemplo, no Agravo em REspE nº 060000183.

Percebe-se que o TSE, no REspE nº 060065141, manifestou-se também no sentido de que imagens de “santinho” juntadas aos autos não afastam por si só a fraude, inclusive porque, no processo de prestação de contas restaram “zerados” os gastos com materiais de campanha. Ressalte-se que, no caso da decisão mencionada, a candidata sequer votou em si mesma.

Nesse sentido, os requisitos indicados são: falta de votos ou votação ínfima, ausência de atos de campanha, prestação de contas de campanha “zeradas” ou semelhantes a outras candidatas. Assim, ao não investirem na candidatura de mulheres que possuem o desejo de concorrer, os partidos políticos enfraquecem a luta pela ampliação de mulheres na política e nos espaços de poder.

Sugere-se, inclusive, que também seja levado em consideração se as candidatas pediram voto ou fizeram propaganda para outros candidatos durante o curso do processo eleitoral. Ocorre que não é proibida a desistência da concorrência ao pleito, porém, deve-se analisar, sobretudo, nos casos em que há desconfiança se as mulheres foram pagas para serem candidatas fictícias, se sequer aparentaram ter o desejo de disputar as eleições (Laena, 2022).

Nesse ínterim, pode-se mencionar que as cotas de gênero são mecanismos necessários para a tentativa de inclusão das mulheres em ambientes de poder. Porém, referida ação não impôs fim à problemática ainda latente, que é a sub-representação feminina na política. Pode-se dizer que o caminho inaugurado por essa garantia precisa ser cumprido e devidamente fiscalizado pelo Poder Judiciário.

2.2. Recursos financeiros, candidaturas femininas e entrada nos espaços de poder

Assim, a sub-representação feminina na política já se inicia na estrutura partidária, a partir do pouco auxílio material às candidaturas de mulheres. Registre-se também que as mulheres não assumem posições de liderança dentro dos partidos, fato que contribui ainda mais para a manutenção do atual sistema político, onde os homens continuam sendo a maioria dos representantes (Moretti, 2020, p.245).

As agremiações partidárias não possuem interesse efetivo em aumentar o número de mulheres eleitas, uma vez que, cumprem apenas o mínimo legal para as cotas por gênero e suprimem as candidatas femininas com poucos recursos e incentivo financeiro:

[...] A praxe partidária não nos favorece. Dessa dinâmica decorrem vários problemas, como a desigualdade no financiamento das campanhas eleitorais - candidatos homens recebem muito mais verbas do que mulheres - o diminuto número de mulheres ocupando cargos de direção e a prioridade dada aos homens nas seleções de candidatura, já que são eles que possuem uma trajetória política consolidada e mais atendem aos tradicionais interesses locais (Laena, 2020, p. 138-139).

De acordo com dados coletados pelo instituto DataSenado (2022) em pesquisa realizada com os candidatos e candidatas nas eleições de 2018 e 2020, 66% (sessenta e seis por cento) dos participantes responderam que os partidos políticos não fornecem condições materiais equânimes de concorrência para homens e mulheres. Acerca do interesse em política, 82% (oitenta e dois por cento) afirmaram que homens se interessam mais por política do que mulheres. Dessa forma, ao criar-se a concepção de que as mulheres não pertencem ao jogo político, reafirma-se que elas não merecem participar das decisões acerca da coisa pública.

A partir do pouco incentivo financeiro, torna-se ainda mais difícil perpetuar a inclusão de gênero na política. A Lei dos Partidos Políticos (nº 9.096/95), em seu art. 44 dispõe sobre a destinação dos recursos oriundos

do Fundo Partidário, o que se torna de suma importância para manutenção das mulheres no meio político, pois os recursos financeiros garantem a competitividade nos processos eleitorais. A Lei nº 13.877/2019 alterou o diploma legal para instituir nova regra de utilização do Fundo Partidário no que tange às candidaturas femininas:

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 executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total (Brasil, 1995).

De outro modo, os representantes dos partidos políticos, quando chegam às casas legislativas, ainda elaboram leis que anistiam as agremiações partidárias das sanções decorrentes das condenações pela constatação de candidaturas femininas fraudulentas para não sofrerem as penalidades impostas, como cassação da chapa eleita e suspensão dos repasses do Fundo Partidário.

Em abril de 2022, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 117, que exime os partidos políticos da responsabilidade pelo descumprimento da cota mínima de recursos financeiros, provenientes do Fundo Partidário, destinados às candidaturas femininas:

Art. 1º O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 7º e 8º:

Art. 17:

[...]

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.

§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário. (NR)

Art. 2º Aos partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral é assegurada a utilização desses valores nas eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional (Brasil, 2022).

O principal impasse inerente a essa alteração constitucional é que abertura de precedentes para novas anistias e, por conseguinte, ineficácia das imposições legais de incentivo à participação feminina na política. Os representantes que são eleitos, possuindo a prerrogativa de discutir e votar dispositivos normativos que retiraram a responsabilidade pelo descumprimento da legislação eleitoral, utilizam-se dessa atribuição em benefício próprio e de seus partidos (Oliveira, 2020, p. 57-58).

A referida emenda também inovou ao disponibilizar o acréscimo ao percentual mínimo de recursos do Fundo Partidário em 5% (cinco por cento) e disposto o mínimo de 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas para o tempo de propaganda gratuita, o que, *a priori*, pode ter parecido benéfico (Brasil, 2022).

Porém, torna-se árdua a tarefa de equalizar o número de mulheres e homens nos espaços de poder quando se observa o déficit de incentivo intrapartidário em relação à participação feminina na política. Os recursos do Fundo Partidário são públicos, atendendo ao interesse social, portanto, devem ser destinados ao patrocínio da isonomia de gênero:

Considerando a natureza jurídica do Fundo Partidário e a distribuição dos recursos entre os partidos, nada mais apropriado que prever um percentual mínimo, de forma vinculante, a ser destinado exatamente para promover a participação feminina, o que, por outro lado, também resultará em uma maior qualificação nas candidaturas, permitindo o aperfeiçoamento dos quadros partidários. O pluralismo é a essência da democracia. Qualquer hegemonia não é democrática (Macedo, 2014, p.217).

O estímulo a materiais de campanha e propagandas eleitorais garantem a competitividade nos processos eleitorais. Ao não receberem recursos dos partidos, as mulheres já começam a concorrer em desigualdade. Aliada à aversão social à dissociação das mulheres dos papéis de cuidado, a desigualdade de condições entre candidatos homens e mulheres dentro dos partidos possui função primordial na pouca eleição de mulheres.

Destarte, dispositivos normativos como a Emenda nº 117 geram um retrocesso institucional, uma vez que incentivam a insegurança jurídica nos processos eleitorais, comprometendo o resultado democrático. Dessa forma, tornar-se-ia inócuo conceber significativa estima pela mudança provocada, como pelo aumento do percentual mínimo do tempo de propaganda, se existe a possibilidade de retirada da responsabilidade em relação ao descumprimento desta regra (Muniz; Thiago, 2022, p.4).

Roberta Laena (2020, p. 141) ressalta que o sistema político brasileiro emergiu sob a égide da arbitrariedade e do coronelismo, o que coloca a retenção de recursos financeiros no centro da disputa eleitoral:

Assim, a carência de recursos financeiros, devido sobretudo à falta de investimento dos partidos, é, sem dúvida, um dos maiores entraves à nossa participação nas disputas eleitorais. Essa insuficiência de dinheiro, somada ao acúmulo de atribuições estabelecidas pela divisão sexual do trabalho, tem implicação direta nas condições de realização de campanha eleitoral pelas mulheres e dificultam, e muito, nossa atuação político-partidária, nos colocando em total desvantagem no processo eleitoral.

Assim, não se torna satisfatório as mulheres alcançarem confiança e empoderamento de movimento sociais pela emancipação política se não há meios para que adentrem nesses espaços, causando um problema também de representatividade do próprio grupo feminino em seus reais interesses e efetivas demandas, principalmente nas casas legislativas.

3. E DEPOIS? A ENTRADA DAS MULHERES NOS ESPAÇOS DE PODER E A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE NAS CASAS LEGISLATIVAS FEDERAIS

Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Brasil encontra-se na posição 129º do ranking mundial de representatividade feminina nos parlamentos de um total de 187 países, com o percentual de 17,7% (dezessete vírgula sete por cento) de mulheres integrando as casas legislativas. Porém, o parlamento brasileiro encontra-se com o percentual inferior à média entre os outros países, que é de 25,2% de participação (Brasil TSE, 2022).

A participação feminina cresceu na Câmara dos Deputados, de 15% (77 eleitas) em 2018 para 18% (91 eleitas) nas eleições de 2022. Já no Senado Federal, em 2018, 6 foram eleitas e em 2022, apenas 4 eleitas (Brasil, 2022). Apesar do crescimento de mulheres eleitas na Câmara, questiona-se se esse avanço apresenta mudanças significativas nas condições de entrada das mulheres nos espaços de poder.

Esses dados demonstram que muito do que se debate acerca da participação feminina na política volta-se sobre a entrada das mulheres nos espaços de decisão. Porém, outra grande problemática é se essas mulheres serão ouvidas e respeitadas em ambientes predominantemente masculinos.

Constitui-se este motivo pelo qual as mulheres não encontram espaço para discutir pautas relativas à ampliação de seus direitos. Assim, temas como descriminalização do aborto, licença maternidade e pobreza menstrual não aparecem com frequência como pauta principal das discussões nas casas legislativas federais (Butler, 2020, p. 19).

Dessa forma, apresenta-se que as mulheres dificilmente ocuparão cargos de liderança na política. A divisão sexual do trabalho cumulada à supressão da participação legislativa das mulheres eleitas (Biroli, 2014) inviabiliza significativas mudanças na estrutura do sistema político. Ressalta-se que, no Brasil, nenhuma mulher ocupou a presidência da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (Quase [...], 2021).

Assim, pode-se perceber a crise de representatividade que as mulheres vivem nos corpos legislativos, ao passo que estes não são espaços de debate sobre ampliação dos direitos femininos, e sim, de perpetuação da hierarquização social de gênero (Butler, 2020, p. 19). A estrutura é, dessa forma, cíclica, pois quanto menos mulheres são eleitas, pouca pressão é exercida, por exemplo, pela bancada feminina no Congresso Nacional pelo avanço dos direitos das mulheres.

Destaca-se que até o ano de 2016 não havia banheiro feminino no plenário do Senado Federal (Plenário [...], 2016). Essa perspectiva demonstra como os espaços de poder não são moldados para as mulheres. O impasse inerente à pouca participação feminina na política não se finca exclusivamente nos processos eleitorais. Ao serem eleitas, as mulheres também perpassam por cenários de exclusão e exploração.

Assim, a sub-representação, que já se inicia nos processos eleitorais, perpassa para os espaços de poder. Dessa forma, quando chegam aos ambientes de discussão da coisa pública, investiga-se se mulheres são destinadas aos cargos que envolvam os papéis de cuidado, principalmente nas funções legislativas. Miguel e Feitosa (2009, p. 207) classificam as comissões permanentes na Câmara dos Deputados entre: *hard*, *middle* e *soft politics*.

As *hard politics* se classificam como aquelas de controle do núcleo político, de administração da economia e das relações exteriores. As *soft politics* são aquelas voltadas aos direitos sociais e difusos, como as de direitos humanos, meio ambiente e família. Já as *middle politics* são as abordagens mistas. A fim de responder-se ao questionamento formulado, a presente pesquisa adota essa classificação também quanto ao Senado Federal. Desse modo, investiga-se se as mulheres estão em mais comissões *soft* do que *hard politics*.

3.1. Dados coletados da Câmara dos Deputados acerca da participação das mulheres nas comissões permanentes (1995-2022).

As comissões permanentes na Câmara dos Deputados são: Comissão de Esporte (CESPO), Comissão de Minas e Energia (CME), Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), Comissão de Turismo (CTUR), Comissão de Viação e Transporte (CVT), Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Des. Rural (CAPADR), Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ), Comissão de Cultura (CCULT), Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), Comissão de Integração Nacional e Des. Regional (CINDRA), Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), Comissão de Trabalho (CTASP), Comissão de Legislação Participativa (CLP), Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), Comissão de Finanças e Tributação (CFT), Comissão de Educação (CE), Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEISC), Comissão do Idoso

(CIDOSO), Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), Comissão da Mulher (CMULHER) e Comissão da Pessoa com Deficiência (CPD).

Abaixo, organiza-se cada comissão conforme a classificação *soft politics* (questões sociais), *middle politics* (abordagens mistas) e *soft politics* (controle da economia e do Estado)

Quadro 1 - Comissões da Câmara classificadas como *soft, middle e hard politics*.

<i>Soft politics</i>
Comissão de Esporte (CESPO)
Comissão de Segurança Social e Família (CSSF)
Comissão de Cultura (CCULT)
Comissão de Defesa do Consumidor (CDC)
Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS)
Comissão de Legislação Participativa (CLP)
Comissão de Educação (CE)
Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM)
Comissão do Idoso (CIDOSO)
Comissão da Mulher (CMULHER)
Comissão da Pessoa com Deficiência (CPD)
<i>Middle politics</i>
Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI)
Comissão de Trabalho (CTASP)
<i>Hard politics</i>
Comissão de Minas e Energia (CME)
Comissão de Viação e Transporte (CVT)
Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Des. Rural (CAPADR)
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN)
Comissão de Integração Nacional e Des.Regional (CINDRA)
Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO)
Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)
Comissão de Finanças e Tributação (CFT)
Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEISC)
Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU)

Fonte: Elaboração própria.

As comissões analisadas que não tiveram uma mulher na presidência, no período analisado são: Comissão de Esporte, Comissão de Minas e Energia, Comissão de Fiscalização Financeira e Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços e Ciência e Tecnologia.

Com base na classificação *middle, hard e soft politics*, tem-se que a divisão de mulheres ocupando a presidência, de 1995 a 2022, é de que as mulheres ocuparam a presidência de comissões *soft politics* por 25 vezes (57%), enquanto *hard politics* 17 vezes (40%) e *middle politics* em apenas 1 legislatura (3%).

Quanto à titularidade, tem-se que as mulheres, no período analisado ocuparam a seguinte porcentagem em cada comissão analisada: Comissão de Esporte (5,8%), Comissão de Minas e Energia (2,9%), Comissão de Relações Exteriores (7,9%), Comissão de Segurança Social e Família (23,3%), Comissão de Viação e Transporte (4,7%), Comissão de Agricultura (3,7%), Comissão de Constituição e Justiça (5,8%), Comissão de Defesa do Consumidor (9%), Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (19%), Comissão de Meio Ambiente (9%), Comissão de Trabalho (11%), Comissão de Legislação Participativa (18%), Comissão de Fiscalização Financeira (3,5%), Comissão de Finanças e Tributação (4%), Comissão de Educação (22,5%), Comissão de Direitos Humanos (22,5%), Comissão de Desenvolvimento Econômico (5%), Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (36%), Comissão de Desenvolvimento Urbano (12%), Comissão de Defesa da Mulher (87%), Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Com Deficiência (33%), Comissão de Ciência e Tecnologia (6%), Comissão de Cultura (24%) e Comissão de Segurança Pública (6%).

3.2. Dados coletados do Senado Federal acerca da participação das mulheres nas comissões permanentes (1995-2022).

As comissões permanentes temáticas no Senado Federal são: Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), Comissão de Assuntos Sociais (CAS), Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), Comissão da Mesa Diretora (CDIR), Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática (CCT), Comissão de Defesa da Democracia, Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), Comissão de Meio Ambiente (CMA), Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), Comissão de Segurança Pública (CSP) e Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização, Controle e Defesa do Consumidor (CTFC).

Quadro 2 - Comissões do Senado Federal classificadas como *soft*, *middle* e *hard politics*.

<i>Soft politics</i>
Comissão de Assuntos Sociais (CAS)
Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE)
Comissão de Meio Ambiente (CMA)
Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC)
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)
<i>Middle politics</i>
Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)
<i>Hard politics</i>
Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)
Comissão Diretora do Senado Federal (CDIR)
Comissão de Segurança Pública (CSP)
Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI)
Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA)
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR)

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que no que diz respeito ao Senado Federal, as mulheres foram presidentes de comissões *soft politics* 13 vezes (49%), nas *hard politics*, 16 vezes (51%) e nenhuma vez nas *middle politics*. As comissões analisadas que nunca tiveram uma mulher na presidência são: Comissão de Assuntos Econômicos, Comissão de Educação, Comissão de Segurança Pública, Comissão da Mesa Diretora, Comissão de Ciência e Tecnologia e Defesa do Consumidor.

No entanto, aqui, ressalta-se a baixa participação feminina na presidência de todas as comissões, uma vez que a composição apresentada traz aproximadamente 90% de homens (275 presidentes) e 10% mulheres (29 presidentes).

Quanto às titulares, constata-se que as porcentagens referentes à participação das mulheres é a seguinte: Comissão de Assuntos Econômicos (7,5%), Comissão de Constituição e Justiça (11%), Comissão de Relações Exteriores (8,4%), Comissão Diretora (4%), Comissão de Segurança Pública (7%), Comissão de Serviços de Infraestrutura (8,6%), Comissão de Agricultura (14%), Comissão de Desenvolvimento Regional (21%), Comissão de Ciência e Tecnologia (9,2%), Comissão de Defesa do Consumidor (9,7%), Comissão de Assuntos Sociais (20%), Comissão de Educação, Cultura e Esporte (17%), Comissão de Meio Ambiente (9%) e Comissão de Direitos Humanos (16%).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dado o exposto, portanto, a hipótese inicialmente formulada se confirma na Câmara dos Deputados e se refuta no Senado Federal, de modo que as mulheres estão em maior parte (57%) na presidência das comissões *soft politics* na Câmara dos Deputados e no Senado Federal estão, em maior parte nas *hard politics* (51%), durante o período analisado.

Contudo, deve-se registrar a baixa participação feminina nas comissões permanentes das duas Casas Legislativas, uma vez que na Câmara dos Deputados apenas 12% (doze por cento) de mulheres foram presidentes em todo o período analisado, enquanto no Senado Federal, apenas 10%, em todo o período analisado.

Quanto à titularidade das comissões, tem-se que as mulheres estão em baixo volume em todas as comissões, porém, observa-se que há menores percentuais nas que tratam sobre aspectos econômicos e de controle do funcionamento do Estado.

Assim, a hierarquização de gênero é perpetuada nos espaços de poder, onde poucas mulheres conseguem ocupar cargos de comando. Esse fenômeno pode ser explicado na provocação dos resultados obtidos nos pleitos eleitorais: as mulheres não são estimuladas ao ingresso na carreira pública, ocasião em que são menos eleitas.

Observa-se, ainda, ausência total de participação feminina na presidência das comissões voltadas à ciência e tecnologia, tanto na Câmara quanto no Senado, o que pode servir de margem para outros estudos posteriores mais aprofundados no tocante a essa comissão em específico.

É preciso destacar, por fim, que a pesquisa em questão oferece respostas de médio alcance, de maneira que a investigação deve continuar, a fim de que se possam encontrar mais respostas à problemática destacada, principalmente no que diz respeito à ausência total de mulheres na presidência de algumas comissões específicas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGRA, Walber de Moura; SANTOS, Maria Stephany dos. Cotas, candidaturas laranjas, melhor divisão de recursos financeiros e a inafastabilidade da realidade. **Estudos eleitorais**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 204-230: , 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6854>. Acesso em: 01 abr. 2022.
- BARMAN, Roderick J. **Princesa Isabel do Brasil: gênero e poder no Século XIX**. São Paulo: 2005.
- BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e política**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**. Tradução de Sérgio Milliet. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.
- BRASIL. Comissões Permanentes. **Câmara dos Deputados**: Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/comissoes/comissoes-permanentes> Acesso em: 30 março 2023.
- BRASIL. Comissões. **Senado Federal**: Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/comissoes/pesquisa_comissao Acesso em: 30 out. 2023.
- BRASIL. Eleições 2022. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/10/03/participacao-de-mulheres-na-disputa-ao-senado-cresce-mas-numero-de-eleitas-e-menor>. Acesso em: 20 out. 2022.
- BRASIL. Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 29 set. 2009.
- BRASIL. Justiça Eleitoral. **TSE Mulheres**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/> Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL.TSE.AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060000183, Acórdão, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 185, Data 20/09/2023.

BRASIL.TSE.RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060065141, Acórdão, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 182, Data 15/09/2023.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. 20 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

DAS MULHERES brasileiras não se sentem representadas por homens na política, 89% **Instituto Justiça de Saia**, 2021. Disponível em: <https://www.justicadesaia.com.br/89-das-mulheres-brasileiras-nao-se-sentem-representada-s-por-homens-na-politica/> Acesso em: 20 out.2022.

KARAWEJCZYK, Mônica. O voto feminino no Congresso Constituinte de 1891: Primeiros Trâmites Legais. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**. São Paulo, julho 2011. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300645749_ARQUIVO_ovotofemininon_ainstituinte.pdf, Acesso em: 20 out. 2022.

HOOKS, Bell. **Teoria feminista: da margem ao centro**. Tradução: Rainer Patriota. São Paulo: Perspectiva, 2019.

HOOKS, Bell. **O feminismo é para todo mundo**. Tradução: Ana Luiza Libânio. Rio de Janeiro: Rosa dos tempos, 2018.

MIGUEL, Luis Felipe; FEITOSA, Fernanda. O gênero no discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da Câmara dos Deputados. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.. 52, nº 1, 2009.

LAENA, Roberta. **Fictícias: candidaturas de mulheres e violência política de gênero**. Fortaleza: Radiadora, 2020.

OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de. **Direito eleitoral e igualdade: a proteção dos direitos político-eleitorais das mulheres**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PERROT, Michele. **Minha história das mulheres**. Tradução: ngela M.S. 2 ed. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

TABAK, Fanny. **Mulheres públicas: participação política e poder**. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2002.

VOLPATO, Eliane Bavaresco. **Candidaturas laranjas: a falibilidade do sistema de inclusão de gênero nos parlamentos brasileiros**. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2019.