



Licenciado sob uma licença Creative Commons
ISSN 2175-6058
DOI: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v24i2.2180>

IMPACTO DO DIREITO INTERNACIONAL NAS AÇÕES AFIRMATIVAS DE GÊNERO NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

*THE IMPACT OF INTERNATIONAL LAW ON GENDER
AFFIRMATIVE ACTION IN BRAZILIAN ELECTORAL LEGISLATION*

Anna Luisa Botelho Sgadari Passeggi
Mariana de Siqueira

RESUMO

Em que medida os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil influenciaram o direito interno na promoção da participação das mulheres na política? De que modo isso se vê refletido na legislação eleitoral ou nos precedentes judiciais brasileiros? Objetivando responder a tais questionamentos, o presente artigo analisa instrumentos internacionais e o impacto de sua incorporação pelo Direito Eleitoral brasileiro nos últimos 25 anos (1996 a 2021), tanto em legislações internas como também em precedente da Suprema Corte proveniente da análise da ADI 5617. Para isso, fez uso de método exploratório e descritivo e de técnica de pesquisa documental e bibliográfica. Os estudos demonstram que o direito internacional impulsionou de forma decisiva e fundamental a adoção e efetivação de ações afirmativas de gênero, tanto pela via legislativa quanto judiciária. A despeito disso, a persistência da sub-representação feminina na política demonstra que os avanços não foram suficientes para a solução plena e efetiva da desigualdade de acesso das mulheres aos cargos eletivos no país.

Palavras-chave: Direito Internacional. Ações afirmativas de gênero. Legislação eleitoral.

ABSTRACT

To what extent have Brazil's international commitments influenced domestic law in promoting women's participation in politics? How has this reflected in Brazilian electoral legislation and judicial precedents? The article analyzes international instruments and the impact of their incorporation by Brazilian electoral law in the last 25 years (1996 to 2021), both in domestic legislation and in the Supreme Court precedent (ADI 5617). Exploratory and descriptive method as well as documentary and bibliographical research techniques were applied to accomplish the analysis. The study shows that international law has decisively boosted the implementation of gender-affirmative actions, both through legislation and the judiciary. Despite this, the persistence of under-representation demonstrates that the progress achieved have not been sufficient to solve the unequal access to elective positions in Brazil.

Key words: International law. Gender-affirmative actions. Electoral legislation.

INTRODUÇÃO

Os direitos políticos das mulheres nunca foram determinadamente proibidos no Brasil, em nenhuma das Constituições. Entretanto, o termo legal “cidadãos”, em seu plural genérico masculino, tampouco abrangia as mulheres. O alijamento de metade da população do direito humano e fundamental de participação política era um constructo cultural, baseado na invisibilização das reivindicações desse grupo e dispensava proibições expressas.

A inclusão definitiva das mulheres como cidadãs, eleitoras e elegíveis, apenas ocorreu em 1932, com o Código Eleitoral promulgado por Getúlio Vargas. Mas a presença de mulheres na arena política permaneceu quase inexistente, até que em 1996 foi adotada a primeira tentativa de implantação de “cotas”.

Os direitos políticos, assim como outros direitos de liberdade ou de 1ª Geração¹, são tradicionalmente entendidos como direitos de *status* negativo, uma proteção do cidadão perante o Estado (BONAVIDES, 2011), de quem se poderia exigir prestações negativas ou abstenções (*status negativus* ou *libertatis*). Todavia, a ausência de interferência estatal não foi

suficiente para equalizar o seu exercício dentro da sociedade, verificando-se a prevalência de determinados grupos em detrimento de outros, historicamente excluídos.

O presente trabalho analisa especificamente os mecanismos que permitiram que o *status* negativo relacionado aos direitos políticos se desdobrasse em *status* positivo no direito brasileiro. Nesse sentido, volta-se a responder às seguintes perguntas-problema: O que mudou para que direitos de *status* negativo se desdobrassem em ações afirmativas promovidas pelo Estado e previstas em lei e em precedentes judiciais no direito interno? O direito internacional público em alguma medida contribuiu para esses desdobramentos? A hipótese é de que sim, de que houve influência do Direito Internacional em tais desdobramentos ocorridos no Brasil.

Na comunidade internacional, a inserção das mulheres na política mediante o reconhecimento de direitos políticos partiu da compreensão de que os direitos das mulheres também são direitos humanos e merecem ser protegidos em ambas as dimensões: no que há de igual e no que necessita de diferente.

O presente trabalho, diante de tal contexto, procurou verificar a correlação entre a consolidação dos direitos políticos das mulheres no Brasil, através de ações afirmativas, e a adesão a tratados internacionais de direitos humanos, ratificados principalmente após 1980, no período de redemocratização do Estado Brasileiro.

As relações usualmente feitas entre a atuação de organismos internacionais e legislações protetivas dos direitos das mulheres costumam acontecer mais comumente no contexto da violência de gênero², e mais especificamente da violência doméstica, ante a grande notoriedade atingida pelo caso Maria da Penha – que representou um ponto de virada no tratamento até então dado ao tema no Brasil – ou ainda no contexto das relações laborais³.

Entretanto, o que casos extremos como o caso Maria da Penha expõem é justamente a recalcitrância dos poderes constituídos do Brasil em ajustarem suas respostas institucionais às diretrizes internacionais para equidade de gênero, inclusive no que concerne às respostas legislativas e judiciais. A desigualdade de gênero no Brasil é institucionalizada,

estruturante e se faz presente em diferentes searas. A política é uma delas. Justamente por isso, estudos que busquem aferir relações existentes entre o direito internacional, a participação política das mulheres, a equidade de gênero na política e o direito eleitoral brasileiro são fundamentais.

Essa observação coincide com outra, que é a exígua presença de mulheres na cúpula dos poderes da República, os quais são primordialmente poderes políticos. A pergunta que se faz é se ausência ou insuficiência (no sentido de desproporção) da representatividade feminina nesses espaços, especialmente no Poder Legislativo, tem prejudicado as iniciativas endógenas de resolução do problema da desigualdade de gênero nos espaços de poder.

Além da conjuntura até aqui descrita, o presente estudo se justifica porque, aparentemente, todas as medidas tomadas no sentido de enfrentamento da questão – especialmente através de alterações da legislação eleitoral para a inclusão de ações afirmativas – foram motivadas por influência ou em cumprimento de diretrizes internacionais.

O objetivo deste trabalho é justamente analisar essa dinâmica entre o direito público nacional e internacional, e constatar se, de fato, o direito internacional foi decisivo para a adoção, no âmbito do direito interno, de ações afirmativas de gênero na legislação e jurisprudência brasileiras.

A pesquisa feita envolveu método exploratório e descritivo e técnica de pesquisa documental e bibliográfica.

A primeira parte do artigo trata da Convenção para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, instrumento chave para o início da compreensão do papel do Estado como fomentador e concretizador desses direitos.

Depois, buscou-se traçar um breve histórico das alterações promovidas na legislação eleitoral para promover ativamente a participação política da mulher, especialmente através das cotas.

Todas essas alterações ocorreram após a ratificação e incorporação dos tratados internacionais, protocolos e plataformas de ação pelo Brasil, sugerindo uma relação de causa e efeito entre os compromissos internacionais e o fortalecimento dos direitos humanos internamente. Para verificar essa correlação, foram consultados os processos legislativos e as atas das sessões deliberativas publicadas no Diário da Câmara dos

Deputados, casa escolhida por ser a iniciadora dos projetos legislativos que deram origem aos projetos de lei selecionados para análise

A ADI 5.617, de relatoria do Ministro Edson Fachin, deu um passo no sentido da adoção dos tratados internacionais como parâmetro de aferição de validade das normas infraconstitucionais, tendo sido escolhida para ilustrar a aplicação direta dos instrumentos de direito internacional na concretização de políticas públicas de participação política das mulheres.

A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES: DA IGUALDADE FORMAL AO RECONHECIMENTO DAS DIFERENÇAS.

O reconhecimento da dignidade como elemento intrínseco do ser humano, e não como um atributo relacionado à estruturas sociais ou religiosas, tem sido uma longa construção histórica, cujo conteúdo revelou gradativamente um sentido mais inclusivo e menos condicionado. Ademais, a teorização do conceito de igual dignidade ocorreu principalmente no campo da filosofia moral, e a sua inclusão dentro da estrutura normativa estatal e internacional ocorreu apenas após 1945.

A dignidade da pessoa humana foi incluída na Carta das Nações Unidas, já em seu preâmbulo, e associada à igualdade entre homens e mulheres. No artigo 8 está a outra única menção às mulheres, e trata justamente igualdade de gênero para a representação no recém-criado organismo internacional, ao dispor que a Organização das Nações Unidas não fará “restrições quanto à elegibilidade de homens e mulheres destinados a participar em qualquer caráter e em condições de igualdade em seus órgãos principais e subsidiários”.

A menção expressa não foi desarrazoada. No campo dos direitos humanos, a despeito de seus atributos hipoteticamente universais, o que não estava expressamente permitido estava proibido para as mulheres

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (DDHC), fruto da Revolução Francesa, é considerada um marco para o reconhecimento da existência de direitos intrínsecos aos homens, caracterizados pelos

atributos de igualdade e universalidade. Fábio Konder Comparato é enfático ao dizer que

a Revolução Francesa desencadeou, em curto espaço de tempo, a supressão da desigualdade entre indivíduos e grupos sociais, como a humanidade jamais experimentara até então. (COMPARATO, 2015, P. 418)

Afirma o autor ainda que na famosa tríade presente no lema da Revolução Francesa (“liberdade, igualdade, fraternidade”), a igualdade foi sem dúvida a palavra que representou o ponto central do movimento revolucionário.

Cita como exemplo medidas de grande impacto, como a extinção, de um só golpe, de todas as servidões feudais que vigoravam há séculos, assim como a proclamação, pela primeira vez na Europa, em 1791, da emancipação dos judeus e a abolição de todos os privilégios religiosos. Por um decreto da Convenção de 11 de agosto de 1792, proibiu-se o tráfico de escravos nas colônias. Mas, como sublinha o autor, “esse movimento igualitário só não conseguiu, afinal, derrubar a barreira da desigualdade entre os sexos” (COMPARATO, 2015, p. 149).

Assim, apesar da eloquência de seus termos, a concretização dos princípios ditados na Declaração revelou-se muito aquém de suas promessas. A aparente neutralidade presente no gênero masculino, único utilizado na DDHC⁴, revelou-se desde logo de uma literalidade brutal, como comprovou o episódio da execução da escritora e dramaturga francesa Olympe de Gouges, pseudônimo de Marie Gouze (1755-1793), que em 1791 elaborou sua Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, copiando integralmente o disposto na DDHC original (MARQUES, 2019).

A execução da escritora esteve relacionada com seus posicionamentos políticos, alinhados aos girondinos e contrários à execução dos reis da França. Além disso, Gouze dedicou sua Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã à Rainha, e escreveu o texto “*Les trois Urnes*”, que foi entendido como uma apologia ao Federalismo (KARAWAJCZYK, 2013). Aliado a isso, seu sexo foi considerado como “agravante” de seus delitos, como demonstra a seguinte declaração de Pierre-Gaspard de Chaumette, político

francês que aderiu ao radicalismo jacobino e serviu como presidente da Comuna de Paris:

Lembre-se desta virago, desta mulher-homem, a impudente Olympe de Gouges, que abandonou todos os cuidados de sua casa porque queria engajar-se na política e cometer crimes... Este esquecimento das virtudes de seu sexo levou-a ao cadafalso (SCOTT, 1996, p.191, *in* KARAWEJCZYK, 2013, p. 42).

Esse princípio pouco auspicioso é, porém, revelador o suficiente das dificuldades de construção da dimensão universal e igualitária dos direitos humanos, e das muitas barreiras passíveis de invisibilização sob a neutralidade formal historicamente utilizada pelas normas jurídicas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, é inegavelmente inspirada na DDHC, mas é fruto do amadurecimento histórico dos conceitos já plantados na DDHC. Seus dispositivos são mais claros no sentido de que as diferenças inevitavelmente existentes entre os seres humanos não impedem a aplicação da DUDH (tais como sexo, etnia, raça, religião, entre outras).

De acordo com Flavia Piovesan (PIOVESAN, 2000), as violações dos direitos humanos sempre tiveram por base a dicotomia “nós *versus* os outros”, e a diferença era visibilizada para negar o *status* de igual dignidade. Isso justificou a preocupação com a igualdade formal na fase inaugural da internacionalização dos direitos humanos, o que aconteceu sob uma “nova gramática”, que introduziu a noção contemporânea de indivisibilidade e universalidade.

Contudo, a persistência de determinadas situações violadoras, assim como a situação de vulnerabilidade de determinados grupos, fez com que se superasse a fase da igualdade formal em benefício da especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade, ensejando estratégias e compromissos específicos.

Nesse cenário, tanto o outro “externo” (migrantes, pessoas de diferentes etnias ou religiões), como o outro “interno” (mulheres, crianças, deficientes físicos etc.), ganham visibilidade. A diferença não é mais algo a ser suprimido da norma protetiva, mas sim considerado. A “diferença” transmuda-se em “identidade”, como bem traduzem as palavras de

Amartya Sen (1998, p. 27): “a identidade pode ser uma fonte de riqueza e generosidade, ao mesmo tempo que de violência e terror, e faria pouco sentido tratar a identidade como um mal geral”.

Mais do que proteção do diferente, surge a proteção da diferença, e a identidade emerge como um direito fundamental. Fábio Konder Comparato (2015) sublinha que, para o sistema de direitos humanos, a distinção entre desigualdades e diferenças é muito importante. Enquanto as desigualdades implicam uma relação de superioridade-inferioridade, que é a negação da igual dignidade, as diferenças são manifestações da rica complexidade do ser humano.

Os instrumentos internacionais se aprimoraram então para criar sistemas especiais de proteção, os quais visam oferecer resposta a situações de vulnerabilidade que atingem apenas determinados segmentos populacionais. A condição feminina é um fator de diferenciação vulnerabilizante, reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU), e fundamenta graus variados de violação de direito ao redor do globo.

A Comissão sobre a Situação das Mulheres (CSW) foi um órgão instituído dentro do sistema das Nações Unidas, em 1946, com o objetivo de analisar e criar recomendações para formulação de políticas públicas destinadas a vários países signatários da Convenção, visando ao aprimoramento do *status* da mulher.

A criação de um órgão dedicado à representação das mulheres e à análise de sua condição específica demonstrou sua importância já no momento da formulação da DUDH, de 1948. A revisão promovida no rascunho pela CSW permitiu o uso de uma linguagem mais representativa no texto final da declaração, especialmente pela oposição que a comissão ofereceu ao uso da palavra “homem” como sinônimo de humanidade, assim como a recomendação que fez para exclusão de expressões como “homens são irmãos” do texto final. Conforme já exposto, essa sinonímia possuía triste memória, e apagava a condição de igual dignidade das mulheres pela omissão de sua existência. A despeito das evidências históricas de que o texto precisava ser alterado, a proposta da CSW enfrentou resistência por parte dos membros da Comissão de Direitos Humanos, e o seu acatamento ao final representou verdadeira ruptura com uma tradição comprovadamente discriminatória e excludente.

Entre os anos de 1949 e 1962, a CSW direcionou seus esforços para elaborar uma série de tratados que versavam sobre questões sensíveis para as mulheres, em diversas partes do mundo. São desse período a Convenção dos Direitos Políticos das Mulheres (1952); a Convenção sobre a Nacionalidade de Mulheres Casadas (1957); a Convenção Sobre o Casamento por Consenso, Idade Mínima para Casamento e Registro de Casamentos (1962) (UN WOMEN, 2019).

Entretanto, tais documentos promoviam apenas uma proteção incipiente e fragmentária. Após a I Conferência Mundial da Mulher, promovida pela CSW, isso mudou. A declaração “Década das Mulheres” na ONU (1976-1985) colocou as questões dos direitos das mulheres em destaque na pauta internacional.

Durante esse período foi elaborada, em 1976, após extensas deliberações, a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). A Convenção foi adotada pela Assembleia Geral em 18 de dezembro de 1979, com 130 votos favoráveis e 10 abstenções, e entrou em vigor no dia 3 de setembro de 1981, apenas 30 dias depois da vigésima assinatura, e mais rápido do que qualquer outro tratado de direitos humanos a ela anterior (UN WOMEN, 2019).

A partir da CEDAW, os princípios da não-discriminação e da igualdade de direitos passam a fundamentar um amplo programa de ações para as mulheres, construído sobre dados amplamente coletados e discutidos na I Conferência Mundial. Nesse ponto, a CEDAW se diferenciou grandemente dos instrumentos anteriores: além de unificar, detalhar e ampliar os direitos esparsos em outros instrumentos, ela requeria em seu texto a adoção de medidas, por parte dos Estados signatários, para sua efetivação. A CEDAW, portanto, não se restringia ao tratamento clássico dado aos direitos negativos, entre os quais se enquadram os direitos políticos.

No plano político, a CEDAW compromete seus signatários a empreender os esforços necessários para garantir às mulheres o direito de votar, de serem eleitas ou indicadas a cargos políticos, inclusive com o uso de “medidas especiais temporárias” (ações afirmativas) para acelerar a igualdade de fato entre homens e mulheres. A Convenção, portanto, consagra duas vertentes diversas: a) a vertente repressiva-punitiva, que impõe proibição da discriminação e que já existia em convenções

anteriores; e b) a vertente positiva-promocional, que trata das políticas afirmativas (BRASIL, 2002). Assim, a Convenção impõe aos Estados-Partes uma dupla obrigação: eliminar a discriminação e assegurar a igualdade.

Para que se evidencie a diferença da abordagem trazida pela CEDAW acerca do tema, mencione-se que na Convenção sobre os Direitos Políticos de 1952, promulgada no Brasil pelo Decreto n. 52.476/1963, o assunto era tratado resumidamente em três artigos, os quais se restringiam a declarar a igualdade formal para votar, ser eleita e ocupar cargos públicos. Na Convenção de 1952, os Estados apenas deveriam se abster de promulgar legislações que impedissem tais fatos, ou revogar as leis proibitivas (que no Brasil nunca existiram, embora a proibição decorresse da praxe antes de 1932).

A CEDAW também previu um Comitê para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW), o qual tinha a função de monitoramento dos avanços realizados e a efetivação da Convenção, o que seria realizado a partir do encaminhamento de relatórios por parte dos Estados. Apesar dos avanços, a CEDAW conferiu poderes bastante limitados ao Comitê, que no texto original não possuía competência para recebimento de petições ou comunicações individuais, de pessoas físicas e organismos internacionais, acerca de eventuais descumprimentos (PIOVESAN, 2000).

A despeito disso, o programa de direitos inaugurado pela CEDAW foi aprimorado através realização de mais duas conferências mundiais providas pela CSW, onde foram assinados dois importantes protocolos facultativos: as Estratégias de Nairóbi (1985) e a Plataforma de Ação de Pequim (1995), sendo esta última de maior interesse para as finalidades deste trabalho.

A Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim foram elaboradas por ocasião da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Conferência de Pequim) - considerada um marco para a questão dos direitos políticos. A Plataforma de Ação traçou várias estratégias para atingir a meta mínima de 30% de participação das mulheres em posições de tomada de decisões, em todos os níveis, além de inovar ao trazer o conceito de gênero, a noção de empoderamento e o enfoque na transversalidade, pela qual se busca assegurar que a perspectiva de gênero passe a

integrar efetivamente as políticas públicas em todas as esferas de ação governamental. (VIOTTI, 2006)

O Protocolo Facultativo à CEDAW, aprovado em 1999 e promulgado no Brasil pelo Decreto presidencial n. 4.316/2002, fortaleceu o Comitê CEDAW com a competência para receber comunicações de indivíduos ou grupos de indivíduos que encontrados sob a jurisdição do Estado parte e que digam ser vítimas das violações de quaisquer direitos previstos na CEDAW (art. 2), assim como de investigar as informações de violações graves ou sistemáticas aos termos da convenção (art. 8).

Atualmente, o debate acerca dos direitos políticos femininos avançou para o conceito de democracia paritária. De acordo com Jussara Reis Prá (PRÁ, 2014), na Europa, o texto da Declaração de Atenas (1992) propõe o desfrute pleno e igualitário da cidadania por meio de uma representação equilibrada de mulheres e homens na política. Na América Latina, o propósito da paridade de gênero é registrado no Consenso de Quito (2007) e reafirmado nos Consensos de Brasília (2010) e de Santo Domingo (2013) (PRÁ, 2014).

Os instrumentos internacionais e discussões acerca dos direitos humanos das mulheres, apesar de terem promovido importantes avanços para a visibilização das desigualdades entre os gêneros, não produziu ainda, no campo dos direitos políticos, a igualdade desejada. As mulheres ainda são minoria na maioria dos parlamentos do mundo. Globalmente, as mulheres detêm 25,5% das duas Casas somadas (NACIONES UNIDAS; CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL; COMISIÓN DE LA CONDICIÓN JURÍDICA Y SOCIAL DE LA MUJER, 2021).

A despeito do lento avanço, a chegada das mulheres aos cargos de decisão não tem sido pacífica. Em torno 80% das mulheres parlamentares que participaram de um estudo realizado pela União Interparlamentar em 39 países de cinco regiões em 2016 relataram ter experimentado alguma forma de violência psicológica (comentários, gestos e imagens de natureza sexual, sexista ou humilhante feitos contra elas, ou ameaças e/ou assédio) enquanto cumpriam seus mandatos.

Em 2018, pesquisa realizada em parlamentos da Europa não mostrou grandes avanços: 82% das parlamentares participantes haviam sofrido violência psicológica no curso do mandato, 46,9% haviam recebido

ameaças de morte, estupro ou espancamento, 58,2% foram alvo de ataques sexistas em redes sociais, 67,9% foram alvo de comentários relativos à aparência ou baseados em estereótipos de gênero, 24,7% sofreram violência sexual e 14,8% sofreram outros tipos de violência física (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2018).

Os dados mostram que as desigualdades de tratamento sofridas pelas mulheres são fatos constantes em todo o mundo, e devem ser reconhecidos como violações de direitos humanos, e não apenas consequências indesejadas e eventuais de fatores econômicos ou culturais.

O papel do Direito Internacional e o fortalecimento dos órgãos internacionais para lidar com o tema tem potencial para promover e catalisar transformações benéficas nas esferas nacionais, como tem se verificado com o Brasil, especialmente nos campos dos direitos políticos.

OS IMPACTOS DOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS NA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS AFIRMATIVAS PARA PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA.

A legislação eleitoral brasileira incorporou de forma gradativa as políticas afirmativas para o acesso das mulheres a cargos de representação política.

Analisando as atas das sessões deliberativas referentes aos projetos de lei objeto do presente estudo, publicadas nos diários oficiais do Congresso Nacional, assim como os processos que ainda estão em meio físico, verificou-se que a atuação das parlamentares nesse processo foi decisiva para que as discussões incorporassem as diretrizes internacionais acerca do tema, assim como para pressionar pela formação de uma maioria que considerasse os pleitos referentes às cotas. Em 1995, ano em que se iniciam os debates acerca das políticas afirmativas, a presença de mulheres entre os parlamentares eleitos correspondia a 6% na Câmara dos Deputados (32 deputadas), e 7% no Senado Federal (8 senadoras), o que obrigou a articulações (e concessões) com os parlamentares para a aprovação das leis (SANCHEZ, 2021).

O processo de introdução da política de cotas para as mulheres iniciou-se, portanto, no mesmo contexto da Conferência de Pequim, para a qual houve grande mobilização governamental e da sociedade civil organizada. Foi formada a delegação brasileira que congregou senadoras e deputadas federais de vários partidos, assim como representantes da sociedade civil. As congressistas que participaram da delegação fizeram vários pronunciamentos em suas casas legislativas antes e depois da Conferência, destacando a importância da Conferência, assim como suas pautas, objetivos e recomendações.

Desse modo, no dia 12 de abril de 1995, mesmo dia em que foi apresentada na Câmara dos Deputados a matéria do projeto de lei n. 180, que incorporou a primeira política de cotas, foi feito extenso pronunciamento pela deputada federal Marilu Guimarães sobre a IV Conferência Mundial da Mulher em Pequim, e da participação da delegação brasileira na 2ª Sessão Mundial Preparatória. A deputada conclamou seus pares a “agilizar o encaminhamento e aprovação de projetos de leis fundamentais para o combate à discriminação contra a mulher e que andam a passos lentos nessa casa”. (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995^a, p. 6383).

O projeto de lei n. 180/1995 deu origem à Lei n. 9.100/1995, a qual estabelecia “normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996”, e foi a primeira lei a falar de cotas femininas para o parlamento no Brasil. Interessa observar que o projeto original, de autoria do deputado Paulo Bernardes, não previa nenhuma cota para as mulheres. O percentual de 20% foi incluído através de substitutivo apresentado pelo deputado João Almeida, que ofereceu parecer em plenário em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, em razão de regime de urgência aprovado no mesmo dia (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995b).

A forma de introdução desse percentual gerou intenso debate. A proposta original, em seu artigo 12, mencionava que os partidos apenas poderiam registrar candidatos “até o número de vagas a preencher”, com pequena adição no caso das coligações. O substitutivo do relator estipulava que os partidos poderiam (mas não seriam obrigados) acrescentar uma cota de candidatos registrado de 20%, a ser preenchido exclusivamente

por mulheres. Houve mais de 170 emendas em plenário, mas pouquíssimas acerca da cota feminina. A reação veio por parte das deputadas.

Sobre isso, transcreve-se o encaminhamento da então deputada federal Ana Júlia (PP-PA), durante a votação da emenda n. 120, a qual aumentava a cota para 30% e apresentava firme justificativa no sentido de que a instituição de cotas para mulheres na forma de adicional instituía uma “discriminação odiosa”:

“A SRA ANA JÚLIA (PP-PA. Sem revisão da oradora.) Sr. Presidente, quero encaminhar favoravelmente e lembrar aos Parlamentares desta Casa que todas as mulheres do PSDB, PFL, PT e PPR têm projeto neste sentido. A proposta que saiu do acordo, no nosso entendimento, ela sim é uma discriminação. Nós não queremos os 20% a mais na chapa. Queremos uma quota para as mulheres dentro da chapa, para sermos candidatas. Queremos o reconhecimento dos direitos e das condições iguais para as mulheres, e isso elas não têm. (palmas.) Por isso o índice de analfabetismo e de pobreza é maior nas mulheres. O que estamos reivindicando já é lei, como em outros países, como a Argentina e a Dinamarca. Nosso voto é “sim”, a caminho da modernidade.” (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995d, p. 22103)

A emenda foi recusada com encaminhamentos de vários líderes, os quais também se transcreve para entendimento dos óbices propostos:

“O SR. JOÃO ALMEIDA (PMDB - BA. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, esta foi a proposta inicial do Relator. Contudo, nós trabalhamos mais na perspectiva de ir criando o hábito. O caminho para aprovar é outra situação. Votamos contra esta proposta para preservar a outra. É um primeiro passo para a consolidação dessa disciplina no futuro.”;

SR. MATHEUS SCHMIDT (PDT - RS. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, a emenda obriga o partido a preencher suas vagas com 30% de mulheres. Acho que não deve ser assim. Se acrescentássemos essa disposição dos 30% das mulheres, a emenda teria o voto do PDT. Achamos um absurdo obrigar o partido a colocar 30% de candidatos em Municípios onde não há mulheres preparadas para se candidatar. Por isso, o PDT vota contra.” (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995d, p. 22103)

A deputada Marta Suplicy, que integrou a delegação brasileira na Conferência de Pequim, também reagiu veemente à forma de instituição da cota feminina, à qual considerou “uma excrescência, um absurdo,

exatamente o contrário de uma ação afirmativa (...) (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995e, p. 22206).

A despeito das firmes e reiteradas reações das parlamentares, prevaleceu a “cota” feminina em forma de adicional. A lei 9.100/96, em seu artigo 11, determinou a reserva de 20% (vinte por cento) das candidaturas de cada partido ou coligação para as mulheres, mas “compensava” essa reserva autorizando o registro de candidatos em número equivalente a 120% (cento e vinte por cento) dos cargos em disputa. No mais, não oferecia qualquer suporte às candidaturas femininas, ou sanção à falta delas.

A despeito das falhas – propositais – dessa legislação inaugural, o olhar mais atento sobre o processo demonstra claramente uma fissura significativa no padrão de invisibilização das mulheres e de suas demandas na cena política, o que ocorre mesmo quando elas estão, em tese, um papel de mesma importância que seus pares homens.

A redação original do projeto de lei n. 180 não previa absolutamente nenhuma cota para as mulheres, e nem mesmo fazia menção a elas. Seguiu a tradição política de omitir para excluir (ou desempoderar). O fiel da balança foi o direito internacional!

A Conferência de Pequim e a sua Plataforma de Ação permitiram que se formasse um movimento de forças sociais e políticas difíceis de escamotear por parte da maioria parlamentar masculina. O engajamento das parlamentares, com seus discursos presentes em todas as sessões deliberativas em que se movimentou o projeto, assim como a adesão formal do Brasil como Estado-Parte, impediram que se ignorasse, mais uma vez, os projetos da bancada feminina. A incoerência seria flagrante demais, e todos os olhos estavam postos sobre essa questão.

A leitura que aqui se faz dos acontecimentos converge com o olhar interno dos fatos, feito pela então deputada Marta Suplicy. Em artigo intitulado “novos paradigmas nas esferas de poder” (SUPPLICY, 1996), ela discorre, entre outras coisas, sobre o embate travado na aprovação da lei 9.100/1996, e a observação de vários fenômenos que interessam particularmente ao estudo das políticas afirmativas de cotas: a necessidade de formação de uma massa crítica, a feminização das mulheres parlamentares, que se uniram e assumiram claramente a dos

direitos das mulheres à igualdade de fato, e a influência da Conferência de Pequim na aprovação das cotas.

Ela também registra as manobras de conservação do sistema, ao dizer que “houve clara investida masculina para diluir esse avanço”, acrescentando que a ampliação de espaço político para as mulheres “é feita milímetro a milímetro”. Analisando o posicionamento de seus pares, compara a política de cotas ao sufrágio feminino: “houve os que votaram favoravelmente por convicção democrática; pela força dos acontecimentos; os que preferiram conceder algo para evitar reações desagradáveis e os que tiveram comportamento demagógico para conquistar adesões” (SUPLICY, 1996, p. 136). Mas ela conclui com um saldo positivo: “homens e mulheres já estão sentindo como as cotas mexem fundo com conceitos, visões, e a cultura política. Trata-se de revolucionar a forma cristalizada de exercício e distribuição de poder” (SUPLICY, 1996, p. 136).

O que sobreleva dos debates na Câmara dos Deputados e do próprio depoimento de Marta Suplicy é justamente a dificuldade para a implantação das políticas afirmativas para mulheres na política, e as razões são duas: a ausência de uma formação de massa crítica interna, diante do número diminuto de mulheres eleitas; e o pouco interesse ou oposição declarada da maioria masculina.

Os compromissos internacionais criaram e mantêm uma pressão “de cima para baixo” (SANCHEZ, 2021), que diminui a margem de manobra dessa maioria para evitar o debate ou se opor de forma clara às ações afirmativas para equilibrar o número de homens e mulheres em cargos eletivos.

Esses fatores têm tornado o processo pela busca da igualdade de representação bastante lento, sujeito a muitos entraves, concessões e resistências dentro do próprio Poder Legislativo, havendo inclusive projetos que propõem a extinção do sistema de cotas, mesmo que as políticas afirmativas componham um compromisso internacional assumido pelo Brasil. Como exemplo, cita-se o projeto de Lei nº. 4.213/2020, de autoria da deputada federal Carolina Toni, do PSC/SC, que conta com a seguinte ementa: “Altera a Lei nº 9.504/97 para extinguir a reserva mínima de 30% das vagas para mulheres nas candidaturas para mandatos eletivos preenchidos pelo sistema proporcional”⁵.

Concorrendo para conclusão acerca da importância do direito internacional, o primeiro relatório de acompanhamento encaminhado pelo Brasil para o Comitê CEDAW, em 2002, cita expressamente os instrumentos internacionais como o elemento propulsor dos movimentos políticos internos para efetivação e adoção, no plano local, dos avanços obtidos na esfera internacional. Ao relatar os avanços promovidos pelo país, item por item da Convenção, a Lei 9.504/97 (Lei das Eleições) foi citada como avanço legislativo na adoção da política de cotas.

Entretanto, ao narrar o processo de aprovação da Lei 9.504, de 1997, e sua relação com a CEDAW, o relatório brasileiro incorre em imprecisão ao mencionar a justificativa do projeto que lhe teria dado origem. A justificativa levada ao relatório, que não identifica o número do projeto de lei, é robustamente fundamentada nas recomendações do Plano de Ação da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento, na CEDAW, das Conferências Mundiais da Mulher em Nairobi.

Ocorre que tal fundamentação não pertence ao projeto de Lei n. 2.695/1997, oficialmente identificado como projeto originário da Lei n. 9.504/1997, mas sim ao projeto de Lei n. 783/1995, de autoria da deputada Marta Suplicy e assinado por mais 30 deputadas, o qual propunha alteração no Código Eleitoral para incluir a cota mínima de 30% das candidaturas para as mulheres. A justificativa do projeto n. 2.695/1997, de autoria do deputado Edinho Araújo, foi muito mais sucinta no tocante à representação feminina, e restringiu-se a mencionar que “a participação das mulheres na vida política também é reforçada, com a proposta de reserva de trinta por cento das candidaturas às eleições proporcionais, ampliando o percentual introduzido pela Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1.995”.

Embora se apresente como avanço, o projeto n. 2.695 promove o apagamento de propostas bem anteriores – de autoria feminina – que propunham a cota de 30%, assim como as suas justificativas fundadas nos direitos humanos e compromissos internacionais. Contrariamente, foi a Lei n. 9.100/1996 que significou a redução do percentual previsto nas proposições das deputadas, e fixou percentual inferior ao previsto na Plataforma de Ação de Pequim.

Marta Suplicy descreve o que ocorreu em 1995. Ela, então deputada, com apoio maciço da bancada feminina, havia apresentado o projeto de

lei de cotas: “30%, no mínimo, das candidaturas aos cargos legislativos de todo o país devem ser de mulheres”. Mas durante sua viagem para Pequim, “o texto aprovado na Câmara Federal dizia que poderia haver 20% a mais de candidaturas nas listas, desde que fosse de mulheres (SUPLICY, 1996, p. 135).

De tal modo, embora a Lei das Eleições, já em sua redação original, tenha determinado que os partidos “reservassem” no mínimo 30% e no máximo 70% para cada sexo, manteve a estratégia de mitigação da medida através da autorização de registro de candidatos em percentuais bem acima do número de cargos disputados.

Como observa Ricardo José Pereira Rodrigues, com base em Jane Maschio (MASCHIO, 2003, *apud* RODRIGUES, 2017, p. 33), a legislação era ineficaz porque não estabelecia nenhuma sanção para o partido que não atingisse a cota mínima de mulheres entre as candidaturas oferecidas, visto que a obrigação era apenas de “reserva” de vagas, ou seja, tal percentual apenas não poderia ser preenchido por homens. Somando-se a isso a possibilidade de registrar candidaturas em percentuais bem acima do número de cargos em disputa, o resultado era que o partido poderia oferecer apenas candidaturas masculinas para todos os cargos em disputa, não preencher com nenhuma candidatura feminina o percentual “excedente”, e ainda assim cumprir a lei.

As intervenções em benefício da participação feminina foram posteriormente incorporadas por sucessivas alterações na Lei Federal n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), na Lei Federal n. 9.504/1997 (Lei das Eleições)

As Leis n. 12.034/2009 e 14.211/2021 promoveram alterações no art. 10 da Lei 9.504/1997, aprimorando esses pontos. A Lei n.º. 12.034/2009 alterou a redação do §3º do artigo 10, adotando uma redação mais incisiva ao determinar que o partido ou coligação deveria preencher no mínimo 30%, e no máximo 70%, das candidaturas com cada sexo, e não apenas reservar essa cota. Em 2021 foi encerrada a técnica de mitigação da cota pela autorização de registro de candidatos em número superior às vagas em disputa, através da Lei n.º. 14.211/2021.

A Lei dos Partidos Políticos também foi sucessivamente alterada pelas Leis Federais n. 12.034/2009, 13.165/2015 e 13.877/2019, as

quais modificaram o art. 4º, inciso V da Lei 9.096/1995. O dispositivo alterado trata da distribuição do fundo partidário, o qual constitui aporte de recursos públicos para o funcionamento e organização dos partidos. A questão da distribuição dos recursos financeiros para as candidaturas foi uma preocupação existente desde as primeiras discussões sobre cotas, em 1995, e ganhou força com a discussão da reforma eleitoral realizada em 2009, consubstanciada na Lei n. 12.034/2009 (projeto de lei n. 5.498/2009, na Câmara dos Deputados).

Na discussão do projeto, mais uma vez ficou clara a dificuldade de aceitação de projetos da bancada feminina para ampliação da representação das mulheres, assim como o estreito laço entre as parlamentares e os organismos internacionais. A deputada Rita Camata, representante da bancada feminina no grupo de trabalho formado para discussão da reforma eleitoral, enfatizou em pronunciamento inicial que a proposta levada a plenário não contemplava minimamente as medidas necessárias para a inserção das mulheres na política. Várias parlamentares, todas mulheres, enfatizaram as dificuldades que levavam à sub-representação (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

Entrementes, o deputado relator Flávio Dino enfatizou que acolheu duas propostas da bancada feminina: a destinação de 10% do fundo partidário – que não seria utilizado pelas mulheres – mas para a “promoção de políticas públicas de seu interesse e estímulo na política”, e a fixação de 20% do tempo partidário – não do tempo eleitoral, mas do tempo partidário, como foi bem frisado. Em outras palavras, o projeto não destinava nenhum recurso para as candidaturas femininas, mas estava de acordo com pelo menos uma pequena parte dos pleitos.

A redação final acabou por reduzir esses percentuais, e a partir da Lei 12.034/2009, o fundo partidário passou a financiar a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, nos quais deverão ser aplicados no mínimo 5% do valor total do fundo.

A Lei 13.165/2015, que incluiu entre os seus objetivos “incentivar a participação feminina” introduziu, entre outras alterações, um dispositivo que determinou que os partidos reservariam “no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do Fundo Partidário destinado

ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação na campanha de suas candidatas” (art. 9º). Interessante notar que nesse percentual estaria incluído o valor destinado à “criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres”, previsto no art. 44, V, da Lei n. 9.096/95, fixado em no mínimo 5% do fundo partidário.

Da interpretação conjunta desses dispositivos resulta que, mesmo que o partido político invista o máximo do Fundo Partidário nas campanhas femininas e o mínimo nos programas de estímulo obrigatório, apenas 10% do fundo partidário poderia ser destinado à candidatura das mulheres, que por lei deveriam compor 30% dos candidatos registrados para as eleições proporcionais, sem contar as mulheres registradas para as eleições majoritárias. Ademais, o partido poderia continuar dedicando apenas 5% dos recursos partidários nas finalidades do art. 44, V, da Lei 9.096/1995 e ainda assim cumprir a lei, de forma que os fundos destinados às candidaturas femininas constituíam quase uma opção, a despeito da formulação mandatória do artigo.

A Lei n. 13.165/2015 acabou sendo objeto de ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, n. 5.617, de relatoria do Ministro Edson Fachin, e da Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000 no Tribunal Superior Eleitoral, de relatoria da Ministra Rosa Weber.

A razão da judicialização da referida lei foi justamente a conclusão de que o art. 9º da Lei 13.165/2009 acabava por **limitar** o investimento do partido nas candidaturas femininas a, no máximo, 15% dos recursos do fundo partidário. *Contrario sensu*, 85% dos recursos do fundo partidário seriam obrigatoriamente gastos nas campanhas dos candidatos do sexo masculino, não importando em que proporção estivessem.

Considerando que a Lei das Eleições obrigou ao preenchimento mínimo de 30% das candidaturas por um dos sexos, o favorecimento dos homens era notório: poderiam ocupar hipoteticamente apenas 30% das candidaturas, mas teriam obrigatoriamente 85% dos recursos.

O ponto de interesse é que a análise do Ministro Relator passou também por um **controle de convencionalidade**, que embora não constituísse o paradigma principal da demanda, foi utilizado como fundamento na mesma condição de igualdade das normas constitucionais invocadas,

apesar de não haver sido ratificado nos termos constitucionalmente determinados após a Emenda Constitucional n. 45/2004.

O ministro relator utilizou em seu voto parâmetros internos (Constituição Federal) e internacionais diversos. Mencionou, por exemplo, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos em associação com o Comentário Geral n. 18 do Comitê dos Direitos Humanos. Nesse sentido, expôs o relator:

Ao interpretar esse dispositivo, o Comitê de Direitos Humanos, por meio do Comentário Geral n. 18, assentou que: O Comitê acredita que o termo 'discriminação' tal como usado pelo Pacto deve ser compreendido como assentando que qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência por qualquer razão como raça, cor, sexo, língua, religião, opinião, seja ou não política, origem, nacional ou social, propriedade, nascimento ou qualquer outro status, que tem por propósito ou o efeito nulificar ou impedir o reconhecimento, o gozo e o exercício por todas as pessoas, de modo igual, de todos os direitos e liberdades. (...) O Comitê gostaria de sublinhar que o princípio da igualdade às vezes exige do Estados parte que tomem medidas afirmativas para diminuir ou eliminar as condições que causam ou ajudam a perpetuar a discriminação proibida pelo Pacto. Por exemplo, em um Estado em que as condições gerais de uma determinada parte da população previnem ou impedem o gozo dos direitos humanos, o Estado devem tomar medidas específicas para corrigir tais condições. Tais ações podem envolver garantir por um tempo a parte da população tratamento preferencial em assuntos específicos. No entanto, desde que tais ações sejam necessárias para corrigir a discriminação, é um caso de diferenciação legítima para o Pacto.

Dando continuidade à menção a documentos internacionais embaixadores de seu posicionamento, o relator abordou a CEDAW, enfatizando que a discriminação vedada pela Convenção é aquela do artigo 1º, que tem por resultado "prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher (...) dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo".

Embora não tenha mencionado expressamente o termo controle de convencionalidade, a utilização dos instrumentos internacionais apenas tenha sido consignada na fundamentação, e não tenha havido declaração de inconventionalidade no dispositivo, o relator utiliza também os tratados

de direitos humanos e interpretações de órgãos internacionais para fazer uma análise de validade da legislação impugnada.

Sob esse ponto de vista, parece ter havido controle de convencionalidade nos termos propostos por Valério Oliveira Mazzuoli, o qual define esse controle como um meio judicial de declaração de invalidade de leis incompatíveis com tais tratados, tanto por via de exceção (controle difuso ou concreto) como por meio de ação direta (controle concentrado ou abstrato) (MAZZUOLI, 2011).

Valério Mazzuoli reivindica o pioneirismo do uso da expressão “controle de convencionalidade” no sentido acima, e agrega que ele é utilizado com outras significações, seja como técnica do Parlamento para compatibilização de seu trabalho com os instrumentos de direitos humanos ratificados pelo governo, seja de mecanismo internacional de apuração dos atos do Estado em relação ao cumprimento de suas obrigações internacionais.

Ainda de acordo com o autor, o sentido de controle de convencionalidade nos termos por ele adotado, é ordenado pela Corte Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH) desde 2006, cuja jurisdição o Brasil reconhece desde 1998 (Decreto Legislativo nº. 89), sendo a inobservância motivo para responsabilização internacional (MAZZUOLI, 2011).

Através da análise conjunta dos parâmetros constitucionais e convencionais (embora tenha declarado apenas a inconstitucionalidade), o Supremo Tribunal deu interpretação conforme a Constituição Federal para equiparar a proporção das candidaturas femininas à proporção da cota do fundo eleitoral que financiará as campanhas e o fez a partir, também, de fundamentações provenientes de tratados internacionais. Vê-se, aí, clara influência do direito internacional e de seus tratados no âmbito da construção jurídica do direito eleitoral brasileiro com recorte de gênero.

Tanto a decisão da ADI n. 5.617, quanto a Resolução n. 23.575/2018 – resultante da consulta ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), de praticamente mesmo teor do acórdão – foram aplicadas já nas eleições de 2018, resultando em um aumento de 52,6% no número de mulheres eleitas (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019).

O acórdão da ADI nº 5.617 aponta para a importância dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos das mulheres no Estado

brasileiro em todas as esferas de construção do direito, desde a vinculação do legislador ordinário, até a aplicação judicial da lei.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reconhecimento da igual dignidade da pessoa humana tem sido um processo de construção histórica longa e não linear. Entretanto, o evento mais dramático do século XX, a II Guerra Mundial, deixou como legado o reconhecimento de que a pessoa não poderia prescindir de um sistema internacional de proteção, que se consolidou em diferentes organismos de influência regional ou mundial.

Também a partir desse momento, consolidou-se paulatinamente a compreensão de que a proteção abstrata e genérica poderia obscurecer vulnerabilidades específicas de diferentes grupos que historicamente não tinham acesso às instâncias decisórias e de poder político, tornando-a menos eficaz. As mulheres formavam um desses grupos, que, longe de ser quantitativamente minoritário ou homogêneo, tinha em comum a situação de inferioridade política, educacional, econômica e jurídica em praticamente todos os países do mundo.

As mulheres receberam na ONU, pela primeira vez, um órgão da comunidade internacional dedicado aos seus interesses. O fato de a CSW ter nascido como uma subcomissão ilustra bem o quanto um mundo decidido por homens subdimensionava a questão das mulheres. Rapidamente enquadrada como uma Comissão, ainda que sem poderes relevantes como o de investigação ou recebimento de petições, a CSW iniciou o trabalho de visibilizar a mulher e suas condições, tamanha era a separação entre o espaço público e o privado no qual mais da metade da população mundial transitava invisível. O ponto de partida foi adequar a DUDH a uma linguagem inclusiva e igualitária para ambos os sexos

O amadurecimento dos direitos humanos das mulheres no âmbito internacional impulsionou a compreensão interna de que o Estado deve funcionar como promotor dos direitos individuais, mais do que como um espectador passivo do desenvolvimento aleatório (e muitas vezes predatório) dos direitos de liberdade.

Nesse passo, ficou demonstrado que a incorporação dos instrumentos internacionais permitiu o estabelecimento do debate interno em bases mais sólidas e favoráveis, especialmente dentro do Poder Legislativo. A existência do compromisso internacional foi essencial para reforçar os argumentos no sentido da criação de uma política de cotas, mobilizada principalmente pelas mulheres detentoras de mandato. A despeito de minoritárias – menos de dez por cento das cadeiras – as parlamentares foram empoderadas pela visibilidade da pauta internacional e pela sua articulação interna e com os próprios organismos internacionais, através das delegações formadas para os principais eventos. Graças a esse esforço, elas fizeram com que o direito internacional repercutisse como um norte para a elaboração de normas de políticas públicas que buscassem dar efetividade ao direito fundamental de participação igualitária na vida política.

O direito internacional adentrou também pelo controle de validade das normas pelo Poder Judiciário. Embora ainda não seja o duplo controle desejado (constitucionalidade e convencionalidade), a ADI 5.617 certamente demonstra que os compromissos internacionais são elementos importantíssimos de verificação da compatibilidade das normas com os direitos humanos e com a ordem constitucional. Ainda que os avanços no direito interno tenham sido até o momento insuficientes para garantir o pleno acesso igualitário das mulheres aos cargos eletivos, o que é claramente demonstrado pela persistente sub-representação, evidenciou-se que o direito internacional tem sido decisivo e fundamental para embasar o progresso da igualdade de gênero na representação política.

NOTAS

- ¹ Preferiu-se utilizar o termo “geração”, ao invés de “dimensão”, para enfatizar a posição histórica e cronológica do reconhecimento dos direitos civis e políticos em comparação a outros direitos fundamentais.
- ² Em pesquisas exploratórias nas bases de dados *online* do *site* SciELO e Google Acadêmico, a correlação entre os tratados internacionais de direitos humanos e as alterações na legislação eleitoral brasileira não obteve muitos resultados. Foram localizadas algumas teses e dissertações que abordavam o tema, de forma principal ou acessória, mas sempre dentro de algum outro recorte. Esses trabalhos serão mencionados no decorrer do presente artigo.
- ³ O relatório n. 54/01, referente ao caso n. 12.051 Maria da Penha Maia Fernandes e Brasil, de 4 de abril de 2001 deixa claro que o Estado brasileiro não se manifestou em nenhuma ocasião, apesar de intimado, acerca da petição oferecida à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, assim como também vive uma situação de tolerância institucional à violência contra a mulher.

- ⁴ A palavra “mulher” não é mencionada nem uma única vez, sendo os únicos termos utilizados: “homem” e “cidadão” (no plural e no singular). A palavra “ninguém” – o mais próximo possível de um termo neutro – também aparece nos artigos 4º, 7º, 8º, 10º e 17º, que tratam majoritariamente de garantias penais.
- ⁵ Disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2260474>.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BRASIL. **Decreto n.º 52.476**. Brasília: Presidente da República, 1963. Disponível em: https://www.camara.leg.br/Internet/comissao/index/perm/cdh/Tratados_e_Convencoes/Mulher/convencao_sobre_os_direitos_politicos_da_mulher.htm. Acesso em: 5 fev. 2022.

BRASIL. **Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral**. [S. l.], 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm#:~:text=L12034&text=LEI%20N%C2%BA%2012.034%2C%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%20DE%202009.&text=Alterar%20as%20Leis%20nos,julho%20de%201965%20%2D%20C%C3%B3digo%20Eleitoral. Acesso em: 9 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº. 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências**. Brasília, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm. Acesso em: 9 fev. 2022.

BRASIL. **Relatório nacional brasileiro: relativo aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001, nos termos da Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres**. Brasília: [s. n.], 2002.

BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ata da 37ª Sessão, em 12 de abril de 1995. **Diário do Congresso Nacional**, [s. l.], v. L, n. 60, 1995a. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13ABR1995.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.

BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ata da 124^a sessão, em 29 de agosto de 1995. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, v. L, n. 133, 1995b. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30AGO1995.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.

BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ata da 128^a sessão, em 31 de agosto de 1995. **Diário do Congresso Nacional**, [s. l.], v. L, n. 135, 1995c. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01SET1995.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.

BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ata da 137^a sessão, em 13 de setembro de 1995. **Diário do Congresso Nacional**, [s. l.], v. L, n. 142, 1995d. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14SET1995.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ata da 172^a e da 173^a sessão, em 7 de julho de 2009. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, v. LXIV, n. 118, 2009. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08JUL2009.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.

BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ata da 139^a sessão extraordinária matutina, em 14 de setembro de 1995. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, v. L, n. 143, 1995e. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15SET1995.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório n. 054/01: Caso 12.051 - Maria da Penha Fernandes e Brasil**. [S. l.: s. n.], 2001. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 6 ago. 2022.

GURGEL, Y. M. P. **Conteúdo normativo da dignidade da pessoa humana e suas implicações jurídicas na realização dos direitos fundamentais**. 2018. Pós doutoramento - Univesidade de Lisboa, Lisboa, 2018.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe: issues brief**. Geneva: [s. n.], 2018. Disponível em: www.ipu.org. Acesso em: 31 ago. 2022.

KARAWEJCZYK, M. **As filhas de Eva querem votar**. 2013. 1–398 f. Tese de Doutorado - Universidade Federal do Rio do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/72742>. Acesso em: 22 out. 2021.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARQUES, T. C. de N. **O voto feminino no Brasil**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

MAZZUOLI, V. O. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NACIONES UNIDAS; CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL; COMISIÓN DE LA CONDICIÓN JURÍDICA Y SOCIAL DE LA MUJER. **La participación de las mujeres y la adopción de decisiones por ellas de forma plena y efectiva en la vida pública, así como la eliminación de la violencia, para lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas - Informe del Secretario Geral**. Nueva York: [s. n.], 2021.

PIOVESAN, F. A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, p. 21–34, 2000.

PRÁ, J. R. Mulheres, direitos políticos, gênero e feminismo. **Cadernos Pagu**, [s. l.], n. 43, p. 169–196, 2014.

RODRIGUES, R. J. P. **A evolução da política de cota de gênero na legislação eleitoral e partidária e a sub-representação feminina no parlamento brasileiro**. [s. l.], 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3667>. Acesso em: 9 fev. 2022.

SANCHEZ, B. **Feminismo estatal: uma análise das interações entre os movimentos feministas e o Congresso Nacional brasileiro**. 2021. 216 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/68544590/_Tese_Feminismo_estatal_uma_an%C3%A1lise_das_intera%C3%A7%C3%B5es_entre_os_movimentos_feministas_e_o_Congresso_Nacional_brasileiro. Acesso em: 31 ago. 2022.

SEN, A. **Identidade e violência: a ilusão do destino**. 1. ed. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 1998.

SUPLICY, M. Novos Paradigmas nas Esferas de Poder. **Revista Estudos Feministas**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 126–137, 1996. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16662>. Acesso em: 1 set. 2022.

SUPLICY, M. **PL 783/1995**. [S. l.], 1995. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/182361>. Acesso em: 10 fev. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014 — Tribunal Superior Eleitoral**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Acesso em: 10 fev. 2022.

UN WOMEN. **Short History of the Commission on the Status of Women**. ebooked. New York: Intergovernmental Support Division of UN Women, 2019.

VIOTTI, M. L. R. Apresentação para a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher. *Em*: INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS DAS MULHERES. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. v. Série Documentos.

Recebido em: 21 - 9 - 2022

Aprovado em: 28 - 6 - 2023

Anna Luisa Botelho Sgadari Passeggi

Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Procuradora da Câmara Municipal de Natal. Pesquisadora do Grupo Direito, Estado e Feminismos nos 30 anos da Constituição: estudos sobre interseccionalidade (DEFEM). E-mail: anna_passeggi@hotmail.com

Mariana de Siqueira

Doutora em Direito Público pela UFPE. Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Graduada em Direito pela UFRN. Professora Adjunta da UFRN. Habilitada em Direito do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis por convênio entre a ANP e a UFRN. Desenvolve pesquisas especialmente no que diz respeito aos temas do Direito e Feminismos, Direito e Gênero, Direito Digital e Direito Administrativo. Coordenadora dos grupos de pesquisa: Direito, Estado e Feminismos nos 30 anos da Constituição: estudos sobre interseccionalidade (DEFEM) e Grupo de Estudos do Direito Digital Público e Direitos Humanos (GEDI). Coordenadora dos Projetos de Extensão: Observatório da violência política de gênero e Escola de Formação Jurídico-Política para futuras candidatas. Presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB/RN entre 2019 a 2021. Presidente do IPTECS - Instituto Potiguar de Tecnologia e Sociedade. Membro fundador do IDASF - Instituto de

Direito Administrativo Seabra Fagundes. Membro fundador do IPDT - Instituto Potiguar de Direito Tributário. E-mail: marianadesiqueira@gmail.com

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Campus Universitário Lagoa Nova

CEP 59078-900

Natal/RN - Brasil

