



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

IVNA KARLA MAGALHÃES

**MULHERES E PODER: AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE RESERVA DE VERBAS
PARA CANDIDATAS À CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA-CE EM 2020**

FORTALEZA

2024

IVNA KARLA MAGALHÃES

MULHERES E PODER: AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE RESERVA DE VERBAS
PARA CANDIDATAS À CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA-CE EM 2020

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Suely Salgueiro Chacon

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M166m Magalhaes, Ivna Karla.

Mulheres e Poder: Avaliação da Política de Reserva de Verbas para Candidatas à
Câmara Municipal de Fortaleza-CE em 2020 / Ivna Karla Magalhaes. – 2024.
95 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias,
Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.
Orientação: Prof. Dr. Suely Salgueiro Chacon.

1. Avaliação de Políticas Públicas;. 2. Cota de Financiamento de Campanha. 3. Mulheres
na Política. I. Título.

CDD 320.6

IVNA KARLA MAGALHÃES

MULHERES E PODER: AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE RESERVA DE VERBAS
PARA CANDIDATAS À CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA-CE EM 2020

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Aprovada em: 22/02/2024.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Suely Salgueiro Chacon (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Maria de Nazaré Moraes Soares
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Polliana Luna Nunes Barreto
Universidade Federal do Cariri (UFCA)

AGRADECIMENTOS

Essa não foi uma travessia fácil. Concluí-la só foi possível pelas pessoas que caminharam e sonharam comigo. Agradeço, primeiramente – e imensamente – à Profa. Dra. Suely Chacon, pela orientação sempre cuidadosa, humana e que não me deixou esmorecer. Sua trajetória é inspiradora e nos faz acreditar que é possível ocuparmos lugares de poder sem perder de vista o afeto e a atenção com as pessoas.

Às professoras participantes da banca examinadora, Profa. Dra. Nazaré Soares e Profa. Dra. Polliana Barreto, pela disponibilidade e atenção com o trabalho e pelas valorosas contribuições para a construção dele.

A conclusão dessa etapa não teria sido possível sem o apoio sempre presente do meu GEPP – Débora Ximenes, Nathália Santiago, Nikaelly Lopes, Rayanne Lima e Lenara Alencar. Vocês foram apoio e fortaleza todas as vezes que pensei em desistir. Muito obrigada pela parceria e amizade construída nesse período.

Agradeço também à mulher que é o motivo e a força motora de todas as etapas profissionais da minha vida: Dona Maria do Céu, minha mãe, que amorosamente sempre concedeu seu apoio irrestrito aos meus sonhos e projetos.

À Mariana Leite, que não me deixou desistir do processo seletivo e que acredita mais em mim que eu mesma. Obrigada por tanto e por sempre.

À Luana, Marcela, Ewerlane, Débora, Josy, pelo suporte emocional e acolhimento nessa fase.

Ao Luan Campelo, que foi acolhimento nos momentos de angústia e de dúvida na elaboração do texto. Obrigada pelo suporte e pelo apoio nas questões da vida prática, sem você e seu olhar atento, não teria sido possível me dedicar e finalizar este trabalho.

Ao Prof. Dr. Alexandre Gomes Costa, que primeiro acreditou e incentivou a minha inscrição no processo seletivo do PPGAPP. Obrigada por plantar no meu coração a ideia de que era possível.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a conclusão desse trabalho. Muito obrigada.

RESUMO

A presente dissertação avalia a política de cotas de financiamento para campanhas femininas, no contexto das eleições municipais de Fortaleza, no ano de 2020, implementada pela Lei nº 13.165/2015. Para tanto, utilizou-se a abordagem avaliativa da Avaliação com Base na Sustentabilidade, com enfoque nas dimensões social, política-institucional e econômica. Com enfoque no perfil socioeconômico das eleitas, na quantidade de recursos investidos em suas campanhas, bem como na cor autodeclarada delas e o espectro político dos partidos dos quais fazem parte, buscou-se verificar a potencialidade da política pública em questão de ampliar e diversificar a participação política das mulheres na câmara municipal de Fortaleza, entendendo que, para que esteja em consonância com o valor da sustentabilidade, a referida política deve promover a inclusão de todas as mulheres, de variados perfis socioeconômicos, e não privilegiar um perfil específico, que já vem historicamente ocupando os espaços de poder. Para tanto, utiliza-se o pensamento feminista crítico, fundamentando-se a análise da política nos trabalhos de Biroli (2018), Safiotti (1987) e Fraser (2010). A pesquisa, de caráter qualitativo e exploratório, teve como metodologia principal a pesquisa bibliográfica e documental, por meio do levantamento de dados dos sítios eletrônicos do Tribunal Superior Eleitoral, Câmara dos Vereadores de Fortaleza, Supremo Tribunal Federal e Procuradoria-Geral Eleitoral. Observou-se a ocorrência de um incremento no número de eleitas no pleito após a implementação da política pública em estudo, havendo relação entre a quantidade de votos obtidos e a quantidade de recursos aplicada na campanha. Não foi possível observar relação entre a quantidade de verba recebida e a cor autodeclarada das candidatas. Verificou-se, ainda, que a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público Eleitoral tem sido fundamental para garantir o respeito às cotas de financiamento de campanha. Por fim, verificou-se que em que pese os avanços obtidos, a política pública em questão não enfrenta o cerne da desigualdade de gênero que constitui óbice ao alcance da paridade das mulheres no espaço de poder, como a divisão sexual do trabalho e o trabalho reprodutivo delegado às mulheres.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas; cota de financiamento de campanha; mulheres na política.

ABSTRACT

This dissertation evaluates the financing quota policy for women's campaigns, in the context of the municipal elections in Fortaleza, in 2020, implemented by Law nº 13,165/2015. To this end, the Sustainability-Based Assessment evaluative approach was used, focusing on the social, political-institutional and economic dimensions. Focusing on the socioeconomic profile of the elected officials, the amount of resources invested in their campaigns, as well as their self-declared color and the political spectrum of the parties they are part of, we sought to verify the potential of public policy in terms of expanding and diversifying the political participation of women in the Fortaleza city council, understanding that, in order to be in line with the value of sustainability, said policy must promote the inclusion of all women, from varied socioeconomic profiles, and not privilege a specific profile, which already has historically occupied spaces of power. The research, of a qualitative and exploratory nature, had as its main methodology bibliographical research and data collection from the websites of the Superior Electoral Court, Chamber of Councilors of Fortaleza, Federal Supreme Court and Electoral Attorney General's Office. It was observed that, despite the increase in the number of women elected in the election after the implementation of the public policy under study, this does not address the core of gender inequality that constitutes an obstacle to achieving parity for women in the space of power, such as sexual division of labor and reproductive work delegated to women.

Keywords: evaluation of public policies; campaign financing quota; women in politics.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa do Ceará.....	.17
Figura 2 - Mapa de Fortaleza	18

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Pirâmide etária do município de Fortaleza – Censo 2022.....	19
Gráfico 2 - Número de Vereadoras eleitas à Câmara Municipal de Fortaleza – 1988-2020.....	54

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Objetivo geral, objetivos específicos, método de pesquisa, método de análise e dimensão da sustentabilidade de maior enfoque.	31
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Vereadoras eleitas em 2020, partido e espectro político.....	55
Tabela 2 - Vereadoras eleitas em 2020 e as receitas das campanhas	65
Tabela 3 - Vereadoras eleitas em 2020, raça autodeclarada e as receitas das campanhas.....	67
Tabela 4 - Vereadoras eleitas em 2020 – receitas de campanha e valor dos bens declarados.....	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABS	Avaliação com Base na Sustentabilidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CE	Ceará
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
DEM	Democratas
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ODS	Objetivo do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PR	Partido da República
PSC	Partido Social Cristão
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
RJ	Rio de Janeiro
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	METODOLOGIA.....	16
2.1	Território de Fortaleza.....	18
2.2	Perspectiva avaliativa.....	23
3	POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO.....	25
3.1	Paradigma positivista e avaliação gerencialista.....	26
3.2	Perspectiva Crítico dialética.....	28
3.3	Avaliação de 4ª geração – Paradigma construtivista.....	29
3.4	Avaliação experiencial – pós-construtivista.....	31
3.5	Avaliação em profundidade.....	32
3.6	Avaliação de Políticas Públicas com base na Sustentabilidade (ABS)...	34
4	MULHERES E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL – PROBLEMÁTICA E DESAFIOS.....	39
4.1	Histórico da legislação relativa à participação de mulheres na política formal.....	44
4.2	Evolução do estado e as mulheres: o histórico do Estado brasileiro e o contexto dos direitos das mulheres.....	47
4.3	O embate público x privado – como os papéis sociais de gênero impactam na ausência das mulheres dos espaços de poder?.....	52
5	A POLÍTICA DE RESERVA DE VERBAS PARA CANDIDATURAS FEMININAS – AVALIAÇÃO COM BASE NA SUSTENTABILIDADE.....	58
5.1	As fortalezenses e o poder – um histórico das eleitas desde a redemocratização.....	58
5.2	Dimensão Político-Institucional: Atuação do STF, do TSE e da Procuradoria-Geral Eleitoral nas correções às distorções do texto da política.....	62
5.3	Dimensões social e econômica: Incentivos à participação feminina por meio da reserva de verbas – divisão dos recursos na eleição municipal de Fortaleza de 2020.....	70
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
	REFERÊNCIAS.....	73
	ANEXO A - RECOMENDAÇÃO PGE Nº 1, DE 14 DEZEMBRO DE 2023.....	88

1 INTRODUÇÃO

O problema da sub-representação feminina no espaço da política formal ainda é uma questão pouco explorada. Buscando na plataforma Scielo¹ as palavras-chaves “mulheres” e “participação política”, nota-se que a pesquisa retorna 85 resultados. Apenas 49 deles, de fato, tratam do tema da atuação política das mulheres, tanto no que se refere à participação na política institucional – entendida esta como a participação nos pleitos periódicos da democracia participativa existente no Brasil – quanto à participação política no que se refere à atuação a frente de movimentos sociais, participação em conselhos populares e conferências municipais e sindicatos. Por outro lado, é perceptível o crescente interesse pelo tema: dos 49 trabalhos, 26 foram publicados a partir de 2016.

No Brasil, em que pese as sucessivas medidas legislativas com o escopo de reduzir as desigualdades nesse espaço de poder, a situação ainda chama atenção. De acordo com o relatório realizado pelo Fórum Econômico Mundial, “Global Gender GAP Report 2022”, em um ranking de 146 países, o Brasil ocupa a posição 94, no que se refere à paridade de gênero. O relatório considera alguns indicadores para definir esse ranking, como participação e oportunidade econômica, nível educacional, saúde e sobrevivência e empoderamento político. Atendo-se somente à questão do empoderamento político, no mesmo relatório, o Brasil cai para a posição 104. O fato chama atenção, dado que o desempenho insatisfatório do País na redução da desigualdade de gênero na política institucional se dá no contexto da adoção de novas políticas públicas, como a reserva de verbas para o financiamento da campanha de candidatas mulheres, desde as eleições de 2016.

Voltando-se o olhar ao contexto local, no Ceará, a realidade da sub-representação feminina nos espaços de poder tem fatores agravantes, como o histórico da política no estado estar atrelado ao movimento dos coronéis. Com o coronelismo, as mulheres não são lidas como lideranças possíveis, funcionando sua participação política, unicamente, como meio de manter uma família ou um mesmo grupo político no poder, quando, no respectivo grupo, não havia mais homens que pudessem disputar as eleições e conseqüentemente exercer cargos políticos.

1 <https://www.scielo.br/>

Quanto aos números, nas últimas eleições gerais, realizadas em 2022, apenas 19,6% das cadeiras da Assembleia Legislativa do Ceará foram ocupadas por mulheres. Tal percentual insere o Ceará na 12ª posição no ranking dos estados que elegeram deputadas estaduais em 2022.²

Em Fortaleza, em que pese ser a capital do estado, a realidade não é muito diferente: desde a redemocratização, apenas duas mulheres foram eleitas para a Prefeitura de Fortaleza. Além disso, a ocupação das vagas da Câmara dos vereadores, por mulheres, desde 1988, orbita em torno de 5 vereadores por legislatura – com exceção do ano de 2020, no qual foram eleitas 9 vereadoras na capital alencarina.

A realidade brasileira é preocupante, sobretudo, quando o enfoque se volta para a região da América Latina e do Caribe: No ranking regional, que conta com 22 países, o Brasil ocupa a posição 20, ficando à frente apenas de Belize e Guatemala.

Apesar do problema em questão ser acentuado no Brasil, a desigualdade de gênero tem caráter global. Em ranking divulgado pela ONU no ano de 2020, apenas 4 de 189 países tem um percentual de 50% ou mais de mulheres na composição de seus parlamentos. Chama atenção que, dentre estes, dois encontram-se na América Latina: Cuba e Bolívia. (UNWOMEN, 2020)

Neste sentido, a questão da igualdade de gênero foi incluída no âmbito da Agenda 2030 (ONU-BRASIL, 2015), como o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável nº 5 – Alcançar a Igualdade de Gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Dentre as metas, uma delas ocupou-se da questão da atuação política das mulheres: trata-se da meta 5.5 - Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública. A presença da questão de gênero nos ODS é importante porque conduz à conclusão de que não é possível falar em sustentabilidade quando uma parcela tão significativa da população se encontra sistematicamente excluída dos espaços de poder.

2 “Mulheres vão ocupar apenas 18% das cadeiras nas assembleias dos estados” - <https://www.generonumero.media/reportagens/mulheres-vao-ocupar-apenas-18-das-cadeiras-nas-assembleias-dos-estados/>

Além da problemática da reiterada exclusão do espaço público, as mulheres que alcançam êxito nas eleições parlamentares e assumem mandatos, sofrem constantemente com a violência política de gênero, seja por seus pares no parlamento, seja pela população, que entende a política formal como um lugar que não comporta as mulheres. Ademais, muitas delas não conseguem obter expressiva atuação na formulação das políticas públicas pensadas nos parlamentos, seja em razão do seu número reduzido nesse espaço de poder, seja porque, apesar de estarem fisicamente presentes nesse espaço, acabam por ter suas vozes sufocadas e suas falas desqualificadas por aqueles que acreditam não ser consonante com a ordem do natural que elas estejam presentes na vida pública, afastando-as, assim, das decisões importantes, como as relativas ao orçamento e à definição da agenda política para a formulação de políticas públicas.

O aumento da incidência desse tipo de violência ensejou a aprovação da Lei nº 14.192/2021, que estabelece normas para prevenir, reprimir e combater esse tipo de violência e de cerceamento de direitos políticos das mulheres.

Diante desse panorama de baixa representatividade feminina nesses espaços de poder, procura-se avaliar, com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, a aplicação da política de cotas de financiamento para candidaturas femininas nas eleições municipais de 2020, no município de Fortaleza, capital do Ceará. Para realizar essa avaliação, utiliza-se a ideia de gênero elaborada por Fraser (2010), entendendo este enquanto coletividade bivalente, que necessita de políticas que atuem tanto no campo da redistribuição como do reconhecimento, a fim de mitigar a situação de injustiça sofrida pelo grupo.

Pretendeu-se, ainda, verificar se a política afirmativa de promoção da participação de mulheres na política formal, consubstanciada na Lei nº 13.165/2015 está consonante a sustentabilidade, vista como um valor político, de modo holístico, em todas as suas dimensões. Ou seja, se é capaz de promover, efetivamente, a inclusão das mulheres – em sua pluralidade, observando os recortes também de raça e classe – de modo a aproximar-se de uma real efetivação da democracia no Brasil e de uma efetiva adoção do valor da sustentabilidade nas relações políticas.

Busca-se, assim, sob uma perspectiva feminista crítica, fundamentando-se principalmente nos trabalhos de Biroli (2018), Safiotti (1987) e Fraser (2010).

avaliar a política pública em questão, verificando a sua potencialidade de incrementar a participação política de todas as mulheres – não beneficiando apenas o grupo já historicamente no poder, representado no contexto analisado por mulheres brancas oriundas de classes sociais com mais recursos financeiros.

Também sob a ótica feminista interseccional, busca-se verificar as intencionalidades contidas na formulação da política pública em questão, bem como se a sua execução, na prática, implicou no aumento de mulheres e da diversidade destas na Câmara Municipal de Fortaleza.

Para tanto, como objetivo geral da pesquisa vislumbra-se avaliar, sob a perspectiva da sustentabilidade, a política de reserva de verbas para as campanhas eleitorais femininas implementada pela Lei nº 13.165/2015, no âmbito da Câmara Municipal de Fortaleza, Ceará. A fim de atingir esse objetivo, foram delineados três objetivos específicos: O primeiro, demonstrar como a distribuição de recursos do Fundo Partidário se deu no que se refere ao perfil socioeconômico das candidatas; o segundo, expor a trajetória da formação da lei nº 13.165/2015, a fim de verificar se esta se amolda à busca pela igualdade de gênero e ao desenvolvimento sustentável. O terceiro, interpretar, a partir da pesquisa bibliográfica realizada, o problema em análise pela ótica dos estudos feministas sobre divisão sexual do trabalho.

A fim de alcançar os objetivos previamente definidos, o presente trabalho estrutura-se em 5 capítulos, tratando o primeiro da metodologia, da perspectiva avaliativa e do território no qual se desenvolverá o estudo.

No segundo capítulo, aborda-se os paradigmas da avaliação de políticas públicas. Ao final, apresenta-se a Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), perspectiva avaliativa escolhida para avaliar a política pública em estudo.

No terceiro capítulo, faz-se um delineamento teórico, apresentando a problemática da sub-representatividade das mulheres nos espaços de poder imbricada na divisão sexual do trabalho, sob a ótica de pensadoras feministas e das lentes da interseccionalidade.

No último capítulo, apresenta-se os resultados da realização da avaliação da política pública de cotas de financiamento para as campanhas de mulheres, verificando sua consonância com o valor da sustentabilidade e identificado a

capacidade, segundo os dados obtidos do sítio eletrônico do TSE, da aplicação da política pública em estudo reverberar em mudanças sociais.

2 METODOLOGIA

Antes de dar continuidade ao tema abordado, importante destacar o delineamento metodológico que norteou a pesquisa, de modo a alcançar os objetivos definidos e responder às questões levantadas.

A metodologia do trabalho científico, como define Chizzotti (2006, p. 26) é “a lógica subjacente ao encadeamento de diligências que o pesquisador segue para descobrir ou comprovar uma verdade, coerente com sua concepção da realidade e sua teoria do conhecimento.”

Dessa forma, assume-se aqui uma metodologia qualitativa, isto porque, conforme Chizzotti (2006, p. 28), a pesquisa qualitativa se propõe a “interpretar o sentido do evento a partir do significado que as pessoas atribuem ao que falam e fazem.” Ao pretender avaliar a Política Pública de incentivo à participação de mulheres na política formal estabelecida por meio das alterações legislativas implementadas pela lei nº 13.165/2015, no tocante ao município de Fortaleza, nas eleições de 2020, com base na sustentabilidade, tem-se o enfoque tanto no texto legal que estabeleceu a política de reserva de verba para candidaturas femininas, como o perfil socioeconômico das candidatas beneficiadas com esses recursos.

A fim de possibilitar uma avaliação levando em consideração aspectos específicos do território, optou-se por avaliar a política afirmativa de promoção da participação feminina vigente hoje no país, no âmbito do município de Fortaleza. Dessa forma, volta-se o olhar à câmara dos vereadores de Fortaleza – principalmente no que se refere a sua composição – por entender que essa casa legislativa reúne atores que apresentam uma proximidade maior da comunidade, bem como as políticas públicas formuladas por esta casa legislativa são mais focadas, no que se refere às especificidades do território.

Segundo dados do TSE, no pleito de 2020, 55,1% do eleitorado em Fortaleza era composto por mulheres. Entretanto, quando se olha para as candidaturas apresentadas, apenas 32,2% eram candidaturas femininas. Em relação à Câmara Municipal, à época do pleito eleitoral, 9 dos 43 assentos que compõem essa casa legislativa, são ocupados por mulheres, o que em números percentuais é aproximadamente 20%, percentual este ligeiramente maior que a média nacional.

Atualmente, o número de mulheres nessa casa legislativa é menor, dado que, duas das vereadoras eleitas concorreram e obtiveram êxito nas eleições de 2022, passando a ocupar cargos na Assembleia Legislativa Estadual e na Câmara dos Deputados.

Observando o perfil das eleitas, observa-se que grande parte delas se autodeclarou parda ou preta (aproximadamente 77%), que a maioria possui ensino superior completo (apenas 2 das 9 eleitas possuem como escolaridade máxima o ensino médio completo) e a média de idade dessas mulheres é de aproximadamente 47 anos.

Em um primeiro momento, propõe-se um enfoque eminentemente teórico, com base em uma análise de material bibliográfico, para dar suporte teórico à pesquisa e construir categorias de análise sólidas, que ofereçam suporte ao desenvolvimento da pesquisa.

Em um segundo momento, pretende-se realizar a análise de material documental, tratando-se este de normas do ordenamento jurídico brasileiro e dados oficiais relativos ao recebimento de recursos do Fundo Partidário, pelas eleitas, nas eleições do ano de 2020 para a Câmara dos Vereadores do município de Fortaleza, no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. Será feita a busca no site e, depois de obtidos os dados, será realizada a observação de três variáveis: valor recebido do Fundo Partidário, número de votos obtidos e perfil da candidata (sobretudo no que se refere a autodeclaração da cor, no valor de seu patrimônio declarado e no espectro político o qual se situa o partido da candidata, quando das eleições de 2020), a fim de verificar se há alguma relação entre o valor recebido do fundo partidário e as outras variáveis apresentadas. Ainda na questão do levantamento de dados, será observada a compatibilidade das medidas implementadas pelas leis eleitorais que envolvem a questão da promoção da participação da mulher na política formal e as metas elencadas no ODS 5, a fim de verificar, se há uma real atuação do poder público no que se refere ao alcance da igualdade de gênero.

Isso porque importa verificar se a política pública em questão atua concretamente na realização de uma mudança social, na inclusão de mulheres na política de maneira condizente com as dimensões da sustentabilidade ou se essa

inclusão se dá apenas para aquelas mulheres que “aceitas nas esferas de poder, irão trabalhar para defender e manter o status quo” Hooks (2019, p. 137).

Para tanto, realizou-se uma análise interpretativa dos dados obtidos, de forma a relacionar os achados da pesquisa com os estudos do feminismo crítico.

Diante do exposto, é necessário compreender o contexto territorial em que se insere a pesquisa, o que é retratado no item a seguir.

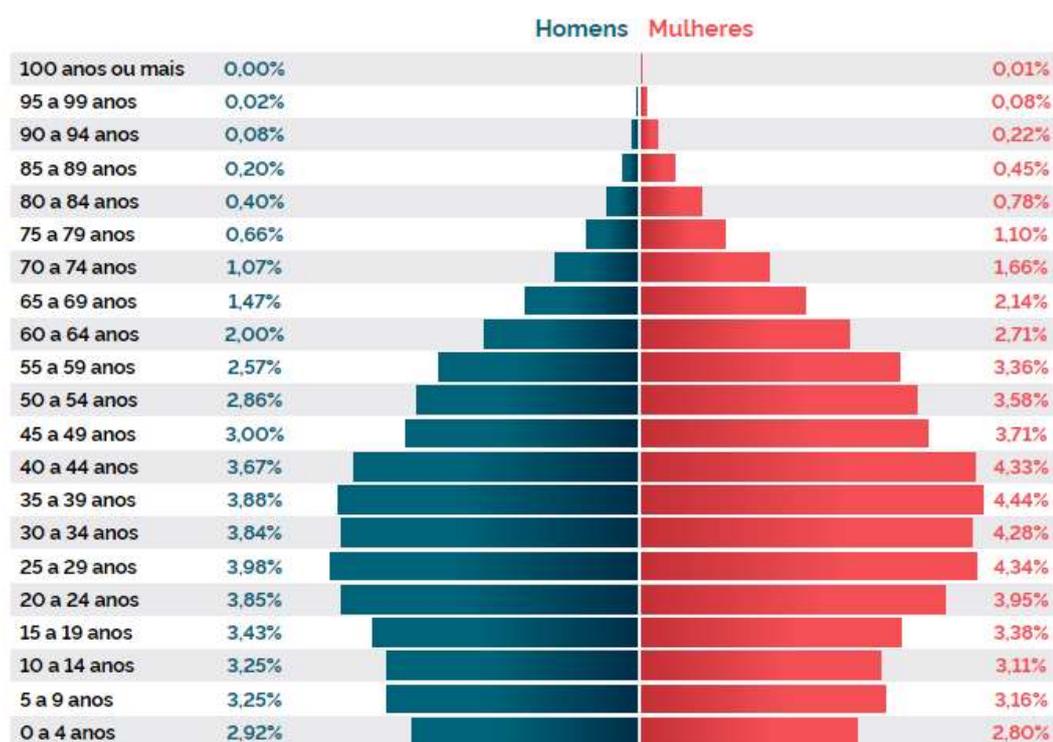
2.1 Território de Fortaleza

O território escolhido para a realização da pesquisa é a cidade de Fortaleza, localizada no estado do Ceará. A escolha do município dá-se pela proximidade da pesquisadora com o território, já que esta é nascida e residente no município, de forma que, por estar inserida no território, a sub-representação das mulheres na política local despertou o interesse em explorar a problemática a nível municipal. Outro fator que contribuiu para a escolha do enfoque no poder legislativo municipal foi que a câmara dos vereadores é, das casas legislativas, a que necessita de menor quantidade de votos para que as candidatas obtenham êxito no pleito eleitoral. Dessa forma, além de ser um ambiente mais acessível às pessoas sistematicamente excluídas dos espaços de poder, a eleição municipal, por se dar em um território menor, torna mais acessível a compreensão dos efeitos das políticas de fomento à participação feminina. Para efeitos ilustrativos, abaixo, os mapas do Estado do Ceará e da cidade de Fortaleza:

Figura 1 – Mapa do Ceará

Gráfico 1 – Pirâmide etária do município de Fortaleza – Censo 2022

Pirâmide etária



Fonte: IBGE, 2022

No que se refere aos aspectos econômicos, segundo dados do IBGE, no município, em 2021, o PIB *per capita* era de R\$ 27.164,45. Comparativamente a outros municípios do estado, nesse aspecto, Fortaleza ocupa a posição 10 de 184. No mesmo ano, o percentual da população ocupada estava em torno de 31%, sendo o salário médio mensal dos trabalhadores formais cerca de 2,7 salários-mínimos. Dessa forma, Fortaleza é o 3º município do estado com maior salário médio mensal e, a nível nacional, a cidade encontra-se na posição 322, de um total de 5.567 municípios brasileiros.

Uma característica marcante da cidade em questão é a desigualdade social que impera no território em estudo. Segundo dados do boletim desigualdade nas metrópoles³, Fortaleza apresentou uma redução na média de rendimentos dos 40% mais pobres da população – em 2014, a média de rendimentos desse grupo na

3 https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2022/08/BOLETIM_DESIGUALDADE-NAS-METROPOLES_09-1.pdf

capital alencarina era de R\$ 371,00 (trezentos e setenta e um reais), enquanto em 2021, passou a R\$ 321,00 (trezentos e vinte e um reais). Além dessa redução dos rendimentos da camada mais pobre da população, houve, ainda, um aumento da desigualdade na cidade. Isto porque, conforme os dados do boletim já mencionado, a razão de rendimentos entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres passou de 14,4 em 2014 para 16,6 em 2021. Tal dado significa que os 10% do topo da distribuição auferem rendimentos, em média, 16,6 vezes mais do que os 40% mais pobres da população. Um outro forte indicador da situação de desigualdade e da vulnerabilidade a que a população mais pobre se encontra submetida refere-se ao saneamento básico. Em notícia veiculada em 2023⁴, observa-se que, em Fortaleza, 44% da população não dispõe de rede de esgoto e 1 a cada 4 habitantes não tem acesso regular a água.

Sem necessidades basilares atendidas, os indivíduos integrantes da população mais vulnerável encontram ainda mais barreiras para disputar e alcançar cargos eletivos quando a isto se propõem. Dessa forma, a camada mais vulnerável da sociedade encontra-se pouco representada nos espaços de poder – sobretudo as mulheres – que além da questão da vulnerabilidade social, enfrentam os estereótipos de gênero e a exclusão deles provenientes.

No que se refere ao contexto político do município, assim como no restante do país, a arena pública conta com uma presença ainda diminuta de mulheres. A cidade, em seus 297 anos, só contou com duas prefeitas eleitas: Maria Luiza Fontenele, em 1985 e Luizianne Lins, em 2004. Ambas foram eleitas quando filiadas ao Partido dos Trabalhadores (PT). Quanto à Câmara dos Vereadores, a participação feminina, desde a redemocratização, oscilou em torno de 5 vereadoras por legislatura. Em 2020 houve um aumento expressivo de vereadoras eleitas, de modo que 9 mulheres foram escolhidas pelos Fortalezenses para os representar no poder legislativo municipal.

Historicamente, o movimento do coronelismo foi uma força atuante tanto no estado do Ceará como na capital, que reforçou a exclusão da mulher dos espaços de poder. Com uma forte característica de valores tradicionais e patriarcais, os homens desse movimento temiam que a inserção das mulheres na vida pública

4 <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/fortaleza-e-caucaia-estao-entre-as-25-cidades-com-piores-indices-de-saneamento-basico-do-brasil-1.3348424>

implicasse em um rearranjo das relações de poder entre homens e mulheres, de modo a eliminar a estrutura familiar patriarcal:

O medo de uma alteração nas relações de poder entre homens e mulheres é incontestável. Neste começo de século, que era visto por estes homens das elites do Nordeste, como marcado pela tendência a tudo igualar e horizontalizar, a tomada do poder pelas mulheres parecia uma ameaça real. Esta seria uma das faces mais radicais e explícitas do processo de feminização pelo qual passava a sociedade, desde o advento da República. Era a face mais problemática do declínio da vida rural e do modelo de família patriarcal, que esta havia sustentado. A vida urbana trazia como um dos seus maiores males esta vinda para a praça pública da mulher a gritar slogans em defesa de seus direitos de cidadã. (ALBUQUERQUE JUNIOR, 2013, p. 95)

Ainda que o texto trate do período relativo aos anos 1920-1940, ainda hoje reverbera, no território, os efeitos dessa cultura patriarcal que pretende manter a mulher restrita ao espaço privado.

Em que pese a política pública em avaliação ter sua aplicação em todo o território nacional, considerando a extensão territorial do Brasil e suas peculiaridades regionais e locais, é importante verificar como os efeitos da política pública repercutem em determinados territórios, a fim de entender as necessidades de adaptação a cada realidade, possibilitando futuras adequações e o desenho de novas políticas públicas, considerando esses contextos locais.

Ademais, importante estabelecer a perspectiva avaliativa que norteará o deslinde do trabalho. Dessa forma, passa-se ao ponto a seguir.

2.2 Perspectiva avaliativa

Essa dissertação se insere no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, exigindo uma reflexão acerca da escolha política que o pesquisador deve fazer ao empreender sua pesquisa, que envolve a definição de perspectiva avaliativa.

No caso desse trabalho optamos pela Avaliação de Políticas Públicas com Base na Sustentabilidade (ABS) (CHACON, 2007; CHACON e NASCIMENTO, 2020). Para compreender essa escolha e sua proposta, o próximo capítulo traz uma discussão da evolução da avaliação de políticas públicas, apresentando ao final a ABS e sua ligação com a investigação empreendida para essa dissertação.

Ressalta-se, desde logo, o entendimento que avaliar uma política pública é um ato político, e exige que seja explicitado qual posicionamento dirige o olhar do pesquisador/avaliador. Dessa forma, assume-se uma perspectiva política e comprometida quando se escolhe o percurso avaliativo que norteará a busca pelos objetivos propostos. Ademais, importante explicitar que a avaliação decorrente do estudo aqui realizado, além da questão da sustentabilidade, é realizada sob a perspectiva feminista interseccional, levando em consideração que, para que a política pública sob avaliação tenha potencial de empreender mudanças sociais efetivas, não basta que implique em um aumento de mulheres exercendo cargos eletivos, sendo necessário, também, que contribua para a diversidade de mulheres que ocupam esses lugares na política, notadamente, no que se refere a marcadores sociais como cor e classe.

Concluído este ponto, passa-se ao debate do histórico da avaliação de políticas públicas, desde a avaliação gerencial até a avaliação com base na sustentabilidade, que, como debatido no ponto anterior, será a perspectiva avaliativa adotada no presente estudo.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO

A avaliação de Políticas Públicas, tem sido utilizada, sobretudo no Brasil, desde a década de 1990, no contexto da Reforma do Estado, como elemento de controle das políticas implementadas, por vezes, sendo utilizados os seus resultados como condicionantes para manutenção de fornecimento de recursos por bancos e organismos internacionais, de forma a atender os ditames da agenda neoliberal, como a eficiência administrativa. (GUSSI e OLIVEIRA, 2015)

Contudo, uma nova perspectiva de avaliação vem se constituindo, para além de mera técnica ou método, de forma que esta passa a ser considerada como campo analítico. (MOREIRA e CARVALHO, 2020)

Isto é, apesar de utilizar-se de métodos e técnicas, não se limita a estes, apresentando-se de modo mais amplo. Entendendo a avaliação de políticas públicas enquanto campo analítico, pode-se percebê-la sob diferentes aspectos. Enquanto etapa do ciclo de políticas públicas, pode ser definida como

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. (SECCHI, 2010, p.49)

Para Silva (2008) a avaliação pode ser tomada como

ato técnico e político, instituída por procedimentos capazes de captar o projeto de sociedade de referência da política e programa avaliado, moldado nas correlações de forças que expressam as demandas sociais, referenciada por objetivos, finalidades, compromissos e desdobramentos (SILVA, 2008, p. 118)

Por outro lado, Gussi e Oliveira (2015) apresentam o processo avaliativo de uma perspectiva em que há um enfoque nos atores que participam dele, sobretudo aqueles que efetivamente o implementam:

o processo de avaliação de políticas e programas deve ser entendido como um conjunto de interações sucessivas entre agentes formuladores, implementadores e seus destinatários, que acabam gerando transformações no programa. Ao estudar a implementação de políticas públicas, observa-se, entre os autores, alto grau de concordância quanto ao destaque para a atuação dos agentes implementadores, que têm responsabilidade no fracasso ou sucesso das políticas (GUSSI e OLIVEIRA, 2015, p. 12)

Diante das múltiplas formas de se pensar a avaliação, importante apresentar breve histórico acerca das abordagens e situá-las de acordo com as perspectivas de Estado em que se desenvolveram.

3.1 Paradigma positivista e avaliação gerencialista

Importa, inicialmente, antes de abordar esse paradigma avaliativo propriamente dito, contextualizar a ideia sob a qual este se funda. Como aponta Souza (2014) apud Afonso (2008), nas décadas de 1960 e 1970 havia um movimento, no âmbito da avaliação de políticas públicas, no sentido de adoção de epistemologias antipositivistas. Contudo, dada a forte presença da ideologia neoliberal, a avaliação com uma perspectiva de valorização dos resultados mensuráveis e quantificáveis – com uma pretensa ideia de objetividade, ganha destaque. Nesse contexto, o Estado assume uma postura de Estado avaliador: isto porque, adotando a lógica do mercado, apoiando-se em modelos de gestão privada, nos quais há uma ênfase nos resultados, a avaliação se apresenta como um pré-requisito para a implementação de mecanismos de controle (SOUZA, 2014), o que possibilitaria esse mimetismo das instituições públicas com as instituições privadas.

Dessa forma, o paradigma positivista da avaliação de políticas públicas situa-se num contexto de um Estado gerencial, avaliador, de forte necessidade de medir, verificar, sobretudo no que se refere à implementação das políticas públicas e em seus resultados, atentando-se a indicadores como eficiência, eficácia e efetividade. Para Lejano (2012, p. 206) nesse modelo há um sujeito analista, que por meio da observação e medida criteriosa de um objeto político estático, chega a uma ideia.

Isso porque, nesse novo modelo de administração, a legitimidade para a continuidade das ações do Estado estava diretamente relacionada a essa racionalidade econômica. Como afirma Souza (2014), a avaliação, nesse contexto, passa de geradora de informação à definidora da alocação de recursos, justamente em razão dessa perspectiva de necessidade de racionalização.

Quanto à ideologia desse tipo de avaliação, há um domínio do discurso neoliberal, do discurso do ajuste fiscal, da necessidade de um estado mínimo. Nesse sentido:

Na avaliação gerencialista, a ideologia e o discurso neoliberal geralmente são menos implícitos e bem mais apologéticos, seja através de expressões como livre mercado, competição e outras ou claramente expressas através das teorias já mencionadas da Public Choice ou New Public Management (SOUZA, 2014, p. 87-88)

Pautado sobretudo numa epistemologia objetivista, na qual os valores do avaliador não eram considerados – não deveriam interferir no processo avaliativo – dado que a avaliação era sobretudo técnica, científica, objetiva, devendo o avaliador adotar uma postura de distanciamento do objeto estudado. Aqui, leva-se em consideração que há uma única realidade e que esta é totalmente cognoscível, bastando, para tanto, a utilização de métodos e técnicas adequados para tal. (MAZZOLA, 2020)

Percebe-se que esse paradigma não leva em consideração as intencionalidades – seja da política pública implementada, dos atores que a formularam e que a implementaram e, menos ainda, dos avaliadores. Essa lógica objetivista atende, de maneira muito direta à lógica de ajuste, imposta pelo pensamento neoliberal. Neste sentido, é que repousa a crítica sobre esta abordagem:

É que tal modelo hegemônico circunscreve uma forma de avaliar associada a um campo político de afirmação de um Estado regulatório, regido pelas regras de liberalização do mercado, nas quais as políticas e programas devam estar circunscritas e, como decorrência disso, ser avaliadas. (GUSSI, 2019, p. 127)

Esse tipo de avaliação não consegue captar as intencionalidades dos diversos atores envolvidos no processo de formulação e implementação das políticas públicas, e, mesmo antes, no momento de formulação da agenda pública, onde se define quais os problemas que afetam à sociedade que serão pensados e para os quais serão propostas alternativas. Dessa forma, deixa de fora um aspecto importante para se pensar as políticas públicas: a dimensão política, visto que, enquanto um processo, a implementação de políticas públicas envolve diversos atores, com diferentes interesses, o que, sem dúvida, impactará no resultado e no bom atendimento ou não da demanda que implicou a criação e implementação de uma política pública.

Tal paradigma não atende à avaliação pretendida neste estudo, visto que, mais do que verificar o sucesso ou a efetividade da política pública em questão,

pretende-se verificar a consonância dessa com o valor da sustentabilidade, o que passa pela análise das intencionalidades postas em sua formulação.

3.2 Perspectiva Crítico dialética

Nessa perspectiva, já há uma inovação no que se refere aos paradigmas anteriores: aqui, não só se reconhece a dimensão política da política pública, suas intencionalidades, como procura inserir, na etapa avaliativa, a perspectiva dos cidadãos, sobretudo daqueles que foram impactados pela política pública implementada. Essa abordagem destaca a importância de uma percepção dialética das dimensões que envolvem as Políticas Públicas: a dimensão técnica e a dimensão política:

A avaliação de políticas e programas sociais deve ser percebida na relação dialética de duas dimensões a ela inerentes: a dimensão técnica e a dimensão política e por um conjunto de procedimentos científicos que a qualifica como geradora de conhecimento. (SILVA, 2008, p. 89)

Essa avaliação se propõe a realizar uma análise crítica da política, voltando-se aos seus princípios e fundamentos teóricos conceituais. Ademais, no processo avaliativo é levado em consideração não só os sujeitos, mas os interesses envolvidos no processo. Dessa forma, adiciona uma maior complexidade ao processo avaliativo, trazendo para esse processo os valores e concepções no que se refere à realidade social, compartilhados pelos sujeitos que estão envolvidos na avaliação

Nessa perspectiva, a avaliação visa a análise crítica da política, busca os princípios e fundamentos teóricos conceituais do programa, considera os sujeitos e interesses envolvidos no processo e fundamenta-se em valores e concepções sobre a realidade social partilhados pelos sujeitos da avaliação. Há uma contraposição à ideia de neutralidade, exatamente por admitir que os atores envolvidos na avaliação possuem valores e intencionalidades, o que implica que os resultados da avaliação serão sempre parciais e questionáveis. (SILVA, 2008, p. 160)

Para essa abordagem, uma vez que a realidade é complexa e que, há múltiplos fatores que influenciam na sua construção, é preciso ter em conta, no

momento da avaliação de uma política pública ou de um programa social, essa diversidade de influências. Assim, o avaliador precisa estar atento para buscar chegar a uma construção da realidade mediante levantamento de informações. (SILVA, 2008)

Na questão metodológica, Silva (2018) chama atenção para o fato de que os métodos em si não são neutros, visto que se fundam em aportes teóricos. Reforça, ainda, que a utilização dos modelos de avaliação exige a superação de posturas metodológicas rígidas, centradas num único sujeito ou numa única técnica ou procedimento. Dessa forma, afirma que a abordagem quantitativa, isoladamente, bem como os métodos experimentais, é insuficiente para captar a complexidade da realidade social. (SILVA, 2008)

Mais do que um mecanismo de produção de conhecimento para aprimoramento de políticas públicas, essa abordagem traz a perspectiva de que a avaliação tem uma função política, enquanto estratégia de promoção da democracia e da cidadania. (SILVA, 2008) Dessa forma, a autora propõe que a avaliação se dê nessas constantes aproximações da realidade, constituindo-se como instrumento de mudança social.

3.3 Avaliação de 4ª geração – Paradigma construtivista

O paradigma construtivista, apresenta uma ruptura com o paradigma positivista, sobretudo no que se refere à percepção da realidade: para este último, há uma realidade possível de ser conhecida, enquanto sob a ótica construtivista entende-se que “existem múltiplas realidades socialmente construídas, não governadas por nenhuma lei natural, seja ela causal ou não” (GUBA e LINCOLN, ano, p. 98)

Para Lejano (2012. p. 206), nessa abordagem, o sujeito não media o texto político na avaliação, mas, em verdade, o constrói e assume a autoria. Sobre esse aspecto de percepção da realidade:

avaliadores construtivistas rejeitam a crença ontológica de que há uma realidade lá fora esperando ser medida em favor de uma postura que defende que as realidades são múltiplas e construídas socialmente (MERTENS, 2013, p. 47)

No que se refere ao aspecto epistemológico, esse paradigma avança em relação à proposta avaliativa crítico-dialética, no que tange ao rompimento com a perspectiva hegemônica. Isso porque, naquela se admitia que os valores dos envolvidos fossem levados em consideração. Aqui, se considera que é impossível separar o investigador do investigado e que a realidade é uma série de construções mentais, não estando dada no exterior. (GUBA E LINCOLN, 2011) Nesse sentido é que os autores entendem que o paradigma construtivista elimina a diferenciação entre ontologia e epistemologia.

Assim, inserida nesse contexto de um pensamento construtivista, a avaliação de quarta geração é definida pelos autores como:

Modelo de avaliação em que as reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesse ou interessados (stakeholders) servem como enfoques organizacionais (princípio para determinar quais informações são essenciais), que são implementados de acordo com os preceitos metodológicos do paradigma de investigação construtivista. (GUBA e LINCOLN, 2011, p. 59)

Uma outra definição que traz luz à questão é:

A avaliação de quarta geração fundamenta-se no referencial construtivista, com enfoque responsivo e formativo, trazendo, como contribuição, um delineamento teórico-metodológico sistemático, estruturado em passos que se desenham com base na lógica dialética e da interpretação hermenêutica. Justamente por isto, esse delineamento não é rígido, possuindo flexibilidade suficiente para incorporar novas mudanças, novos sujeitos e novos cenários. Consiste numa avaliação focada mais no processo do que propriamente nos resultados, diferenciando-se de outras abordagens de avaliação participativa. (KANTORSKI, 2011, p. 353)

Nessa avaliação, é marcante não só a inserção da perspectiva dos sujeitos da avaliação, mas a atuação destes em todo o processo avaliativo, na construção das decisões relativas aos indicadores, aos marcadores, no controle do projeto da avaliação, a fim de obter os consensos possíveis. (KANTORSI, 2011) Portanto, Guba e Lincoln (2011) consideram que a avaliação é um processo conjunto e colaborativo, dada essa característica de construção de consenso em torno do objeto da avaliação.

Outro aspecto marcante da avaliação de 4ª geração é que se considera o processo avaliativo como um processo sociopolítico, e, por esta razão, as diversas influências que uma situação sofre, da cultura, da sociedade e da política não devem

ser lidos como fatores que atrapalham a avaliação, mas devem ser considerados como componentes essenciais e significativos do processo. Isto porque essa abordagem avaliativa leva em consideração que toda ação humana é permeada por fatores sociais e políticos. (GUBA E LINCOLN, 2011)

Assim, diferentemente do paradigma positivista e das avaliações hegemônicas, não há uma negação desses aspectos, mas sim a incorporação das características sociais, culturais e políticas no processo de avaliação, pretendendo, assim, aperfeiçoá-la.

3.4 Avaliação experiencial – pós-construtivista

Nessa abordagem avaliativa leva-se em consideração a experiência, isto é, “o modelo de conhecimento da pessoa ou grupo inserido na situação política” (LEJANO, 2012, p. 193) Nessa abordagem há também um destaque importante para a questão contextual, de forma que a avaliação deve ser realizada levando em conta este e não fechando os olhos para a existência deste. Neste sentido, Lejano afirma que é indispensável levar em consideração aspectos como a contextualidade, afirmando que “não há análise fora do contexto”. (LEJANO, 2012, p. 193)

Para a abordagem experiencial, o critério predominante é a autenticidade, isto é, o quanto a interpretação realizada na avaliação se aproxima da experiência concreta dos atores políticos, a quão verdadeira é a interpretação realizada comparativamente à experiência dos atores envolvidos na política. Para tanto, a abordagem em questão tem uma base teórica, contudo, objetiva ir além da teoria, abarcando também o complexo corpo de experiência. (LEJANO, 2012)

No que se refere à questão metodológica, essa abordagem dialoga com a proposta de Geertz, de “descrição densa”. Essa afinidade com a proposta da descrição densa dá-se porque, para que a avaliação produza contribuições e recomendações eficazes, “estas precisam responder à situação como ela realmente é, em toda a sua complexidade”. (LEJANO, 2012, p. 211) Mas, não só: essa abordagem é marcada pelo que Lejano denomina sincretismo metodológico, devendo o avaliador realizar a integração das informações coletadas por diferentes técnicas e métodos, não somente aglutiná-las. Essa integração pode ser

compreendida como “o processo pelo qual diferentes aspectos de uma situação e diferentes formas de conhecimento são consideradas como um todo e usadas para compreender toda a situação política” (LEJANO, 2012, p. 215) Porém, o autor reforça que a experiência não se dá pela integração de diferentes aspectos, mas sim por meio de um todo coerente. Dessa forma, destaca a importância de o avaliador levar em consideração a perspectiva dos sujeitos envolvidos na política sob avaliação, que a experimenta enquanto um todo, em sua completude.

Assim, Lejano (2012, p. 193) reforça que os modelos de análise disponíveis possibilitam apenas descrições parciais da realidade, de situações políticas, que, por sua natureza mesma são mais complexas do que se pode expressar nas avaliações.

3.5 Avaliação em profundidade

Nessa abordagem, entende-se a avaliação como um processo multidimensional e interdisciplinar, vez que se propõe a contemplar várias dimensões - sociais, culturais, políticas, econômicas, territoriais – que atravessam as políticas públicas:

A avaliação em profundidade considera que avaliar políticas públicas trata-se de um processo de natureza sócio-político e cultural. Nesses termos, compreende que a avaliação é multidimensional e interdisciplinar na medida em que contempla várias dimensões (sociais, culturais, políticas, econômicas, territoriais) e atores sociais envolvidos nas políticas públicas, e realiza interfaces analíticas e metodológicas advindas de distintos campos disciplinares. (GUSSI, 2019, p. 176)

Pode-se perceber que há um forte diálogo com a perspectiva pós-construtivista apresentada por Lejano (2012). Rodrigues (2011) aponta que essa abordagem segue o modelo experiencial, exceto no que se refere às hipóteses:

com a diferença de não se preocupar com a elaboração de hipóteses, mas considerar apenas, inicialmente, alguns pressupostos inferidos da imersão em campo, de caráter exploratório. Sua proposta é qualitativa, com inspiração etnográfica, mas admite a integração com dados quantitativos e secundários. (RODRIGUES, 2011, p. 107)

Ademais, há a articulação de análise e avaliação (CRUZ, 2019). Para tanto, essa abordagem precisa ser "ao mesmo tempo extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, o que exigiria uma abordagem multi e interdisciplinar”.

(RODRIGUES, 2011, p. 107) Isso implica que, sob a ótica dessa abordagem, a avaliação precisa romper com a perspectiva de debruçar-se sobre a política tão somente com o foco no cumprimento de metas propostos pela política e seus resultados. (RODRIGUES, 2011) Assim, Rodrigues (2011) elenca os quatro eixos analíticos da avaliação em profundidade:

1) conteúdo da política e/ou do programa, contemplando: formulação, bases conceituais e coerência interna; 2) trajetória institucional; 3) espectro temporal e territorial abarcado pela política/programa; e, 4) análise de contexto de formulação da política e/ou do programa (RODRIGUES 2011, p. 108)

No que se refere à metodologia, Gussi e Oliveira (2015) apontam a necessidade de se (re)construir a trajetória das políticas, a fim de apreender seus diversos sentidos. Quanto às técnicas de coleta de dados, há um forte apelo etnográfico, bem como há destaque também para as entrevistas abertas e em profundidade, que permitem obter informações e perspectivas que o avaliador sequer considerou anteriormente (RODRIGUES, 2011) Neste sentido:

metodologicamente, o avaliador deve percorrer a trajetória institucional de uma política ou programa. Entendemos a noção de trajetória como aporte fundamental para ampliação da perspectiva avaliativa (Gussi, 2008). Tal noção, que tem como a sociologia reflexiva de Bourdieu (1989), que encontra no devir - no contexto da pesquisa de campo – a partir das representações dos sujeitos envolvidos na política, o campo compreensivo para o desenvolvimento e problematização da pesquisa avaliativa (GUSSI E OLIVEIRA, 2015, p. 16)

No que se refere à epistemologia, como anteriormente apontado, nota-se uma aproximação dessa abordagem com o sentimento pós-constructivista de Lejano (2012) (TORRES Jr., GUSSI, SILVA & NOGUEIRA, 2020). Assim, para Gussi e Oliveira (2015), é necessária uma compreensão epistemológica da avaliação de modo amplo e abrangente:

Trata-se, pois, da compreensão epistemológica de uma avaliação, ampla e abrangente, que visa analisar políticas, programas e projetos dentro do padrão de intervenção do Estado e suas contradições, considerando suas relações com distintos sujeitos sociais, envolvidos nas políticas, imersos em universos de sentidos e significados, nos contextos de suas culturas. (GUSSI E OLIVEIRA, 2015, p. 15)

Assim, o lugar do avaliador, nessa abordagem, seria o de realizar imersão no campo, a fim de contrapor suas concepções sobre a política avaliada com a concepção de outros atores. Dessa forma, ao compreender o que falam os outros atores, torna-se possível avaliar a política, no sentido de obter uma compreensão

desta. (GUSSI e OLIVEIRA, 2015). Nota-se assim, que como as demais abordagens avaliativas que se contrapõem a uma perspectiva hegemônica, a avaliação em profundidade dá importância destacada à subjetividade. (CRUZ, 2019) Neste mesmo sentido, de destacar a importância da subjetividade e de pontos de vista, coaduna-se a avaliação sob uma perspectiva antropológica:

Dessa forma, avaliar sob uma perspectiva antropológica, ao mesmo tempo em que implica, metodologicamente, na construção de uma “descrição densa”, impõe que tal esforço etnográfico leve à compreensão dos padrões de intervenção do Estado e à proposição de mudanças das políticas a partir da compreensão das mesmas a partir de diferentes pontos-de-vista. (GUSSI E OLIVEIRA, 2015, p. 20)

O Estado em que se situa esta abordagem, de caráter contra-hegemônico, é também o Estado neoliberal e reformista. Justamente nesse contexto, há a necessidade de avaliações que rompam com o modelo tecnicista, a fim de tomar a avaliação um caráter de mudança social, possibilitando a consolidação de valores como a cidadania e a democracia.

3.6 Avaliação de Políticas Públicas com base na Sustentabilidade (ABS)

A abordagem avaliativa utilizada no presente trabalho foi a Avaliação de Políticas Públicas com Base na Sustentabilidade, proposta por Chacon (2007), e aperfeiçoada por Chacon e Nascimento (2020). Na referida avaliação, leva-se em consideração as dimensões social, econômica, ambiental e institucional-política que envolvem todo o contexto de construção, implementação, acompanhamento e avaliação da política em foco.

Avaliar uma política pública é um ato político, e exige que seja explicitado qual posicionamento dirige o olhar do pesquisador/avaliador. Ou seja, assume-se uma perspectiva política e comprometida quando se escolhe o percurso avaliativo que norteará a busca pelos objetivos propostos e as análises dos resultados alcançados. O Quadro 1, apresentado a seguir já adianta as escolhas aqui definidas.

Quadro1 – Objetivo geral, objetivos específicos, método de pesquisa, método de análise e dimensão da sustentabilidade de maior enfoque.

Objetivo geral:	Avaliar, sob a perspectiva da sustentabilidade, a política de reserva de verbas para as campanhas eleitorais femininas
------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	implementada pela Lei nº 13.165/2015, no âmbito da Câmara Municipal de Fortaleza, Ceará.		
Objetivos específicos	Método de pesquisa	Método de análise	Dimensão da Sustentabilidade
Objetivo específico 1: Conhecer como a distribuição de recursos do Fundo Partidário se deu no que se refere ao perfil socioeconômico das candidatas.	Pesquisa documental	Interpretar a relação entre as variáveis raça x quantidade de recursos públicos obtidos; espectro político x recursos públicos obtidos;	Dimensão Econômica
Objetivo específico 2: Compreender a trajetória da formação da lei nº 13.165/2015, a fim de verificar se esta se amolda à busca pela igualdade de gênero e ao desenvolvimento sustentável.	Pesquisa documental	Análise interpretativa	Dimensão político-institucional
Objetivo específico 3: Interpretar, a partir da pesquisa bibliográfica realizada, o problema em análise pela ótica dos estudos feministas sobre divisão sexual do trabalho.	Pesquisa bibliográfica	Análise interpretativa	Dimensão social

Fonte: elaborado pela autora, 2024.

Em que pese a Avaliação com Base na Sustentabilidade fundar-se em 4 dimensões - social, econômica, ambiental e institucional-política – na avaliação realizada neste estudo optou-se por utilizar apenas 3 delas. Isto porque, considerando os objetivos específicos definidos, a dimensão ambiental, ainda que

também atravesse a questão de gênero - as mulheres são as mais afetadas pela questão das mudanças climáticas, além de constituírem grupo mais empobrecido e, portanto, mais vulnerável e com menos recursos para mitigar os efeitos das mudanças climáticas – não os contempla. É dizer: ainda que o valor ambiental constitua uma dimensão da ABS, no estudo em andamento os objetivos demandam a utilização da dimensão social, econômica e institucional-política, o que é permitido pela ABS, dado que as dimensões se relacionam aos objetivos específicos definidos no delineamento da pesquisa.

Nesse sentido, a característica marcante da abordagem proposta dá-se no seu olhar diferenciado sob a política, delineado através das lentes da Sustentabilidade, considerando-a como um Valor Político que norteia (ou não) as escolhas de uma determinada sociedade, em um território definido. Aplicar à política pública estudada o enfoque da sustentabilidade apresenta distintas possibilidades, agregando de forma complementar e indissolúvel diferentes dimensões da própria vida humana. Isto permite a investigação/avaliação levando em conta fatores por vezes negligenciados por outras abordagens.

Conforme afirma Sachs (2002), o desenvolvimento sustentável pode ser compreendido por 8 dimensões: dimensão ambiental, econômica, social, cultural, espacial, psicológica, política nacional e internacional. No que se refere à dimensão política da sustentabilidade, Mendes (2009, p. 56), afirma que elementos desta são a participação ativa das pessoas, a superação das práticas e políticas de exclusão e busca do consenso em decisões coletivas.

Assim, percebe-se a afinidade entre a necessidade de inclusão de mulheres nos espaços decisórios – sobretudo na política institucional – e a dimensão política do desenvolvimento sustentável. Porém, não somente essa dimensão importa na avaliação da política pública em questão.

No que se refere à dimensão ambiental, contida nesta abordagem, importa destacar que “a relação e os efeitos das mudanças climáticas sobre as desigualdades e, em particular, sobre as desigualdades de gênero, ainda são pouco compreendidas e exploradas em nível internacional” (OLIVERA, PODCAMENI, LUSTOSA E GRAÇA, 2021, p. 16) Contudo, essa dimensão interessa à avaliação da política de inclusão de mulheres na política formal porque, inicialmente, tem-se

observado que eventos climáticos extremos, como a desertificação, secas, inundações e alagamentos, geram um aumento da vulnerabilidade das populações. (OLIVERA, PODCAMENI, LUSTOSA E GRAÇA, 2021).

Um exemplo de como as mulheres são mais impactadas pelas crises climáticas relaciona-se diretamente à questão do cuidado: eventos extremos tendem a gerar, dentre várias outras consequências, feridos e enfermos, que demandarão cuidados. A divisão sexual do trabalho, que historicamente vem definindo o lugar de mulher, o trabalho de mulher (BIROLI, 2018), define como feminino trabalhos na dimensão privada da vida, como os afazeres domésticos e o cuidado com crianças e enfermos implica numa sobrecarga laboral das mulheres – já em condições normais – o que se agrava de maneira muito nítida na ocorrência de eventos extremos (OLIVERA, PODCAMENI, LUSTOSA E GRAÇA, 2021).

Quanto à dimensão econômica, dados recentes da CEPAL⁵ comprovam que as mulheres têm dispendido mais tempo do que os homens em trabalhos não remunerados, tais como as atividades realizadas no âmbito do lar (cuidados de crianças e manutenção do lar). Ademais, a pobreza afeta mais estas – segundo dados do observatório de igualdade de gênero da América Latina e do Caribe, no que se refere à faixa etária de 20 a 59 anos, a cada 100 homens vivendo em lares pobres, havia 112 mulheres na mesma situação. Assim, observa-se que as mulheres partem de um lugar de mais vulnerabilidade – inclusive econômica – para a competição por um lugar na política formal. Em relação a essa dimensão, a política de reserva de verbas para candidaturas femininas se propõe a atuar de maneira incisiva.

Quanto à dimensão social, esta dialoga fortemente com a questão da dimensão anterior. Pode ser definida como

Neste sentido a dimensão social objetiva garantir que todas as pessoas tenham condições iguais de acesso a bens, serviços de boa qualidade necessários para uma vida digna, pautando-se no desenvolvimento como liberdade, no qual o desenvolvimento deve ser visto como forma de expansão de liberdades substantivas (MENDES, 2009, p. 6)

Assim, essa dimensão possibilita avaliar a política pública em questão de forma ampla, levando em consideração a observação interseccional, intensamente frisada por Biroli (2018). Essa é uma questão relevante para a avaliação dessa

5 <https://oig.cepal.org/pt/indicadores/tempo-total-trabalho>

política pública, uma vez que levanta o questionamento sobre quem são as mulheres que estão sendo efetivamente beneficiadas com as verbas reservadas para as candidaturas femininas, isto é, até que ponto essa política cumpre o papel democrático de construir um espaço inclusivo, plural?

Por fim, quanto à dimensão institucional-política, é importante observar o papel das instituições na concretização da proposta de inclusão das mulheres na política formal. Essa dimensão é importante para contemplar a questão apresentada por Hooks (2018), de que esses espaços de poder, do modo como se encontram estruturados, até permitem o acesso de mulheres, mas tão somente daquelas que não são consideradas ameaçadoras às estruturas e que se propõem a manter o *status quo*.

Nesse sentido, a perspectiva da Avaliação com Base na Sustentabilidade (CHACON, 2007; CHACON e NASCIMENTO, 2020), que pretende promover uma visão sistêmica, no sentido de uma interdisciplinaridade entre as dimensões da sustentabilidade e da atuação dos responsáveis pelo percurso avaliativo, mostra-se como uma alternativa pertinente de avaliação da política Pública de incentivo à participação das mulheres na política – por meio da reserva de verba para financiamento de campanhas – visto que, a observação dos critérios da superação da desigualdade em suas diversas manifestações, da democracia participativa e da educação para a paz e para a sustentabilidade, pode oferecer respostas ainda não observadas sobre o desempenho dessa política na efetiva promoção da redução da desigualdade de gênero nos espaços de poder e, em última instância, da efetivação da democracia no Brasil.

Dada a já exposta relação entre o valor da sustentabilidade e os esforços em mitigar a desigualdade de gênero, sob o olhar do valor político da sustentabilidade, passa-se à avaliação da política pública de cota de financiamento às campanhas femininas, nas eleições municipais de Fortaleza, em 2020.

4 MULHERES E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL – PROBLEMÁTICA E DESAFIOS

No ano de 2023, no Brasil, a Câmara dos Deputados tem 513 assentos. Destes, apenas 91 são ocupados por mulheres, o que resulta num percentual aproximado de 17% das vagas disponíveis na referida Casa Legislativa. No que se refere ao Senado, o número de mulheres é ainda menor: apenas 13 assentos dos 81 disponíveis são ocupados por mulheres, de forma que essas representam um percentual aproximado de 16% dos parlamentares eleitos para os cargos. No cenário local, a Câmara Municipal de Fortaleza conta, hoje, com 43 mandatos ativos, sendo apenas 8 deles de mulheres. Pelos números apresentados, nota-se que a paridade de gênero nesse espaço decisório ainda é uma realidade distante, em que pese as políticas públicas voltadas a equilibrar o jogo político, intentando – ao menos em uma análise superficial - permitir às candidatas a participação nos pleitos de forma mais competitiva, além de fomentar a participação política das mulheres.

Mesmo nesse cenário de reduzido número de mulheres no espaço da política institucional, é possível notar certo avanço no que concerne ao aumento do número de candidaturas femininas, comparando os pleitos eleitorais municipais de 2016 e 2020. Segundo dados do TSE, no período, houve um aumento de 18% no número de candidatas.⁶ Atendo-se ao cenário do Poder Legislativo em Fortaleza, também é possível observar esse aumento, contudo, de forma mais discreta: nas eleições municipais de 2016, 321 mulheres se candidataram ao cargo de vereadora na capital cearense, número equivalente a 29,92% do total de candidatos.⁷ Já em 2020, esse número passou para 414 mulheres candidatas, de forma que elas foram 31,72% do total de candidatos no referido pleito.⁸ Ainda que em números absolutos se verifique o aumento do número de candidaturas femininas em Fortaleza, observa-se que o percentual destas relativamente ao total de candidaturas apresentadas,

6 <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Marco/mulheres-e-politica-decisoes-do-tse-combatem-fraude-a-cota-de-genero#:~:text=Funciona%20assim%3A%20cada%20partido%20ou,obrigat%C3%B3ria%20a%20partir%20de%202009>

7 https://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/resultados/2016/MUNICIPIOS/FORTALEZA/FORTALEZA-PERFCAND-VEREADOR-PERFIL_DOS_CANDIDATOS_POR_SEXO_E_FAIXA_ETARIA.HTML

8 https://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/resultados/2020/MUNICIPIOS/FORTALEZA/FORTALEZA-PERFCAND-VEREADOR-PERFIL_DOS_CANDIDATOS_POR_SEXO_E_FAIXA_ETARIA.HTML

permanece, ainda, muito próximo do mínimo estabelecido pela legislação, que é definido como 30% para cada um dos sexos.

A situação de baixa representatividade de mulheres nos espaços decisórios, porém, não é um problema exclusivamente brasileiro: o problema da desigualdade de gênero na ocupação dos espaços de poder é uma realidade global: em ranking divulgado pela ONU no ano de 2020, apenas 4 de 189 países tem um percentual de 50% ou mais de mulheres na composição de seus parlamentos. Chama atenção que, dentre estes, dois encontram-se na América Latina: Cuba e Bolívia. (UNWOMEN, 2020)

Diversos são os fatores – assim como são diversas as realidades das mulheres brasileiras – que empurram elas para longe desses espaços de poder. Seja a questão dos papéis de gênero socialmente impostos, a divisão sexual do trabalho, a ausência de remuneração do trabalho de cuidado, a pobreza que afeta sobremaneira as mulheres brasileiras e as inserem num contexto de empregos com remunerações inferiores à de homens de igual qualificação, fato é que a ordem social estabelecida dificulta e, até mesmo pune a participação política das mulheres. Isso porque um problema conexo à problemática da reiterada exclusão do espaço público, refere-se às violências imputadas às eleitas: as mulheres que alcançam êxito nas eleições e assumem mandatos, sofrem constantemente com a violência política de gênero, seja por seus pares no parlamento, seja pela população, que entende a política formal como um não-lugar para as mulheres. Não são raros os casos de violência política de gênero sofrida pelas candidatas, tanto que, no ano de 2021, foi editada lei acerca do tema: trata-se da Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021, que define a violência política de gênero⁹ bem como tipificou a conduta, atribuindo pena de reclusão a quem a pratique.

Além da definição legislativa, importa ressaltar o conceito da violência política de gênero apresentado pelas estudiosas do tema:

Afirmo ser a violência política de gênero um reflexo da resistência masculina à perda do poder político que lhe foi naturalmente destinado pela ordem patriarcal e do domínio da esfera pública institucional. É, sim, uma violência incorporada nas estruturas do poder do Estado e da sociedade, por vezes quase invisível, que pode se manifestar por meio de atos físicos, sexuais, psicológicos, morais, simbólicos e econômicos, contra as mulheres que participam ou desejam participar da arena política, institucional, exercendo

⁹Art. 3º Considera-se violência política contra a mulher toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher.

seus direitos políticos e tomando parte dos processos democráticos, ou contra as que escolhem não exercer tais direitos. Acrescento, porém, que o conceito de violência política de Gênero deve ser formulado em termos interseccionais, deixando explícitos os efeitos da imbricação de opressões que atingem as diversas mulheres envolvidas. (LAENA, 2020, P. 276)

No conceito apresentado, nota-se presente a questão da interseccionalidade, a qual possibilita um estudo mais próximo à realidade, trazendo a complexidade necessária para construir políticas públicas e alternativas viáveis à efetiva mudança da realidade. Isto porque, “a interseccionalidade é, antes de tudo, uma lente analítica sobre a interação estrutural em seus efeitos políticos e legais.” (AKOTIRENE, 2019, local. 560)

Dada a importância da interseccionalidade para o trabalho em desenvolvimento, faz-se necessário apresentar o seu conceito, na definição trazida por Carla Akotirene:

Recomenda-se pela interseccionalidade, a articulação das clivagens identitárias, repetidas vezes reposicionadas pelos negros, mulheres, deficientes, para finalmente defender a identidade política contra a matriz de opressão colonialista, que sobrevive graças às engrenagens do racismo cisheteropatriarcal capitalista. Sendo assim, não apenas o racismo precisa ser encarado como um problema das feministas brancas, mas também o capacitismo como problema das feministas negras cada vez que ignoramos as mulheres negras que vivem a condição de marca física ou gerada pelos trânsitos das opressões modernas coloniais: sofrendo o racismo por serem negras, discriminadas por serem deficientes. Portanto, na heterogeneidade de opressões conectadas pela modernidade, afasta-se a perspectiva de hierarquizar sofrimento, visto como todo sofrimento está interceptado pelas estruturas. (AKOTIRENE, 2019, local. 390)

Assim, a interseccionalidade mostra-se como uma ferramenta importante na modificação das estruturas postas, pois que, permite entender a complexidade do sistema posto e a necessidade de buscar, em conjunto, as mudanças que possibilitem a garantia de dignidade a todos, sem hierarquizar ou inviabilizar as opressões que se justapõem às opressões de gênero.

Corroborando com essa perspectiva, importante destacar o pensamento de Nancy Fraser de que “o gênero, a “raça”, a sexualidade e a classe não estão caprichosamente isoladas um do outro. Pelo contrário, todos os eixos de injustiça interseccionam-se um com o outro de maneira que afetam os interesses e as identidades de todos. (FRASER, 2010, p. 178)”

Ainda sobre a violência que reforça a exclusão de mulheres dos espaços de poder, não raro as eleitas têm suas vidas e seus familiares ameaçados, como forma de afastá-las desse espaço e de manter a situação de exclusão na qual se encontram. Ademais, as formas de violência recorrentes não se limitam a essa violência direta e incisiva, das ameaças e tentativas contra a integridade física e a vida dessas mulheres. Por vezes, elas têm suas vidas privadas expostas, colocadas sob julgamento, de forma desproporcional, se comparada às dificuldades da carreira pública para os homens. É neste sentido o relato de diversas mulheres que atuam nos espaços de poder, como a ex-deputada federal Áurea Carolina, eleita nas eleições gerais de 2018:

“Estou convencida de que o assédio sexual contra as mulheres na política serve para nos impedir de realizar plenamente as nossas funções. Acredito que a maioria das mulheres na política, senão todas, sofrem com comentários sexistas e outras formas de violência por parte de colegas homens. É um dispositivo capaz de eliminar nossa presença dos espaços de poder.” (CAROLINA, 2021, p. 28)

Ademais, muitas das eleitas não conseguem obter expressiva atuação na formulação das políticas públicas pensadas nos parlamentos, seja em razão do seu número reduzido nesse espaço de poder, seja porque, apesar de estarem fisicamente presentes nesse espaço, acabam insuladas em pautas afetas ao cuidado – reproduzindo assim a divisão sexual do trabalho também no ambiente parlamentar – de modo que aos homens caberia tratar de temas como política econômica e administração pública enquanto as mulheres se ocupariam de políticas sociais (MIGUEL 2001), afastando-as, assim, das decisões importantes, como as relativas ao orçamento e à definição da agenda política para a formulação de políticas públicas.

Além disso, o contexto violento da arena pública para as mulheres também contribui para que elas se afastem do debate e da atuação acerca de temas polêmicos, que inflamam os ânimos da sociedade. É o que expõe Áurea Carolina:

Em 2019, entrando na Câmara dos Deputados, na esteira do governo Bolsonaro e há meses sem resposta para o crime que tirou a vida de Marielle e Anderson, eu tive medo de cair na mira do ódio. Eu tinha a intenção de atuar fortemente na pauta de segurança pública, dando continuidade à minha experiência com a defesa dos direitos humanos no

mandato municipal, mas mudei de ideia com o aconselhamento de pessoas próximas que temiam pela minha integridade (p. 26)

Assim, nota-se que o *status quo* mostra-se sofisticado na tentativa de manter as estruturas vigentes, por meio de mecanismos de exclusão que se retroalimentam: trata-se como espaço natural da mulher o espaço privado e as atividades a ele inerentes, como as tarefas de cuidado de crianças, idosos e do lar. Ao necessitar despender tempo e energia nessas tarefas – além da jornada ordinária de trabalho, no caso daquelas que estão inseridas no mercado de trabalho (que representam cerca de 39 milhões de mulheres no país, segundo dados do terceiro trimestre de 2021)¹⁰ - pouco ou nada resta de tempo para a dedicação à vida pública relacionada à política institucional:

Ainda sim existe um aspecto da vida política que a situação das mulheres no país hoje não permite sua dedicação ao mundo competitivo. São nas tarefas que demandam tempo – como havia afirmado anteriormente – que as mulheres deparam com a maior dificuldade. O fenômeno da dupla jornada parece ser um anteparo muito razoável a ser ultrapassado. Deste modo, tanto na vida intra-partidária quanto na estrutura social podemos observar que as mulheres são excluídas. Existe aqui um evento de dupla exclusão dessa categoria específica. (BOLOGNESI, 2012, p. 122)

Um outro aspecto de sofisticação na tentativa de manter o sistema vigente é a captação, por este, das lutas identitárias, principalmente a de gênero. Dessa forma, o neoliberalismo se firma e se reinventa, de forma a garantir que as lutas desses grupos progressistas não caminhem para um viés de ruptura, mas de manutenção do sistema vigente e de reafirmação das ideias neoliberais. É neste sentido que afirma Correia (2021), analisando o pensamento de Nancy Fraser: “Progressistas se uniram com forças capitalistas, sobretudo do capitalismo financeirizado. As ideias progressistas de empoderamento e respeito às diversidades estão servindo como bandeira das políticas públicas neoliberais.” (p. 118) Interessante destacar, no que se refere ao gênero, a conexão das lutas contra a desigualdade e a cooptação dessa pauta pelo neoliberalismo:

As lutas contra o androcentrismo também foram ressignificadas para o contexto do capitalismo neoliberal desorganizado para introduzir a ideia da família com dois assalariados, ao invés da ideia de salário familiar. Nesse contexto, o capitalismo neoliberal vende a ideia de justiça de gênero, autonomia e liberdade, mas, na prática, existe todo o contexto de degradação das condições de trabalho. O salário familiar é um ingrediente-

10 <https://www.dieese.org.br/infografico/2022/mulheresBrasileRegioes.html> -

chave do capitalismo neoliberal, pois intensifica o trabalho assalariado na busca das mulheres por dignidade, autonomia e liberdade, ao mesmo tempo que fomenta o ideal de acúmulo capitalista. (Correia, 2021, p. 118)

Dessa forma, é possível compreender que ao se debruçar sobre as questões relativas às desigualdades de gênero, não é prudente ignorar outros marcadores sociais – como raça e classe – uma vez que o sistema posto entrelaça essas opressões, incidindo de maneira mais dura na vida dos indivíduos que constituem mais de uma minoria. Isto porque se não houver uma leitura atenta aos demais marcadores, corre-se o risco de uma análise míope, e até mesmo alinhada com a perspectiva do neoliberalismo, dado que os problemas relacionados ao gênero não existem apartados das violências oriundas do racismo e do capitalismo, dado que a realidade em que estamos inseridos constitui-se do novelo patriarcado-racismo-capitalismo (SAFIOTTI, 1987).

Para melhor compreender a trajetória da política pública em estudo, passa-se ao histórico de sucessivas alterações legislativas que culminaram nas cotas de financiamento em vigência.

4.1 Histórico da legislação relativa à participação de mulheres na política formal

A legislação nacional sofreu contínuas alterações até estabelecer as cotas atualmente vigentes de candidaturas e de reserva de verbas do Fundo Partidário para candidatas. A primeira vez que a legislação eleitoral brasileira apresentou a previsão de cotas de gênero foi em 1995 – por meio da Lei nº 9.100/1995, que se aplicava às eleições municipais. Referido instrumento normativo estabelecia que 20% das candidaturas do partido ou da coligação deveriam ser preenchidas por candidaturas de mulheres. Dois anos depois, em 1997, com a promulgação da Lei nº 9.504/1997, denominada “lei das eleições”, houve a ampliação dessas cotas, agora aplicando-se às eleições parlamentares dos estados e da Câmara dos Deputados e aumentando o percentual – de forma que, pelo menos, 30% das candidaturas a que o partido teria direito de apresentar deveriam ser reservadas a um dos sexos – por se constituir como minoria nesse espaço, esse percentual mínimo contemplava as mulheres. Essa inovação legislativa, contudo, não tornava obrigatória a

materialização de 30% das candidaturas femininas: o texto legislativo previa tão somente a reserva do percentual mencionado, de modo que, respeitando esse percentual, o partido político poderia lançar candidaturas apenas de homens. Em 2009, visando retificar essa lacuna, houve a mudança do referido trecho, por meio da Lei nº 12.034/2009, que dispôs que o percentual mencionado deveria ser aplicado ao efetivo preenchimento das vagas aos quais o partido teria direito a concorrer. À época, a representação feminina no legislativo encontrava-se abaixo dos 10% na Câmara dos Deputados. (HAJE, 2018)

Um problema recorrente nesse contexto era a apresentação de candidaturas femininas apenas para cumprir o disposto na legislação, sem o fornecimento de condições e recursos que tornassem essas candidaturas competitivas, de forma que essas mulheres tivessem chances reais de obter uma votação expressiva e efetivamente chegassem a ocupar uma cadeira nas casas legislativas.

Em 2015, a Lei nº 13.165/2015 em seu art. 9º, passa a prever a reserva de verbas para candidaturas femininas. Estabelecidas as porcentagens mínimas de 5% e máxima de 15%, a lei determinava que os partidos deveriam direcionar os valores oriundos do Fundo Partidário, destinado ao financiamento das campanhas eleitorais, dentro das porcentagens mencionadas à campanha eleitoral de suas candidatas.

O Supremo Tribunal Federal foi provocado a manifestar-se sobre a questão, e, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617, declarou a inconstitucionalidade dos percentuais estabelecidos na lei de 2015, uma vez que estes não estavam em consonância com o percentual de candidaturas femininas, o que feriria o princípio da igualdade e geraria proteção ineficiente do princípio democrático – pois o percentual da verba destinada às campanhas das candidatas estava em desacordo com o percentual de candidaturas femininas previsto na lei.

Por meio de resposta à consulta formulada por deputadas e senadoras, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que esse percentual de reserva de verba para as campanhas de mulheres também alcançaria o Fundo Especial de Financiamento de Campanha e o tempo de TV, bem como para a propaganda eleitoral no rádio e na televisão. Importante frisar que o impacto dessa reserva de verba é ainda maior

após a decisão do STF, em 2015, de proibição de doação de recursos por pessoas jurídicas a partidos políticos para campanhas eleitorais, o que implicou numa predominância do financiamento público das campanhas. Neste sentido, foi editada a Resolução nº 23.553/2017 do TSE, que expressamente prevê a aplicação, pelos partidos políticos, de um percentual mínimo de 30% do montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para aplicação nas campanhas de suas candidatas. Referida resolução foi posteriormente alterada pela Resolução nº 23.575/2018, do TSE e, por fim, revogada pela Resolução nº 23.607/2019 do TSE, que manteve a previsão do percentual mínimo de aplicação das verbas oriundas do fundo especial em campanhas de candidatas do sexo feminino.

Dessa forma, atualmente, no Brasil, há a previsão tanto de cotas de gênero no que se refere a candidaturas às casas legislativas nas eleições proporcionais como há a reserva de verbas para as campanhas de candidaturas femininas.

Em recente alteração da Constituição da República, por meio da Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021, foi definida mais uma medida de incentivo à participação de mulheres: os votos obtidos por candidatas mulheres ou candidatos negros, que concorram à Câmara dos Deputados, nas eleições de 2022 a 2030, serão contados em dobro, para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos de origem pública para financiamento de campanha, bem como dos recursos do fundo partidário.

Um outro projeto de lei que versa sobre o tema das medidas de incentivo à participação política das mulheres é o PL nº 1951/2021. O referido projeto já foi aprovado no Senado Federal e aguarda a votação da Câmara dos Deputados. Em seu texto, há a previsão de reserva de vagas para mulheres nas casas legislativas (exceto no Senado Federal, dado que seus representantes não são escolhidos por meio de eleições proporcionais). A ideia, em um primeiro momento, parece interessante, entretanto, o percentual máximo de reserva de assentos no parlamento seria de 30%, aplicado apenas nas eleições de 2038 e 2040. Isso porque os percentuais de reserva de vagas previstos no supramencionado projeto de lei são de caráter progressivo, iniciando em 18%, nas eleições de 2022 e 2024, percentual esse que já é bem próximo do percentual de assentos ocupados por mulheres

nesses espaços, de modo que a previsão legislativa não implica em ganhos reais para as mulheres, constituindo, em verdade, retrocesso para esse grupo.¹¹ Ademais, o referido projeto de lei traz modificações também no tocante às cotas de financiamento, prevendo a destinação, às campanhas femininas, do percentual mínimo de 30% do montante dos recursos do Fundo Partidário alocados pelos partidos a campanhas eleitorais. Ocorre que, a decisão do STF, já mencionada, já estabeleceu esse percentual mínimo. Não obstante apresente-se como uma tentativa de firmar no texto legislativo esse percentual mínimo, o projeto também traz a seguinte previsão: “Não será exigida a aplicação de recursos nas campanhas femininas proporcionalmente ao número de candidaturas registradas nas eleições, bastando o cumprimento do percentual mínimo previsto no § 8º”. Nota-se, assim, que não há uma real intencionalidade de incentivar a inclusão da mulher, visto que, tomando por base os dados da realidade, tanto a proposição de candidaturas como os recursos destinados a elas, ficam muito próximos aos limites mínimos estabelecidos pela legislação. Ao prever que, ainda que o percentual de candidaturas seja maior que os 30% estabelecidos em lei, não será obrigatória a destinação de verbas na mesma proporção, há clara intencionalidade dos parlamentares em manter as mulheres sub-representadas nesse espaço de poder, já que a ampliação da participação delas tem como decorrência lógica a diminuição de homens ocupando os cargos do poder legislativo, dado que esses são limitados.

4.2 Evolução do estado e as mulheres: o histórico do Estado brasileiro e o contexto dos direitos das mulheres

Ao pensar o Estado como categoria basilar do estudo, por ser este o implementador e financiador da política em avaliação, é importante observar a sua evolução no decurso do tempo, bem como de que maneira essa evolução é

11 Flávia Biroli aponta que, historicamente, os percentuais estabelecidos pela legislação como mínimos, no que se refere ao incentivo à participação de mulheres na política, tendem a ser utilizados pelos partidos políticos como teto. Dessa forma, a previsão de reservar 18% dos assentos das casas legislativas para mulheres seria um retrocesso, já que, com as cotas de candidatura em percentual mínimo de 30% e com o financiamento de campanhas femininas em igual percentual, já se obteve percentual próximo a este, em torno de 16% dos assentos sendo ocupados por mulheres. Dessa forma, se a legislação for aprovada e entrar em vigor, se tornará mais difícil o alcance da paridade de gênero nesses espaços de poder, paridade esta possível de ser observada em outros países da América Latina. (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/proposta-da-camara-e-retrocesso-nas-regras-para-inclusao-de-mulheres-na-politica-dizem-especialistas.shtml>)

acompanhada pelo avanço do direito das mulheres ao espaço público e à participação política. Dessa forma, um marco inicial interessante para o estudo é o ano de 1932, no qual as mulheres alcançaram o direito ao voto e o Código Eleitoral iniciou sua vigência, materializado por meio do Decreto nº 21.076 de 24 de fevereiro de 1932.

À época, à frente do Governo Brasileiro estava Getúlio Vargas, no período denominado pelos historiadores de “Era Vargas”, que se inicia por volta de 1930 e perdura até 1945. A conquista do direito ao voto deu-se ainda no chamado Governo Provisório, período no qual o referido presidente governava o país após ter sido conduzido à Presidência em decorrência da Revolução de 1930.

Uma maneira de entender como o Estado, à época, enxergava as mulheres, é observar a legislação do período, já que a produção desta é marcada por intencionalidades, não apenas dos legisladores, mas de toda a rede de relações de poder que compõe a sociedade. Neste sentido, o texto constitucional vigente no período, denominada Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, trazia a previsão, no inciso I do artigo 113, da igualdade de todos perante a lei, vedando privilégios e distinções fundadas em sexo, raça, classe social, riqueza, crenças religiosas e ideias políticas. Vê-se que o referido texto constitucional trata do aspecto formal da igualdade, isto é, da igualdade jurídica, da eliminação, no que concerne aos textos legislativos, da diferenciação dos cidadãos em razão de determinados recortes, seja de gênero, seja de classe, seja de cor. Essa previsão de igualdade, em que pese ser basilar nos textos constitucionais dos Estados que se pretendem democráticos, é característica marcante do Estado Liberal, que entende a questão da igualdade muito mais sob a perspectiva de limitação do poder estatal no que concerne à interferência na esfera de direitos dos indivíduos do que sob a perspectiva da efetividade, no campo material, da igualdade entre os cidadãos. Neste sentido, Bonavides (2009, p. 9):

O princípio da igualdade perante a lei no Estado liberal foi juridicamente um conceito deveras limitado, demasiado formal – haja vista a igualdade jurídica na esfera do direito privado em relação a certos institutos – de pouco alcance para a prevenção eficaz do arbítrio, eventualmente alojado no corpo da lei.

Apesar desse aspecto, o governo Vargas, notadamente, tem características que o distanciam de um Estado Liberal, aproximando-o, ligeiramente de uma tentativa de implementação de um Estado Social, com ressalvas.

Isto porque apesar da legislação, à época, ter avançado no concernente à garantia de direitos sociais, sobretudo no que se refere às trabalhadoras e aos trabalhadores, essas mudanças foram implementadas muito mais para garantir a concretização e a estabilidade do regime de acumulação capitalista do que, de fato, implementar o “welfare state” no Brasil. (GOMES, 2006)

Dessa forma, “O Estado Novo, portanto, não passou de uma ditadura que imprimiu mudanças institucionais importantes, vislumbrando a transformação do país numa economia capitalista moderna.” (GOMES, 2006, p. 222). Têm-se como características do Estado, nesse período, o autoritarismo, a centralização e o desenvolvimentismo.

Em que pese a igualdade formal apregoada, o lugar social da mulher, naquele contexto, era enfatizado no *locus* privado, sendo atribuído, a esta, o trabalho do cuidado, das atividades domésticas e de responsabilização pelo bom desenvolvimento dos filhos, como aponta Esteves (2006, p. 01):

Em uma perspectiva oficial do governo Vargas, devemos pensar qual era o lugar relegado à figura feminina. Se ao homem cabia a esfera pública, o trabalho fora de casa e o sustento da família, à mulher recaía a responsabilidade pelo bom funcionamento do lar e educação dos filhos. Por isso a educação que recebia era voltada para a vida doméstica.

Dessa forma, vê-se que, ainda que formalmente prevista a igualdade entre homens e mulheres, os papéis sociais estabelecidos limitavam o desenvolvimento delas em outras áreas que não fossem aquelas as quais socialmente se atribuiu como do gênero feminino, de modo que, materialmente, não se era possível falar em igualdade.

Corroborando o exposto, de acordo com Carneiro (p. 06, s.d.) a fase ditatorial do governo Vargas acabou por solapar a participação política das mulheres, dada a exclusão destas de cargos importantes, como os relativos ao serviço diplomático. Dessa forma, a possibilidade, para as mulheres da época, de inserção na vida externa ao lar dava-se por meio do exercício de ofícios como educadora, datilógrafa e operária têxtil.

No concernente à conquista do voto, é importante ressaltar que foi um processo que envolveu uma longa luta de mulheres, a fim de incluir o debate dessa questão na agenda pública. Importante destacar o nome de Bertha Lutz (1894-1976) que foi uma das “mais expressivas lideranças na campanha pelo voto feminino e pela igualdade de direitos entre homens e mulheres no Brasil” (DUARTE, 2019, p. 35), inclusive, com outras mulheres, fundou a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, que restou ativa por cinquenta anos e espalhou-se em praticamente todos os estados do País (DUARTE, 2019).

Um outro marco histórico na relação entre a evolução do Estado Brasileiro e os direitos das mulheres refere-se ao período da ditadura militar (1964-1985). No período, mais uma vez, a mulher é restrita ao espaço privado, sendo aquelas que se juntam aos movimentos de resistência ao regime, lidas como duplamente desviantes: tanto por sua militância contra a ditadura quanto por ser mulher e ocupar essa posição de sujeito político. (COLLING, 2006)

Mesmo sendo lida como sujeito desviante, a possibilidade de participar da luta política em defesa da democracia ensejou uma ampliação da perspectiva de atuação das mulheres na sociedade – das quais, essencialmente, ainda se esperava a dedicação ao lar, aos filhos e ao espaço doméstico. (MEIRELLES, 2011)

É esse também o entendimento expressado por Pitanguy (2019) – mesmo em um período de violência Estatal e intensa repressão como se deu no período da Ditadura Militar, o feminismo enquanto movimento político reverberou mais intensamente, ao possibilitar o questionamento das relações de poder e das desigualdades que relegavam à mulher a categoria de cidadã de segunda classe.

É interessante observar que a atuação política das mulheres, no período, não se deu exclusivamente no espectro político que se opunha ao regime militar. Milhares de mulheres participaram, no período pré-golpe, entre 1960 e 1964, das Marchas com Deus pela Família e a Liberdade, movimentos que, ao arregimentar mulheres, buscavam dar sustentação política e legitimar as ações contra a democracia vigente à época. Defendendo pautas como acabar com a “ameaça comunista” e opor-se à mudanças de caráter popular, que estavam sendo debatidas intensamente à época, como a necessidade de realização da reforma agrária, várias trabalhadoras, mulheres das camadas mais populares se engajaram na defesa de

pautas conservadoras, motivadas, sobretudo por princípios religiosos. (TELES, 1999).

Quanto às características do Estado Brasileiro no período mencionado, observa-se uma transmutação do anterior nacional desenvolvimentismo para um desenvolvimentismo financiado pelo capital estrangeiro, de forma que o período da ditadura militar “possibilitou que fosse estabelecido um novo patamar do sistema capitalista no país que pudesse garantir os lucros espetaculares do grande capital financeiro internacionalizado “ (PRESTES, 2019, p. 12)

Com a luta incessante pela reinstauração do regime democrático no País, ganha força o movimento “Diretas Já”, no qual a participação de mulheres ensejou uma nova concepção de democracia – não bastava a redemocratização das instituições políticas, seria necessário incluir na agenda desse movimento também as relações entre homens e mulheres (PITANGUY, 2019).

Nesse contexto, em 1985, é criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). A criação desse órgão visava atender à demanda apresentada pelas ativistas que consideravam necessária, para o reestabelecimento do regime democrático, a inclusão na agenda pública da questão da igualdade de direitos das mulheres. (PITANGUY, 2019). O órgão teve atuação destacada na mobilização de mulheres no país inteiro, a fim de garantir a visibilidade das desigualdades de gênero e da importância de assegurar, constitucionalmente, a igualdade entre homens e mulheres. Uma outra questão levantada pelo órgão era a de maior participação de mulheres no Congresso. Quanto a este tópico, a atuação pode ser considerada exitosa, já que, em 1986, a presença feminina na Câmara dos Deputados e no Senado Federal mais que dobrou proporcionalmente em relação aos homens. (PITANGUY, 2019).

Em 1986, o CNDM promove um encontro nacional no qual foi aprovada a “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes”, documento que continha diversas reivindicações do movimento de mulheres e que fora construído coletivamente, constituindo-se como um marco na luta pelos direitos das mulheres, sobretudo porque boa parte das pautas pleiteadas no documento foram atendidas no texto da Constituição Federal de 1988. (PIOVESAN, 2008).

O próprio texto constitucional de 1988 é um marco para as mulheres, na perspectiva da previsão da vedação de discriminação em razão do sexo e da ampliação da cidadania destas. Isto porque, antes da promulgação da Constituição vigente, não havia no ordenamento jurídico brasileiro a previsão do tratamento isonômico entre homens e mulheres – de modo que, apenas no âmbito interpretativo das normas é que se poderia utilizar esse conceito. (SILVA e WRIGHT, 2015)

Contudo, observa-se que, mesmo com o texto constitucional estabelecendo a igualdade entre homens e mulheres, a vedação de discriminação em razão do sexo e a previsão da proteção à mulher no concernente ao mercado de trabalho, as desigualdades se perpetuaram – e, ainda hoje, constituem-se como um problema a ser combatido. Dessa forma, percebe-se que, apesar da importância de um texto constitucional que positive valores importantes como a igualdade, a vedação à discriminação e o respeito à dignidade humana, o caminho para materializar esse texto constitucional passa pela atuação do Poder Público em conjunto com a sociedade civil.

4.3 O embate público x privado – como os papéis sociais de gênero impactam na ausência das mulheres dos espaços de poder?

Não há como analisar a reduzida presença de mulheres nos espaços de poder sem apresentar a discussão da divisão sexual do trabalho e da economia do cuidado.

Isto porque essa configuração social, por si só, torna distintos os pontos de partida de homens e mulheres no que diz respeito à sua atuação no espaço público, seja no campo da representação política, seja no campo profissional, funcionando, como afirma Biroli (2018, p. 24), como base fundamental na qual se assentam as hierarquias de gênero. Não se limitando apenas a influenciar o momento da entrada das mulheres nos espaços de poder, essa questão influencia também a manutenção delas nesses espaços, em razão da dificuldade de acumular funções, sobrecarga ocasionada pelos papéis sociais impostos com base no gênero. É nesse sentido que afirma Biroli (2018, p. 25), que a divisão sexual do trabalho atua comprometendo a cidadania das mulheres, dado que acumulação de funções gera

obstáculos ao acesso tanto aos cargos políticos como aos recursos para alcançá-los.

A definição do conceito de divisão sexual do trabalho é dada por Hirata e Kergoat (2007, p. 599):

A divisão sexual do trabalho é a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais entre os sexos; mais do que isso, é um fator prioritário para a sobrevivência da relação social entre os sexos. Essa forma é modulada histórica e socialmente. Tem como características a designação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apropriação pelos homens das funções com maior valor social adicionado (políticos, religiosos, militares etc.)

Ainda, as autoras elencam dois princípios que consideram necessários para o avanço da reflexão acerca do conceito. O primeiro deles é o princípio da separação, o qual classifica os trabalhos existentes como “de homens” ou “de mulheres”. O segundo princípio seria o hierárquico, segundo o qual os trabalhos entendidos como propriamente masculinos seriam de mais valor do que aqueles relegados às mulheres. (HIRATA E KERGOAT, 2007).

É inegável que, na sociedade contemporânea, a divisão sexual do trabalho se remodelou: as mulheres, após muita luta, não estão mais restritas ao lar, passaram a ocupar empregos formais e algumas alcançaram cargos de destaque, situação que dista do denominado modelo tradicional por Hirata e Kergoat (2007), no qual os homens se ocupariam do trabalho produtivo, externo ao lar, e as mulheres do trabalho reprodutivo, que viabiliza a ocorrência do primeiro. No contexto atual, nota-se o que as autoras denominam de modelo da conciliação: as mulheres que conseguem desenvolver uma trajetória no âmbito profissional necessitam, como condição para exercer essa função, conciliá-la com as atribuições relativas ao espaço familiar, condição esta que não é imposta aos homens (HIRATA E KERGOAT, 2007). Apresenta-se, ainda, um terceiro modelo: o da delegação. Neste, dado o avanço das mulheres no que concerne à ocupação de posições profissionais mais elevadas, essas profissionais passam a dispor de recursos que as permitem delegar (a outras mulheres) o trabalho doméstico e familiar. Interessante observar o modelo sob a ótica da interseccionalidade, visto que, conforme apresentado pelas autoras, as mulheres que recebem a tarefa delegada do trabalho reprodutivo que seria de outra mulher, também delegam o cuidado de seus próprios filhos, a avós,

tias e família extensa, de forma que essa forma de atuação impede o exercício da maternidade pelas mulheres que estão mais vulneráveis economicamente e que realizam o trabalho doméstico e familiar de outras mulheres. É nesse sentido a afirmação de (HIRATA E KERGOAT, 2007, p. 605): “Essas migrantes do Sul, para fazer "o trabalho das mulheres" do Norte, deixam seus próprios filhos aos cuidados das avós, irmãs, cunhadas, e às vezes só voltam para casa depois de longos períodos, o que acarreta "o traumatismo inevitável dos filhos que deixaram em seu país””

Dessa forma, nota-se que o modelo da delegação do trabalho reprodutivo, amplamente utilizado pelas mulheres das classes dominantes, não atende à demanda das mulheres periféricas, ao contrário, priva-as do exercício de sua maternidade e do convívio familiar. Tal fato coaduna-se com o pensamento de bell hooks, quando afirma que

Antes de trabalhar para reconstruir a sociedade, as mulheres precisam rejeitar a noção de que a conquista de poder na estrutura social existente necessariamente fará avançar a luta feminista para acabar com a opressão sexista. Esse ganho pode até propiciar a um número considerável de mulheres a conquista de maiores privilégios materiais, controle sobre seu destino e sobre o destino de outras pessoas, objetivos que são seguramente importantes. Mas não irá acabar com a dominação masculina enquanto sistema. (HOOKS,2019, p. 140)

Analisando dados do PNAD 2019 acerca da disparidade de tempo dedicado por homens e mulheres às tarefas domésticas, Pinheiro, Medeiros, Costa e Barbosa (2023) apresentam conclusões importantes para compreender o cenário brasileiro. No estudo, verificou-se que, mesmo considerando variáveis como presença de filhos, escolaridade, renda individual, entre casais heterossexuais, a divisão do trabalho reprodutivo é marcada pelo gênero: o simples fato de ser mulher aumenta em 11 horas por semana o tempo dedicado ao trabalho doméstico não remunerado.

Salta aos olhos o resultado obtido pelas pesquisadoras quando levam em conta a questão da renda individual. Isto porque observou-se uma relação entre o aumento da renda individual e um menor tempo gasto com trabalho doméstico. Contudo, há uma limitação pautada no gênero: em casais nos quais a mulher é a principal provedora da renda, há um aumento da carga horária dela dedicada ao

trabalho reprodutivo. Tal fato demonstra o que as autoras chamam de resposta compensatória:

Os rendimentos individuais aumentam o poder de barganha na negociação de quem assume a maior parte da carga de trabalho doméstico e de cuidados não remunerado. No entanto, esse efeito apresenta viés de gênero e a capacidade de transformar recursos financeiros relativamente maiores em horas de trabalho mais curtas é determinada por valores convencionais de gênero. Dinheiro tem voz, mas gênero grita. Não surpreende, portanto, que as mulheres que respondem pela maior fração da renda do casal produzam uma resposta compensatória que reforça os papéis de gênero. Em um casal, uma mulher que ganha mais no trabalho remunerado acaba alocando mais tempo no trabalho reprodutivo, e homens que contribuem com menos renda que suas parceiras diminuem sua participação no trabalho doméstico, “performando gênero”. De fato, nossos resultados sugerem que os papéis de gênero têm maior peso na explicação do envolvimento feminino no trabalho doméstico do que a renda relativa. Isso leva a uma conclusão importante. O poder econômico explica a duração do trabalho doméstico apenas nos casais tradicionais, onde os homens ganham mais do que as mulheres; quando os papéis do provedor são invertidos, o poder econômico perde importância por causa dos papéis convencionais de gênero. As mulheres não tradicionais em termos de provisão de renda familiar se comportam como mulheres tradicionais no trabalho doméstico. (PINHEIRO, MEDEIROS, COSTA E BARBOSA, 2023. p. 38)

Essa resposta compensatória se conforma com as conclusões de Hirata e Kergoat (2007), que apontam que, mesmo aquelas mulheres que possuem consciência da opressão e desigualdade decorrentes da divisão sexual do trabalho ainda se incubem do essencial do trabalho doméstico.

Tal resposta compensatória estaria presente também nos casos das mulheres ocupantes de cargos de poder? Considerando que esta é uma forma de performar gênero e manter, no espaço doméstico, o padrão que é rompido no espaço público, é possível que a divisão sexual do trabalho opere também em relação às mulheres que ocupem espaços entendidos como tradicionalmente masculinos. Se confirmada a hipótese, estaríamos diante de um sistema de retroalimentação da exclusão, pois que, como aponta Biroli (2018, p 25): “a divisão sexual do trabalho incide nas possibilidades de participação política das mulheres porque corresponde à alocação desigual de recursos fundamentais para essa participação, em especial o tempo livre e a renda.”

Ainda sobre a divisão sexual do trabalho, chama atenção a influência dos níveis educacionais no que se refere a como os casais heterossexuais lidam com a questão: o tempo dedicado ao trabalho reprodutivo é menor para

mulheres com ensino superior e maior para os homens com o mesmo nível educacional, de forma que se nota uma tendência, entre os indivíduos com maior escolaridade, de lidar de forma mais igualitária com o trabalho reprodutivo. (PINHEIRO, MEDEIROS, COSTA E BARBOSA, 2023)

Conforme os dados apresentados, nota-se que a sobrecarga laboral das mulheres as afeta independentemente da posição social que estas ocupam, variando apenas a intensidade como se dá esse acúmulo de funções.

Dado esse modelo de organização social, a ampliação da presença feminina no mercado de trabalho não foi acompanhada por um rearranjo e uma redistribuição das atividades do lar. Isso porque, conforme Correia (2021), analisando o Pensamento de Nancy Fraser, o neoliberalismo aproveitou o discurso do empoderamento feminino revertendo-o a seu favor, de forma que a inclusão das mulheres no mercado de trabalho se deu em cargos de salários diminutos, o que implica na necessidade de dois trabalhadores para manter o núcleo familiar, invisibilizando, entretanto, o acúmulo de funções necessário para sustentar esse sistema:

“No contexto do capitalismo neoliberal, a crítica do salário familiar apoia o trabalho das mulheres solteiras ou casadas inseridas no mercado de trabalho, mas com salários defasados, altas horas de trabalho, o que resulta na necessidade de dois trabalhadores para manter uma família. O neoliberalismo implementou o discurso de empoderamento e emancipação das mulheres, mas não tornou visível a exploração para manter a acumulação capitalista.” (CORREIA, 2021, p.112)

Dessa forma, o trabalho formal não só não emancipou as mulheres, como as sobrecarregou, visto que não houve um remanejamento das atividades do lar, dada a conjuntura da divisão sexual do trabalho preestabelecida.

Esse acúmulo de funções constitui claro óbice à participação política feminina, pois que, ainda que se utilize do modelo de delegação, apresentado por Hirata e Kergoat (2007), ainda recairá sobre a mulher a responsabilidade da gestão do trabalho delegado, o que mantém a sobrecarga e o acúmulo de funções, situação esta que não se apresentam comum aos homens que optam pela carreira pública.

Diante de todo esse cenário, desde 1995 a legislação brasileira vem sendo alterada com o fito de implementar políticas públicas que viabilizem

candidaturas femininas, com o escopo de reduzir o *gap* de gênero no cenário da política institucional.

5. A POLÍTICA DE RESERVA DE VERBAS PARA CANDIDATURAS FEMININAS – AVALIAÇÃO COM BASE NA SUSTENTABILIDADE

A política pública sob avaliação, qual seja, a reserva de verbas para o financiamento das candidaturas femininas, foi implementada por meio da Lei nº 13.165/2015, denominada minirreforma eleitoral. Como já demonstrado em capítulo anterior, essa não foi a primeira política pública implementada com o escopo de reduzir o *gap* de gênero no espaço da política institucional, de forma que a legislação eleitoral conta, há pelo menos 30 anos, com normas nesse sentido.

Antes de iniciar a avaliação propriamente dita, importante apresentar o histórico da atividade política das mulheres na cidade de Fortaleza.

5.1.As fortalezenses e o poder – um histórico das eleitas desde a redemocratização

O histórico da política de Fortaleza é, assim como no contexto nacional, marcado pela atuação masculina. Com forte influência do coronelismo, movimento que possuía concepções tradicionais, patriarcalistas, os homens que ocupavam o poder empenharam-se em perpetuar o *status quo*, de forma a manter as mulheres longe da vida política e da vida pública. Nesse sentido, a atuação das mulheres na política formal enfrentou resistências, notadamente no que se refere à possibilidade de essa inserção implicar na alteração dos papéis sociais designados aos gêneros feminino e masculino, além da fragilização das identidades (ALBUQUERQUE JUNIOR, 2013, p. 91). Nota-se que a concepção tradicional de família sempre foi um entrave à participação dessas mulheres no jogo político, de forma que a sua participação na esfera pública era lida como uma ameaça a continuidade desse modelo: a inclusão das mulheres no espaço público poderia ocasionar uma alteração nas relações de poder entre homens e mulheres, o que era temido por eles (ALBUQUERQUE JUNIOR, 2013, p. 95).

Importante destacar que o movimento feminista não se propõe a atacar a família, nem desvalorizar e diminuir sua importância. Como afirma Bell Hooks, essa desvalorização da família indica a natureza de classe do movimento (hooks, 2019, p. 72). Isso porque a autora entende que “os vínculos familiares são o único sistema

sustentável de suporte para pessoas exploradas e oprimidas. Desejamos extirpar da vida familiar os abusos criados pela opressão sexista e não desmerecer a família enquanto tal.” (hooks, 2019, p. 72) Assim, nota-se que a resistência à inclusão das mulheres no espaço público não tem como preocupação a manutenção da família enquanto núcleo da organização social, mas sim as relações de poder constituídas no modelo familiar tido como padrão, no qual há uma hierarquização entre homens e mulheres.

Segundo informações constantes no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Fortaleza, a primeira mulher eleita vereadora na cidade foi a educadora Maria de Jesus Melo, integrante do Partido Ação Integralista Brasileira – AIB, em 1936.¹² Contudo, ela não chegou a exercer o mandato, em razão do golpe orquestrado por Getúlio Vargas. (Rios, 2014.)

O contexto político cearense e fortalezense pós-redemocratização é caracterizado pela ascensão do grupo político de Tasso Jereissati ao poder, finalizando a era dos coronéis e trazendo a concepção de modernização do Estado (Chacon, 2007). Do mesmo grupo político do então governador, Ciro Gomes e Juraci Magalhães são eleitos prefeito e vice-prefeito de Fortaleza, em 1988. Contudo, em 1990 Juraci assume a prefeitura da capital, em razão do desligamento de Ciro do cargo para concorrer às eleições para o Governo do Estado do Ceará, de modo que logrou êxito na referida disputa.

Em 1992, são eleitas 05 mulheres à câmara municipal de Fortaleza, dentre elas, Rosa da Fonseca, nome de destaque na política local, dada a sua militância no movimento estudantil à época da Ditadura Militar, na reorganização dos movimentos sociais nos últimos 30 anos, além da fundação do grupo Crítica Radical, em 1973.¹³

No gráfico a seguir, é possível observar o número de eleitas ao cargo de vereadora em cada pleito municipal desde 1988.

12 <https://www.cmfor.ce.gov.br/2023/03/08/conquistas-femininas-e-a-participacao-na-politica/#:~:text=Maria%20de%20Jesus%20Melo%20da,Municipal%20Municipal%20com%20218%20votos.&text=Maria%20Luiza%20Fontenele%20foi%20eleita%20prefeita%20de%20Fortaleza%20no%20ano%20de%201985.>

13 <https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2022/06/03/quem-foi-rosa-da-fonseca-ex-vereadora-e-militante-de-esquerda-que-morreu-nesta-quarta-1.html>

Gráfico 2 – Número de Vereadoras eleitas à Câmara Municipal de Fortaleza - 1988-2020



Fonte: Elaborada pela autora, 2024.

No gráfico 2, é possível observar uma estabilidade no que se refere à quantidade de mulheres eleitas para o cargo de vereadora na capital alencarina, entre os anos de 1992 e 2008, ficando o número de eleitas entre 4 e 5 eleitas nas disputas eleitorais do período. Sobre essa estabilidade, importante a análise trazida por Rios (2014), relativa ao perfil das eleitas no período:

O quantitativo de mulheres eleitas nas duas décadas (1990/2000) permanece o mesmo, todavia, o grupo que obtém êxito eleitoral nesse momento é composto, sobretudo, por profissionais ligadas a instituições públicas, partidos de “esquerda”, permanecendo o espaço para a eleição de vereadoras com atuação tradicional. (Rios, 2014, p. 49)

Um marco importante na história da política feminina em Fortaleza é a eleição, em 2004, de Luizianne Lins como prefeita da cidade. Ela logrou êxito também na reeleição, no ano de 2008, já no primeiro turno.

A partir de 2012, nota-se um aumento desse número para 06 eleitas, chegando ao número de 09 eleitas em 2020. Esse aumento pode ser reflexo do conjunto de políticas públicas de incentivo à participação feminina – na qual a Lei nº 13.165/2015 está inclusa, como pode ser um efeito conjugado com o avanço do conservadorismo e da atuação das igrejas neopentecostais na política institucional. Fenômeno que se reproduz por toda a América Latina, utilizando-se do argumento de defesa da família e do combate às questões de gênero – como o direito de decidir sobre o próprio corpo e o questionamento da hierarquia posta como natural entre homens e mulheres (que ameaçaria a continuidade da família) - as instituições religiosas neopentecostais têm mobilizado mulheres no sentido de ocuparem o espaço público – inclusive o da política institucional – a fim de verem seus valores pautados na agenda política, por meio da eleição de mulheres que defendam essas pautas e as institucionalizem, por meio de alterações legislativas e formulação de políticas públicas em consonância com esses valores religiosos. Ademais, a participação de mulheres no impulsionamento de valores conservadores escancara as divergências ideológicas entre mulheres, de forma que torna ainda mais desafiadora a atuação daquelas que lutam pela equidade de gênero. (Biroli, Machado e Vaggione, 2020)

Nesse sentido:

Já foi analisado em publicações anteriores como a política de cotas favoreceu a indicação pelas igrejas pentecostais de lideranças femininas para as disputas eleitorais pelo poder Legislativo, embora a grande maioria das candidaturas evangélicas continue masculina. Na maioria das vezes, filhas ou esposas de pastores são estimuladas a entrar em disputas eleitorais para aumentar o capital político das famílias que lideram as igrejas. Na realidade, raras são as legisladoras evangélicas que passaram por movimentos sociais (sindicais, estudantis, associação de moradores etc. Antes das disputas eleitorais. Uma vez eleitas, essas mulheres tendem a seguir o modelo de atuação parlamentar dos políticos evangélicos do sexo masculino. (Biroli, Machado e Vaggione, 2020, p. 98)

Observando essa questão no cenário local, foi elaborada a tabela a seguir, com as candidatas eleitas e seus respectivos partidos políticos, bem como a indicação de qual espectro político estes se identificam:

Tabela 1 – Vereadoras eleitas em 2020, partido e espectro político

Vereadoras eleitas em 2020 em Fortaleza	Partido	Espectro político
Tia Francisca	PL	direita
Estrela Barros	REDE	Centro-esquerda
Kátia Rodrigues	CIDADANIA	Centro-direita
Cláudia Gomes	DEM	Centro-direita
Ana Aracapé	PL	direita
Ana Paula	PDT	Centro-esquerda
Adriana Nossa Cara	PSOL	esquerda
Larissa Gaspar	PT	esquerda
Priscila Costa	PSC	direita

Fonte: elaborada pela autora, 2024.

Dentre as eleitas, no ano de 2020, pode-se perceber uma variedade no que se refere ao espectro político, havendo um equilíbrio entre o número de eleitas integrantes de partido políticos alinhados à direita e ao centro-direita (05 vereadoras) 7e as eleitas provenientes de partidos alinhados à esquerda e centro-esquerda (04 vereadoras).

Destaca-se, nesse aspecto, a parlamentar Priscila Costa, que possui trajetória política marcada pela religiosidade, tendo, inclusive, durante sua campanha, vinculado a sua figura à de seu pai, pastor Teixeira Rêgo, da igreja Assembleia de Deus. Ademais, sua atuação na câmara municipal era voltada para as pautas “família e defesa da vida”.

No próximo tópico, passa-se a avaliação da política pública em questão, a partir da dimensão político-institucional, com enfoque na atuação dos atores institucionais na correção das distorções do texto legislativo que implementou a política de cotas de financiamento de campanhas femininas.

5.2. Dimensão Político-Institucional: Atuação do STF, do TSE e da Procuradoria-Geral Eleitoral nas correções às distorções do texto da política

A previsão expressa trazida pela Lei nº 13.165/2015, no concernente à política pública em estudo é a seguinte:

Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas

eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Frisa-se que o texto em questão foi objeto de controle de constitucionalidade concentrado, realizado pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617. Este tipo de controle de constitucionalidade é próprio dos Estados que possuem Constituições do tipo rígida, isto é, Constituições que, para serem modificadas, necessitam de procedimento especial, com quórum mais elevado do que o necessário para alterar as demais normas que compõem o ordenamento jurídico de uma nação. (PAULO; ALEXANDRINO, 2013, p. 755) Tal diferenciação implica em uma supremacia formal da Constituição, de forma que todas as normas infraconstitucionais editadas posteriormente, para que tenham validade, devem estar de acordo com o texto constitucional. Assim, para que a norma infraconstitucional seja válida, é necessário que seu texto seja compatível com o texto e os princípios constitucionais. (PAULO; ALEXANDRINO, 2013, p. 756).

Nesse contexto, há formas de controle de constitucionalidade, isto é, de aferir se as normas infraconstitucionais estão de acordo com o texto constitucional, e, em caso negativo, o Poder Judiciário (mas não exclusivamente, visto que há também o controle de constitucionalidade exercido pelos poderes legislativo e executivo) pode declarar a inconstitucionalidade da norma questionada.

Com base nesse sistema de controle de constitucionalidade, foi apresentada, pela Procuradoria Geral da República, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617, questionando a constitucionalidade do artigo 9º da Lei nº 13.165/2015. A ADI questionou três trechos da norma supramencionada: a limitação da cota de financiamento para a campanha de mulheres às três eleições seguintes à vigência da norma; a diferença entre o percentual mínimo estabelecido na lei no que se refere ao montante reservado para o financiamento das campanhas e o percentual mínimo de candidaturas femininas, já previsto na Lei nº 9504/1997; quanto a este segundo ponto, no caso de o número de candidaturas femininas apresentar-se superior ao percentual de 30%, que o mínimo de recursos destinados às campanhas delas fossem alocados na mesma proporção.

O argumento utilizado para defender a inconstitucionalidade da lei foi a de que, considerando o percentual de financiamento inferior ao percentual mínimo de candidaturas femininas o qual os partidos precisam respeitar, a legislação contrariaria o princípio da igualdade, além de proteger ineficientemente o pluralismo político, a cidadania e o princípio democrático (BRASIL, 2018).

No que se refere à limitação da aplicação do financiamento direcionado às três eleições subsequentes, argumentou-se que não há estudo técnico que embasasse a determinação desse período, além de referido prazo ser considerado curto para atenuar as desigualdades estruturais concernentes à ocupação das mulheres desses espaços de poder.

O relator do julgamento da referida ADI, o ministro Edson Fachin, entendeu ser procedente a referida ação, uma vez que as ações afirmativas são admitidas no ordenamento jurídico brasileiro com o fito de superar discriminações e de garantir a igualdade material de todos os brasileiros. A utilização de diferenciação com base em sexo, raça, ou qualquer outro marcador social, que não seja utilizado com o escopo de dirimir ou atenuar as discriminações existentes na sociedade, não possuem amparo constitucional, justamente por ferir o princípio da igualdade. (BRASIL, 2018)

Isto porque, destinando os partidos o percentual mínimo às campanhas de mulheres previsto inicialmente no texto legislativo, seria possível a destinação de 95% dos recursos do Fundo Partidário às candidaturas masculinas, divisão essa que não respeita o princípio democrático nem o princípio da igualdade, pois concentra o recurso financeiro em um grupo que já tem amplo acesso aos espaços de poder.

O Ministro invoca, ainda, a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, pois que, em que pese os partidos políticos serem pessoas jurídicas de direito privado, tal fato não os isenta do dever de respeitar os princípios constitucionais e os direitos previstos no texto constitucional, inclusive nas relações entre particulares - sobretudo no que se refere às mulheres, dado que as relações no espaço privado reverberam de forma incontestável na atuação delas na esfera pública.

Instado a se manifestar, o presidente do Congresso Nacional argumentou que o percentual inicialmente constante na lei foi oriundo do “consenso possível”. Ocorre que, conforme o voto do Ministro relator:

“Nessa perspectiva, a inexistência de consenso revela não um limite à atuação do legislador, mas uma omissão inconstitucional, na medida em que priva as candidaturas de mulheres dos recursos públicos que irão custear suas aspirações políticas de ocupar uma posição democraticamente representativa, apenas pelo fato de serem mulheres.” (2018, Brasil, p 30)

Nota-se, assim, uma tentativa de implementar uma política pública que tenha um aspecto aparentemente progressista, com potencial de acelerar mudanças sociais, entretanto, utiliza-se dessa ferramenta para concentrar os recursos financeiros para custeio das campanhas nos candidatos homens.

Um outro aspecto interessante sobre a política pública em questão é que, ao referir-se apenas ao Fundo Partidário, a Lei nº 13.165/2015 peca na sua tentativa de implementar verdadeiramente uma mudança social. Isso porque, conforme a disposição literal contida na norma, a cota de financiamento refere-se às verbas oriundas do Fundo Partidário, destinadas ao financiamento de campanhas eleitorais. Ocorre que o referido fundo pode ter ampla destinação, conforme previsão contida no art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:
I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)
[...]

II - na propaganda doutrinária e política;

III - no alistamento e campanhas eleitorais;

IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

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; (Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019)

VI - no pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

VII - no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

VIII - na contratação de serviços de consultoria contábil e advocatícia e de serviços para atuação jurisdicional em ações de controle de

constitucionalidade e em demais processos judiciais e administrativos de interesse partidário, bem como nos litígios que envolvam candidatos do partido, eleitos ou não, relacionados exclusivamente ao processo eleitoral; (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

IX - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

X - na compra ou locação de bens móveis e imóveis, bem como na edificação ou construção de sedes e afins, e na realização de reformas e outras adaptações nesses bens; (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

XI - no custeio de impulsionamento, para conteúdos contratados diretamente com provedor de aplicação de internet com sede e foro no País, incluída a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet, inclusive plataforma de compartilhamento de vídeos e redes sociais, mediante o pagamento por meio de boleto bancário, de depósito identificado ou de transferência eletrônica diretamente para conta do provedor, proibido, nos anos de eleição, no período desde o início do prazo das convenções partidárias até a data do pleito. (Redação dada pela Lei nº 14.291, de 2022)

A lei prevê onze hipóteses de aplicação dos recursos oriundos do Fundo Partidário, destinados aos partidos políticos, de forma que é possível que valor nenhum seja destinado às campanhas eleitorais. Tal situação encontra-se relatada nos debates da ADI nº 5617, de forma que os ministros, ao debaterem a questão, entenderam a importância da declaração da inconstitucionalidade dos percentuais previstos na lei, bem como a fixação do mínimo de 30% como meio de estabelecer um paradigma que impactasse também a divisão do Fundo Eleitoral. Acertada a decisão nesse sentido, dado que o TSE, ao editar a Resolução Nº 23.605, de 17 de dezembro de 2019, tornou obrigatória, no tocante às verbas do Fundo Eleitoral, a destinação de, no mínimo, 30% das verbas recebidas pelos partidos políticos às campanhas femininas.

A fim de melhor compreender as intencionalidades que impulsionaram a referida política, é indispensável a observação dos enunciados constantes no Projeto de Lei do qual aquela se originou. Trata-se do Projeto de Lei nº 5735/2013, de autoria dos Deputados Federais Ilário Marques - PT/CE, Marcelo Castro - PMDB/PI, Anthony Garotinho - PR/RJ. No referido projeto, originariamente, não havia menção ao estabelecimento de percentual mínimo de recursos para aplicação ao financiamento das campanhas eleitorais das candidatas, aparecendo a proposta de texto legislativo neste sentido, inicialmente, por meio da Emenda Aglutinativa nº 12, proposta pelo Deputado Federal Capitão Augusto (PL-SP). Após, a proposta foi

incluída no texto aprovado por meio de Emenda/Substitutivo do Senado ao referido Projeto de Lei. Observando o parecer do Relator, Rodrigo Maia (DEM-RJ), então Deputado Federal, observa-se que o debate em torno da redação deste dispositivo contou apenas com a participação de homens, não havendo registro de manifestações de mulheres parlamentares no documento disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.¹⁴ Nota-se, ainda, a tentativa dos parlamentares, no decorrer do debate, de imprimir no texto legislativo limitação à aplicação da cota de financiamento tão somente para as eleições proporcionais, não abrangendo as candidaturas que disputassem cargos os quais são elegíveis por meio de eleições majoritárias, limitação esta que não foi incluída no texto vigente.

Ademais, nota-se que a previsão legal de limitar o montante de aplicação de recursos para as candidaturas femininas em 15%, ainda que o percentual mínimo de candidaturas femininas apresentadas seja de 30%, demonstra a intencionalidade de preservar e manter o poder econômico e político com o grupo que já o detém, embora o texto legal formule uma política pública que se pretende modificadora da realidade, objetivando uma redução do *gap* de representação feminina no espaço da política institucional. Situação essa que se amolda às conclusões obtidas por Farah (2004, 65): “Há programas que, embora focalizem as mulheres ou a elas dirijam módulos específicos, acabam por reiterar desigualdades de gênero, reafirmando uma posição tutelada e subordinada da mulher tanto no espaço público como no privado.”

Dessa forma, ao, inicialmente, não equiparar o percentual da cota do financiamento ao percentual da cota de candidaturas femininas, a política pública em questão acentuaria a diferença entre homens e mulheres, concentrando mais ainda os recursos nas campanhas de homens.

Fraser, ao pensar gênero, entende este como uma coletividade bivalente – isto é:

uma coletividade que, ao ser pautada, ao mesmo tempo, na estrutura econômica e na ordem de status da sociedade, elas sofrem injustiças que são reconduzíveis à política econômica e à cultura, simultaneamente. Grupos subordinados bivalentemente sofrem tanto com a má distribuição quanto com o não-reconhecimento, de tal forma que nenhuma dessas injustiças é um efeito indireto da outra, mas são ambas primárias e co-originais. No caso delas, assim, nem uma política de redistribuição

14 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1360382&filename=PEP%201%20CCJC%20=%3E%20PL%205735/2013

sozinha, nem uma política de reconhecimento sozinha bastará. Grupos subordinados bivalentemente necessitam de ambas. (Fraser, 2010, p.174)

Segundo esse conceito, pode-se avaliar que a previsão legislativa de reserva de verba para candidaturas femininas, no percentual hoje vigente, pretende atuar tanto na necessidade de reconhecimento como de redistribuição da coletividade de mulheres. Isso porque a reserva de verbas pode funcionar como mecanismo direto de redistribuição, quando redireciona os recursos do Fundo Partidário destinado às campanhas e os recursos do Fundo Especial para Financiamento de Campanhas (FEFC) às candidatas. Ademais, no tocante à representação, a política em questão também beneficiaria as mulheres, dado que um maior investimento nas campanhas femininas possibilita uma maior competitividade destas, aumentando as chances de eleição delas.

Além do STF e do TSE, um outro ator institucional importante na correção das distorções na aplicação da política pública em estudo é o Ministério Público Eleitoral, por meio da Procuradoria-Geral Eleitoral.

Em 2021 ocorreu a criação do Grupo de Trabalho de prevenção e combate à Violência Política de Gênero, instituído pela Portaria PGE nº 7, de 17 de junho de 2021, e, após, por meio da portaria PGE nº 1/2023 - GT VPG, o grupo passou a ter caráter permanente. Em que pese a iniciativa ter ocorrido após o período de recorte da pesquisa, importante apresentar essa atuação, que implica na correção da aplicação da política pública em estudo.

No final de 2023, foi expedida a Recomendação PGE Nº 1, de 14 de dezembro de 2023, que apresenta uma série de orientações aos partidos políticos no concernente à adoção de medidas relacionadas às candidaturas femininas e negras no contexto das Eleições Municipais de 2024.¹⁵O texto integral da Recomendação pode ser consultado no anexo A.

Isso porque, por meio da Emenda Constitucional nº 111, houve a previsão da contagem em dobro dos votos recebidos por mulheres e pessoas negras, para fins de destinação dos recursos aos partidos políticos:

Art. 2º Para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para

15 <https://www.mpf.mp.br/pge/institucional/gt-violencia-de-genero/atuacao-do-gt-junto-aos-partidos-politicos-1/RecomendaaoPGE12023PartidosPoliticoseleioes2024.pdf>

a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro

Dessa forma, a recomendação expedida orienta que os partidos políticos adotem medidas no sentido do detalhamento da seleção de critérios de divisão dos recursos, das candidaturas contempladas e dos respectivos municípios, além de dar publicidade aos critérios adotados na divisão dos recursos oriundos do FEFC, sobretudo no que se refere às candidaturas de mulheres e pessoas negras. Nota-se, assim, a tentativa de tornar mais efetiva a fiscalização da aplicação dos recursos às campanhas beneficiadas pelas cotas implementadas.

Ademais, no texto da recomendação há um alinhamento com a perspectiva interseccional, expondo a importância da participação de grupos sub-representados nos espaços de poder, para a efetivação da democracia. Neste sentido:

“CONSIDERANDO que é de relevante interesse social a busca e efetivação de uma democracia saudável, plural e representativa, sendo necessário, para tanto, que os instrumentos jurídicos de políticas afirmativas eleitorais funcionem e seja devidamente fiscalizada a sua aplicação;

CONSIDERANDO o quadro de baixa representatividade de gênero na política e que, sob o aspecto interseccional, também se reforça com uma baixa representatividade racial, ainda que exista, de acordo com os dados do censo do IBGE, uma maioria populacional de mulheres e de pessoas negras;

CONSIDERANDO que não se pode dissociar a busca por efetivação de uma democracia de gênero de uma democracia racial, pois as disputas dos grupos socialmente minorizados estão relacionadas por fatores estruturais, cabendo aos órgãos do sistema político e jurídico buscarem efetivar as inclusões necessárias de mulheres e de pessoas negras;”

Assim, observa-se uma tentativa dos órgãos de fiscalização de fazer funcionar a política pública de forma que esta, de fato, reverbere em mudanças sociais, atuação esta que se encontra em consonância com a sustentabilidade. Isto porque, a atuação encontra-se em consonância com o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável nº 5 - “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”, bem como com sua meta 5.5 - “Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública.”

5.3 Dimensões social e econômica: Incentivos à participação feminina por meio da reserva de verbas – divisão dos recursos na eleição municipal de Fortaleza de 2020

Após o julgamento da ADI nº 5617 e a declaração de inconstitucionalidade do percentual fixado pela lei, inferior ao percentual de candidaturas reservado para as mulheres, o primeiro pleito eleitoral municipal em que houve aplicação dessa política pública foi o ocorrido em 2020. Além das verbas oriundas do Fundo Partidário, também no tocante ao FEFC passou a ser obrigatória a destinação de 30% das verbas recebidas pelos partidos políticos às campanhas femininas, situação essa que foi regulamentada pelo TSE, em sua Resolução Nº 23.605, de 17 de dezembro de 2019. A referida resolução assim dispõe:

Art. 6 Os recursos do FEFC ficarão à disposição do partido político somente após a definição dos critérios para a sua distribuição, os quais devem ser aprovados pela maioria absoluta de integrantes do órgão de direção executiva nacional do partido (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 7º).

§ 1º Os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a obrigação de aplicação do total recebido do FEFC de acordo com os seguintes percentuais (STF: ADI nº 5.617/DF , DJE de 3.10.2018, e ADPF-MC nº 738/DF, DJE de 29.10.2020; e TSE: Consulta nº 0600252-18, DJE de 15.8.2018, e Consulta nº 0600306-47, DJE de 5.10.2020): (Redação dada pela Resolução nº 23.664/2021)

I - para as candidaturas femininas o percentual corresponderá a proporção dessas candidaturas em relação a soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30% (trinta por cento); (Incluído pela Resolução nº 23.664/2021)

Antes de analisar os dados obtidos, importante trazer alguns conceitos e elementos da perspectiva da sustentabilidade, com o fito de analisar os números e a elaboração da política em estudo sob a lente do desenvolvimento sustentável.

Inicialmente, verifica-se que, no momento da definição da Agenda 2030, a qual consubstanciou os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, definiu-se como o objetivo nº 5 “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”. Tal objetivo conta com as seguintes metas:

5.1 Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte;

5.2 Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos;

5.3 Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas;

5.4 Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da

responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais;

5.5 Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública;

5.6 Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão;

5.a Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais;

5.b Aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres;

5.c Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis;

Dessas metas, ainda que todas se relacionem e influenciem na promoção da igualdade de gênero, pode-se verificar que têm relação direta com a política pública em estudo as de número 5.4 e 5.5. Frisa-se que se considera a meta que trata da divisão sexual do trabalho diretamente relacionada à política pública em estudo por, conforme já exaustivamente exposto, esta ser um importante fator de exclusão das mulheres da cena pública.

Na adaptação das metas ao contexto nacional, a meta 5.4. e a meta 5.5 assim ficaram delineadas:

Meta 5.4 (Brasil) – Eliminar a desigualdade na divisão sexual do trabalho remunerado e não remunerado, inclusive no trabalho doméstico e de cuidados, promovendo maior autonomia de todas as mulheres, nas suas intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas, por meio de políticas públicas e da promoção da responsabilidade compartilhada dentro das famílias.

Meta 5.5 (Brasil) – Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na esfera pública, em suas dimensões política e econômica, considerando as intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas. (Mostafa, Rezende e Fontoura, 2019)

Tratando do panorama atual do Brasil acerca da meta 5.4, Mostafa, Rezende e Fontoura (2019), apresentam dados interessantes acerca da divisão sexual do trabalho no Brasil: a faixa de renda influencia em maior ou menor

quantidade de tempo gasto com essas atividades, dado que mulheres que contam com maiores faixas de renda podem utilizar-se de tecnologias, contratação de serviços, alimentar-se fora da residência, de modo que é reduzida a carga horária de trabalho dessas mulheres dispensada aos serviços domésticos. Como estratégia para alcançar a meta 5.4., as autoras apresentam algumas alternativas:

políticas públicas que aliviem a carga de trabalho não remunerado sobre as mulheres, em especial as de menor renda – como é o caso de creches, serviços de saúde, de acolhimento de idosos e doentes crônicos, de infraestrutura de água encanada ou luz elétrica; políticas públicas que, em maior ou menor medida, remunerem este trabalho ou o tornem mais produtivo – como é o caso da licença-maternidade/paternidade/parental, bem como todos os outros benefícios da seguridade social que permitem 14 Cadernos ODS às pessoas com alguma dependência (doentes, acidentadas, idosas, com deficiência, entre outras) contratar serviços e bens de cuidado no mercado, em vez de depender integralmente do cuidado dos familiares, em particular das mulheres no domicílio. Também é necessário acompanhar as políticas que incentivem maior autonomia das mulheres e assunção do trabalho de cuidado pelos homens, promovendo uma mudança nos costumes. (Mostafa, Rezende e Fontoura, 2019, p. 14)

Nota-se, assim, que para promover efetivamente uma maior participação política das mulheres, seria necessário a conjugação de mais de uma política pública, sobretudo daquelas que impactassem na implementação de creches, de serviço de acolhimento de idosos, de modo que houvesse a prestação estatal do serviço de cuidado, exonerando assim as mulheres da prestação desse serviço de forma não remunerada e cumulativamente às suas funções profissionais.

A política de cota de financiamento atua de forma isolada, não prevendo integração com outras políticas de assistência à mulher, o que não se coaduna com a perspectiva da sustentabilidade.

No que se refere à Meta 5.5, em um primeiro aspecto, pode-se interpretar a política pública em questão como uma estratégia para o seu alcance.

Ocorre que, conforme já demonstrado, as intencionalidades dos formuladores, em que pese a fixação de destinação de verbas para as campanhas, sempre foi no sentido de conceder recursos, mas mantendo o privilégio masculino no concernente à divisão. Assim o é que foi necessário o Poder Judiciário atuar a fim de garantir o respeito ao princípio da igualdade e da democracia, declarando a inconstitucionalidade do dispositivo que injustificadamente reservava verbas em percentual inferior ao percentual mínimo de apresentação de candidaturas femininas.

Passando à análise dos dados de distribuição dos recursos públicos nas campanhas das vereadoras eleitas para a Câmara de Fortaleza em 2020, será possível melhor compreender como a política pública em avaliação foi executada. Para tanto, elaborou-se a tabela a seguir, organizada de modo que, na primeira linha, podemos identificar a vereadora com a campanha que obteve menos receitas.

Tabela 2 – Vereadoras eleitas em 2020 e as receitas das campanhas

Vereadoras eleitas em 2020	Total de receitas da campanha	Recursos Próprios	Recursos partidários		Total de Votos obtidos
			Fundo Partidário	FEFC	
Tia Francisca	R\$ 36.447,29	R\$ 1.064,00	R\$ 0,00	R\$ 15.000,00	5793
Estrela Barros	R\$ 40.014,35	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 40.014,35	4928
Kátia Rodrigues	R\$ 40.500,00	R\$ 0,00	R\$ 30.000,00	R\$ 0,00	3711
Cláudia Gomes	R\$ 59.235,29	R\$ 43.500,00	R\$ 15.000,00	R\$ 0,00	8625
Ana Aracapé	R\$ 60.735,29	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 60.000,00	5922
Ana Paula	R\$ 76.757,24	R\$ 50.021,95	R\$ 0,00	R\$ 0,00	10097
Adriana Nossa Cara	R\$ 103.785,33	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 84.473,17	9824
Larissa Gaspar	R\$ 136.315,22	R\$ 40.000,00	R\$ 30.000,00	R\$ 36.615,22	8555
Priscila Costa	R\$ 226.520,00	R\$ 8.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	14654

Fonte: elaborada pela autora, 2024.

Observando os números contidos na tabela acima, podemos verificar uma possível relação entre o valor das receitas e da quantidade de votos recebidos. Observa-se que a candidata que obteve mais votos, contou também com a maior receita de campanha. As candidatas que tiveram receita de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), tiveram um quantitativo de votos menor, abaixo dos 6.000 (seis mil) votos – exceto a vereadora Cláudia Gomes, que apesar da receita de R\$ 59.235,29 (cinquenta e nove mil duzentos e trinta e cinco reais e vinte e nove centavos), obteve 8.625 (oito mil seiscentos e vinte e cinco) votos. A votação expressiva pode ser explicada por fatores outros, como o capital político prévio da candidata, que tem carreira política desde 2013, quando foi eleita vereadora pela primeira vez – e foi vice-líder do governo do então prefeito, Roberto Cláudio. Ademais, é possível também que seu capital familiar tenha influenciado no resultado, dado que a vereadora é esposa de um ex-vereador de Fortaleza, e, conforme a literatura, o capital familiar tem importância destacada no sucesso das carreiras políticas de mulheres (LUIS, MARQUES E CARLOS, 2015).

Frisa-se que não somente a questão financeira é relevante para a obtenção de votos pelas eleitas, dado que fatores outros, como o capital político familiar, capital político prévio da candidata, influenciam o resultado eleitoral.

Bordieu define capital político da seguinte forma:

O capital político é uma forma de capital simbólico, *crédito* firmado na *crença* e no *reconhecimento* ou, mais precisamente, nas inúmeras operações de crédito pelas quais os agentes conferem a uma pessoa — ou a um objecto — os próprios poderes que eles lhes reconhecem (BORDIEU, 1989, p. 187)

Bordieu apresenta, ainda, espécies de capitais políticos, como o pessoal - fruto da popularidade, notoriedade e de certo número de qualificações – e o delegado, oriundo de uma transferência limitada e provisória de uma instituição, da qual a autoridade política faça parte. (Bordieu, 1989).

Dessa forma, nota-se que vários são os aspectos que influenciam o sucesso nos pleitos eleitorais, de modo que não é possível analisar, isoladamente, o efeito financeiro no sucesso das candidatas, por ser este multifatorial. Entretanto, é notória a relação entre a quantidade de verbas mobilizadas na campanha e o êxito no pleito eleitoral.

Dando continuidade à análise dos dados obtidos, importante observar se há relação entre a quantidade de recurso proveniente do Fundo Partidário e do FEFC e a cor declarada pelas vereadoras, vez que, quando feito o recorte racial, o número de mulheres negras ocupando cargos na política formal é ainda menor, de modo que, no pleito eleitoral de 2020, elas foram apenas 6% das eleitas aos cargos de vereadoras e prefeitas por todo o País. (Da Silva, 2020).

Tabela 3 – Vereadoras eleitas em 2020, raça autodeclarada e as receitas das campanhas

Vereadoras eleitas em 2020 em Fortaleza	Total de receitas da campanha	Recursos partidários		Cor autodeclarada
		Fundo Partidário	FEFC	
Tia Francisca	R\$ 36.447,29	R\$ 0,00	R\$ 15.000,00	Preta
Estrela Barros	R\$ 40.014,35	R\$ 0,00	R\$ 40.014,35	Parda
Kátia Rodrigues	R\$ 40.500,00	R\$ 30.000,00	R\$ 0,00	Parda
Cláudia Gomes	R\$ 59.235,29	R\$ 15.000,00	R\$ 0,00	Parda
Ana Aracapé	R\$ 60.735,29	R\$ 0,00	R\$ 60.000,00	Parda
Ana Paula	R\$ 76.757,24	R\$ 0,00	R\$ 0,00	Branca
Adriana Nossa Cara	R\$ 103.785,33	R\$ 0,00	R\$ 84.473,17	Preta
Larissa Gaspar * (atualmente deputada)	R\$ 136.315,22	R\$ 30.000,00	R\$ 36.615,22	Branca
Priscila Costa * (atualmente deputada)	R\$ 226.520,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	Parda

Fonte: elaborada pela autora, 2024.

Nota-se que, contrariando o cenário nacional, em Fortaleza das 09 (nove) eleitas, 07 (sete) se autodeclararam pretas ou pardas. Dessa forma, 77% das vereadoras de Fortaleza, eleitas 2020, são mulheres racializadas. Frisa-se que a informação da cor das candidatas é obtida por meio da autodeclaração das candidatas, de forma que os dados têm caráter fortemente subjetivo, principalmente no que se refere à cor identificada como “parda”, já que conforme a literatura:

“A grande questão da identificação por auto-atribuição envolve o problema da variação social da cor, pois a extensa literatura disponível sobre o assunto, a despeito das ênfases diferenciadas em classe ou raça, é unânime em afirmar que a ascensão social pode embranquecer, havendo copiosos exemplos do fenômeno” (Osório, 2003, p. 13)

Dados do IBGE, oriundos do censo demográfico de 2022, informam que 60% da população da capital cearense se autodeclarou parda, dado que pode ter relação com o número de eleitas que se autodeclararam se identificarem com a cor parda.

Analisando os dados, não foi possível estabelecer relação entre a quantidade de recursos públicos obtidos para financiamento da campanha e a cor das candidatas. Apenas duas candidatas não receberam verba pública alguma para a campanha, e destas, uma se autodeclarou branca e a outra parda.

Quanto ao espectro político das eleitas, verificou-se que das 09 eleitas, 05 delas são integrantes de partidos políticos que se situam mais à direita e as outras 04 são filiadas a partidos de esquerda e centro-esquerda, não havendo, assim, quantitativamente, diferenças no sucesso das vereadoras no pleito eleitoral com base na ideologia a qual estas se filiam.

Quanto à questão da situação econômica das candidatas, das informações disponíveis, optou-se por considerar como um indicador do perfil econômico delas o valor dos bens declarados. Reunindo as informações disponíveis na prestação de contas, construiu-se a tabela abaixo, tentando relacionar o valor dos bens declarados com a quantidade de recurso destinado às campanhas das eleitas, na disputa eleitoral de 2020. a relação entre os dados ficou comprometida pela ausência de bens declarados de três vereadoras: Priscila Costa, Kátia Rodrigues e Ana Aracapé.

Tabela 4 – Vereadoras eleitas em 2020 – receitas de campanha e valor dos bens declarados

Vereadoras eleitas em 2020 em Fortaleza	Total de receitas da campanha	Recursos partidários		Valor dos bens declarados
		Fundo Partidário	FEFC	
Tia Francisca	R\$ 36.447,29	R\$ 0,00	R\$ 15.000,00	R\$ 20.000,00
Estrela Barros	R\$ 40.014,35	R\$ 0,00	R\$ 40.014,35	R\$ 250.000,00
Kátia Rodrigues	R\$ 40.500,00	R\$ 30.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Cláudia Gomes	R\$ 59.235,29	R\$ 15.000,00	R\$ 0,00	R\$ 900.000,00
Ana Aracapé	R\$ 60.735,29	R\$ 0,00	R\$ 60.000,00	R\$ 0,00
Ana Paula	R\$ 76.757,24	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 745.000,00
Adriana Nossa Cara	R\$ 103.785,33	R\$ 0,00	R\$ 84.473,17	R\$ 50.000,00
Larissa Gaspar	R\$ 136.315,22	R\$ 30.000,00	R\$ 36.615,22	R\$ 617.858,46
Priscila Costa	R\$ 226.520,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

Fonte: Elaborada pela própria autora, 2024.

A tabela foi organizada em ordem crescente de valor total de receita de campanha. A tentativa de relacionar essas informações pretendia verificar se a política pública em questão amenizava ou reforçava as desigualdades econômicas preexistentes. Analisando os dados obtidos, não foi possível estabelecer relação entre a quantidade de recursos partidários recebidos e o valor dos bens declarados.

Foi possível identificar uma relação entre a quantidade de recurso aplicado na campanha e a quantidade de votos obtidos, de modo que a política pública em estudo se mostra necessária à efetivação de mudanças sociais e ao alcance da paridade de gênero nos espaços da política institucional, mas não se mostra suficiente para, de modo isolado, obter a igualdade de gênero nesses espaços de poder.

Nota-se, ainda, que tanto o Poder Judiciário como os órgãos de fiscalização, como o Ministério Público Eleitoral, tem atuado fortemente na correção das falhas de aplicação da política de cotas de financiamento para candidaturas femininas, desempenhando um papel essencial na efetivação da democracia e das mudanças sociais às quais a política pública em questão se propõe a viabilizar. Ao contrário do Poder Legislativo que, desde a elaboração do texto da política, deixa evidente a tentativa de implementar políticas afirmativas sem força, limitada a garantir os direitos já vigentes, de modo a manter o *status quo* e o poder com aqueles que atualmente o detém.

Sob a ótica da sustentabilidade, nota-se um alinhamento político-institucional do Poder Judiciário e do Ministério Público Eleitoral, dado que ambos demonstram uma preocupação com o alcance da igualdade de gênero, levando em

consideração o recorte racial, conforme se verifica nas decisões prolatadas pelas autoridades judiciárias e nas recomendações expedidas pelo Ministério Público Eleitoral.

A importância da política em questão é inegável, mas é possível identificar que a ausência do enfrentamento do problema principal, que reverbera intensamente na ausência das mulheres do espaço público – a divisão sexual do trabalho – torna esta limitada nos seus efeitos. Dessa forma, seria importante a articulação dela com outras políticas públicas, que objetivem a partilha do trabalho de cuidado entre homens e mulheres, bem como a instalação de equipamentos públicos como creches, de fácil acesso a todas as mulheres, a fim de viabilizar a inserção delas nos espaços de poder de modo mais democrático e menos excludente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui realizado pretendeu avaliar a política pública de cotas de financiamento para campanhas femininas, no âmbito das eleições à Câmara Municipal de Fortaleza em 2020. Assim, buscou-se verificar se essa política afirmativa, consubstanciada na Lei nº 13.165/2015, está consonante a sustentabilidade, vista como um valor político, de modo holístico, em todas as suas dimensões. É dizer, se é capaz de promover, efetivamente, a inclusão das mulheres – em sua pluralidade, observando os recortes também de raça e classe – de modo a aproximar-se de uma real efetivação da democracia no Brasil e de uma efetiva adoção do valor da sustentabilidade nas relações políticas.

Para tanto, estabeleceu-se 3 objetivos específicos. O primeiro, conhecer como a distribuição de recursos do Fundo Partidário se deu no que se refere ao perfil socioeconômico das candidatas, foi alcançado por meio das tabelas apresentadas, de forma que não foi possível estabelecer relação entre a cor autodeclarada das eleitas e a quantidade de recurso público recebido. Essa inexistência de relação pode ser fruto da especificidade da eleição em questão, já que das 09 eleitas, 07 se autodeclararam pardas. Ainda sobre esse objetivo, não foi possível estabelecer relação entre a quantidade de patrimônio declarado pelas candidatas e a quantidade de recurso partidário destinado à campanha. Ressalta-se que 3 eleitas não declararam bens, de forma que a ausência de informação prejudicou o conhecimento de uma possível relação entre esses dados. Ainda, foi possível observar uma relação entre a quantidade de recursos recebido e o total de votos obtidos, de forma que a ampliação da aplicação e o aprimoramento da política pública em questão pode apresentar bons resultados no que concerne à redução do *gap* de gênero na política institucional em Fortaleza.

No que concerne ao segundo objetivo específico – Compreender a trajetória da formação da lei nº 13.165/2015, a fim de verificar se esta se amolda à busca pela igualdade de gênero e ao desenvolvimento sustentável - verificou-se que, apesar de a política pública ter origem no Congresso Nacional, o Poder Legislativo foi o ator que teve uma atuação em menor consonância com a sustentabilidade, dado que restou evidente a tentativa de desenhar uma política de

pouca efetividade na busca de mudanças sociais, intencionando manter o *status quo*, de forma a perpetuar o exercício do poder por aqueles que já o detém.

Ademais, foi possível verificar uma atuação do Poder Judiciário e dos órgãos de fiscalização em consonância, ao menos no discurso, com o valor político da sustentabilidade. A atuação desses, no aperfeiçoamento na correta aplicação da política em estudo tem destacada importância para os resultados obtidos, de forma que é possível observar a importância, para o bom andamento da democracia, do sistema de freios e contrapesos, no qual os Poderes do Estado mutuamente se controlam.

Foi possível verificar, por meio das aproximações teóricas sobre o tema, que a política pública tem sua efetividade limitada na busca da paridade de gênero nos espaços da política institucional porque aquela não enfrenta o cerne do problema, que é a divisão sexual do trabalho. Isso porque, ao destinar o recurso financeiro às campanhas, ainda que seja um elemento de destacada importância para o sucesso na disputa eleitoral, se ignora todo o percurso invisível que as mulheres fazem até o espaço público – o tempo gasto com o trabalho reprodutivo e, quando delegado esse a outras mulheres, o seu gerenciamento.

O terceiro e o último objetivo específico - interpretar, a partir da pesquisa bibliográfica realizada, o problema em análise pela ótica dos estudos feministas sobre divisão sexual do trabalho – foi alcançado por meio de todo o tópico 4, de forma que foi possível concluir a intrínseca relação entre o afastamento das mulheres dos espaços de poder e a divisão sexual do trabalho, de forma que é fundamental a transformação deste último para alcançar a paridade de gênero nos espaços de poder.

No que se refere à adequação da política pública em estudo ao valor da sustentabilidade, nota-se um esforço, pelo Poder Judiciário e pelos órgãos de fiscalização de realizar essa aproximação, promovendo uma aplicação da política de forma mais eficiente no que se refere ao alcance da paridade de gênero. Essa atuação possui limitações, sendo certo que o caminho mais rápido para o alcance da paridade seria o comprometimento do legislativo com o valor da sustentabilidade e da democracia e sua efetivação, contudo, não é o que se vê. Observou-se uma atuação do legislativo muito mais voltada a aprovar uma política afirmativa que

contemple as mulheres que buscam alcançar esse espaço de poder, contudo, sem efetuar grandes mudanças no modo como a divisão de recurso é feita, limitando os incentivos legais à participação política delas e conseqüentemente os resultados obtidos nas urnas pelas candidatas.

A fim de aprofundar a pesquisa e obter novos achados, é importante ouvir as parlamentares eleitas, a fim de melhor identificar que outros entraves se apresentam à participação delas nos espaços de poder, bem como entender como a destinação de recursos às campanhas femininas influenciou o êxito na disputa eleitoral.

Pesquisas futuras podem se debruçar sobre essa questão, além de tentar relacionar o sucesso eleitoral com uma melhor distribuição das tarefas relacionadas ao trabalho reprodutivo e de cuidado no núcleo familiar dessas mulheres.

REFERÊNCIAS

AGENDA 2030. **ODS – Objetivos de desenvolvimento sustentável**. 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br>. Acesso em: 21 fev. 2024.

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo, SP: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. 152 p.

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. **Nordestino: uma invenção do falo – uma história do gênero masculino (Nordeste – 1920-1940)**. 2ª ed. São Paulo: Intermeios, 2013. 254 p.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil**. São Paulo: Boi tempo. 2018. 252 p.

BIROLI, Flávia; MACHADO, Maria das Dores Campos; VAGGIONE, Juan Marco. **Gênero, neoconservadorismo e democracia: disputas e retrocessos na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2020, 224 p.

BOLOGNESI, Bruno. A Cota Eleitoral de Gênero: Política Pública ou Engenharia Eleitoral? **Paraná Eleitoral**, vol. 1, n. 2, p. 113-129, 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42736/25894>. Acesso em: 21 de mar. de 2021.

BONAVIDES, P. O princípio da igualdade como limitação à atuação do estado. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 3, p. 217-229, fev. 2009.

BOURDIEU, Pierre. A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In: BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989. cap 7.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.192, de 04 de agosto de 2021**. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das

Eleições), para dispor sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, para criminalizar a violência política contra a mulher e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14192-4-agosto-2021-791631-publicacaooriginal-163264-pl.html>. Acesso em 26 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5617/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF: 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Repositório de Dados Eleitorais**. Brasília, DF: TSE, 2023b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1>. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.553, 18 de dezembro de 2017**. Brasília, DF: TSE, 2017. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2017/resolucao-no-23-553-de-18-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 20 jan. 2024

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.607, 17 de dezembro de 2019**. Brasília, DF: TSE, 2019. Disponível em: https://www.tre-se.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/resolucoes-e-normas-especificas-eleicoes-2020-1/tre-se-resolucao-tse-23-607-arrecadacao-e-gastos-de-recursos/rybena_pdf?file=https://www.tre-se.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/resolucoes-e-normas-especificas-eleicoes-2020-1/tre-se-resolucao-tse-23-607-arrecadacao-e-gastos-de-recursos/at_download/file. Acesso em: 20 jan. 2024.

CARNEIRO, M. L. T. **Guerreiras anônimas: por uma história da mulher judia**. Arquivo Público do Estado e Universidade de São Paulo. s.d. Disponível em: http://www.usp.br/proin/download/artigo/artigo_guerreiras_anonimas.pdf. Acesso em: 08 fev. 2023.

CAROLINA, Áurea. Por nós e a partir de nós. p. 20-30. *In* D'ÁVILA, Manuela (org.). **Sempre foi sobre nós: relatos da violência política de gênero no Brasil**. Porto Alegre: Instituto e se fosse você, 2021. p. 20-30.

CHACON, Suely Salgueiro. **O sertanejo e o caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil (Série BNB Teses e Dissertações, n.08), 2007.

CHACON, S. S.; NASCIMENTO, V. S. do. Para além do (pré)conceito e do discurso: proposta de avaliação de políticas públicas com base na sustentabilidade. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 4, n. 18, p. 62-87, jul./dez. 2020.

COLLING, A. M. As Mulheres e a Ditadura no Brasil. As mulheres a ditadura militar no Brasil. *In*: **CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**, 8., 2005, Coimbra. Papers do VIII Simpósio Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais, 2004. Disponível em: <http://dspace.sistemas.mpba.mp.br/jspui/handle/123456789/553>. Acesso em 23 out. 2022.

CORREIA, Andyara Leticia de Sales. **Uma análise da concepção tridimensional de justiça de Nancy Fraser**: redistribuição, reconhecimento e representação. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2021.

CRUZ, D. M. Enfoques contra hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista AVAL**, Fortaleza, v. 1, n. 15, jan/jun, 2019.

DA SILVA, Vitória Régia: Em 53% das cidades brasileiras, nenhuma mulher negra ocupará a Câmara Municipal em 2021. **Gênero Número**, 26 nov. 2020. Disponível em: <https://www.generonumero.media/reportagens/mulheres-negras-53-eleitas/>. Acesso em: 20 de jan. 2024.

DUARTE, Constância Lima. Feminismo: uma história a ser contada. *In*: HOLLANDA, Heloisa Buarque de. **Pensamento feminista brasileiro**: formação e contexto. Rio de Janeiro, RJ: Bazar do Tempo, 2019, p. 24-45.

ESTEVES, Natália Cabral dos Santos. Conquistas Femininas durante o Governo Vargas. *In*: ENCONTRO DE HISTÓRIA DA ANPUH-RIO. HISTÓRIA DO FUTURO: ENSINO, PESQUISA E DIVULGAÇÃO CIENTÍFICA, 9., 2020, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Anpuh-Rio, 2020. Disponível em: https://www.encontro2020.rj.anpuh.org/resources/anais/18/anpuh-rj-erh2020/1600021231_ARQUIVO_ed84ad90e200a49c6a79125700c5dd7f.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, n. 1, p. 47-71, abr. 2004. doi.org/10.1590/s0104-026x2004000100004. Disponível: <https://www.scielo.br/j/ref/a/T3X8zdDGn5DZbcjxTLjcyKM/?lang=pt#>. Acesso em: 4 jan. 2024.

FRASER, Nancy. Redistribuição, Reconhecimento e Participação: por uma concepção integrada da justiça. *In*: IKAWA, Daniela, PIOVESAN, Flávia e SARMENTO, Daniel (org.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro, RJ: Lumem Juris, 2010, p. 167-190

GOMES, F. G. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 2, p. 201–234, abr. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/dvHMHgG5NDdvZH6wy54fDDq/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 fev. 2024.

GUBA, Egon G; LINCOLN, Yvonna. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2011.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Discutindo paradigmas contra hegemônicos de avaliação de políticas públicas. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS*. 1., 2015, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2015.

Disponível em:

http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/32504/1/2015_eve_afgussibroliveira.pdf.

Acesso em: 28 ago. 2021

GUSSI, A. F. Outras epistemologias e metodologias para avaliar políticas públicas: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas – MAPP da Universidade Federal do Ceará, Brasil. **Revista AVAL**, Fortaleza, v. 2, n. 16, jul/dez. 2019.

HAJE, Lara: Bancada feminina na Câmara sobe de 51 para 77 deputadas. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 08 nov. 2018. Política e administração pública. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/545897-bancada-feminina-na-camara-sobe-de-51-para-77-deputadas/>. Acesso em 06 fev. 2024.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 595-609, dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/cCztcWVvvtWGDvFqRmdsBWQ/?lang=pt>. Acesso em: 06 fev. 2024.

HOOKS, bell. **Teoria Feminista: Da margem ao centro**. São Paulo: Perspectiva, 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 06 fev. 2024.

JOSÊNIO, F.; SOARES, A.; CHAVES, J. R. Eleição Municipal de 2020: Participação Feminina e Aporte Normativo. *In: DA SILVA, E. F (org.). Eleições Municipais 2020: Cenários, disputas e resultados políticos*. Fortaleza: Edmeta, 2021. p. 110-134.

KANTORSKI, L.; WETZEL C.; OLSCHOWSKY, A.; SCHNEIDER, F. J.; JARDM, V. M. da R; SCHWARTZ, E.; HECK, R. M.; COIMBRA, V. C. C.; PINHO, L. B.; BIELEMANN, V. de L. M. Avaliação de quarta geração – aplicação no campo da saúde mental. *In: CAMPOS, R. O.; FURTADO, J. P. (org.). Desafios de programas e serviços em saúde*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011, p. 61-93.

LAENA, Roberta. **Fictícias: candidaturas de mulheres e violência política de gênero**. Fortaleza: Editora Radiadora, 2020. 360 p.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012. 320 p.

MAZZOLA, Roxana. Paradigmas en evaluación y el rol del evaluador en el escenario actual de transformaciones del Estado. *In*: NEIROTTI, Nerio (org.). **La evaluación de las políticas públicas**: reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado. Buenos Aires: Editorial EDUNLA, 2020. p. 229-250.

MEIRELLES, R. Da memória para a história: experiências e expectativas de mulheres subversivas na ditadura militar. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 111-134, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/2804>. Acesso em: 10 fev. 2024.

MERTENS, Donna M. Métodos mistos de avaliação: aumentando a efetividade do investimento social privado. *In*: Itaú Social.; Fundação Maria Cecília Souto Vidigal.; Fundação Roberto Marinho.; Move Social (org.) **Avaliação para o investimento social privado: metodologias**. São Paulo: Fundação Santillana, 2013. p. 29-72.

MIGUEL, L. F. Política de interesses, política do desvelo: representação e “singularidade feminina”. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 253-267, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/zsVTgNyNX3yJ5m6gSQ7QFHr/>. Acesso em: 21 abr. 2024.

MIGUEL, L. F.; MARQUES, D.; MACHADO, C. C. Capital Familiar e Carreira Política no Brasil: Gênero, Partido e Região nas Trajetórias para a Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 58, n. 3, p. 721–747, set. 2015. doi.org/10.1590/00115258201557. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Tt9CxbWZZcc6HQQBKqhnszD/?lang=pt>. Acesso em: 20 jan. 2024.

MOREIRA, C. A.; CARVALHO, A. M. P. de. Avaliação de Políticas Públicas no Ceará: avanços, desafios, perspectivas. *In*: CARDOSO, Gil Célio de Castro, CRUZ, Danielle Maia, BEZERRA, Gabriella Maria Lima Bezerra (org.). **Avaliação de Políticas Públicas**: Perspectivas Contra Hegemônicas no Século XXI. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2020. p. 314-327.

MOSTAFA, Joana; REZENDE, Marcela Torres; FONTOURA, Natália de Oliveira. **ODS 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas**: o que mostra o retrato do Brasil?. Brasília, DF: IPEA, 2019. (Cadernos ODS). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9378/1/Cadernos_ODS_Objetivo_5_%20Alcan%C3%A7ar%20a%20Igualdade%20de%20G%C3%AAnero%20e%20Empoderar%20Todas%20as%20Mulheres%20e%20Meninas.pdf. Acesso em: 21 jan. 2024.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **O sistema classificatório de cor ou raça do IBGE**. Brasília, DF: IPEA, 2003. 53 p. (Texto para Discussão, n. 996). Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2958/1/TD_996.pdf. Acesso em: 02 fev. 2024.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 10. ed. São Paulo: Método, 2013. 1088 p.

PINHEIRO, Luana; MEDEIROS, Marcelo; COSTA, Joana; BARBOSA, Ana de Holanda. **Gênero é o que importa**: determinantes do trabalho doméstico não remunerado no Brasil. Brasília, DF: IPEA, 2023. 44 p. (Texto para Discussão, n. 2920).

PIOVESAN, Flávia. **Igualdade de gênero na constituição federal**: os direitos civis e políticos das mulheres no Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2008. 22 p. Disponível em: <https://exposicao.enap.gov.br/items/show/214>. Acesso em 16 fev. 2023.

PITANGUY, Jacqueline. A Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes: Memórias para o Futuro. *In*: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). **Pensamento feminista brasileiro**: formação e contexto. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

RIOS, Genílria de Almeida. **Representação Feminina na Câmara de Vereadores de Fortaleza**. 2014. 159 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista AVAL**, Fortaleza, v.1, n.1, p. 07-15, jan-jun. 2008. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/22510/1/2008_art_lcrodrigues.pdf. Acesso em: 03 set. 2021.

SAFFIOTI, Heleieth. I. B. **O Poder do Macho**. São Paulo: Moderna, 1987. 120 p.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico-metodológico da pesquisa avaliativa. *In*: SILVA, Maria Ozanira (org.). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Gaep, 2008. p. 89-177.

SILVA, S. M. da.; WRIGHT, S. J. As mulheres e o novo constitucionalismo: uma narrativa feminista sobre a experiência brasileira. **Revista Brasileira de História do Direito**, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 170-190, jul/dez. 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/historiadireito/article/view/666/pdf>. Acesso em 16 fev. 2023.

SOUZA, Lincoln Moraes. **Três ensaios sobre Avaliação de Políticas Públicas**. Natal: Editora UFRN, 2014.

TORRES Jr., P.; GUSSI, A. F.; SILVA, P. J. B. da.; NOGUEIRA, T. A. Avaliar em profundidade: dimensões epistemológicas, metodológicas e experiências práticas de uma nova perspectiva de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 5, n. 2, p. 147-170, ago. 2020.

UNWOMEN. Onu Mujeres. **Mujeres em la política**: 2020. UNWOMEN, 2020. atlas. Disponível em: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Women-in-politics-map-2020-es.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

ANEXO A - RECOMENDAÇÃO PGE Nº 1, DE 14 DEZEMBRO DE 2023

Recomenda aos partidos políticos a adoção de medidas relacionadas às candidaturas femininas e negras no contexto das Eleições Municipais de 2024. O PROCURADOR-GERAL ELEITORAL interino, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, notadamente as previstas nos artigos 127 e 129 da Constituição Federal de 1988 e nos artigos 6º, inciso XX e 73, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993, resolve expedir RECOMENDAÇÃO aos partidos políticos nos seguintes termos:

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do artigo 127 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que é de relevante interesse social a busca e efetivação de uma democracia saudável, plural e representativa, sendo necessário, para tanto, que os instrumentos jurídicos de políticas afirmativas eleitorais funcionem e seja devidamente fiscalizada a sua aplicação;

CONSIDERANDO o quadro de baixa representatividade de gênero na política e que, sob o aspecto interseccional, também se reforça com uma baixa representatividade racial, ainda que exista, de acordo com os dados do censo do IBGE, uma maioria populacional de mulheres e de pessoas negras;

CONSIDERANDO que não se pode dissociar a busca por efetivação de uma democracia de gênero de uma democracia racial, pois as disputas dos grupos socialmente minorizados estão relacionadas por fatores estruturais, cabendo aos órgãos do sistema político e jurídico buscarem efetivar as inclusões necessárias de mulheres e de pessoas negras;

CONSIDERANDO que, no julgamento da ADPF nº 738, o Supremo Tribunal Federal interpretou as regras de financiamento de campanha por meio de fundos eleitorais, e da divisão de tempo de propaganda às candidaturas negras lançadas pelos partidos políticos, vindo a estabelecer a proporcionalidade do tempo de propaganda, e que o cálculo do volume de recursos destinados a essas candidaturas seja realizado com base no percentual de candidaturas dentro de cada gênero e não de forma global;

CONSIDERANDO que o método de divisão dos recursos de financiamento de campanhas, na perspectiva desse julgamento da Suprema Corte, pautou-se na seguinte metodologia: primeiramente, deve-se distribuir as candidaturas em dois grupos - homens e mulheres; na sequência, deve-se estabelecer o percentual de candidatas negras em relação ao total de candidaturas femininas, bem como o percentual de candidatos negros em relação ao total de candidaturas masculinas; do total de recursos destinados a cada um desses grupos, deve-se separar o percentual mínimo a ser destinado a pessoas negras do respectivo gênero;

CONSIDERANDO a edição da Emenda Constitucional nº 111 que, além de outras matérias, estabeleceu a seguinte regra de incentivo financeiro às candidaturas femininas e de pessoas negras: “Art. 2º Para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro. Parágrafo único. A contagem em dobro de votos a que se refere o caput somente se aplica uma única vez.” (Brasil, 2021);

CONSIDERANDO a previsão inserida pela Emenda Constitucional nº 117 de 2022, que definiu o seguinte: “Art. 1º O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 7º e 8º: § 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.” (Brasil, 2022);

CONSIDERANDO que em 2021, por meio da Lei nº 14.192, o Congresso Nacional conceituou a violência política contra mulheres, de forma a tutelar, na esfera criminal, os direitos das mandatárias e candidatas na situação de vítimas, bem como incluiu o combate à violência política como mecanismo de afastamento de obstáculos ao exercício mais amplo de direitos políticos, sob aspecto não apenas do gênero, mas também da raça, etnia ou religião;

CONSIDERANDO que, a partir dessa lei, atos recorrentes no cenário político brasileiro, praticados contra os direitos políticos eleitorais femininos, recebem uma definição jurídica e uma representação normativa, inclusive na esfera criminal, caracterizando a violência política como múltiplas formas de impedimento para que mulheres, de maneira plural, alcancem a plenitude do exercício de seus direitos de representação política;

CONSIDERANDO a necessária atuação, nessa seara, das organizações sociais, de entidades privadas de relevante interesse público e social e das instituições públicas em um verdadeiro pacto pela maior representatividade política, de forma que qualquer ato que possa obstar ou acarretar dificuldade ou prejuízo ao seu cumprimento seja enquadrado como espécie de violência política de gênero, inclusive em situações do inadequado cumprimento da legislação para o financiamento e devido apoio logístico a essas candidaturas;

CONSIDERANDO que os partidos políticos são os responsáveis pela intermediação entre sociedade e o Estado na condução da vida democrática do país, organizando o debate e a agenda pública em torno de temas de relevante interesse e social e que, no Brasil, os partidos são os únicos legitimados para lançamento de candidaturas, não se podendo olvidar seu papel indispensável e missão vocacionada na implementação de uma democracia que efetivamente reflita os valores constitucionais, dentre estes a igualdade entre direitos e deveres entre homens e mulheres (art. 5º, inciso I, CF);

CONSIDERANDO que se impõe às agremiações partidárias a observância da missão que lhes foi atribuída pelo constituinte originário para a efetivação de uma

democracia plural, pautada nos princípios fundamentais previstos nos artigos 1º a 5º da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a política, caso não observadas e aplicadas as regras para a equalização dos direitos representativos, pode configurar um espaço propício ao fortalecimento de atos discriminatórios contra mulheres e pessoas negras, grupos historicamente minorizados na sociedade brasileira, em razão, inclusive, de um sistema legal construído sobre parâmetros de neutralidade e que se perpetua, diante da falta de capacitação e percepção dos atores envolvidos para romper as estruturas que impedem a realização da igualdade substancial, prevista na Carta Constitucional;

CONSIDERANDO, segundo os dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral, que as eleições de 2022 registraram recorde de candidaturas negras, totalizando o percentual de 50,21% dos candidatos a todos os cargos, o que superou, pela primeira vez, as candidaturas de pessoas autodeclaradas brancas; e um percentual de 32,12% de candidatos autodeclarados negros efetivamente eleitos, com a ressalva de que, em diversos casos, há contestação dessas candidaturas por dúvidas quanto à autodeclaração (TSE, 2022);

CONSIDERANDO o teor da Resolução-TSE nº 23.605/2019, atualizada pela Resolução-TSE nº 23.624/2020, que “Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)” 1 , a qual, no §1º do art. 6º prevê que “Os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a obrigação de aplicação do total recebido do FEFC de acordo com os seguintes percentuais (STF: ADI nº 5.617/DF, DJE de 3.10.2018, e ADPF-MC nº 738/DF, DJE de 29.10.2020; e TSE: Consulta nº 0600252- 18, DJE de 15.8.2018, e Consulta nº 0600306-47, DJE de 5.10.2020):

I - para as candidaturas femininas o percentual corresponderá a proporção dessas candidaturas em relação a soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30% (trinta por cento); (Incluído pela Resolução-TSE nº 23.664/2021) 1 Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 16/11/2023.

II - para as candidaturas de pessoas negras o percentual corresponderá à proporção de: (Incluído pela Resolução-TSE nº 23.664/2021)

a) mulheres negras e não negras do gênero feminino do partido; e (Incluído pela Resolução-TSE nº 23.664/2021)

b) homens negros e não negros do gênero masculino do partido; e (Incluído pela Resolução-TSE nº 23.664/2021) I

II - os percentuais de candidaturas femininas e de pessoas negras serão obtidos pela razão dessas candidaturas em relação ao total de candidaturas do partido em âmbito nacional. (Incluído pela Resolução-TSE nº 23.664/2021)

§ 1º-A Na hipótese de federação, a comissão executiva nacional do partido deve observar os critérios fixados pela federação para distribuição do FEFC às candidatas e aos candidatos que a integram. (Incluído pela Resolução-TSE nº 23.664/2021)

§ 2º Os critérios a que se refere o caput devem ser fixados em valores absolutos ou percentuais, de modo a permitir o controle da Justiça Eleitoral quanto à sua distribuição. § 3º Os diretórios nacionais dos partidos políticos devem promover ampla divulgação dos critérios fixados, preferencialmente em sua página na Internet.

CONSIDERANDO o disposto no §10 do art. 19 da Resolução-TSE nº 23.607/2019, atualizado pela Resolução-TSE nº 23.665/2021, que determina que os recursos oriundos dos fundos públicos destinados a candidaturas femininas e de pessoas negras sejam repassados às respectivas candidaturas até a data final para a entrega das prestações de contas parciais,

RECOMENDA aos partidos políticos, em relação às Eleições Municipais de 2024, que:

a) ao votarem os critérios de distribuição de recursos do FEFC para candidaturas de mulheres e pessoas negras, ainda que sem desconsiderar a autonomia partidária

para a seleção dos parâmetros de divisão dos recursos, o façam de forma detalhada, com a indicação dos critérios utilizados, inclusive para seleção dos municípios que serão contemplados com recursos do FEFC;

b) identifiquem quais serão os valores e/ou percentuais destinados a cada município, quais cargos/candidaturas serão contempladas com os recursos e quais serão os valores e/ou percentuais destinados a cada candidatura;

c) deem publicidade, conferindo a necessária transparência, aos critérios adotados para a distribuição dos recursos originários dos fundos públicos, especialmente em relação às candidaturas que são contempladas por critérios legais específicos, ou seja, candidaturas femininas e de pessoas negras;

d) a transferência dos recursos para as candidaturas femininas e negras ocorra a tempo de serem utilizados nas campanhas;

e) haja um mínimo de recursos destinados individualmente a cada candidatura de mulheres e pessoas negras, de forma a viabilizar condições para a realização de atos de campanha; e

f) realizem a distribuição do tempo de propaganda às candidaturas femininas e negras de forma que essas candidaturas sejam efetivamente levadas ao conhecimento do eleitorado. Encaminhe-se cópia desta recomendação para os Procuradores Regionais Eleitorais para fins de ciência e divulgação em seus estados.

PAULO GUSTAVO GONET BRANCO

Procurador-Geral Eleitoral interino