XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU - URUGUAI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

FABIO FERNANDES NEVES BENFATTI

GABRIELLE SCOLA DUTRA

MARCELO TOFFANO

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

D597

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fabio Fernandes Neves Benfatti, Gabrielle Scola Dutra, Marcelo Toffano – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-981-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU (2: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

Apresentação

O XIII Encontro Internacional do CONPEDI, foi realizado nos dias 18, 19 e 20 de setembro de 2024, na cidade de Montevideo, Uruguai. Este evento é uma iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e visa fortalecer a integração da pesquisa jurídica nacional com os países da América Latina. Uma oportunidade única para uma rica troca de experiências entre pesquisadores de diferentes países, promovendo a cooperação acadêmica e jurídica em toda a região.

Nesta edição, o tema central foi "Estado de Derecho, Investigación Jurídica e Innovación". Sendo explorada como a sinergia entre o Estado de Direito, a pesquisa jurídica e a inovação pode contribuir para a construção de um sistema jurídico mais justo, dinâmico e responsivo às demandas contemporâneas. Nesse sentido, o GT: DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III reconhece a importância da pesquisa jurídica em oferecer soluções inovadoras e adaptadas às novas realidades sociais, econômicas e tecnológicas, foram trabalhados os seguintes temas:

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO ENSINO SUPERIOR PARA PESSOAS NEURODIVERGENTES E COM DEFICIÊNCIA SOB O VIÉS DA METATEORIA DO DIREITO FRATERNO, Priscila De Freitas , Milena Cereser da Rosa, A educação inclusiva constitui direito fundamental de pessoas neurodivergentes e pessoas com deficiência e deve ser assegurada em todos os níveis, além do aprendizado ao longo de toda a vida.

ALTERIDADE E FRATERNIDADE: POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO PARA MULHERES MIGRANTES COM DEFICIÊNCIA, Janaína Machado Sturza , Gabrielle Scola Dutra , Milena Cereser da Rosa, As políticas públicas inclusivas para mulheres migrantes com deficiência, sob a perspectiva da alteridade e fraternidade. Constata-se que a fraternidade e a alteridade, como forma de compreensão humana, são fenômenos que, interseccionados, transcendem as ações afirmativas inclusivas vigentes, na medida em que preservam a singularidade e especificidades desses sujeitos, abrindo espaço para que a diferença de fato possa existir e compor a diversidade da humanidade.

DIREITO FRATERNO E O PARADOXO DO DIREITO HUMANO À SAÚDE: O ACESSO À SAÚDE DAS MULHERES MIGRANTES NO RIO GRANDE DO SUL A PARTIR DO PLANO ESTADUAL DE SAÚDE (2024-2027) Janaína Machado Sturza , Gabrielle Scola Dutra , Sandra Regina Martini, O direito humano à saúde das mulheres migrantes no Estado do Rio Grande do Sul (RS). Constata-se que a fraternidade detém potencialidade de desvelar o paradoxo do direito à saúde no locus sul-rio-grandense em prol da efetivação do direito humano à saúde das mulheres migrantes, mas precisa ser resgatada no mundo real, tendo em vista que o Plano Estadual de Saúde não adquire alcance para analisar todas as intersecções existenciais que atravessam os corpos das mulheres migrantes no RS.

A LEI DE INCLUSÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO ENSINO REGULAR E OS SEUS DESAFIOS DE PERMANÊNCIA. Josinaldo Leal De Oliveira , Kaio Heron Gomes Sales , Dayton Clayton Reis Lima. A lei Nº 13.146, de 6 de julho de 2015, mais conhecida como Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), determinou a inclusão de pessoas com deficiência no ensino regular, destacando os critérios, compreendendo como as instituições de ensino lidam com a estrutura, a capacitação e os recursos disponíveis. Identificar os desafios que as pessoas com deficiência encontram nesses ambientes e os projetos e políticas públicas também são determinantes.

CAMINHOS PARA A INCLUSÃO: ANÁLISE DOS DESAFIOS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA) NO BRASIL, Marcos Vinícius de Jesus Miotto , Gabriela Teixeira Tresso , Simone Sapia De Freitas, A inclusão de crianças com Transtorno do Espectro Autista (TEA) é um desafio crescente que exige a implementação de políticas públicas eficazes. Nesse sentido, este artigo pretende examinar o panorama das estratégias adotadas e dos desafios enfrentados na criação e aplicação dessas políticas no Brasil.

A UTILIZAÇÃO DO PROCESSO COLETIVO COMO LOCUS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS AUTISTAS. Barbara Campolina Paulino , José Carlos Ferreira Couto Filho , Fabrício Veiga Costa. Os desafios enfrentados por crianças autistas no acesso à educação, enfatizando a falta de preparo dos professores e de recursos adequados como principais barreiras. Ao abordar questões sistêmicas por meio de meios judiciais, as ações civis públicas obrigam o Estado a cumprir suas obrigações constitucionais, resultando em reformas educacionais mais amplas e sustentáveis. Essa abordagem não apenas resolve casos individuais, mas também estabelece

precedentes que beneficiam todos os alunos autistas, promovendo um sistema educacional mais inclusivo e equitativo.

ENTRE VIDAS E LEIS: O ASSOCIATIVISMO PARA O RECONHECIMENTO DA FISSURA LABIOPALATINA COMO CONDIÇÃO QUE CAUSA DEFICIÊNCIA. Thyago Cezar , Antonio Jose Souza Bastos , Josinaldo Leal De Oliveira. Atuação e impacto da Rede Profis na conquista do reconhecimento legal da fissura labiopalatina como uma condição que causa deficiência no Brasil. A discussão aborda os desafios enfrentados pelo movimento, como a resistência inicial de alguns setores e a necessidade de sensibilização contínua. Conclui-se que o associativismo, quando bem estruturado e articulado, pode ser uma ferramenta poderosa na luta por direitos e inclusão social.

A POLÍTICA NACIONAL DE PRÁTICAS INTEGRATIVAS E COMPLEMENTARES (PNPIC) E O DIREITO SOCIAL À SAÚDE: UMA ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DESSA POLÍTICA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Luiza Emília Guimarães de Queiros. A Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares (PNPIC) visa integrar abordagens terapêuticas alternativas e complementares à medicina convencional no Sistema Único de Saúde (SUS), com foco no município do Rio de Janeiro, destacando os aspectos jurídicos envolvidos. A aceitação cultural dessas práticas e a resposta favorável dos pacientes indicam um impacto positivo na qualidade de vida dos cidadãos. Conclui-se que a consolidação das PICs no SUS requer maior suporte institucional e jurídico, além de esforços contínuos para superar barreiras existentes, promovendo formação e capacitação de profissionais e produção de pesquisas de alta qualidade.

OS BENEFÍCIOS DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PARA A REINSERÇÃO DE EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL NO MERCADO DE TRABALHO DO MARANHÃO: UM ESTUDO À LUZ DA FUNÇÃO SOCIAL E SOLIDÁRIA DA EMPRESA. Sebastião Felipe Lucena Pessoa , Clara Rodrigues de Brito , Renato Bernardi. Os benefícios das contratações públicas para a reinserção de egressos do sistema prisional no mercado de trabalho no Estado do Maranhão, tendo como base a perspectiva da função social e solidária da empresa. A fim de destacar a relevância dessa abordagem, examina-se, neste estudo, como as contratações públicas desempenham um papel crucial para a reintegração social, não se limitando, apenas, ao aspecto econômico. Ainda, analisa a função social e solidária da empresa, o compromisso e responsabilidade que as organizações têm em contribuir para o bem-estar da sociedade em que estão inseridas.

RETIFICAÇÃO DO NOME DE PESSOAS TRANS POST-MORTEM E O DIREITO SOCIAL À NÃO-DISCRIMINAÇÃO: UM ESTUDO SOB A ÓTICA DO NOME

ENQUANTO DIREITO DA PERSONALIDADE. Fabrício Veiga Costa , Matheus Henrique Viana da Silva , Pedro Fernandes Diniz Pereira. A possibilidade jurídica de retificação do registro civil de nascimento de pessoas trans post mortem. Permitir a retificação do registro civil de nascimento de pessoa trans post mortem é uma forma legitima de assegurar a proteção de inúmeros direitos fundamentais sociais e individuais, tais como o nome, a imagem e, acima de tudo, o direito à igualdade e não-discriminação. Construir perspectivas e concepções críticas acerca do direito à retificação do nome de pessoa trans após o seu falecimento, visto como um direito social e da personalidade.

A RETÓRICA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NA RECONSTRUÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL. João Hélio Ferreira Pes , Jaci Rene Costa Garcia , Micheli Capuano Irigaray. As políticas públicas e os atos normativos que visam a reconstrução do Rio Grande do Sul verificando se tais medidas têm a preocupação de efetivar a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável ou se são apenas medidas que possam se enquadrar no que se denomina de retorica da sustentabilidade.

A INCLUSÃO DOS TRABALHADORES DE PLATAFORMAS DIGITAIS NA CONDIÇÃO DE SEGURADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO FATOR DE MUDANÇA SOCIAL NO BRASIL. Carolina Silvestre , Juliana de Almeida Salvador , Renato Bernardi. As plataformas de aplicativos cresceram exponencialmente nos últimos anos, proporcionando novas dinâmicas de trabalho. Ao final, apresenta o recente Projeto de Lei nº 12/2024, que visa regulamentar o trabalho dos motoristas de aplicativos de transporte de pessoas. Ao longo do estudo é possível demonstrar a necessidade da atuação estatal visando promover a inclusão previdenciária dos trabalhadores de plataformas digitais para assim, alcançar a dignidade humana e um futuro sustentável, em consonância com a solidariedade do sistema previdenciário.

O NORTE EXISTE: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA FRAGMENTAÇÃO DE RECURSOS POR MEIO DAS EMENDAS PARLAMENTARES PARA O FOMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO AMAZONAS. Laiz Araújo Russo de Melo e Silva , Fabiana Oliveira Barroso. A região Norte do país, não obstante sua vasta extensão territorial e rica diversidade cultural, frequentemente se encontra à margem das políticas públicas e, também por essa razão, enfrenta desafios socioeconômicos singulares no desenvolvimento da economia local, o que dificulta a diversificação do seu portfólio econômico. Entre esses desafios, destaca-se as dificuldades de promoção da agricultura familiar no Amazonas de forma permanente e consistente, que embora seja responsável pelo maior número de postos de trabalho na zona rural, apresenta dados diametralmente opostos na produção de riqueza no setor em comparação com outras regiões do país.

O DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UMA ANÁLISE DA PEC N° 17/2023. Luiza Emília Guimarães de Queiros , Oswaldo Pereira De Lima Junior , Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann. Uma análise crítica à Proposta de Emenda à Constituição n° 17 /2023, que sugere substituir a expressão "direito à alimentação", presente no rol de direitos sociais do artigo 6º da CRFB/88de 1988, pela expressão "segurança alimentar". A modificação da terminologia no texto constitucional para uma expressão cujo significado difere significativamente da nomenclatura jurídica adotada no arcabouço legislativo nacional e internacional representaria um retrocesso judicial.

DESAFIOS NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: UM PANORAMA ATUAL DO ODS 6 DA AGENDA DE 2030. João Hélio Ferreira Pes , Micheli Capuano Irigaray. O Brasil é detentor de 12% das reservas de água doce do planeta e, por isso, assume um papel central no cenário geopolítico global em relação à gestão desse recurso essencial. A problemática é a complexa dinâmica da água. A distribuição espacial de recursos hídricos é irregular. Verificando-se ao final a necessidade de adequação da política pública brasileira, às dessas diretrizes internacionais, quanto ao reconhecimento expresso do direito de acesso à água potável como direito humano fundamental social, de universalização do direito de acesso à água potável, em adequação às diretrizes da agenda de 2030, na concretização de uma nova cidadania da água.

A DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS COMO FORMA DE REFORÇAR A SUB-REPRESENTAÇÃO FEMININA NO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO. Laiz Araújo Russo de Melo e Silva , Fabiana Oliveira Barroso. Até 2015, o orçamento público brasileiro era caracterizado como autorizativo, ou seja, as despesas previstas no orçamento poderiam ser executadas ou não, conforme a discricionariedade do governo. Essa situação mudou com o advento da Emenda Constitucional nº 86/2015, conhecida como "PEC do Orçamento Impositivo". Apesar do nome abrangente, essa impositividade passou a se aplicar apenas a uma parte do orçamento: as emendas parlamentares individuais. Com essa alteração, a execução dessas emendas tornou-se obrigatória. A mesma emenda constitucional também estipulou que a distribuição dessas emendas deve ser equitativa, garantindo que todos os parlamentares recebam o mesmo valor. O objetivo é demonstrar que a distribuição equitativa de emendas parlamentares não favorece o fortalecimento da representação feminina, considerando que, embora as mulheres componham 51% da população, ocupam pouco mais de 15% dos assentos parlamentares.

Ótima leitura a todos e todas!

Fabio Fernandes Neves Benfatti

Gabrielle Scola Dutra

Marcelo Toffano

A DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS COMO FORMA DE REFORÇAR A SUB-REPRESENTAÇÃO FEMININA NO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO.

THE EQUITABLE DISTRIBUTION OF MANDATORY PARLIAMENTARY AMENDMENTS AS REINFORCING UNDERREPRESENTATION OF WOMEN IN THE BRAZILIAN LEGISLATIVE POWER.

Laiz Araújo Russo de Melo e Silva [1]
Fabiana Oliveira Barroso [2]

Resumo

Até 2015, o orçamento público brasileiro era caracterizado como autorizativo, ou seja, as despesas previstas no orçamento poderiam ser executadas ou não, conforme a discricionariedade do governo. Essa situação mudou com o advento da Emenda Constitucional nº 86/2015, conhecida como "PEC do Orçamento Impositivo". Apesar do nome abrangente, essa impositividade passou a se aplicar apenas a uma parte do orçamento: as emendas parlamentares individuais. Com essa alteração, a execução dessas emendas tornou-se obrigatória. A mesma emenda constitucional também estipulou que a distribuição dessas emendas deve ser equitativa, garantindo que todos os parlamentares recebam o mesmo valor. No entanto, é crucial questionar o impacto dessa igualdade formal, especialmente no que tange à representação feminina no Poder Legislativo. Um dos objetivos das emendas parlamentares é distribuir recursos para os redutos eleitorais dos candidatos, a fim de garantir sua reeleição e a de seu grupo político. Como esse objetivo pode ser alcançado para as parlamentares mulheres, especialmente para garantir uma representação fidedigna da população brasileira, cuja maioria é feminina? Para abordar essa questão, foi realizada uma pesquisa documental e bibliográfica de caráter quali-quantitativo e exploratório, empregando-se o método dedutivo para analisar os dados coletados. O objetivo é demonstrar que a distribuição equitativa de emendas parlamentares não favorece o fortalecimento da representação feminina, considerando que, embora as mulheres componham 51% da população, ocupam pouco mais de 15% dos assentos parlamentares.

Palavras-chave: Emendas parlamentares, Representação feminina, Orçamento impositivo, Igualdade formal, Poder legislativo

Abstract/Resumen/Résumé

Until 2015, the Brazilian public budget was characterized as permissive, meaning that the

[1] Mestranda no Programa de Pós-graduação em Direito e Constitucionalismo na Amazônia na Universidade Federal do Amazonas – UFAM. https://lattes.cnpq.br/5628159719592056. Contato laizrusso@hotmail.com

[2] Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Amazonas, especialista em Direito Tributário pela Escola Superior da Advocacia no Amazonas. Contato fabianabarrosoadv@gmail.com.

expenses outlined in the budget could be executed or not at the government's discretion. This situation changed with the advent of Constitutional Amendment No. 86/2015, known as the "Mandatory Budget Amendment." Despite its broad name, this mandatory nature applied only to a portion of the budget: individual parliamentary amendments. Following this change, the execution of these amendments became mandatory. The same constitutional amendment also stipulated that the distribution of these amendments should be equitable, ensuring that all parliamentarians receive the same amount. However, it is crucial to question the impact of this formal equality, especially regarding female representation in the Legislative Power. One of the objectives of parliamentary amendments is to distribute resources to the electoral strongholds of candidates to ensure their reelection and that of their political group. How can this objective be achieved for female parliamentarians, especially to ensure a faithful representation of the Brazilian population, the majority of which is female? To address this question, a qualitative-quantitative and exploratory documentary and bibliographic research was conducted, employing the deductive method to analyze the collected data. The aim is to demonstrate that the equitable distribution of parliamentary amendments does not strengthen female representation, considering that although women make up 51% of the population, they occupy only slightly more than 15% of parliamentary seats.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Parliamentary amendments, Female representation, Mandatory budget, Formal equality, Legislative power

Introdução

O escambo, conhecido como a prática de trocar bens e serviços diretamente sem o uso de um intermediário financeiro, é uma das formas mais antigas de comércio. Nas sociedades primitivas, as pessoas trocavam produtos de necessidade imediata, como alimentos, roupas e ferramentas. Essa forma de troca direta tinha limitações significativas, incluindo a necessidade de uma coincidência de desejos, ou seja, ambas as partes precisavam querer o que a outra oferecia, e a dificuldade de transportar e armazenar bens perecíveis ou volumosos.

Com o tempo, as sociedades começaram a perceber a necessidade de um meio de troca mais eficiente. O uso de mercadorias como sal, conchas, metais preciosos e outros itens de valor intrínseco tornou-se comum. Esses itens funcionavam como dinheiro mercadoria, facilitando as trocas ao serem aceitos amplamente e ao possuírem valor reconhecido. No entanto, esses métodos ainda tinham suas limitações, como a variabilidade no valor intrínseco dos itens e a dificuldade de transporte em grandes quantidades.

A evolução seguinte foi o uso de metais preciosos, como ouro e prata, que eram cunhados em moedas. Essas moedas tinham valor baseado no metal que continham, tornando-as mais confiáveis e duráveis do que os métodos anteriores. O uso de moedas permitiu a acumulação de riqueza, a realização de transações mais complexas e a facilitação do comércio em maiores distâncias.

Com o desenvolvimento das economias e a complexificação das relações comerciais, surgiu a necessidade de um sistema monetário mais sofisticado. Bancos e outras instituições financeiras começaram a emitir notas promissórias, que representavam uma promessa de pagamento em moedas metálicas. Essas notas promissórias eventualmente evoluíram para o papel-moeda, respaldado por reservas de ouro (o padrão-ouro) e, mais tarde, por garantias governamentais.

Esse desenvolvimento também bateu às portas dos governos, uma vez que também utilizam dinheiro, obtido principalmente por meio da arrecadação de impostos, da emissão de títulos da dívida pública e da criação de políticas fiscais e monetárias.

No contexto das relações políticas no Brasil mormente aquelas travadas entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, o controle sobre o dinheiro público e a sua distribuição tornou-se um campo de batalha crucial nas democracias modernas.

O Poder Executivo, responsável majoritariamente pela execução do orçamento, utiliza a alocação de recursos como uma ferramenta para implementar suas políticas e garantir apoio político. Por outro lado, o Poder Legislativo, ao emendar e aprovar o orçamento e fiscalizar sua execução, tem a capacidade de influenciar e limitar as ações do Executivo.

Assim, a transição do escambo para o uso do dinheiro como moeda de troca não apenas facilitou o comércio e a acumulação de riqueza, mas também complexificou e intensificou as relações de poder dentro das sociedades, refletindo-se nas dinâmicas também travadas entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. A gestão e distribuição desses recursos financeiros tornaram-se centrais na arena política moderna, moldando políticas públicas e influenciando diretamente a governança das nações.

A introdução de emendas parlamentares, que permitem aos legisladores alocar recursos para suas bases eleitorais, é um exemplo de como o controle do dinheiro influencia diretamente as relações de poder. Essas emendas podem ser utilizadas como moeda de troca política, em que o apoio legislativo a determinadas políticas ou projetos é obtido mediante a liberação de recursos para projetos locais.

Esse mecanismo, embora vise uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos (especificamente quanto às emendas parlamentares individuais impositivas), também pode perpetuar desigualdades e favorecer a manutenção do *status quo* político, notadamente: masculino, cis e branco.

Justifica-se a utilização de emendas parlamentares como um meio para transferir recursos para localidades que sejam redutos eleitorais dos parlamentares, medida essa que busca favorecê-los ou o seu grupo político a serem (re)eleitos.

A distribuição equitativa de emendas parlamentares individuais impositivas garante a todos os parlamentares o mesmo valor de recursos, o que prioriza a igualdade formal, que consiste no tratamento idêntico de todos os indivíduos por considerá-los no mesmo patamar de igualdade. No entanto, indaga-se como isso reverbera naqueles grupos que são minorias no Congresso e que, portanto, têm acesso reduzido a esses recursos.

Desse modo, convém analisar se essa distribuição de recursos públicos deveria ter como norte a igualdade material, com o intuito de corrigir desigualdades e assimetrias no reforço da sub-representação feminina no Congresso Nacional, proporcionando oportunidades e recursos de maneira diferenciada para alcançar uma equidade substantiva.

De acordo com o Censo 2022, as mulheres são a maioria da população, ocupando 51,5% da sociedade. Nada obstante, juntando os assentos femininos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal verifica-se um número pouco maior de 15%, disparidade essa que não pode ser trabalhada apenas na obrigatoriedade de candidaturas femininas, mas também na distribuição isonômica de emendas parlamentares.

Para abordar essa questão, foi realizada uma pesquisa documental e bibliográfica de caráter quali-quantitativo e exploratório, empregando-se o método dedutivo para analisar os dados coletados.

O artigo divide-se em três seções: entre a introdução e a conclusão, apresenta-se o atual cenário de emendas parlamentares, seguido do uso de emendas parlamentares como atuação legítima e, por fim, a necessidade de distribuição isonômica de emendas parlamentares.

1. O atual cenário das emendas parlamentares

A relação entre o Poder Legislativo e o Executivo tem sido marcada por oscilações que variam desde cooperações até conflitos. Abranches (2018) anota de forma salutar esse cenário:

> A capacidade de governança do presidente depende do apoio parlamentar para poder transformar em leis as suas principais escolhas de políticas públicas. Os congressistas dependem das decisões de gasto do Executivo, para atender às demandas de seu eleitorado (Abranches, 2018, p. 81).

Assim, entram em destaque as armas à disposição de cada um desses atores políticos. Se o Poder Legislativo precisa aprovar o orçamento elaborado pelo Poder Executivo, incentivos são feitos por parte deste em forma de distribuição de emendas parlamentares e de cargos, que para não perder todas as suas cartas à mão, libera a conta gotas o seu arsenal. Nesse sentido, Abranches explica que:

> Essa associação entre a dependência da governança ao apoio parlamentar e a correlação entre sucesso eleitoral dos parlamentares e acesso a recursos e cargos governamentais gera poderosos incentivos ao toma-lá-dá-cá, ao clientelismo e à patronagem. Tais estímulos têm menos a ver com o sistema eleitoral em si e mais a ver com o federalismo dependente do poder central, com a natureza do processo orçamentário e com o padrão de gasto público (Abranches, 2018, p. 82).

No entanto, esse cenário vem sendo paulatinamente modificado nos últimos dez anos, devido ao enfraquecimento dos representantes do Poder Executivo após os protestos de junho de 2013, seguido pela deflagração da Operação Lava Jato no ano seguinte, e

pela estreita margem de vitória na reeleição da então Presidente Dilma Rousseff em um contexto de forte polarização na sociedade, endossado por um candidato – Aécio Neves – determinado a contestar os resultados das urnas.

A modificação se deu através de mudanças no processo orçamentário, especificamente quanto às emendas parlamentares, formas de captação dos recursos federais para ser distribuídas para redutos eleitorais dos deputados e senadores para obtenção de capital político. Novamente, Abranches (2018, p. 81-82) esclarece:

> A reeleição dos parlamentares depende fortemente da influência sobre a execução orçamentária e da ocupação de cargos de primeiro, segundo e terceiro escalão do Poder Executivo. As emendas parlamentares ao orçamento são instrumentos de acesso diferenciado às decisões sobre a alocação de recursos federais em suas bases eleitorais. Sem a ação federal em seu favor nos estados e municípios, sempre carentes de recursos federais, o parlamentar perde as condições de elegibilidade. A ausência de apoio parlamentar implica o congelamento da agenda de políticas da Presidência, que corre o risco de se deslegitimar junto à sociedade, desestabilizando o governo.

O primeiro passo foi dado com a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, conhecida como "PEC do Orçamento Impositivo", que, apesar do nome abrangente, apenas tornou obrigatória uma parcela do orçamento, especificamente as emendas parlamentares individuais, estabelecendo um percentual fixo anual de 1,2% da Receita Corrente Líquida para essas rubricas. Além disso, previu que deveria haver proporcionalidade entre o contingenciamento de despesas discricionárias do Executivo e as emendas[1], e que as emendas deveriam ser distribuídas de forma equitativa.

Em seguida, adveio a promulgação da Lei nº 13.898/2019 (BRASIL, 2019), que reavivou as Emendas de Relator no orçamento brasileiro[2], que foi seguida da Emenda Constitucional nº 100/2019 (BRASIL, 2019), que tornou impositivas as emendas de bancada[3], além de fixá-las em 1% da Receita Corrente Líquida[4].

---

[1] A partir da metade da década passado, em razão do desaceleramento do crescimento econômico, o Executivo passou a concentrar o contingenciamento de despesas nas emendas parlamentares e menos nos gastos discricionários (Schymura, 2024).

[2] As restrições à apresentação de emendas de relator foram progressivamente ampliadas pelo Congresso Nacional, a partir de 1993 (Resoluções nº 3/93-CN e 1/95-CN), em razão dos problemas identificados pela "CPI do Orçamento" na sua utilização, sobretudo pelo seu emprego como instrumento para favorecer determinados parlamentares, programas, entidades e/ou unidades da federação (SANCHES, 1998, p. 10).

[3] Dessa forma, a impositividade do orçamento passou a abranger as emendas individuais e as emendas de bancada.

[4] Assim, a soma da vinculação das emendas individuais e de bancadas escalou para 2,2% da RCL.

Posteriormente, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 105/2019 (BRASIL, 2019), que criou as emendas de transferências especiais, conhecidas como "emendas pix", facilitando a transferência de recursos para entes públicos[5].

Em 2022, após o julgamento do "orçamento secreto", alcunha dada às Emendas de Relator que foram turbinadas a partir da Lei nº 13.898/2019 (BRASIL, 2019), adveio a Emenda Constitucional nº 126 (BRASIL, 2022), chamada de "emenda da transição", que aumentou os limites das emendas individuais para 2% da Receita Corrente Líquida, além de conferir recursos bilionários ao relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023[6].

Portanto, no atual cenário, temos as emendas parlamentares individuais, de comissão, de bancada, e de relator[7], cujo objetivo principal consiste no escoamento de recursos públicos para fomentar projetos de interesses dos parlamentares. Nesse sentido, explicam Resende e Pires (2024) sobre os objetivos macro das três primeiras modalidades:

> Em sua concepção, as emendas parlamentares foram pensadas para responder a demandas complementares. Às emendas individuais caberia o atendimento de demandas locais; às emendas de bancada, caberiam objetivos de caráter estadual; e às emendas de comissão, prioridades de âmbito nacional. Era esse o espírito da Resolução no 2, de 1995, do Congresso Nacional, editada após a CPI dos "Anões do Orçamento", que buscou disciplinar a participação do parlamento na lei orçamentária anual. De modo geral, portanto, as emendas de comissão e de bancada teriam um viés mais estruturante, enquanto as emendas individuais conectariam o gasto público a interesses locais (Resende e Pires, 2024).

Por sua vez, as emendas de relator, de acordo com a Lei nº 13.898/2019 (BRASIL, 2019), destina-se ao deputado ou senador que tenha sido escolhido para ser o relator geral do orçamento.

Relatório produzido pelo Tribunal de Contas da União aponta que, em 2020 e 2021, os resultados dessas alterações nessa parcela do orçamento fizeram com que o Poder Legislativo tenha tido uma maior participação quanto às alocações em investimentos (BRASIL, 2021):

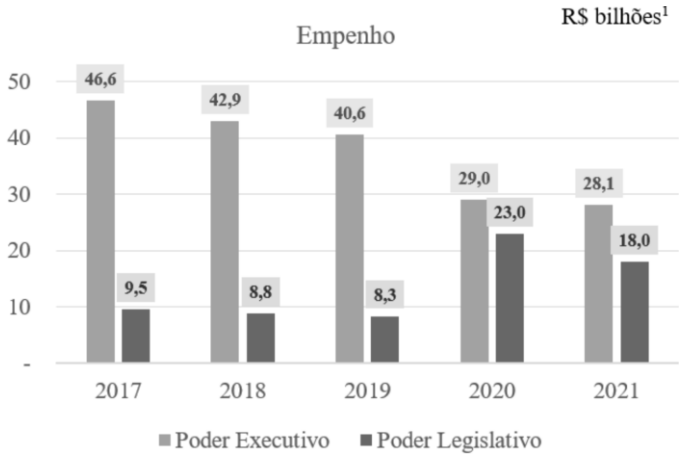
---

[5] Dados do Senado Federal apontam que foi autorizado, para 2024, R$ 8.151.617.074,00 em forma de "emenda pix". Fonte: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/03/25/emendas-em-2024-foram-destinadas-principalmente-para-saude-e-prefeituras.

[6] Art. 8º - Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para ações direcionadas à execução de políticas públicas até o valor de R$ 9.850.000.000,00 (...).

[7] O julgamento da ADPF 850 foi no sentido de que as emendas de relator somente poderiam ser usadas para recompor o orçamento, isto é, houve uma limitação, mas não a sua extirpação do ordenamento pátrio.

Quadro 1 – Empenho de emendas parlamentares



Fonte: https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/09-emendas-de-relator-geral.html

Mesmo após o julgamento do "Orçamento Secreto", no final de 2022, que impôs maior transparência na distribuição das Emendas de Relator, o acréscimo na participação do Poder Legislativo na execução do orçamento público, através das emendas parlamentares não se alterou:

> A "perda" de recursos do Congresso foi compensada com o aumento das emendas individuais por meio da EC 126/2022 – Emenda de Transição de governo -, que aumentou de 1,2% para 2% da RCL a reserva de recursos para emendas individuais. Paralelamente, as emendas de comissão, que já existiam, mas não eram utilizadas, tiveram um crescimento expressivo (Resende e Pires, 2024).

Essa capacidade de readaptação do Congresso Nacional mesmo diante de revezes sofridos no Supremo Tribunal Federal demonstra uma necessidade de nova cultura orçamentária (Schymura, 2024), ao invés de apenas demonizar a atuação parlamentar.

2. O uso de emendas parlamentares como reflexo da atuação parlamentar: *pork barrel*, *credit claiming* e *position taking*

O homem é eminentemente um animal político, afirmou Aristóteles ao observar que "os humanos tinham uma tendência natural a formar unidades sociais: os indivíduos se juntam para formar famílias, famílias foram vilas, e vilas formam cidades" (Paul, 2013, p. 41). Essa tendência intrínseca à formação de agrupamentos sociais culminou na criação de instituições políticas complexas e estruturadas, como as que conhecemos hoje.

A evolução da política resultou em uma atuação parlamentar cada vez mais diversificada e estratégica. Mayhew (1974 *apud* Pereira e Rennó, 2001) mapeou essas

formas de atuação parlamentar, catalogando três principais categorias: *credit claiming, pork barrel* e *position taking*:

> O debate acerca do impacto da atuação do parlamentar no Congresso sobre suas aspirações eleitorais data do trabalho pioneiro de Mayhew (1974). Este autor diferencia claramente três estratégias adotadas pelos deputados: a da propaganda junto aos eleitores de suas ações no Congresso (credit claiming); a da distribuição de benefícios na forma de políticas públicas ou favores e vantagens a indivíduos (pork barrel/casework); a da tomada de posição sobre temas específicos (position taking).

Primeiramente, convém esclarecer a origem do termo *pork barrel* (Mourão; Cunha, 2011):

> A origem de "Pork Barrel" remonta aos tempos da escravatura antes da Guerra Civil nos Estados Unidos da América, em que era dado um barril de "salt pork" aos escravos, fazendo com que estes competissem entre si por um quinhão desse porco conservado em sal. Na actualidade, este conceito de competição existe na política, no sentido em que, os políticos tentam garantir para si a maior quantidade de verbas disponíveis, para poderem satisfazer o seu eleitorado que por sua vez aumenta a probabilidade de voltar a ser eleito (Ferejohn,1974). Apesar de ser um termo que teve origem nos Estados Unidos da América, é algo que é facilmente observável em qualquer parte do mundo e, Portugal não é excepção.

No que tange à atuação parlamentar, a prática do *pork barrel* envolve o direcionamento de recursos e benefícios para áreas específicas, geralmente as bases eleitorais dos parlamentares, com o objetivo de obter apoio político. As emendas parlamentares individuais, como aquelas reguladas pela Emenda Constitucional nº 86/2015, são exemplos clássicos dessa prática. Essa estratégia fortalece a conexão entre o parlamentar e sua base eleitoral, aumentando suas chances de reeleição.

A crítica a esse modelo destaca a utilização de recursos públicos em áreas específicas com finalidades majoritariamente eleitoreiras, financiadas por toda a população (Mendes, 2022; Nascimento *et al*., 2021). Nada obstante, em estudo recente elaborado por Medina *et al.* (2023), nas emendas parlamentares individuais destinadas à saúde, verificou-se a a redução das desigualdades sociais e regionais.

Já o *credit claiming*, ou reivindicação de crédito, é a prática de os parlamentares atribuírem a si mesmos a responsabilidade por benefícios ou políticas que favorecem suas comunidades.

No contexto das emendas parlamentares, os legisladores destacam suas conquistas ao garantir recursos para projetos locais. Eles promovem essas realizações através de discursos, campanhas de mídia e eventos públicos, apresentando-se como eficazes e

comprometidos com os interesses dos eleitores. Ao fazer isso, eles consolidam sua reputação e aumentam sua visibilidade positiva.

Por sua vez, o *position taking* refere-se à manifestação pública de opiniões e posicionamentos sobre questões importantes. Os parlamentares usam seus votos, discursos e declarações para comunicar suas visões e valores aos eleitores.

No contexto das emendas parlamentares, os legisladores podem tomar posições contrárias à agenda do Poder Executivo para forçá-lo à mesa de negociação, que costuma envolver a liberação de emendas parlamentares.

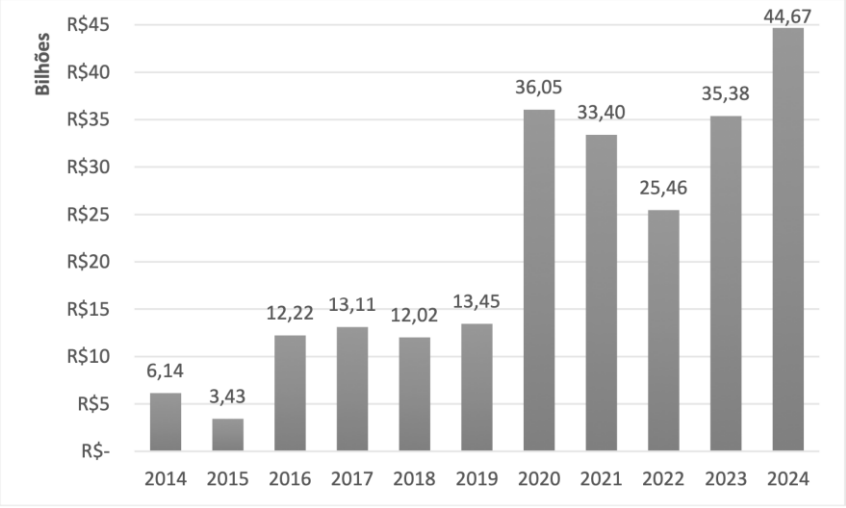
Como se pode observar, essas três formas de atuação parlamentar não são independentes. Pelo contrário, retroalimentam-se, à medida que uma fortalece a outra. Assim, pressões políticas favorecem a liberação de recursos públicos (*position taking*), que são aplicados de forma paroquial (*pork barrel*) com o intuito de atribuir crédito para fins eleitoreiros (*credit claiming*).

Esse é o cenário atual das emendas parlamentares no país. Embora com muitas opiniões contrárias, especialmente por conta do aumento cada vez maior que essas rubricas vêm ocupando nas despesas discricionárias e por serem um empecilho ao planejamento em nível macro (Hartung *et. al,* 2021; Hartung *et. al,* 2022; Mendes, 2022), não se pode deixar de se debruçar detidamente sobre o assunto. Nesse sentido:

> Nos últimos anos as emendas parlamentares tiveram um aumento expressivo, saindo do patamar de R$ 6,14 bilhões em valores nominais empenhados em 2014 para uma destinação prevista de R$ 44,67 bilhões em 2024. Ou seja, em 10 anos, o volume de recursos alocados por parlamentares aumentou mais de 7 vezes. É possível observar que o grande salto ocorre a partir de 2020, quando o empenho das emendas sobe de R$ 13,45 bilhões, no ano anterior, para R$ 36,5 bilhões. Este nível foi mantido ao longo dos anos seguintes. Em 2024, observa- se um novo aumento em termos nominais, mas que corresponde a valores destinados, isto é, ainda não é possível saber o percentual de execução, que pode aproximar-se dos anos anteriores (Resende e Pires, 2024).

Para demonstrar o que fora apontado, Resende e Pires (2024) apresentam o gráfico abaixo:

Quadro 2 – Evolução das emendas parlamentares



Fonte: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2024-05/td15-uma-avaliacao-da-problematica-das-emendas-parlamentares_0.pdf

Desse modo, verifica-se a importância do estudo da atuação parlamentar diante das emendas parlamentares tendo em vista o seu impacto na alocação de recursos públicos e na formulação de políticas locais.

Desde a redemocratização do Brasil, a representatividade de mulheres no Congresso Nacional tem mostrado uma lenta evolução. No início, a presença feminina era bastante reduzida. Na Assembleia Constituinte de 1987-1988, a representação feminina era um pouco menor do que 5% do total. Hoje, esse número aumentou para um pouco mais de 15%.

Dados esses que não refletem de forma adequada a sociedade brasileira, pois, de acordo com o Censo 2022, 51,5% da população brasileira é composta por mulheres[8], o que invariavelmente demonstra uma sub-representação feminina no Congresso Nacional, que impacta na formulação de leis e de políticas públicas, contribui para uma desigualdade sistêmica e até mesmo para a falta de modelos de referência.

No contexto das emendas parlamentares, a presença reduzida de mulheres em posições de liderança e em comissões influentes perpetua a desigualdade no acesso a esses recursos. A disparidade de gênero na política não se reflete apenas na quantidade de parlamentares eleitas, mas também na distribuição equitativa dos recursos e na capacidade de efetivar políticas e projetos locais.

Mesmo com a iniciativa de uma distribuição equitativa de emendas parlamentares individuais, que busca nitidamente favorecer a igualdade formal, não se repara o fato de

[8] Disponível em: https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html. Acesso: 16 jun. 2024.

que todos não partem do mesmo lugar. Embora hoje um pouco mais de 15% de mulheres ocupem postos no Congresso Nacional, a esmagadora maioria é de homens (mais de 80%). Isso reflete na manutenção do *status quo* político, em que o poder político e a capacidade de alocação de recursos continuam predominantemente em mãos masculinas.

Em resumo, não obstante tenha havido avanços na representatividade das mulheres no Congresso Nacional desde 1988, é crucial que se observe a necessidade de distribuição isonômica, e não equitativa, de emendas parlamentares como forma de fomentar a paridade de gênero na política brasileira.

3. A necessidade de distribuição isonômica de emendas parlamentares

De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral, passa-se a fazer um histórico da participação feminina no Congresso Nacional com o intuito de compreender a sua evolução após a Constituinte de 1987/1988.

Saindo da Constituinte, que contava com 4,6% de participação feminina, na primeira eleição após a Constituição de 1988, em 1990, as mulheres eleitas passaram a ocupar 5,5% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 3,7% do Senado Federal.

Em 1994, houve outro avanço, com as mulheres ocupando 6,2% das cadeiras tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Em 1998, enquanto o percentual no Senado foi mantido, houve uma redução no Congresso Nacional, que passou a contar com apenas 5,6% de participação feminina.

Em 2002, observou-se um aumento significativo, com as mulheres ocupando 8,2% das cadeiras na Câmara dos Deputados e 9,9% no Senado Federal. Em 2006, essa tendência continuou com 8,8% de participação feminina na Câmara dos Deputados e 12,3% no Senado Federal.

Em 2010, o percentual na Câmara dos Deputados permaneceu estável, enquanto no Senado Federal houve um aumento notável, com 16% das cadeiras ocupadas por mulheres. Em 2014, ocorreu o inverso: manteve-se o mesmo percentual no Senado Federal, mas houve um aumento para 9,9% na representação feminina no Congresso Nacional.

Em 2018, registrou-se um aumento para 15% de participação feminina na Câmara dos Deputados, porém houve uma diminuição para 14,8% no Senado Federal. Na última eleição, em 2022, houve novo aumento na Câmara dos Deputados, que passou a contar

com 17,7% de parlamentares mulheres, mantendo o mesmo percentual no Senado Federal (14,8%).

O aumento da participação feminina deve-se a medidas como a Lei das Cotas de 1995, que resultou da 4ª Conferência Mundial das Mulheres em Beijing (de 1995), que estipulou que pelo menos 20% das candidaturas dos partidos fossem destinadas a mulheres. Em 2009, essa cota foi aumentada para 30%. No entanto, a eficácia dessas cotas foi limitada pela falta de sanções rígidas para os partidos que não cumpriam as normas, além da resistência cultural e institucional.

Outra conquista feminina merecedora de destaque consiste no julgamento exarado pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 5617, que equiparou o patamar mínimo legal de candidaturas femininas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário destinados a elas. A decisão estabeleceu que 30% do montante do fundo deve ser reservado para candidaturas femininas, tanto em eleições majoritárias quanto proporcionais. Além disso, determinou que, se houver um percentual maior de candidatas mulheres, o financiamento global do partido para campanhas deve ser alocado na mesma proporção (BRASIL, 2018).

Poucos meses depois, em decisão unânime, o Tribunal Superior Eleitoral reconheceu a aplicação das cotas partidárias no Fundo Especial de Financiamento de Campanha e na distribuição do tempo de propaganda. Isso resultou na obrigatoriedade de os partidos políticos destinarem pelo menos 30% dos recursos do Fundo Eleitoral, assim como do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV (Leite; Gundim, 2019).

Apesar deste cenário de esperança, há ainda muito a ser feito, especialmente quando consideramos que atualmente menos de um sexto das cadeiras no Congresso Nacional são ocupadas por mulheres, enquanto as mulheres compõem 51,5% da população brasileira, conforme o último levantamento do IBGE (Censo 2022).

Acredita-se que o próximo passo em busca de elevar a participação feminina na vida política possa ser através de um acesso mais isonômico às emendas parlamentares. Explica-se.

A maneira como as emendas parlamentares são executadas — seja através do *position taking*, onde há pressão política sobre o Poder Executivo para aumentar a liberação de recursos e apaziguar o Congresso, seja pelo *pork barrel* e *credit claiming*, que atribuem crédito ao parlamentar responsável pela alocação de recursos em

determinadas localidades — revela que a distribuição equitativa, isto é, com o mesmo valor para todos os parlamentares, reforça a posição de quem hoje é maioria.

Assim, o acesso a emendas parlamentares é uma área crucial em que a disparidade de gênero se manifesta. Emendas parlamentares são importantes para que os legisladores possam direcionar recursos para suas bases eleitorais, e o acesso desigual a essas emendas pode influenciar a capacidade dos parlamentares de efetivar seu trabalho e garantir a reeleição.

As mulheres no Congresso têm historicamente enfrentado desafios adicionais para garantir a mesma quantidade de emendas parlamentares que seus colegas homens. Isso se deve, em parte, à menor presença feminina (estatisticamente) em posições de liderança e em comissões-chave, em que as decisões sobre a distribuição de emendas são frequentemente tomadas. A concentração de poder nas mãos de uma elite política majoritariamente masculina perpetua essa desigualdade.

E por que interessa o aumento da participação feminina? Notadamente, a primeira resposta é que a Casa do Povo (Câmara dos Deputados) e a Casa dos Estados (Senado Federal) deve ser espelho da sua população, pois somente assim acredita-se que haveria o real atendimento dos anseios populares.

Porém não é só isso. A participação das mulheres também contribui para a qualidade do debate. Veja-se que, malgrado o número tímido de mulheres na Constituinte de 1987/1988, a sua atuação foi fortemente notada, o que contribui para um texto constitucional que privilegiou a igualdade entre homens e mulheres:

> A Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 é considerada pelos estudiosos do tema o ponto de virada da participação feminina no Parlamento brasileiro. Não apenas o número de congressistas do sexo feminino estabeleceu uma marca inédita na história do País, como também a quantidade e a qualidade das proposições apresentadas pelas deputadas constituintes não encontram paralelo na história pregressa da política brasileira. Santos, Brandão e Aguiar (2004, p. 49) estão entre os autores que vêem na Constituição de 1988 um marco na questão dos direitos da mulher no Brasil: "O primeiro impulso no sentido de uma maior participação da representação parlamentar feminina no tratamento legislativo da questão feminina aconteceu com a Constituinte de 1988." (De Souza, s.d.).

Além da questão de gênero, foi ainda observado que as emendas apresentadas por mulheres tinham foco na ordem social (De Souza, s.d.):

> Quando não tratavam especificamente da questão feminina, as emendas apresentadas pelas 25 deputadas lidavam com temas da ordem social, como: ampliação e democratização dos mecanismos de adoção de menores;

> valorização do trabalho das empregadas e empregados domésticos; aumento da oferta de creches para os filhos das trabalhadoras; aposentadoria aos 60 anos de idade para todos; e mecanismos de combate à exploração do trabalho do menor. A bancada feminina propunha, ainda, a flexibilização das regras que regiam a dissolução do casamento, o direito à educação integral a todos os cidadãos e formas de coibir a violência nas relações familiares. (De Souza, s.d.).

De posse desse aparato contextual, e considerando que a distribuição de emendas parlamentares no Brasil é um aspecto crucial da dinâmica política, determinando como recursos públicos são direcionados para projetos e iniciativas em diferentes regiões do país, convém analisar a necessidade premente de revisão neste sistema para garantir não apenas uma igualdade formal, mas uma igualdade substancial que reflita melhor a composição demográfica e a representatividade da sociedade brasileira.

A igualdade formal, tal como concebida atualmente, não considera plenamente a disparidade de representação de gênero no Congresso Nacional. Embora as mulheres constituam 51,5% da população brasileira, sua presença no Legislativo ainda é muito inferior a esse percentual. Esse descompasso é refletido na distribuição de recursos das emendas parlamentares, em que a participação feminina é sub-representada.

Para promover uma democracia mais inclusiva e eficaz, é essencial que o critério de distribuição de emendas seja revisado. Uma abordagem de igualdade material, que não apenas beneficie todos os parlamentares, mas também respeite e promova a real representatividade da população, é fundamental.

A implementação de uma igualdade material nas emendas parlamentares não só fortalecerá o papel das mulheres na política como também contribuirá para o desenvolvimento de políticas públicas mais inclusivas e sensíveis às diversidades do país. Além disso, incentivará uma maior participação das mulheres na vida política, promovendo o fortalecimento e a igualdade de oportunidades em todas as esferas da sociedade brasileira.

Portanto, urge uma reforma neste aspecto para que o sistema de emendas parlamentares não apenas distribua recursos de maneira justa e equitativa entre os parlamentares, mas também reflita e promova a verdadeira representação demográfica e social do Brasil, contribuindo assim para uma democracia mais robusta e representativa.

Notas conclusivas

A análise do impacto da distribuição equitativa de emendas parlamentares individuais no contexto da representatividade feminina no Poder Legislativo brasileiro revela uma complexidade significativa nas dinâmicas políticas e institucionais que perpetuam a sub-representação de mulheres.

A Emenda Constitucional nº 86/2015, ao instituir a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais, representa uma tentativa de assegurar que todos os parlamentares tenham acesso igualitário a recursos financeiros para aplicação em suas bases eleitorais. Essa iniciativa que privilegia a igualdade formal, embora importante, é insuficiente para enfrentar as desigualdades estruturais que historicamente afetam a participação política feminina.

Apesar das mulheres constituírem mais da metade da população brasileira, de acordo com o Censo de 2022, elas continuam a ser sub-representadas no Congresso Nacional, ocupando pouco menos de 1/6 das cadeiras. Essa disparidade significativa entre a composição demográfica da sociedade e a representação parlamentar evidencia a necessidade de ir além da igualdade formal e adotar medidas que promovam a igualdade material. A igualdade formal, tal como a distribuição uniforme de emendas, trata todos os parlamentares de maneira idêntica, sem considerar as diferentes condições de partida e os desafios adicionais enfrentados por mulheres na política.

A desigualdade de gênero na política brasileira é resultado de uma confluência de fatores culturais, sociais e econômicos que criam barreiras para a participação feminina. A perpetuação de um *status quo* dominado por homens cisgêneros e brancos no Congresso Nacional não só limita a diversidade de perspectivas e experiências nas decisões legislativas, mas também perpetua a formulação de políticas que podem não refletir as necessidades e interesses de uma sociedade diversa. Políticas públicas elaboradas e implementadas por um corpo legislativo que não espelha a composição demográfica da população tendem a ser menos inclusivas e menos eficazes na resolução de problemas que afetam grupos sub-representados.

Frise-se que a forma como são executadas as emendas parlamentares, entre o *position taking*, em que há pressão política sobre o Poder Executivo que o força a liberar mais recursos para apaziguar os ânimos do Congresso, e o *pork barrel* e o *credit claiming* que atribuem crédito àquele parlamentar que obteve a liberação de recursos em favor de determinada localidade, demonstram que é preciso readequar a distribuição das emendas para fins de favorecer e fortalecer o protagonismo feminino.

Não se busca com o presente artigo vilanizar as emendas parlamentares quanto à sub-representação feminina, mas sim ponderar se a forma de acesso a esses recursos poderia ser alterada sem distorcer os preceitos políticos.

Acredita-se, com isso, que a introdução da obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais é um passo na direção certa, mas não é suficiente por si só. Para que as emendas promovam uma verdadeira igualdade de oportunidades, é essencial adotar uma perspectiva de igualdade material.

Isso implica reconhecer e abordar as desigualdades de base que impedem a participação plena de mulheres na política. Medidas específicas, como a alocação de recursos adicionais para iniciativas que incentivem a participação política feminina, a capacitação de mulheres candidatas e parlamentares, e o estabelecimento de redes de apoio, são fundamentais para nivelar o campo de jogo.

Além disso, a adoção de políticas de ação afirmativa pode ser crucial para aumentar a representatividade feminina. Isso pode incluir não apenas cotas de gênero para candidaturas, mas também a distribuição isonômica de emendas parlamentares, de modo que embora todos os parlamentares tenham acesso a esses recursos, mas em níveis percentuais que sejam verdadeiramente condizentes com a participação de mulheres na sociedade, e não somente no Congresso Nacional.

O monitoramento contínuo e a avaliação das políticas implementadas são igualmente importantes. Estabelecer mecanismos de monitoramento que avaliem a distribuição de emendas parlamentares e seu impacto na representatividade feminina permitirá ajustes contínuos e informados nas políticas, garantindo que elas sejam eficazes e respondam às necessidades emergentes.

Releva destacar que, dados de 2020, apontava que o Brasil ocupava a 142ª posição no ranking de participação de mulheres no Parlamento (Spindola, 2021), ficando atrás de todos os países da América Latina, exceto o Haiti. Destaca-se que, em 2023, Cuba, Nicarágua, México, Costa Risca e Bolívia estão entre o dez primeiros globalmente em termos de representação feminina no parlamento, o que coloca o Brasil em sentido contrário do que vem ocorrendo na América Latina.

Dados esses que contrariam o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 5 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), que visa alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

Em conclusão, a distribuição equitativa de emendas parlamentares, apesar de ser uma medida significativa, deve ser complementada por abordagens que promovam a

igualdade material para corrigir as disparidades de gênero no Congresso Nacional. A adoção de políticas afirmativas, a capacitação de mulheres na política, e o monitoramento contínuo são essenciais para criar um ambiente político mais inclusivo e equitativo. Apenas com essas medidas será possível alcançar uma representatividade que reflita verdadeiramente a diversidade da sociedade brasileira, fortalecendo assim a democracia e assegurando que todas as vozes sejam ouvidas e consideradas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. Editora Companhia das Letras, 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. **Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.** Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

_____. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. **Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.** Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%20100%2C%20DE%2026%20DE%20JUNHO%20DE%202019&text=165%20e%20166%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o,do%20%C2%A7%203%C2%BA%20do%20art. Acesso em: 14 jan. 2024.

_____. Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. **Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.** Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

_____. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. **Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências.** Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

_____. Presidência da República. Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências.** Brasília, DF. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Decisão Judicial. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617.** Relator: Edson Fachin - Plenário. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 15 mar. 2018. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%205617%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 16 jun. 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **Emendas de Relator-Geral do Orçamento da União (RP9).** Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/09-emendas-de-relator-geral.html. Acesso: 16 jun. 2024.

CUNHA, Eurico José Arteiro. **Políticas Pork Barrel: Um Estudo de Caso Sobre a Despesa Pública do PIDDAC.** Revista Econômica, Rio de Janeiro, v. 13, nº 1, junho/2011, p. 73-93. Disponível em: https://periodicos.uff.br/revistaeconomica/article/view/34811/20067. Acesso: 16 jun. 2024.

DE SOUZA, Marcius FB. **A participação das mulheres na elaboração da Constituição de 1988.** Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/principios-e-direitos-fundamentais-a-participacao-das-mulheres-na-elaboracao-da-constituicao-de-1988. Acesso: 16 jun. 2024.

LEITE, Crislayne Moura; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. **A participação da mulher na política brasileira e a efetividade das cotas partidárias.** Resenha Eleitoral, v. 23, n. 1, p. 139-164, 2019. Disponível em: https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/98/89. Acesso: 16 jun. 2024.

MEDINA, Silvana Aparecida; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; PINTO, Tainá Rodrigues Gomide Souza; SANTOS, Igor Américo dos. **Alocação das emendas parlamentares individuais: correção de assimetria em saúde ou ganho político?** REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre), v. 29, p. 98-125, 2023.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados.** Dados, v. 44, p. 133-172, 2001. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/cQsQ7GhP84S53fp64b5V63F/. Acesso: 16 jun. 2024.

RESENDE, Carolina; PIRES, Manoel. Textos para discussão #15: **Uma avaliação da problemática das emendas parlamentares**. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2024-05/td15-uma-avaliacao-da-problematica-das-emendas-parlamentares_0.pdf. Acesso: 02 jun. 2024.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. **Aumento de emendas sinaliza necessidade de nova cultura orçamentária.** Revista Conjuntura Econômica. Online, v. 78, nº 04, p. 8-13, 2024. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2024-04/carta_do_ibreconjunturaeconomica202404baixa.pdf. Acesso: 02 jun. 2024.

SPINDOLA, Mariana. **Mulheres e Política: acesso feminino aos cargos políticos. Instituo Brasileiro de Governança Corporativa.** [s.l.], 18 mai. 2021. Disponível em:

https://www.ibgc.org.br/blog/mulheres-politica-acesso-feminino-aos-cargos-politicos. Acesso: 16 jun. 2024.

UNION, Inter-Parliamentary. **Women in parliament: 1995-2020–25 years in review. 2023.** Disponível em: https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2024-03/women-in-parliament-2023. Acesso: 16 jun. 2024.