

ISSN 0104-6152

RESENHA ELEITORAL

vol. 23, n. 1
2019



EJESC

Escola Judiciária Eleitoral
de Santa Catarina

RESENHA ELEITORAL



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA



Resenha Eleitoral: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina
Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. v. 23, n. 1 (2019) -.
Florianópolis: TRE, 2019.

Semestral
ISSN 0104-6152

Continuação de: Resenha Eleitoral (1949-1951)

1. Direito Eleitoral 2. Direito Constitucional 3. Direito Administrativo
4. Ciência Política
I. Santa Catarina. Tribunal Regional Eleitoral

CDU 342.8(816.4)(05)

ISSN 0104-6152

RESENHA ELEITORAL

RESENHA ELEITORAL (ISSN 0104-6152)

Missão da Resenha Eleitoral: Democratizar a divulgação do conhecimento científico na área eleitoral, por meio de publicação de trabalhos inéditos que promovam a transformação baseada na convergência entre a teoria e a prática.

Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

Rua Esteves Júnior, 68 - Centro - Florianópolis/SC - 88015-130 - Fone: (48) 3251-7421

Contato: resenha@tre-sc.jus.br

Missão do TRES: Garantir a legitimidade do processo eleitoral e o livre exercício do direito de votar e ser votado, a fim de fortalecer a democracia.

Presidente

Desembargador Cid José Goulart Júnior

Vice-Presidente e Corregedor Regional Eleitoral

Desembargador Jaime Ramos

Diretor da Escola Judiciária Eleitoral (EJESC)

Juiz Wilson Pereira Junior

Vice-Diretora da Escola Judiciária Eleitoral (EJESC)

Isabella Bertoncini

Diretor-Geral do TRES

Daniel Schaeffer Sell

Secretário Executivo da EJESC

Ayrton Belarmino de Mendonça Moraes Teixeira

Editor-Chefe da revista

Luiz Magno Pinto Bastos Junior

Editores Executivos

Isabella Bertoncini

Ayrton Belarmino de Mendonça Moraes Teixeira

Vitor Guilherme Lübke

Edmar Sá

Identidade Visual e Comunicação

Ana Patrícia Trancredo Gonçalves Petrelli

Jairo Ângelo Grisa

Juliana Vier Both

Projeto gráfico e diagramação

Rodrigo Camargo Piva

Revisores de abstracts

Emerson Carginin (TRES) e Rafael Antonio Costa (TRE-PR)

Apoio

Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Instituto Política por.de.para Mulheres

Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

Academia Catarinense de Letras Jurídicas (ACALEJ)

CONSELHO EDITORIAL

Alexandre Morais da Rosa (UFSC/UNIVALI)

Ana Claudia Santano (UNIBRASII)

Ángel Ricardo Oquendo (University of Connecticut/EUA)

Carlos Gonçalves Júnior (PUC-SP)

Carlos Luiz Strapazzon (UNOESC e Univ. Positivo)

Cesar Luiz Pasold (UNIVALI)

Clarissa Fonseca Maia (UESPI)

Cláudio Brandão de Oliveira (EMERJ)

Cláudio Eduardo Regis de Figueiredo e Silva (TJ/SC)

Daniel Castro Gomes da Costa (UFMS)

Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis (IDP)

Diogo Raís Rodrigues Moreira (MACKENZIE-SP)

Eduardo de Avelar Lamy (UFSC)

Elaine Hazrheim Macedo (IGADE)

Elizete Lanzoni Alves (AJ-SC e ENA/Brasil)

Encida Desiree Salgado (UFPR)

Fernando Gaspar Neisser (PUC-MG/ABRADEP)

Fernando Vieira Luiz (TJSC)

Flávio Cheim Jorge (UFES)

Flávio Pansieri (PUC-PR)

Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto (UFSC/UNIVALI)

Frederico Franco Alvim (TRE-SP)

Gustavo Bohrer Paim (UNISINOS)

Ingo Wolfgang Sarlet (PUC-RS)

João Andrade Neto (PUC-MG)

João Batista Lazzari (ESMAFE-RS/CESUSC-SC)

José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR)

José Isaac Pilati (UFSC)

José Jairo Gomes (PRE-DF)

Juliana Rodrigues Freitas (CESUPA)

Lilian Márcia Balmant Emerique (UFRJ)

Luciana Panke (UFPR)

Luiz Fernando Casagrande Pereira (UNICURITIBA)

Luiz Guilherme Arcaro Conci (PUC-SP)

Luiz Magno Pinto Bastos Junior (UNIVALI)

Marcelo Weick Pogliese (UFPB)

Marilda de Paula Silveira (IDP)

Matheus Felipe Castro (UFSC e UNOESC)

Orides Mezzaroba (UFSC e UNOESC)

Orlando Luiz Zanon Junior (UNIVALI)

Paulo de Tarso Brandão (ACALEJ)

Paulo Márcio Cruz (UNIVALI)

Pedro Manoel Abreu (UNIVALI)

Pedro Miranda de Oliveira (UFSC)

Rafael da Cás Maffini (UFRGS)

Roberta Maia Gresta (PUC-MG)

Rodolfo Viana Pereira (UFMG)

Sérgio Roberto Baasch Luz (UNIVALI)

Silvana Batini Cesar Góes (FGV-RJ)

Silvana Krause (UFRGS)

Tarcísio Vieira de Carvalho Neto (UnB)

Vania Siciliano Aieta (UERJ)

Walber Moura Agra (UFPE)

Sumário

RESENHA CIENTÍFICA

Chamada Especial: “Liderança e Participação Política das Mulheres”

- 21 **Debates sobre a Participação Feminina no Parlamento Brasileiro: sub-representação, violência e assédio**
Poliana Pereira dos Santos, Júlia Rocha de Barcelos e Roberta Maia Gresta
- 51 **Empoderamento Feminino como Instrumento de Combate à Violência Política**
Elizete Lanzoni Alves
- 71 **A (Re)Construção da Identidade Feminina: desafios dos TCs na implementação do ODS 5**
Sabrina Nunes Iocken e Luciane Beiro de Souza Machado
- 89 **Os Movimentos de Renovação Política e a Promoção da Participação da Mulher**
Nikolas Reis Moraes dos Santos e Vanessa de Ramos Keller
- 109 **A Proteção Internacional dos Direitos Político-Eleitorais das Mulheres: análise dos casos “María Merciadri de Moroni vs. Argentina” e “Janet Espinoza e Outras vs. Peru”**
Pedro Henrique Costa de Oliveira
- 139 **A Participação da Mulher na Política Brasileira e a Efetividade das Cotas Partidárias**
Crislayne Moura Leite e Wagner Wilson Deiró Gundim
- 165 **Igualdade de Gênero nas Eleições: a fraude no processo eleitoral através de candidatas laranjas**
Camila Teixeira do Nascimento e Diogo Rais Rodrigues Moreira
- 187 **O Fomento à Participação Política e o Controle do Jus Puniendi Estatal: a Lei n. 13.831/2019 sob a perspectiva do direito eleitoral sancionador**
Amanda Guimarães da Cunha e Luiz Magno Pinto Bastos Junior

III Encontro de Pesquisa por/de/sobre Mulheres (Curitiba, 6-7.6.2019)

- 213 **Violência de Gênero e Lawfare: uma análise dos casos Dilma Rousseff e Cristina Fernández de Kirchner**
Indiana Rocío Azar e Luiza Tavares da Motta
- 231 **Mulheres no Poder Legislativo: possibilidades de ressignificação através da teoria político-feminista do cuidado**
Betina Fontana Piovesan
- 263 **O Retrocesso Constitucional e os Direitos Reprodutivos: o cerceamento da participação política da mulher por vias constitucionais**
Júlia Carolina Costa Lima e Marina Bonatto
- 279 **Cotas para Participação Feminina na Política Brasileira: entre a necessidade e a efetividade**
Lorena de Oliveira Severino

SEGUNDA SEÇÃO

RESENHAS DA RESENHA

- 297 **A Baixa Representatividade Feminina nos Órgãos de Direção Partidária e a Dificuldade de Implementação das Ações Afirmativas**
Bianca Maria Gonçalves e Silva
- 305 **Cota para Candidaturas Femininas: uma análise do Acórdão TRESA n. 33.172, de 13.8.2018, à luz da ação afirmativa de inclusão de gênero**
Hugo Frederico Vieira Neves

TERCEIRA SEÇÃO

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

- 317 **AI n. 339-86 (Rosário do Sul/RS) - Acórdão de 15 de agosto de 2019**
Representação por captação ou gasto ilícito de recursos de campanha (30-A). Desvirtuamento na aplicação dos recursos do fundo partidário destinados à participação feminina na política.
Relator: Min. Luís Roberto Barroso
- 350 **Acórdão n. 33.172, de 13 de agosto de 2018**
Fraude à cota de gênero. Declaração de nulidade dos votos obtidos pela coligação.
Relator designado: Juiz Wilson Pereira Junior
- 353 **Acórdão n. 33.454, de 13 de dezembro de 2018**
Embargos de Declaração. Registro de candidatura. Intimação em mural eletrônico. Candidata substituída para complementar a cota de gênero. Desídia do partido. Direito político fundamental à candidatura. Deferimento do registro.
Relator: Juiz Wilson Pereira Junior

Apresentação

A palavra pela palavra
Não conserta, disserta
 Não acerta o ponto
 Não aponta o erro
Mas encerra o caso
(Palavra, Nei Lisboa)

As palavras têm poder.

Poder de comunicar. E de comunicar tanto aquilo que se quer dito quanto aquilo que se prefere resguardar, e escapa num ato falho ou mesmo resta silenciado. Luis Alberto Warat (O Direito e sua linguagem) ensina que “*a mensagem nunca se esgota na significação de base das palavras empregadas. O sentido gira em torno do dito e do calado*”. Comprovando-se o poder mesmo daquilo que não é dito, tem-se a descoberta da origem geográfica de determinadas línguas ou dialetos exatamente pela identificação dos vocábulos que não integram aqueles conjuntos linguísticos para descrever um dado elemento do mundo, como vegetação ou clima. Assim, tanto as fórmulas linguísticas utilizadas para expressar uma ideia quanto aquilo a respeito do que se silencia revelam muito das concepções de mundo, ou – como preferem outros – do mundo linguístico habitado por esse emissor (Heidegger). Afinal, como dizia Wittgenstein, “*os limites de minha linguagem significam os limites de meu mundo*”. Infelizmente, as palavras também têm o poder de ocultar e de fazer prevalecer os pré-conceitos (ou pré-juízos) e os preconceitos (ou prejuízos) em detrimento da razão. Afinal, 38 são os estratagemas para vencer um debate sem ter razão.

Poder de transformar. E nenhum conjunto linguístico possui tanto poder transformador quanto o direito positivo, haja vista o elemento da coação potencial, para os positivistas, ou o caráter da heteronomia bilateral atributiva, para Miguel Reale. Sem o ato de interpretação, porém, o texto normativo é inerte. E tanto operadores do direito quanto cientistas do direito interpretam os signos linguísticos que compõem o ordenamento jurídico. A Ciência do Direito constitui uma metalinguagem que descreve a linguagem-objeto do direito posto. Daí a relevância dos cientistas do direito em esmiuçar a significação das normas jurídicas. E por isso a importância de uma revista científica, como a *Resenha Eleitoral*, com foco no direito eleitoral, um dos ramos mais em voga na atualidade.

Conforme Warat, a lei e o saber do Direito constituem um nível de relações simbólicas de poder. Assim, seja descrevendo ou prescrevendo, as letras jurídicas remetem ao tema, portanto, do poder.

Afastando-se do uso da palavra para convencer sem ter razão ou para discorrer sem descrever, a *Resenha Eleitoral* prossegue sua trilha de ser uma revista científica que, além de descrever o direito positivo por meio da legislação geral e abstrata e das decisões judiciais, pode propor novos *standards* normativos e interpretativos, sempre observado que o limite é o texto normativo, como bem pontuam Streck, Barretto e Oliveira (Ulisses e o canto das sereias: sobre ativismos judiciais e os perigos da instauração de um “terceiro turno da constituinte”).

O volume 23, número 1, da *Resenha Eleitoral* é resultante de chamada especial, com temática específica acerca da participação feminina na política. Sem ignorar que a participação política é mais ampla do que a participação eleitoral (direito eleitoral) e a participação nos partidos políticos (direito partidário), aqui o objeto de análise é fundamentalmente eleitoral ou de direito partidário com reflexos eleitorais.

Originalmente, o § 3º do art. 10 da Lei das Eleições previa reserva do mínimo de 30% e do máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Com a redação dada pela Lei nº 12.034/2009, e com o objetivo de afastar dubiedades e práticas duvidosas por parte das agremiações partidárias, o referido dispositivo legal passou a dispor que é obrigatório o preenchimento do mínimo de 30% e do máximo de 70% para candidaturas de cada sexo.

Seja a partir do dispositivo original ou da redação alterada, uma constante – ainda que não invariável – é o enunciado descritivo de que os 30% seriam a quota mínima para as mulheres. A fórmula descreve mal o dispositivo que pretende explicar, mas é bem representativa dos fenômenos que se pretende superar: a atual sub-representatividade da mulher na política e o reflexo condicionado de que as políticas afirmativas de gênero na política serão invariavelmente voltadas às mulheres. Como adverte John Maynard Keynes, “*a dificuldade não reside no compreender as ideias novas, mas no abandonar as antigas*”. Como bem ensina Alfredo Augusto Becker, “*a atitude mental jurídica [...] é um reflexo condicionado à incidência da regra jurídica*”, que ele chama de estimulante condicionador, “*transmitida pela linguagem (oral ou escrita)*” e o papel da ciência jurídica é “*reeducação dos reflexos condicionados, na atitude mental jurídica*” (Teoria Geral do Direito Tributário). E essa reeducação é fulcral num Estado Democrático de Direito, no qual “*o Direito deve ser visto como instrumento de transformação social*”, de acordo com Lenio Luiz Streck (Hermenêutica jurídica e(m) crise).

Sem adentrar na questão do acerto ou não da adoção da referida política afirmativa, por meio de quotas de gênero, registra-se que a escolha de um percentual mínimo por sexo nas vagas de candidatura, em vez de nas vagas na Casa Legislativa, acarreta estímulos para práticas tais como as candidaturas laranja e a não destinação dos recursos públicos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC às candidaturas femininas. Eram as conseqüências ou externalidades altamente prováveis, para não se dizer óbvias, em face de uma política afirmativa pela metade, que tem acarretado respostas jurisdicionais por meio de decisões do Supremo Tribunal Federal e da Justiça Eleitoral. E as conseqüências ou externalidades dessas decisões também merecem enfrentamento.

A *Resenha* ora apresentada consubstancia esse enfrentamento e mantém o formato inaugurado na Resenha vol. 22, n. 1-2, conforme orientação da Presidência do TRESA: Seções “Resenha Científica”, “Resenhas da Resenha” e “Jurisprudência Seleccionada”. A Seção de artigos científicos, registra-se, contou com avaliação às cegas por pares formados exclusivamente por mulheres.

Por fim, agradecemos:

- (i) ao Desembargador Cid José Goulart Júnior, Presidente do TRESA, pelo apoio;
- (ii) à Secretaria Judiciária, unidade originalmente responsável pela *Resenha Eleitoral*, que gentil e habilmente concretiza a editoração dos números da revista;
- (iii) ao editor-chefe da *Resenha*, Prof. Dr. Luiz Magno Pinto Bastos Júnior, Vice-Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-SC, aos avaliadores e revisores e aos autores, que confiaram nessa nova fase da *Resenha Eleitoral*.

Boa leitura!

Wilson Pereira Junior

Juiz Diretor da Escola Judiciária Eleitoral de Santa Catarina

Isabella Bertoncini

Vice-Diretora da EJESC

Ayrton Belarmino de Mendonça Moraes Teixeira

Secretário Executivo da EJESC

Apresentação

Esta edição da *Resenha Eleitoral* inaugura mais uma inovação, os artigos que integram a Seção “Resenha Científica” foram selecionados após convocatória especial intitulada “*Liderança e Participação Política das Mulheres*”. Trata-se do primeiro número temático da *Resenha Eleitoral*, que teve como propósito “reunir artigos que tenham como problema de fundo a análise de diferentes aspectos relacionados às políticas públicas que visam à garantia da ‘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’ (Objetivo 5.5 do ODS/ONU)”.

Esta edição contou ainda com o inestimável apoio institucional do *Instituto Política por.de.para Mulheres* (<https://institutopoliticam.wixsite.com/mulheres>) que, confiando na proposta de nossa Resenha, convidou as autoras que apresentaram suas pesquisas no *III Encontro de Pesquisa por/de/sobre Mulheres* (Curitiba, 6-7/6/2019) para submeter seus trabalhos a essa Convocatória. O *Instituto por.de.para Mulheres* é a principal referência no país no que diz respeito ao empoderamento de mulheres para lutarem pela equidade nos diferentes espaços de poder em nossa sociedade (Cursos de “Formação Política para Mulheres”, em parceria com a UFPR). Na oportunidade, aproveito para agradecer à Professora Eneida Desiree Salgado (UFPR), entusiasta de primeira hora da *Resenha Eleitoral*, que fez a ponte imprescindível para que essa parceria se estabelecesse. E, ainda, a Ana Cristina Aguilar Viana e Bárbara Marianna Bortotti (Presidenta e Diretora Vice-Presidenta, respectivamente) do instituto, que viabilizaram a concretização deste acordo de cooperação.

Esta edição foi também especial não somente porque tivemos um retorno fantástico (foram 23 artigos submetidos), mas porque todos os artigos foram avaliados exclusivamente por **professoras doutoras**, em sistema de dupla avaliação cega (em alguns casos, por até três revisoras). Nosso especial agradecimento a todas as integrantes do Conselho Editorial e às demais professoras que tão gentilmente se uniram a esse esforço concentrado de corrigir os artigos com tanta dedicação e zelo. Se os artigos ora apresentados apresentam valor científico significativo, deve-se, em grande parte, à análise cuidadosa e às considerações das revisoras incorporadas aos trabalhos finais encaminhados.

Com a finalidade de conferir especial destaque à parceria firmada com o *Instituto Política por.de.para Mulheres*, os artigos da Seção “Resenha

Científica” foram divididos em dois grupos distintos: o primeiro, constituído por aqueles que atenderam à convocatória geral: e o segundo, formado por aqueles que foram submetidos por autores que participaram do *III Encontro de Pesquisa por/ de/ sobre Mulheres*.

No artigo *Debates Sobre a Participação Feminina no Parlamento Brasileiro: sub-representação, violência e assédio*, as autoras Poliana Pereira dos Santos, Júlia Rocha de Barcelos e Roberta Maia Gresta se ocupam em analisar a baixa representação feminina nas casas legislativas a despeito das mudanças legislativas relacionadas à política de cotas. A análise empreendida pelas autoras tem como referencial teórico a concepção de democracia ideal de Robert Dahl e se ocupa de cuidadosa análise de variáveis socioculturais e institucionais que influenciam na configuração do atual quadro de violência estrutural a que estão sujeitas as mulheres que ousam adentrar no mundo masculinizado da política. Essa correlação entre sub-representação e violência política é tratada a partir do estudo de dois casos específicos (envolvendo as Deputadas Maria do Rosário e Jandira Feghali), sobre entrevista estruturada a agora Deputada Federal Margarete Coelho e as respostas obtidas a questionários sobre violência de gênero enviados aos parlamentares.

No artigo *Empoderamento Feminino como Instrumento de Combate à Violência Política*, a autora Elizete Lanzoni Alves aborda a relação entre a (necessidade de) empoderamento feminino e o combate à violência política. O artigo defende que o fortalecimento da mulher para que ela desenvolva sua autonomia emocional, financeira e política, representa um instrumento eficiente no combate às diferentes formas de violências, sobretudo no âmbito da violência institucional por elas experimentadas no seio das agremiações partidárias. A autora conclui que a violência institucional intrapartidária representa uma forte barreira à participação da mulher na política e seu enfrentamento deve ser trazido à tona nos debates relacionados à subrepresentatividade feminina na política.

No artigo *A (Re)Construção da Identidade Feminina: desafios dos TCs na implementação do ODS 5*, as autoras Sabrina Nunes Iocken e Luciane Beiro Souza Machado propõem uma abordagem bastante original no tocante aos desafios concernentes à implementação da dimensão 5 (“alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”) dos Objetivos de desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS/ONU n. 5), qual seja, a de analisar o papel dos Tribunais de Contas no processo de monitoramento de sua implementação e a de defender o papel das Cortes de Contas como instrumentos de aceleração da articulação das políticas públicas destinadas

a dar cumprimento à Agenda 2030. O artigo se ocupa em identificar as deficiências a serem superadas no que diz respeito, especificamente, a três aspectos: estrutura de articulação entre os órgãos; os processos de monitoramento e de avaliação; e, por fim, os sistemas de dados existentes.

No artigo *Os Movimentos de Renovação Política e a Promoção da Participação da Mulher*, os autores Nikolas Reis Moraes dos Santos e Vanessa de Ramos Keller procuram lançar um primeiro olhar sobre o papel desempenhado por instituições suprapartidárias que, associadas aos chamados movimentos de renovação política, segundo defendem, contribuíram para o incremento da participação feminina na política, quais sejam, a RAPS (Rede de Ação Política pela Sustentabilidade), Fundação Lemann e RenovaBR. Os autores concluem, com base nos dados primários coletados em relação ao último pleito de 2018 e das informações oficiais destas instituições, que sua participação, ainda que modestamente, contribuiu para a melhoria da representação feminina nos espaços de poder e que novos estudos devam ser desenvolvidos para que o estudo sobre esta relação seja aprofundado.

No artigo *A Proteção Internacional dos Direitos Político-Eleitorais das Mulheres: análise dos casos “María Merciadri de Moroni vs. Argentina” e “Janet Espinoza e Outras vs. Peru”*, o autor Pedro Henrique Costa de Oliveira confere um novo olhar sobre a questão da participação feminina na política, tendo como referente a experiência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Com uma abordagem bastante original entre nós, o autor reconstrói o direito à igualdade de representação política como um dos desdobramentos do direito à participação política constante do art. 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Para tanto, o autor analisa dois casos que se encontram sob o escrutínio da Comissão Interamericana que envolvem os Estados argentino (María Merciadri de Moroni) e peruano (Janet Espinoza Feria). Em ambos os casos, está-se diante do desrespeito à política de cotas legalmente instituída nestes países, perpetrado pela agremiação partidária (que não indicou o número mínimo de mulheres exigido nas primeiras cinco posições da lista fechada do partido) e pela própria autoridade eleitoral (que editou ato regulamentar que, na prática, admitia a subscrição de percentual inferior ao mínimo legal, em três distritos eleitorais).

No artigo *A Participação da Mulher na Política Brasileira e a Efetividade das Cotas Partidárias*, os autores Wagner Wilson Deiró Gundim e Crislayne Moura Leite recorrem à experiência comparada da Argentina e da Bolívia para buscarem elementos capazes de contribuir para o incremento do grau de efetividade da política de cotas prevista na legislação brasileira. De acor-

do com os autores, a eficácia da legislação de cotas depende da implementação de outros mecanismos institucionais de incentivo à participação das mulheres que não se limitam à reserva de 30%, ainda mais, em um cenário de lista aberta como o sistema eleitoral adotado entre nós.

No artigo *Igualdade de Gênero nas Eleições: a fraude no processo eleitoral através de candidatas laranjas*, os autores Camila Teixeira do Nascimento e Diogo Rais Rodrigues Moreira analisam a polêmica relacionada à caracterização da fraude eleitoral em razão da violação das cotas de gênero (candidaturas laranja) pelas agremiações partidárias. O artigo assinala a consolidação do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral no tocante ao meio processual apto a aferir a existência (ou não) da referida fraude (primeiro entrave institucional apontado no artigo); e, ainda, apresentam o Caso de Valença do Piauí como sendo o *leading case* que definiria [o julgamento do processo foi finalizado no dia 17.9.2019, quando o artigo já tinha sido submetido na sua forma final à Revista] os critérios a serem adotados pela Justiça Eleitoral para o enfrentamento (e punição) desta fraude. Ao proceder dessa forma, os autores defendem a necessidade (e a expectativa) de que a fixação destas balizas possa contribuir para a superação do segundo entrave institucional por eles relatado, qual seja, a demora na tramitação destas representações eleitorais.

Encerrando a primeira parte desta seção, no artigo *O Fomento à Participação Política e o Controle do Jus Puniendi Estatal: a Lei n. 13.831/2019 sob a perspectiva do direito eleitoral sancionador*, os autores Amanda Guimarães da Cunha e Luiz Magno Pinto Bastos Junior analisam as recentíssimas alterações determinadas na Lei dos Partidos Políticos, especificamente no tocante àquilo que foi qualificado pela opinião pública como “anistia geral” dos partidos políticos pelo descumprimento da destinação dos recursos do fundo partidário para os programas de incentivo à participação feminina na política (art. 44, inc. V, da Lei n. 9.096/1999). Os autores defendem que os dispositivos legais introduzidos na norma (arts. 55-A, 55-B e 55-C) nada mais representariam do que a consolidação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e uma forma de proteção das agremiações partidárias em face das recentes alterações jurisprudenciais relacionadas ao controle destes gastos. Trata-se, como defendem os autores, de norma de transição destinada à proteção das situações jurídicas consolidadas na vigência da interpretação jurisprudencial da época dos fatos, em respeito aos valores da segurança jurídica e da preservação do devido processo legal, notadamente em face do regime sancionatório aplicado. Por fim, os autores defendem que tais

dispositivos (sobretudo o disposto no art. 55-C) devem ser interpretados restritivamente no sentido proposto no artigo e devem estar circunscritos ao processo de prestação de contas partidária, para que não se convertam em fundamento legal para a convalidação de desvios de finalidade da garantia institucional fixada pelo inc. V do art. 44 da Lei dos Partidos Políticos.

Dentre os artigos apresentados no *III Encontro de Pesquisa por/ de/ sobre Mulheres* (Curitiba, 6-7 de junho de 2019) e submetidos ao processo eleitoral da *Resenha Eleitoral*, foram aprovados quatro artigos de autoras que trataram de perspectivas bastante enriquecedoras sobre gênero e participação política da mulher no Brasil.

No instigante artigo *Violência de Gênero e Lawfare: uma análise dos casos Dilma Rousseff e Cristina Fernández Kirchner*, as autoras Indiana Rocío Azar e Luiza Tavares da Motta propõem uma análise dos processos judiciais movidos contra a Presidenta Cristina Fernandes de Kirchner e o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, mulheres ocupantes do mais alto posto do Executivo, a partir da interseção entre *lawfare* e violência de gênero. O trabalho é substancialmente dividido em duas grandes seções: a primeira, destinada a analisar o conceito de *lawfare* como a utilização do Judiciário para impor rumos ao processo político; e, a segunda, destinado a tratar a violência de gênero quando o *lawfare* se volta contra mulheres. A conclusão proposta pelas autoras é de que a articulação das duas lentes apresentadas permite perceber que o sexismo e os estereótipos de gênero trabalham como reforço, em apelo ao apoio popular, quando os institutos jurídicos são manipulados em prol dos interesses de instâncias do poder.

No artigo *Mulheres no Poder Legislativo: possibilidades de resignificação através da teoria político-feminista do cuidado*, a autora Betina Fontana Piovesan propõe uma análise da política de cotas de gênero tendo como chave de leitura a teoria política feminista e seu desdobramento para a ética do cuidado. De acordo com a autora, as demandas e experiências das mulheres permanecem negligenciadas, inclusive quando se institui um mecanismo jurídico de pretensa inclusão. Assim, o resultado alcançado é da manutenção do *status quo*, conferindo ao direito e à política um caráter patriarcal que ignora o cuidado como valor político central, inviabilizando uma democracia radical. Finalmente, alerta-se para a necessidade de adoção de práticas redistributivas das atividades de cuidado, desconstrução dos padrões de masculinidade, construção de novas narrativas de responsabilidade, considerando interdependências e vulnerabilidades nas relações sociais e nos espaços públicos.

No artigo *O Retrocesso Constitucional e os Direitos Reprodutivos: o cerceamento da participação política da mulher por vias constitucionais*, as autoras Júlia Carolina Costa Lima e Marina Bonatto defendem que o país experimenta um processo de erosão democrática qualificado no texto como “retrocesso constitucional”. As autoras defendem que esse processo se opera, inclusive, por intermédio de mecanismos democráticos e constitucionais e propõem o desenvolvimento de mecanismos que primem pelo fomento do pluralismo jurídico e da participação igualitária, da liberdade de expressão e do exercício dos direitos humanos. A fim de demonstrar a existência desse processo, as autoras defendem um tema polêmico, que a PEC n. 29/2015 (que garante a vida desde a concepção), por negar os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, importa em cerceamento substantivo à liberdade e à igualdade, o que revestir-se-ia de natureza antidemocrática.

No artigo *Cotas para Participação Feminina na Política Brasileira: entre a necessidade e a efetividade*, a autora Lorena de Oliveira Severino após empreender um breve estudo histórico sobre a instituição (e evolução) da política de cota de gêneros prevista na legislação eleitoral brasileira, discute o dilema que opõe a necessidade destes mecanismos ao deficit de efetividade. A autora se propõe a discutir os entraves institucionais e as raízes históricas e sociais dos obstáculos que se apresentam à participação política das mulheres.

A seção “Resenhas da Resenha” destina-se à divulgação de textos que não se revestem de natureza estritamente acadêmica, mas que se revelam úteis à compreensão e à (re)construção diária do direito eleitoral e partidário, através tanto da apresentação de análises jurisprudenciais, quanto de ensaios sobre aspecto relevante/prático da aplicação do direito eleitoral.

Nesta edição, foram selecionados dois artigos entre os submetidos ao Conselho Editorial da Revista. No primeiro, intitulado *A Baixa Representatividade Feminina nos Órgãos de Direção Partidária e a Dificuldade de Implementação das Ações Afirmativas*, a autora Bianca Maia Gonçalves e Silva analisa uma das dimensões que não tem sido tão intensamente analisadas na literatura especializada (a relação entre a ausência de mulheres nos órgãos de direção partidária e o deficit de efetividade das ações afirmativas), trazendo dados empíricos sobre essa sub-representação silenciosa. No segundo, *Cota para Candidaturas Femininas: uma análise do Acórdão TRESA n. 33.172, de 13.8.2018, à luz da ação afirmativa de inclusão de gênero*, o servidor do TRESA, Hugo Frederico Vieira Neves, analisa as peculiaridades do primeiro acórdão catarinense que reconheceu a existência de fraude nas cotas de gênero e, por conseguinte, deter-

minou a cassação de coligação proporcional (e dos votos por seus candidatos obtidos) nas eleições de 2016, no Município de Sombrio.

A última seção desta edição, a “Jurisprudência Seleccionada”, destina-se a conferir destaque a determinados acórdãos que reproduzam reflexões importantes e/ou que representem precedentes paradigmáticos e/ou viradas jurisprudenciais dos tribunais regionais e o Tribunal Superior Eleitoral.

Nesta edição da *Resenha*, graças à gentileza do Min. Luís Roberto Barroso e de seu gabinete, será reproduzido o voto vencedor proferido por Sua Excelência no Caso Rosário do Sul/RS (AI n. 339-86, de 15.8.2019). Trata-se de importante precedente, que pretende servir de balizamento não somente para os processos judiciais em curso nas diferentes instâncias da Justiça Eleitoral, mas sobretudo que pretendem dirigir o comportamento das agremiações partidárias no próximo pleito de 2020.

Neste acórdão, na origem, foi insaturada Representação por Captação ou Gasto Ilícito de Recursos de Campanha (art. 30-A) que visava a apurar a ocorrência de desvirtuamento na aplicação dos recursos do fundo partidário destinado à participação feminina na política. No aresto (ainda pendente de publicação), a Corte Superior consignou que a doação por candidata destinatária de recursos públicos decorrentes da política de promoção de candidaturas femininas para candidatos do gênero masculino configura desvio de finalidade suficiente a confirmar a cassação dos vereadores envolvidos com a prática. A decisão é extremamente relevante por chamar a atenção sobre a possibilidade/necessidade de cumprimento finalístico da aplicação dos recursos destinados à promoção das candidaturas femininas, notadamente, em razão do volume expressivo de recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, destinados a esta finalidade.

Por fim, são ainda trazidos à colação dois acórdãos proferidos pela Corte Regional catarinense que dizem respeito à observância das cotas de gênero, ambos da lavra do Juiz Eleitoral Dr. Wilson Pereira Junior.

O primeiro deles, o Acórdão n. 33.172 (j. em 13.8.2018), objeto do comentário na seção “Resenhas da Resenha”, diz respeito ao primeiro precedente catarinense que reconheceu a ocorrência de fraude na cota de gêneros. Já o segundo, o Acórdão n. 33.454 (j. em 13.12.2018), ao basear-se na premissa de que o direito político à candidatura é direito político fundamental, a Corte Regional deferiu registro cujo pedido de regularização foi formulado extemporaneamente; nesse caso, a questão referente ao “abandono” do partido por sua candidata foi utilizado como *obiter dictum* a fundamentar a decisão da Corte Regional.

Antes de encerrar esta apresentação, não poderia deixar de reiterar o agradecimento, em nome de todos os integrantes do Conselho Editorial da nossa *Resenha*, ao apoio incondicional do Des. Cid José Goulart Júnior (Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina) e, em especial, do Juiz Wilson Pereira Junior (Diretor da Escola Judiciária Eleitoral), bem como, o trabalho incansável dos Editores Executivos Isabella Bertoncini, Ayrton Belarmino de Mendonça Moraes Teixeira, Vítor Guilherme Lübke e Edmar Sá.

A todos, excelente leitura!

Luiz Magno Pinto Bastos Junior
Editor-Chefe da Revista *Resenha Eleitoral*



PRIMEIRA SEÇÃO

**RESENHA
CIENTÍFICA**

DEBATES SOBRE A PARTICIPAÇÃO FEMININA NO PARLAMENTO BRASILEIRO: SUB- REPRESENTAÇÃO, VIOLÊNCIA E ASSÉDIO¹

*Debates on female participation in brazilian parliament: under-representation,
violence and harassment*

Polianna Pereira dos Santos

Júlia Rocha de Barcelos

Roberta Maia Gresta

Resumo: As mulheres foram um dos últimos contingentes sociais a conquistar direitos políticos nas democracias contemporâneas. A despeito de não subsistirem empecilhos legais para a participação política feminina (ativa ou passiva), a presença nos parlamentos brasileiros é ínfima. Na Câmara dos Deputados, após as eleições de 2014 – 19 anos após a regulamentação de cotas de gênero no Brasil –, as mulheres ocupam menos de 10% das cadeiras. Diante disso, neste breve estudo são revisadas variáveis culturais, sociais e institucionais que são comumente apresentadas como justificativa para a sub-representação feminina no Brasil. Após essa análise, serão tratadas situações de violência de gênero ocorridas na Câmara dos Deputados e seu encaminhamento. Ademais, na tentativa de obter uma ideia das relações entre gênero, representação, violência, assédio no campo político, foram enviados questionários aos Deputados e Deputadas Federais, tendo em vista os dois casos-paradigma que serão estudados nesse trabalho, envolvendo os membros da Câmara dos Deputados. Também nessa tentativa foi entrevistada a Vice-Governadora do Piauí, Margarete Coelho, uma mulher que pode fornecer uma perspectiva do poder executivo sobre o tema. A análise desses resultados – inclusive a respeito de percentual de retorno das respostas – deve suscitar a relação entre violência de gênero na política e sub-representação feminina.

Palavras-chave: Democracia. Direitos políticos. Gênero. Violência.

Abstract: Women were one of the last social groups to conquer political rights in contemporary democracies. Although there are no more legal obstacles for female (active and passive) political participation, women's presence in Brazilian parliaments is minimal. In the Lower House of Parliament (Câmara dos Deputados), after 2014 Elections – that is, 19 years after gender quota regulations in Brazil – women still occupy less than 10% of the seats. That being the case, in this brief study we revisit cultural, social and institutional variables which are commonly presented as a justification for female under-representation in Brazil. Subsequently, we address gender violence situations which took place in Brazil's Lower House of Parliament, as well as how they were dealt with by this house. Furthermore, in attempt to better understand the relations between gender, representation, violence and harassment in the political field, questionnaires were sent to representatives in the Lower House of Parliament, where the two paradigmatic cases which are object of this study took place. In this attempt, we also interview the Vice-Governor of the Brazilian state of Piauí, a woman who can provide the perspective of the executive branch on the matter. These results' analysis – including the percentage of answers – should allow us to raise a connection between gender violence in politics and female under-representation.

Keywords: Democracy. Political rights. Gender. Violence.

¹ Uma versão desse artigo, em língua inglesa, foi publicada na POLITAI – Revista de Ciência Política, v. 12, p. 59-77, 2016.

1 Introdução

É importante ter em mente que a compreensão de democracia variou largamente. Com efeito, há não muito tempo, não se questionaria a característica democrática de um governo em que se assegurasse tão somente aos homens o direito ao voto e à participação política de um modo geral. É apenas após o fim da Primeira Grande Guerra que as mulheres começam a conquistar esse espaço, a partir do importante trabalho das sufragistas².

Diante disso, este estudo leva em consideração o conceito de Robert Dahl para uma democracia ideal, que consiste em cinco critérios, dentre os quais está a inclusão dos adultos. De acordo com tal concepção, considera-se a inclusão das mulheres na esfera política como um requisito para a democracia. Demais disso, deve-se destacar que a participação da mulher na política é indicador de qualidade da democracia (MOISÉS E SANCHEZ, 2014).

No Brasil, contudo, os números da participação política das mulheres como detentoras de mandatos eletivos são muito baixos. Isso a despeito do fato do eleitorado feminino ser numericamente superior ao masculino desde pelo menos 2002.

A baixa representação feminina nas casas legislativas se manteve no Brasil mesmo após a adoção da política de ações afirmativas, com a fixação das cotas de candidatos por gênero. Com isso em mente, e tendo em vista a pequena variação percentual na ocupação de assentos na Câmara dos Deputados de 1990 a 2014, analisaremos as mudanças legislativas relacionadas à política de cotas.

Serão analisadas, ainda, algumas das razões para essa sub-representação, conforme sugeridas pelo senso comum e por estudos relacionados. Dentre as variáveis socioculturais, serão revisitados fatores referentes ao recebimento de salários menores pelas mulheres, aos níveis mais baixos de educação formal, à dupla jornada de trabalho, ao processo de socialização diferenciada (priorizando a vida privada), e ao preconceito do eleitor. Como variáveis institucionais, surgem o papel dos partidos políticos, a existência de cotas e o sistema eleitoral.

² Conforme esclarece Dahl (2001, p. 13): “(...) há cerca de quatro gerações – por volta de 1918, mais ou menos ao final da Primeira Guerra Mundial –, em todas as democracias ou repúblicas independentes que até então existiam, uma boa metade de toda a população adulta sempre estivera excluída do pleno direito de cidadania: a metade das mulheres”.

Após apontamentos sobre a baixa representação feminina nos espaços de poder, especificamente no Congresso Nacional, serão analisados dois casos de violência contra as mulheres nesse local, diretamente relacionados às suas atuações políticas. Procura-se analisar a possibilidade de traçar paralelos sobre a baixa representação feminina, a violência e o assédio político que as poucas mulheres que ocupam espaços de tomada de decisão na política sofrem. Serão considerados casos emblemáticos havidos na história política recente do Brasil, especialmente os casos que envolvem os Deputados Federais Jair Bolsonaro e Maria do Rosário, em 2010; e, em 2015, os Deputados Jandira Feghali, Roberto Freire e Alberto Fraga.

Na abordagem dos casos, serão analisados dados primários obtidos a partir das respostas aos questionários sobre violência de gênero enviados aos Deputados e Deputadas Federais, bem como as informações fornecidas pela Vice-Governadora do Piauí, Margarete Coelho, que foi entrevistada especificamente para este estudo. A análise desses resultados, inclusive a respeito de percentual de retorno das respostas, deve suscitar a relação entre violência de gênero na política e na sub-representação feminina.

2 Democracia e participação feminina

Sem desconhecer as divergências teóricas e doutrinárias a respeito da definição de democracia, adotamos para o presente estudo a concepção de democracia de Robert A. Dahl, bem como seus elementos e requisitos essenciais.

Com uma democracia ideal em mente, o autor aponta cinco critérios a que um “processo para o governo de uma associação teria que corresponder, para satisfazer a exigência de que todos os membros estejam igualmente capacitados a participar nas decisões da associação sobre sua política”: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento³ e inclusão dos adultos⁴ (DAHL, 2001, p. 49-50).

³ Segundo o autor, o controle do programa de planejamento de uma associação democrática deve estar nas mãos de seus membros, que “devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como, e se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento”. (DAHL, 2001, p.49)

⁴ Numa democracia deve ser reconhecido ao maior número possível de pessoas o direito de cidadãos, de poder interferir na tomada de decisões, sem limitações como as havidas no século passado, referentes a critérios de renda, formação, etnia ou sexo para a obtenção de

Para o presente estudo, merece destaque a cidadania inclusiva, instituição política da democracia, que, segundo Dahl (2001, p. 106), é necessária para satisfazer os critérios democráticos do entendimento esclarecido, controle do programa e plena inclusão.

Diante disso, seria necessária à configuração da democracia à inclusão de todos os adultos em um estado democraticamente governado, à exceção apenas dos que estão de passagem e dos que são incapazes de cuidar de si mesmos (DAHL, 2001, p. 94). Para tanto, é necessário reconhecer os direitos políticos desses adultos, o que, somado à educação cívica⁵, permitiria um governo democrático embasado na igualdade política⁶.

No que concerne à compreensão do tema sob o prisma da qualidade da democracia, utilizamos como base os estudos de Diamond e Morlino (2004). Estes autores desenvolveram uma linha metodológica, dentro da teoria da qualidade da democracia, que tem, como pressuposto o fato de que aprofundar os estudos sobre democracia é um imperativo, e que reformas para melhorar a qualidade da democracia são essenciais, mesmo para democracias estabilizadas.

Os autores sugerem oito dimensões em que as democracias variam em qualidade e que podem, por essa razão, ser utilizados como indicadores para avaliação da qualidade da democracia. Algumas são dimensões procedimentais (princípios concernentes a regras e práticas): o Estado de Direito (*Rule of Law*), a Participação, a Competição, o *Accountability* vertical e o *Accountability* horizontal. E algumas são dimensões substanciais: respeito por liberdades civis e políticas, e a progressiva implementação de maior

direitos políticos. Segundo o autor, “Todos, ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios [participação efetiva]”. (DAHL, 2001, p.50)

⁵ As pessoas devem ser informadas para tomar decisões políticas (votar, acompanhar os governantes...).

⁶ Essa igualdade política efetiva depende, sobremaneira, de virtude cívica, que é cultural, transmitida de geração em geração e pode ser obtida mediante educação cívica. Segundo DAHL (2001, p. 204), “(...) em critério essencial para o processo democrático é a compreensão esclarecida: dentro de razoáveis limites de tempo, cada cidadão deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre políticas alternativas pertinentes e suas prováveis consequências”. Essa aprendizagem vem com a ampliação da população alfabetizada, a oferta de informação obtida por fontes alternativas e independentes (liberdade de expressão e manifestação). Esses dados estão intrincados com a participação efetiva e a influência no planejamento político (DAHL, 2001, p. 110-111).

igualdade política (social e econômica). Por fim, fazendo uma ligação entre as dimensões procedimentais e substanciais, a Responsividade.

Para o presente estudo, merecem destaque os indicadores de participação, respeito por liberdades civis e políticas e igualdade política. Sobre o tema, Moisés e Sanchez (2014, p. 98) são precisos ao esclarecer que:

Por insistir na conexão analítica entre representação e participação, a abordagem da qualidade da democracia desloca a ênfase das teorias minimalista e procedimentalista da dimensão formal das instituições democráticas para os modos – inclusive informais – através dos quais direitos efetivos devem assegurar o princípio de igualdade política. Direitos fundamentais dependem do primado da lei, cuja efetividade assegura que os valores da liberdade e da igualdade se realizem; mas isto só se concretiza com a efetiva inclusão política dos diferentes segmentos sociais, o que permite articular dois componentes fundamentais do sistema político, o funcionamento das instituições e o seu contexto social. Nesse sentido, supondo que o equilíbrio na distribuição de recursos de poder – organização e dinheiro – é um fator essencial da estabilização do sistema de partidos políticos e do bom funcionamento da democracia, a igualdade de oportunidades na disputa pelo voto e a inclusão política assumem papel fundamental para a mensuração da qualidade do regime democrático. Nesse sentido, a discriminação que exclui as mulheres da democracia representativa, independente de ser formal ou informal, rebaixa a qualidade da democracia e, no caso do Brasil, compromete a inclusão requerida pelo princípio de igualdade política.

Dito isso, resta claro que a inclusão política das mulheres e a igualdade efetiva de chances são fatores que devem ser levados em consideração na aferição da qualidade de uma sociedade democrática.

3 Direitos políticos das mulheres

O exercício dos direitos políticos das mulheres somente foi obtido após uma luta histórica em diversas nações, destacando-se o papel das sufragistas. Na América Latina, o direito ao voto foi implementado entre os anos de 1929, a começar pelo Equador, e 1961, encerrando-se com Paraguai e Uruguai, conforme dados disponibilizados pela Inter-Parliamentary Union (2006).

No Brasil, o direito ao voto das mulheres somente foi regulamentado em 24 de fevereiro de 1932, com o primeiro Código Eleitoral. Enquanto o art. 2º definia como eleitor “o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código”, o art. 121 estabelecia a facultatividade desse voto ao estatuir que “os homens maiores de sessenta anos e as mulheres em qualquer idade podem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral” (BRASIL, 1932). Para se candidatar, era necessário ser eleitor e possuir quatro anos de cidadania, não havendo nenhuma restrição legal de gênero para o exercício dos direitos políticos passivos das mulheres a partir desse momento. Nada obstante, já se verifica uma grande diferença de tratamento evidenciada pela facultatividade do feminino.

Em 1995, foi realizada a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, pela Organização das Nações Unidas. Deste encontro, resultou a elaboração de um documento, a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, que potencializou o momento de discussões sobre promoção dos direitos da mulher em todo o mundo, e impactou, via de consequência, na definição de políticas para aumentar a participação feminina (VIOTTI, 1995).

Considerando a importância do tema, a Inter-Parliamentary Union produziu uma tabela a partir da compilação de dados fornecidos pelos Parlamentos de 191 países até 1º de fevereiro de 2016, classificando esses países de acordo com o percentual de mulheres que compõem a Casa Baixa ou Única, em ordem decrescente. Nessa tabela, o Brasil aparece em 154º lugar, com somente 9,9% de presença feminina na Câmara dos Deputados e 16% no Senado. É importante observar que o primeiro percentual é inferior à metade da média mundial⁷.

Para compreender esse fenômeno, algumas explicações são importantes. Assim, nos tópicos seguintes, analisaremos as leis brasileiras que regulamentam a política de cotas para mulheres, bem como a situação atual no que tange à participação política feminina. Iremos estudar, ainda, as variáveis socioculturais e institucionais, para tentar compreender, de forma mais abrangente, a questão da sub-representação feminina no Parlamento brasileiro.

⁷ A média mundial atinge 22,7%, de acordo com a Inter-Parliamentary Union, 2016.

4 Participação política feminina no Brasil: regulação legal das cotas e situação atual

A primeira lei no Brasil a tratar das cotas de gênero foi a Lei nº. 9100, de 1995, que estabelecia normas para a realização das eleições municipais de outubro de 1996⁸. Essa lei não foi consequência de grandes debates políticos, nem é decorrência direta da atuação de grupos feministas. Trata-se de projeto de iniciativa da então Deputada Federal do PT, Marta Suplicy (ARAÚJO, 2003, p. 80).

A norma dispunha, em seu art. 11, §3º, que “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”. Observa-se que, no *caput* deste mesmo dispositivo legal, o número total de candidatos a ser apresentado por partido ou coligação aumentou para 120% das vagas disputadas (BRASIL, 1995).

A Lei 9504/97 (Lei das Eleições) também tratou do tema, com maior abrangência: trata-se da lei que estabelece as normas gerais das eleições, e deve ser observada em todas as esferas. A Lei das Eleições passou a exigir um percentual mínimo de 30% por gênero (art. 10, §3º), ao mesmo tempo em que aumentou o percentual de candidatos que poderiam ser apresentados pelo partido ou coligação para 150% das cadeiras em disputa (art. 10, *caput*) (BRASIL, 1997).

A simultaneidade dessas medidas – aumento da quantidade máxima de candidatos a serem apresentados pelo partido ou coligação, e inserção (Lei 9100/95) ou ampliação (Lei 9504/97) das cotas mínimas por gênero – tem um impacto significativo. Afinal, passou a ser possível apresentar um quantitativo maior de candidatos, e o atendimento da cota mínima por gênero praticamente não chegou a exigir que qualquer candidato do sexo masculino fosse preterido para a inclusão de candidatas mulheres.

Outro ponto importante se refere à observância do percentual exigido pela lei pelos partidos e coligações. Nesse caso, a forma com que a norma será interpretada pode trazer efeitos muito diferentes. O §3º do art. 10 da Lei 9504/97, em sua redação original, previa que “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação

⁸ Interessa notar que, antes da edição da Lei 9504, em 1997, a chamada Lei das Eleições, previamente a cada eleição eram editadas as normas aplicáveis. Deste modo, a primeira norma sobre cotas de gênero no Brasil seria aplicável tão somente às eleições municipais realizadas no ano de 1996.

deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo” (BRASIL, 1997).

A expressão utilizada é ‘deverá reservar’. Com isso, passou-se a considerar que bastaria ao partido ou coligação reservar um percentual de 30% por gênero, que poderia ou não ser preenchido, sem qualquer sanção cabível. É dizer que, se os partidos e as coligações poderiam apresentar candidatos em quantidade referente a até 150% das cadeiras em disputa, caso não obtivessem 30% de candidatas mulheres, bastava não apresentar o total das candidaturas permitidas pela norma.

A interpretação enfraqueceu os efeitos da cota de gênero ao ponto que o IDEA – *Institute for Democracy and Electoral Assistance*, identificou que, após a edição da Lei das Eleições, o percentual de candidatas mulheres à Câmara dos Deputados permaneceu inferior à cota: 10,4% em 1998 e 11,5% em 2002 (ARAÚJO, 2003, p. 83). O mesmo se verificou com relação às eleições de 2006, em que apenas 12,7% dos candidatos à Câmara dos Deputados eram mulheres (BRASIL, 2006).

Em 2009, com a edição da Lei 12.034 – *minirreforma eleitoral* –, o §3º do art. 10 foi modificado, e passou a prever que “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo” (BRASIL, 2009).

A expressão “deverá reservar” foi substituída por “preencherá”. Essa modificação na norma motivou a alteração na jurisprudência sobre o tema, de modo que o Tribunal Superior Eleitoral passou a considerar a necessidade de observância do número de candidatos efetivamente apresentados⁹ pelo partido ou coligação para fins de cálculo do percentual mínimo por gênero exigido pelo ordenamento¹⁰.

⁹ Cabe destacar, por rigor técnico, que a base de cálculo para a incidência do percentual não foi alterado: continuou-se a indicar que a reserva fosse feita sobre o “número de vagas resultante das regras previstas neste artigo”, a saber, o número máximo de candidaturas e, não, o número de candidaturas efetivamente lançadas.

¹⁰ Neste sentido: candidatos para as eleições proporcionais. Preenchimento de vagas de acordo com os percentuais mínimo e máximo de cada sexo. 1. O § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, passou a dispor que, “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”, substituindo, portanto, a locução anterior “deverá reservar” por “preencherá”, a demonstrar o atual caráter imperativo do preceito quanto à observância obriga-

A observância desse percentual foi aferida na análise do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários – DRAP – apresentado pelo partido ou coligação. A inobservância do percentual mínimo de candidatos por gênero implica no indeferimento do DRAP, o que prejudica a análise de todas as candidaturas que lhe são vinculadas. É dizer, inexistindo no Brasil a candidatura avulsa, uma vez que seja indeferido o DRAP, que todos os candidatos apresentados pelo respectivo partido ou coligação terão seu pedido de registro indeferido.

A despeito da alteração da lei e da forma de sua interpretação pelos Tribunais Superiores, é possível constatar nas Estatísticas oficiais referentes à eleição de 2010 que, dentre os candidatos ao cargo de Deputado Federal, apenas 22,7% eram mulheres (BRASIL, 2010). Ademais, embora tenha se aproximado da exigência legal, em 2014, as candidatas ao cargo de Deputado Federal se limitaram a 29,2%. Mantém-se, destarte, a violação aos percentuais mínimos estabelecidos por lei. Uma explicação possível

tória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo. 2. O cálculo dos percentuais deverá considerar o número de candidatos efetivamente lançados pelo partido ou coligação, não se levando em conta os limites estabelecidos no art. 10, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.504/97. 3. Não atendidos os respectivos percentuais, cumpre determinar o retorno dos autos ao Tribunal Regional Eleitoral, a fim de que, após a devida intimação do partido, proceda-se o ajuste e a regularização na forma da lei. Recurso especial provido. (Recurso Especial Eleitoral nº 78432, Acórdão de 12/08/2010, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, Data 12/8/2010 RJTSE – Revista de jurisprudência do TSE, Volume 21, Tomo 3, Data 12/8/2010, Página 62); Registro de candidaturas. Percentuais por sexo. 1. Conforme decidido pelo TSE nas eleições de 2010, o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, na redação dada pela Lei nº 12.034/2009, estabelece a observância obrigatória dos percentuais mínimo e máximo de cada sexo, o que é aferido de acordo com o número de candidatos efetivamente registrados. 2. Não cabe a partido ou coligação pretender o preenchimento de vagas destinadas a um sexo por candidatos do outro sexo, a pretexto de ausência de candidatas do sexo feminino na circunscrição eleitoral, pois tornar-se-ia inócua a previsão legal de reforço da participação feminina nas eleições, com reiterado descumprimento da lei. 3. Sendo eventualmente impossível o registro de candidaturas femininas com o percentual mínimo de 30%, a única alternativa que o partido ou a coligação dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais, cuja providência, caso não atendida, ensejará o indeferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (DRAP). Recurso especial não provido. (Recurso Especial Eleitoral nº 2939, Acórdão de 06/11/2012, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 06/11/2012).

para esse fato diz respeito à possibilidade de renúncia das candidatas mulheres, após o término do prazo para substituição de candidaturas¹¹.

Apesar da razoabilidade da previsão, verifica-se, em muitos casos, que diversas mulheres filiadas a partidos políticos acabam sendo apresentadas como candidatas sem o seu conhecimento nem o seu consentimento, com a formalização do que se tem chamado de “mulher laranja”. Em alguns casos, verifica-se a falsificação da assinatura da suposta candidata nos documentos. Em outros, os representantes do partido ou coligação assinam tais documentos sem a necessária apresentação de procuração com outorga de poderes especiais¹².

Além da previsão de cotas de gênero para a candidatura, existem outras normas voltadas ao fomento da participação política das mulheres que devem ser mencionadas.

Nesse sentido, a Lei 12034/2009 modificou a Lei 9096/1995, referente aos partidos políticos, estabelecendo a necessária aplicação de, no mínimo, 5% do total das verbas recebidas pelo Fundo Partidário “na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária” (BRASIL, 2009). A inobservância do preceito legal pode levar à desaprovação das contas do partido, com eventual aplicação de multas, obrigação de restituição ao erário e suspensão de repasse de cotas.

Outra modificação implementada por tal lei foi a inserção do art. 45, IV, na Lei 9096/1995, obrigando as agremiações a “promover e difun-

¹¹ Nesse sentido: representação. Eleição proporcional. Percentuais legais por sexo. Alegação. Descumprimento posterior. Renúncia de candidatas do sexo feminino. 1. Os percentuais de gênero previstos no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 devem ser observados tanto no momento do registro da candidatura, quanto em eventual preenchimento de vagas remanescentes ou na substituição de candidatos, conforme previsto no § 6º do art. 20 da Res.-TSE nº 23.373. 2. Se, no momento da formalização das renúncias por candidatas, já tinha sido ultrapassado o prazo para substituição das candidaturas, previsto no art. 13, § 3º, da Lei nº 9.504/97, não pode o partido ser penalizado, considerando, em especial, que não havia possibilidade jurídica de serem apresentadas substitutas, de modo a readequar os percentuais legais de gênero. Recurso especial não provido. (Recurso Especial Eleitoral nº 21498, Acórdão de 23/05/2013, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 117, Data 24/06/2013, Página 56).

¹² Diante desses fatos, a Procuradoria Regional Eleitoral de Minas Gerais extraiu cópias dos registros de candidatura de mulheres com indícios de irregularidade e enviou aos Promotores Eleitorais com atribuição para investigar eventual crime de falsidade praticado pelos delegados de partido que formalizaram os pedidos de registro de forma irregular.

dir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento)” (BRASIL, 2009). A inobservância do dispositivo pode acarretar diminuição ou perda do tempo de propaganda partidária, conforme o § 2º do dispositivo legal.

Questiona-se, contudo, a relevância dessa norma, considerando que a propaganda partidária, diferentemente da propaganda eleitoral, tem como finalidade obter apoio ao partido, entre outras coisas, com o aumento do número de filiados. Assim, o partido tem autonomia para distribuir entre seus candidatos o tempo de que dispõe no horário eleitoral gratuito¹³. Não há nenhuma garantia de que, uma vez constando como candidata, a mulher tenha apoio real de seu partido para sua candidatura.

Nesse cenário, a despeito do fato de as mulheres representarem a maioria (51,03%) da população brasileira (IBGE, 2010), maioria (52,13%) do eleitorado (TSE, 2014), mais do que 40% dos filiados nos partidos políticos no Brasil (ALVAREZ, 2008) e comporem 46,1% da População Economicamente Ativa (IBGE, 2012), esse percentual não se replica proporcionalmente quando observamos a ocupação de cargos eletivos. Nas eleições de 2014, das 15.918 candidaturas apresentadas, apenas 6.470 eram mulheres, o que equivale a apenas 28,90% (BRASIL, 2014, p.20).

Quando são considerados os candidatos eleitos, contudo, esse percentual é ainda inferior. Do total de 1.627 cadeiras em disputa, apenas 178 foram ocupadas por mulheres, o que representa 10,94% do total dos eleitos nas eleições gerais de 2014 no Brasil (BRASIL, 2014). É preciso, portanto, destacar que apesar de 19,77% dos candidatos ao Senado e 20,02% dos candidatos à Câmara dos Deputados serem mulheres, apenas 18,52% dos eleitos para o Senado Federal e 9,94% dos Eleitos para a Câmara dos Deputados são mulheres¹⁴.

Essa correlação desproporcional entre mulheres candidatas e eleitas foi identificada por Moisés e Sanchez (2014, p. 101) a partir da análise

¹³ Não há qualquer previsão legal que permita exigir do partido que distribua seu tempo de propaganda eleitoral (a propaganda destinada ao convencimento do eleitorado acerca de qual ou quais candidatos votar) entre candidatos de ambos os gêneros, sequer de forma proporcional. Compreende-se que a distribuição do tempo de propaganda fica a cargo do partido e se insere em sua autonomia partidária, nos termos do art. 17, par. único, da Constituição da República.

¹⁴ Percentuais podem variar de acordo com a fonte: IPU ou TSE.

dos dados disponibilizados pelo TSE, por meio da qual se verificou que, apesar de ter havido um incremento no número de candidaturas de mulheres, essas candidaturas, na maior parte das vezes, não foram convertidas em cadeiras nos parlamentos. Com efeito, das 6.470 mulheres que concorreram a algum cargo eletivo no Brasil em 2014, somente 178 foram eleitas.

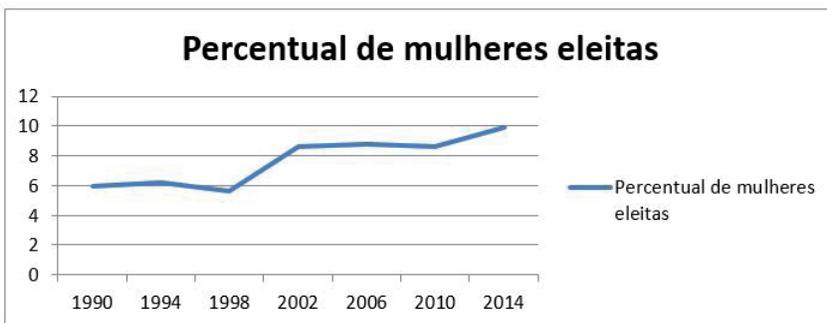
Por essa razão, percebe-se que, apesar da regulação das cotas e do considerável eleitorado feminino no país, o número de mulheres em cargos eletivos ainda não é proporcional. Sendo assim, para melhor entender a presente situação, é fundamental analisar as variáveis socioculturais e institucionais envolvidas na questão¹⁵.

4.1 Variáveis institucionais

Dentre as variáveis institucionais comumente apontadas como justificativa para a sub-representação feminina, surgem a já mencionada existência de cotas, o papel dos partidos políticos e o sistema eleitoral.

Conforme explicitado na seção anterior, a regulação de cotas no Brasil não foi bem sucedida em superar a sub-representação. De acordo com dados históricos disponibilizados pela Inter-Parliamentary Union, é possível comparar o percentual de participação feminina na Câmara dos Deputados entre os anos de 1990 e 2014 (UNION, 2014).

Gráfico 1 – Percentual de mulheres eleitas no Brasil – Casa Baixa



¹⁵ Importante frisar que não se pretende apontar como fatores determinantes as variáveis estudadas, senão verificar se as justificativas usualmente apresentadas para o insucesso – ou a baixa taxa de sucesso – de mulheres ao se candidatarem têm fundamento ou não. É dizer que não partimos do pressuposto de que tais variáveis são fixas e determinantes – como o processo de socialização, por exemplo.

Primeiramente, deve-se notar que a exigência legal foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro em 1997 para as eleições gerais, e o que se identifica é, na verdade, uma queda de representatividade entre o pleito de 1994 e o de 1998: de 6,23% para 5,65%, com a implementação das cotas.

A alteração do art. 10, § 3º da Lei das Eleições, que levou à virada da jurisprudência, ocorreu em 2009. Interessante notar que, em 2010, houve, tal qual em 1998, queda de representação feminina: de 8,77% de mulheres na Câmara dos Deputados, passou-se a 8,54%, em 2010.

Nem mesmo para as eleições realizadas em 2014 o impacto foi significativo: a participação feminina passou para 9,94% dos membros da Câmara dos Deputados. A bem da verdade, tem-se uma variação de meros 3,98%¹⁶ entre a representação obtida no pleito de 1990 – em que não havia nenhum mecanismo oficial de apoio à candidatura feminina – e aquela alcançada no pleito de 2014 – com a exigência legal de reserva mínima de 30% para apresentação de candidatos por gênero sob pena de indeferimento do DRAP do partido/coligação.

Como observa Bruno Bolognesi (2012, p. 114), as “chances de eleição são um aspecto importante do ponto de vista do impacto e do sucesso de uma ação afirmativa tomada como política pública”. Esse aspecto, contudo, não é considerado pela legislação brasileira sobre cota de candidaturas para mulheres. Por isso, é possível afirmar que o aumento da presença de mulheres no legislativo, comparando os dados referentes à Câmara dos Deputados, representa tão somente um crescimento vegetativo, natural, em nada impulsionado pela inserção de uma política de cotas no ano de 1997, que teve mudanças em sua formulação em 2009.

A própria atuação dos partidos reforça a compreensão de que a política de cota de gênero, tal como formulada atualmente no Brasil, não é eficaz. Isso porque os partidos se dedicam a cumprir formalmente a exigência legal de apresentar o percentual mínimo de mulheres, mas não se ocupam em desenvolver o capital político dessas mulheres, ou em assegurar a existência de chances reais de elegibilidade. Aliás, em alguns casos, como apontado anteriormente, para cumprir a norma apresentam pedidos de registro de candidatura de mulheres que sequer concordaram em ser candidatas. Dessa forma, os próprios partidos políticos aparentam ser a principal instituição a atuar contra a participação feminina nas candidaturas

¹⁶ Em 1990, 5,96% dos eleitos para a Câmara dos Deputados eram mulheres e, em 2014, esse índice subiu para 9,94%.

políticas. Esse fato se afigura notadamente nas inúmeras situações em que eles “tapeiam” a lei de cotas, como afirma Fernanda Feitosa (2012, p. 164):

Os partidos políticos são as instituições mais resistentes a abrir-se à participação política das mulheres. Existe uma correlação de forças, uma natural disputa por espaços de poder, uma vez que cada vaga que se abre a uma mulher implica a redução da participação masculina. Dessa forma, a inserção da mulher na política brasileira acontece não por meio da política formal, mas sim pela sua atuação em instituições da sociedade civil. Além disso, os estudos feitos nos últimos anos constataram que os eleitores estão mais dispostos a votar tanto em homens como em mulheres em igualdade de condições, enquanto os partidos e, sobretudo, as elites políticas, mostram um conservadorismo exacerbado.

Por fim, insta ainda considerar que o Brasil adota o sistema eleitoral proporcional¹⁷ de lista aberta uninominal para escolha dos seus parlamentares, à exceção da formação do Senado Federal, sendo-lhe adotado o sistema majoritário¹⁸. Neste modelo de sistema proporcional, o eleitor escolhe seu candidato entre aqueles apresentados em lista não ordenada por um partido político ou uma coligação. Os eleitores no Brasil podem optar por votar nominalmente em seu candidato¹⁹, ou somente na legenda partidária (NICOLAU, 2004, p. 57). Os partidos podem ainda se coligar, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal (EC 52/2006, art. 17, § 1^a CR/88²⁰).

¹⁷ Art. 45 da Constituição da República e art. 84 do Código Eleitoral: “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.” “Art. 84. A eleição para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, obedecerá ao princípio da representação proporcional na forma desta lei”.

¹⁸ Art. 83, do Código Eleitoral: “Art. 83. Na eleição direta para o Senado Federal, para Prefeito e Vice-Prefeito, adotar-se-á o princípio majoritário”.

¹⁹ Os eleitores votam em um candidato apenas, por isso a denominação lista aberta uninominal.

²⁰ § 1^a É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006).

Dessa forma, uma vez apresentada a lista não ordenada de candidatos, o cidadão é livre para votar em qualquer candidato ou partido (voto de legenda), ou em candidato algum (voto nulo/branco), de modo que não seria possível assegurar a eleição de nenhum percentual de candidatas mulheres a partir da conformação de nossa lei de cotas, somada ao nosso sistema eleitoral. Tendo analisado assim o impacto das variáveis institucionais na participação política feminina, partimos para o estudo das variáveis socioculturais.

4.2 Variáveis socioculturais

Considerando as justificativas que são comumente apresentadas para a baixa representação feminina no Brasil, inclusive aquelas indicadas pelo senso comum, são apontadas variáveis socioculturais referentes ao recebimento de salários menores pelas mulheres, aos níveis mais baixos de educação formal, à dupla jornada de trabalho, ao processo de socialização diferenciada (priorizando a vida privada) e ao preconceito do eleitor.

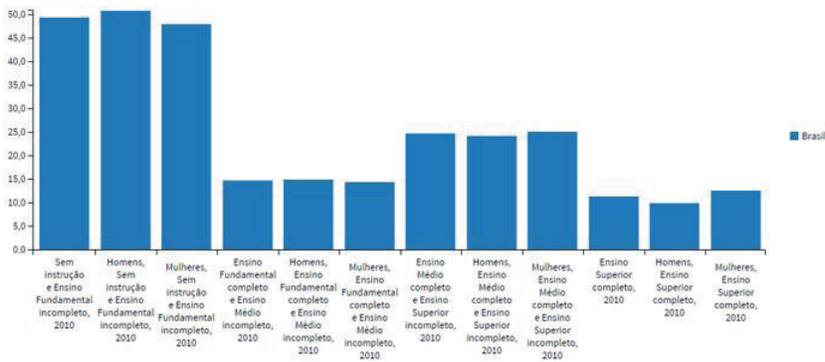
O Censo Demográfico do IBGE de 2010 confirma o primeiro ponto entre essas variáveis: os salários das mulheres configuram cerca de 67,60% dos rendimentos dos homens²¹. Comparando-se os dados do censo de 2010 com o de 2000, verifica-se ainda ter havido um aumento da desigualdade entre homens e mulheres no mercado formal de trabalho. Ademais, apesar de haver diminuído historicamente a diferença entre os rendimentos de homens e mulheres, é importante ter em mente que a redução dessa diferença é pequena e, no ritmo que tem ocorrido, as mulheres levarão ainda muitos anos para ter igualdade de rendimentos com os homens²².

²¹ Segundo informações obtidas no sítio eletrônico do IBGE, esse cálculo é obtido a partir da razão entre o rendimento médio das mulheres e o rendimento médio dos homens, sendo que o rendimento médio das mulheres é a soma do rendimento mensal das mulheres dividido pelo total de mulheres e o rendimento médio dos homens – soma do rendimento mensal dos homens dividido pelo total de homens. São considerados, nesse caso, todas as idades, todas as cores e raças, no ano de 2010. Informação disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/?loc=0&cat=-2,-3,128&ind=4721>. Acesso em: 25 mar. 2016. IBGE, Censo 2010: Estatísticas de Gênero.

²² Sobre o tema: <http://www1.folha.uol.com.br/asmais/2015/09/1675183-no-ritmo-atual-fim-da-desigualdade-entre-homens-e-mulheres-demoraria-240-anos.shtml>. Sugerimos ainda a leitura do artigo “Diferenças de rendimento do trabalho de homens e mulheres com educação superior nas metrópoles”, de autoria de Eugenia Troncoso Leone e Paulo Baltar, 2006.

A alegação de que as mulheres possuem níveis mais baixos de instrução formal, contudo, é uma falácia. O Censo Demográfico do IBGE de 2010 identificou uma baixa diferença entre os níveis de instrução formal entre os gêneros. Verifica-se, no entanto, que o número de mulheres com ensino médio completo e superior incompleto, bem como com ensino superior completo, é maior que o de homens. Entre as pessoas sem instrução e com ensino fundamental incompleto, os homens são maioria. É o que pode ser observado no Gráfico 2.

Quadro 2 – Proporção de pessoas por gênero e nível de instrução



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010

A dupla jornada de trabalho atribuída à mulher está certamente relacionada à variável referente ao processo de socialização, muito diferente do processo de socialização pelo qual passam os homens. Em geral, as mulheres passam por um processo de socialização voltado para a vida familiar: responsabilidades referentes ao lar, família, filhos, etc., enquanto os homens passam por um processo de socialização que destaca a vida pública, carreira, noções de competitividade, etc.

Teresa Sacchet (2009) procura analisar a formação de capital social entre homens e entre mulheres, com base na compreensão de Putnam, para quem capital social é definido como as conexões existentes entre os indivíduos de uma comunidade: suas redes e as normas de reciprocidade e confiança que derivam delas²³. Inicialmente, Sacchet (2009, p. 327) constata que homens e mulheres possuem padrão semelhante com relação à quan-

²³ Segundo esclarece Putnam, em uma entrevista feita por Rory J. Clarke (2004), “social capital refers to social networks and the associated norms of reciprocity”.

tidade de capital social formado, mas há uma grande variação no que diz respeito ao tipo de capital social:

A análise dos dados demonstrou que os homens tendem a participar mais em associações de caráter público, que envolve atividades da esfera pública, são mais heterogêneas e que tratam de temas diversos. As mulheres, por outro lado, participam em grupos mais homogêneos ligados ao cuidado e ao bem estar da família e da comunidade. A existência de padrões associativos distintos entre homens e mulheres resulta no estabelecimento de redes diversas pelos dois grupos que trariam diferentes benefícios.

Não obstante o déficit de tempo característico às mulheres, elas acabam criando meios que possibilitam a sua participação cívica – normalmente se beneficiando de um CS do tipo privado, que envolve a ajuda de outras mulheres, como suas mães, sogras, filhas e vizinhas, em “suas” atribuições. Mas, tendo em vista as dificuldades que elas encontram para influenciar as estruturas formais da política, e o papel social que desempenham, elas priorizam a participação em grupos e atividades que lidam mais diretamente com questões do seu dia a dia, que podem ser mais receptivos às suas formas específicas de manifestações políticas e mais adequados às suas possibilidades de participação. Como nem todo tipo de CS é igualmente eficaz para gerar retorno político-eleitoral, o fato de os homens participarem mais em atividades e associações ligadas ao mundo da política, do trabalho e do lazer pode facilitar a formação de redes estratégicas para a geração de recursos eleitorais como, por exemplo, conhecimento político e apoio político e financeiro, potencializando, assim, suas chances eleitorais.

De acordo com essa análise, portanto, o tipo de capital social pode interferir, por exemplo, na chance de sucesso político das mulheres.

Com relação ao preconceito do eleitor, a primeira pesquisa a ser destacada foi realizada pela Agência Patrícia Galvão, juntamente com o IBOPE (2013). A pesquisa tem por tema a participação política feminina e concluiu que a maioria dos brasileiros apoia uma reforma política para garantir a maior participação das mulheres: 74% dos entrevistados entendem que só há democracia de fato com mais mulheres nos espaços de tomada de decisão e poder, e 80% deles concordam que “as leis brasileiras deveriam mudar para garantir que haja o mesmo número de mulheres e homens em todos os cargos políticos, tais como deputado, vereador e senador”.

Outra pesquisa, realizada pela Procuradoria Especial da Mulher e pelo DataSenado (2014), constatou que os entrevistados concordam com uma maior participação política da mulher: 83% deles afirmaram que o sexo do candidato não importa na hora de escolher em quem irão votar. Com base nesses dois estudos, podemos concluir que não há um preconceito do eleitor, ou seja, o eleitor não deixa de votar em um candidato pelo simples fato de ser mulher.

Todavia, importa lembrar que, dentre outras dificuldades, a candidata mulher costuma encontrar maiores barreiras para obter financiamento de campanha, seja de seu partido ou por doações. Em estudo sobre o tema, Tereza Sacchet e Bruno Speck (2010) identificaram que a chance de sucesso eleitoral é diretamente proporcional à quantia de recurso financeiro utilizada pelo candidato em sua campanha. Eles também observaram que as mulheres recebem menos recursos de financiamento que os homens em todas as frentes, mesmo no caso de mulheres com experiência política similar à dos homens.

Nesse sentido, segundo o site www.asclaras.org.br, as 15 maiores doadoras de campanhas de deputados federais, em 2014, destinaram R\$ 325.447.961,00 para homens e R\$ 41.829.384,00 para mulheres, ou seja, aproximadamente 13% do destinado às candidaturas masculinas.

Com essa consideração, concluímos o estudo das variáveis socio-culturais relacionadas à participação política feminina e nos encaminhamos à análise das situações de violência de gênero ocorridas na Câmara dos Deputados, bem como das respostas dos questionários enviados aos Deputados e Deputadas Federais, que deverão permitir suscitar uma conexão entre sub-representação, violência e assédio político.

5 Violência de gênero na Câmara dos Deputados

O primeiro caso emblemático de violência de gênero na Câmara dos Deputados a ser analisado teve origem quando o Deputado Federal Jair Bolsonaro disse à Deputada Federal Maria do Rosário que “não a estupraria porque ela não merecia”. A fala ocorreu durante uma entrevista dada pelo Deputado para a Rede TV, sobre a redução da maioria penal.

Durante a entrevista, a Deputada afirmou que Jair Bolsonaro promovia violência, momento em que ele interrompeu a entrevista para responder “então eu sou estuprador?”. No caos formado após essa fala, a

Deputada – que não havia feito tal afirmação – acabou respondendo “sim” aos questionamentos do Deputado. Nesse contexto, o Deputado respondeu dizendo que não a estupraria por que ela não merecia, a empurrou e a chamou de vagabunda.

A confusão foi então apartada por seguranças na Sala Verde do Congresso. A Deputada se afastou chorando e não quis dar entrevistas. Toda a discussão foi gravada e é facilmente encontrada em vídeos do Youtube (2008). Apesar da polêmica, não foi possível localizar, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, no âmbito da Comissão de Ética e Decoro Parlamentar, qualquer procedimento em andamento ou arquivado contra o Deputado Jair Bolsonaro sobre o fato narrado.

Durante a Sessão realizada no Plenário da Câmara em 09 de dezembro de 2014, o Deputado Jair Bolsonaro lembrou o episódio de 2003 e agrediu novamente a Deputada, nos seguintes termos: “Não sai daqui não, Maria do Rosário. Fica aí, fica. Há poucos dias você me chamou de estuprador, no Salão Verde, e eu falei que não ia estuprar você porque você não merece. Fica aqui pra ouvir”.

No dia seguinte, quatro partidos representaram conta Bolsonaro perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (Representação nº 36/2014). Um processo foi então iniciado em 16 de dezembro de 2014 (Processo nº 20/2014). Contudo, ele foi arquivado pouco tempo depois, ao fundamento de que a legislatura havia se encerrado.

Não obstante o resultado institucional na Câmara dos Deputados, o Tribunal Regional Federal condenou o Deputado a pagar dez mil reais por danos morais, além de publicar uma retratação de modo ostensivo²⁴.

O segundo caso ocorreu em 06 de maio de 2015, durante a Sessão de votação das Medidas Provisórias 654 e 655, na qual a Deputada Jandira Feghali foi agredida fisicamente pelo Deputado Roberto Freire, e verbalmente pelo Deputado Alberto Fraga.

Durante a fala, no púlpito, de um deputado de sua bancada, a Deputada Jandira Feghali se colocou ao seu lado, barrando, com o braço, a interferência de outros Deputados. Neste momento o Deputado Roberto Freire se aproximou, e forçou o braço da Deputada para baixo, momento em que houve uma reclamação, pela própria Deputada, em virtude da agressão física que sofrera.

²⁴ <http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2015/dezembro/turma-aumenta-condenacao-de-deputado-por-ofensas-a-outra-parlamentar>. Acesso em 20 maio 2016.

Em reação a esta reclamação, o Deputado Alberto Fraga se manifestou, dizendo que a Deputada não poderia reclamar da violência, eis que “mulher que bate como homem deve apanhar como homem”. Neste momento, a sessão da Câmara foi interrompida, em virtude da confusão gerada. No retorno da Sessão, o Deputado Alberto Fraga pediu a palavra e disse, ao microfone:

Ninguém pode se prevalecter da posição de mulher para querer agredir quem quer que seja. E eu digo sempre que mulher que participa da política e bate como homem tem que apanhar como homem também. É isso mesmo, presidente. (...) E aqueles que são mais valentes me procurem logo após aqui.

Neste cenário, foram propostas duas representações perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar: a Representação 02/2015 contra o Deputado Alberto Fraga (BRASIL, 2015) e a Representação 03/2015 contra o Deputado Roberto Freire (BRASIL, 2015).

É interessante indicar que, na primeira dessas representações, há uma “carta de solidariedade” assinada por outras Deputadas. Nesta, elas apresentam alguns outros casos de violência de gênero ocorridas na Câmara, tal como declarações ofensivas e preconceituosas feitas pelo Deputado Duarte Nogueira sobre a vida pessoal da Deputada Manuela D’Ávila.

Segundo a carta, em uma ocasião a Deputada Alice Portugal foi interrompida abruptamente em seu discurso, teve seu microfone cortado e quase foi fisicamente atingida por seu agressor – um funcionário da Câmara – que foi impedido por colegas. Elas apontam ainda que a Deputada Janete Capiberibe foi interrompida e intimidada pelo Deputado Roberto Góes enquanto fazia um discurso.

A carta conclui afirmando que “a Câmara dos Deputados está impregnada com as piores referências de conservadorismo, machismo e misoginia”. Muitas outras entidades, incluindo a presidente Dilma Rousseff, também manifestaram seu apoio à Deputada.

Essa representação, contudo, foi arquivada em 18 de novembro de 2015, ao fundamento de que a atitude do Deputado não seria contrária ao Decoro Parlamentar. Segundo o parecer aprovado, ele somente estaria falando figurativamente e não teria tido a intenção de machucar ninguém.

“Bater” e “apanhar”, nesse contexto, seriam somente expressões de debate político, conforme o parecer.

A Representação 03/2015, contra Roberto Freire, foi também arquivada em março de 2016. Os argumentos apresentados no parecer aprovado devem ser destacados aqui:

Ali, no empurra-empurra, para se equilibrar e transitar no aglomerado de parlamentares, é até possível que o Deputado do PPS tenha tocado ou, até mesmo, puxado o braço de Jandira, que começou a gritar de forma agressiva, afirmando que estava sendo agredida por um homem. Acusou o “machismo” de Freire e sua suposta truculência. Nesse momento, aliás, o Deputado Alberto Fraga (DEM-DF) foi a um microfone em defesa de Freire. Afirmou que estava ao lado, que assistiu a tudo e que o deputado do PPS não havia agredido ninguém. Senhores do Conselho, Roberto Freire é um dos mais respeitados e influentes políticos brasileiros.

Deve ser ressaltado, primeiramente, que a referência utilizada, como testemunha do que ali ocorrera, foi precisamente Alberto Fraga, que agrediu verbalmente a deputada. Ademais, o Conselho que arquivou ambas as representações era formado somente de representantes homens. Esse fato nos permite questionar a relação entre a sub-representação feminina e a tolerância à violência de gênero.

5.1 Questionários sobre violência de gênero

Foram enviados e-mails para todos os 513 Deputados e Deputadas da Câmara contendo um questionário sobre “política e violência de gênero”. Este consistia em três itens de identificação – nome, estado representado e número de mandatos exercidos – três questões objetivas sobre violência de gênero em cargos eletivos, duas questões a respeito das experiências vividas relacionadas à violência de gênero e dois itens em relação à possibilidade de utilizar as informações fornecidas neste estudo.

Infelizmente, somente oito Deputados e Deputadas – todos os quais haviam exercido mais de um mandato – responderam. Embora este seja um fator a ser considerado como resultado, o contexto no qual a pesquisa foi realizada deve igualmente ser levado em consideração. O cenário político recente é sabidamente problemático: a presidente passou por um

processo de *impeachment*²⁵ com grande envolvimento parlamentar, de sorte que não é possível afirmar que o número de respostas obtidas representa indiferença.

Dito isso, é interessante apontar que uma das Deputadas que forneceu respostas é justamente Jandira Feghali, que foi vítima de um dos episódios analisados. Sua resposta abarcou precisamente tal episódio e o arquivamento da Representação 02/2015 que, conforme ela destacou, ocorreu exatamente na semana do “Dia Internacional para a Erradicação da Violência contra a Mulher”.

De acordo com ela, o parecer exarado “banalizou a violência praticada contra a mulher e, particularmente, a atuação política delas. Essa decisão também coloca uma questão que só tomou relevo pela luta de mulheres corajosas, como uma coisa menor”.

Ao explicar os ataques verbais e físicos por ela sofridos, afirmou que a declaração de Alberto Fraga foi clara e pode ser assim traduzida: “Se as mulheres se atrevem a entrar na política e defender com veemência suas opiniões, estão assumindo um comportamento que é próprio dos homens e, portanto, devem ser tratadas como ele julga normal tratar outro homem, na violência”.

Ela também destaca as severas consequências e repercussões desse discurso em um país em que duas mil mulheres são assassinadas por seus parceiros ou ex-parceiros a cada ano.

A Deputada Jô Moraes também destacou o caso de Jandira como uma situação de violência de gênero por ela testemunhado. Também ela considerou que os Deputados cometeram atos de violência – e instigação de violência – contra a Deputada e, quando o caso foi levado ao Conselho de Ética, ele foi minimizado, havendo ainda uma tentativa de culpar Jandira pela situação.

Outra situação considerada relevante por ela ocorreu entre a Deputada Alice Portugal e um funcionário da Câmara dos Deputados que a desrespeitou de maneira tão absurda que este deixou de considerar as mais básicas regras de conduta da Casa.

Por fim, a Deputada achou importante acentuar que o preconceito de gênero está profundamente enraizado em nossa sociedade e pode se

²⁵ A escolha do termo não representa nenhuma posição das autoras relacionada à regularidade ou à irregularidade do processo. Ele foi escolhido aqui para identificar o procedimento adotado, do qual os parlamentares foram parte, e para situar a turbulência no cenário político.

manifestar nos menores atos. Narrou então que, em uma reunião política de Líderes Partidários, ela e a Deputada Luciana Genro foram deixadas de pé. No mesmo contexto, a pessoa responsável por servir o café ignorou a presença das Deputadas e serviu somente os homens presentes.

A Deputada Luciana Santos também alerta para o fato de que a discriminação de gênero pode ser muito sutil. Por esta razão, ela não considera que todas elas possam ser classificadas como agressão, embora sejam claramente expressão do machismo enraizado na sociedade.

Os deputados que responderam o questionário, por sua vez, não se alongaram em suas respostas. Um deles afirmou ter testemunhado agressão verbal em razão de gênero por diversas vezes em seu mandato. Dois deputados afirmaram que eles testemunharam tal fato uma vez e outros dois alegaram nunca terem presenciado tal situação. Dentre as deputadas, uma afirmou ter sofrido agressão verbal em razão do gênero inúmeras vezes em seus mandatos e duas outras apontaram ter vivenciado tal situação ao menos uma vez.

No que diz respeito à agressão física com motivação de gênero, dois deputados disseram ter testemunhado tal situação ao menos uma vez, e três outros negaram ter presenciado tal fato em seus mandatos. Somente uma das três deputadas respondeu ter sido vítima dessa agressão.

Todos os homens entrevistados responderam nunca haverem sido preteridos em suas atividades políticas em razão do gênero, e somente uma das mulheres afirmou ter sido preterida. Encerrando assim a apresentação dos resultados da pesquisa entre os membros do legislativo nacional, focamos agora na entrevista que revela um novo ponto de vista, de um membro do executivo.

6 Entrevista com a vice-governadora do Piauí

Margarete Coelho se envolveu com a política quando ainda estava na Faculdade de Direito. Aos dezenove anos, ela já era parte da campanha política do homem que mais tarde se tornou seu marido e com quem ela começou a construir um projeto político. Ela era vista como referência em seu partido, tendo trabalhado como advogada voluntária e presidido muitas coligações, e já tinha sido convidada a ser candidata diversas vezes quando seu partido a escolheu para concorrer à Assembleia Legislativa do Piauí. Ela foi eleita com sucesso e terminou seu mandato com ótima avaliação, que foi a razão pela qual ela foi convidada a concorrer à Vice-Governadora do estado.

Abordando o assunto da violência de gênero, ela aponta que esta é, de certo modo, “invisível”, pois nos tornamos acostumadas a ela. Como ocupante de cargo eletivo, ela passou por duas situações relacionadas a seu gênero, ambas envolvendo um jornal. Na primeira vez, ela teve que substituir o Governador do estado e uma festividade foi organizada para celebrar a primeira mulher a deter o Governo estadual. No dia seguinte, o jornal publicou a seguinte frase: “De que vale ter uma mulher governadora, e o palácio estar com o mármore encardido e os jardins malcuidados?”

Na vez seguinte em que ela teve que ocupar o lugar do Governador, o Estado do Piauí passava por uma séria crise. Neste momento, ela foi entrevistada por um jornalista que lhe perguntou, entre outras coisas, uma questão política – não relacionada à situação do estado. Este jornalista publicou então uma notícia cujo título dizia: “De que basta ter uma mulher no governo e ter mulheres morrendo na maternidade e rebeliões nos presídios se ela está falando só de política?”

A vice-governadora fez duas reflexões a respeito desses episódios: primeiro, eles claramente demonstram a expectativa de que mulheres não se envolvam na política, mas se mantenham no âmbito doméstico; em segundo lugar, quanto mais mulheres lutam e se empenham para tomar parte na vida política, mais é como se o “portão” fosse sempre empurrado para frente.

A informação fornecida por essa entrevistada mostra outro aspecto do assédio ao qual as mulheres podem ser submetidas ao ocupar o espaço político: o assédio da mídia.

7 Um breve apontamento sobre violência de gênero

Segundo Lima e Mélo (2012, p. 191), “gênero deve ser concebido como uma relação de poder e não uma posição fixa atribuída às pessoas”, de forma que a violência contra mulheres deve ser compreendida neste contexto (CARLOTO, 2001, p. 205). Ademais, “tal violência ocorre motivada pelas expressões de desigualdades baseadas na condição de sexo” (BANDEIRA, 2014, p. 450).

Assim sendo, deve-se destacar que existem diversas formas de violência contra mulheres, das quais a física é somente a mais aparente. Existe, por exemplo, a violência moral, identificada por Bandeira (2014, p. 459) como a “argamassa para todos os outros tipos de violência de gênero, po-

dendo ocorrer sem ofensa verbal explícita, por meio de gestos, atitudes ou olhares, uma vez que se inscreve no ambiente costumeiro.” Esta pode ser ilustrada por ambos os casos emblemáticos abordados em seção anterior, e principalmente como pelo modo como a Câmara dos Deputados lidou com eles, arquivando todas as representações.

Um dos modos pelos quais tal violência se revela é o chamado *gas-lighting*: a naturalização da mulher como emocionalmente descontrolada. Quando o parecer exarado na Representação nº 03/2015 apresenta o Deputado Freire como um modelo político e a Deputada Feghali como uma pessoa agressiva, podemos perceber tal violência. Outra forma de violência de gênero brevemente tangenciada neste estudo é conhecida por *interrupting*: situações nas quais uma mulher não consegue encerrar uma fala porque ela é constantemente interrompida, normalmente por um homem, que podem ser ilustradas com os casos Janete Capiberibe e Alice Portugal.

8 Considerações finais

Nesse estudo, abordamos duas importantes perspectivas a respeito da participação política feminina. A primeira delas, relacionada ao porquê da participação ser tão baixa; e a segunda – conforme se evidenciará – demonstra porque é importante aumentá-la.

As razões identificadas para a sub-representação, no que tange às variáveis institucionais, foram o sistema eleitoral brasileiro, sua ineficaz política de cotas e a posição dos partidos políticos. Dentre as variáveis socio-culturais, apontamos – sem pretensão de esgotar a discussão – o processo de socialização da mulher e a formação de um capital social diferenciado, voltado à esfera privada, bem como a dificuldade de obter financiamento de campanha.

A importância de aumentar a participação política feminina pode ser deduzida das teorias que indicam a igualdade como um critério para democracia, ou daquelas que consideram a participação feminina como um indicador autônomo da qualidade da democracia.

Ademais, verificou-se que há uma importante relação entre a sub-representação e a violência contra a mulher em espaços políticos. Tal relação é evidenciada pelos casos emblemáticos de violência na Câmara dos Deputados, bem como pela forma como a Casa lidou com eles.

É de certa maneira surpreendente como não percebe nenhuma vergonha na prática dos atos de violência e assédio em um espaço público e político tão relevante. É ainda mais assustador como os agressores encontraram apoio entre seus colegas, que optaram por arquivar todas as representações apresentadas, baseando-se em pareceres sintéticos e simplistas, em que o agressor pode aparecer quase como uma vítima e a afirmação da mulher é desacreditada como um “exagero” (especialmente na Representação n. 03/2015).

Conforme apontado, as decisões pelo arquivamento foram tomadas por uma Comissão composta inteiramente de Deputados. Assim sendo, tais decisões são representativas de uma apropriação do discurso pelo homem, que acaba com a palavra final em uma violência relacionada a gênero e, portanto, a poder.

Em relação aos questionários sobre violência de gênero, poderemos identificar uma clara diferença na percepção das situações entre os Deputados. Ainda que todos eles tenham participado ao menos de uma legislatura juntos – aquela na qual ocorreu o caso Jandira Feghali – alguns deles consideraram nunca ter vivenciado uma situação de violência de gênero. No que tange as deputadas, o mais importante a ser extraído é o reconhecimento de violência de gênero – não importa o quão pequena – no contexto político em que estão inseridas.

Outra conclusão relevante diz respeito à percepção de que, para pelo menos uma parte da mídia, o papel da mulher é restrito ao ambiente privado: ainda que no cargo de Governadora em exercício, a mulher deveria se preocupar mais com a limpeza do espaço físico. A metáfora apresentada ilustra a luta da mulher pela inserção no espaço político, em que o portão parece sempre se distanciar.

Sob tais considerações, podemos nos questionar sobre qual a mensagem recebida pela sociedade quando a violência contra a mulher ocorre em locais públicos de poder e permanece impune.

A reação à violência de gênero ocorrida no Parlamento é representativa do papel atribuído à mulher na sociedade brasileira, que precisa urgentemente ser repensado. Com isso em mente, o aumento de participação feminina na política aparece mais uma vez como fator essencial: à medida que a sociedade se acostuma a ver mulheres em posições de poder, isso não somente impacta o modo pelo qual estas são percebidas e tratadas, como também permite que estas tomem decisões no espaço político – como, por exemplo, no Conselho de Ética.

Referências

ÁLVAREZ, Maria Luzia Miranda. 2008. Mulheres brasileiras em tempo de competição eleitoral: seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares”. Dados – **Revista de Ciências Sociais**, Vol. 51, nº 4, p. 895-939.

ARAÚJO, Clara. 2003. **Las cuotas para mujeres en el sistema legislativo Brasileño**. Documento presentado en Taller de International IDEA “La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas”. Lima: IDEA, 2003, p. 78-94.

BANDEIRA, Lourdes Maria. 2014. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Sociedade e Estado**. Vol. 29, n. 2, p.449-469.

BRASIL, **Código Eleitoral. Decreto n. 21.076 de 24 de Fevereiro e 1932**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro. 2015. **Parecer de arquivamento da Representação 03/2015**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/eticaedecoro/pareceres/parecer-do-deputado-paulo-azi-rep-03-de-2015-em-desfavor-do-dep-roberto-freire>. Acesso em: 05 mar. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro. **Processos**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/eticaedecoro/pareceres/parecer-preliminar-do-dep-sandro-alex-rep-02-15-em-desfavor-do-dep-alberto-fraga>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Conselho de Ética e Decoro. 2015. **Parecer de arquivamento da Representação 02/2015**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/eticaedecoro/processos.html>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Sessão da Câmara dos Deputados de 09.12.2014**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/webcamara/ao-vivo/transmissoes-do-dia/videoArquivo?codSessao=51291#videoTitulo>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional 52 de 8 de março de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc52.htm>. Acesso em: 11 jan. 2016.

BRASIL. **Lei das Eleições, Lei n. 9.504 de 30 de setembro de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em: 11 jan. 2016.

BRASIL, **Lei n. 12.034 de 29 de setembro de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art3>. Acesso em: 11 jan. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Dados estatísticos: eleições 2014**. – Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/informacoes_dados_estatisticos_eleicoes_2014_web.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas e resultado da Eleição. 2006**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2006/cargo-sexo>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas e resultado da Eleição. 2010**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/estatisticas>>. Acesso em: 01 out. 2015.

BOLOGNESI, Bruno. 2012. **A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral?** Paraná Eleitoral. v. 1, n. 2. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/pe/article/view/42736>>. Acesso em 17 abr. 2016.

CARLOTO, Cássia Maria. 2001. O conceito de gênero e sua importância para a análise das relações sociais. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 3, n. 2, p. 201-213.

CLARKE, Rory J. 2004. **Interview Putnam, Robert D.**: Bowling Together. Observer. org. Disponível em: <http://www.oecdobserver.org/news/archives-tory.php/aid/1215/Bowling_together.html%20> Acesso em: 17 abr. 2016.

COELHO, Margareth de Castro. **Personal interview with the author**. 2016, May 12th.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. (trad.) Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. 2004. The Quality of Democracy. Stanford: **CDDRL Working Papers**, 2004, p. 37.

FEITOSA, Fernanda. 2012. A participação feminina das mulheres nas eleições 2010: panorama geral de candidatas e eleitos. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (Orgs.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012.

IBGE, Censo 2010. **Estatísticas de Gênero**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/?loc=0&cat=-2,-3,128&ind=4721>. Acesso em: 25 mar. 2016.

LEONE, Eugenia Troncos; BALTAR, Paulo. 2006. **Diferenças de rendimento do trabalho de homens e mulheres com educação superior nas metrópoles**. R. bras. Est. Pop., São Paulo, v. 23, n. 2, p. 355-367, jul./dez. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v23n2/a10v23n2.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

LIMA, Maria Lúcia Chaves; MÉLLO, Ricardo Pimentel. 2012. As Vicissitudes da Noção de Gênero: por uma concepção estética e antiessencialista. **Gênero na Amazônia**, Belém, n. 1, jan./jun.

MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. 2014. Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: **O congresso nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade**. José Álvaro Moisés (org.). – Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, p. 89-115.

NICOLAU, Jairo Marconi. 2004. **Sistemas eleitorais**. FGV: Rio de Janeiro.

Parline database. Inter-Parliamentary Union, 2015. Disponível em: <<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

Pesquisa Ibope / Instituto Patrícia Galvão 2013. **Mais Mulheres na política**. Base: amostra (2.002). Disponível em: http://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2013/07/mais_mulheres_politica.pdf. Acesso em: 17 abr. 2016.

Procuradoria Especial da Mulher/ DataSenado. 2014. Pesquisa DataSenado. Mulheres na Política. Base: amostra (1091). Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/cartilha-mulheres-na-politica>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

Rede TV. 2008. Bolsonaro (PP-RJ) X Maria do Rosário (PR-RS) Publish on august 19, 2008 in Carlos Bolsonaro's Youtube page. Available in: <https://www.youtube.com/watch?v=atKHN_irOsQ>. Acesso em: 09 maio 2016.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. 2010. **Financiamento eleitoral e representação política**: o peso do dinheiro e o desequilíbrio de gênero nas esferas legislativas. In: Congresso da ANPOCS, Caxambu.

_____. 2009. Capital social, gênero e representação política no Brasil. **Opinião Pública**, v. 15, n. 2, p. 306-332. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641333>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

Women in national parliaments. Inter-Parliamentary Union, 2016.. Disponível em: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 25 mar. 2016.

Women's Suffrage. Inter-Parliamentary Union, 2006. Disponível em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

Women in the parliament in 2013 – The year in review. Inter-Parliamentary Union. 2013. 2014b, Disponível em: <<http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2013-e.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. 1995. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher**, 1995. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2015.

Polianna Pereira dos Santos - Mestra em Direito Político pela UFMG. Especialista em Ciências Criminais pelo IEC-PUC Minas. Professora de pós-graduação em direito na PUC Minas, IDP e ESA OAB/MG. Assessora do Ministro Edson Fachin no Tribunal Superior Eleitoral. Diretora Presidente da Associação Visibilidade Feminina. Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). E-mail: poliannasantos@gmail.com.

Júlia Rocha de Barcelos - Mestra em Direito Político pela UFMG. Pós-graduada em Direito Constitucional pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático (IDDE). Bacharela em Direito pela UFMG. Assessora Jurídica no Tribunal Superior Eleitoral. Diretora Tesoureira da Associação Visibilidade Feminina. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). E-mail: jrdbl@hotmail.com.

Roberta Maia Gresta - Doutora em Direito Político pela UFMG. Mestre em Direito Processual pela PUC Minas. Especialista em Direito Processual pelo IEC-PUC Minas. Coordenadora Adjunta da Especialização em Direito Eleitoral da PUC-Minas Virtual. Professora de Graduação em Direito na Faculdade Arnaldo. Professora de pós-graduação. Assessora Jurídica no Tribunal Superior Eleitoral. Instrutora colaboradora na EJE-TRE/MG. Membro fundadora da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). E-mail: robertamg@ufmg.br.

EMPODERAMENTO FEMININO COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À VIOLÊNCIA POLÍTICA¹

Women's empowerment as an instrument in fighting political violence

Elizete Lanzoni Alves

Resumo: O objeto do artigo é a análise do empoderamento feminino, enquanto fortalecimento da mulher no alcance de sua autonomia emocional, financeira e política, como hábil instrumento no combate às violências, sobretudo, a institucional que atinge as mulheres nos próprios partidos políticos. A partir de uma breve incursão histórica sobre a mulher na sociedade e suas primeiras conquistas políticas, é possível verificar que a atualidade não reflete o ideal, mas, não deixa de representar um avanço, mesmo que a passos lentos. As conquistas jurídicas da mulher no campo político é um caminho sem volta e a continuidade da luta perfaz uma realidade em prol da igualdade de condições e oportunidades entre homens e mulheres na sociedade e na política. O método utilizado na fase da coleta e na estruturação da narrativa foi o indutivo, e a técnica de pesquisa bibliográfica em obras, artigos, legislação e *sites* institucionais, como o IBGE e TSE, deram o suporte necessário para a elaboração do trabalho. Ao final, é possível verificar que a violência institucional partidária, por vezes silenciosa, outras não, atinge as mulheres, representando forte barreira à participação da mulher na política.

Palavras-chave: Empoderamento feminino. Participação política da mulher. Combate à violência política.

Abstract: The object of this article is the analysis of female empowerment, whilst the strengthening of women in the attainment of their emotional, financial, and political autonomy, as skillful instrument in fighting violence, specially institutional violence, that affects women in their own political parties. From a brief historical study about women in society and their political achievements, it is possible to confirm that recent standards do not reflect the ideal, but still represent progress, even though, slow. Women's legal achievements in the political field are a path of no return and the continuing struggle forges the reality for equality of opportunities and conditions between men and women in society and politics. The method employed both in data gathering and narrative structuring was the inductive, and bibliographic research consists in works, articles, legislation, and institutional websites, such as IBGE and TSE, providing necessary substructure for building this article. In conclusion, it is possible to confirm that the partisan institutional violence, sometimes silent, sometimes not, affects women in a way that represents a strong barrier to women's participation in politics.

Keywords: Women's empowerment. Women's political participation. Fighting political violence.

¹ O texto que se apresenta é fruto de palestra proferida na solenidade de encerramento da Semana da Campanha Paz em Casa, campanha essa de iniciativa da Ministra Carmen Lúcia quando então, presidia, o CNJ, promovido pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, por intermédio da Coordenadoria da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar – CEVID, coordenado pela Desembargadora Saete Silva Somariva. O tema central da Campanha Paz em Casa é a mulher, vítima de violência. Assunto de extrema importância jurídica e social e que tem relação direta com o empoderamento feminino muitas vezes alcançado pela participação da mulher na política.

1 Introdução

A temática do artigo traduz duas importantes vertentes que se conectam pela atualidade, relevância e, em especial, pela necessidade histórica: participação da mulher na política e empoderamento, dando suporte a uma terceira que tem se destacado no Brasil e no mundo que é a violência contra a mulher e, e aqui especificamente, a violência política.

A mulher ainda está sujeita às violências, incluindo a violência institucional partidária e o combate a todas as formas é o que se busca por meio de campanhas, movimentos sociais, intensificação da legislação e, principalmente, pela consciência da própria mulher em ocupar todos os lugares que ela quer.

Nesse contexto, o empoderamento feminino, longe de representar uma expressão da “moda” se apresenta como mecanismo hábil, também, no combate às violências estimulando a participação política da mulher.

O empoderamento, assim, tem como núcleo o fortalecimento emocional, econômico e político que levam à autonomia e encorajamento da mulher proporcionando condições de combater a violência física, verbal, psicológica, patrimonial e moral e todas as formas de violência, incluindo-se a institucional partidária, além do reconhecimento de que o fortalecimento da posição da mulher na sociedade não é somente uma questão legal, mas, também de justiça social.

Eventos e campanhas nacionais têm sido realizados nesse sentido, como o a campanha denominada “16 dias de ativismo pelo fim da violência contra mulheres”², iniciando no dia 25 de novembro, Dia Internacional de Não Violência Contra as Mulheres – com término em 10 de dezembro - dia Internacional dos Direitos Humanos. Período em que foram realizadas várias ações, culturais, acadêmicas e institucionais. Além de eventos, instituições têm desenvolvido trabalho e atividades voltadas ao estudo, forma-

² A campanha teve início em 1991, a partir de uma iniciativa de mulheres de diferentes países, reunidas pelo Centro de Liderança Global de Mulheres (Center for Women's Global Leadership – CWGL/EUA). Fundado pela feminista Charlotte Bunch, em 1989, o centro, atua no desenvolvimento de programas para preparar as mulheres para liderança. Durante esse período ocorre uma outra data importante: o Dia da Mobilização de Homens pelo Fim da Violência contra a Mulher, Campanha Laço Branco, que acontece no dia 06 de dezembro, data que marca o massacre de 14 mulheres, estudantes de engenharia da Escola Politécnica de Montreal - Canadá, ocorrido, em 1989, por um homem que entendia que mulheres não poderiam ter acesso a cursos de engenharia.

ção, e movimentos voltados a dar a mulher conhecimento e condições de enfrentar o universo político, profissional e social, a exemplo do Instituto AEQUALIS de Liderança Feminina, criado em fevereiro de 2019, o qual direciona esforços para proporcionar conhecimento, formação, capacitação e instrumentalização às mulheres para o desenvolvimento da liderança, bem como, promover o fortalecimento, apoio e estímulo à participação na gestão e tomada de decisões nas organizações públicas e privadas, e a difusão de práticas e estratégias que proporcionem a igualdade de gênero³.

Há que se fazer, ainda, referência ao Fórum Suprapartidário de Santa Catarina, coordenado pela publicitária Marianne Cristina Tillmann que reúne mulheres de vários partidos políticos para a disseminação de assuntos de interesse político da mulher em seminários, palestras, cursos de capacitação e confraternização.

Portanto, a principal finalidade da temática é trazer como ponto focal o empoderamento da mulher como instrumento de enfrentamento de vários dos obstáculos que impedem seu protagonismo, incluindo o campo político. A hipótese relacionada ao problema, na pesquisa, tem como fundamento a eficácia da proteção legal como elemento garantidor da paridade de direitos entre homens e mulheres, nos partidos políticos, capazes de estimular, manter e eleger as mulheres, posto que a violência contra a mulher nos próprios partidos políticos em que atuam muitas vezes é silenciosa, outras não, além de ser revestida de falso interesse coletivo o que se traduz na falta de apoio financeiro e logístico nas campanhas, impedimento de manifestação verbal nos encontros partidários, ausência de convites para a participação em reuniões, escolha de candidatos homens em substituição de mulheres com perspectiva de eleição, utilização de candidatas “laranja” e outras condutas em que a mulher é colocada em segundo plano.

O artigo está estruturado em quatro partes. A primeira será dedicada a qualificar a categoria “empoderamento” como um mecanismo de fortalecimento da mulher rumo ao alcance de sua autonomia de ação seja na sociedade, na política ou em qualquer lugar em que ela queira estar e se desenvolver. A segunda tratará de uma breve incursão histórica sobre a mulher na sociedade e suas primeiras conquistas políticas, mostrando que a atualidade, não reflete o ideal, mas, não deixa de representar um avanço, mesmo que a passos lentos. A terceira parte retratará as conquistas jurídicas da mulher no campo político o que representa um caminho sem volta e a

³ Art. 2º do Estatuto do Instituto AEQUALIS de Liderança Feminina

continuidade da luta é uma realidade em prol do verdadeiro estado equitativo entre homens e mulheres na sociedade e na política. A quarta e última parte tratará do forte vínculo entre o empoderamento político no combate à violência institucional partidária como suporte de posicionamento da mulher e incentivo a sua participação na política.

Empoderamento feminino, a política e combate à violência estão, são temas efetivamente, interconectados, exigindo para sua plena compreensão uma análise interdisciplinar e sistemática traçando uma linha cronológica e temporal sobre a mulher na história da humanidade e suas lutas e conquistas jurídicas, sociais e políticas.

2 Empoderamento não é somente uma palavra da “moda”

A Mulher tem protagonizado pautas de discussões e de ações na constante busca da valorização e reconhecimento de sua igualdade de capacidade e condições para ocupar espaços decisórios e de gestão, profissionais e políticos.

Lutas são travadas diariamente pelas mulheres que buscam o reconhecimento social que a legislação já concedeu, afinal, diz a Constituição Federal/88 em seu artigo 5º, inciso I que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”.

Ao lutarem buscarem a igualdade de direitos, condições e oportunidades as mulheres se posicionam e empreendem nos campos: social, político e econômico, participando ativamente de debates públicos, discussões e tomadas de decisões, importantes para o futuro da sociedade. É a partir da conquista de espaços e maior participação que a mulher sai da invisibilidade para empoderar-se socialmente.

Nesse sentido, o empoderamento feminino é expressão que denota certo “modismo” e mesmo em alta, ainda há resistência à compreensão de seu verdadeiro significado que é o fortalecimento de uma parcela da sociedade que vivencia um descompasso entre sua dimensão quantitativa - já que as mulheres representam mais de 50% da população mundial - e sua expressão de cidadania e participação social em condições de igualdade com os homens (ALVES, 2019).

Empoderar a mulher é dar a ela condições de crescimento pessoal, social e profissional reconhecendo a igualdade intelectual em relação aos homens.

As inegáveis diferenças biológicas entre homens e mulheres não pressupõem qualquer outra diferença capaz de representar redução da capacidade da mulher em qualquer campo de atuação. Pelo contrário, as diferenças biológicas podem convergir para o sucesso do empreendimento familiar, empresarial, institucional ou qualquer outra relação pessoal ou profissional entre as pessoas.

A relevância do tema provocou a manifestação da ONU Mulher⁴ que, em 2010, criou um documento com 7 princípios básicos de empoderamento feminino no âmbito profissional e social:

1. Estabelecer liderança corporativa sensível à igualdade de gênero, no mais alto nível.
2. Tratar todas as mulheres e homens de forma justa no trabalho, respeitando e apoiando os direitos humanos e a não discriminação.
3. Garantir a saúde, segurança e bem-estar de todas as mulheres e homens que trabalham na empresa.
4. Promover educação, capacitação e desenvolvimento profissional para as mulheres.
5. Apoiar empreendedorismo de mulheres e promover políticas de empoderamento das mulheres através das cadeias de suprimentos e marketing.
6. Promover a igualdade de gênero através de iniciativas voltadas à comunidade e ao ativismo social.
7. Medir, documentar e publicar os progressos da empresa na promoção da igualdade de gênero.

O empoderamento feminino só se estabelece a partir da consciência coletiva, da sororidade, da ajuda mútua, da união das mulheres para o fortalecimento da igualdade de todas, porque a contribuição da mulher é essencial para a melhoria do mundo, tanto no aspecto humano como na política, na economia, na ciência e na sustentabilidade.

Não se trata de um movimento social.

É a ação de dar poder à mulher para que ela reconheça em si e nas outras mulheres valores, capacidade e condições necessárias para sua emancipação e autoconfiança, fatores imprescindíveis para a atuação da mulher na sociedade e na política.

⁴ ONU MULHER. Disponível em: www.onumulheres.org.br. Acesso em julho de 2019.

3 Breve incursão histórica sobre a mulher na sociedade e na política

A compreensão do papel da mulher na sociedade e conhecer as precursoras que trilharam o longo caminho da abertura de espaço da mulher na política estimula a reflexão do quanto é importante dar continuidade na busca da verdadeira igualdade de condições.

A própria participação política funciona como fortalecimento da emancipação, autonomia e do exercício da cidadania, além de também representar um mecanismo de combate às violências.

Observa-se que no âmbito jurídico mudanças significativas ocorreram em relação à mulher com o reconhecimento da igualdade em relação aos homens diante da lei, a criação de medidas protetivas, a exemplo da lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) e a Lei do Feminicídio (Lei n. 13.104/2015), todavia, na esfera sociocultural verifica-se testilha constante no alcance do reconhecimento da igualdade (já reconhecida por lei), do respeito e derrocada dos obstáculos e do preconceito.

Do ponto de vista histórico, desde os primórdios da humanidade o desvalor talvez seja a maior barreira a superar pelas mulheres, porque dele derivam outras dificuldades.

O androcentrismo como elemento de identificação da humanidade remonta à cultura grega, berço de grandes filósofos e onde a mulher – contrariando a valorização civilizatória do saber - era excluída dos espaços de conhecimento. Para os romanos a legitimação da discriminação feminina, ocorreu por intermédio das instituições jurídicas, principalmente o *pater familia* que atribuía ao homem o poder sobre a mulher, os filhos, os escravos, “perpetuando essa assimetria” (COLLING, 2004, p.14).

Para recuperar a presença feminina na história e na sociedade, foi “necessária a construção de um novo mapa, de uma metáfora, desconfiando das categorias dadas como universais e, ao mesmo tempo privilegiando as singularidades, as pluralidades, as diferenças”, afirma Ana Colling (2004, p.14).

A partir de uma visão antropológica, a estrutura social possuía forte cunho comunitário (ENGELS, 2006) e primitivamente homens e mulheres, exceto pela força física e diferenças biológicas, eram iguais no sentido de decidirem no grupo e terem atribuições específicas e complementares no grupo social. Os homens caçavam e as mulheres tomavam conta da

prole, da alimentação e dos afazeres de manutenção diária do grupo, o que justifica, de certa forma e sem adentrar no caráter científico, a visão retilínea do homem e a visão periférica da mulher. Durante o período paleolítico, homens e mulheres detinham o poder decisório sobre o grupo de uma maneira mais igualitária. Mark Dyble (2015, p. 1-3), antropólogo que desenvolveu estudo nesse sentido, explica que o desenvolvimento da agricultura e consequentemente o acúmulo de recursos, as desigualdades começaram a emergir. A poligamia e o aumento da prole propiciaram alianças parentais masculinas que fortaleceram os homens na sociedade.

O advento da propriedade privada também contribuiu para o desequilíbrio de gênero na humanidade. Tinha por base as conquistas territoriais e, conseqüente, espaços de poder, os homens passaram a assumir o papel de “administradores” e conquistaram um monopólio político que deflagrou o início das desigualdades sociais (SOARES, 1978).

A certeza da paternidade, até então detida somente pela mulher, afinal a filiação somente podia ser contada por “linha feminina” (ENGELS, 2006), passou a ter relevância na questão da propriedade privada, gerando, o fortalecimento do regime patriarcal, que daí em diante, demarcou um forte poder do homem sobre a mulher e o caráter privatístico da educação feminina com restrições, como confinamento e proibições.

O desfavorecimento em relação ao homem, controlado pelo domínio e violência que por vezes se manifesta fisicamente e em outras de forma simbólica, conforme Pierre Bourdieu (2005), fez com que durante muito tempo a mulher ficasse relegada à funções estritas ao lar, consideradas como atividade de menor importância e, portanto, sem contribuição direta e significativa para o progresso socioeconômico, o que justificava a limitação da participação das mulheres nos processos decisórios.

Da condição de submissão total à de protagonista de sua própria história, a mulher tem, paulatinamente “reconquistando” seu papel na sociedade, diante do que um dia representou em relação à situação de igualdade ao homem, e sua ascensão social por conta, principalmente, das conquistas jurídicas ao longo do tempo.

Embora durante séculos a desigualdade jurídica, social e política entre homens e mulheres, tenha sido enorme é inegável que avanços importantes ocorream, fruto da luta pela liberdade, emancipação e isonomia de direitos.

Ainda no campo histórico, importante destacar algumas mulheres que marcaram a humanidade por sua posição de comando e poder o que não deixa de ser também uma participação política, a exemplo de Cleópatra que governou o Egito de 51 a. C.-30 a. C., Maria Stuart (Escócia 1542-1567), Catarina de Médici (Florença, na Itália, e França no período de 1547-1559), mas, a conquista do poder de governar passava longe da questão do voto e das lutas pela igualdade de direitos e deveres entre mulheres e homens.

Os primeiros movimentos da mulher na política e na luta pela paridade de direitos datam do período anterior à Revolução Francesa.

Para a manutenção da força pública e para as despesas da administração, as contribuições da mulher e do homem são iguais; ela participa de todos os trabalhos enfadonhos, de todas as tarefas penosas; ela deve, portanto, ter a mesma participação na distribuição dos lugares, dos empregos, dos encargos, das dignidades e da indústria.

Esta é a redação do Artigo XIII da Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, proposta por Olympe de Gouges⁵, em 1791, dois anos após o início da Revolução Francesa, em complemento à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, promulgada durante a Revolução Francesa.

O que a moveu a redigir este documento foi a própria Revolução Francesa que teve como lema “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, inspirando, em parte, no movimento pelo direito à participação política da mulher. E também porque a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, não fez qualquer referência à inclusão da mulher, (1748-1793).

O encaminhado do documento à Assembleia Nacional da França para análise e aprovação, a exemplo do que ocorrera com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em agosto de 1789, acabou por ser interpretado como uma afronta levando sua autora à guilhotina.

⁵ Marie Gouze, mais conhecida como Olympe de Gouges (1748-1793). Em 1793 ela foi guilhotinada em Paris. E a condenação deveu-se ao fato de ela ter-se oposto aos conhecidos revolucionários Robespierre e Marat, que a consideraram mulher “desnaturada” e “perigosa demais”. Ao ser conduzida à morte Olympe de Gouges teria afirmado: “A mulher tem o direito de subir ao cadafalso; ela deve ter igualmente o direito de subir à tribuna”. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view-File/911/10852>. Acesso em junho de 2019.

Sua morte, entretanto, não foi em vão, pois, a Declaração da Mulher e da Cidadã, inspirou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela ONU em 1948, em muitos de seus artigos sendo o mais conhecido o primeiro artigo dos dois documentos:

Artigo I - Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

Artigo II - A mulher nasce livre e permanece igual ao homem em direitos. As distinções sociais só podem ser fundamentadas no interesse comum.

No mesmo período as reivindicações originadas do proletariado, do qual faziam parte as mulheres, fundadas nas campanhas republicanas e abolicionistas e pela luta de classes, não tardaram a incitar o espírito guerreiro das mulheres a expandir sua luta também para o campo político.

A militância das operárias, a coragem das professoras, a ousadia das intelectuais, fizeram o contraste necessário para a inauguração do importante período histórico para o alcance da emancipação e do empoderamento feminino.

Tal quadro permite a compreensão das diversas reivindicações das mulheres que marcaram o final do Século XVIII e início do XIX e que não tardaram a bater nas portas do Brasil.

Em 1827 foi criada a primeira legislação (Decreto Imperial de 15/10/1827 – Lei Geral) dedicada à educação feminina, com a criação das escolas primárias que admitiam meninas, porém, com uma formação direcionada às prendas domésticas, o que correspondeu à saída da mulher para o mundo do trabalho.

Em reforço à luta pelo voto feminino no Brasil, encontra-se a feminista Berha Maria Julia Lutz, filha de pai suíço-brasileiro, Adolfo Lutz, grande nome da medicina no Brasil, que iniciou campanha sufragista à frente da Liga pela Emancipação Intelectual da Mulher, convertida em 1922, na Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF). Contou com o apoio da imprensa nacional e internacional que auxiliou na divulgação da causa, o que deflagrou a criação de grupos de apoio e associações em vários pontos do Brasil.

O cenário que protagonizou o direito da mulher de votar e ser votada, no Brasil, tem como pano de fundo o período de governo provisório liderado por Getúlio Vargas, que defendia o pensamento populista em contraponto ao federalismo e o enfraquecimento das oligarquias regionais.

A estratégia governamental de Getúlio Vargas previa três metas principais, ou seja, a recuperação econômica, sobretudo, cafeeira, a organização dos direitos e deveres dos trabalhadores⁶, sem qual não alcançaria o seu terceiro objetivo: o avanço da produção industrial.

Produto de intensa, longa e árdua luta pelo reconhecimento dos direitos políticos da mulher, em 24 de fevereiro de 1932, Vargas assina o Decreto 21.076, também conhecido como Código Eleitoral Provisório, assegurando às mulheres, de modo facultativo, o direito de votar e ser votada inaugurando um de seus mais importantes marcos legislativos.

Um pouco depois, em 1946, nova alteração na legislação estendeu a obrigatoriedade do voto às mulheres, porquanto, o Decreto de 1932, previa tal possibilidade somente aos homens.

A primeira iniciativa para pedido de voto foi a da odontóloga Izael de Matos Dillon que evocou a Lei Saraiva em razão do título profissional e científico (1880), mas, foi negado.

O primeiro voto feminino no Brasil, entretanto, aconteceu cinco anos antes da lei criada por Getúlio Vargas, em 1928 no Rio Grande do Norte. O primeiro caso foi na cidade de Mossoró quando Celina Guimarães Viana, com 29 anos à época, cadastrou-se em um cartório para ser incluída na lista dos eleitores do pleito que ocorreria no mesmo ano.

No mesmo Estado na cidade de Lajes, Alzira Soriano de Souza, pleiteou o cargo de prefeita com êxito nas eleições, no entanto, em ambas as situações a comissão de poderes do senado impediu a concretização dos atos.

⁶ Em 26 de novembro de 1930, Vargas criou o Ministério do Trabalho Indústria e Comércio. Em março do ano seguinte foi promulgada a primeira lei sindical brasileira (Decreto nº 19.770), que tinha como uma das finalidades as organizações sindicais tanto de trabalhadores como dos empregadores (empresários) constituindo em instituições colaborativas do Estado. Tal regulamentação disciplinava, reconhecia e controlava as reivindicações por parte dos trabalhadores. Mais tarde, em 1º de maio de 1940, foi criado o salário mínimo nacional e em 1943, é criada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que sistematizou em um único documento as leis e normas pertinentes às relações de trabalho, voltando-se fundamentalmente para direitos do trabalhador, a organização sindical e a Justiça do Trabalho.

Carlota Pereira de Queirós, médica, pedagoga e escritora, cunhou seu nome na história da política feminina no Brasil, tornando-se, em 1933 a primeira mulher deputada federal, participando ativamente da Assembleia Nacional constituinte entre 1934 e 1935 e suas principais bandeiras era o direito das mulheres e das crianças. Outras conquistas femininas históricas:

- a) A professora Antonieta de Barros foi eleita para a Assembleia de Santa Catarina (1934), passando a ser a primeira parlamentar negra da História do Brasil.
- b) A Princesa Isabel, foi a primeira Senadora do período Imperial de acordo com o que estabelecia o artigo 46 da Constituição de 1924: “Os príncipes da Casa Imperial são Senadores por direito e terão acento no Senado logo que chegarem à idade de 25 anos”. Na época, grande discussão foi travada no Senado em razão da interpretação do dispositivo constitucional com opiniões contra e a favor.
- c) Eunice Mafalda Berger Michiles tornou-se a primeira senadora do Brasil, no Período Republicano, na condição de suplente (1979);
- d) Esther de Figueiredo Ferraz ocupa, como primeira mulher, o cargo de Ministra da Educação e Cultura (24 de agosto de 1982 a 15 de março de 1985);
- e) Roseana Sarney tornou-se a primeira governadora brasileira (1995);
- f) Dilma Rousseff (2010) ocupou o mais alto cargo eletivo no Brasil, a Presidência da República, sendo reeleita em 2014.

A história revela que gradativamente as mulheres vêm ocupando espaços que antes eram de exclusividade dos homens, promovendo uma política com contornos mais igualitários, o que não significa que tenha sido fácil.

4 O protagonismo da mulher na política: um caminho sem volta

Em número, as mulheres perfazem a maioria no Brasil e segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgados em 2013, a população estimada no Brasil, é de 201.032.714 habitantes sendo 103,5 milhões de mulheres, o que equivale a 51,4% da população (razão de 96 homens para cada 100 mulheres).

A proporção também reflete o eleitorado⁷ revelando que grande parcela da população votante é formada por mulheres⁸.

Estamos vivenciando um momento de amadurecimento da democracia o que também significa a transição de uma democracia meramente representativa para uma democracia efetivamente participativa: campo fértil para a atuação feminina na política.

Em um Estado Democrático de Direito a politização da mulher é condição natural que se desenvolve não pela obrigatoriedade legal, mas, pela consciência da importância de sua ativa participação.

O envolvimento da mulher na política, além de representar uma das formas de combate às desigualdades de gênero e de violência, tem como finalidade o enfrentamento do grande desafio de fortalecer e ampliar a participação feminina nos espaços de poder e decisão.

O sistema de cotas (art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, alterado pela Lei n. 12.034/09), assegura a reserva de 30% e 70%, para cada gênero, o que representa na prática um percentual obrigatório de participação feminina nos partidos políticos e conseqüentemente nas eleições, visa buscar um equilíbrio maior de participação, entretanto, sua eficácia é controversa e até certo ponto discriminatória porque a efetiva participação deve ser incentivada desde o nascimento, na família, na escola e no grupo social em que se insere a menina.

Além disso, é questionável o valor numérico de 30% (trinta por cento), pois, ausente qualquer dado que comprove que o percentual estabelecido tenha como fundamento a ciência ou uma metodologia. A verdadeira equidade estipula 50% (cinquenta por cento), não somente em relação às candidaturas, mas, também em vagas nas executivas dos partidos, nas cadeiras do parlamento e nas estruturas de cargos no Poder Legislativo, Executivo e Judiciário.

⁷ Brasil tem 147,3 milhões de eleitores aptos a votar nas Eleições 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/brasil-tem-147-3-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2018>. Acesso em 21 de novembro de 2018.

⁸ Segundo dados do Cadastro Eleitoral, a maior parte do eleitorado brasileiro pertence ao gênero feminino. Ao todo, são 77.337.918 eleitoras, o que representa 52,5% do total. Já o gênero masculino reúne 69.901.035 cidadãos, representando 47,5% do eleitorado. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/brasil-tem-147-3-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2018>. Acesso em 21 de novembro de 2018.

Portanto, o que se exige é a igualdade de gênero e condições em todos os níveis de participação na sociedade, desde o mercado de trabalho até os cargos eletivos.

A sociedade sempre destinou à mulher um papel restrito no contexto político partidário e falar em participação feminina no universo da política partidária é preciso, discorrer também sobre a consciência política da mulher como condição preliminar no sentido de compreender o seu papel como cidadã, isso porque de nada adianta ter direito de votar e ser votada se não há estímulo à sua efetiva participação.

Com total exclusão em um cenário histórico até a década de 1930 – quando o Decreto 21.076, conhecido como Código Eleitoral Provisório, assegurou às mulheres, de modo facultativo, o direito de votar e ser votada, configurando a gênese da participação política feminina partidária no Brasil – a mulher, hoje, tem se aproximado da política, ainda que de forma tímida.

A política foi, e ainda é marcada pelo domínio masculino, portanto, todo e qualquer avanço no que se refere a integrar a mulher na política e nos espaços decisórios, tem um significado que vai além do contexto histórico devendo ser encarado como importante passo rumo à igualdade de gênero, do empoderamento e emancipação feminina.

Somente a título de informativo, o concurso para a magistratura em Santa Catarina, edição de 2018, teve aprovação de mulheres em número superior aos homens o que demonstra que quando há disputa em igualdade de condições o número de mulheres e homens se equiparam.

Não se pode negar o crescimento e a evolução das condições da participação feminina na política, porém, as desigualdades estruturais ainda são reais e as medidas jurídicas e sociais que podem acelerar esse processo estão longe do ideal.

Nas eleições de 2018, mesmo com toda a campanha do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais, além de outras instituições, mesmo havendo um aumento de eleitas, não foi significativo o suficiente de forma a revelar grande avanço.

Naturalmente a própria edição da lei foi fruto de reivindicações femininas por mais espaço na esfera pública eleitoral e é possível notar o aumento das candidaturas femininas.

Dados do Tribunal Superior Eleitoral mostram que no Senado dos 54 (cinquenta e quatro) ocupantes nas eleições de 2010 a 2018, somen-

te 7 (sete) mulheres foram eleitas. A comparação no Senado foi realizada a partir do ano de 2010, considerando que nesse ano, também foram eleitos 54 senadores em contrapartida com 2014 que foram 27 (vinte e sete). Na Câmara dos Deputados, no período de 2014 a 2018, foram eleitas 51 (cinquenta e uma) mulheres e em 2018, 77 (setenta e sete). Nas Assembleias Legislativas, em 2014 foram eleitas 119 (cento e dezenove) mulheres e em 2018, 161 (cento e sessenta e uma) mulheres.

A cota partidária ao mesmo tempo em que representa uma forma de discriminação tem determinada importância em num dado momento histórico, e não há dúvida que está fadado à extinção ante ao aumento da participação efetiva da mulher na política pela conscientização de seu papel no universo partidário, porque o sentido da lei não é somente uma representação nominal na lista de candidatos.

No Brasil, o número de mulheres eleitas nos mais diversos cargos políticos ainda está aquém do que se espera e fica aqui uma mensagem de incentivo para as próximas eleições para que as mulheres realmente se conscientizem de que o lugar de mulher também é na política e esse é um caminho sem volta.

5 Algumas considerações sobre o empoderamento feminino como forma de combate à violência política contra a mulher

A ideia da interconexão entre o empoderamento político e a questão do combate às violências contra a mulher, em especial a violência política, não tem a finalidade, neste espaço, de trazer estatísticas ou discursar sobre a segurança pública, mas, de traçar algumas considerações sobre como a inserção da mulher na política pode resultar no fortalecimento de seu posicionamento verbal e postural refletindo também no encorajamento e atitudes proativas quando estiverem diante de situações que possam representar algum tipo de violência.

A violência física é a mais conhecida das atitudes aviltantes, entretanto, outros tipos de violências coloca a mulher em situação de vulnerabilidade, como a violência emocional, sexual, verbal, incluindo nesse rol a violência institucional que também abrange a postura masculina nos partidos políticos.

Os movimentos feministas contemporâneos têm trabalhado para mudar essa realidade e intervêm positivamente no esforço de sustentar e

promover mudanças de pensamento e de ações para uma maior conscientização cultural sobre a violência, iniciando pela situação da mulher em casa (violência doméstica) expandindo para todos os demais tipos (HOOKS, 2018).

Embora histórica a violência contra as mulheres não é possível considerá-la natural, normal ou comum. Não há nada que justifique a naturalidade da violência.

É preciso desnaturalizá-la e grande parte da mudança de rumo nessa parte nefasta da história da mulher na humanidade deve aos movimentos feministas de ontem e de hoje, que sempre lutaram pela liberdade da mulher, tanto em relação à expressão como a conquista de espaços de poder e decisórios, o que representam precedentes importantes na compreensão do tema, sobretudo, na seara específica da violência contra a mulher na política.

As contribuições dos movimentos em prol da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens, extensivas à equidade de gênero, foram decisivas no processo de democratização do país. Nesse sentido, destaca-se a luta pelo direito de votar e ser votada, a luta contra a violência doméstica e sexual, contra a desigualdade relativa ao acesso ao poder e ao mercado de trabalho (CARNEIRO, 2003).

O posicionamento literário sobre a violência política contra as mulheres, abrangendo a América Latina, trata da questão não somente da violência física, mas, estende para outros tipos de violência, como a moral, sexual, psicológica, simbólica e econômica (KROOK; SANIN, 2016, p. 125-157).

As agressões se concretizam em forma de ameaças, assédio, críticas ao comportamento, até mesmo à forma de se vestir das mulheres. Estendem-se para as restrições de voz, de sua atuação dentro e fora do partido, além, da velha prática em relação aos recursos econômicos para as campanhas políticas cujos menores valores são destinados à mulher ou até valor nenhum.

A violência contra a mulher, atualmente é tema que tem sido debatido, integra as agendas governamentais, é foco de ações também do terceiro setor, como organizações não governamentais, associações de classe e outros tipos de instituições.

Os índices que são apresentados pela mídia são assustadores, porém, pouco se fala sobre a violência política, a não ser em período eleitoral em que campanhas são intensificadas para uma maior participação feminina nas eleições.

Talvez o cenário que se apresenta seja fruto não somente de um aumento da violência propriamente dita, mas, pelo redimensionamento da estatística em razão do enfrentamento da mulher, do estímulo às denúncias, pela negativa de aceitar a continuidade de uma postura machista e violenta nos partidos políticos, ou seja, é a voz da mulher ecoando em prol de sua própria libertação, emancipação e autonomia de atitudes.

As campanhas e ações voltadas a capacitar, qualificar e preparar as mulheres para a atuação na política também tem forte reflexo no seu encorajamento para superar as barreiras encontradas na sociedade e nos partidos políticos.

A percepção é a de que a violência contra a mulher, principalmente a institucional partidária é, em realidade, uma reação à ascensão e maior participação feminina na política. Há, em parte, um certo inconformismo masculino em relação às mulheres que têm se preparado e se destacado no mundo político, saindo de sua “zona de conforto” para o exercício efetivo de seus direitos como cidadãs.

A violência institucional partidária, por vezes silenciosa, outras não, atinge as mulheres, representando forte barreira à participação da mulher na política e muito ainda há por fazer para mudar essa realidade.

As mulheres não precisam se masculinizar para serem reconhecidas em igualdade de condições ao homem na política e o velho jargão de que “mulher não vota em mulher” também está a cair por terra, porque, as mulheres votam em outras mulheres que realmente as represente, portanto, o rumo certo a seguir é o da preparação para a participação na política, seja como candidatas ou como apoiadoras, coordenadoras de campanha ou qualquer outra forma de atuação.

Se o lugar da mulher é onde ela quiser, a violência na política como forma de obstaculizar a sua atuação deve ser fortemente combatida.

É para isso e por isso que a sororidade e a união das mulheres são essenciais nessa luta constante que tem no empoderamento feminino um suporte hábil no combate à violência política ou qualquer outro tipo de violência contra as mulheres.

6 Considerações finais

O domínio masculino no mundo político partidário está em declínio frente ao posicionamento das mulheres na sociedade e sua maior participação na política.

O equilíbrio, a paridade, a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres é o que se busca.

Apesar de todos os esforços e avanços jurídicos e sociais, bem como de medidas proativas adotadas para uma representação mais equitativa e equilibrada na política e nas posições públicas decisórias, a discriminação e a violência contra as mulheres ainda persistem.

Ações impeditivas ou condicionantes da efetiva participação da mulher na política tomam as mais diversas formas e interferem na evolução da democracia.

As leis protetivas e que asseguram direitos das mulheres em muito auxiliam no enfrentamento das dificuldades que encontram as mulheres que escolhem o caminho da participação política.

Por outro lado, mecanismos de contenção desses avanços trabalham em prol da manutenção das desigualdades e um dos mais vis é a violência política contra a mulher. Nesse sentido, a violência toma todas as formas. Algumas silenciosas como a falta de comunicação e convite para reuniões e encontros partidários, a restrição de voz e a redução de recursos econômicos para a campanha eleitoral. Outras mais explícitas como as agressões verbais, morais, sexuais, ameaças, críticas ao comportamento das mulheres, assédio e chegando, em alguns casos, até à violência física.

Essa violência política somente será reduzida a partir da atitude da mulher em se posicionar nos partidos políticos, na sociedade e no ambiente familiar.

A partir da consciência e ações coletivas, da sororidade, da união das mulheres é que o empoderamento feminino acaba por refletir diretamente no fortalecimento para o enfrentamento da violência política e de outras barreiras convencionais.

A contribuição da mulher e o reconhecimento da igualdade de oportunidades e condições com os homens são essenciais para o desenvolvimento da humanidade a partir de uma visão sistêmica que abrange a ciência, a economia, a política, a sustentabilidade e a sociedade.

A luta travada no campo político tem como fundamento o direito das mulheres em participar de forma equilibrada e isonômica com os homens; por um engajamento não por causa da cota legal, mas, sim em razão da sua vontade, de sua vocação e exercício de sua cidadania.

A política é uma palavra polissêmica e feminina e nos revela que mulher tem o direito de fazer e estar onde quiser e desejar e de prospectar sem receio a trilha escolhida para enfrentar.

A ampliação dos direitos da mulher, em todos os níveis e aspectos, passa diretamente pela sua atuação na política e participação na elaboração das leis.

Como eleitoras, a voz que brada é a da reivindicação, como representantes políticas e ocupantes de cargos públicos é a atitude, a maior aliada na concretização e efetividade de igualdade de direitos, deveres e oportunidades.

Referências

- ALVES, Elizete Lanzoni. **Empoderamento feminino: rumo certo para a emancipação e autoconfiança**. Na Pauta Online. 30 de Março de 2019. Disponível em: <http://napautaonline.com.br/2019/03/30/empoderamento-feminino-rumo-certo-para-a-emancipacao-e-autoconfianca/>. Acesso em julho de 2019.
- AQUINO, Rubim Santos Leão de; FRANCO, Denise de Azevedo; LOPES, Oscar Guilherme P. Campos. **História das sociedades** - Das comunidades Primitivas Às Sociedades Medievais. Rio de Janeiro: Ao livro Técnico, 1980.
- BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. **Estudos Avançados**. V. 17, N. 49. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.
- COLLING, Ana. A Construção Histórica do Feminino e do Masculino. **Gênero e Cultura: questões contemporâneas**. STREY Marlene Neves, et al (Org.). Coleção Gênero e Contemporaneidade. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004, p. 14.

DYBLE, Mark. Sex Equality can explain the unique social structure of hunter-gatherer bands. **Science – Research/Report**. MSno: REaaa5139/CF/ANTHRO, 2015. p. 1-3.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de Ruth M. Klaus: 3ª. Centauro Editora, São Paulo, 2006.

HOOKS, Bell. **O feminismo é para todo mundo: políticas arrebatadoras**. Rio de Janeiro: Editora Rosa dos Ventos, 2018.

KROOK, Mona Lena. SANIN, Juliana Restrepo. Gender and political violence in Latin America. *Política y gobierno*, vol. 23, n. 1, 2016, p. 125-157.

ONU MULHER. Disponível em: www.onumulheres.org.br. Acesso em junho de 2019.

SOARES, Orlando. **A evolução do status jurídico social da mulher**. Rio de Janeiro: Rio, 1978.

Elizete Lanzoni Alves - Doutora em Direito Ambiental pela UFSC. Pós-Doutora pela Universidade de Alicante/Espanha. Pedagoga pela UDESC. Presidente da Comissão Permanente de Processo Disciplinar do Tribunal do TJSC. Presidente do Instituto AEQUALIS de Liderança Feminina. Membro e Diretora Acadêmica da Academia Catarinense de Letras Jurídicas - ACALEJ. Membro do Instituto dos Advogados de Santa Catarina. Professora na Academia Judicial do TJSC.

A (RE)CONSTRUÇÃO SOCIAL DA IDENTIDADE FEMININA: DESAFIOS DOS TCs NA IMPLEMENTAÇÃO DO ODS 5

(Re)construction of female social identity: the auditors count challenge to implement SDG 5

Sabrina Nunes Iocken

Luciane Beiro de Souza Machado

[...] porque essa história nunca foi contada como merece.
Michelli Dean¹

Resumo: O artigo aborda a necessidade de (re) construção, pelos sujeitos sociais, da identidade feminina, de modo a internalizar como antissocial a cultura da desigualdade. O estudo está centrado no ODS 5, que compreende tanto a dimensão negativa-repressiva, como as metas relacionadas à dimensão positivo-inclusiva da participação das mulheres nas esferas de poder. A percepção da natureza transversal da igualdade de gênero é enfatizada face ao efeito multiplicador e à sua capacidade de promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento sustentável da sociedade como um todo. O recorte do estudo aponta para o papel dos Tribunais de Contas no processo de monitoramento da implementação do ODS 5 como instrumento acelerador do processo de articulação e integração das políticas públicas destinadas a dar cumprimento à Agenda 2030. Ainda que potencialmente indutores da implementação do ODS 5, constata-se que há deficiências que devem ser superadas, relacionadas à estrutura de articulação entre órgãos, aos processos de monitoramento e de avaliação e aos sistemas de dados. Ademais, inexistem, no âmbito dos Tribunais de Contas, qualquer diretriz nacional que esteja atrelada ao ODS 5.

Palavras-chave: Identidade feminina. Igualdade de gênero. ODS 5. Tribunal de Contas.

Abstract: The article approaches the need to (re) build female identity aiming internalized the culture of gender inequality as antisocial behavior. The study focuses on Sustainable Development Goals 5 (SDG 5), which regards a negative-repressive and positive-inclusive dimensions of women's participation in the spheres of power. The cross-cutting nature of gender equality is emphasized in the face of the multiplier of effects and the capacity to make economic growth and sustainable development of society as a whole. The study points out to the Audit Courts' role in the process of monitoring the implementation of SDG 5, as an accelerating tool for articulating and integrating public policies to comply with the 2030 Agenda. Although the Audit Courts are potentially inductors for the implementation of SDG 5, it is verified that there are deficiencies that must be overcome, which are related to the articulation structure among institutions and bodies; to the monitoring and evaluation processes; and data systems. In addition, there are no national guidelines in the scope of the Audit Courts that are linked to the SDG 5.

Keywords: Female identity. Gender equality. SDG 5. Audit Courts.

¹ Sobre a história dessas mulheres, vide DEAN, Michelle. **Afiadas:** as mulheres que fizeram da opinião uma arte. São Paulo: Todavia, 2018, p. 299.

1 Introdução

Afiadas foi o título escolhido por Michelle Dean para o livro que reúne a história de “mulheres afiadas” que marcaram o século XX, momento em que a política, a cultura e mesmo os registros históricos não tinham a menor disposição para sequer ouvir as opiniões femininas sobre assunto algum (DEAN, 2018, p. 9).

Um século depois, percebe-se que a estrutura patriarcal de exclusão ainda resiste nas sociedades contemporâneas, o que é facilmente percebido em toda a estrutura da organização social, da produção e consumo à política, à legislação e à cultura. Um retrato social que, segundo as lições do sociólogo espanhol Manuel Castells, é resultante da desigualdade imposta pelo patriarcalismo, em que os relacionamentos interpessoais e, por via de consequência, a própria personalidade, são marcados pela autoridade masculina (CASTELLS, 2013, p. 169).

Igualmente afiado é o desafio assumido pelo governo brasileiro com relação à internalização do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 5 (ODS 5) da Agenda 2030 da ONU, pois pressupõe alcançar, na próxima década, frisa-se em um pouco mais de 10 anos, a igualdade entre homens e mulheres².

O obstáculo mais sólido desse processo de transformação está enraizado na própria subjetividade humana. A percepção de qual é o papel da mulher, tanto no espaço público quanto no privado, é resultante de uma construção social. Não se pode deixar de considerar que a maneira como agimos reflete a forma como sentimos e pensamos. Transpor essa barreira e, portanto, o sistema inconscientemente replicado da autoridade masculina³, pressupõe a reconstrução das relações sociais sob o prisma igualitário em relação ao exercício de direitos⁴, o que exige tanto uma mudança cultural coletiva, como uma mudança individual atrelada à necessidade de reprogramar a própria mente.

² O texto enfatiza o sentimento de urgência para a implementação dos ODS. Em apoio à Agenda 2030, a ONU Mulheres lançou a iniciativa global “Por um planeta 50-50” em 2030, a partir de compromissos concretos assumidos por mais de 90 países.

³ Sobre a crise da estrutura e dos valores da família patriarcal, Castells aponta para o fim do modelo de família não apenas da família nuclear (um artefato moderno), mas a família baseada no domínio patriarcal, que tem predominado há milênios. (CASTELLS, 2013, p. 174)

⁴ Ainda que distintos o comportamento humano e o exercício das opções individuais, o que se pretende é a igualdade de direitos entre gêneros.

Por certo que o primeiro passo, que é o de reconhecer a desigualdade, não elimina os problemas decorrentes da discriminação, do abuso e da violência contra as mulheres. A atuação repressiva, subsidiada pelo aparato normativo-jurídico, tem evidenciado avanços significativos, como os explicitados nas Leis n. 11.340/06, n. 13.104/15, n. 13.718/18, dentre outras. No entanto, ainda se mostra ineficiente a implementação das políticas públicas necessárias para dar cumprimento aos comandos legais.

Ademais, o processo de conscientização do papel da mulher na sociedade tem alcançado novos contornos que superam a dimensão negativo-repressiva, induzindo também a uma atuação positiva, seja na esfera política, econômica ou social. Trata-se da faceta positivo-inclusiva de participação da mulher nas esferas de poder, fundamental para o processo de reconstrução social da “identidade feminina” (CASTELLS, 2013, p. 172).

O recorte deste estudo direciona o olhar para as instituições de controle com o objetivo de verificar como está sendo fiscalizada a preparação do governo brasileiro para a implementação das políticas públicas direcionadas para dar cumprimento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). De modo mais específico, como as instituições de controle estão inserindo em suas fiscalizações a verificação do atendimento do ODS 5. A existência de 33 Tribunais de Contas em todo o País constitui um instrumental valioso nesse processo (IOCKEN, 2019), devendo subsidiar a preparação e a implementação dos ODS da Agenda 2030, contribuindo para isso.

Atento a esse movimento, o Tribunal de Contas da União (TCU) aderiu ao “Programa Auditando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), e instaurou um processo de auditoria operacional para avaliar a preparação do governo brasileiro na implementação do ODS 5 da Agenda 2030.

Nesse contexto, o objetivo específico deste estudo é o de oferecer alguns quadros analíticos que possam contribuir para sistematizar e organizar a programação de fiscalização no âmbito dos demais Tribunais de Contas. A temática foi desenvolvida a partir de algumas afirmações teóricas sobre aspectos-chave da diretriz estabelecida no quinto objetivo do desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU).

A percepção da desigualdade de gênero como um problema não “natural”, e sim como um problema público antissocial, demanda políticas públicas integradas e transversais, não apenas direcionadas a combater as formas de violência, mas também a promover e a incluir a mulher no espaço público decisório. É nesse contexto que as diretrizes da ONU, sob a perspectiva positiva ou a inclusiva, apontam também pela inserção da mulher nas relações de poder. Estabelece-se, assim, um novo contrato social entre homens e mulheres, como aponta Salazar (SALAZAR, 2018).

A proposta deste estudo é, portanto, a de contribuir para o “desafio afiado” imposto pelo ODS 5, através da participação dos Tribunais de Contas no esforço coordenado e articulado entre os entes e os órgãos governamentais para a implementação de um Programa de Estado de longo prazo que proporcione relações simétricas entre homens e mulheres.

2 A decisão que antecedeu as políticas públicas: a nova identidade feminina

A escolha das políticas públicas não coincide necessariamente com os problemas sociais. A definição de quais problemas merecem a atenção do governo é decorrente de uma decisão política prévia de inclusão ou não na agenda pública. Deve-se ter em conta que o acesso à agenda pública não está atrelado à existência de problemas “naturais”. Ao contrário, a definição da agenda é o produto das forças políticas que se formam em torno de um determinado problema. O cientista político Pierre Muller, em sua obra *Les politiques publiques* (2015), enfatiza que a transformação de um problema em objeto de intervenção política é sempre o resultado de um trabalho específico de atores políticos (MULLER, 2015).

O mesmo ocorre no que diz respeito à questão da desigualdade em relação à mulher. Ainda que a relação de desigualdade sempre estivesse presente na história da humanidade, tal questão era compreendida como problema natural e inerente à relação humana, sem que necessariamente se constituísse em problema público, sob o qual a atuação do Estado devesse impor regras específicas para a garantia da igualdade de gênero.

A decisão política internacional já alterou essa visão quando do estabelecimento dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), após a Cúpula do Milênio das Nações Unidas, realizada em 2000, na qual os

191 Estados Membros da ONU comprometeram-se a “promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres” até o ano de 2015.

Decorridos quinze anos, a questão da igualdade de gênero foi novamente inserida na Agenda 2030, aprovada em Assembleia Geral da ONU e ratificada pelo Governo Brasileiro, constituindo-se no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (ODS 5), que estabelece como diretriz “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”. Busca-se a consecução de nove metas principais⁵, classificadas como finalísticas, ou seja, que têm objeto diretamente relacionado para o alcance do ODS (metas 5.1 a 5.6), ou como metas de implementação, que se referem a recursos humanos, financeiros, tecnológicos e de governança necessários para o alcance do ODS (metas 5.a a 5.c).

Há diversos órgãos governamentais responsáveis pelo monitoramento de ações que contribuam para o alcance dessas metas, como a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, Secretaria de Governo, Judiciário, Legislativo e todos os Ministérios do Executivo.

Perquirir quais são as diretrizes que devem ser incluídas no âmbito do controle externo para induzir ao atendimento ao ODS 5 e às metas a ele vinculadas é exatamente o ponto de inflexão deste estudo.

⁵ São elas: 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 a 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 Empreender reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso à propriedade e o 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.

A agenda internacional induz à “normalização” da igualdade de gêneros, tornando-se esse o comportamento social padrão. Ou seja, o “não natural” passa a ser a desigualdade. Trata-se de uma reconstrução profunda da percepção das estruturas sociais. A compreensão dessa questão é fundamental para perceber uma das principais barreiras apontadas por Pierre Muller no que se refere às políticas públicas de gênero que é, justamente, a de saber como agir sobre o comportamento antissocial.

Como abordar a esfera da privacidade que é construída a partir das relações sociais? Como se pode “governar” as relações de gênero? Como contribuir para ressignificar a intimidade da relação entre homens e mulheres e o papel de cada um no espaço público? Tais questionamentos são a chave para conseguir avaliar a eficácia dos instrumentos de políticas públicas nessas áreas (MULLER, 2015).

A abordagem do estudo está direcionada, portanto, para a contribuição que o poder público, através do seu sistema de controle, pode oferecer para o alcance deste que é um direito fundamental, a igualdade de gênero. Contribuir para a inclusão de uma identidade feminina reconhecida socialmente como relevante para a construção de um mundo pacífico, próspero e sustentável é o que se impõe aos Tribunais de Contas.

2.1 A transversalidade da igualdade de gênero e seu impacto econômico-social

O efeito multiplicador da igualdade de gênero é enfatizado no preâmbulo da Agenda 2030, que atesta que os objetivos nela definidos são integrados e indivisíveis, mesclando, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Assim, o seu alcance contribuirá de forma decisiva para o progresso em relação a todos os demais objetivos e metas. O atendimento das metas estabelecidas pelo ODS 5 irá refletir diretamente na implementação de toda a Agenda 2030.

Do mesmo modo, há objetivos e metas, também abarcados pela Agenda 2030, correlatos ao ODS 5 e às metas a ele vinculadas, com conexões diretas com o seu alvo e cuja execução contribui para o seu alcance, passando por importantes questões, tais como o combate à pobreza e à fome, a promoção de educação e emprego, e a redução de desigualdades.

O Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (Ipea) tem editado “cadernos” para divulgar estudos e pesquisas que visam contribuir para o alcance dos objetivos e metas definidos na Agenda 2030. Apesar de ainda não ter sido editado caderno específico para o ODS 5, pode-se observar no relativo ao ODS 10 (reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles) que o Ipea atesta que, mesmo se houver algum crescimento econômico, sem que haja uma melhoria substancial na distribuição da renda e da riqueza, torna-se mais difícil cumprir o objetivo de alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas (BRASIL, 2019a).

Isso evidencia que a integração entre os órgãos governamentais responsáveis pelas políticas públicas afetas à solução dos desafios sociais e econômicos é imprescindível para a obtenção de bons resultados. É preciso superar a visão de que cada Ministério ou Poder possua sua própria “agenda”, pois o enfrentamento das desigualdades exige que as políticas públicas que estão sob a responsabilidade de outros órgãos se comuniquem, sejam integradas e complementares.

Deve-se levar em consideração que o efeito multiplicador decorrente da natureza transversal do ODS 5 impacta tanto positivamente nos resultados das demais metas, como também dificulta o processo de fiscalização, na medida em que torna mais complexa a avaliação dos resultados das ações implantadas. Assim, paralelamente ao acompanhamento e à avaliação das medidas que são tomadas para o alcance das metas específicas do ODS 5, faz-se necessário também considerar a execução da Agenda 2030 como um todo, reconhecendo que a visão transversal das políticas de gênero é fundamental para a mitigação da desigualdade.

2.2 Para onde estamos caminhando: os indicadores

A Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, criada por meio do Decreto (federal) n. 8.892/2016, atribuiu ao Ipea a função de assessoramento técnico permanente aos seus trabalhos. Assim, em decorrência dessa atribuição, em 2018 o Instituto promoveu a adequação das metas globais estabelecidas pela ONU à realidade brasileira, considerando suas características e especificidades, e definiu subsídios para a construção de indicadores para acompanhar o seu cumprimento.

A adequação levou em consideração as especificidades da cultura brasileira, conferindo relevo às populações consideradas marginalizadas do

campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas, cuja vulnerabilidade tem sido reiteradamente reconhecida pelo governo federal brasileiro⁶.

As metas podem ser subdivididas em dois grandes grupos. O primeiro grupo está direcionado para as ações que visem eliminar e inibir a discriminação e a repressão à violência. As ações estão voltadas ao agressor, como ocorre nas metas 5.1; 5.2; 5.3. O segundo grupo destina-se às ações que visem à promoção da igualdade, sendo destinadas a políticas públicas que promovam a responsabilidade compartilhada e propiciem a inclusão feminina, como ocorre com as metas 5.4, 5.5 e 5.6 (BRASIL, 2018a).

Os subsídios do Ipea para a construção dos indicadores nacionais procuraram adequar essa adaptação a índices que demonstrem a implementação das metas em dados numéricos, mensuráveis pelos órgãos responsáveis.

De modo geral, em relação à meta 5.1, que pretende eliminar todas as formas de discriminação de gênero, foi definido como subsídio o “Percentual de órgãos da administração pública federal direta que implantaram os dispositivos do Decreto n. 8.727/2016, que dispõe sobre o uso e registro do nome social” (BRASIL, 2018a, p. 140).

Para a meta 5.2, que busca eliminar todas as formas de violência de gênero, foram estabelecidos como subsídios o “Percentual de meninas de até 15 anos sujeitas à violência sexual por pessoas conhecidas ou familiares nos últimos 12 meses, por idade, lugar de ocorrência e raça/cor” e a taxa de feminicídio (BRASIL, 2018a, p. 142).

Quanto à meta 5.3, que tem como objetivo eliminar práticas nocivas, como casamentos e uniões precoces, forçados e de crianças e jovens, o IPEA manteve como subsídio apenas o indicador global relativo ao “Percentual de mulheres com idade entre 20-24 anos que tenham sido casadas ou em união antes dos 15 e antes dos 18 anos” (BRASIL, 2018a, p. 143).

A meta 5.4, cujo escopo genérico é a eliminação da desigualdade na divisão sexual do trabalho, traz como subsídios para a construção de indicadores a proporção de atendimento de crianças e jovens pela rede de

⁶ Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta – 2013 (Ministério da Saúde), o Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas 2017-2019 (Ministério do Meio Ambiente), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável CNDRS (Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário) e o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais – CNPCT (Ministério do Desenvolvimento Social).

educação infantil e básica, e a avaliação da proporção de mulheres inativas, ou que não trabalham e estudam, por motivo de cuidados e afazeres domésticos, além da razão na participação no mercado de trabalho entre homens e mulheres (BRASIL, 2018a).

Quanto à meta 5.5, que visa 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, foi proposta a avaliação da proporção de mulheres entre candidatos e eleitos para mandatos no executivo e no legislativo, ocupantes de assentos em tribunais superiores ou em determinados cargos de confiança, além de outras posições de liderança (BRASIL, 2018a).

A meta 5.6, que trata de promoção, proteção e garantia da saúde sexual e reprodutiva, dos direitos sexuais e reprodutivos, teve proposta como subsídio para os indicadores a avaliação da cobertura e do atendimento à saúde feminina, novos casos de HIV, índice de mortalidade materna, incluindo o aborto, e legislação pertinente (BRASIL, 2018a).

Para as metas 5.a (garantia de igualdade de direitos, acesso e recursos econômicos), 5.b (garantia de igualdade no acesso, habilidades de uso e produção das tecnologias de informação e comunicação, do conhecimento científico e da informação, conteúdos de comunicação e mídias) e 5.c (fortalecimento das políticas públicas e da legislação) foi proposta a avaliação da participação da mulher nos sistemas pertinentes e a estruturação dos governos (BRASIL, 2018a).

A divulgação e a adoção de tais indicadores para a construção das matrizes de auditoria e para a apreciação dos processos de contas tornam-se fundamentais para a inserção dos Tribunais de Contas nesse processo.

3 Os Tribunais de Contas como atores institucionais relevantes no processo de implementação do ODS 5

Como um dos benefícios oriundos da adesão do governo brasileiro ao plano de ação internacional da Agenda 2030, destaca-se a definição de uma diretriz nacional que impõe a necessidade de integração das ações dos governos federal, estaduais e locais. A utilização dos mesmos indicadores, ou seja, da mesma linguagem para a mensuração do atendimento ou não aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, representa um avanço para o alinhamento das políticas públicas.

Nesse cenário, ganha relevo a atividade de controle realizada pelos Tribunais de Contas, cuja fiscalização deve contribuir para a eficiência e a eficácia das políticas públicas. Dentre suas competências, insere-se a realização de auditorias para a verificação da efetividade das ações governamentais, a partir da tradução do impacto desses indicadores em benefícios reais para a sociedade.

Contudo, inexistente no âmbito do controle externo qualquer definição nacional no sentido de estabelecer diretrizes para a fiscalização relativa ao ODS 5, tornando-se fundamental que essa temática seja objeto de estudos para a definição de diretrizes nacionais, bem como a formação de um Comitê de Gênero, que possam orientar a atuação dos 33 Tribunais de Contas, incluindo a construção de mecanismos que permitam supervisionar a implementação desse objetivo.

Ressalta-se que a formação de um Comitê de âmbito nacional é essencial para a adequação dos próprios processos e procedimentos internos dos Tribunais de Contas. A governança interna pressupõe o acompanhamento da representatividade feminina nos processos de liderança e a tomada de decisão e a verificação das políticas que estão sendo adotadas para superar eventuais discrepâncias.

De modo particular, o ODS 5 exerce papel relevante na construção de uma sociedade mais justa e solidária, na qual as mulheres possam exercer de modo simétrico e autônomo suas decisões, seja no âmbito familiar, no social ou no trabalho. Assim, comprometer-se e incluir-se nesse processo de articulação nacional é imprescindível para que os Tribunais de Contas possam desempenhar suas competências constitucionais de modo a cooperar com a efetividade das políticas públicas, estimulando ações e investimentos governamentais alinhados com os ODS.

3.1 INTOSAI: programa auditando os objetivos de desenvolvimento sustentável

Verifica-se que organismos internacionais têm atuado para a implementação e o monitoramento dos ODSs da Agenda 2030 da ONU. É o caso, por exemplo, da INTOSAI, que inseriu como uma de suas ações prioritárias o “Programa Auditando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, que contou com a adesão em âmbito nacional do TCU.

Especificamente em relação ao ODS 5, o TCU instaurou um Processo de Auditoria Operacional n. TC 005.335/2018-3 com o objetivo de avaliar a preparação do governo brasileiro para implementar o ODS 5 da Agenda 2030 (BRASIL, 2018b). O escopo da referida auditoria restringiu-se em avaliar a preparação do governo federal brasileiro para implementar o ODS 5 no Brasil. A transversalidade do tema impôs a adoção de uma segunda premissa na definição do objeto dessa auditoria, qual seja, a de que a avaliação deve alcançar não só a preparação do governo para a implementação da política de gênero, mas também a consecução de outros objetivos e metas da Agenda 2030 que com esta guardem correlação.

No referido processo de auditoria operacional, foi adotada a metodologia estabelecida no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014), o qual prevê oito componentes no modelo de avaliação: institucionalização, planos e objetivos, participação, capacidade organizacional e recursos, coordenação e coerência, monitoramento e avaliação, gestão de riscos e controle interno, e prestação de contas (*accountability*).

Observa-se que o processo anteriormente mencionado ainda tramita no TCU, com acesso público restrito e sem deliberação definitiva⁷. Assim, este estudo enfoca tão somente aspectos apontados no Relatório de fiscalização, cujo diagnóstico apresenta as deficiências e os desafios para estruturação do governo brasileiro, com o objetivo de atender ao ODS 5 (BRASIL, 2018a). Desse modo, não foram consideradas as propostas de encaminhamento da Relatora Ministra Ana Arraes que ainda serão objeto de julgamento pelo plenário do TCU.

A primeira questão refere-se às deficiências na montagem de estrutura de articulação entre órgãos. A importância da articulação e da integração foi constatada no âmbito da auditoria operacional, cujo relatório técnico evidenciou a necessidade de articulação entre órgãos nacionais (transversalidade horizontal), subnacionais (transversalidade vertical), bem como a importância da participação de parceiros privados.

De acordo com o apontado, a ampliação de uma perspectiva de focalização setorial para a de integração entre setores é necessária, a fim de que a política de gênero seja efetiva. Isso implica a necessidade de realização

⁷ O acesso restrito que impede a visualização do Relatório técnico deve ser pontuado como um limitador da pesquisa. No entanto, para obter as informações necessárias para a elaboração do referido estudo foram obtidos os dados diretamente na Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM).

de acordos e fomento de sinergias entre diversos atores. Foram constatadas, ainda, a deficiência e a descontinuidade nas estruturas de articulação⁸. A ausência de normas diretivas como regimento interno, ou mesmo a ausência na definição de núcleos temáticos, contribui de modo significativo para tais deficiências.

A segunda questão decorre da necessidade de monitoramento, avaliação e elaboração de relatórios reportando o avanço em relação à implementação, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento dos planos de ação a partir de uma visão integrada com o sistema de controle. A não incorporação da preocupação com igualdade de gênero nas principais políticas públicas que afetam as mulheres foi apontada como uma das deficiências relevantes. A neutralidade das políticas em relação às questões de gênero, seja em política educacional, seja em segurança pública, constitui um dos obstáculos a serem superados e que devem ser incluídos na matriz de fiscalização dos Tribunais de Contas.

A terceira questão é inerente às fraquezas dos sistemas de dados e de seu impacto no monitoramento das políticas para as mulheres. De acordo com o TCU, a amplitude da Agenda 2030 pressupõe um grande número de indicadores, com o maior nível de desagregação possível, para a medição do avanço do desenvolvimento sustentável. Em relação às questões relacionadas com mulheres, os desafios são grandes, em especial pelas políticas setoriais não serem desenhadas sob a perspectiva de gênero. Dessa maneira, há dificuldade de se captar as diferenças de impactos em temas como pobreza ou violência doméstica.

Além das dificuldades intrínsecas aos fenômenos relacionados às políticas para as mulheres, destaca-se o enfraquecimento das estruturas destinadas ao seu desenvolvimento no que se refere à estruturação física e à capacidade operacional, o que dificulta a coleta e a análise de dados sobre o tema, impacta no monitoramento e na avaliação da política pública, e prejudica o seu aperfeiçoamento.

Com relação às fiscalizações que abordaram a violência contra a mulher relacionada à Meta 5.2, o TCU realizou auditoria operacional que teve como objetivo avaliar as ações de enfrentamento à violência domé-

⁸ Na auditoria, foi considerado o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM (CAM), instituído por meio dos arts. 3º a 5º do Decreto 7.959, de 13 de março de 2013. Da mesma forma, a instituição da Rede Brasil Mulher, através do Decreto (federal) 9.223/17, foi considerada uma das ações implementadas para atender a tal necessidade.

tica e familiar contra as mulheres, mais especificamente se os mecanismos previstos na Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) funcionam adequadamente, e quais restrições podem ser observadas em relação às ações de atenção integrada e qualificada prestadas às mulheres vítimas de violência.

Por meio do Acórdão n. 403/2013 – TCU – Plenário, foram encaminhadas recomendações à Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e à Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), no sentido de fortalecer o sistema de atendimento às mulheres vítimas de violência; propiciar a articulação entre os atores que compõem a rede de atendimento; e enfrentar os principais problemas que foram identificados, quais sejam, o da deficiência no número de unidades e concentração nas metrópoles; o do *déficit* no quantitativo de recursos humanos para atividades de apoio e multidisciplinares; o da falta de sensibilização dos operadores da rede quanto às questões de gênero; e o da falta de treinamento em relação à Lei Maria da Penha.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, o primeiro processo a trazer uma análise específica ao ODS 5 foi o RLA 18/01156694, por meio do qual foi avaliado o custo econômico dos casos de feminicídio ocorridos no estado catarinense entre 2011 e agosto de 2018. Foram considerados os impactos em produtividade (redução na capacidade de trabalhar e poder contribuir para a sociedade), trauma (impacto sobre a saúde mental dos envolvidos) e serviços públicos (setores em que ocorre necessidade de alocação de recursos em detrimento de outros). De modo conclusivo, foi estimada perda socioeconômica de R\$ 424,3 milhões ao Estado de Santa Catarina, com a ressalva de que, em face da ausência de dados para vários custos envolvidos, o valor mensurado foi considerado uma estimativa mínima, uma vez que a perda socioeconômica pode ser ainda mais expressiva (SANTA CATARINA, 2018).

O que se percebe, portanto, é que os indicadores devem ser utilizados pelos órgãos de controle para subsidiar suas fiscalizações de modo a contribuir com a implementação do ODS 5, buscando sempre direcionar seus esforços para uma atuação integrada. Assim, os dados obtidos ou mesmo a utilização de novos parâmetros podem contribuir para a efetividade no que se refere ao atendimento das metas.

No entanto, conclui-se com esta pesquisa que há um processo ainda incipiente no que se refere à fiscalização do ODS 5 no âmbito dos Tribunais de Contas⁹.

Desse modo, torna-se primordial que os Tribunais de Contas participem do processo de articulação e construção de mecanismos estruturados e sistematizados de compartilhamento de dados.

4 As propostas normativas que objetivam a promoção da igualdade de gênero

A promoção da igualdade de gênero passa também pelo estabelecimento de garantias e diretrizes normativas para a participação das mulheres nos diversos níveis da esfera decisória e política.

No campo normativo tramita, no Senado Federal, o Projeto de Lei n. 2235/2019, de autoria do Senador Luiz do Carmo (MDB/GO), que visa alterar o Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965) para estabelecer a reserva de ao menos trinta por cento das cadeiras de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador para cada um dos sexos e reservar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas masculinas e outra vaga para candidaturas femininas (BRASIL, 2019b).

A alteração deve propiciar que ao menos trinta por cento das vagas nas eleições proporcionais sejam ocupadas por pessoas de sexos distintos e que na renovação de dois terços dos membros do Senado Federal seja garantida a eleição de um representante de cada sexo.

Destaca-se também o Projeto de Lei n. 7.179/2017, em tramitação na Câmara dos Deputados, que dispõe sobre a participação de mulheres nos Conselhos de Administração das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, suas subsidiárias e controladas, e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, de autoria da Senadora Maria do Carmo Alves (BRASIL, 2017).

Propõe-se, em seu artigo 2º, que seja assegurada a participação de, no mínimo, 30% (trinta por cento) de mulheres entre os membros titulares

⁹ Para uma análise mais profunda sobre o processo de controle das políticas públicas, vide IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle Compartilhado de Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

nos Conselhos de Administração das Empresas Públicas, das Sociedades de Economia Mista e das entidades de representação civil, como Oscips, Sindicatos, fundações, associações e organizações similares, pelo menos 30% (trinta por cento) dos membros titulares serão mulheres.

Ainda nesse sentido, em 2018, quando ocorreram as últimas eleições, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) garantiu a aplicação de no mínimo 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV para as mulheres candidatas.

Foi editada a Resolução – TSE n. 23.575/2018, que alterou a regra anterior (Resolução – TSE n. 23.553/2017), para garantir que os partidos políticos destinem ao financiamento de campanhas de suas candidatas no mínimo 30% dos gastos totais contratados nas campanhas eleitorais com recursos do Fundo Partidário (BRASIL, 2018c).

Trata-se de medidas por meio das quais se busca alterar o *status quo* vigente, mas que demandam a efetiva implementação e o acompanhamento para que se traduzam em conquistas reais para a representatividade das mulheres em todos os níveis de tomada de decisão na esfera pública, em suas dimensões política e econômica.

5 Considerações finais

A (re)construção da identidade social feminina pressupõe a existência de relações sociais pautadas pelo olhar subjetivo da igualdade, o que exige uma mudança coletiva cultural, alicerçada pela percepção individual inclusiva para a estruturação de novas relações simétricas entre homens e mulheres (SALAZAR, 2018).

Deve-se ter em conta que a implementação do ODS 5 compreende tanto a dimensão negativo-repressiva como uma dimensão positiva, indutora de uma maior participação das mulheres nas esferas política, econômica ou social. O recorte deste estudo foi direcionado para verificar como os Tribunais de Contas estão inserindo em suas fiscalizações a verificação do atendimento do ODS 5.

A transversalidade da igualdade de gênero e seu impacto econômico-social são percebidos pela Agenda da ONU como fundamentais para o alcance em relação a todos os objetivos e metas, de modo que o impacto em relação ao seu atendimento refletirá diretamente na mensuração de toda

a Agenda 2030. Assim, se por um lado, o efeito multiplicador decorrente da natureza transversal do ODS 5 pode implicar impactos positivos nos resultados das demais metas, por outro lado, essa natureza transversal dificulta o processo de fiscalização, na medida em que exige uma análise complexa e integrada dos resultados das ações implantadas.

Desse modo, cabe aos Tribunais de Contas se inserirem como atores institucionais relevantes no processo de implementação do ODS 5. No plano internacional, o “Programa Auditando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, promovido pela INTOSAI, já começou a ser replicado no âmbito do TCU, através da realização de auditoria operacional para avaliar a preparação do governo brasileiro visando implementar o ODS 5 da Agenda 2030.

Do diagnóstico apurado pela respectiva auditoria operacional, cabe apontar três questões: i) deficiências na montagem de estrutura de articulação entre órgãos; ii) necessidade de monitoramento, de avaliação e da elaboração de relatórios de avanço de modo a contribuir para o aperfeiçoamento dos planos de ação, a partir de uma visão integrada com o sistema de controle; e iii) fraquezas dos sistemas de dados que impactam no monitoramento das políticas para as mulheres.

Contudo, destaca-se a inexistência de diretrizes nacionais que norteiem a atuação dos Tribunais de Contas sobre a implementação do ODS 5, o que demonstra a importância de que sejam realizados estudos e estabelecidos parâmetros para o monitoramento. O que não se pode conceber é que órgãos de controle se mostrem refratários às metas estabelecidas pelos ODS, tanto no que se refere à sua própria estrutura interna quanto às diretrizes para a fiscalização.

Como visto, os Tribunais de Contas podem desempenhar um papel relevante de orientação ao Executivo e aos demais poderes envolvidos na implementação da Agenda 2030. A efetividade no cumprimento dos objetivos e das metas estabelecidos depende da articulação dos diferentes órgãos e poderes para que cada um, segundo suas competências, possa contribuir com a promoção do desenvolvimento sustentável.

Eis o nosso *afiado* desafio.

Referências

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A-8182A15232A37901529D144765541F>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Dispõe sobre a participação de mulheres nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. **Projeto de Lei n. 7.179/2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2126313>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Agenda 2030: ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Ipea, 2018a. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf. Acesso em: 10 jul. 2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria Operacional TC 005.335/2018-3**. 2018b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/PROC%253A533520183/ANO%20desc,%20NUMEROPROCESSOCOMZEROS%20desc/0/%20?uuid=6def5bb0-a-731-11e9-bd1a-498523788b4f. Acesso em: 14 jul. 2019.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Altera a Resolução-TSE n. 23.553, de 18 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. **Resolução n. 23.575**, de 28 de junho de 2018. Brasília, DF, 2018c. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235752018.html>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **ODS 10: Reduzir a Desigualdade Dentro dos Países e Entre Eles**. Brasília: Ipea, 2019a. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190524_cadernos_ODS_objetivo_10.pdf. Acesso em: 14 jul. 2019.
- BRASIL. Senado Federal. Altera a Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para estabelecer a reserva de ao menos trinta por cento das cadeiras de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador para cada um dos sexos e reservar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas masculinas e outra vaga para candidaturas femininas. **Projeto de Lei n. 2235**, de 2019. Brasília, DF, 2019b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136302>. Acesso em: 15 jul. 2019.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. (trad.) Klauss Brandini Gerhardt. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2013.

DEAN, Michelle. **Afiadas**: as mulheres que fizeram da opinião uma arte. São Paulo: Todavia, 2018, p. 299.

IOCKEN, Sabrina Nunes. Avaliação das políticas públicas: necessidade de uma diretriz normativa no âmbito dos Tribunais de Contas, In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Processos de Controle Externo**: Estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte, 2019, p. 263-286.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle Compartilhado de Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MULLER, Pierre. **Les Politiques Publiques**. 11. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2015, e-book.

ONU. **Transformando Nosso Mundo**: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

SALAZAR, Octavio. **El hombre que no deberíamos ser**: la revolución masculina que tantas mujeres llevan siglos esperando. Barcelona: Planeta, 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **RLA 18/01156694. 2018**. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>. Acesso em: 14 jul. 2019.

Sabrina Nunes Iocken - Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2017) e Conselheira Substituta do TCE/SC (2006).

Luciane Beiro de Souza Machado - Mestranda em Políticas Públicas – UDESC, graduada em Direito - UFSC (1996), graduada em Administração (1995). Auditora de controle externo do TCE/SC.

OS MOVIMENTOS DE RENOVAÇÃO POLÍTICA E A PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA MULHER NAS ELEIÇÕES DE 2018

*The political renewal movements and the promotion of women's participation
in the 2018 Elections*

Níkolás Reis Moraes dos Santos

Vanessa de Ramos Keller

Resumo: Este artigo é resultado de pesquisa bibliográfica, de colheita e tratamento de dados, e de estudo de casos em que se buscou tratar os dados e as informações identificados nas literaturas histórica, sociológica, política e jurídica local, nacional e internacional, bem como em indicadores e informações oficiais, tendo como Norte a participação da mulher no processo eleitoral, e a dimensão da importância das instituições, enquanto movimentos de renovação política, especialmente a RAPS, a Fundação Lemann e o RenovaBR, na promoção de tal participação, do que se concluiu que é preciso estimular tais movimentos suprapartidários que já alcançam resultados relevantes. Utilizou-se, para tanto, da técnica do referente e aplicou-se o método indutivo.

Palavras-chave: Democracia. Participação feminina. Renovação política.

Abstract: This paper is the result of a bibliographical research, data collection and processing, as well as case studies research, seeking to treat data and informations identified in the sociological, political and legal literature, locally, nationally and internationally, as well as in official indicators and information, aiming at the women's involvement in the electoral process, and the dimension of the importance that the political renewal movements, especially RAPS, RenovaBR and Lemann Foundation, have on this subject, from what it was concluded that these institutions, as political movements, have achieved relevant outcomes and should be encouraged to continue to do so. For that, it was used the technique of referent and the inductive method.

Keywords: Democracy. Women's political participation. Political renewal.

1 Introdução

São pressupostos evidentes, mas que ainda assim serão abordados teoricamente neste artigo, que a participação das mulheres nos cargos eletivos é inexpressiva do ponto de vista quantitativo, e carece de estudos que se proponham mais e mais a compreenderem as razões da baixa adesão feminina aos quadros partidários e às listas eleitorais. Além disso, Há que se rever a baixa adesão dos eleitores às candidaturas femininas que são postas, bem como para que sirvam de instrumento para o desenvolvimento de uma narrativa e de ações já existentes, mas incipientes de construção de um novo momento da Democracia com vistas a melhores práticas de governança a partir da participação – no mínimo – paritária com os homens.

É que os números são assustadores na prática e na teoria. A título de exemplo, a Câmara Municipal de Itajaí, Santa Catarina, desde sua primeira legislatura, em 1860, até a presente, iniciada em 2017, contou com um total de 308 cidadãs e cidadãos que ocuparam a titularidade das cadeiras, sendo que, apenas 17, em um período de 159 anos, foram mulheres, o que corresponde a 5% do total. Nessa cidade, ainda, nunca uma mulher foi eleita ou ocupou a titularidade da chefia do Poder Executivo local. (ESMERALDINO, 2012, p. 71-89). É verdade que a proporção de parlamentares mulheres melhorou, mas ainda é flagrantemente menor que a de homens, e a atual legislatura – 2017-2020 – possui somente 03 vereadoras em um universo de 21 assentos, ou seja, apenas 14% do parlamento local é ocupado por mulheres. Ainda em Santa Catarina, importantes cidades, como Joinville e Florianópolis, registram, na atual legislatura, 15% e 04% de participação feminina, respectivamente. Blumenau, por sua vez, tem sua Câmara composta 100% por homens. A título comparativo, as Câmaras Municipais das capitais de São Paulo e da Bahia contam com 16% de cadeiras ocupadas por mulheres. A Assembleia Legislativa de Santa Catarina tem 05 deputadas em um universo de 40 cadeiras, o que resulta numa proporção de representação de apenas 12% de mulheres. No Congresso Nacional, tomando por base a eleição geral de 2018, o Senado Federal recebeu 07 mulheres contra 47 homens, e a Câmara dos Deputados recebeu 77 mulheres para 436 homens, o que se traduz em proporções de 13% e 15% respectivamente. Ainda tendo como base a eleição geral de 2018, por fim, apenas 01 mulher foi eleita para governar um estado brasileiro: Fátima Bezerra, no Rio Grande do Norte. E, embora não seja objeto da pesquisa, mas ainda para ilustrar que o mesmo se

justifica, em boa parte dos casos, mesmo as mulheres eleitas reproduzem ou mesmo promovem uma narrativa machista que não contribui sequer para a manutenção desses percentuais, quanto mais para que se alcance a paridade.

Delimita-se, ora, o tema deste trabalho, que se insere em um daqueles propostos, ou seja: modelos teóricos de promoção da participação feminina na política e experiências comparadas, com ênfase nessas experiências comparadas. O recorte temporal é a análise contemporânea de tal tema, inclusive e tendo como pano de fundo uma crise da Democracia Liberal que atinge sistemas políticos de governo de todo o mundo e do Brasil. Tema e recorte temporal, por sua vez, serviram como referente geral¹ da pesquisa, de modo que o problema que se apresentou é se as instituições RAPS – Rede de Ação Política pela Sustentabilidade, Fundação Lemann e RenovaBR, enquanto Movimentos de Renovação Política, contribuíram ou não para a melhoria da representação feminina nos espaços de poder, com enfoque na eleição geral de 2018, sendo que a hipótese confirmada sugere que sim, ainda que em modesta medida.

O objetivo geral do estudo, dessa forma, foi o de examinar essas três entidades, a partir da colheita e do tratamento de dados e informações disponíveis em suas páginas oficiais, e, por sua vez, descrever os resultados obtidos, tendo como Norte o referente destacado. Os objetivos específicos, de revisar a literatura e identificar e analisar em autores de ressonância nacional e internacional dos campos da História, da Sociologia, da Ciência Política e do Direito, bem como em indicadores e informações oficiais, como a promoção da participação da mulher nos processos eleitorais, tem se apresentado. Por fim, investigar e propor soluções de aprimoramento da Democracia pela via da ocupação feminina dos espaços de poder eletivos. O método utilizado foi o indutivo; a natureza da pesquisa é básica; a abordagem do problema, qualitativa. os objetivos, descritivos e prescritivos; e o procedimento técnico bibliográfico, de estudo de casos e de análise de dados. As categorias fundamentais do trabalho, cujos conceitos operacionais se apresentam ao longo do texto, assim, são: a Democracia; a Democracia Liberal; a Democracia Paritária; a *Accountability* Democrática; os Movimentos de Renovação Política; o Feminismo; e a Participação da Mulher na Política.

¹ Metodologia por PASSOLD, César Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. 13. ed. Florianópolis: Conceito editorial, 2015.

Os objetos de estudo são a Participação da Mulher na Política e os Movimentos de Renovação Política, e a revisão bibliográfica se deu a partir de autoras e autores dedicadas e dedicados ao estudo desses objetos, bem como dos desenhos institucionais dos Estados contemporâneos, sobretudo ocidentais e/ou com influência ocidental.

Este artigo assim se divide, além dessa Introdução e das Considerações Finais, em dois tópicos, um dos quais se subdivide em dois, e outro, em três, quais sejam (considerando a Introdução como 1): 2. A crise da democracia e a participação da mulher: uma revisão da literatura; 2.1 Da importância do movimento feminista na efetivação dos direitos políticos das mulheres; 2.2 Da sub-representação feminina na política. 3. Estudos de caso e análise de dados; 3.1 A RAPS; 3.2 A Fundação Lemann; e 3.3 O RenovaBR.

2 A crise da democracia e a participação da mulher: uma revisão da literatura

Democracia significa que deveria haver eleições periódicas (ou regulares) e legítimas, e que o poder pode e deve trocar de mãos pelo voto popular e não pela coerção nem pela força (SISK, 2015, p. 24). A Democracia Liberal é simplesmente um sistema político ao mesmo tempo liberal e democrático – um sistema que tanto protege os direitos individuais como traduz a opinião popular em políticas públicas (MOUNK, 2019, p. 44). Da revisão das literaturas histórica, política e sociológica mais recentes, nota-se um consenso presente em todas as obras analisadas, o de que a Democracia, para alguns, e mais especificamente a Democracia Liberal, para outros, encontra-se em recessão, em retrocesso, em crise, ou mesmo em colapso. Castells (2018, p. 10) aponta para um “colapso gradual de um modelo de representação”. Mounk (2019, p. 16), por sua vez, destaca fazer tempo que “os sistemas partidários parecem paralisados”. Ainda segundo ele, “hoje, o populismo autoritário cresce no mundo todo, da América à Europa, e da Ásia à Austrália”. Já para Harari (2018, p. 24), no que toca a influência da internet na vida política das sociedades, “o sistema democrático ainda está se esforçando por entender o que o atingiu, e está mal equipado para lidar com os choques seguintes [...]”. Levitsky e Ziblatt (2018, p. 17), por fim, encaminham seus diagnósticos na mesma direção, e afirmam que “a erosão da democracia é, para muitos, quase imperceptível”.

Dos autores nacionais revisados, D'Ávila (2017, p. 51), aponta para o fato de que “o modelo centralizador e patrimonialista triunfou, o que revela os desafios da nação para rever crenças obsoletas que impedem o progresso do país”. E Abranches (2018, p. 9), para o fato de que “a democracia vai mal em todo o mundo”, e de que “a crise de representação é global”.

Tais autores, nacionais e internacionais, possuem pontos em comum e divergentes, mas a superação da crise pelo aprimoramento da própria Democracia é um dos elementos que convergem. *Accountability* democrática é o que garante que o governo aja de acordo com os interesses de toda a comunidade (FUKUYAMA, 2008, p.8) e está presente literal ou intrinsecamente nas obras analisadas, e mesmo em outras, revisadas. Putnan (2015, p. 17), para quem “o autogoverno democrático requer uma cidadania ativamente engajada”, e, ainda, Wolkmer (2003, p. 95), que já afirmava na virada do século que era necessário reconhecer a crise da representação e redefinir o paradigma “em função de uma nova cultura política, fundada na participação dos sujeitos coletivos emergentes”, são alguns dos autores que fundamentam a assertiva que se apresenta.

Mas nenhum desses autores, todos com diagnósticos assentados no realismo e prognósticos no idealismo, entusiastas da *Accountability* democrática, cada um ao seu modo, apontam a Participação da Mulher na Política como uma das maneiras de suplantar a crise. Para fins deste trabalho, esse é um pressuposto central de contribuição para a superação da crise e se relaciona necessariamente com o conceito anterior, passando para a análise da literatura especializada, destacando-se, desde já, que o conceito operacional para a categoria Participação da Mulher na Política é que a mesma se refere tanto à ocupação feminina nos órgãos de direção partidária, como nas chapas eleitorais majoritárias e proporcionais, e, sobretudo, da efetiva ocupação feminina na titularidade dos cargos eletivos para os poderes Executivo e Legislativo.

2.1 Da importância do movimento feminista na efetivação dos direitos políticos das mulheres

Feminismo é uma teoria sobre a distribuição desigual do poder nas sociedades humanas. Assim, o Feminismo compreende movimentos políticos e sociais que pretendem construir direitos iguais para os seres humanos na sociedade. São teorias e filosofias que pregam a igualdade entre

homens e mulheres, além de promover a construção dos direitos das mulheres. Ou de uma percepção coletiva das mulheres de que existe opressão, dominação e exploração de que foram e são objetos de sujeição por parte dos homens (MELO e THOMÉ, 2018, l. 204).

Democracia Paritária, por sua vez, se dá em um contexto de crescente reconhecimento da forma desigual que mulheres e homens ocupam espaços de tomada de decisão – particularmente na política. A democracia paritária apresenta-se como um modelo político no qual a paridade e a igualdade substantiva se constituem como elementos fundantes do Estado inclusivo e paritário. A democracia paritária implica profundas transformações qualitativas e quantitativas, que incluem desde a participação política feminina até o enfrentamento das variadas violações de direitos contra mulheres e meninas (ONU, 2019).

Ainda que não seja o foco principal desta pesquisa, não há como se falar em Participação da Mulher na Política sem abordar o movimento feminista e o papel decisivo que teve ao longo da história para a efetivação dos direitos políticos das mulheres. Por isso, ainda que de maneira muito breve e superficial, far-se-á um simples relato sobre a relação estreita entre feminismo e política.

Sabe-se que, na maioria das sociedades, as diferenças e as desigualdades entre homens e mulheres são um traço marcante. Embora nos últimos dois séculos essa desigualdade tenha sido debatida e combatida, pode-se afirmar que, ao longo da História, ela foi assumida “como um reflexo da natureza diferenciada dos dois sexos e necessária para a sobrevivência e o progresso da espécie”. Foi na recusa dessa compreensão estabelecida que o movimento feminista ganhou voz e força, denunciando a situação das mulheres como consequência de padrões opressores, caminhando, desta forma, “para uma crítica ampla do mundo social, que reproduz assimetrias e impede a ação autônoma de muitos de seus integrantes” (BIROLI e MIGUEL, 2014, l. 235).

O movimento feminista, como bem observa Miguel (2014, l. 280), “se definiu pela construção de uma crítica que vincula a submissão da mulher na esfera doméstica à sua exclusão da esfera pública”. Dessa forma, ainda de acordo com a visão do autor, o feminismo surge como “movimento político e intelectual na virada do século XVIII para o século XIX e pode ser considerado um filho indesejado da Revolução Francesa”.

No mundo ocidental, costuma-se classificar o movimento feminista em três grandes ondas ou fases. De acordo com Gohn (2007, p. 46), a primeira fase está relacionada à luta pelo reconhecimento legal da igualdade de direitos, como o direito ao voto e ao trabalho, nos séculos XVIII e XIX e início do século XX. Já a segunda fase refere-se especialmente ao período compreendido entre 1960 e 1980, tempo em que, além da preocupação com a igualdade, acentuou-se também a preocupação com os costumes, trazendo-se o foco das discussões e debates para temas como sexualidade, violência, mercado de trabalho, etc. Foi neste período também que surgiu a categoria “gênero”. A terceira fase teve início em 1990, quando entra em destaque a crítica pela forma como os meios de comunicação em massa construíam a imagem feminina, de modo que o movimento feminista passou a falar não apenas sobre a sexualidade da mulher, mas em nome de uma libertação dessa sexualidade.

No Brasil, foi entre os anos de 1830 e 1840 que apareceram os primeiros registros sobre figuras importantes para as lutas feministas no país, nos quais merece destaque o nome de Nísia Floresta Brasileira Augusta, que em 1835 publicou o livro *Direito das mulheres e injustiça dos homens*, no qual “defendia o direito das mulheres à educação, denunciava a ignorância em que eram mantidas as meninas e protestava contra a condição de dependência a qual eram relegadas as mulheres em relação aos homens” (MELO e THOMÉ, 2018, l. 733).

Na luta pelo reconhecimento dos direitos políticos das mulheres no Brasil, merece destaque o nome de Leolinda de Figueiredo Daltro, que, juntamente com outras feministas, fundaram, em dezembro de 1910, no Rio de Janeiro, o Partido Republicano Feminino, precursor na organização das mulheres brasileiras na luta pelo sufrágio eleitoral. Durante toda década, Leolinda e suas companheiras ocuparam a cena política carioca, organizando marchas e conferências, levando ao debate a questão eleitoral e a cidadania incompleta das mulheres na Primeira República (MELO e THOMÉ, 2018, l. 837-838).

Em 1920, Julita Monteiro Soares, acompanhando os passos de Leolinda, registrou o Partido Liberal Feminino. Embora tenha sido uma década de muita efervescência e de episódios importantes na luta feminista pelos direitos políticos das mulheres, somente em 1932, no governo de Getúlio Vargas, foi assinado o Código Eleitoral Provisório (24 de fevereiro de 1932), concedendo o direito de voto às mulheres. Motivadas pela conquista,

as mulheres tiveram participação ativa na ebulição política desse período e marcaram sua presença nos pleitos eleitorais de 1933 e 1934, concorrendo a vagas como deputadas federais e estaduais, prefeitas e vereadoras. Infelizmente, obtiveram menos sucesso do que o desejado (MELO e THOMÉ, 2018, l. 878).

Como se pode observar, durante muitas décadas o foco principal do movimento feminista foi a conquista do direito de votar e ser votada. “Da metade do século XIX até as primeiras décadas do século XX, o sufrágio foi a face pública das reivindicações feministas” (BIROLI e MIGUEL, 2014, l. 1924). Após essa conquista emblemática, muita coisa mudou em relação às batalhas do movimento feminista e ao reconhecimento dos direitos das mulheres de um modo geral, mas em termos de efetivação da representação feminina na política, ainda havia muito pouco a se comemorar.

2.2 Da sub-representação feminina na política

Miguel (2014, l. 1953) afirma que “nas décadas finais do século XX, o problema da sub-representação das mulheres nas esferas de exercício do poder tornou-se uma prioridade na agenda feminista”. De acordo com o autor, na tentativa de superar o problema da baixa representação das mulheres no Poder Legislativo, foram implementadas cotas eleitorais por sexo em diversos países, o que, como se verá adiante, não foi suficiente para alcançar uma representação mais igualitária, nem ao menos mais equilibrada, entre homens e mulheres na política.

Em termos de legislação no Brasil, o sistema de cotas eleitorais por sexo surgiu com a Lei nº 9.100 de 1995, a qual estabeleceu que 20% das vagas nas listas partidárias para as Câmaras de Vereadoras deveriam ser preenchidas por mulheres, independentemente do critério de cor/raça. Posteriormente, a Lei nº 9.504 de 1997 aumentou para 25% a cota e a expandiu para todas as Assembleias e Câmara dos Deputados. No ano de 1998, a cota passou para 30%. Anos mais tarde, a Lei nº 12.034 de 2009 determinou o preenchimento mínimo de 30% das vagas dos partidos políticos com candidaturas femininas. Conhecida como minirreforma eleitoral, tal legislação determinou ainda a obrigação de que os partidos destinem ao menos 05% do fundo partidário para programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como pelo menos 10% do tempo de rádio e TV para promover a participação política feminina (MELO e THOMÉ, 2018, l. 2630-2638).

Porém, como bem observam as mesmas autoras, na prática as cotas não desempenham um papel decisivo nas eleições, já que as candidaturas femininas não contam com grande apoio dos partidos políticos, o que as torna pouco competitivas. As autoras destacam, ainda, o fato de que muitas das candidatas atuam apenas como “laranjas” para o sistema, de forma que seus nomes são incluídos pelos partidos apenas como forma de cumprir a cota, carecendo de incentivos ou recursos para realizarem suas campanhas – o que se comprova, aliás, pelo número significativo de candidatas que não recebem um voto sequer. A respeito do papel das cotas nas eleições, as autoras afirmam que “esta é uma política afirmativa conquistada pelos movimentos feministas, mas de implementação ainda incompleto”. Para elas, a efetivação das cotas no Brasil é, portanto, mais um desafio, uma vez que, em uma competição em lista aberta e bastante concentrada nos indivíduos, há menos incentivos para investimentos partidários nas candidatas mulheres (MELO e THOMÉ, 2018, l. 2656).

Ainda de acordo com as autoras, o que dificulta em grande parte o sucesso das mulheres nas disputas por cargos eletivos são as barreiras encontradas pelo caminho que as mantêm alijadas da esfera de poder. As autoras afirmam que a perpetuação da predominância masculina no acesso a essas vagas é, em realidade, reflexo “de uma estrutura de dominação estabelecida na sociedade e que conta com o endosso e retroalimentação de todos os partícipes”. Dessa forma, acaba por parecer natural que os homens dominem as estruturas de poder, o que, de fato, é apenas resultado do processo histórico (MELO e THOMÉ, 2018, l. 3112).

Visando implementar medidas com o objetivo de alcançar uma participação mais igualitária na política entre homens e mulheres, em 2013, o Parlamento Latino-Americano e Caribenho - PARLATINO, com o apoio técnico da ONU Mulheres, elaborou e aprovou uma Resolução sobre a Participação Política das Mulheres. Após o início deste processo, em 2014, a ONU Mulheres elaborou o “Guia de Empoderamento Político das Mulheres: Marco para a Ação Estratégica na América Latina e Caribe – 2014/17”, incluindo uma normatização internacional e regional dos direitos políticos das mulheres.

O Marco Normativo para Consolidar a Democracia Paritária foi aprovado em Assembleia Geral no PARLATINO, em 26 de novembro de 2015, tendo como objetivo principal estabelecer a Democracia Paritária como modelo de Democracia, difundido e implementando-se a ideia de

que os eixos estruturantes de um Estado inclusivo são a paridade e a igualdade substantiva entre mulheres e homens. Desta forma, o Marco Normativo se apresenta como uma ferramenta de fundamental importância para que se estabeleça um novo arranjo social capaz de eliminar todas as formas de exclusão do sexo feminino, fomentando e impulsionando a igualdade entre homens e mulheres, e promovendo a responsabilidade compartilhada em todas as esferas de suas vidas. Por outro lado, “o Marco Normativo prevê que a construção da igualdade substantiva e da paridade exija forte vontade política, assim como adequada alocação de recursos financeiros” (ONU, 2019).

Embora não possua um caráter obrigatório ou vinculante, o Marco Normativo para Consolidar a Democracia Paritária se apresenta como um guia-orientador de diretrizes a serem adotadas pelos países para a persecução do objetivo de alcançar igualdade entre homens e mulheres nos espaços políticos e decisivos dos Estados Democráticos, ao mesmo tempo em que possui um caráter sensibilizador e pedagógico no sentido de impulsionar a Democracia Paritária como um fim aos que almejam um Estado garantidor de direitos e cidadania.

Para corroborar e destacar a importância da implementação e persecução das metas e objetivos apresentados no Marco Normativo para Consolidar a Democracia Paritária, a ONU Mulheres e o PARLATINO apresentam, em sua “Nota Sobre Democracia Paritária”, números que demonstram a baixa representatividade das mulheres na política, nos quais o Brasil é apontado como um destaque negativo, não apenas em termos regionais, mas também em termos globais. De acordo com o documento, em março de 2017, a ONU Mulheres, em parceria com a União Interparlamentar (UIP), lançou um panorama sobre a participação política de mulheres no mundo. Na época, com apenas uma ministra, o Brasil ocupava a 167ª posição no ranking mundial de participação de mulheres no Executivo, entre os 174 países analisados. No que diz respeito ao Congresso, o país ficou na 154ª posição, com 55 das 513 cadeiras da Câmara ocupada por mulheres (10%) e 12 dos 81 assentos no Senado (14%).

3 Estudos de caso e análise de dados

Não se identificou na literatura pesquisada um conceito operacional para Movimentos de Renovação Política, termo cunhado pela imprensa, mas ainda em desenvolvimento, de modo que, para fins deste artigo, são

iniciativas de entidades da sociedade civil com vistas à seleção de potenciais candidatas e candidatos a cargos eletivos, avaliando suas capacitações mediante critérios fundados em um diagnóstico da necessidade de melhoramento qualitativo da Democracia e de sua representação. É preciso destacar que, além dos aspectos em análise neste Movimento, há outros com vieses semelhantes que também foram identificados no Brasil e constituídos nos últimos anos, sobretudo a partir de 2012, e mais intensamente a partir de 2017, como o Acredito, o POLITIZE, o Agora, o Transparência Partidária e o Livres, além certamente de outros.

Apresentam-se, assim, duas questões metodológicas importantes antes da descrição das análises de tais movimentos. A primeira, relativa ao próprio termo e conceito operacional apresentado, no sentido de que a adoção dos mesmos se dá puramente para garantir fluidez ao texto, do que se destaca desde já a necessidade de se desenvolverem ambos, o que se deixa também desde já como sugestão para futuras pesquisas. A segunda, relativa ao critério subjetivo de seleção dos três movimentos em análise, no sentido de elegê-los dentre os outros identificados, e se deu por uma questão de necessidade de corte dada à natureza básica da pesquisa, mas que guarda relação também com o conceito operacional adotado, já que esses movimentos têm todos os componentes do conceito em comento em comum. De qualquer forma, acrescenta-se que também merecem ser estudados mais a fundo em outros trabalhos, já que, igualmente relevantes, ao menos potencialmente, tanto para o fim do melhoramento da Democracia brasileira como para a Participação da Mulher na Política nacional.

3.1 A RAPS – Rede de Ação Política pela Sustentabilidade

O primeiro estudo de caso se debruça sobre a RAPS, que, do ponto de vista jurídico, é uma entidade da sociedade civil, constituída no ano de 2012, que tem como presidente do Conselho Diretor o empresário Guilherme Leal, seu principal idealizador. Financia-se através de doações exclusivamente de pessoas físicas, 545 no total atualizado até a finalização deste texto. Como movimento, é uma rede de líderes políticos, com mandato ou não, empreendedores cívicos, ou seja, representantes de entidades do terceiro setor, e jovens interessados ou na política ou na atuação em organizações da sociedade civil. Designa-se suprapartidária e a seleção se dá por processo seletivo, sendo que os escolhidos passam por módulos de formação que incluem temas caros à Democracia, à governança, à sustenta-

bilidade e às campanhas eleitorais, e comprometem-se através de um documento a atuarem pautados por determinados valores éticos e sustentáveis. São 576 lideranças em todo o Brasil, pertencentes a 29 partidos políticos diferentes, sendo que 134 com mandatos eletivos: 26 deputados federais; 26 deputados estaduais; 02 deputados distritais; 6 senadores; 2 governadores; 54 vereadores; 14 prefeitos; e 04 vice-prefeitos.

Em termos literais, extrai-se da apresentação em sua página que a Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS é uma organização pioneira na política brasileira, fundada em maio de 2012, cuja missão é contribuir para a melhoria da qualidade da democracia no país. Isso é feito mediante atração, seleção, formação, apoio e monitoramento de lideranças políticas – com e sem mandatos eletivos – comprometidas com a ética, a transparência e a sustentabilidade (RAPS, 2019).

Seu Conselho Diretor é composto por 11 membros, sendo 09 homens e 02 mulheres. O Conselho Consultivo por 05 membros, sendo 04 homens e 01 mulher. O Conselho Fiscal tem 03 membros, 02 homens e 01 mulher. E o Conselho de Ética, 04 membros, 02 homens e 02 mulheres. A diretora executiva da Rede é uma mulher, e a equipe executiva é composta por 20 membros, das quais 15 são mulheres.

Na eleição geral de 2018, foram eleitos por diferentes partidos políticos a diferentes cargos eletivos, 38 líderes RAPS, sendo que, destes, 09 foram mulheres, uma proporção de 23% do total, número razoável se comparado com a realidade nacional. Do total da rede, que, como se viu, é composta por 576 lideranças, 214 são mulheres, o que representa percentualmente 37% do total de membros.

Mais antigo dos movimentos analisados neste artigo – sob o ponto de vista da renovação política, a RAPS, no entanto, apresenta uma evolução nos seus processos de seleção sob os paradigmas da Participação da Mulher na Política e da Democracia Paritária, e o último processo seletivo, o 7º de sua história, contou com um total de 64 lideranças aprovadas, sendo 53% mulheres. Em 2018, o 6º processo seletivo, a proporção havia sido de 40% de mulheres; no de 2017, o 5º processo de seleção, de 41%; e no de 2016, o 4º processo, de 28%, de modo que a curva é ascendente e alcançou-se a paridade.

Deve-se destacar como variável, que o número de inscrições é majoritariamente masculino. Em 2016, por exemplo, para a proporção de 28% de aprovadas mulheres, o percentual de inscrições foi também de exatos 28%, contra 70% de homens e outros 2% que não manifestaram o gênero.

3.2 A Fundação Lemann

Importante apartar que a Fundação Lemann possui foco na educação, e que a análise que se fez e se descreve neste artigo tem por objeto seu programa de Líderes Públicos, um braço pequeno da instituição na comparação com seus outros quatro programas: Lemann Fellowship, Talentos da Educação, Talentos da Saúde e Terceiro Setor Transforma. A partir do ano de 2017, propôs-se a identificar, selecionar e capacitar potenciais candidatos a cargos eletivos. Foram 02 processos seletivos, um em 2017 e outro em 2018, que admitiram 20 líderes cada um, totalizando-se 40 líderes, portanto. O programa foi realizado em parceria com a RAPS, mas os selecionados, independentemente de pertencerem ou não a RAPS, passaram a ser considerados membros da Fundação Lemann. Destaca-se, no entanto, que, no primeiro processo seletivo, foram admitidos, ainda, 10 líderes na categoria ouvinte, mas que foram incorporados à rede, sendo que 01 participou também do segundo programa, o que elevou para 49 o número total de líderes.

Dito isso, tem-se que a Fundação Lemann é uma organização familiar constituída no ano de 2002. É presidida pelo empresário Jorge Paulo Lemann e administrada por um conselho composto de 06 membros, sendo 05 homens e 01 mulher. O diretor executivo é um homem, e a equipe executiva é formada por 32 membros, sendo 19 mulheres. Acreditam num “Brasil mais justo, inclusivo e avançado, com educação pública de qualidade e com pessoas que estão resolvendo os grandes desafios sociais do país” (LEMANN, 2019).

A formação dos líderes públicos com filiações a partidos diversos, passou por imersões que abarcaram questões centrais para os governos como saúde, educação e segurança pública, além de campanhas eleitorais, e ainda parte das turmas foram oportunizadas com eventos gratuitos e inteiramente pagos (passagem + hospedagem + alimentação) nas universidades de Oxford (2017) e de Zurique (2018). Não foram localizados dados que apontem o percentual de inscrições de homens e mulheres, mas das 20 lideranças selecionadas no primeiro processo, 13 são homens e 07 são mulheres, e das 20 selecionadas no segundo processo, 10 são homens e 10 são mulheres, o que alcançou a paridade. No total, entretanto, ainda há defasagem, já que as mulheres são 42%. Se considerados as aprovadas e os aprovados na categoria “ouvintes” em 2017, tem-se 08 homens e 02 mulheres, 80% e 20% respectivamente, o que reduz o percentual geral para 38% de mulheres.

Das 40 lideranças, por fim, ao menos 33 disputaram algum cargo na eleição geral de 2018, sendo 18 homens e 15 mulheres, ou 45% do total. Tiveram êxito na eleição ao cargo que disputaram, por sua vez, 04 lideranças, sendo 02 mulheres e 02 homens, uma proporção paritária de 50%, portanto. Se considerarem-se os ouvintes, no entanto, dos quais 03 foram eleitos, todos homens, sendo que 01 deles pertencente também à segunda turma, tem-se um total de 06 lideranças eleitas, sendo 02 mulheres e 04 homens, uma proporção de 33% e 66% respectivamente.

3.3 O RenovaBR

O RenovaBR, por sua vez, é uma organização da sociedade civil fundada e codirigida pelo empresário Eduardo Mufarej. Recebem doações de pessoas físicas e possuem 483 doadores, número atualizado até a finalização deste texto, embora tenham parcerias com outras organizações e até com empresas privadas. Em termos literais: “o RenovaBR foi criado em outubro de 2017 para preparar gente comprometida e realizadora para entrar na política. Focamos na renovação do Poder Legislativo e pautamos nossa preparação na atuação para futuros Deputados Federais e Estaduais” (RENOVABR, 2019).

Assim como os dois movimentos já descritos, após a admissão os novos membros passam por capacitações que envolvem educação, saúde pública, gestão fiscal e desenvolvimento social. A diferença mais relevante entre este movimento e os demais analisados é que, ao contrário daqueles, o RenovaBR só aceita inscrições e, conseqüentemente, só admite membros que nunca tiveram mandatos. Pode-se afirmar, assim, que todos buscam uma renovação de práticas na política, e esse, em particular, de práticas e pessoas.

A administração se realiza por sete membros, sendo 06 homens e 01 mulher, que é também a diretora executiva da entidade. A equipe de colaboradores conta com 12 membros, sendo 08 homens e 04 mulheres. Quanto aos líderes, são 133, excetuando-se os que recém foram aprovados em novo processo seletivo, sendo que, destes, 117 concorreram na eleição geral de 2018 para os mais diversos cargos, em diferentes partidos políticos. 17 foram eleitos, sendo 01 para o Senado Federal e os demais para Assembleias Legislativas estaduais e para a Câmara dos Deputados. Do total de líderes, 104 são homens e 29 são mulheres, que representam, portanto, 21%. Considerando-se, por sua vez, o total que disputou a eleição geral de

2018, 90 são homens e 27 são mulheres, que representam, portanto, 23%. E, do total dos eleitos, 15 são homens e 02 são mulheres, que representam, portanto, 11%, dentre elas a primeira indígena a ocupar o cargo de Deputada Federal no Brasil, Joenia Wapichana. Não há dados de gênero sobre os inscritos para o processo de seleção.

Tabela 1

MULHERES ELEITAS NAS ELEIÇÕES GERAIS DE 2018			
	RAPS	Fundação Lemann	RenovaBR
Número absoluto	09	02	02
Percentual em relação ao total de eleitos	23%	33%	11%

* Destaca-se que dentre as mulheres eleitas, conforme dados da tabela 1, há aquelas que pertencem a mais de um, e até aos três movimentos.

** O Deputado Federal Felipe Rigoni, embora membro da Fundação Lemann, não participou do programa de líderes públicos, razão pela qual não foi considerado para o cálculo.

4 Considerações finais

São muitos os campos de atuação que pedem uma presença feminina maior e mais igualitária, respeitosa e condizente com o seu conhecimento e sua capacidade de produzir. Ter mais mulheres liderando é, entre outras coisas, ter também mais políticas que digam respeito a aspectos concernentes às mulheres (MELO e THOMÉ, 2018, l. 3093).

Assim, é difícil estabelecer uma relação que possa aferir, entre a participação das lideranças políticas nos processos de formação/capacitação dos três Movimentos de Renovação Política examinados e seus resultados eleitorais, mas é possível afirmar que, em alguma medida, eles foram importantes, especialmente para as candidaturas femininas, já que, notadamente a RAPS e a Fundação Lemann, mais a primeira que a segunda, esforçaram-se por proporcionar a Democracia Paritária na identificação e na seleção de seus membros. Ao menos três iniciativas com evidente relevância sob esse paradigma, no mais, passaram ou por um, ou por dois, ou mesmo pelos três movimentos: a Bancada Ativista, o Muitas, e o Gabinetona. Todas experiências de mandatos coletivos, compartilhados ou comandados, terminologias que ainda carecem de definição na doutrina, mas que já se apresentam na narrativa de diversas campanhas eleitorais e mandatos. Outros mandatos femininos conquistados em 2018 passaram também pelas 03 enti-

dades, como o da Deputada Estadual por São Paulo, Marina Helou (REDE), e o da Deputada Federal, também por São Paulo, Tábata Amaral (PDT).

A hipótese assim se confirma, e é possível concluir que os Movimentos de Renovação Política analisados contribuíram para a melhoria da representação feminina nos espaços de poder, notadamente em vagas das Assembleias Legislativas estaduais e da Câmara dos Deputados na eleição geral de 2018, mesmo que não se possa mensurar o impacto da atuação dessas organizações no resultado eleitoral e, particularmente, no resultado eleitoral de candidaturas femininas.

Nesse sentido, apresenta-se ainda como conclusão a evidência que se manifesta através das narrativas presentes nos documentos oficiais dos três Movimentos de Renovação Política estudados, que todos se constituem a partir de iniciativas de empresários do sudeste brasileiro, fundadas, por sua vez, no diagnóstico da crise da Democracia, com ênfase nas crises de representação e da própria Democracia brasileira.

De outro ponto, ainda que metodologicamente não seja admissível concluir, é necessário se considerar, no entanto, o fato de a literatura política e sociológica nacional e internacional revisada, embora destaque a necessidade da superação da crise da Democracia pelo próprio aprimoramento das práticas democráticas, não assinala que a Participação da Mulher na Política é fator fundamental para se alcançar melhores práticas inseridas na ideia amplamente reconhecida pelos autores daquilo que se tomou como *Accountability* democrática, em que a Democracia Paritária, como se pretendeu demonstrar também pela revisão bibliográfica, é parte indissociável, sobretudo tendo-se como pressuposto a necessidade de se transpor a crise da Democracia em geral, e da Democracia Liberal em particular.

Por fim, destaca-se a limitação da pesquisa apresentada no presente artigo, e a natureza de se propor para a mera contribuição da análise complexa do Feminismo como elemento fundamental na promoção de iniciativas que visem alcançar a Democracia Paritária. Também, e por consequência, recomenda-se maior olhar acadêmico e elaboração de trabalhos que aprofundem o pouco que se examinou, uma vez que subsistem variáveis que não foram alcançadas, e mesmo outras iniciativas semelhantes que, ainda que como hipótese, muito provavelmente tenham resultados relevantes para o referente apresentado na introdução, qual seja: modelos teóricos de promoção da participação feminina na política e experiências comparadas.

Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **A Era do Imprevisto**: a grande transição do século XXI. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

_____. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. Em ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. et al. **Democracia em risco?**: 22 ensaios sobre o Brasil de hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

_____. **Presidencialismo de Coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BARROS, Celso Rocha de. Uma história de dois azares e um impeachment. Em ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Et al. **Democracia em risco?**: 22 ensaios sobre o Brasil de hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

BIROLI, Flávia Millena; MIGUEL, Luis Felipe. **Feminismo e política**. São Paulo: Boitempo Editorial. Edição do Kindle, 2014.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. (trad.) Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 190.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. (trad.) Joana Angélica d'Ávila Melo. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

D'AVILA, Luiz Felipe. **10 mandamentos**: do país que somos para o Brasil que queremos. 1. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2017.

DIAMOND, Larry. **O Espírito da Democracia**: a luta pela construção de sociedades livres em todo o mundo. (trad.) Marcelo Oliveira da Silva. 1. ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.

DOMINGUES, Petrônio. Democracia e Autoritarismo: entre o racismo e o antirracismo. Em ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Et al. **Democracia em risco?**: 22 ensaios sobre o Brasil de hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ESMERALDINO, Herval Ângelo. **A história do legislativo**: 1860-2012. Itajaí: Câmara de Vereadores de Itajaí, 2012.

FUKUYAMA, Francis. Why Democracy is Performing So Poorly. **Jornal of Democracy**, Volume 26, nº 1. National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press, Janeiro de 2015.

GOHN, Maria da Glória. **Mulheres** – atrizes dos movimentos sociais: relações político-culturais e debate teórico no processo democrático. *Política & Sociedade*, nº 11, outubro de 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1255/1200>. Acesso em: 19 jul. 2019.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século XXI**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

LEMO, Ronaldo. Diante da realidade, seis ficções epistemológicas. Em ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Et al. **Democracia em risco?: 22 ensaios sobre o Brasil de hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 196, 2019.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. (trad.) Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MELO, Hildete Pereira de; THOMÉ, Débora. **Mulheres e poder: histórias, ideias e indicadores**. Rio de Janeiro: FGV a. Edição do Kindle, 2018.

MORIN, Edgar. **As grandes questões do nosso tempo**. Tradução de Adeline Santos Rodrigues. 6. ed. Lisboa: Notícias Editorial, 1999.

MOUNK, Yacha. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. Tradução de Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ONU, Mulheres e Parlamento Latino-Americano e Caribenho. **Marco Normativo para Consolidar a Democracia Paritária**. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria_FINAL.pdf. Acesso em: 19 jul. 2019.

ONU, Mulheres e Parlamento Latino-Americano e Caribenho. **Nota Sobre Democracia Paritária**. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Nota_Democracia-Paritaria_FINAL.pdf. Acesso em: 19 jul. 2019.

PASSOLD, César Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 13. ed. Florianópolis: Conceito editorial, 2015.

PUTNAN, Robert David. **Jogando boliche sozinho: colapso e ressurgimento da coletividade americana**. (trad.) Marcelo Oliveira Silva. 1. ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.

RODRIGUES JUNIOR, Álvaro. **Liberdade de Expressão e Liberdade de Informação**. Curitiba: Juruá. 2008.

SISK, Timoth. **Democracia em nível local**: manual de participação, representação, gestão de conflito e governança do Internacional IDEA. (trad.) Patrícia Helena Rubens Pallu. 1. ed. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.

_____.<www.agoramovimento.com> Acesso em: 20 jul. 2019.

_____.<www.cvi.sc.gov.br> Acesso em: 19 jul. 2019.

_____.<www.eusoulivres.org> Acesso em: 20 jul. 2019.

_____.<www.fundacaolemann.org> Acesso em: 20 jul. 2019.

_____.<www.gabinetona.org> Acesso em: 20 jul. 2019.

_____.<www.politize.com.br> Acesso em: 20 jul. 2019.

_____.<www.raps.org.br> Acesso em: 20 jul. 2019.

_____.<www.renovabr.org> Acesso em: 20 jul. 2019.

_____.<www.transparenciartidaria.org> Acesso em: 20 jul. 2019.

Nikolas Reis Moraes dos Santos - Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), no ano de 2006. Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela mesma instituição, no ano de 2015. Doutorando em Ciências Jurídicas pelo PPCJ-UNIVALI. Advogado e político, é, ainda, membro de organizações como a RAPS e a Fundação Lemann.

Vanessa de Ramos Keller - Graduada em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), no ano de 2009. Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), no ano de 2012. Mestranda em Ciências Jurídicas pelo PPCJ-UNIVALI. Servidora do Ministério Público de Santa Catarina.

A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS POLÍTICO-ELEITORAIS DAS MULHERES: ANÁLISE DOS CASOS “MARÍA MERCIADRI DE MORONI VS. ARGENTINA” E “JANET ESPINOZA E OUTRAS VS. PERU”

The international protection of women's political-electoral rights: analysis of the cases “María Merciadri de Moroni vs. Argentina” and “Janet Espinoza and others vs. Peru”

Pedro Henrique Costa de Oliveira

Resumo: O presente estudo pretende analisar a importância da igualdade de participação política feminina no exercício do poder político, sob a ótica do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Para tanto, parte da afirmação de que os direitos políticos das mulheres integram a categoria dos direitos humanos, uma vez que estes se encontram positivados em diversos tratados internacionais. Tal condição possibilita que a proteção dos direitos políticos das mulheres não se limite ao âmbito interno de cada Estado, mas também se dê por meio do sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Por fim, analisar-se-ão dois casos de violação aos direitos políticos das mulheres levados ao conhecimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, tendo como procedimento o levantamento bibliográfico e documental, com consulta à jurisprudência, sendo o texto estruturado em quatro seções. Após a introdução, faz-se uma discussão sobre o enquadramento dos direitos políticos como direitos humanos. Os direitos políticos das mulheres são objetos de análise da terceira seção. A última seção traz as considerações finais do texto.

Palavras-chave: Direitos políticos das mulheres. Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos. Tratados internacionais de direitos humanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Igualdade de gênero.

Abstract: The present study intends to analyze the importance of the equality of female political participation in the exercise of political power, from the point of view of International Human Rights Law. To that end, it is based on the assertion that women's political rights are in the category of human rights, since these rights are found in several international treaties. Such a condition makes it possible for the protection of women's political rights not only to be limited to the internal scope of each State but also through the international system of protection of human rights. Finally, two cases of violation of the political rights of women brought to the attention of the Inter-American Commission on Human Rights will be analyzed. It is a qualitative research, having as a procedure the bibliographical and documentary survey, with consultation to the jurisprudence, being the text structured in four sections. After the introduction, there is a discussion about the framing of political rights as human rights. Women's political rights are objects of analysis in the third section. The last section brings the final considerations of the text.

Keywords: Women's political rights. International System for the Protection of Human Rights. International human rights treaties. Inter-American Commission on Human Rights. Gender equality.

1 Introdução

O Direito Eleitoral tem reconhecida importância na efetivação e na garantia dos direitos políticos, os quais se encontram positivados em quase todos os principais diplomas internacionais, a evidenciar o seu reconhecimento como categoria abarcada pela força expansiva da proteção internacional dos direitos humanos.

Nesse diapasão, “vícios no processo eleitoral que afetem o livre exercício dos direitos políticos e a manutenção do regime democrático são tidos na conta de violações a direitos humanos, ficando, assim, sujeitos ao sistema internacional de proteção desses direitos” (MONTEIRO, 2015, p. 173).

Desta forma, qualquer ato praticado pelo Estado – não apenas oriundo do Poder Executivo, mas também do Legislativo e do Judiciário – que violem direitos políticos não podem ficar adstritos ao ordenamento doméstico, dado que o reconhecimento dessa categoria de direitos como direitos humanos – os quais possuem caráter universal – impede que sua proteção seja considerada como de responsabilidade exclusiva de um Estado.

A utilização do sistema internacional de proteção dos direitos humanos não exclui a utilização e o aprimoramento dos sistemas internos de cada Estado-Nação. Sistemas nacionais e internacionais devem ser um o complemento do outro; devem caminhar juntos, com a finalidade de alcançar o pleno respeito dos direitos humanos, fortalecendo-os.

Em matéria de direitos políticos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) assentou que a obrigação dos Estados em respeitá-los não se cumpre com a simples emissão de uma norma que reconheça formalmente tais direitos, mas requer que o Estado adote as medidas necessárias para garantir seu pleno exercício, considerando a situação de debilidade ou desamparo em que se encontram os integrantes de certos setores ou grupos sociais, sendo indispensável que o Estado gere as condições e os mecanismos ótimos para que os direitos políticos possam ser exercidos de forma efetiva, respeitando o princípio de igualdade e não discriminação¹.

É insofismável que as mulheres integrem tais grupos, vez que, não raro, veem seus direitos políticos admoestados, fundamentando o estado de sub-representação feminina no exercício do poder político.

¹ Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicarágua. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005, parágrafos 195 e 201.

A IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher, realizada no ano de 1995, em Pequim, representou um marco na reafirmação de que os direitos das mulheres são direitos humanos e que a igualdade de gênero – inclusive na esfera política – é uma questão de interesse universal. A partir de então, observa-se uma expansão ininterrupta da política de cotas em todos os continentes.

As cotas para as mulheres – políticas que determinam que certa proporção de mulheres seja incluída nas instituições – são um dos principais desenvolvimentos sócio-políticos dos últimos 30 anos. Na década de 1970, a regulamentação de cotas de representação legislativa das mulheres existia em poucos países. Hoje, as cotas eleitorais existem em mais de 130 países, em todas as regiões do mundo (KROOK; HUGHES; PAXTON, 2017, p. 332).

Este trabalho, portanto, destaca a contribuição do Direito Internacional dos Direitos Humanos para a construção da igualdade gênero na política, a partir da análise de vários diplomas internacionais ratificados pelo Brasil, bem como de casos levados à apreciação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

Assim, neste ensaio, apresenta-se a discussão dos direitos políticos como direitos humanos, para, após, tratar dos direitos políticos das mulheres no âmbito dos tratados internacionais, analisando, inclusive, casos de responsabilização (ou em vias de responsabilização) internacional de Estados que violaram tais direitos.

2 Os direitos políticos como direitos humanos

Insta, precipuamente, salientar que os direitos políticos foram positivados no Texto Constitucional de 1988, no Título II, em que repousam os direitos e as garantias fundamentais. Por conseguinte, o legislador constituinte, ao verificar a importância do gozo desses direitos para a fruição dos demais direitos, pois sua ausência retiraria da sociedade a possibilidade de participação na construção de decisões políticas, reconheceu a fundamentalidade dos direitos políticos, “não apenas pela topografia expressa na Carta, mas pelo conteúdo que encetam em face da opção do Constituinte de adoção de um regime democrático” (FERREIRA, 2015, p. 41). Tais direitos encontram-se estabelecidos do art. 14 ao 16 da CF/88.

Vejam-se, sobre o tema, as lições de Ferreira (2015, p. 41-42):

É crucial o início do capítulo concernente aos direitos políticos na Constituição afirmar que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, fortalecendo a concepção e o modo pelo qual esses direitos fundamentais se expressam: pelo domínio do povo cujas marcas históricas são relevantes.

Impende destacar que os direitos políticos não se encerram no direito de votar e ser votado, mas se espraiam para qualquer atividade de participação, pelo povo, da construção de políticas públicas e processos deliberativos de tomada de decisões – tais como referendos e plebiscitos –, bem como na iniciativa popular na criação de leis. Decerto que o voto é a expressão maior desse direito, tendo em vista que é por meio desse instrumento fundamental do cidadão que se escolhem os representantes da nação.

Numa concepção mais alargada desses direitos, que ultrapassa o capítulo IV do Título II (BRASIL, 1988, art. 14-16), as formas de ascensão ao serviço público (BRASIL, 1988, art. 37, I-II) se inserem na concepção mais ampla desses direitos.

A própria Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) reconheceu, no Caso *Reverón Trujillo vs. Venezuela*, a violação dos direitos políticos de uma juíza exonerada de suas funções, no período de deterioração democrática.

A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), por exemplo, traz, em seu artigo 23, as hipóteses de restrição dos direitos políticos:

Artigo 23 - Direitos políticos. 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. **2. A lei pode regular o exercício dos direitos e das oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.** (grifo nosso)

Ferreira (2015, p. 113) discorre sobre a importância desta norma, porque:

[...] além de assegurar o gozo dos direitos políticos, afirma-se a necessidade de acesso e oportunidade para tanto. A participação nos assuntos públicos e a igualdade na busca pelas funções públicas deve ser vista, também, pela lente do oferecimento de *oportunidades* para a fruição desses direitos políticos. A “oportunidade” foi definida no Caso Lopez Mendoza vs. Venezuela (§ 107), como a criação pelo Estado de condições e mecanismos, de “medidas positivas” para a efetividade do direito.

Em face da gravidade dos direitos políticos, a CADH, conforme mencionamos alhures, estabeleceu as únicas hipóteses em que os direitos políticos do cidadão podem ser restringidos, a saber: por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal. Essa cláusula deve ser lida *numerus clausus*. O nível da magnitude de tais normas fica ainda mais clarividente quando a CADH, em seu artigo 27, exclui da possibilidade de suspensão das garantias, em momentos de grave turbacão, os direitos políticos, “nem das garantias indispensáveis para a proteção de tais direitos”².

Os sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos não pretendem impor um modelo eleitoral único aplicável a todos os Estados. Ao revés, estabelecem *standards* mínimos de proteção desses direitos fundamentais, levando em consideração a singularidade de cada país no modo de implementação e organização das eleições. Assim, cada nação tem a competência de escolher, por exemplo, seu modelo de financiamento de campanhas eleitorais e o sistema eleitoral – se proporcional, distrital, majoritário ou misto.

² Artigo 27 - Suspensão de garantias. 1. Em caso de guerra, de perigo público, ou de outra emergência que ameace a independência ou a segurança do Estado-parte, este poderá adotar as disposições que, na medida e pelo tempo estritamente limitados às exigências da situação, suspendam as obrigações contraídas em virtude desta Convenção, desde que tais disposições não sejam incompatíveis com as demais obrigações que lhe impõe o Direito Internacional e não encerrem discriminação alguma fundada em motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião ou origem social. 2. A disposição precedente não autoriza a suspensão dos direitos determinados nos seguintes artigos: 3 (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), 4 (direito à vida), 5 (direito à integridade pessoal), 6 (proibição da escravidão e da servidão), 9 (princípio da legalidade e da retroatividade), 12 (liberdade de consciência e religião), 17 (proteção da família), 18 (direito ao nome), 19 (direitos da criança), 20 (direito à nacionalidade) e **23 (direitos políticos)**, [...] (grifo nosso).

Com efeito, fica a critério afeito a cada Estado estabelecer o modo e o funcionamento dos direitos políticos fundamentais, cuidando os diplomas internacionais, por seu turno, da proteção desses direitos e do regime democrático.

A disposição do item 2 do artigo 23 da CADH estabelece, taxativamente, as hipóteses em que os direitos políticos podem sofrer restrições. Mais que isso, fundamentos de ordem moral não são capazes de limitar esses direitos. Marcelo Ferreira (2015, p. 115-116), sobre o tema, leciona que:

Ao contrário dos direitos políticos, é de se ressaltar que a liberdade de manifestação e expressão pode, sim, ser mitigada por critérios morais (“moral pública” ou a “proteção moral da infância e da adolescência”), por exemplo, por expressa disposição convencional, de onde se aduz que, quando quis, a Convenção dispôs sobre a matéria. Da mesma maneira, o direito de circulação e de residência que pode ser restrito para a proteção da moral pública (art. 22.3), o direito de reunião (art. 15) e a liberdade de associação (art. 16.2) podem sofrer limitações em nome da moral pública.

Percebe-se, pois, que, quando quis, a CADH estabeleceu como forma de limitação de alguns direitos, fundamentos de ordem moral. Contudo, fê-lo expressamente, não o fazendo em relação aos direitos políticos, cuja cláusula restritiva deve ser lida *numerus clausus*, taxativamente.

Dissertando sobre os direitos humanos como fundamento dos direitos políticos, José Jairo Gomes (2010, p. 110-113) destaca a positivação desses direitos em diversos diplomas internacionais, concluindo que:

[...] os direitos políticos situam-se entre os direitos humanos e fundamentais, constituindo um subsistema. O desenvolvimento desse subsistema é sobremodo relevante, pois significa a institucionalização daqueles direitos e dos valores que expressam, e isso é essencial para otimizar a proteção deles.

Ademais, os direitos políticos formam a base do regime democrático (MENDES; BRANCO, 2012, p. 753). No escólio de Sonia Picado (2007, p. 48), os direitos políticos

[...] são aquele grupo de atributos da pessoa que torna efetiva sua participação como cidadão de um determinado Estado. Em outras palavras, trata-se de faculdades ou, melhor, de titularidades que, juntas, traduzem-se no amplo exercício da participação política. [...] Na realidade, quando falamos de direitos políticos, fazemos referência às titularidades que desprendem os mecanismos pelos quais a cidadania é exercida³. (tradução livre)

Os direitos políticos, tal como hoje os concebemos, encontram sua origem no liberalismo clássico ou dentro dos chamados direitos humanos de primeira geração (ou dimensão), com o fito de limitar as arbitrariedades que a personalização do poder do Estado havia gerado até então.

É, porém, na segunda etapa do constitucionalismo que os direitos políticos adquirem maior “humanidade”, através do chamado constitucionalismo pós-guerra ou social, os chamados direitos humanos de segunda geração, uma vez que os direitos políticos se ampliaram para englobar o conceito de democracia. Fato é que, hoje em dia, essa divisão em gerações resta insuficiente para explicar o desenvolvimento dos direitos humanos.

Sobre o enquadramento dos direitos políticos como categoria de direitos humanos, Sonia Picado (2007, p. 49) assevera que:

Tradicionalmente, a questão dos direitos políticos, sua consagração e os meios para a sua tradução em atividades concretas, têm sido objeto do direito constitucional, mas o fato é que, atualmente, os direitos políticos são uma categoria no marco dos direitos humanos e, derivados da dupla faceta que caracteriza os direitos humanos em geral, merecem consideração em dois níveis: constitucional e internacional⁴. (tradução livre)

³ [...] son aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. En otras palabras, se trata de facultades o, mejor, de titularidades que, consideradas en conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación política. [...]

En realidad, cuando hablamos de derechos políticos, hacemos referencia a las titularidades de las que se desprenden los mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía se ejerce.

⁴ Tradicionalmente, la cuestión de los derechos políticos, su consagración y los medios para su traducción en actividades concretas, ha sido un tema de derecho constitucional, pero lo cierto es que, en la actualidad, los derechos políticos son una categoría en el marco de los derechos humanos y, derivada de la doble faceta que caracteriza a los derechos humanos en general, merecen una consideración en dos planos: constitucional e internacional.

Nesse cenário, os direitos políticos foram se configurando como categoria de direitos humanos, fato reforçado por sua inclusão em numerosos tratados e convenções que desenvolveram o que hoje conhecemos como direito internacional dos direitos humanos.

Sonia Picado (2007, p. 53) aduz que “os direitos políticos são concebidos dentro do direito internacional dos direitos humanos em virtude de um processo de internacionalização que foi gerado regional e universalmente”⁵. (tradução livre)

No plano internacional, os direitos políticos encontram-se solenemente estabelecidos na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (artigo XX), na Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 21), no Protocolo 1 ao Convênio Europeu para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (artigo 3º), no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 25), na Convenção Americana de Direitos Humanos (artigo 23), na Carta Democrática Interamericana (artigos 2º e 3º), dentre outras convenções internacionais.

3 Os direitos políticos das mulheres e os tratados internacionais

Algumas Constituições trataram da igualdade entre mulheres e homens no que se refere aos direitos políticos de forma expressa, inobstante outras Cartas Políticas positivarem tal igualdade de forma genérica, como é o caso da Constituição do Brasil. A título de exemplo, temos as Constituições da Argentina, de 1994 (art. 37), do Equador, de 1991 (art. 102)⁶, de Nicarágua, de 1987 (art. 48)⁷, e do Paraguai, de 1992 (art. 117)⁸.

⁵ “los derechos políticos se conciben dentro del derecho internacional de derechos humanos en virtud de un proceso de internacionalización que se ha venido generando tanto en lo regional como en lo universal”.

⁶ O Estado deve promover e garantir a participação equitativa de mulheres e homens como candidatos nos processos de eleição popular, nas instâncias de direção e decisão na esfera pública, na administração da justiça, em órgãos de controle e nos partidos políticos.

⁷ Se estabelece a igualdade incondicional de todos os nicaraguenses no gozo de seus direitos políticos, no exercício desses direitos e no cumprimento de seus deveres e responsabilidades, existe absoluta igualdade entre homens e mulheres. É obrigação do Estado eliminar os obstáculos que efetivamente impedem a igualdade entre os nicaraguenses e sua efetiva participação na vida política, econômica e social do país.

⁸ Os cidadãos, sem distinção de sexo, têm o direito de participar dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de seus representantes, na forma prevista por esta Constituição e pelas leis. O acesso das mulheres a funções públicas será promovido.

A partir da internacionalização dos direitos humanos, os direitos políticos das mulheres também foram consagrados em diversos instrumentos internacionais, universais e regionais.

A igualdade de gênero na política foi trazida ao plano internacional pela primeira vez na Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher, de 1953, o qual foi o primeiro instrumento do sistema universal de proteção dos direitos humanos a reconhecer de forma específica e exclusiva o direito à participação política da mulher, cujo preâmbulo indica que o objetivo principal do texto é conceder a homens e mulheres igualdade no gozo e no exercício dos direitos políticos.

A igualdade formal de gênero foi insculpida nos artigos 1º, 2º e 3º da Convenção, os quais garantem às mulheres, em igualdade de condições com os homens, o direito ao voto em todas as eleições, a elegibilidade para todos os organismos públicos de eleição, bem como de ocupar todos os postos públicos e de exercer todas as funções públicas, tudo sem quaisquer restrições.

Em que pese a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher reconheça o direito à participação política feminina, carece, entretanto, de estratégias para promoção efetiva dos direitos políticos das mulheres.

Também no plano internacional dos direitos humanos, surge, em 1979, a Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW, sua sigla em inglês), ratificada por todos os países da região, que, segundo Line Bareiro (2007, p. 684), é o instrumento internacional de proteção dos direitos humanos mais relevante para remover os obstáculos que impedem a equidade de representação política das mulheres.

Na esteira de Bareiro, portanto, o instrumento normativo mais importante pela não discriminação contra as mulheres é, indubitavelmente, a CEDAW, a qual, em seu artigo 1º, estabelece que:

Artigo 1º. Para os fins da presente Convenção, a expressão “discriminação contra a mulher” significará toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil, ou em qualquer outro campo.

A CEDAW insculpiu a igualdade política entre homens e mulheres no artigo 7º, impondo aos Estados-partes a adoção de medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país, garantindo igualdade de condições com os homens, o direito a: votar em todas as eleições e referendos públicos e ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas; participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, e ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais; e, por último, participar em organizações e associações não governamentais que se ocupem da vida pública e política do país.

Há que se fazer referência também a outro dispositivo que explicita as medidas de caráter transitório para efetivar a igualdade substantiva entre homem e mulher, as quais não serão consideradas como discriminatórias:

Artigo 4º - 1. A adoção pelos Estados-partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher não se considerará discriminação na forma definida nesta Convenção, mas de nenhuma maneira implicará, como consequência, a manutenção de normas desiguais ou separadas; essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados.

O dispositivo supra está em consonância com aquilo que a doutrina ao norte citada explicita: há a necessidade de adoção de medidas de discriminação inversa/positiva que reduzam, da forma mais rápida possível, a abissal desigualdade entre os gêneros. Atingida a plena igualdade, cessará a necessidade de sua utilização.

O artigo 8º da CEDAW positiva as medidas para garantir, em igualdade de condições com o homem e sem discriminações, a representação governamental das mulheres no plano internacional e nos trabalhos das organizações internacionais.

Em seu artigo 17, estabelece a conformação e o funcionamento do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, cuja atribuição consiste em examinar os progressos na aplicação da CEDAW pelos Estados-partes, que compreende quatro principais funções:

[...] diálogo construtivo com os Estados-partes, por meio de recomendações e observações; pedidos de medidas provisórias (artigo 5º, Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas

as Formas de Discriminação contra a Mulher) e recomendações em casos individuais (artigo 7º, Protocolo), preparação de relatórios de investigação (artigo 8º, Protocolo) e recomendações gerais (artigo 21, CEDAW)⁹. (tradução livre)

Nessa senda, os Estados-partes devem remeter, periodicamente, ao Secretário-Geral das Nações Unidas, para análise do Comitê, relatórios sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que adotarem para tornarem efetivas as disposições da CEDAW, de modo a possibilitar uma avaliação acerca de sua aplicação no plano nacional.

O Comitê, que se reúne pelo menos uma vez por ano por um período não superior a duas semanas, se encarrega de examinar os Relatórios (artigo 20). Os países, além de informar sobre as medidas aplicadas e os avanços, também apontam fatores e dificuldades que afetam o grau de cumprimento da Convenção. O Comitê faz sugestões e recomendações, com base no exame dos Relatórios e nos dados fornecidos pelos países¹⁰. (tradução livre)

Ademais, a observância da CEDAW é vinculante para todos os poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), de modo que devem, conjuntamente, envidar esforços para garantir seu cumprimento, vez que são os governos os responsáveis por cumprir as obrigações contidas no referido instrumento e, mais do que isso, prestar contas.

Nesse contexto, o Comitê da CEDAW insiste no estabelecimento de mecanismos efetivos de prestação de contas e na implementação transparente, coerente e sistemática da Convenção em todo o território (nacional, regional e local) (FLORES SALAZAR, 2016, p. 58).

⁹ Diálogo constructivo con los Estados partes, mediante recomendaciones y observaciones; solicitudes de medidas previsionales (artículo 5, Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer) y recomendaciones en casos individuales (artículo 7, Protocolo), confección de informes de investigación (artículo 8, Protocolo) y recomendaciones generales (artículo 21, CEDAW) (FLORES SALAZAR, 2016, p. 57).

¹⁰ El Comité, que se reúne una vez al año mínimamente, por un periodo no superior a las dos semanas, se encarga de examinar los Informes (artículo 20). Los países, además de informar acerca de las medidas aplicadas y los progresos, también puntualizan en factores y dificultades que afectan el grado de cumplimiento de la Convención. El Comité hace sugerencias y recomendaciones, con base en el examen de los Informes y los datos que proporcionan los países (FLORES SALAZAR, 2016, p. 57-58).

O Comitê CEDAW emite recomendações de caráter geral com o objetivo de esclarecer, ampliar e complementar artigos que guardam relação com a não discriminação. No que se refere à participação política das mulheres, o Comitê emitiu as Recomendações Gerais nºs 23, 25 e 28, as quais trouxeram importantes contribuições no tocante à participação política das mulheres.

À guisa de exemplo, no parágrafo 22 da RG nº 25, o Comitê esclarece confusão conceitual gerada pelo emprego equivocado das expressões “equidade” e “igualdade” como sinônimos. Tanto o alcance quanto a natureza das expressões são distintos, uma vez que a primeira se refere à tratamento justo, enquanto que os objetivos da CEDAW são a não discriminação e a igualdade de fato e de direito entre homens e mulheres, devendo os Estados utilizarem a expressão “igualdade”:

Os Estados-partes são instados a utilizar exclusivamente os conceitos de igualdade entre a mulher e o homem ou a igualdade de gênero e não o conceito de equidade de gênero no cumprimento de suas obrigações em virtude da Convenção. Em algumas jurisdições, o último conceito é usado para se referir ao tratamento justo da mulher e do homem, de acordo com suas respectivas necessidades. Isso pode incluir tratamento igual ou tratamento diferente, mas considerado equivalente em termos de direitos, benefícios, obrigações e oportunidades¹¹. (tradução livre)

Em relação ao Brasil, o Comitê (2003) manifestou preocupação porque o processo de aplicação da cota eleitoral de gênero – que será objeto de estudo no próximo capítulo – é controvertido e carece de eficácia, propondo sanções para o descumprimento. Passados alguns anos (2007), continuou apontando deficiências na aplicação dessas medidas especiais, catalogando a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) como instrumento de resultado ineficaz e de pouco efeito.

¹¹ Se exhorta a los Estados partes a utilizar exclusivamente los conceptos de igualdad entre la mujer y el hombre o la igualdad entre los géneros y no el concepto de equidad entre los géneros al cumplir con sus obligaciones en virtud de la Convención. En algunas jurisdicciones este último concepto se utiliza para referirse al trato justo de la mujer y el hombre en función de sus necesidades respectivas. Esto puede incluir un trato igual, o un trato diferente pero considerado equivalente en cuanto a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las oportunidades.

Essa ineficácia para colocar em prática o mecanismo de cota de participação política se configura como eixo central das observações do Comitê CEDAW (2012), que se preocupa com questões mais pontuais como difundir informação sobre sua aplicação e avaliar suas repercussões e impactos.

Relaciona a ineficiência no uso das medidas com atitudes patriarcais, estereótipos e fragilidades nos mecanismos que garantem sua aplicação (Brasil 2012); aduz falta de conscientização e interesse dos partidos políticos (Panamá 2010). Argumenta que a falta de medidas especiais e a persistência de estereótipos e atitudes patriarcais no Chile (2012) são fatores que dificultam a participação das mulheres, assim como o machismo, a falta de recursos, a assistência técnica e os conhecimentos das mulheres para apresentar suas candidaturas na República Dominicana (2013). No caso da Colômbia (2013), apresenta mecanismos que asseguram a cota de 30% de mulheres nas listas eleitorais, em posições com possibilidades de vencer; que os partidos políticos alocam o orçamento para campanhas de mulheres e estabeleçam sanções, indicadores e cronogramas de cumprimento (Colômbia, 2013). Manifesta a sua preocupação sobre a não aplicação de medidas especiais em Cuba (2013), Chile (2012) e Venezuela (2014) e recomenda a sua adoção, especialmente para grupos de mulheres insuficientemente representadas, como as de ascendência africana, as idosas, indígenas, deficientes e rurais, e em nível local ¹².(tradução livre)

¹² Relaciona la ineficacia en el uso de las medidas con actitudes patriarcales, estereotipos y debilidad en los mecanismos que velan por que se aplique (Brasil 2012); aduce falta de conciencia e interés de los partidos políticos (Panamá 2010). Argumenta que la falta de medidas especiales y la persistencia de estereotipos y actitudes patriarcales en Chile (2012) son factores que obstaculizan la participación de las mujeres, como también lo son el machismo y la falta de recursos, la asistencia técnica y los conocimientos de las mujeres para presentar sus candidaturas en República Dominicana (2013). En el caso de Colombia (2013), presenta mecanismos que aseguren la cuota de 30% de mujeres en las listas electorales, en puestos con posibilidades de ganar; que los partidos políticos asignen presupuesto a las campañas de las mujeres y se establezcan sanciones, indicadores y calendarios de cumplimiento (Colombia 2013). Manifesta preocupación por la no aplicación de medidas especiales en Cuba (2013), Chile (2012) y Venezuela (2014) y recomienda su adopción, especialmente para grupos de mujeres insuficientemente representados, como mujeres de ascendencia africana, adultas mayores, indígenas, mujeres con discapacidad y mujeres rurales y en el ámbito local (FLORES SALAZAR, 2016, p. 70-71).

Outro importante diploma internacional a estabelecer a igualdade quanto aos direitos políticos entre homens e mulheres é o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), o qual preconiza, em seu artigo 3º, que os Estados-partes comprometem-se a assegurar a homens e a mulheres igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no Pacto. O artigo 2º dispõe sobre a necessidade de os Estados implementarem medidas legislativas destinadas a promover o respeito a tais direitos, sem qualquer forma de discriminação, inclusive em razão do sexo.

Por seu turno, o artigo 25 assenta que todo cidadão terá o direito e a possibilidade de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; e de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, que monitora o cumprimento do PIDCP, formulou a Observação Geral nº 28 para melhor compreensão do alcance do artigo 3º, o qual trata da igualdade de direitos entre homens e mulheres. No parágrafo 29, consignou:

O direito de participar da vida pública não se materializa plenamente e em condições de igualdade em todos os lugares. Os Estados-partes devem assegurar que a lei garanta à mulher os direitos contidos no artigo 25 em pé de igualdade com o homem e adote medidas efetivas e positivas, incluindo as medidas necessárias de discriminação inversa, para promover e assegurar a participação da mulher nos assuntos públicos e no exercício de cargos públicos. As medidas efetivas adotadas pelos Estados-partes para assegurar que todas as pessoas com direito ao voto possam exercê-lo não devem discriminar ninguém em razão do sexo. O Comitê solicita aos Estados-partes que apresentem informações estatísticas sobre a porcentagem de mulheres que ocupam cargos eletivos, incluindo o Poder Legislativo e altos cargos da administração pública e do Poder Judiciário¹³. (tradução livre)

¹³ El derecho a participar en la vida pública no se materializa plenamente y en condiciones de igualdad en todas partes. Los Estados Parte deberán cerciorarse de que la ley garantice a la mujer los derechos contenidos en el artículo 25 en pie de igualdad con el hombre y adoptar medidas eficaces y positivas, incluidas las medidas necesarias de discriminación inversa, para promover y asegurar la participación de la mujer en los asuntos públicos y en el ejercicio de cargos públicos. Las medidas efectivas que adopten los Estados Parte para

Os instrumentos internacionais que preveem a igualdade de gênero na esfera política não se encerram nesses que foram citados. Existem outros diplomas que também tratam da questão da igualdade na representação política entre homens e mulheres, a exemplo da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)¹⁴, da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁵, da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem¹⁶, do Estatuto de Roma¹⁷, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção

velar por que todas las personas con derecho a voto puedan ejercerlo no deben discriminar por razón de sexo. El Comité pide a los Estados Parte que presenten información estadística acerca del porcentaje de mujeres que desempeñan cargos de elección pública, con inclusión del Poder Legislativo y de altos cargos de la administración pública y el Poder Judicial (BAREIRO, 2007, p. 685).

¹⁴ Artigo 23, I. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual, e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

¹⁵ Artigo 21. 1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país. 3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto.

¹⁶ Artigo XX. Toda pessoa, legalmente capacitada, tem o direito de tomar parte no governo do seu país, quer diretamente, quer através de seus representantes, e de participar das eleições, que se processarão por voto secreto, de uma maneira genuína, periódica e livre.

¹⁷ Artigo 36, 8, a, III. Na seleção dos juízes, os Estados Partes ponderarão sobre a necessidade de assegurar que a composição do Tribunal inclua uma representação justa de juízes do sexo feminino e do sexo masculino.

de Belém do Pará)¹⁸, a Convenção Interamericana Sobre a Concessão dos Direitos Políticos da Mulher¹⁹, a Carta Democrática Interamericana²⁰, etc.

Destarte, com relação ao direito à participação política, tanto o sistema universal quanto o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos preveem instrumentos gerais ou específicos que promovem o direito das mulheres de participar nas decisões políticas de seu país, bem como ocupar cargos públicos e que reconhecem a importância e a necessidade de que os Estados-partes adotem medidas afirmativas que permitam a efetiva incorporação de mulheres na arena política.

Sonia Picado (2007, p. 58) assevera, no entanto, que as democracias representativas na América Latina são associadas aos homens:

A atividade política na América Latina centrou-se no modelo das democracias representativas, no qual a política esteve diretamente relacionada à esfera pública e, dentro dela, inferiu-se que a atividade democrática é uma extensão das atividades de ampla visibilidade social que, em geral, têm sido historicamente associadas aos homens²¹. (tradução livre)

Daí a importância de se pôr em prática mecanismos que reconheçam as desigualdades de gênero, de maneira a garantir um acesso efetivo e igualitário das mulheres nas esferas onde são tomadas as decisões políticas.

Em virtude da incorporação dos principais tratados internacionais de proteção dos direitos humanos (políticos das mulheres) no ordenamen-

¹⁸ Artigo 4º. Toda mulher tem direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos. Estes direitos abrangem, entre outros: [...] j) direito a ter igualdade de acesso às funções públicas de seu país e a participar nos assuntos públicos, inclusive na tomada de decisões.

¹⁹ Artigo 1º. As Altas Partes Contratantes convêm em que o direito ao voto e à eleição para um cargo nacional não deverá negar-se ou restringir-se por motivo de sexo.

²⁰ Artigo 28. Os Estados promoverão a participação plena e igualitária da mulher nas estruturas políticas de seus respectivos países, como elemento fundamental para a promoção e o exercício da cultura democrática.

²¹ La actividad política en América Latina se ha centrado en el modelo de las democracias representativas, en el que la política se ha relacionado en forma directa con la esfera pública y, dentro de ella, se ha inferido que la actividad democrática es una prolongación de las actividades de amplia visibilidad social que, por lo general, han estado históricamente asociadas a los varones.

to jurídico pátrio por força do art. 5º, § 2º, da CF, os juízes nacionais estão obrigados a aplicá-los no exercício da jurisdição, procedendo, caso necessário ao controle difuso de convencionalidade, caso alguma lei doméstica esteja em desacordo com a proteção dos direitos políticos das mulheres estabelecidos nos diplomas internacionais. Soma-se a isso o fato de que o descumprimento ou violação aos direitos políticos humanos das mulheres consignados nos tratados poderá acarretar aos Estados-partes sanções aplicadas pelos organismos internacionais.

3.1 Casos de violação aos direitos políticos das mulheres apresentados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Vários países do mundo, inclusive na América Latina, introduziram em seus ordenamentos medidas especiais de promoção à participação da mulher na política, a chamada “cota de gênero”. Assim, Argentina (1991), México (1996), Paraguai (1996), Costa Rica (1996), Brasil (1997), Peru (1997), Bolívia (1997), Equador (1997) e República Dominicana (1997) possuem leis eleitorais que asseguram percentual mínimo de mulheres nas listas de candidatos ao Poder Legislativo.

Ainda que algumas legislações se refiram à cota como sendo “de gênero”, isto é, de mulher ou de homem, decerto que sua finalidade precípua é, justamente, promover o incremento da participação feminina na política, tendo em vista que as mulheres são historicamente excluídas da vida pública.

A jurisprudência latino-americana – inclusive a brasileira – revela que são os próprios partidos políticos e os órgãos eleitorais que promovem o descumprimento da legislação de cotas. Dois casos chegaram ao conhecimento da CIDH e foram admitidos, os quais serão objetos de análise a seguir.

3.1.1 *María Merciadri de Moroni vs. Argentina*

Impende, precipuamente, consignar que este caso, apresentado perante a CIDH em 2001, foi determinante para que a Argentina se tornasse modelo mundial no tocante à ampla participação feminina na política, contando, atualmente, com 38,9% de representação na Câmara dos Deputados e 41,7% no Senado.

Em 15 de junho de 1994, María Merciadri de Moroni, filiada ao partido *Unión Cívica Radical*, após esgotar os recursos internos, apresentou

petição perante a CIDH, na qual alegou que o Estado argentino violou seu direito ao devido processo (artigo 8^o), seus direitos políticos (artigo 23), direito à igual proteção perante a lei (artigo 24), bem como direito à proteção judicial (artigo 25), todos previstos na CADH.

María Merciadri argumentou que o referido partido político apresentou lista com seis candidatos a deputados nacionais, para as eleições de 03.10.1993, pela Província de Córdoba, alocando duas mulheres, respectivamente, na quarta e na sexta posição da lista de candidatos. Aduziu que tal conformação, realizada de comum acordo entre os dirigentes partidários, violava a Lei nº 24.012/1991 (Lei de Cotas), bem como o Decreto governamental nº 379/93 – que regulamentou a Lei de Cotas argentina –, a qual exigia que pelo menos duas mulheres figurassem entre os cinco primeiros candidatos da lista, bem como estabelecia um percentual mínimo de 30% de candidatas aos cargos de eleição em condições proporcionais às chances de serem eleitas.

A lei também estabelece o direito dos cidadãos votantes sob o direito constitucional do sufrágio, para poderem votar listas de candidatos em que as mulheres são representadas de acordo com a fórmula que a lei estipula. O próprio decreto regulamentador preconizava que, quando houvesse cinco lugares a serem preenchidos, dois deveriam ser reservados às mulheres. Essa disposição é de observância obrigatória para os partidos políticos quando montam suas listas de candidatos, e a consequências pelo descumprimento é a negação da certificação.

María alegou que, na condição de cidadã filiada àquela agremiação política, impugnou a lista perante a Junta Eleitoral, que foi rejeitada por considerar “que a lista de candidatos emergiu do consenso de todos os núcleos do partido, que concordaram em uma única lista”. Depois de apelar dessa decisão, o tribunal federal rejeitou sua solicitação e declarou que não tinha legitimidade para agir. A petionária recorreu e a Câmara Federal Eleitoral também rejeitou sua legitimidade para agir, exigindo-lhe interesse próprio. Merciadri considera que a lista do partido *Unión Cívica Radical* vulnera o direito do eleitor de que haja real igualdade de oportunidades entre homens e mulheres para o acesso a cargos eletivos e qualquer cidadão-eleitor tem o direito de impugnar sem que seja necessário que se trata de pessoa prejudicada pelo lugar que ocupa na lista eleitoral. Cita também o artigo 57 da Lei Orgânica de Partidos Políticos nº 23.298, que reconhece a personalidade de filiados aos partidos políticos “quando forem negados direitos concedidos

pela Carta Orgânica e se encontrarem esgotadas as instâncias partidárias” (CIDH, 2001, *online*).

Noutras palavras, a peticionária manejou os recursos internos disponíveis perante os tribunais domésticos. Entretanto, não apenas rejeitaram sua queixa, mas também negaram sua legitimidade processual para ação, uma vez que sua demanda carecia de interesse próprio, pois sequer havia sido candidata.

Em 18 de outubro de 1993, María interpôs recurso perante a Suprema Corte argentina, o qual foi indeferido em 2 de dezembro de 1993, alegando-se que:

[...] a petição da recorrente é abstrata, uma vez que as eleições de 3 de outubro de 1993, a Unión Cívica Radical obteve, no distrito em questão, um fluxo de votos que produziu a consagração de quatro deputados nacionais e a discussão dos autos seria sobre quem deveria ter ocupado a quinta posição (VILLANUEVA FLORES, 2009, p. 294)²². (tradução livre)

María Merciadri considerou que a questão “não foi abstrata” porque se deve reconhecer “direito em expectativa”, uma vez que havia possibilidade *in concreto* de haver, eventualmente, vacância de uma vaga entre os eleitos. Se a vacância ocorresse, naquelas condições, ascenderia um homem – o quinto colocado – e não uma mulher. Portanto, uma mulher deveria ter sido colocada na quinta posição e um homem na sexta posição e que, mesmo no caso de quatro posições para preencher, duas mulheres deveriam ser escolhidas, porque uma mulher apenas representaria 25%, percentual menor que o exigido pela Lei de Cotas argentina.

Destarte, a peticionária alegou que o Estado argentino violou os artigos 8 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos porque o tribunal de primeira instância havia considerado que não tinha legitimidade para agir. Da mesma forma, considerou que, ao rejeitar sua demanda, a Corte Suprema de Justiça da Nação violou o princípio de igualdade insculpido no artigo 24, o que implica, por sua vez, um cerceamento dos direitos políticos previstos no artigo 23 da Convenção Americana.

²² [...] la petición de la recurrente resulta abstracta desde que – celebradas las elecciones el 3 de octubre de 1993, la Unión Cívica Radical obtuvo en el distrito en cuestión, un caudal de votos que le produjo la consagración de cuatro diputados nacionales y en autos se debate quién debería haber ocupado la quinta candidatura (VILLANUEVA FLORES, 2009, p. 294).

Villanueva Flores (2009, p. 294) resume os argumentos levantados pelo Estado argentino em contraponto às alegações formuladas por María Merciadri de Moroni:

Entre outros argumentos, [...] alegou que não cabia à CIDH examinar a integração das listas de candidatos. Da mesma forma, indicou que tal integração não poderia ser entendida como uma violação de qualquer dos direitos estabelecidos na Convenção Americana. O Estado também alegou a doutrina da quarta instância, mediante a qual a CIDH não pode atuar como tribunal de apelação para examinar os supostos erros de fato ou de direito que possam ter sido cometidos pelos tribunais nacionais²³. (tradução livre)

Em 21 de setembro de 1999, por meio do Relatório nº 102/99, a CIDH admitiu o caso. Em 8 de março de 2001, as partes – Ministro das Relações Exteriores Adalberto Rodríguez Giavarini, representando a Argentina, e María Teresa Merciadri de Moroni – subscreveram um acordo de solução amistosa. Segundo consta do supracitado Relatório, o então Presidente da Argentina, Fernando de la Rúa, com a finalidade de chegar a um acordo, expediu, em 28 de dezembro de 2000, o Decreto nº 1246, cuja finalidade era regulamentar a Lei de Cotas, derrogando o Decreto Regularizar nº 379/93.

Para se compreender o impacto da representação formulada por María Merciadri perante a CIDH, impende colacionar excertos da parte de “*considerandos*” do Decreto nº 1246/2000, *in verbis*:

Que, ao se expedir o Decreto 379/93, levou-se em conta a necessidade de unificar pela via da regulamentação, os critérios gerais para a aplicação da referida norma, para que todos os partidos políticos e coligações dessem um tratamento homogêneo ao tema, tentando evitar posteriores impugnações partidárias ou judiciais.

Que, apesar desta intenção, os diferentes critérios aplicados pelos vários partidos políticos e também julgamentos dissonantes dos res-

²³ Entre otros argumentos, [...] alegó que no correspondía a la CIDH examinar la integración de las listas de candidatos electorales. Igualmente, señaló que dicha integración no podía entenderse como violación de alguno de los derechos establecidos en la Convención Americana. El Estado también alegó la doctrina de la cuarta instancia, por la cual la CIDH no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar los supuestos errores de hecho o de derecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales.

pectivos tribunais, tornam necessário emitir uma regra que leve em conta as mais claras e garantidoras interpretações judiciais.

Que significativos os casos que não foram capazes de chegar ao mais alto tribunal da nação, dado o curto espaço de tempo entre a impugnação da lista e o dia da eleição.

Que esta situação não mudou, a despeito da clara disposição do artigo 37 da Constituição Nacional, em vigor desde 1994, nem das disposições do artigo 4.1 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – que possui hierarquia constitucional de acordo com o artigo 75, inciso 22, da Constituição Nacional reformada em 1994.

Que se deve ter em conta que um dos critérios mais divergentes corresponde à posição de mulheres candidatas nas listas, o que levou, em muitos casos, que estas estivessem conformadas por homens nos lugares esperados, contrariando as disposições da referida Lei nº 24.012, que indica claramente que as mulheres devem ocupar pelo menos trinta por cento (30%) da lista em posições com possibilidade de serem eleitas.

Que por todo o exposto e tendo em conta as disposições da Constituição Nacional e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos declarou admissível o Caso nº 11.307 – María Merciadri Morini – Argentina e foi colocado à disposição das partes com a finalidade de alcançar uma solução amistosa baseada no respeito pelos direitos consagrados na Convenção Americana de Direitos Humanos, torna-se indispensável a revogação do Decreto nº 379/93 e expedição de uma norma que efetivamente garanta o cumprimento das disposições da Lei nº 24.012, da Constituição Nacional e dos tratados internacionais de direitos humanos, que têm uma hierarquia constitucional (CIDH, 2001, online) (tradução livre)²⁴.

²⁴ Que, al dictarse el Decreto nº 379/93, se tuvo en cuenta la necesidad de unificar por la vía de la reglamentación, los criterios generales en la aplicación de la norma citada, a fin de que en todos los Partidos Políticos y Alianzas se dé un tratamiento homogéneo al tema tratando de evitar posteriores impugnaciones partidarias o judiciales.

Que, a pesar de esta intención, el diferente criterio aplicado por los distintos partidos políticos y los fallos también discordantes de los respectivos tribunales, hacen indispensable dictar una norma que tenga en cuenta las más claras y garantizadoras interpretaciones judiciales.

Que son significativos los casos que no han podido llegar al más alto Tribunal de la Nación dado el escaso tiempo que corre desde la impugnación de la lista y el día de la elección.

Que esta situación no se ha modificado a pesar de la clara disposición del artículo 37 de la Constitución Nacional, en vigencia desde 1994, ni de lo dispuesto por el artículo 4.1 de la

Nessa senda, faz-se mister trazer a lume o disposto nos artigos 3º e 11 do referido decreto:

Artigo 3º - A percentagem mínima exigida pelo artigo 60 do Código Eleitoral Nacional substituído pela Lei nº 24.012 será aplicada a todos os candidatos da respectiva lista que cada Partido Político, Confederação ou Coligação indicar, mas só será considerada cumprida quando também for aplicada ao número de cargos que o Partido Político, a Confederação ou a Coligação renovarem na referida eleição.

Artigo 11 – Todas as pessoas inscritas no Registro Eleitoral de um Distrito têm o direito de impugnar perante a Justiça Eleitoral qualquer lista de candidatos, quando considerarem que fora conformada em violação à Lei nº 24.012 (CIDH, 2001, online) (tradução livre)²⁵.

A Argentina foi o primeiro país da América Latina a estabelecer uma política de cota feminina nas listas de candidatos aos cargos eletivos

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – que posee jerarquía constitucional conforme al artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional reformada en 1994.

Que debe tenerse en cuenta que uno de los criterios más divergentes corresponde a la ubicación de las candidatas mujeres en las listas, lo que ha motivado en muchos casos que estas estén conformadas por varones en los lugares expectables, contrariando lo dispuesto por la referida Ley nº 24.012, que claramente indica que las mujeres deben ocupar como mínimo el treinta por ciento (30%) de la lista en lugares con posibilidad de resultar electas. Que por todo lo expuesto y teniendo en cuenta las disposiciones de la Constitución Nacional, así como que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha declarado admisible el Caso nº 11.307 – María Merciadri de Morini – Argentina y se ha puesto a disposición de las partes con el fin de alcanzar una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se torna indispensable la derogación del Decreto Reglamentario nº 379/93 y el dictado de una norma que garantice efectivamente el cumplimiento de las disposiciones de la Ley nº 24.012, la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, que poseen jerarquía constitucional (CIDH, 2001, *online*).

²⁵ Artículo 3º - El porcentaje mínimo requerido por el artículo 60 del Código Electoral Nacional sustituido por la Ley nº 24.012. se aplicará a la totalidad de los candidatos de la lista respectiva que cada Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria nomine, pero sólo se considerará cumplido cuando se aplique también al número de cargos que el Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria renueve en dicha elección.

Artículo 11º - Todas las personas inscriptas en el Padrón Electoral de un Distrito tienen derecho a impugnar ante la Justicia Electoral cualquier lista de candidatos cuando consideren que ésta se ha conformado violando la Ley nº 24.012 (CIDH, 2001, *online*).

como condição de sua oficialização, em porcentagem não menor do que 30%, por meio da Lei nº 24.012 de 1991, que modificou o Código Eleitoral argentino, introduzindo no ordenamento jurídico daquele país ação positiva/afirmativa de acesso aos mandatos populares (AMAYA, 2016, p. 92-93).

Essa disposição legislativa foi fortalecida a partir da reforma constitucional de 1994, a qual incorporou o princípio da igualdade real de oportunidades entre homens e mulheres, atribuindo ao Congresso argentino a tarefa de legislar e promover medidas de ação positiva que garantam tal igualdade.

A Argentina – que optou pelo sistema proporcional de lista fechada –, atualmente, serve como modelo de participação da mulher na política, contando, atualmente, com 38% de representação feminina na Câmara dos Deputados e 41% no Senado, ocupando a 18ª posição no *ranking* mundial (IPU, 2019).

3.1.2 Janet Espinoza Feria e outras vs. Peru

Em 2 de agosto de 2001, Walter Albán Peralta, na qualidade de *Defensor del Pueblo en funciones*, e Victoria Villanueva Chávez, na condição de coordenadora geral do Movimento Manuela Ramos, apresentaram uma petição perante à CIDH, na qual alegam violação aos direitos políticos (artigo 23), a igualdade perante a lei (artigo 24) e o direito à não discriminação (artigo 1.1), preconizados na CADH, por parte da República do Peru, em prejuízo às candidatas aos Congresso da República dos distritos eleitorais de Callao, Ica e La Libertad e os eleitores Janet Espinoza Feria, Katia Iliana Chumo García e outros.

O art. 116 da Lei Orgânica de Eleições peruana (Lei nº 26.859/1997), modificada pela Lei nº 27.387, estabelece que as listas de candidatos para o Congresso devem incluir um número não inferior a 30% de mulheres ou de homens.

Alegam os peticionários que as autoridades eleitorais do Peru, em uma interpretação restritiva da Lei Eleitoral 26.859 que estabelece, entre outras disposições, as cotas eleitorais como ação afirmativa para promover a participação e o acesso das mulheres nos processos eleitorais em no mínimo 30%, favoreceram a discriminação de gênero por meio da edição da Resolução n.º 068-2001, de 22 de janeiro de 2001, a qual fixou em três dos vinte e cinco distritos eleitorais do país – quais sejam, Callao, Ica e La Libertad –, cotas eleitorais inferiores ao mínimo legal de 30% para as eleições do Congresso realizadas em abril de 2001.

Indicam que, efetivamente, para o Distrito de Ica, com direito a eleger quatro congressistas, o mínimo de um candidato masculino ou feminino para cada lista foi regulamentado. Já no Distrito de La Libertad, com direito a eleger sete congressistas, o mínimo de dois candidatos do sexo masculino ou feminino foi regulado para cada lista. No Distrito de Callao, por sua vez, com o direito de eleger quatro congressistas, o mínimo de um candidato masculino ou feminino para cada lista foi regulamentado.

Com efeito, nos distritos eleitorais de Ica e Callao, a cota de mulheres foi reduzida para 25% do total de candidatos de cada lista, e no distrito de La Libertad, a cota de mulheres foi reduzida para 28,5%.

Consectariamente, com a fixação, por intermédio da resolução supramencionada, de percentuais mínimos abaixo do previsto na Lei Orgânica de Eleições, não se conseguiu eleger um número maior de mulheres nas eleições de 8 de abril de 2001.

O Defensor do Povo provocou, em 31 de janeiro de 2001, o *Jurado Nacional de Elecciones*, órgão competente para assegurar o cumprimento das regras eleitorais, a fim de alterar a Resolução n.º 068-2001-JNE, com o fito de dar cumprimento à Lei Eleitoral, no sentido de fixar em dois o número mínimo de candidatas para os distritos eleitorais de Ica e Callao, e em três para o distrito eleitoral de *La Libertad*, levando em conta as disposições do artigo 116 da Lei Orgânica de Eleições, quando preconiza que “as listas de candidatos para o Congresso em cada distrito eleitoral devem incluir um número não inferior a 30% de mulheres ou homens”.

Um pedido semelhante formulado ao mesmo órgão foi realizado pela Presidente da Comissão da Mulher e Desenvolvimento Humano do Congresso da República, bem como pelo Movimento Manuela Ramos (VILLANUEVA FLORES, 2009, p. 297).

O *Jurado Nacional de Elecciones*, ignorando a natureza das ações afirmativas, declarou improcedentes os pedidos apresentados. Ademais, por meio da Resolução n.º 122-2001-JNE, de 5 de fevereiro de 2001, declarou inadmissíveis os pedidos de retificação formulados, considerando, entre outros, que a legislação eleitoral sobre as reservas de cotas para participação política não se refere exclusivamente ao gênero feminino, que não é discriminatória porque é uma regra que busca consolidar a igualdade jurídica entre os gêneros, e que a participação eleitoral é um direito das partes, cujo requisito essencial é o livre consentimento.

Inconformado, o *Defensor del Pueblo* apresentou outros recursos perante os *Jurados Electorales Especiales* de cada um desses distritos eleitorais, como órgãos temporários responsáveis pela administração da justiça nesta matéria. O único *Jurado Electoral Especial* que respondeu foi o do distrito judicial de Ica, mediante resolução de 9 de fevereiro de 2001, que decidiu não aceitar o pedido, decisão atacada em recurso ao *Jurado Nacional de Elecciones*, que, por meio da Resolução n.º 295-2001-JNE, de 4 de abril de 2001, declarou o recurso interposto improcedente, com os mesmos argumentos que haviam sido levantados por ocasião do pedido anterior feito diretamente pela *Defensoría del Pueblo* e pelas outras duas entidades mencionadas.

Destarte, as eleições gerais no Peru ocorreram em 8 de abril de 2001 sem respeitar, em três distritos eleitorais, os direitos das mulheres de participação política em condições de igualdade (VILLANUEVA FLORES, 2009, p. 299).

A petição apresentada perante a CIDH foi admitida por meio do Relatório n.º 51/02, pela alegada violação dos artigos 1.1, 23 e 24 da CADH.

O Estado peruano alegou falta de interesse para agir, pois, segundo alega, os peticionários não esgotaram todos os recursos previstos na legislação interna antes de recorrer às instâncias supranacionais. Aduziu que a cota é de gênero, portanto não se trata de uma ação afirmativa de participação política das mulheres.

Por fim, destaca que para o *Jurado Nacional de Elecciones*, há dificuldade em cumprir matematicamente o percentual de 30% legalmente estabelecido no artigo 116 da Lei 27859, já que, segundo a distribuição de candidatos para cada distrito eleitoral indicado na Resolução n.º 069-2001-JNE, de 22 de janeiro de 2001, não seria possível determinar exatamente o número de assentos a serem concedidos das cotas mínimas para cada distrito eleitoral, procedendo então como uma solução para arredondar para o número mais próximo, como previsto no artigo 21 da Lei Orgânica de Eleições.

Os peticionários também assinalam que a verdade histórica no Peru, é que as listas para o Congresso sempre foram conformadas majoritariamente por homens, pelo que se trata de uma ação afirmativa da previsão legal das cotas.

Este caso, ainda não finalizado, caminha no mesmo sentido do caso *María Merciadri vs. Argentina*, já tendo havido, em 3 de janeiro de

2003, manifestação da *Defensoría del Pueblo* e do Movimento Manuela Ramos expressando sua disposição para chegar a uma solução amistosa com o Estado peruano.

4 Considerações finais

O compromisso dos Estados com a democracia representativa, determinante no Sistema Interamericano, requer a aprovação de medidas que possibilitem a eleição de mulheres, o que inclui a adoção de um sistema eleitoral que favoreça a presença destas em postos de decisão sujeitos à eleição.

A análise dos casos acima apresentados revela que, indubitavelmente, os direitos políticos das mulheres estão abarcados pela força expansiva da proteção internacional dos direitos humanos, uma vez que tais direitos repousam solenemente em diversos tratados – globais e regionais – internacionais.

A violação dos direitos políticos das mulheres pelo Estado reclama, por conseguinte, o acionamento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, caso haja proteção deficiente no âmbito do direito doméstico.

Tanto a igualdade como a equidade são imperativos éticos, legais e sociais, que devem ser promovidos pelos Estados em todos os níveis de governo e instituições públicas. Enquanto houver desigualdade entre grupos de pessoas, não podemos pensar em ter uma sociedade mais justa (GUERREIRO AGUIRRE, 2014, p. 59).

Referências

AMAYA, Jorge Alejandro. **Los derechos políticos**. 1. ed. Buenos Aires: Astrea, 2016.

BAREIRO, Line. Representación política de las mujeres. In: **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina** / comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson. — 2. ed. — México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, p. 679-692.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 mar. 2019.

CEDAW. **Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Brasil, 2012**, CEDAW/C/BRA/CO/7, 51 Período de Sesiones. New York: Naciones Unidas.

CEDAW. **Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Brasil, 2007**, CEDAW/C/BRA/CO/6, 39. Período de Sesiones. New York: Naciones Unidas.

CEDAW. **Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Brasil, 2003**, CEDAW/C/BRA/1-5, 29 Período de Sesiones. New York: Naciones Unidas.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación**, 1999. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm>. Acesso em: 27 fev. 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Informe n. 103/01. Caso 11.307. **María Merciadri de Moroni vs. Argentina**. 11 de octubre de 2001, IV. Solución amistosa, Acuerdo de solución amistosa.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Informe n. 51/02. Petición 12.404. **Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú**. 10 de octubre de 2002.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Yatama vs. Nicarágua**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/b3b2dcefe29f27b2984178160015c3ba.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **O controle de convencionalidade da lei da ficha limpa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

FLORES SALAZAR, Ana Lorena. Igualdad y derechos políticos de las mujeres. Medidas especiales de carácter temporal, paridad y políticas dinámicas y efectivas recomendadas por la CEDAW. **Revista Derecho Electoral**, San José, n. 22, 2016, p. 54-83.

GOMES, José Jairo. Direitos Políticos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 100, p. 103-130, jan./jun. 2010.

GUERRERO AGUIRRE, Francisco Javier. Derechos políticos de la mujer. La igualdad en la participación política. In: **Nuevas Avenidas de la democracia contemporânea**. AYALA SÁNCHEZ, Alfonso (coord.). Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, p. 48-59.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Women in National Parliaments**: Situation as of 1st January 2019. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010119.htm>; <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/world010119.htm>. Acesso em: 13 abr. 2019.

KROOK, Mona Lena; HUGHES, Melanie M.; PAXTON, Pamela. Gender quotas for legislatures and corporate boards. **Annual Review of Sociology**, 43, 331-352, 2017, p. 331-352.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MONTEIRO, Vítor de Andrade. Direitos humanos e direitos políticos: perspectivas e tendências do direito eleitoral perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista IIDH**. San José, vol. 61, 2015, p. 173-200.

PICADO, Sonia. Derechos políticos como derechos humanos. In: **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina** / comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson. — 2. ed. — México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, p. 48-59.

VILLANUEVA FLORES, María de Rocío. La protección de los derechos políticos de las mujeres. In: **Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos de los derechos humanos de las mujeres**. San José. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009, p. 282-301.

Pedro Henrique Costa de Oliveira - Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (PPGD/CESUPA). Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Bacharel em Direito pelo CESUPA. Professor de Direito Eleitoral nos cursos de graduação em Direito da Faculdade Integrada Brasil Amazônia (FIBRA) e da Faculdade de Belém (FABEL), onde, nesta última, também integra o corpo docente da Pós-Graduação lato sensu em Direito Eleitoral. Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/PA (gestão 2015-2018). Membro-fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Advogado.

A PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA BRASILEIRA E A EFETIVIDADE DAS COTAS PARTIDÁRIAS

The participation of women in brazilian politics and the effectiveness of the party shares

Crislayne Moura Leite

Wagner Wilson Deiró Gundim

Resumo: O presente estudo analisa a participação feminina na política brasileira sob o enfoque das cotas partidárias de gênero. Para tanto, percorre brevemente o cenário de lutas realizadas por mulheres que culminaram na conquista do sufrágio feminino no Brasil. Investiga desde o período colonial, quais foram as principais alterações legislativas referentes à atuação política das mulheres brasileiras e debate a real efetividade da legislação de cotas eleitorais de gênero. Nesse sentido, diante do fato de que as mulheres são maioria no eleitorado brasileiro, apontam-se as razões que impedem a maximização da participação feminina na política através do estudo sobre a estrutura interna da disputa eleitoral no Brasil e, além disso, perfaz uma análise comparada a partir das legislações da Argentina e da Bolívia a fim de verificar como esses países lidam com as cotas partidárias e como se dá sua aplicação.

Palavras-chave: Cotas de gênero. Representação feminina. Mulheres. Lei de cotas. Sufrágio feminino.

Abstract: The present study analyzes the participation of women in Brazilian politics under the focus of gender parity quotas. To do so, the scenario of struggles carried out by women culminating in the conquest of women's suffrage in Brazil it's analyzed. It investigates since the colonial periods, which were the main legislative changes regarding the political action of Brazilian women and debates the real effectiveness of the legislation of electoral gender quotas. In this sense, given the fact that women are the majority in the Brazilian electorate, the reasons for maximizing women's participation in politics are pointed out through the study of the internal structure of the electoral dispute in Brazil and, moreover, a comparative analysis based on the legislation of Argentina and Bolivia in order to verify how these countries deal with partisan quotas and how they are applied.

Keywords: Gender quotas. Female Representation. Women. Law of Quotas. Female suffrage.

1 Introdução

Desde o período colonial, o Brasil comporta uma ausência da participação da mulher na política, seja no cumprimento do exercício do voto ou na candidatura a cargos públicos. O processo de participação feminina na política somente teve início na década de 1930, mais precisamente no governo Vargas, quando o código eleitoral de 1932 garantiu às mulheres o direito de votar, de serem votadas, o voto secreto e o alistamento eleitoral a partir de 18 anos. A conquista desses direitos políticos foi obtida a partir do surgimento de diversos movimentos organizados por mulheres em prol de causas relativas à emancipação feminina.

As mulheres foram um dos últimos contingentes sociais a obterem direitos políticos nas democracias contemporâneas. O direito ao voto feminino representou a primeira vitória na luta por cidadania política. Contudo, apesar de os terem conquistado, as mulheres ainda enfrentam grandes dificuldades em participar da disputa eleitoral e de se eleger a cargos públicos, principalmente do legislativo, espaço fundamental para dar centralidade e visibilidade de temas que têm se constituído como bandeiras da luta das mulheres e que precisam ser amplamente debatidos, problematizados e solucionados.

A constatação de que as mulheres são sub-representadas no espaço político aponta para a necessidade de adoção das ações afirmativas que proporcionem igualdade de gênero nesse âmbito. No caso do Brasil, foram adotadas as cotas partidárias de gênero que, desde a sua formação, já sofreram diversas alterações na tentativa de introduzir mais mulheres ao debate público institucionalizado.

Essa ação afirmativa, portanto, é a problemática que se busca enfrentar no presente artigo: analisar a (in)efetividade das cotas partidárias, apontando quais as razões que impedem a maximização da representação feminina no cenário político brasileiro.

Para enfrentar o problema indigitado, o artigo é estruturado em três tópicos: no primeiro, aborda uma breve narrativa a respeito da luta das mulheres na busca pelo sufrágio feminino, para, na sequência (no segundo), indicar a real efetividade das cotas de gênero na promoção da igualdade política material. O terceiro e último tópico, por sua vez, faz uma análise de direito comparado sobre a aplicação das cotas eleitorais de gênero com a Argentina e a Bolívia, como objetos de estudo.

A base de investigação científica foi composta pelos métodos dedutivos, indutivos e dialéticos, uma vez que as análises se pautam, respectivamente, na estrutura teórica, normativa interna e no direito comparado. A partir desse estudo, verificar-se-á se o método utilizado nesses países é realmente efetivo na implementação da representatividade feminina na política.

Assim, pretende-se, com o presente trabalho, contribuir para que o tema a respeito da participação das mulheres na política seja disseminado, de maneira que o conhecimento sobre a luta feminina por seus direitos não permita que mais mulheres se silenciem diante dos obstáculos que tentam lhes retirar a voz.

2 A conquista do voto feminino no Brasil

A desigualdade política de gênero permeia a História, tendo em vista a existência de uma separação entre as esferas pública e privada para mulheres. No sistema brasileiro, isso se originou devido à formação de uma sociedade patriarcal, na qual o homem era considerado o sujeito capaz e apto a atuar perante a sociedade, ao passo que a mulher limitava-se ao lar e ao cuidado dos filhos.

Na época do Brasil Império, durante a vigência da Constituição de 1824, que nada mencionava sobre a participação das mulheres na esfera política, o voto tornou-se um privilégio de uma pequena camada social, composta basicamente por homens maiores de vinte e cinco anos (SANTOS, 2009, p. 03).

A Proclamação da República, em 1889, não alterou as condições de participação política da população feminina. Em 1891, ocorreu a promulgação da primeira Constituição da República, a qual fortaleceu a exclusão, ao passo que manteve, como eleitores, apenas os cidadãos acima de vinte e um anos de idade, excluídos os analfabetos, soldados, mendigos e religiosos. O texto constitucional não fez menção explícita à participação das mulheres no cenário político.

Essa lacuna na norma constitucional respaldou o movimento feminino na busca pela conquista do direito ao voto, dando início a diversos pedidos de alistamentos, que sempre eram negados. A partir disso, em meados do século XIX surgiu a imprensa feminina, que foi o embrião do movimento das mulheres. Em 1852, foi fundado o primeiro jornal produzido para mulheres: O *Jornal das Senhoras*, que tinha como objetivo despertar a

consciência feminina para que reivindicassem melhores condições educacionais e acesso ao mercado de trabalho. O jornal foi criado e dirigido pela argentina Juana Manso, jornalista e pioneira na expansão do feminismo (BI-THIAH; RABAT, 2012, p. 34).

Assim, diante da privação dos direitos políticos das mulheres, em 1910, o movimento feminino fundou o Partido Republicano Feminino (PRF), liderado pela professora Leolinda de Figueiredo Daltro, eleita presidenta da agremiação (PINTO, 2003, p. 19). O PRF tinha como objetivo mobilizar as mulheres na luta pelo direito ao voto, mas, além disso, pugnava nos tribunais e na imprensa pelo bem do saneamento social, procurando extinguir toda e qualquer exploração relativa ao sexo feminino (SCHUMAHER, 2000).

A criação de um partido por mulheres que não possuíam direitos políticos foi muito relevante aos interesses políticos femininos. Em novembro de 1917, o partido promoveu uma passeata pelo sufrágio feminino com quase cem mulheres no centro do Rio de Janeiro, a qual foi definida, à época, como uma “pequena revolução”, tendo em vista que aquele era um período em que as ruas eram interditadas para mulheres, que, nelas, somente deviam transitar por extrema necessidade e sempre acompanhadas (BUONICORE, 2009, p. 197-199).

Nesse período, surgiu uma personagem de grande importância para o movimento sufragista: Bertha Lutz, bióloga, advogada, pertencente à elite econômica, política e intelectual brasileira e fundadora da primeira escola de enfermeiras do Brasil. Bertha obteve condições de atuação que muitas mulheres não tiveram.

A bióloga e advogada criou a Liga para a Emancipação Intelectual da Mulher, uma espécie de grupo de estudos formado por um grupo de mulheres da elite burguesa da época. Ainda em 1922, organizou o primeiro Congresso Internacional Feminista no Rio de Janeiro e fundou a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF), com a principal atribuição de assegurar os direitos políticos e o direito à educação das mulheres (BUONICORE, 2009, p. 199).

A FBPF foi a mais importante e conhecida organização em defesa dos direitos da mulher no período. O grande marco da Fundação foi a luta contra as dificuldades de comunicação e o avanço na conquista do apoio na opinião pública em um período repleto de limitações às mulheres (PINTO, 2003, p. 24-25).

No Brasil, a conquista do voto feminino começou a se concretizar em 1926, quando Washington Luís foi eleito presidente e incluiu em seu plano de governo a participação da mulher no processo eleitoral. A partir dessa manifestação favorável do Presidente, muitos projetos que garantiam o voto feminino foram apresentados, mas não alcançaram êxito no Congresso.

Já em 1927, no Rio Grande do Norte, foi eleito ao cargo de governador o militante pelo direito ao voto feminino, Juvenal Lamartine. Como governador, logrou êxito na inclusão dos direitos políticos das mulheres na reforma da Constituição Estadual, promovida pela Assembleia Legislativa (SCHUMAHER, 2000).

Assim, as mulheres do Rio Grande do Norte foram as primeiras a exercerem o direito ao voto, bem como o direito de registrar candidaturas e concorrer às disputas eleitorais. Em 1928, foram realizadas as primeiras eleições com a participação de mulheres no Rio Grande do Norte, quando elegeu-se Luiza Alzira Soriano, a primeira prefeita do Brasil, na cidade de Lajes (SALGADO; GUIMARÃES; MONTE-ALTO, 2018).

Após esse primeiro avanço na conquista do sufrágio feminino, em 1932 foi promulgado o Código Eleitoral, reconhecendo, além do voto secreto, o direito de mulheres serem votadas e o cadastramento eleitoral a partir de dezoito anos. Entretanto, o voto só era obrigatório para mulheres detentoras de cargo público. Assim, para maior parte da população feminina, o voto era facultativo (SALGADO; GUIMARÃES; MONTE-ALTO, 2018).

Com a promulgação da nova Constituição, em 1934, as mulheres exerceram pela primeira vez o direito de votar e de se candidatar nas eleições da Assembleia Nacional Constituinte. Diante desse avanço no âmbito do direito eleitoral, o Brasil tornou-se o quarto país da América a estabelecer o voto feminino (BUONICORE, 2009, p. 205).

No entanto, a participação da mulher na política brasileira mal começou e logo foi interrompida, já que, em 1937, ocorreu o golpe que culminou no Estado Novo, e deu início a um regime ditatorial marcado pela extinção do Poder Legislativo por quase dez anos. O sufrágio feminino conquistado com a criação do Código Eleitoral e a Constituinte de 1934 foram rompidos. A FBPF sofreu uma grande afronta e algumas de suas dirigentes chegaram a ser presas, não conseguindo mais ter expressão no cenário brasileiro.

Apenas em 1945, a democracia foi retomada, e a participação feminina novamente exercida na Assembleia Constituinte. Muitas mulheres concorreram a diversos cargos políticos, sendo que algumas foram eleitas para Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais (PINHEIRO, 2007, p. 65). Contudo, nenhuma mulher conseguiu ser eleita para exercer mandato no Congresso.

Já em 1964, sobreveio a instauração do Golpe Militar e a ocorrência de eleições indiretas. A partir disso, deu-se início a uma radicalização da política de repressão, censura, prisões arbitrárias, tortura, extinção de partidos políticos pelo Ato Institucional nº 2, de 27.10.1965, e a inclusão do bipartidarismo (SCHUMAHER, 2000).

Ainda na época da Ditadura Militar, em 1966, na conjuntura de eleições indiretas, apenas seis mulheres foram eleitas deputadas federais, dentre as quais, três somente concorreram em decorrência da morte de seus cônjuges. Contudo, em janeiro de 1969, tiveram seus mandatos cassados com base no Ato Institucional nº 5 (AI-5) (SCHUMAHER, 2000).

O envolvimento da mulher na política foi repleto de muita oscilação. Nas eleições de 1970, apenas uma deputada federal foi eleita. Já no pleito de 1974, apesar de inúmeras terem realizado suas candidaturas, não conseguiram ser eleitas. Nesse período, o Congresso foi fechado três vezes, o que pode ter afetado a campanha das mulheres (BITHIAH; RABAT, 2012, p. 77-78).

Após anos de muita repressão, em 1979 foi aprovada a Lei da Anistia (Lei nº 6.683), que reverteu punições aos cidadãos brasileiros que, entre os anos de 1961 e 1979, foram considerados criminosos políticos pelo regime militar, e aos militares que praticaram crimes. A anistia trouxe ao país uma maior liberalização, menor repressão e a volta do pluripartidarismo.

Já na década de 1980, com a volta da normalidade política, em 1986, ocorreram eleições gerais para compor o Congresso. Naquela eleição, 29 mulheres conseguiram ser eleitas, o maior número desde o início da participação feminina no espaço político. Essas parlamentares se uniram em prol dos interesses das mulheres durante sua participação na Assembleia Constituinte, autodenominando-se bancada feminina (PINTO, 2003, p. 125-132).

A formação da bancada feminina no Congresso criou uma atuação conjunta das mulheres que foi se tornando gradativamente mais regular, ao

mesmo tempo em que a coordenação se tornava formalmente mais bem definida. Foi uma iniciativa fundamental para amplificar a voz das mulheres na Câmara dos Deputados.

Finalmente, em 1988, decorreu a instauração de um novo Poder Constituinte, que aboliu a supremacia masculina e as desigualdades legais entre os gêneros. Isso só foi possível devido à atuação marcante das mulheres pela inclusão dos seus direitos na Constituição (PINTO, 2003, p. 78). E já nas primeiras eleições após a Constituição de 1988, houve um recorde de mulheres eleitas: desta vez, trinta deputadas federais, com a presença de uma mulher à frente do Ministério da Economia.

Posteriormente, nas eleições de 1994, trinta e três mulheres foram eleitas para o cargo de deputada federal. Nesse ano, foi eleita, no Estado do Maranhão, a primeira mulher governadora de um estado brasileiro, Roseana Sarney, reeleita posteriormente em 1998. À vista disso, apesar da conquista das mulheres ao sufrágio feminino, sua representação no cenário político era ínfima. As mulheres, em geral, detinham menos de dez por cento dos cargos na câmara dos deputados, no senado federal, nas prefeituras brasileiras e nas câmaras de vereadores, tornando-se necessária a criação de ações afirmativas que impulsionassem a participação das mulheres na política (BI-THIAH; RABAT, 2012, p. 176-180).

3 Participação da mulher da política brasileira: cotas partidárias

A inserção das mulheres na vida política se deu a partir de uma luta constante enfrentada por mulheres de diversas classes sociais que se uniram com o objetivo de promover a cooperação entre elas na defesa das causas relativas ao progresso do país e de sua cidadania. Essa luta pela representatividade feminina é o principal marco de uma reestruturação dos papéis tidos como tipicamente masculinos e da busca por políticas públicas, a fim de dar efetividade no debate por igualdade, uma vez que um maior acesso feminino ao Congresso ensejaria uma melhora na qualidade da representação da sociedade, contribuindo para a redução da desigualdade.

Nesse sentido, com vistas a combater a afincada desigualdade de gênero na política, destaca-se a criação de ações afirmativas que visem expandir a representação da mulher no cenário político. Dentre essas ações, sobressai-se a criação das cotas de gênero, no ano de 1995, instituída pela

Lei nº 9.100. O dispositivo estabeleceu a primeira reserva de vagas para mulheres nas listas de candidaturas em eleições proporcionais, prevendo que cada partido apresente no mínimo 20% de candidatas. Na mesma lei, também foi aprovada a ampliação do número de vagas na lista eleitoral para 120% do total de cadeiras de disputa (MIGUEL, 2000, p. 42-44).

O percentual de 20% para participação de mulheres não era de cumprimento obrigatório para os partidos políticos, já que, caso não pudessem preencher o percentual mínimo com candidatos do sexo feminino, poderiam deixá-lo em aberto. Dessa forma, as cotas deixaram de ser caracterizadas como reserva de vagas e se tornaram cotas suplementares (ARAÚJO, 1998).

Nas eleições municipais de 1996, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) considerou que não poderia obrigar os partidos a preencher as vagas reservadas às mulheres, mas apenas para deixá-las reservadas, não podendo ser preenchidas por homens. Contudo as eleições apresentaram um percentual de candidatas próximo da cota mínima estabelecida, alcançando 18% do total de candidatos (ARAÚJO, 1998).

Apesar do número de mulheres candidatas nas eleições de 1996 ter se aproximado do percentual estabelecido pelas cotas, a bancada feminina continuou lutando pelo aumento das cotas de gênero. Assim, em 1996, foi novamente levantada a pauta das cotas para as eleições gerais de 1998, com o objetivo de expandi-las no âmbito Estadual e Federal.

A partir disso, no final de 1997, foi aprovada a nova Lei Eleitoral nº 9.504/1997, que estabeleceu regras permanentes para as eleições, incluindo as de 1998. A Lei das Eleições foi aprovada com a redação assegurando uma cota mínima de 30% e máxima de 70% para cada gênero, com um artigo nas disposições transitórias que excepcionava esta proporção para 25% e 75% para as eleições de 1998. Dessa maneira, o preenchimento das cotas permaneceu igual ao regime aplicado em 1996, isto é, os partidos deveriam apenas reservar o percentual de vagas para as mulheres (MIGUEL, 2000, p. 46-48). Além disso, o número de vagas nas listas eleitorais passou a ser de 150% das cadeiras em disputa nas eleições proporcionais.

Nas eleições proporcionais, o eleitor pode votar tanto no candidato quanto no partido ou coligação, ou seja, aplica-se o modelo de lista aberta em que o eleitor escolhe seu candidato entre aqueles apresentados

em lista não ordenada pelo partido político, podendo optar por votar nominalmente em seu candidato ou somente na legenda partidária (SANTOS; BARCELOS, 2015, p. 16).

Nessa sequência, o cálculo do número de candidatos que cada partido ou coligação pode registrar toma por base a quantidade de vagas a serem completadas na respectiva Casa Legislativa. O cômputo é realizado da seguinte forma: caso tenham sido abertas 30 vagas em uma eleição, por exemplo, cada partido poderia registrar até 45 candidatos ($30 \times 150\% = 45$) para o cargo que está em aberto (GOMES, 2017, p. 345)¹.

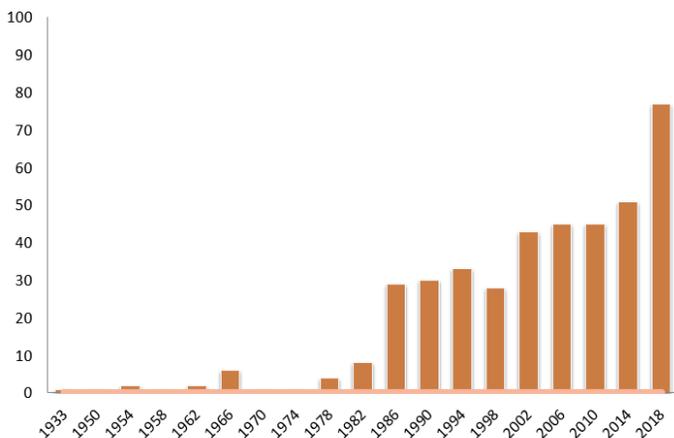
A formulação das cotas partidárias com percentual igual ao aumento das vagas totais que cada partido pode registrar de trinta por cento na disputa eleitoral indica de forma explícita que os legisladores temiam a redução das candidaturas masculinas e adotaram essa medida como precaução para que não perdessem seu “espaço” no cenário político.

3.1 A sub-representação feminina e seu impacto na aplicação das cotas de gênero

Apesar da implantação das cotas partidárias, ainda não houve um aumento significativo na representação feminina na política. Isso porque, de acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), as mulheres desde a conquista dos seus direitos políticos não conseguiram ultrapassar 15% do total de Deputados Federais. Nas eleições gerais de 2018, apenas 290 candidatas foram eleitas, representando um total de 16, 20% do total de eleitos.

¹ Existem duas exceções a essa regra definida pelo artigo 10 da Lei de Eleições. A primeira exceção (prevista no inciso I do aludido artigo 10) refere-se às unidades da Federação em que o número de lugares a preencher na Câmara dos Deputados não exceder a doze, caso em que cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital até 200% das respectivas vagas. A segunda exceção (prevista no inciso II) refere-se aos Municípios de até cem mil eleitores, caso em que, havendo coligação, esta poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher.

Tabela 1 EVOLUÇÃO DA BANCADA FEMININA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo TSE

Desde a implementação das cotas de gênero, várias medidas vêm sendo adotadas para potencializar a participação feminina na política. O Congresso Nacional, rotineiramente, realiza reformas eleitorais e, no ano de 2009, a Lei das Eleições passou por uma minirreforma eleitoral que resultou na promulgação da Lei nº 12.034/2009.

Em relação às cotas, foi dada nova redação ao § 3º do art. 10 da Lei 9.504, substituindo-se a expressão “deverá reservar” para “preencherá” o mínimo de 30% e o máximo de 70% das candidaturas para cada sexo. Além disso, junto a essa medida também foram aprovadas as destinações de 10% do tempo de propaganda partidária às mulheres e de 5% dos recursos do fundo partidário à criação e à manutenção de programas de promoção e difusão da participação política para mulheres (PINTO; BERTOTTI; FERRAZ. 2018, p. 128-129).

Neste último caso, se o partido descumprir a medida, estará obrigado a acrescentar mais 2,5% dos recursos do fundo no ano subsequente, ficando impedido de utilizá-los para outro fim.

Essas regras foram utilizadas nas eleições de 2010, mas o resultado eleitoral indicou que a minirreforma não alcançou o objetivo de aumentar a representação feminina, pois foram eleitas apenas 45 mulheres para a Câmara dos Deputados.

Já em 2015, a Lei nº 13.165/2015, criada com o objetivo de incentivar a participação feminina na política, previu, em seu artigo 9º, que,

nas eleições subsequentes, os partidos deveriam reservar, no mínimo 5% e no máximo 15%, do montante partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas.

No ano de 2017, também foram editadas normas para as eleições gerais de 2018. Entretanto, nenhum dispositivo foi especialmente destinado a promover a participação feminina na política.

À vista disso, o Plenário do TSE, em agosto de 2018, reconheceu a aplicação das cotas partidárias ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha e na distribuição do tempo de propaganda. Dessa forma, os partidos políticos deveriam destinar pelo menos 30% dos recursos do Fundo Eleitoral e o mesmo percentual deve ser considerado em relação ao tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV.

Essa decisão unânime dos ministros ocorreu em resposta à consulta formulada por um grupo de quatorze parlamentares – oito senadoras e seis deputadas federais. O questionamento foi levado ao Tribunal em decorrência da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5617/2018, de relatoria do Ministro Edson Fachin. Em síntese, foi determinada a destinação de, pelo menos, 30% dos recursos do Fundo Partidário às campanhas de candidatas, sem fixar percentual máximo.

Além disso, o TSE firmou entendimento de que em relação ao não atendimento dos percentuais estabelecidos pelas cotas partidárias quando da formalização do pedido de registro, é possível cumprir os percentuais estabelecidos pelas cotas em data posterior à do limite para requerimento de candidaturas, desde que isso seja realizado até trinta dias antes do pleito, tempo disposto no artigo 10, § 5º, da Lei nº 9.504/1997².

Nesse sentido, os partidos políticos podem realizar a adequação posteriormente, acrescentando ou retirando da lista apresentada a quantidade de nomes que se fizer necessária. Vale pontuar que apenas os partidos políticos podem efetuar esse reajuste, pois a indicação de nomes para a disputa do certame é ato privativo dos partidos, de acordo com o artigo 17 da Constituição Federal de 1988 (VALENTE; SALES, 2016, p. 42-44).

Contudo, se os percentuais legais não forem atendidos, deverá o juiz notificar o partido político para, em até 72 horas, regularizar a situação,

² TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – Acórdão em REspe no 107079/BA – PSS 11-12-2012.

nos termos do artigo 11, § 3º da Lei 9.504/97. Caso, não haja a regularização, haverá o indeferimento do Demonstrativo de Regularidade Partidária (DRAP), prejudicando todos os pedidos de registro de candidatura apresentados³.

Nesse sentido, José Jairo Gomes explica que, se não houver número suficiente de mulheres no partido para preencher os percentuais, a agremiação poderá indicar para as vagas sobejantes candidatos do sexo oposto:

É defeso ao partido ou à coligação indicar para as vagas sobejantes candidatos do sexo oposto àquele a que elas se destinavam, visto que não poderá preencher com candidatos masculinos às vagas destinadas a candidatas femininas e vice-versa. (...) O que cumpre aos partidos é aprimorar seus quadros, aumentando o número de filiados de ambos os sexos (GOMES, 2017, p. 351).

A mesma regra não será aplicada no caso de os percentuais não serem cumpridos quanto à formalização do pedido de registro de candidatura, mas posteriormente. Ou seja, antes do pleito e por razões não imputáveis à agremiação, pois o indeferimento posterior de candidaturas não infirma a observância do sistema de cotas pelo partido. Por outro lado, se o desfalque na porcentagem da cota em razão de renúncia de candidaturas femininas for posterior ao momento do registro, o partido não viola o limite de 30% previsto, porque tal porcentagem foi atendida quando da realização do registro (GOMES, 2017, p. 351-352).

A reserva de cotas de gênero, os avanços conquistados através das decisões do TSE e as mudanças realizadas na legislação visam evitar que a distribuição dos recursos se dê de forma discriminatória pelos partidos, perpetuando uma desigualdade na promoção de candidatas que tradicionalmente não desfrutam de espaço relevante no cenário político dominado por homens.

3.2 Dos obstáculos para maximização da representação feminina e a (in)efetividade das cotas de gênero partidárias

Conforme explanado nas seções anteriores, a previsão de cotas para candidatas no Brasil, em conjunto com as demais mudanças normativas, não têm surtido os efeitos desejados no incremento de participação feminina na política. O Brasil se encontra bem abaixo da média na América

³ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – Acórdão em REspe no 2939/PE – PSS 6-11-2012.

Latina, ocupando atualmente a 133ª posição no ranking de participação de mulheres no Parlamento, elaborado pela ONU Mulheres em parceria com a União Interparlamentar (UIP), que analisou 193 países.

A partir desse contexto, é importante discutir alguns fatores que influem para que as cotas não tenham conseguido maximizar a representatividade feminina no Brasil. Entre os motivos que explicam a baixa representação feminina na política estão os fatores histórico-culturais, pois, embora a visão social sobre a mulher tenha se desenvolvido, ainda há na sociedade a manutenção de uma mentalidade patriarcal que entende que apenas devem ser destinadas às mulheres atividades relacionadas à família ou ao lar.

Ante os problemas culturais, outros fatores impeditivos estão na própria redação da Lei. O parágrafo 3º, do art. 10, da Lei nº 9.504/97, alterado pela Lei nº 12.034/09, estabeleceu que cada partido deverá preencher um mínimo de 30% e um máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Contudo, não há previsão normativa de sanções a serem aplicadas aos partidos que descumpram o percentual estabelecido pelas cotas de gênero.

De acordo com Cristiane Aquino (SOUZA, 2014), outro motivo que inibe a participação feminina, está atrelado à cláusula de escape presente na Lei 9.504/97, que autoriza os partidos a aumentarem o número de candidatos. Com essa legislação, o total de candidatos que pode ser apresentado por cada partido é de 150%. Isso importa na diluição das cotas femininas, pois o aumento do número de candidatos se dá em 50%, o que representa mais que a porcentagem mínima de 30% estabelecida para cada sexo pelas cotas, isto é, os partidos apresentam candidatos acima do número de vagas a preencher⁴.

Além dos aspectos relacionados com a própria fragilidade normativa da lei, um dos fatores que contribui para a não aplicação das cotas no Brasil consiste na ausência de apoio dos partidos políticos nas candidaturas femininas. As mulheres, em regra, não são prioridade dos partidos no

⁴ Exemplo prático: Se em certo local elege-se dez deputados, cada partido está autorizado a postular quinze candidaturas, de maneira que, ao menos quatro destas devem ser contempladas por mulheres (ou homens). Assim, o partido estaria habilitado a apresentar uma candidatura composta por onze homens e quatro mulheres (150%), em vez de sete homens e três mulheres (100%). Portanto, o partido possui garantida a possibilidade de propor um número de homens suficiente para atender à demanda de deputados a elege, sem que seja necessário investir em candidaturas femininas. Isso representa um incentivo ao descumprimento da lei e, em caso de cumprimento, a que esta não tenha um impacto positivo relevante nas oportunidades eleitorais das mulheres candidatas (SOUZA, 2014).

que tange ao investimento intrapartidário, isso porque, no que se refere à escolha de candidatos, os partidos tendem a dar preferência àqueles que dispõem de recursos próprios ou que são providos por seus apoiadores (FREITAS; 2016, p. 138).

Assim, outra explicação para a ausência de mulheres na esfera política – sob influência dos partidos políticos – é a desistência das candidatas ao pleito antes das eleições, o que pode ser consequência, muitas vezes, da escolha realizada pelos partidos de candidatas “laranjas” – que não têm chance real de eleição. Nas candidaturas falsas, muitas mulheres são apresentadas como candidatas pelos partidos sem conhecimento nem consentimento delas, seja por meio de pedido de registro de candidatura com assinatura falsificada, seja por requerimento firmado por dirigentes partidários, sem procuração com poderes especiais (SANTOS; BARCELOS, PORCARO 2018, p. 133).

Dessa forma, as candidatas registradas não possuem qualquer compromisso com a vida política, ou intenção de participar de fato da campanha, figurando fictamente no processo eleitoral e entrando apenas formalmente na composição da lista, servindo de “laranjas” para garantir a participação no pleito dos outros candidatos.

De acordo com dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, em 2016, mais de 16.000 candidatos terminaram a eleição sem ter recebido sequer um voto, ou seja, nem o próprio candidato votou em si, mesmo concorrendo com o registro deferido. Desse total de candidatos sem votos, 14.417 eram mulheres e apenas 1.714 eram homens (TSE, 2018).

A fim de impedir que esse tipo de candidatura seja efetivada, os Tribunais Eleitorais têm adotado o entendimento de que o lançamento de candidaturas femininas fictícias é uma fraude à legislação eleitoral, e, portanto, passível de cassação do diploma de todos os candidatos diretamente beneficiados pelo ato ilegal, com a consequência da inelegibilidade para candidatos representados que sejam considerados responsáveis pela conduta fraudulenta⁵.

Essa jurisprudência firmada pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo só foi possível porque, em 2013, ocorreu o julgamento do Recurso Especial Eleitoral no Estado do Piauí, REsp nº 1-49/PI, admitindo

⁵ DECISÃO DO TRE-SP: Recurso Eleitoral nº. 370-54.2016.6.26.0173, Rel. Claudia Lucia Fonseca Fanucchi.

mudanças procedimentais capazes de ampliar o controle das candidaturas fictícias, e determinando que a apuração do cumprimento das cotas eleitorais de gênero possa ser feita tanto no momento do registro das candidaturas quanto no decorrer das campanhas eleitorais (BUENO; COSTA, 2018).

À vista dos obstáculos à participação da mulher no cenário político, que ocorre sem apoio efetivo e destinação de recursos por parte dos partidos, aponta-se o fato de ter sido sancionada a Lei nº 13.831, de 2019, que altera as regras referentes à prestação de contas dos partidos políticos e concede mais autonomia em sua organização interna e sua movimentação financeira.

A referida Lei anistia as legendas que não cumpriram a regra de incentivo à participação política das mulheres, de forma que os partidos que não aplicaram o mínimo de 5% do Fundo Partidário para promover a participação política das mulheres, entre 2010 e 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou ser alvo de qualquer outra penalidade, caso tenham incentivado a participação feminina de algum modo.

A aprovação dessa norma é um retrocesso, uma vez que torna sem efeito o trabalho dos Tribunais Eleitorais que buscam avançar na fiscalização da aplicação devida das normas, impondo sanções aos partidos que não cumprem o percentual mínimo de 5% dos recursos do Fundo Partidário. Resta claro que a participação da mulher na política, além de não ser prioridade dos partidos, também não é a dos Poderes Legislativo e Executivo, uma vez que ao invés de avançar com as medidas já existentes, estagnam – e retrocedem – os pequenos avanços alcançados.

Não obstante ao exposto, outro motivo que dificulta a eleição de mulheres no Brasil é a adoção do sistema proporcional com listas abertas, considerando que conferem um caráter individualizado à competição. Segundo, José Jairo Gomes (2017, p. 157), no sistema de lista aberta é o eleitor que define quais são os candidatos eleitos dentre os integrantes da lista montada pelo partido. Dessa forma, são os candidatos mais votados que irão ocupar as cadeiras destinadas ao partido.

A lista aberta dificulta as candidaturas femininas, pois o voto é personalizado, o eleitor vota no candidato e não no partido. Isso faz com que as mulheres que precisam contar com recursos próprios – tanto financeiros como de acesso aos meios de comunicação, contatos pessoais, etc. – não consigam efetivamente chegar com a sua imagem até o eleitor, tendo em vista que competem, na maioria das vezes, com os candidatos homens

de seu partido, os quais, em geral, possuem mais redes de apoio, intra ou extra partidárias. Por fim, isso pode contribuir para que muitas mulheres desistam de apresentar-se como candidatas (SOUZA, 2014).

Posto isso, nota-se que ainda há muitos problemas a serem enfrentados pelas mulheres na busca por igualdade na representação política. Assim, para que as cotas alcancem seu objetivo, torna-se essencial que sejam adotadas políticas públicas que possam resultar de fato na conversão do número de mulheres candidatas em mulheres eleitas.

4 As cotas eleitorais de gênero no direito comparado e as novas diretrizes para as cotas eleitorais de gênero no Brasil

O Brasil caminha devagar na busca por uma participação feminina efetiva na política. Apesar das cotas já estarem presentes no sistema eleitoral há mais de vinte anos, a representação feminina no Congresso brasileiro ainda é uma das menores em toda América Latina. Nesse sentido, é importante verificar como funciona o sistema eleitoral de outros países e a forma como se constituíram as cotas de gênero.

4.1 Argentina – pioneira na implementação das cotas

A Argentina é uma república federal integrada por vinte e três províncias e um distrito federal autônomo (Buenos Aires), que conservam alguns poderes não pertencentes ao Governo Federal. O Poder Executivo Nacional é exercido por um Presidente e um Vice-Presidente eleitos por um período de quatro anos através do voto direto dos cidadãos, sendo possível a reeleição por um só período consecutivo. Já o Poder Legislativo é formado por um Congresso Nacional bicameral. A Câmara de Deputados conta com 257 integrantes eleitos para um período de quatro anos, enquanto o Senado Federal é composto por 72 legisladores com mandatos de seis anos.

A Argentina, diferentemente do Brasil, adota como sistema eleitoral o proporcional, com listas fechadas e bloqueadas em que os partidos decidem, antes das eleições, a ordem dos candidatos. O eleitor não vota em nomes, mas apenas em um dos partidos. Lá, portanto, os eleitores não exercem qualquer interferência nos nomes que efetivamente ocuparão as cadeiras legislativas (GOMES, 2017, p. 157).

As cotas de gênero foram implementadas na Argentina, em 1991, por meio da Lei nº 24.012, denominada *Ley de Cupos*, que tornou obrigatória a cota mínima de 30% de mulheres nas listas de candidatura e a previsão de sanções aos partidos em se não havendo o cumprimento do percentual estabelecido nenhuma lista seria oficializada. (LOPEZ; NETO; OLIVEIRA, 2017, p. 210).

A fim de complementar o dispositivo, o Presidente da Argentina à época, Juan Perón, promulgou, em 1993, o Decreto nº. 379. O referido decreto estabeleceu que a cota de 30% deveria ser entendida como quantidade mínima e que haveria de ser incluída pelo menos uma mulher para cada dois homens. O Decreto especificou, ainda, que, no caso de renovação de apenas dois cargos, um deles deveria ter como candidata uma mulher.

Nas eleições de 1993 para Câmara dos Deputados, foram aplicados a Lei e o Decreto mencionados, e a maioria dos partidos cumpriu a exigência de 30% de candidatas, porém posicionaram as mulheres nos últimos lugares da lista, de maneira que não tivessem possibilidades reais de serem eleitas.

Diante disso, no ano 2000, o Presidente, De la Rúa, promulgou o Decreto nº. 1246/00, a fim de substituir o vigente (nº 379/93). O novo decreto estipulou que as cotas femininas se aplicam a todos os cargos eletivos de deputados, senadores e constituintes nacionais, e que a cota só se considera cumprida quando aplicada em função do número de cargos que cada partido ou aliança renova na eleição correspondente.

Além disso, o Decreto também estabeleceu que qualquer cidadão tem a legitimidade de impugnar uma lista de candidatos perante a Justiça Eleitoral, havendo previsão de sanção caso a candidata esteja posicionada num lugar posterior ao que lhe corresponde na lista. Além disso, caso ocorra qualquer irregularidade, o juiz eleitoral notificará o partido, que terá 48h para reposicionar a candidata. Caso não o faça, o Tribunal a reposicionará por ofício, e, se necessário também nomeará as mulheres seguintes na ordem da lista. Por fim, ressalta que a lista de suplentes também deve cumprir a cota.

A implementação dessas ações normativas foi de extrema relevância no avanço da representação feminina na Argentina. Entretanto, Patrícia Rangel (2012, p. 175-178) destaca dois principais problemas na aplicação das cotas na Argentina: o primeiro refere-se ao percentual de 30% estabelecido pelas cotas, uma vez que, apesar de efetivas, tornaram-se uma limitação, pois apenas 30% das vagas são pra mulheres; o segundo relaciona-se ao

fato de que as mulheres não ocupam cargos altos no Congresso, isto é, não lideram as coligações e não conseguem chegar à presidência da Câmara. Em síntese, a participação feminina só ocorre para cargos baixos do Congresso.

Assim, apesar das ressalvas, destaca-se que a eficiência das cotas se dá em virtude de um conjunto de fatores, dentre eles: sistema eleitoral proporcional com listas fechadas e bloqueadas, previsão de mandato de posição, existência de sanções legais para o descumprimento da norma, promulgação de Decretos para favorecer uma eficaz interpretação e aplicação da lei e, por fim, decisões do poder jurisdicional que exigem o cumprimento da cota e possibilitam a adequada eficácia da lei.

4.2 Bolívia – paridade de gênero

A Bolívia é uma República unitária e adota para seu governo a forma democrática representativa. O país está estruturado política e administrativamente em nove departamentos, 112 províncias, 327 municípios e 1.384 cantões, sendo onze desses municípios autônomos indígenas. O Poder Executivo Nacional é exercido por um Presidente e um Vice-Presidente eleitos por um período de cinco anos, pelo voto direto do povo no primeiro turno e, caso o candidato não atinja 50% dos votos, com segundo turno, que será decidido pelo parlamento, sendo possível a reeleição por dois períodos consecutivos.

A Assembleia Legislativa é bicameral, formada pela Câmara dos Deputados, composta por 130 membros, e pela Câmara dos Senadores, com 36 membros, ambos diretamente eleitos para mandatos de cinco anos. A Bolívia, congênera à Argentina, adota o sistema de lista fechada, que permite o controle do impacto das cotas de candidatos sobre os resultados das eleições, pois exige que os nomes sejam lançados nas listas, intercalando-se homens e mulheres (SANTOS, 2016).

As mulheres bolivianas conquistaram o direito de votar em 1952, vinte anos depois de o Brasil reconhecer o sufrágio feminino (MARTINI, 2015). Em 1979, foi eleita a primeira deputada, trinta anos após a conquista do voto. Após essa eleição, sindicatos formados por mulheres deram início à Confederação Nacional de Mulheres Campesinas e Indígenas da Bolívia – “Bartolina Sisa”. A forte atuação dos movimentos femininos na busca pela garantia de direitos políticos e sociais foi um fator determinante na conquista dos direitos políticos e na implantação das cotas partidárias.

As cotas foram criadas no país em 1997, por meio da Lei nº 1779 da reforma eleitoral, que introduziu no ordenamento jurídico boliviano a obrigatoriedade para que partidos políticos tivessem ao menos 30% de mulheres em suas listas nacionais de candidatos, distribuídas de tal forma que ao menos um em cada três candidatos da lista fosse do sexo feminino. A norma estabeleceu ainda, como obrigação dos Partidos Políticos: *Promover la igualdad de oportunidades de sus militantes, hombres y mujeres; así como la efectiva participación de la mujer en los órganos de dirección partidaria y en la nominación de candidaturas para cargos de representación popular.* (SANTOS; BARCELOS, p. 19)

As cotas elevaram o número de candidatas e, conseqüentemente, número de mulheres eleitas. Contudo, os resultados expressivos foram atingidos após as reformas introduzidas a partir do ano de 2006, quando o Presidente Evo Morales assumiu a chefia do Poder Executivo Nacional. Em 2009, foi promulgada a “*Nueva Constitución Política Del Estado Plurinacional de Bolivia*”, destacando a importância da participação equitativa e em igualdade de condições para homens e mulheres. Já no ano de 2010, a Lei nº 026, “*Ley del Régimen Electoral*”, passou a estabelecer cotas de 50%, além da obrigatoriedade de apresentação de listas de candidatos intercalando-os em razão do sexo.

A “*Ley del Régimen Electoral*” detalhou inúmeras regras para garantir igualdade, paridade e alternância, inclusive nos casos de candidatura única na circunscrição. A Lei determina que, caso a lista contenha número ímpar de candidatos, a preferência deverá ser dada às mulheres. Além disso, estipula que, em caso de não admissão da lista completa de candidaturas, o partido será notificado sobre a rejeição à organização política e, assim, deverá emendar em um prazo máximo de setenta e duas horas contados da notificação.

Dessa forma, percebe-se que, conforme ocorre no Brasil e na Argentina, é conferida a oportunidade de emenda às listas que não observarem os princípios da igualdade e alternância. Entretanto, transcorrido o prazo sem que as correções sejam feitas, a consequência é a desaprovação de toda a lista, de maneira que, caso o partido não obedeça ao regime das cotas, sua lista inteira será punida (VENTURINI; VILLELA, 2016).

A Bolívia adotou, após a implementação das cotas, uma série de normas que, juntas conseguiram colocar o país em terceiro lugar no ranking mundial de representação feminina, com percentual de 53,1% da composição da Câmara dos Deputados e 47,2% na Câmara do Senado.

Assim, uma das razões que explica os bons resultados obtidos é que a Bolívia adota um sistema misto de correção, em que parcela dos deputados e senadores é escolhida por meio do sistema de representação proporcional com listas fechadas. Sistema diferente do adotado pelo Brasil, que possui listas abertas que permitem que fiquem livres as vagas destinadas às mulheres, ampliando o número de candidatos em cada lista. O mecanismo da alternância, adotado pela Bolívia, impede que os grupos partidários manejem a ordem de candidatos na lista com o intuito de privilegiar as candidaturas masculinas, deixando os nomes das candidatas nas últimas posições, sem chances de eleição.

Outro fator importante para o aumento da representatividade feminina no país é a punição aplicada aos partidos políticos que não respeitarem o mínimo de candidaturas femininas. Nesse aspecto, a política de cotas boliviana também difere da brasileira, haja vista que a legislação não prevê qualquer repreensão aos partidos que não cumprem as cotas.

A Bolívia está à frente da Argentina e do Brasil na representatividade feminina na política, já que mais de 50% da composição do seu parlamento é feminino. A profundidade das mudanças que a legislação eleitoral boliviana sofreu nos últimos tempos com o fito de introduzir mais mulheres no debate público institucionalizado fez com que a política na Bolívia tenha se tornado um ambiente profícuo para a efetivação da igualdade de gênero, especialmente, em razão da alteração legislativa, que instituiu a paridade entre homens e mulheres na disputa eleitoral através das cotas de cinquenta por cento.

5 Considerações finais

As considerações aduzidas ao longo do presente ensaio demonstram que as cotas partidárias de gênero no Brasil são ineficazes, uma vez que as mulheres representam menos de 30% do total de cadeiras do Congresso Nacional.

A ausência de avanços na representação feminina se deve a uma série de fatores ligados à formação cultural do país, e, além disso, ao sistema eleitoral adotado, à inexistência de sanções legais aos partidos nos casos de descumprimento das cotas e ao aumento do número de possibilidade de oferta de candidatos pelos partidos com a apresentação de candidaturas fictícias (laranjas).

Ademais, outra importante razão para a ausência de mulheres na esfera política se deve ao fato de que apenas a existência de uma lei que estipule um percentual a ser preenchido por mulheres não é suficiente para efetivar a representatividade feminina no espaço político. Em verdade, o sistema atual tem contribuído para que o fenômeno das candidaturas “fantasmas”, diante da inexistência de políticas afirmativas que, de fato, possam maximizar não apenas o amplo acesso das candidatas ao pleito eleitoral, mas lhes garantir condições materiais de igualdade com relação às candidaturas masculinas.

O que se percebe é que, no âmbito interno dos próprios partidos políticos no Brasil, não há uma preocupação, tampouco políticas afirmativas consistentes que visem aumentar o espectro político de candidatas. A única preocupação dos partidos está atrelada ao cumprimento dos números mínimos fixados pela legislação eleitoral para que não sejam submetidos às punições dela decorrentes. É preciso mudar a mentalidade que ronda a política intrapartidária e promover ações afirmativas que, de fato, maximizem a participação feminina na política, garantindo-lhes amplo espaço de participação.

E, assim, diante desse cenário de grande luta das mulheres pela conquista dos direitos políticos para que pudessem participar da vida pública, torna-se um imperativo que seja acrescido na Lei Eleitoral a obrigação de os partidos políticos concernente na distribuição de no mínimo trinta por cento do Fundo Partidário para o financiamento de candidaturas de mulheres, seguindo a orientação já traçada pelo TSE brasileiro recentemente.

Do mesmo modo, será extremamente interessante que o Brasil, à semelhança do sistema de cotas da Bolívia, modifique o sistema de cotas atual para prever, por exemplo, o percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento) de vagas destinadas às mulheres, ou, adotando o modelo da Argentina, tendo em vista os bons resultados alcançados na participação feminina e, com isso, alcançar a tão sonhada paridade de gênero.

Referências

ALVIM, Frederico Franco. **Curso de direito eleitoral**. 2ed. Curitiba: Juruá, 2016.

ARAÚJO, Clara. **Mulheres e representação política**: a experiência das cotas no Brasil. Estudos Feministas, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, 1998.

BITHIAH, Débora; RABAT, Márcio. **Palavra de mulher**: oito décadas de direito de voto. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

BUENO, Emma Roberta Palu; COSTA; Tailaine Cristina. Meu pé de cota laranja: a Justiça Eleitoral e o seu papel na garantia da efetivação da participação da mulher na política. In: **Mulheres por mulheres: memórias do I Encontro de Pesquisa por/de/sobre Mulheres [recuso eletrônico]** / Eneida Desiree Salgado; Letícia Regina Camargo Kreuz; Bárbara Mendonça Bertotti (Orgs.) - Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

BUONICORE, Augusto C. A república velha e os direitos das mulheres. In: NAZARIO, Diva Nolf. **Voto Feminino e Feminismo**. Diva Nolf Nazario. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

BRASIL **Anais do Congresso Constituinte de 1891**. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2/browse?value=Processo+legislativo%2C+Brasil%2C+1891&type=subjec>. Acesso em: 05 abr. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Reserva de 30% de fundo de campanha para mulheres poderá alavancar candidaturas femininas**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/558950-RESERVA-DE-30-DE-FUNDO-DE-CAMPANHA-PARA-MULHERES-PODERA-ALAVANCAR-CANDIDATURAS-FEMININAS,-AVALIAM-DEBATEDORAS.html>. Acesso em: 29 nov. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Bancada feminina na Câmara sobe de 51 para 77 deputadas**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/564035-BANCADA FEMININA-NA-CAMARA-SOBE-DE-51-PARA-77 DEPUTADAS.html>. Acesso em: 28 nov. 2018.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA – CFEMEA. **Dados estatísticos das eleições de 2006 para Câmara dos Deputados, Senado Federal, Governos de Estado e Assembleias Legislativas**. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/index.php/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2006/4702-dados-estatisticos-das-eleicoes-de-2006-para-camara-dos-deputados-senado-federal-governos-de-estado-e-assembleias-legislativas>. Acesso em: 22 nov. 2018.

FREITAS, Juliana Rodrigues. O sistema de cotas de gênero e o óbice ao desenvolvimento no Brasil: reflexões iniciais acerca da reduzida participação feminina na política brasileira. In: PEREIRA, Rodolfo Viana; SANTANO, Ana Claudia (Orgs.). **Conexões Eleitoralistas**. Belo Horizonte: Abradep, 2016.

GOMES, Jairo José. **Direito Eleitoral**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MACHADO, Nélida Reis Caseca; LEAL, Noelly Antonia. **O Lugar da Mulher é na Política?** R. Curso Dir. UNIFOR-MG, Formiga, v. 6, n. 1, p. 1-11, jan./jun. 2015.

MARTINI, Diandra Avila. **Cotas partidárias e sub-representação feminina na América do Sul**: um estudo comparado entre Brasil e Bolívia. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/DIANDRA-MARTINI.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

MIGUEL, Sônia Malheiros. **A política de cotas por sexo**: um estudo das primeiras experiências no legislativo brasileiro. Brasília: CFEMEA, 2000.

OBSERVATÓRIO DE IGUALDADE DE GÊNERO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE. **Bolívia - Sistema político e eleitoral**. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/paises/6/system>. Acesso em: 20 abr. 2019.

PINHEIRO, Luana Simões. **Vozes femininas na política**: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-constituente. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007. (Série Documentos).

PINTO, Amanda Luiza Oliveira; BERTOTTI, Barbara Mendonca; FERRAZ, Miriam Olivia Knopik. **Reformas Legislativas de um Estado em Crise**. 1.ed. Curitiba: Ithala, 2018.

PINTO, Celi Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

RANGEL, Patricia. (2012). **Movimentos feministas e direitos políticos das mulheres**: Argentina e Brasil. Tese de doutorado apresentada ao Ipol/UnB.

SALGADO, Eneida Desirre; GUIMARÃES, Guilherme A.; MONTE-ALTO, Eric Vinicius L. C. **Cotas de gênero na política**: entre a história, as urnas e o parlamento. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ged/article/view/25973>. Acesso em: 18 abr. 2018.

SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Representação Política e gênero no Brasil e nos países de democratização recente. **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, v. 1, n. 2, 2014.

SANTOS, Polianna Pereira dos. **Participação da mulher na política** – proposições e justificativas. Análise do quadro atual e proposições para a promoção do aumento da participação das mulheres na política. Parecer técnico, 2016.

_____; BARCELOS, Júlia Rocha de; PORCARO, Nicole Gondim. **Participação da mulher na política**: as reformas políticas que temos e as que queremos. In: PINTO, Amanda Luiza Oliveira; BERTOTTI, Barbara Mendonca; FERRAZ, Miriam Olivia Knopik. **Reformas Legislativas De Um Estado Em Crise**. 1. ed. Curitiba: Ithala, 2018.

_____. BARCELOS, Júlia Rocha de. Direitos Políticos das Mulheres e a regulamentação legal das cotas de gênero: resultados em Bolívia, Peru e Brasil. **Anales de VIII Congressos Latinoamericanos de Ciencia Política ALACIP**, 2015, v. I.

SANTOS, Tânia Maria dos. **A Mulher nas Constituições Brasileiras**. II Seminário Nacional de Ciência Política: América Latina em debate. - Porto Alegre, RS, 2009.

SCHUMAHER, Schuma; BRASIL, Érico Vital: **Dicionário mulheres do Brasil: de 1500 até a atualidade** (biográfico e ilustrado). Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

SENADO FEDERAL. **Publicada lei que dá anistia e muda regra de prestação de contas de partidos**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/20/publicada-lei-que-da-anistia-e-muda-regra-de-prestacao-de-contas-de-partidos>. Acesso em 27 maio 2019.

SOUZA, Cristiane Aquino de. **A Eficácia das Cotas Eleitorais da Argentina e no Brasil**. Projeto de investigação “Democracia e Paridade de gênero”, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), 2014.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Os 80 anos do voto de saias no Brasil**. Disponível em: <http://www.tre-rn.jus.br/institucional/centro-de-memoria/os-80-anos-do-voto-de-saias-no-brasil-tre-rn>>. Acesso em: 20 out. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Registro de candidatura**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/registro-de-candidatura>. Acesso em: 10 nov. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – **Acórdão em REspe n. 107079/BA – PSS 11-12-2012**. Disponível em <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso em: 22 nov. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – **Acórdão em REspe n. 2939/PE – PSS 6-11-2012**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso em: 22 nov. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em: 29 nov. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Cruzamento de Dados por Gênero**. Disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 22 nov. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro>. Acesso em: 10 fev. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **TSE finaliza julgamento das contas partidárias de 2013**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Abril/tse-finaliza-julgamento-das-contas-partidarias-de-2013>. Acesso em: 28 maio 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: **Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Acesso em: 10 jul. 2019.

VALENTE, Luiz Ismaelino; SALES, José Edvaldo Pereira. O Registro de Candidatos (artigos 10 ao 16-B). In: PINHEIRO, Célia Regina de Lima; FREITAS, Juliana Rodrigues. et. al. **Comentários à Lei das Eleições**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VENTURINI, Anna Carolina; VILLELA, Renata Rocha. A inclusão de mulheres no parlamento como medida de justiça social: análise comparativa dos sistemas de cotas do Brasil e da Bolívia. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 7, n. 1, 2016.

WOMEN IN NATIONAL PARLIAMENTS. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 05 mar. 2019.

Crislayne Moura Leite - Graduanda do curso de Direito da Universidade Anhembí Morumbi. Estagiária no Escritório Rubens Naves Santos Júnior. E-mail: crislaynemouraleite@gmail.com.

Wagner Wilson Deiró Gundim - Doutorando em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Bolsista CAPES na modalidade taxar. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, tendo sido bolsista CAPES. Professor de Direito Constitucional, Ciência Política e Fundamentos do Direito Eleitoral na Universidade Anhembí Morumbi. Sócio Fundador do Gundim & Advogados Associados. E-mail: wagner.gundim@adv.oabsp.org.br

IGUALDADE DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES: A FRAUDE NO PROCESSO ELEITORAL ATRAVÉS DE CANDIDATAS LARANJAS¹

Gender equality in elections: the electoral fraud through female stooge candidates

Camila Teixeira do Nascimento

Diogo Rais Rodrigues Moreira

Resumo: O uso de candidaturas laranja ganhou destaque nos últimos anos, apesar de ser uma prática supostamente antiga. O ato de fraudar as eleições com candidatas fictícias apenas para preencher a cota de gênero instituída em 1997 era uma prática reiterada dos partidos políticos. O presente trabalho busca compreender os esforços normativos para buscar a igualdade de gênero na política e quais foram as formas que os partidos políticos e coligações encontraram para dissimular as eleições proporcionais no país. Investiga também quais foram os entraves judiciais que barravam o julgamento dos atos ilícitos pela Justiça Eleitoral e quais as soluções trazidas para o caso concreto. Ao final, busca entender qual a atual situação em relação à punição dos partidos que cometem as fraudes e quais são os próximos passos para que a prática seja, ao menos condenada em última instância e pacificada na jurisprudência eleitoral brasileira.

Palavras-chave: Igualdade de gênero. Representatividade política. Fraude no processo eleitoral. Candidaturas fictícias.

Abstract: Female stooge candidature usage have been on the spotlight on recent years besides being a supposedly old practice. The act of fraud elections with fictitious candidatures only to meet the gender quota instituted in 1997 was a reiterated practice by political parties. The present study's purpose is to comprehend the normative efforts used to reach gender equality in politics. In addition, what ways political parties and coalitions found to disguise proportional elections at the country. It also investigates what legal impediments were blocking the trials of illegal acts by the Electoral Court and which were the solutions brought to real cases. In the end, it aims to understand what is the current situation regards punishment to parties that committed frauds and what are the next steps so that the practice become, at least, sentenced at last level and pacified on Brazilian electoral case law.

Keywords: Gender equality. Political representability. Electoral frauds. Fictitious candidatures.

¹ Pesquisa extraída do Trabalho de Conclusão de Curso, desenvolvido e defendido na Universidade Presbiteriana Mackenzie em junho/2019 sob a orientação do Professor Doutor Diogo Rais Rodrigues Moreira.

1 Introdução

A trajetória da mulher brasileira na política é, ao mesmo tempo, antiga e recente. A luta pelo ingresso e pela permanência nessa esfera de poder é um trabalho árduo e diário. Uma das pioneiras nesse assunto é Bertha Lutz, líder na luta pelos direitos políticos das mulheres².

Bertha Lutz lutou pelo direito ao sufrágio feminino no Brasil desde 1919, quando criou a Liga para a Emancipação Intelectual da Mulher – que deu origem à Federação Brasileira pelo Progresso Feminino. Sua luta gerou frutos apenas 13 anos depois, quando foi alcançado o direito ao voto feminino, com o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932³, do então Presidente Getúlio Vargas, que instituiu o Código Eleitoral à época.

Antes desse acontecimento, porém, a professora Celina Guimarães Vianna se tornou a primeira eleitora não apenas do Brasil, como da América Latina, através da Lei nº 660, de 25 de outubro de 1927. Celina alistou-se na cidade de Mossoró, em Rio Grande do Norte, após o estado se tornar o primeiro a estabelecer que não haveria distinção de sexo para o exercício ao voto⁴.

No ano seguinte, Luíza Alzira Teixeira Soriano foi a primeira mulher eleita no Brasil. Tornou-se prefeita da cidade de Lages, no Rio Grande do Norte, com 60% dos votos no pleito, fato este que teve repercussão mundial com o artigo do jornal estadunidense *The New York Times*, que mencionava que Alzira havia se tornado a primeira mulher a ser eleita para um cargo executivo em toda América Latina⁵.

² BERTHA Lutz. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/bertha-lutz>> Acesso em: 9 maio 2019.

³ BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 1 maio 2019.

⁴ PROFESSORA Celina Guimarães Vianna, primeira eleitora do Brasil. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, s.d. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imagens/fotos/professora-celina-guimaraes-vianna-primeira-eleitora-do-brasil>> Acesso em: 9 maio 2019.

⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diploma Mulher-Cidadã Carlota Pereira de Queiroz**. Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/seminarios-e-outros-eventos/diploma-mulher-cidada-carlota-pereira-de-queiros/edicao-2018-diploma-mulher-cidada-carlota-pereira-de-queiros/resumo-alzira-soriano>> Acesso em: 9 maio 2019.

O que Bertha, Celina e Alzira têm em comum é a luta pelo ingresso, permanência e ativismo da mulher na política brasileira. Elas, como tantas outras, lutaram e lutam pela igualdade de gênero em um dos maiores tipos de poder do país: o poder de governar a população, o poder de debater quais as melhores formas de ajudar a sociedade.

Um século depois, o Brasil ainda enfrenta problemas com a igualdade de gênero nas eleições e na política. Apesar das políticas afirmativas instituídas sobre o tema, o eleitorado feminino ainda sofre com a baixa representatividade.

Em 1995, na IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, em Pequim, foi instituído que os países signatários deveriam instituir políticas para ter mais representatividade da mulher nas esferas de poder: “O fortalecimento das mulheres e sua plena participação, em condições de igualdade, em todas as esferas sociais, incluindo a participação nos processos de decisão e acesso ao poder, são fundamentais para o alcance da igualdade, desenvolvimento e paz”⁶.

Para tanto, no Brasil, foi criada, em 1997, a cota de gênero nas eleições, que determina que, no mínimo, 30% das candidaturas por partidos e/ou coligações devem ser reservadas para um dos sexos. Porém, mesmo com essa política afirmativa, hoje em dia a representatividade feminina ainda é muito baixa.

De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, em 2016, o eleitorado brasileiro era formado por 47,7% de homens e 52,2% de mulheres. Nas eleições municipais daquele ano, 68,1% das candidaturas apresentadas eram masculinas, contra 31,9% de candidaturas femininas. Apesar de cumprir com a cota de gênero, apenas 13,4% dos eleitos eram mulheres, ou seja, houve apenas 7.512 mulheres assumindo cargos políticos nos municípios brasileiros, contra 48.458 homens⁷.

⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. **Declaração de Pequim Adotada pela Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres:** Ação para Igualdade, Desenvolvimento e Paz. IV Conferência Mundial Sobre as Mulheres, Pequim, 15 set. 1995. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DecPequimquartconfmulh.html>>. Acesso em: 7 maio 2019.

⁷ ESTATÍSTICAS Eleitorais. 2016 e 2018 – Candidatura e Eleitorado. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, s.d. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>> Acesso em: 8 maio 2019.

Já em 2018, ano das eleições gerais, depois de ser instituído que a Reserva do Fundo Partidário e a propaganda eleitoral gratuita nos rádios e TVs também deveriam obedecer à cota de gênero da Lei das Eleições, o cenário pouco mudou. O eleitorado brasileiro era composto por 52,5% de mulheres e 47,5% de homens. Dentre as candidaturas, 19.881 (68,4%) eram masculinas e 9.204 (31,6%) eram femininas. Porém, entre os eleitos, encontravam-se 83,7% homens e apenas 16,3% mulheres, ou seja, dentre os 1.760 eleitos, apenas 287 eram mulheres⁸.

A dominância masculina no mundo político é alarmante. Mesmo com os esforços das instituições de aumentar a representatividade feminina na política, que representa a maior parte do eleitorado brasileiro, não aparenta surtir efeitos.

Os partidos políticos e as coligações elaboraram maneiras de fraudar o processo eleitoral desenvolvendo as chamadas “candidaturas laranjas”, que são candidaturas fictícias femininas criadas somente para cumprir a cota de gênero, ou seja, registram candidatas que não apresentam gastos com campanhas e nem se empenham para ganhar a eleição, apenas para que os candidatos do sexo masculino tenham o direito de participar.

O presente trabalho busca entender a legislação eleitoral no que tange a igualdade de gênero e os motivos para que a fraude ao processo eleitoral tenha ganhado destaque uma década depois de ter sido instituída a cota de gênero nas eleições. Busca compreender quais foram os entraves jurídicos para discussão do tema e qual a atual situação em que se encontra.

2 A legislação eleitoral e a igualdade de gênero

A mulher brasileira conquistou o direito ao voto apenas em 1932, através do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que instituiu o então Código Eleitoral na época. Essa conquista veio depois de muitas lutas e discussões sobre o tema em todo o país. Porém, apenas o direito ao sufrágio não foi e não é o suficiente para alcançar a tão desejada igualdade de gênero, tanto na esfera social como na política.

⁸ ESTATÍSTICAS Eleitorais. 2016 e 2018 – Candidatura e Eleitorado. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, s.d. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>> Acesso em: 8 maio 2019.

Foram instituídas, ao longo dos anos, diversas ações afirmativas, como tentativa de alcançar a igualdade de gênero. De acordo com o *Guia Prático: a participação da mulher brasileira na política*:

A instituição de medidas, no Direito brasileiro, de fomento à participação política da mulher se deu em um contexto muito mais amplo de discussão sobre a desigualdade entre os sexos nos espaços formais de poder, principalmente após a realização da IV Conferência Mundial sobre a Mulher de 1995, em Beijing, na China⁹.

A ação afirmativa que será tratada neste trabalho é a cota de gênero na política, instituída pela Lei das Eleições.

2.1 Cotas de gênero

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher de 1995, em Beijing, na China, trouxe para o Brasil a primeira incidência das cotas de gênero nas eleições, pois a Lei nº 9.100 de 29 de setembro de 1995¹⁰, que estabeleceu as normas para as eleições municipais de 1996, instituiu que, no mínimo, 20% das vagas de cada partido ou coligação deveriam ser preenchidas por candidatas mulheres.

Após, a Lei das Eleições¹¹ (Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997) estabeleceu, em seu art. 10, § 3º, que cada partido ou coligação deveria reservar a cota mínima de 30%, e máxima de 70%, para candidaturas de cada sexo.

Com a minirreforma eleitoral de 2009¹² (Lei nº 12.034 de 30 de setembro de 2009), foi estabelecido que os partidos ou coligação deveriam efetivamente preencher a reserva de cotas de cada gênero, tornando, dessa forma, obrigatória a presença de mulheres nas eleições proporcionais.

⁹ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Guia prático: A participação da mulher brasileira na política**. Fortaleza: Observatório Eleitoral do Ceará, 2019.

¹⁰ BRASIL. **Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995**. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm>. Acesso em: 8 maio 2019.

¹¹ Id. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em: 8 maio 2019.

¹² Id. **Lei nº 12.034, de 30 de setembro de 2009**. Altera as Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm>. Acesso em: 8 maio 2019.

2.2 Candidatas laranjas

Para melhor esclarecer, cabe traçar aqui a definição de “candidatas laranjas” e qual a sua função no processo eleitoral.

O termo “laranja”, na linguagem popular, refere-se a alguém que comete fraude para benefício de outrem, conforme define Juvêncio (2013, p. 4):

[...] “laranja” pode ser alguém que com consentimento prévio assume uma identidade de maneira indevida e enganosa. Mesmo sem o consentimento prévio, ainda assim o termo “laranja” é utilizado de uma maneira que o/a “laranja” assume de forma enganosa uma identidade social¹³.

Para fins eleitorais, o termo “candidata laranja” é utilizado para definir as candidaturas femininas usadas para preencher a cota de gênero instituída pela Lei das Eleições e, para que os recursos da reserva de fundo partidário sejam repassados para outros candidatos do partido e/ou coligação.

Essas pessoas podem ter, ou não, conhecimento de suas candidaturas. O primeiro caso, mesmo tendo pleno conhecimento da lei e da possível fraude que cometeu, realiza a candidatura a título gratuito ou oneroso para benefício de outrem. O segundo caso, as candidaturas são lançadas ilegalmente, sem o consentimento prévio da pessoa afetada, pelo partido e /ou coligação.

Ainda que incertas, existem formas de identificação dessas candidaturas laranjas:

Candidatas que não estão fazendo campanha, que não recebem nenhum ou pouquíssimos votos, que não têm movimentação financeira, que recebem recursos do Fundo Partidário ou Fundo Especial de Campanha, mas que não os aplicam em prol da sua campanha, para viabilizá-la, podem ser um indicativo de que essas são “laranjas”¹⁴.

¹³ JUVÊNCIO, José Sérgio Martins. A relação entre candidaturas “laranjas” e a lei de cotas por gênero. In: **Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes**, 1.2013, Araraquara. Encontro Araraquara: UNESP, 2013, p. 4.

¹⁴ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Guia prático: A participação da mulher brasileira na política**. Fortaleza: Observatório Eleitoral do Ceará, 2019.

Com a identificação das possíveis candidaturas laranjas, há medidas que devem ser tomadas para investigar, discutir e julgar cada caso: denúncia da situação para o Ministério Público Eleitoral, propositura de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ou Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) perante a Justiça Eleitoral contra os partidos e/ou coligação e os candidatos que estão registrados no Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP).

3 Os obstáculos processuais

Desde que a cota de gênero foi criada no Brasil, na Lei nº 9.504/97 (Lei Geral das Eleições), os partidos e as coligações criaram formas para fraudá-la. Diante deste cenário, as candidatas laranjas, como discutido anteriormente, apareceram no cenário político e eleitoral brasileiro. Mas, mesmo sendo uma ação antiga, de certa forma, os casos de fraude à lei só passaram a ser discutidos abertamente na esfera judicial há pouco tempo. Isto se deve ao fato de que não havia ações judiciais cabíveis para discutir o tema.

O caso das eleições de 2012 no município de José de Freitas, no Estado de Piauí, foi pioneiro neste tema. As coligações que foram criadas para formarem as chapas de vereadores do município fraudaram as candidaturas femininas para garantir a reserva mínima legal do gênero, o que gerou discussão que foi levada, por meio de recursos, ao Tribunal Superior Eleitoral¹⁵.

Foram ajuizadas 2 ações sobre o mesmo tema: uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) e uma Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME). As duas ações foram indeferidas com fundamento de que a via eleita é inadequada para apurar fraude à cota de gênero nas eleições. O assunto, ao chegar ao Tribunal Superior Eleitoral, gerou grande discussão e abriu precedente para o uso dessas ações com a finalidade apresentada.

A AIJE versa sobre a Coligação Por Um Novo Tempo, chapa de vereadores, que concorreu para as eleições de 2012. Dentre os pedidos da ação, está a anulação da chapa de vereadores da coligação por ter sido registrada mediante fraude e ter desrespeitado a reserva legal de gênero. Explica-se que houve vício de consentimento de três filiadas que desconheciam

¹⁵BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 243-42.2012.6.18.0024. Relator: Henrique Neves da Silva. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 10 out. 2016.

o lançamento de suas respectivas candidaturas e renunciaram no momento que descobriram a fraude. Além disso, houve registro de candidatura de filiada analfabeta e, por fim, as duas últimas candidatas restantes da coligação tiveram votação pífia (uma delas não teve votos e a outra teve apenas um). Ao longo do processo, o juízo *a quo* assentou pela inadequação da via eleita.

Em sede de Recurso Especial Eleitoral, o relator, Sr. Ministro Henrique Neves da Silva, entendeu que, de fato, a Ação de Investigação Judicial Eleitoral não é a via correta para alegar a existência de fraude eleitoral no preenchimento das vagas de acordo com o percentual mínimo e máximo (previsto no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97), uma vez que a matéria poderia ser apurada ou no momento da apreciação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) ou por via de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. Ou seja, o relator do presente caso em análise concordou, preliminarmente, com o juízo *a quo* acerca do uso da inadequação de AIJE para apurar fraude.

Porém, a discussão do acórdão passou a evoluir, uma vez que o relator entendeu também que

a interpretação das regras previstas no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 não pode ser centrada apenas em caráter meramente formal, que privilegia o direito processual (acessório), em detrimento da análise de eventual violação de direito material (principal), cuja proteção constitui dever do Estado¹⁶.

Ele entende que as regras previstas na Lei das Inelegibilidades e no ordenamento jurídico eleitoral infraconstitucional devem partir da concepção traçada pela Constituição Federal, em seu artigo 14, que dispõe sobre a preservação da normalidade e da legitimidade dos pleitos e sobre a possibilidade de cassação dos mandatos em razão de abuso, fraude ou corrupção.

Deste modo, haveria um vácuo na prestação jurisdicional no período compreendido entre a apreciação do DRAP (que antecede o exame dos pedidos de candidatura) e a propositura da ação de impugnação de mandato eletivo (que, por óbvio, tem como pressuposto fático a existência de mandato a ser impugnado). Ou seja, de acordo com o relator,

¹⁶BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 243-42.2012.6.18.0024. Relator: Henrique Neves da Silva. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 10 out. 2016.

[...] a alegação de fraude superveniente, em razão da inexistência de candidaturas reais capazes de efetivamente atender aos percentuais mínimos de gênero previsto na legislação, ficaria relegada e somente poderia ser examinada se e quando fosse obtido o mandato eletivo, com o ajuizamento da respectiva AIME, ao passo que não haveria espaço para a apuração da ilicitude nas situações em que os autores do ardil ou as pessoas beneficiadas não obtivessem o mandato¹⁷.

Por fim, o relator reconhece o cabimento de Ação de Investigação Judicial Eleitoral para fins de verificar se os partidos efetivamente respeitam as leis eleitorais no ordenamento jurídico em relação às cotas de gênero, conforme sábia colocação:

Em palavras diretas: é possível verificar, por meio de ação de investigação judicial eleitoral, se o partido político efetivamente respeita a normalidade das eleições prevista no ordenamento jurídico - tanto no momento do registro como no curso das campanhas eleitorais, no que tange à efetiva observância da regra prevista no art. 10, § 3º da Lei das Eleições – ou se há o lançamento de candidatas apenas para que se obtenha, em fraude à lei, o preenchimento do número mínimo de vagas previsto para cada gênero, sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas.

Por certo não se trata de impor ou examinar a completa isonomia entre os candidatos. Os partidos podem definir os candidatos que mereçam maior apoio ou destaque, por exemplo, na propaganda eleitoral. O que deve ser verificado é se as candidaturas, ainda que com poucos recursos, efetivamente existem¹⁸.

O acórdão teve, ainda, pedido de vista da ministra Luciana Lóssio e do ministro Herman Benjamin, que, apesar de concordarem com o relator, teceram novos argumentos acerca do tema.

A ministra fez uma breve análise sobre a participação feminina na política, sob a ótica do ordenamento jurídico. Trouxe para a discussão a mudança na lei eleitoral para que a cota de gênero seja respeitada, e o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral de que, se o percentual mínimo de candidaturas femininas (qual seja, 30%) não for alcançado, o partido ou

¹⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 243-42.2012.6.18.0024. Relator: Henrique Neves da Silva. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 10 out. 2016.

¹⁸ *Ibid.*

coligação deve reduzir o número de candidaturas masculinas para obter a adequação necessária que a lei eleitoral exige, sob pena de indeferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (DRAP).

Ela entendeu que, diante da gravidade dos fatos, a propositura de Ação de Investigação Eleitoral era cabível para a apuração de fraude,

com fundamento em eventual abuso de poder político por parte do partido/coligação e de seus representantes, que supostamente forjaram candidaturas femininas, e até mesmo com fundamento na configuração de fraude à lei, em primazia do princípio da inafastabilidade de jurisdição, como pontuou o eminente relator, a fim de se garantir a lisura do pleito¹⁹.

Já o ministro construiu seus argumentos com base em dados sobre a participação da mulher na política brasileira e fez críticas quanto à fraude à cota de gênero nas eleições.

O ministro Herman Benjamin se mostrou enfático no tema ao afirmar que:

a previsão de cota de gênero em nosso ordenamento jurídico possui extrema relevância na medida em que visa proporcionar às mulheres isonomia plena. Por isso, deve ser interpretada de modo restrito, não se permitindo, sob qualquer justificativa, que essa importantíssima regra constitua objeto de burla ou mitigação²⁰.

Em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu, portanto, que essa ação era via adequada para apurar casos de fraude à cota de gênero instituída pela legislação eleitoral.

Já a AIME, assim como na AIJE, também tratou sobre a apresentação de requerimentos de registro de candidatura femininas de forma fraudulenta, baseado em vício de consentimento de três filiadas que não sabiam do lançamento das suas candidaturas e que renunciaram após tomar ciência do fato, em registro de candidatura de filiada analfabeta e em duas candidatas que tiveram votação inexpressiva. Ao longo do processo, o juízo

¹⁹BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 243-42.2012.6.18.0024. Relator: Henrique Neves da Silva. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 10 out. 2016.

²⁰ Ibid.

a quo assentou pela inadequação da via eleita, por entender que a questão não se enquadrava como fraude para fins de ajuizamento da ação.

Em decisão de Recurso Especial Eleitoral, o relator, Sr. Ministro Henrique Neves da Silva, também entendeu que a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo não é a via correta para alegar a existência de fraude eleitoral no preenchimento das vagas de acordo com o percentual mínimo e máximo (previsto no § 3º do art. 10 da Lei n 9.504/97). O relator concordou, inicialmente, com o juízo *a quo* acerca do uso da inadequação de AIME para apurar fraude.

Porém, o relator reconheceu que este caso merecia outra solução, afirmando que o termo fraude, estampado no art. 14, § 10, da Constituição Federal, que encerra conceito aberto ao englobar todas as situações de fraude – inclusive a de fraude à lei – que possam afetar a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato obtido²¹.

Ao desenvolver seu argumento, o relator afirmou que o termo fraude deve ser interpretado extensivamente, de forma a abarcar o cabimento da AIME e que também deve levar em consideração as demais regras e princípios dispostos na Constituição Federal. Ele retornou aos fatos que deram origem à ação em discussão e mostrou, didaticamente, que as posturas adotadas ensejavam fraude e que assim deviam ser julgadas.

No acórdão, em fase de esclarecimentos, bem apontou a ministra Luciana Lóssio:

[...] é uma prática reiterada que foi adotada nas eleições do Estado do Piauí. Se não admitirmos que a Justiça Eleitoral tenha conhecimento na Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, essa fraude não chegará à apreciação da Justiça, porque, na impugnação de Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), tal fraude ainda não é do conhecimento de ninguém, ou seja, esse tipo ardil ficará impune²².

Em sede de AIME, portanto, o Tribunal Superior Eleitoral admitiu o uso desse tipo de ação para apurar os casos de fraude à cota de gênero nas eleições, instituída pela Lei das Eleições.

²¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 1-49.2013.6.18.0024. Relator: Henrique Neves da Silva. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 21 out. 2015.

²² *Ibid.*

Cabe reiterar que as decisões basearam-se apenas nas alegações de fraude na medida cabível para a apuração das mesmas. O Tribunal Superior Eleitoral não analisou o mérito das ações e nem as decisões a serem tomadas. Após o julgamento das ações como via eleita corretamente, foi determinada a remessa para o Tribunal de origem processar e julgar o mérito da lide.

Após o estudo desse caso, é possível compreender por que a falta de atenção adequada à prática de fraude às cotas de gênero por meio de “candidatas laranjas” nas eleições brasileiras. Considerando não encontrar meios adequados para denunciar e punir essas práticas, a sociedade encontrava-se sem amparo judicial para resolver os atos ilícitos praticados pelos partidos políticos e coligações.

O caso do município José de Freitas, no Estado do Piauí, abriu precedente para se discutir abertamente a utilização de candidaturas fraudulentas nas eleições para cumprir o que dispõe o ordenamento jurídico eleitoral. Atualmente, é possível, portanto, encontrar instrumentos processuais aptos a discutir e averiguar atos ilícitos, e caminhar, dessa forma, para alcançar a igualdade de gênero na política.

4 O julgamento das fraudes no TSE

Superada a questão do gargalo processual, a discussão acerca das candidatas laranjas toma um novo rumo. Agora que é possível judicializar, processar e julgar a fraude no processo eleitoral envolvendo a cota de gênero, um novo obstáculo deve ser amplamente discutido para ser superado.

O que se discute agora é o teor das condenações, caso seja comprovada a fraude no processo eleitoral com candidaturas fictícias: Qual punição à prática é justa o suficiente para inibir novos casos nas eleições brasileiras? Qual impacto ela pode trazer para a política e para a sociedade?

O Estado do Piauí, mais uma vez, abre precedente nos julgamentos de candidatas laranjas no Tribunal Superior Eleitoral. Dessa vez, a pauta de discussão é focada no julgamento do mérito das ações que versam sobre a cota de gênero nas eleições.

A Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) tratou sobre as eleições municipais de 2016, na cidade de Valença do Piauí/PI. As coligações Compromisso com Valença I e Compromisso com Valença II foram condenadas por apresentarem 5 candidaturas femininas laranjas, pois estas

tiveram votação pífia, não tiveram gastos nas respectivas prestações de conta e não praticaram campanha eleitoral. A punição, em primeira instância – que foi mantida no Tribunal Regional Eleitoral de Piauí – cassou todas as 29 candidaturas lançadas (sendo 6 candidatos eleitos) pelas coligações e tornou os candidatos inelegíveis²³.

Em sede de recurso ao TSE, o caso foi a plenário e o relator, ministro Jorge Mussi, votou no sentido de manter a decisão de cassação das 2 coligações que cometeram a fraude, pois entende que, sem as candidaturas fictícias, as chapas não teriam alcançado a exigência normativa da cota de gênero, logo, não participariam das eleições municipais daquele ano. Argumenta que, deste modo, todos os candidatos se beneficiaram da fraude cometida²⁴.

No que tange a inelegibilidade, aduz que não deve ser aplicada na mesma extensão que a cassação, uma vez que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal, tal sanção tem caráter personalíssimo e deve ser aplicada apenas àqueles que cometeram, participaram ou anuíram para o ato ilícito e não apenas quem se beneficiou. Para tanto, considera que apenas 2 candidatos devem ser considerados inelegíveis, pois estes tiveram respectivamente mãe e esposa registradas como candidatas, ainda que estas não tenham praticado atos de campanha – pelo contrário, pediam votos para seu filho e marido, respectivamente, em redes sociais – o que torna possível o reconhecimento de participação e/ou anuência e envolvimento na fraude eleitoral.

O julgamento, porém, foi suspenso, uma vez que o ministro Edson Fachin fez pedido de vista para que pudesse analisar detalhadamente as questões que restam sobre a cassação de todos os candidatos²⁵.

²³ TSE analisa benefício a candidatos do PI por candidaturas femininas fantasmas. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, 14 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/tse-decidira-sobre-inelegibilidade-de-candidatos-que-teriam-se-beneficiado-de-candidaturas-femininas-fantasmas-no-piaui>>. Acesso em: 5 maio 2019.

²⁴ TSE analisa benefício a candidatos do PI por candidaturas femininas fantasmas. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, 14 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/tse-decidira-sobre-inelegibilidade-de-candidatos-que-teriam-se-beneficiado-de-candidaturas-femininas-fantasmas-no-piaui>>. Acesso em: 5 maio 2019.

²⁵ Até a conclusão do presente artigo, o julgamento do Recurso Especial Eleitoral não havia sido retomado.

A discussão de que o julgamento desse caso diz respeito aos impactos que a condenação pode trazer para a política, o processo eleitoral e a sociedade. O assunto deve ser analisado com cautela, uma vez que pode impactar diretamente na vontade do povo e no resultado das urnas. Deve ser observado o caso como um todo, mas também todos os envolvidos individualmente. A decisão pode atingir candidatos que desconheciam a fraude e também as candidatas mulheres, que podem ser consideradas como vítimas do sistema empregado.

O vice-procurador-geral eleitoral, Humberto Jacques de Medeiros, entende que as pessoas e os partidos que utilizam a fraude no processo eleitoral por meio de candidaturas fictícias femininas, estão fraudando princípios constitucionais e impedem o acesso da mulher à política. Argumenta, ainda, que

a sanção devida, a quem não guarda nenhuma lealdade à existência de uma democracia com alternância no poder e na igualdade de oportunidade a todos, não pode ficar aquém da inelegibilidade por fraude e abuso de poder exercidos na sua mais intensa densidade.²⁶

Para Carolina Clève, advogada eleitoral, cassar todos os candidatos eleitos pelo partido/coligação é uma punição muito severa, pois considera que tal condenação invalidaria os votos de todo o eleitorado, interferindo na vontade popular. Ressalta que a punição pode ter efeito contrário, uma vez que também será possível cassar mandatos de mulheres democraticamente eleitas, ferindo, dessa maneira, a participação feminina na política. Por fim, Clève entende que o julgamento do TSE formará um precedente para demonstrar que a lei deve ser respeitada²⁷.

O advogado Wallyson Soares dos Anjos, representante da coligação que apresentou a denúncia do caso à Justiça Eleitoral, entende que as candidaturas femininas que servem apenas para garantir as candidaturas

²⁶ TSE analisa benefício a candidatos do PI por candidaturas femininas fantasmas. Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, DF, 14 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/tse-decidira-sobre-inelegibilidade-de-candidatos-que-teriam-se-beneficiado-de-candidaturas-femininas-fantasmas-no-piaui>>. Acesso em: 5 maio 2019.

²⁷ KADANUS, Kelli. Candidatas laranjas: o caso que pode gerar efeito cascata de cassações por todo Brasil. *Gazeta do Povo*, 25 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/candidatas-laranjas-o-caso-que-pode-gerar-efeito-cascata-de-cassacoes-por-todo-brasil-cxok3i9mys71e4luqfj3myelf/>>. Acesso em: 6 maio 2019.

masculina influenciam toda a chapa e a própria eleição. Por esse motivo, ele defende que o prefeito e o vice-prefeito eleitos naquele pleito também devem ter seus mandatos cassados²⁸.

Já para o advogado que representa as coligações que foram denunciadas, Norberto Campelo, esse julgamento exige do TSE cautela para avaliar as consequências que a decisão pode trazer não apenas em âmbito local, mas também na política nacional. Ele entende que, caso a decisão do TRE-PI seja mantida, cada candidato deverá ter a postura de fiscal para com os demais candidatos, o que pode facilmente sair de controle. Por esse motivo, acredita que a cassação de todos os candidatos, eleitos ou não, é a maior preocupação que os julgadores devem ter²⁹.

O professor de direito eleitoral, Diogo Rais, pondera os diferentes aspectos do julgamento pelo TSE e afirma que é um debate com pontos sensíveis. Entende que, se mantida a decisão do TRE-PI, a punição pode afetar candidatos que desconheciam a fraude, cassar mulheres democraticamente eleitas e mudar o resultado daquela eleição. Mas também diz que uma decisão moderada pode fazer com que o ato ilícito continue sendo cometido por partidos e coligações³⁰.

O debate acerca do tema é amplo e alcança diferentes esferas. No entanto, a conclusão é incerta pois a matéria é, de fato, trabalhosa e sensível em diversos pontos. O debate não deve acabar apenas na questão do que é justo ou injusto para o caso. Cabe ao TSE julgar a lide da melhor forma que entender.

Cumprе ressaltar que, apesar de ser uma matéria de cunho difícil e de traços sensíveis, o julgamento não pode ser adiado a ponto de perder a matéria julgada com o fim dos mandatos eletivos que estão em curso. O debate, portanto, também levanta a questão de que a decisão pode ser injusta, mas a sua demora a ser concretizada também será injusta.

²⁸ QUEIROGA, Louise. Candidaturas 'laranjas' de mulheres ligam o alerta da Justiça Eleitoral. O Globo, 9 jul. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/candidaturas-laranjas-de-mulheres-ligam-alerta-da-justica-eleitoral-22867031>>. Acesso em: 6 maio 2019.

²⁹ Ibid.

³⁰ VENTURINI, Lilian. Como esta ação pode definir a punição de laranjas eleitorais. Nexo Jornal, 17 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/03/17/Como-esta-a%C3%A7%C3%A3o-pode-definir-a-puni%C3%A7%C3%A3o-de-laranjas-eleitorais>>. Acesso em: 6 maio 2019.

O julgamento do TSE, de certo, abrirá precedente e uniformizará a jurisprudência na Justiça Eleitoral, mas a cautela ainda deve permanecer presente mesmo que o caso exija urgência.

5 Considerações finais

O sistema normativo eleitoral brasileiro buscou de forma concisa alcançar a igualdade de gênero na política através, dentre outras, da cota de gênero, porém o esforço do poder público infelizmente ainda não obteve tanta eficácia. A participação feminina na política atualmente é baixa e não representa a realidade brasileira, uma vez que, conforme mencionado anteriormente, de acordo com o TSE, o eleitorado, em 2018, era formado, em sua maioria, por mulheres.

A cota de gênero encontra-se no art. 10, § 3º, da Lei das Eleições, e dispõe expressamente que deve ser reservado no mínimo 30% das candidaturas para um dos sexos nas eleições proporcionais. Vemos aqui, o esforço do poder público em igualar a representatividade das mulheres na política não só no plano teórico, mas principalmente no plano real, porém a lei não é cumprida, tampouco fiscalizada como deveria ser.

Os partidos políticos buscaram formas de fraudar a lei e utilizaram candidaturas femininas fictícias para “maquiar” as eleições proporcionais, apenas para não diminuir o número de vagas destinadas ao público masculino. As candidatas laranjas são, portanto, um instrumento dos partidos políticos e/ou coligações para lesar as eleições e, de forma extensa, dissimular a realidade para o eleitorado.

Essa prática, porém, passou a ser discutida recentemente quando foram superados os obstáculos processuais que aqueles que denunciavam a prática ilícita encontravam, afinal não havia ações judiciais possíveis para julgar a fraude eleitoral.

O julgamento das ações de Investigação Judicial Eleitoral e Impugnação de Mandato Eletivo abriram precedente para a discussão do problema em âmbito judicial. O Tribunal Superior Eleitoral assentou pelo reconhecimento das duas ações como instrumentos processuais para a judicialização e o julgamento dos atos ilícitos praticados pelos partidos políticos e coligações. O primeiro obstáculo, portanto, foi superado.

Agora, o que está em pauta é o julgamento do mérito das lides. O caso de Valença do Piauí/PI abriu precedente para a uniformização da ju-

risprudência na justiça eleitoral. A discussão sobre as candidaturas laranjas atingiu um novo nível ao encarar qual é a punição mais justa – ou menos injusta – para os casos.

O caso está em fase de julgamento pelo TSE e apresenta pontos sensíveis na discussão, uma vez que a punição pode alcançar candidatos que desconheciam a fraude e/ou candidatas mulheres, e pode mudar o resultado das urnas.

Porém a discussão sobre o caso não deve parar apenas na esfera do que é justo ou injusto. Deve-se discutir também sobre a morosidade da justiça eleitoral em julgar lides tão importantes.

O caso de Valença do Piauí é um exemplo a ser tomado, uma vez que a lide diz respeito às eleições municipais de 2016 e o julgamento do Recurso Especial Eleitoral no TSE ainda não foi concluído, ou seja, a eficácia da decisão sobre o tema pode ser prejudicada com a perda do objeto da ação, uma vez que os mandatos eletivos terão seu término em 2020.

A Justiça Eleitoral, como é de conhecimento geral, tem como característica principal a rapidez e a urgência com que os casos devem ser tratados. Nas primeiras instâncias, os prazos processuais são curtos, com a finalidade de acelerar o julgamento das lides para não sofrer com a morosidade posteriormente. O caso de Valença do Piauí exige a mesma agilidade uma vez que a ação está em curso há 3 anos.

Em casos como esse, que necessitam de segurança jurídica e maior cautela nas decisões, são compreensíveis os motivos para a demora e as extensas discussões que são abarcadas com os temas, porém é dever lembrar que, de a decisão pode se tornar injusta, sua falta também pode configurar igual injustiça.

A expressão “a justiça tarda, mas não falha” não pode ser considerada de forma literal, pois, como todos os operadores de direito bem sabem, a justiça que tarda, certamente falhará em algum ponto. E casos em que são exigidas cautela e urgência devem sempre prezar pela segurança jurídica, visando à eficácia que alcançarão.

O presente trabalho buscou, portanto, entender os entraves jurídicos no julgamento das fraudes cometidas no processo eleitoral através de candidatas laranjas, e explicar de forma concisa quais foram as maneiras de superá-los, e quais os debates atuais sobre o tema no âmbito judicial.

Referências

BERTHA Lutz. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/bertha-lutz>> Acesso em: 9 maio 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Declaração de Pequim Adotada pela Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres: Ação para Igualdade, Desenvolvimento e Paz. **IV Conferência Mundial Sobre as Mulheres**, Pequim, 15 set. 1995. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/DecPequimquartconfmulh.html>> Acesso em: 7 maio 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diploma Mulher-Cidadã Carlota Pereira de Queirós. **Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/seminarios-e-outros-eventos/diploma-mulher-cidada-carlota-pereira-de-queiros/edicao-2018-diploma-mulher-cidada-carlota-pereira-de-queiros/resumo-alzira-soriano>> Acesso em: 9 maio 2019.

BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 1 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 30 de setembro de 2009**. Altera as Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/L12034.htm> Acesso em: 8 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995**. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm> Acesso em: 8 maio 2019.

BRASIL.. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm> Acesso em: 1 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm> Acesso em: 8 maio 2019.

BRASIL. Senado Federal. Procuradoria Especial da Mulher. Mulheres na Política: pesquisa realizada pelo DataSenado. **Senado Federal**, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/cartilha-mulheres-na-politica>> Acesso em: 9 maio 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 243-42.2012.6.18.0024. Relator: Henrique Neves da Silva. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 10 out. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 1-49.2013.6.18.0024. Relator: Henrique Neves da Silva. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 21 out. 2015.

DELGADO, Malu. Não há mais espaço para fraudes com candidatas laranjas, diz ex-ministra. **Valor Econômico**, 25 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/6135453/nao-ha-mais-espaco-para-fraude-com-candidatas-laranjas-diz-ex-ministra>> Acesso em: 6 maio 2019.

EQUIDADE de Gênero na Política 2016. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/pesquisa-equidade-de-genero-na-politica-2016>> Acesso em: 9 maio 2019.

ESTATÍSTICAS Eleitorais. 2016 e 2018 – Candidatura e Eleitorado. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, s.d. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>> Acesso em: 8 maio 2019.

FALCÃO, Márcio. Ministros do TSE divergem sobre cassação de coligação por candidatas laranjas. **Jota Info**, 14 mar. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/justica/ministros-do-tse-divergem-sobre-cassacao-de-coligacao-por-candidatas-laranjas-14032019> Acesso em: 5 maio 2019

JUVÊNCIO, José Sérgio Martins. A relação entre candidaturas “laranjas” e a lei de cotas por gênero. In: **Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes**, 1.2013, Araraquara. Encontro Araraquara: UNESP, 2013.

KADANUS, Kelli. Candidatas laranjas: o caso que pode gerar efeito cascata de cassações por todo Brasil. **Gazeta do Povo**, 25 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/candidatas-laranjas-o-caso-que-pode-gerar-efeito-cascata-de-cassacoes-por-todo-brasil-cxok3i9mys71e4luqfj3myelf/>> Acesso em: 6 maio 2019.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Guia prático**: A participação da mulher brasileira na política. Fortaleza: Observatório Eleitoral do Ceará, 2019.

MELO, Hildete Pereira de. A política de cotas para as mulheres no Brasil: importância e desafios para avançar. **Gênero e Número**, 13 set. 2018. Disponível em <<http://www.generonumero.media/a-politica-de-cotas-para-as-mulheres-no-brasil-importancia-e-desafios-para-avancar/>> Acesso em 4 maio 2019.

PASSARELLI, Eliana. Cota de gênero não contribui para aumentar a representação feminina. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 16 jul. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/07/cota-de-genero-nao-contribui-para-aumentar-a-representacao-feminina.shtml>> Acesso em: 4 maio 2019.

PROFESSORA Celina Guimarães Vianna, primeira eleitora do Brasil. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, s.d. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imagens/fotos/professora-celina-guimaraes-vianna-primeira-eleitora-do-brasil>> Acesso em 9 maio 2019.

QUEIROGA, Louise. Candidaturas 'laranjas' de mulheres ligam o alerta da Justiça Eleitoral. **O Globo**, 9 jul. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/candidaturas-laranjas-de-mulheres-ligam-alerta-da-justica-eleitoral-22867031>> Acesso em: 6 maio 2019.

SENA, Yala. Julgamento de candidatas laranjas do Piauí pode abrir precedente para partidos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 abr. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/julgamento-de-candidatas-laranjas-do-piaui-pode-abrir-precedente-para-os-partidos.shtml?loggedpaywall>> Acesso em: 6 maio 2019.

TSE analisa benefício a candidatos do PI por candidaturas femininas fantasmas. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, 14 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/tse-decidiu-sobre-inelegibilidade-de-candidatos-que-teriam-se-beneficiado-de-candidaturas-femininas-fantasmas-no-piaui>> Acesso em: 5 maio 2019.

VENTURINI, Lilian. Como esta ação pode definir a punição de laranjas eleitorais. **Nexo Jornal**, 17 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/03/17/Como-esta-a%C3%A7%C3%A3o-pode-definir-a-puni%C3%A7%C3%A3o-de-laranjas-eleitorais>> Acesso em: 6 maio 2019.

Camila Teixeira do Nascimento - Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Integrante do Grupo Mackeleições.

Diogo Rais Rodrigues Moreira - Doutor e Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP. Coordenador dos livros: Fake News, a conexão entre a desinformação e o direito; Direito Eleitoral Digital (ambos da Revista dos Tribunais - Thomson Reuters, 2018). Coordenador do grupo MackEleições e Professor de Direito Eleitoral da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

O FOMENTO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA FEMININA E O CONTROLE DO *JUS PUNIENDI* ESTATAL: A LEI 13.831/2019 SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO SANCIONADOR ELEITORAL

*Promoting female political participation and control of *jus state puniendi*: federal Law 13.831/2019 under the perspective of electoral sanctioning law*

Amanda Guimarães da Cunha

Luiz Magno Pinto Bastos Junior

Resumo: Para fomentar a participação feminina na política, o art. 44, inciso V, da Lei 9096/95, inserido pela Lei 12.034/09, impõe aos partidos políticos o dever de destinar 5% dos recursos recebidos do Fundo Partidário para desenvolvimento de “programas de promoção e difusão da participação política das mulheres”. Essas regras foram alteradas pela Lei n. 13.165/15, que institucionalizou desestímulos à concretização desse mecanismo, autorizando que os recursos fossem utilizados no financiamento de candidaturas femininas (§§5^a-A e 7^a). Tais autorizações foram declaradas inconstitucionais pelo STF na ADI n. 5.617/DF, que, entretanto, permitiu que esses mesmos recursos fossem utilizados na campanha de 2018. Com a promulgação da Lei n. 13.831/19, algumas regras de transição foram inseridas para regular os efeitos do descumprimento do repasse em questão (art. 55-A, 55-B e 55-C), as quais foram acusadas de promover uma “anistia geral” aos partidos políticos. Dessa forma, o objetivo deste trabalho consistiu em analisar se a promulgação dessas regras realmente acarretou uma “anistia”, bem como se elas eram compatíveis com a ordem constitucional vigente. Chegou-se às conclusões de que as alterações promovidas nada mais fizeram do que cristalizar a decisão do STF (nos Embargos opostos em relação à ADI 5617) e, ainda, efetivar o entendimento jurisprudencial até então consolidado, em respeito aos valores da segurança jurídica e da preservação do devido processo legal, imprescindíveis em se tratando de exercício do *jus puniendi* do Estado, qualificado como direito sancionador eleitoral.

Palavras-chave: Participação feminina na política. Lei 13.831/2019. Fundo Partidário. Direito sancionador eleitoral.

Abstract: To foment female participation in politics, art. 44, item V, of Law 9096/95, inserted by Law 12.034/09, imposes on political parties the obligation to allocate 5% of the funds received from the Party Subsidies for the development of “programs for the promotion and diffusion of women’s political participation”. These rules were changed by Law 13.165/15, which institutionalized disincentives to the implementation of this mechanism, authorizing the resources to be used to finance female applications (§§ 5-A and 7^a). Such authorizations were declared unconstitutional by the STF in ADI 5.617/DF, which, however, allowed these same resources to be used in the 2018 electoral campaign. With the promulgation of Law 13.831/19, some transitional rules were introduced to regulate the effects of non-compliance with the transfer in question (art. 55-A, 55-B and 55-C), which were accused of promoting a “general amnesty” to political parties. Therefore, the aim of this paper was to analyze whether the promulgation of these rules really resulted in an “amnesty”, as well as if they were compatible with the current constitutional order. The conclusion was that the alterations promoted did nothing but crystallize the STF’s decision (in the opposing embargos in relation to ADI 5617) and, in addition, implement the previously consolidated jurisprudential understanding, respecting the values of legal certainty and the preservation of due legal process, indispensable when it comes to the exercise of the *jus state puniendi*, qualified as electoral sanctioning right.

Keywords: Female participation in politics. Law 13.831/2019. Party Subsidies. Electoral sanctioning right.

1 Introdução

As discussões acerca da necessidade de incremento da participação feminina na política estão na hora do dia, quer seja pelos constantes clamores dos movimentos que lutam para que haja a efetiva inserção das mulheres no espaço político, quer seja em razão da *necessidade* de que as agremiações partidárias implementem essas medidas sob pena de responsabilização em eventual descumprimento delas. A questão referente à necessidade de incremento do grau de participação das mulheres na política não somente se faz necessária em decorrência de *simples* previsão legal, mas reflete uma questão de equidade e de qualidade democrática.

As mulheres hoje compõem a maioria do eleitorado brasileiro, na faixa de 52,63% do total, de acordo com ranking atualizado do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de 2019, mas sua representatividade está distante de refletir a mesma proporção. Segundo levantamento do Projeto Mulheres Inspiradoras, que cruzou dados do TSE e do Banco Mundial, o Brasil ocupa a 161ª posição, dentre 186 países, no que diz respeito à presença de mulheres no Executivo (PMI, 2018)¹. Por seu turno, em relação ao Parlamento, de acordo com a organização *Inter-Parliamentary Union*, o Brasil ocupa a 133ª posição, num ranking de 190 países (IPU, 2019)².

Desde a década de 90, algumas ações afirmativas têm sido implementadas no país, mas os seus resultados concretos têm sido pífios. O Congresso Nacional tem adotado um posicionamento ambivalente, com avanços e recuos legislativos no tocante à sua implementação. Além do que os próprios partidos políticos, por vezes, adotam soluções *criativas* voltadas a resolver o *problema* da inclusão das mulheres que, de acordo com a narrativa de muitas greis partidárias, *não gostam* de se envolver na política partidária.

Este artigo trata de uma dessas políticas, qual seja, a regra que impõe aos partidos políticos o dever de destinarem 5% (cinco por cento) da totalidade dos recursos recebidos do Fundo Partidário para o desenvolvimento de “programas de promoção e difusão da participação política das mulheres” (art. 44, inc. V, instituído pela Lei n. 12.034/2005 na Lei 9096/95).

¹ Essa porcentagem foi calculada tendo como base a representatividade feminina nas chefias de Governo e de Estado, o número e a proporção de habitantes governados por mulheres; e a proporção de cargos em ministérios ocupados por lideranças do sexo feminino.

² O monitoramento realizado pela IPU leva em consideração apenas o número de mulheres nos parlamentos nacionais.

A recalitrância dos partidos políticos em conferirem plena concretude a essa imposição legal e os desafios decorrentes do fim do financiamento empresarial das eleições (em face da finalização do julgamento da ADI 4650/DF por parte do STF) concorreram para a promulgação da Lei n. 13.165, de 29.9.2015, que, a pretexto de “incentivar a participação feminina”, instituiu um conjunto de elementos que, na prática, atuaram como fatores de desestímulo aos partidos políticos para que estes cumprissem a exigência legal.

Uma das alterações determinadas por esse diploma diz respeito à *autorização legal* prevista nos §§ 5^o-A e 7^o para que os recursos previstos no art. 44, inc. V, da Lei dos Partidos Políticos fossem destinados ao financiamento de candidaturas femininas nas eleições subsequentes (a despeito de sua finalidade legal).

Essa regra *permissiva* foi declarada inconstitucional (por arrastamento) pelo Supremo Tribunal Federal que, nos autos da ADI n. 5.617/DF, não somente afastou os limites impostos pelo art. 9^o da Lei n. 13.165/2015 (que fixava um limite de 5 a 15% dos recursos do fundo partidário destinado às campanhas eleitorais), mas exigiu que os partidos políticos destinassem, no mínimo, 30% (trinta por cento) desses recursos às candidaturas femininas a partir das eleições de 2018.

Por fim, em 17.6.2019, foi promulgada a Lei n. 13.831 que, entre outras temáticas, criou regras de transição destinadas a regular os efeitos do descumprimento por parte das agremiações partidárias da regra prevista no art. 44, inc. V, da Lei 9096/95. Trata-se dos artigos 55-A, 55-B e 55-C que, por força do art. 2^o do novo diploma, foram acrescentados ao título das Disposições Finais e Transitórias da referida lei.

Essas regras foram duramente criticadas em diversas manifestações públicas porque, pretensamente, estariam instituindo uma espécie de *amistia geral* aos partidos políticos que vinham sistematicamente descumprindo-a. E, mais ainda, em relação ao art. 55-C, ter-se-ia representado uma flagrante reação do Parlamento à mudança jurisprudencial levada à efeito pelo Tribunal Superior Eleitoral quando, em abril de 2019, passou a sancionar as agremiações partidárias que descumprissem as exigências constantes do art. 44, inc. V com a reprovação de suas contas.

Diante do cenário descrito, o objetivo deste artigo consiste em analisar se a promulgação das referidas regras efetivamente importou na

propalada *amistia geral* aos partidos políticos inadimplentes e, por conseguinte, se as regras de transição criadas (arts. 55-A, 55-B e 55-C) são compatíveis com o ordenamento constitucional vigente.

A pesquisa adotou como método de investigação o *método dedutivo*, em face do qual a análise sobre a legitimidade da criação das referidas regras de transição foi feita tendo como referência que a aplicação de sanção aos partidos políticos por descumprimento de comando legal se insere no âmbito do direito administrativo sancionador e, como tal, exige a estrita observância do devido processo legal e a proteção da segurança jurídica que se expressa, entre outras garantias, na aplicação do princípio da aplicação da lei (e interpretação judicial) mais benéfica ao agente sancionado.

Na primeira seção, é feito um breve levantamento dos primeiros mecanismos de ação afirmativa voltados à inclusão das mulheres na política até a promulgação da Lei n. 12.034/2009, com especial ênfase na criação da exigência de destinação de recursos do fundo partidário para a instituição de programas de fomento à participação feminina na política (art. 44, inc. V, da Lei n. 9096/95). E, ainda, é feita uma análise crítica sobre a institucionalização dos desestímulos à sua utilização pelas greis, sendo estes previstos pelas alterações introduzidas pela Lei n. 13.165/2015.

Na seção seguinte, é feita análise sobre o alcance dos comandos normativos previstos nos artigos 55-A, 55-B e 55-C acrescidos à Lei dos Partidos Políticos pela Lei n. 13.831/2019, qualificando-os como regras de transição em face da declaração de inconstitucionalidade dos §§ 5^o-A e 7^o da LPP (incluídos pela Lei n. 13.165/2015) e da guinada jurisprudencial levada a efeito pelo TSE no tocante ao regime de sancionamento por descumprimento do mecanismo previsto no art. 44, inc. V, da Lei n. 9096/95 (fomento aos programas de participação feminina).

Na última seção, é especificamente analisada a legitimidade das regras instituídas e, tendo em vista o seu enquadramento como *direito sancionador eleitoral*, defende-se que as mesmas, com o sentido que lhes é atribuído neste artigo, nada mais representam do que uma concretização da garantia constitucional da segurança jurídica e da necessidade de que as normas mais gravosas devam ser aplicadas prospectivamente, inclusive quando o agravamento da regra decorrer de mudança jurisprudencial, nos termos do art. 24 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro.

Nas conclusões, é enfrentado o argumento dirigido contra as referidas regras (de que elas importariam uma anistia geral a partidos infratores) e são sintetizadas as conclusões parciais discutidas no trabalho, chamando a atenção para o fato de que, em se tratando de direito sancionador, deve-se assegurar aos sancionados um conjunto de garantias de defesa, tendo em vista que jamais se pode perder de vista que representa uma faceta do exercício do *jus puniendi* estatal.

2 Políticas de ação afirmativa e a “evolução” histórica da previsão de destinação de recursos do fundo partidário a programas de fomento da participação feminina

As políticas de ação afirmativa para fomentar a participação política da mulher ganharam lugar na agenda nacional após a IV Conferência Internacional sobre a Mulher, de 1995, realizada pela Organização das Nações Unidas em Pequim. Nesta Conferência paradigmática, todos os países que lá se reuniram, entre os quais o Brasil, comprometeram-se a adotar mecanismos destinados ao fomento da ampliação da participação das mulheres nos órgãos governamentais dos países signatários³.

³ 190. *Medidas que os governos devem adotar*. a) comprometer-se a estabelecer a meta de equilíbrio entre mulheres e homens nos organismos e comitês governamentais, assim como nas entidades da administração pública e no judiciário, incluídas, entre outras coisas, a fixação de objetivos específicos e medidas de implementação, a fim de aumentar substancialmente o número de mulheres e alcançar uma representação de paridade das mulheres e dos homens, *se necessário mediante ação afirmativa* em favor das mulheres, em todos os postos governamentais e da administração pública; b) adotar medidas, inclusive, quando apropriado, nos sistemas eleitorais, para estimular os partidos políticos a incorporarem as mulheres a postos públicos eletivos e não eletivos, na mesma proporção e nas mesmas categorias que os homens; c) defender e promover a igualdade de direitos das mulheres e dos homens em matéria de participação nas atividades políticas e de liberdade de associação, inclusive afiliação a partidos políticos e sindicatos; [...]. 191. *Medidas que os partidos políticos devem adotar*. a) considerar a possibilidade de examinar a estrutura e os procedimentos dos partidos a fim de eliminar todas as barreiras que discriminem direta ou indiretamente contra a participação da mulher; b) considerar a possibilidade de estabelecer iniciativas que permitam às mulheres participar plenamente em todas as estruturas internas de tomada de decisões e nos processos de nomeação por designação ou eleição; c) considerar a possibilidade de incorporar as questões de gênero em seu programa político, adotando medidas para garantir a participação das mulheres na direção dos partidos políticos em pé de igualdade com os homens [...] (ONU, 1995)

Prontamente, houve uma mobilização por parte de parlamentares e ativistas brasileiras para que algumas ações fossem implementadas a tempo das eleições de 1996. Isso culminou com a aprovação da Lei n. 9.100, em 29 de setembro de 1995, que instituiu a cota mínima de 20% para candidaturas femininas aos partidos políticos (PIMENTEL FILHO; RODRIGUES, 2017, p. 131-133; MELO, 2018).

Apesar da grande novidade que a lei impôs, ela encerrou duas sutis artimanhas que acabaram por reduzir o impacto concreto dessa norma, quais sejam: (a) o número de candidaturas passou de 100% do número de vagas a preencher no parlamento para 120% (o que, na prática, praticamente não exigiu que os partidos *reduzissem* as candidaturas masculinas naquele pleito); e (b) o limite a ser preenchido por candidatas mulheres (20%) tinha como referência o número máximo de candidaturas a serem registradas abstratamente, ou seja, se houvesse 10 cargos em disputa, como o partido poderia inscrever 12 candidatos, era obrigado a deixar 3 vagas reservadas para mulheres (já que 3 vagas é o número inteiro que corresponde a 20% de 12 vagas). Ou seja, o partido poderia lançar 9 homens e nenhuma candidata mulher e, ainda assim, estaria respeitando as vagas *reservadas* às mulheres, nos termos da lei. É por essa razão que se referem à norma como se ela tivesse um caráter opcional (RODRIGUES, 2017, p. 31).

Em 30.9.1997, com a promulgação da lei que deveria ser a Lei Geral das Eleições, a Lei n. 9504, esse percentual foi ampliado para 30% (art. 10, § 3º), tendo sido igualmente ampliado para 150% o número de candidatos que poderiam ser registrados por partidos políticos ou coligações. Portanto, o mesmo *problema* resultante da política de reserva de candidaturas acabou por reduzir o estímulo legal ao preenchimento de vagas por candidatas mulheres, dada a sua facultatividade.

Somente com a edição da Lei n. 12.034/2009 é que o ordenamento jurídico brasileiro passou a adotar mecanismos um pouco mais incisivos, destinados à promoção da participação feminina na política mediante: (a) a inclusão de um comando obrigatório aos partidos para que inscrevessem *um percentual mínimo de candidaturas femininas* nos pleitos eleitorais (alteração da redação do § 3º do art. 10 da Lei das Eleições, quando a expressão “de-

verá reservar”⁴ foi substituída pela expressão “preencherá”⁵; (b) a determinação de que os partidos devessem destinar um percentual mínimo (5%) dos recursos recebidos do fundo partidário para empregar em “*programas de difusão e de participação feminina na política*” (inclusão do inc. V ao art. 44 da Lei n. 9096/95), sob pena de ter que acrescer ao montante de 5% (art. 44, inc. V) o equivalente a 2,5% dos recursos a serem recebidos no exercício subsequente (inclusão do § 5º ao art. 44 da Lei n. 9096/95); e, ainda, (c) o dever de incluir espaço na “*propaganda partidária gratuita de rádio e televisão*” (art. 45 da Lei n. 9096/95) o equivalente a 10% do tempo total destinado aos partidos para promoverem e difundirem a participação política feminina (inclusão do inc. IV ao art. 45 da Lei n. 9096/95).

É justamente em face da inclusão de mecanismos de estímulo à participação em três facetas distintas (candidaturas, propaganda partidária e financiamento de programas de fomento) que se costuma referir a essa norma como aquela que teria instituído, efetivamente, uma política de ação afirmativa de proteção e incentivo à participação política da mulher (PIMENTEL FILHO; RODRIGUES, 2017, p. 137).

Especificamente em relação ao tema a ser abordado neste artigo científico, a redação inicial do inciso V do art. 44 da Lei n. 9096/95 previa que os recursos oriundos do Fundo Partidário fossem aplicados

(...) na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.

Em acréscimo, a própria norma previu ainda uma forma de sancionamento aos partidos que descumprissem o novo comando legal, nos seguintes termos:

§ 5º O partido que não cumprir o disposto no inciso V do caput deste artigo deverá, no ano subsequente, acrescer o percentual de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do Fundo Partidário para essa destinação, ficando impedido de utilizá-lo para finalidade diversa.”

⁴ Art. 10, § 3º: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”.

⁵ “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”.

Este comando legal prescrevia uma conduta positiva (“destinação dos recursos”), direcionada à satisfação de uma finalidade pré-definida (“criação e manutenção de programas de formação e difusão da participação feminina”), acrescida de dispositivo específico (§ 5º) que prescrevia sanção (acrescer o percentual de 2,5% do Fundo Partidário para essa destinação) e proibia expressamente comportamento diverso (“fica impedido de aplicá-lo em finalidade diversa”).

No entanto, este mecanismo específico foi substancialmente alterado pela *minirreforma eleitoral* de 2015 (Lei n. 13.165/15), promulgada no contexto da necessidade de adaptação da legislação eleitoral à proibição de financiamento empresarial dos partidos e das campanhas eleitorais (DIAS; VIEIRA, 2017, p. 123).

Se, por um lado, a redação do inc. V do art. 44 foi mantida quase incólume, somente com o acréscimo sobre o órgão partidário responsável pela definição das políticas e programas (no caso, ou a Secretaria da Mulher ou o Instituto/Fundação de Pesquisa respectivo); por outro, a alteração do § 5º e a inclusão dos §§ 5º-A e 7º representaram *fatores de desestímulo à implementação da política afirmativa* prevista no inciso V. E, mais do que isso, representaram autêntica autorização legislativa para que os partidos políticos aplicassem os referidos recursos para finalidades distintas da prevista no referido dispositivo (art. 44, inc. V).

O novo § 5º do art. 44 passou a ser redigido nos seguintes termos:

§ 5º O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do caput deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do caput, a ser aplicado na mesma finalidade.

Este dispositivo acaba por reduzir a carga semântica de obrigatoriedade dos partidos de destinarem os recursos financeiros para os referidos programas, porquanto:

(a) o dispositivo legal *autorizou* que as agremiações partidárias não utilizassem, no próprio exercício financeiro, os recursos que por força legal deveriam ser empregados na implementação dos referidos programas, desde que destinassem o saldo remanescente à “conta específica”;

(b) a norma *revogou a multa* inicialmente prevista (de 2,5% do fundo partidário do exercício seguinte) às agremiações que não tivessem empregado os recursos naquele exercício financeiro;

(c) a norma passa a exigir que os recursos não utilizados naquele exercício fossem aplicados no exercício subsequente, situação esta que, caso não se realizasse, importaria na aplicação de multa somente no próximo exercício, com percentual reduzido.

Nessa última hipótese, a norma passou a prever multa de 12,5%, o que, à primeira vista, pode parecer um aumento da sanção imposta ao partido⁶. No entanto, o que ocorreu foi uma *significativa redução* da multa a ser aplicada à agremiação, porque a sanção originária (2,5%) era calculada sobre a totalidade dos recursos a serem recebidos do fundo partidário (o que resultaria em um acréscimo de 5 para 7,5% da destinação destes). Com a nova regra, além do fato de que a aferição de descumprimento teria que ser feita em relação ao exercício seguinte (dificultando a sistemática de controle de sua efetiva utilização), esses 12,5% passaram a ser calculados sobre os valores que, correspondentes a 5% do fundo partidário repassado dois anos antes, deveriam ter sido empregados em programas de fomento à participação feminina. Ou seja, a multa foi reduzida de 2,5% para 0,625% do fundo partidário (12,5% sobre 5%) (CEPIA, 2018, p. 34).

A situação é ainda mais dramática quando se analisam os §§ 5º-A e 7º acrescidos ao art. 44 da Lei dos Partidos Políticos, em que se pode

⁶ Sob esse aspecto, Rodrigues (2017, p. 41-42) defende que essa proporção (12,5%) é calculada sobre o valor do Fundo Partidário, e seria o somatório dos 5% do exercício anterior, cuja falta de repasse causou a penalidade de 2,5%, somados aos 5% do exercício atual em que ela foi aplicada. Nas palavras do autor, a proporção “equivale aos primeiros 5% não gastos, mais os 5% do ano subsequente, somados aos 2,5% de sanção”. Segundo o autor, ainda, isso teria se dado para compensar uma possível falha da Lei 12.034/09 que não teria obrigado o uso do saldo remanescente não utilizado, junto ao valor da sanção e dos respectivos 5% do exercício atual, o que não corresponde ao entendimento do TSE. Nesse sentido, cita-se um trecho da decisão da Corte na Prestação de Contas 23507/DF, referentes ao exercício de 2012, quando vigia, portanto, a Lei 12.034/09 e foi determinado o uso do saldo remanescente, bem como de quaisquer valores vinculados aos mesmos fins que forem devidos: “b) Cumprimento da obrigação legal relativa à destinação mínima de 5% do total do Fundo Partidário para incentivo à participação feminina na política, devendo destinar o remanescente de R\$ 132.722,52, *acrescido de 2,5% dos recursos do Fundo Partidário de 2012, corrigidos monetariamente, no exercício seguinte ao deste julgamento, sem prejuízo dos valores para iguais fins que forem devidos no respectivo exercício*”.

observar que é a lei que autoriza seu desvirtuamento pelos partidos políticos. Os referidos dispositivos legais encontram-se enunciados nos seguintes termos:

§ 5º-A. A critério das agremiações partidárias, os recursos a que se refere o inciso V poderão ser *acumulados em diferentes exercícios financeiros*, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em *campanhas eleitorais de candidatas do partido*.

§ 7º A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere o inciso V do caput poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, *não se aplicando, neste caso, o disposto no § 5º*.

Desta forma, a um só tempo, a lei autorizou que, em relação a estes recursos, os partidos políticos:

(a) aplicassem-nos no financiamento de campanhas eleitorais de candidatas do partido (sem qualquer fixação de limites para sua utilização, o que poderia envolver a totalidade dos recursos previstos para serem aplicados em programas, nos termos do inc. V do art. 44); e, ainda,

(b) a critério dos órgãos partidários (Secretaria da Mulher ou do Instituto/Fundação de Pesquisa), os acumulassem em diversos exercícios financeiros sucessivos sem que fosse aplicada a sanção prevista no §5º (a multa de 0,625% na hipótese de eles não serem utilizados no tempo fixado no novo § 5º).

Como foi posteriormente declarado pelo Supremo Tribunal Federal, através de expressa autorização legal, os partidos foram estimulados a aplicarem os recursos destacados do fundo partidário em finalidade distinta daquela reservada pela Lei n. 12.034/2009 (inc. V do art. 44).

Não se quer com isso deixar de reconhecer que a destinação dos recursos às campanhas eleitorais de candidatas certamente pode ter sido importante (quicá, decisiva) para inúmeras candidaturas nos pleitos de 2016 e 2018. Inclusive, há de se reconhecer que uma das formas mais eficazes de fomentar a participação das mulheres na política é alocar recursos (públicos) para suas campanhas.

No entanto, ao agir dessa forma, a lei (e os partidos) acabam por contribuir para a consolidação de um círculo vicioso de perpetuação de uma condição de subalternidade no papel desempenhado pelas mulheres,

nos partidos e na cena política. Dessa forma, sem que sejam implementados programas e políticas voltadas à formação e à *visibilização* das mulheres no interior de suas agremiações, persistirá a dificuldade de encontrar mulheres “competitivas”, aptas a se lançarem nos pleitos eleitorais (a despeito de todas as dificuldades próprias do mundo masculinizado da política partidária)⁷.

Como já mencionado anteriormente, em 25.10.2016, o Ministério Público Federal ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617/DF, por meio da qual impugnou especificamente o art. 9º da Lei n. 13.165/15, que fixava os limites mínimo e máximo de 5% e 15% do FP para financiamento de campanha de mulheres, bem como limitava o uso de tal reserva por somente três eleições.

Apesar da ação ter se insurgido originariamente somente contra este dispositivo específico criado pela Lei n. 13.165/2015, a partir da intervenção da CEPIA (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação), associação civil vinculada à Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro, na condição de *amicus curiae*, o STF não se limitou a enfrentar a compatibilidade do referido texto legal em face da garantia constitucional de igualdade (em sentido substantivo), mas emprestou interpretação aditiva ao dispositivo legal (para exigir a destinação às candidaturas femininas de percentual não inferior a 30% do total dos recursos do fundo partidário destinados às campanhas eleitorais) e, ainda, declarou a inconstitucionalidade por arrastamento dos §§5º-A e 7º do art. 44 da Lei n. 9.096⁸.

⁷ As candidaturas femininas já são as que possuem tanto menos recursos quanto capacidade de arrecadá-los, pois as mulheres infelizmente não costumam ser vistas por financiadores de campanha como nomes de êxito ou vitoriosos num pleito eleitoral (ALVES, 2018, p. 101).

⁸ “O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta para: i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três”, contida no art. 9º da Lei 13.165/2015, eliminando o limite temporal até agora fixado; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção; iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995 [...] Plenário, 15.03.2018.”

Em seu parecer, então, a CEPIA apresentou o argumento ao STF de que os referidos dispositivos legais permitiam a confusão entre os recursos, com sua conseqüente diminuição, duplamente, tanto em relação ao fomento dos programas de incentivo à mulher na política, quanto dos mecanismos de financiamento de suas campanhas eleitorais (CEPIA, 2018, p. 34-36; 41-43)⁹.

Em 27.09.2018, o Supremo Tribunal Federal aceitou o pedido de modulação dos efeitos da inconstitucionalidade por arrastamento dos §§5^o-A e 7^o, apesar de não ter acatado um pedido de embargos de declaração interposto pela Câmara dos Deputados por sua extemporaneidade (proposto antes da publicação do acórdão). De acordo com essa decisão, proferida às vésperas do primeiro turno das eleições gerais de 2018, foi considerada regular a utilização dos recursos nas campanhas femininas daquele ano, desde que tivessem, até àquela data, sido acumulados conforme as regras então vigentes.

Assim se pronunciou a Corte Suprema, quanto à questão:

O Tribunal, por maioria, modulou os efeitos temporais da decisão para, exclusivamente em relação à declaração de inconstitucionalidade por arrastamento do § 5^o-A e do § 7^o do art. 44 da Lei 9.096, acrescidos pela Lei 13.165, assegurar que, sem que haja a redução de

⁹ Nas palavras do Relator Min. Edson Fachin em seu voto sobre a questão, a qual foi seguida pela maioria dos colegas: “Pelos razões até aqui apresentadas, também deve ser julgado procedente o pedido formulado pelo CEPIA para a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento do disposto no art. 44, § 5^o-A e § 7^o. [...] Em relação aos § 5^o-A e § 7^o, a discricionariedade conferida, quer às agremiações partidárias, quer às secretarias da mulher, autorizaria-lhes, em tese, a utilizar os recursos destinados à promoção e difusão da participação política das mulheres em suas campanhas, como se tal obrigação estivesse em seu âmbito de discricionariedade. É preciso reconhecer que ao lado do direito a votar e ser votado, como parte substancial do conteúdo democrático, a completude é alcançada quando são levados a efeito os meios à realização da igualdade. Só assim a democracia se mostra inteira. Caso contrário, a letra Constitucional apenas alimentará o indesejado simbolismo das intenções que nunca se concretizam no plano das realidades. A participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado e produz impactos significativos para o funcionamento do campo político, uma vez que ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres. Há ainda muito a se fazer. [...] Daí porque a atuação dos partidos políticos não pode, sob pena de ofensa às suas obrigações transformativas, deixar de se dedicar também à promoção e à difusão da participação política das mulheres” (Inteiro Teor do Acórdão, p. 25-26)

30% do montante do fundo alocado a cada partido para as candidaturas femininas, os recursos financeiros de anos anteriores acumulados nas contas específicas de que cuidam esses dispositivos sejam adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas eleitorais no pleito geral de 2018, nos termos do voto do Relator [...] Plenário, 3.10.2018.

Dessa forma, o próprio Supremo Tribunal Federal acabou por estabelecer uma *regra de transição*, tendo em vista o princípio da anualidade eleitoral, o que, na prática, postergou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade por arrastamento dos §§ 5^o-A e 7^o, para momento subsequente ao do pleito que se avizinhava. Afinal, uma decisão que se propunha a resguardar a ação afirmativa para o fomento da participação da mulher na política não poderia prejudicar aquelas que haviam se candidatado ao pleito de 2018 e que contavam com os recursos oriundos dessa fonte de financiamento.

Importante ainda destacar que a decisão proferida na ADI 5.617-DF, apesar de ter sido julgada no dia 15.03.2019, só teve o seu acórdão publicado em 3.10.2019, há apenas quatro dias do primeiro turno das eleições. Período em que estes recursos já haviam sido gastos segundo a forma até então prevista pela Lei n. 13.165/15.

Apesar de a decisão do STF não ter o condão de reipristinar a redação original da Lei n. 12.034/2009 em sua totalidade, ela extirpou da ordem jurídica a *faculdade* conferida ao partido de política de escolher entre a efetiva aplicação desses recursos nos programas definidos no inc. V (do art. 44 da Lei n. 9096/95) e a reserva e subsequente aplicação dos mesmos em campanhas eleitorais de mulheres.

Ainda sob o impacto da alteração no desenho institucional inicialmente previsto pelas agremiações partidárias para a distribuição dos recursos públicos de financiamento de campanhas, profundamente alterado em razão das decisões do STF (ADI n. 5617/DF, de 15.3.2018) e TSE (Consulta n^o 0600252-18, de 22.5.2018), o Congresso Nacional editou a Lei n. 13.831/2019 que disciplinou *regras de transição* quanto à aplicabilidade das penalidades às agremiações partidárias em face do descumprimento da regra prevista no art. 44, inc. V da Lei dos Partidos Políticos.

Em face dessas normas, inúmeras entidades da sociedade civil organizada manifestaram-se publicamente em repúdio ao que qualificaram como *anistia geral* aos partidos políticos pelo descumprimento do art. 44, inc.

V da Lei n. 9096/95. Antes de enfrentar especificamente esse argumento, na última seção deste artigo, serão analisados detidamente os dispositivos incluídos pela recentíssima norma legal (os arts. 55-A, 55-B e 55-C, acrescentados ao título das disposições gerais e transitórias da Lei n. 9096/95).

3 As alterações da Lei n. 13.831/2019 e a (suposta) “anistia” aos partidos políticos

A Lei n. 13.831/2019 foi promulgada como uma espécie de reação dos partidos políticos contra determinadas exigências fixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, substancialmente, em relação ao prazo de duração das comissões provisórias (Res. TSE n. 23.571, de 29.5.2018), às exigências de prestação de contas e de escrituração de dados impostas às agremiações partidárias, inclusive, àquelas sem movimentação financeira (Res. TSE n. 23.464, de 17.12.2015), à extensão da responsabilização individual dos dirigentes partidários e a determinadas imputações fixadas contra os partidos políticos em processos de prestação de contas (art. 2º e 3º da Lei n. 13.831, de 17.5.2019).

Para os fins deste artigo, serão tratadas especificamente as regras de transição que foram acrescentadas pelo art. 2º ao título de disposições finais e transitórias da Lei dos Partidos Políticos, que dizem respeito à situação de partidos que não utilizaram adequadamente os recursos para os programas de incentivo às mulheres na política. Após sua entrada em vigor, diversas notícias foram veiculadas na mídia em geral anunciando a suposta *anistia* conferida, bem como o suposto retrocesso determinado pela sua entrada em vigor, o que foi corroborado por alguns especialistas que opinaram sobre a questão¹⁰.

¹⁰ Dentre as manifestações, destaca-se o parecer contrário ao PL 1.321 feito pela associação sem fins lucrativos “Visibilidade Feminina”, que tem por finalidade fomentar o protagonismo das mulheres nos espaços de poder público (ASSOCIAÇÃO VISIBILIDADE FEMININA, 2019), a nota conjunta da Comissão Nacional da Mulher Advogada, da Comissão Especial de Estudo da Reforma Política e da Comissão Especial de Direito Eleitoral do Conselho Federal da OAB (2019), a nota de repúdio do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), que idealizou a Lei da Ficha Limpa (NEVES, 2019), bem como a entrevista concedida pela Dra. Roberta Gresta e pelo Dr. Fernando Neisser ao jornalista Leonardo Sakamoto (SAKAMOTO, 2019).

Antes de analisar especificamente os argumentos dirigidos contra estes dispositivos legais, nesta seção pretende-se tão-somente definir o escopo e o propósito dos artigos 55-A, 55-B e 55-C.

O primeiro deles, o art. 55-A, encontra-se descrito nos seguintes termos:

Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.

A partir de simples leitura, pode-se concluir sem maiores dificuldades que tal dispositivo legal se refere, especificamente, a uma espécie de inclusão na lei do que foi preceituado pelo STF, quando julgou os Embargos de Declaração na ADI n. 5.617-DF e autorizou a utilização dos recursos reservados para o fomento de campanhas eleitorais femininas “até as eleições de 2018”.

O que se tem aqui é uma espécie de *cláusula de segurança* prevista pelo Congresso Nacional, como forma de prevenir os partidos políticos contra eventuais interpretações futuras por parte da Justiça Eleitoral que flexibilizem, ou, ainda, que venham a mitigar o alcance da manipulação dos efeitos da decisão proferida pelo STF, quando do julgamento dos Embargos de Declaração. Notadamente, em razão da decisão pouco ortodoxa proferida pela Corte Suprema quando, apesar de rejeitar os aclaratórios interpostos, decidiram por preservar os recursos que, reservados na forma do § 5º-A, haviam sido destinados a candidaturas femininas nos pleitos de 2016 e 2018.

Já com relação ao art. 55-B, o mesmo dispõe que:

Art. 55-B. Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, *como forma de compensação*.

A regra em questão não guarda maior dificuldade interpretativa. Ela pode ser qualificada como autêntica regra de transição, porquanto admite que, excepcionalmente, os valores remanescentes na conta corrente espe-

cífica mencionada no § 5º-A (declarado inconstitucional pelo STF) possam ser usados para além do atual exercício de 2019 sem a sanção cominada no § 5º (de 12,5% sobre 5% do FP, ou seja, 0,625% sobre o FP de 2018).

A fim de evitar quaisquer mal-entendidos quanto ao alcance dessa regra, de forma a conferir-lhe aplicação conforme o texto constitucional, impõe-se delimitar a abrangência da expressão “como forma de compensação” definida no final desse dispositivo.

Quando a norma se refere a isso, não está a autorizar que a agremiação partidária reduza do montante de 5% do fundo partidário mediante *compensação* de recursos não utilizados em exercícios pretéritos. O que se está a mitigar é o tempo previsto pela lei para aplicar (utilizar) esses recursos. Em outras palavras, excepcionalmente, a norma previu que as agremiações que não conseguirem dispendir todos esses recursos durante este exercício (de 2019), poderiam aplicá-lo ao longo de 2020.

Portanto, a expressão “como forma de compensação” jamais pode ser interpretada como uma forma de compensação de valores que serão destinados pelos partidos aos programas de fomento à participação feminina.

Por fim, o art. 55-C é o que, sem sombra de dúvidas, tem suscitado mais críticas e demanda um olhar um pouco mais acurado sobre o seu alcance. O dispositivo encontra-se descrito nos seguintes termos: “Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do caput do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas”.

A norma estabelece dois comandos muito claros:

a) que a simples não observância do disposto no inc. V do art. 44 não pode ensejar, por si só, a rejeição das contas da grei partidária; e

b) que essa interpretação, fixada pela lei, deve prevalecer em relação a todas as contas partidárias em processamento perante a Justiça Eleitoral, até, inclusive, as contas partidárias referentes ao exercício de 2018.

Diferentemente do que vem sendo criticado, defende-se neste artigo que não se está diante de uma *anistia geral* aos partidos políticos que não tenham destinado adequadamente o montante de 5% dos recursos do fundo partidário para as despesas com promoção e fomento da participação feminina na política.

A fim de afastar quaisquer compreensões inadequadas sobre o alcance deste dispositivo, considerando ainda a falta de estudos técnicos relacionados ao tema, defende-se neste artigo científico que:

(a) a regra em discussão se limita a consolidar um entendimento vigente no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral até o início do ano de 2019, que a não utilização dos recursos do art. 44, inc. V da Lei n. 9.096/95 não era considerada grave o suficiente para, por si só, ensejar a rejeição das contas anuais da agremiação partidária;

(b) tendo em vista a preocupação por parte dos partidos políticos em conferirem previsibilidade às (futuras) decisões da Justiça Eleitoral, a regra estabelece um marco temporal (qual seja, o exercício de 2018) até quando a interpretação até então vigente (consubstanciada no texto legal de acordo com o qual essa irregularidade não pode ser considerada grave suficiente a rejeição das contas) deve ser observada pela Justiça Eleitoral; e

(c) essa regra deve ser interpretada de forma *restritiva*, ou seja, ela não pode ser aplicada de maneira a impedir toda e qualquer forma de descumprimento ao disposto no art. 44, inc. V.

Esta última consideração (c) exige algumas precisões adicionais.

A lei não visa proteger toda e qualquer forma de descumprimento da obrigação legal, ou seja, ela não poderia anistiar os partidos políticos que, eventualmente, tenham destinados recursos financeiros desta conta corrente para financiar campanhas eleitorais masculinas, seja através de repasses diretos, seja através de usos indiretos por intermédio de *candidaturas laranja*. Da mesma forma que a norma não isenta de punição agremiações partidárias que tenham se valido de simulação ou fraude para a utilização indevida de recursos originariamente destinados ao fomento de programa de formação de mulheres.

Assim, apesar do aparente efeito simbólico de *perdão* aos partidos políticos, que em muitos casos sistematicamente não se esforçam para destinar os recursos para a finalidade prevista, segundo se defende aqui, a Lei n. 13.831/19 *não realizou qualquer anistia geral aos partidos políticos inadimplentes*. Muito pelo contrário, nesse aspectos, a norma se limitou a conferir *segurança jurídica* aos administrados, veiculando interpretação autêntica (porque produzida pela via legislativa) destinada à proteção dos princípios constitucionais da segurança jurídica, da proteção da confiança e, *ultima ratio*, do princípio da anualidade da legislação eleitoral.

Diante disso, discorda-se da visão de que o objetivo da Lei n. 13.831/19 foi de anular as conquistas da importante ação afirmativa de destinar e garantir recursos ao fomento da participação da mulher na política, bem como de “anistiar e premiar” os partidos políticos que não realizaram os repasses, conforme opinaram a Dra. Roberta Gresta e o Dr. Fernando Neisser, em entrevista conjunta ao jornalista Leonardo Sakamoto (2019).

Nesse sentido também se posicionaram a Comissão Nacional da Mulher Advogada, a Comissão Especial de Direito Eleitoral e a Comissão Especial de Estudo da Reforma Política da Ordem da Advocacia Brasileira. Em nota conjunta, reforçaram a pecha de que a Lei n. 13.831/19 teria promovido uma “anistia” aos partidos e um retrocesso na política de ações afirmativas em prol de maior participação feminina na política, acusando-a ainda de ter “clara intenção de tornar a Lei n. 13.165/2015, e todo o avanço que representou, letra morta”. Conforme visto, foram justamente as alterações promovidas pela Lei n. 13.165/15 que causaram, em verdade, uma anistia aos partidos e um real retrocesso nas conquistas estabelecidas pela Lei n. 12.034/09, no que diz respeito, ao menos, ao repasse para os programas de fomento.

Também a Associação sem fins lucrativos “Visibilidade Feminina” (2019, p.22), em parecer sobre o tema, alegou que a inserção dos arts. 55-A, 55-B e 55-C na Lei n. 9096/95 isentou os partidos políticos de suas responsabilidades e caracterizou um “regresso nas tratativas legais das questões referentes às políticas em prol do aumento da participação feminina”, posição da qual, conforme todo exposto, reitera-se, distancia-se.

4 Direito sancionador eleitoral, segurança jurídica, devido processo legal e a rejeição de contas por violação ao art. 44, V, da Lei n. 9.096/99

Como quaisquer outras sanções aplicadas pela Justiça Eleitoral às agremiações partidárias decorrentes do descumprimento de regras legais, as punições advindas de irregularidade na aplicação de recursos devem igualmente ser compreendidas como exercício do *jus puniendi* estatal e, como tal, ensejam a aplicação daquilo que, em outra oportunidade, convencionou-se chamar como *direito sancionador eleitoral* (CUNHA, 2019, p. 59)¹¹.

¹¹ Frederico Franco Alvim (2019, p. 135) também se utiliza de expressão semelhante, qual seja “direito eleitoral sancionador”, para classificar o ramo ao qual pertencem todos os ilícitos eleitorais, sem, entretanto, debruçar-se sobre o conceito.

O *direito sancionador eleitoral* pode ser qualificado como um ramo do contencioso eleitoral que visa à apuração de uma conduta antijurídica em face da qual o Estado aplica uma sanção que pode consistir na imposição de uma obrigação de conduta (*facere* ou *non facere*), na cominação de sanção pecuniária, na imputação de uma medida restritiva de direitos (entre as quais se destacam as inelegibilidades) e/ou, ainda, na cassação de um registro ou de um mandato resultante do exercício de sufrágio eleitoral (CUNHA, 2019, p. 50).

Como todo processo de natureza sancionatória, o contencioso eleitoral voltado à apuração da imputação de condutas qualificadas como ilícitos eleitorais exige a estrita observância de garantias processuais ínsitas ao devido processo legal, sob pena de grave malversação de um dos pilares da ordem constitucional vigente, inerente à regra de ouro do Estado de Direito. Mormente, quanto mais severas são as sanções passíveis de serem aplicadas aos imputados, tanto mais efetivas devem ser as garantias de defesa que lhes devem ser asseguradas. Isso porque tais ilícitos, em que pese não estarem previstos como crimes, em muitas situações preveem sanções mais severas que outras cominadas aos ilícitos penais eleitorais, assim como, em diversos contextos, protegem bens jurídicos semelhantes em seu grau de importância ao adequado funcionamento das regras do jogo democrático.

Diante disso, defende-se como premissa teórica neste artigo, que não há (ou não deveria haver) diferenças substanciais no que diz respeito ao regime de produção probatória, de ampla defesa e contraditório, do direito a um recurso eficaz e à segurança jurídica e demais garantias inerentes ao devido processo legal para imputação de sanções.

Ao qualificar que a aplicação de uma sanção (no caso, a rejeição de contas com subsequente suspensão do recebimento das cotas do fundo partidário, na forma do art. 37 da Lei n. 9096/95; e, ainda, a aplicação de multa, na forma do § 5º do art. 44 da mesma lei) se insere no âmbito do *direito sancionador eleitoral*, está a se reclamar que deva ser aplicado aos partidos políticos (e aos dirigentes e gestores subjetivamente responsáveis pelas irregularidades a que deram causa, nos termos do § 14 do art. 37 da Lei 9096/95), um conjunto de garantias processuais próprias desse ramo do direito (ÁLVAREZ GONZALEZ, 2009; VÁZQUEZ RANGEL, 2012; ROSETTE SOLÍS, 2012)¹².

¹² Em estudo ampliado realizado em sede de monografia, a temática da natureza sancionatória dos ilícitos eleitorais e a individualização e caracterização do direito sancionador eleitoral, *Resenha Eleitoral (Florianópolis)*, v. 23, n. 1, p. 187-212, 2019

Segundo já apontado brevemente, o entendimento que o TSE adotava, de maneira reiterada até o início de 2019, em relação às contas prestadas pelos órgãos de direção dos três níveis federativos (nacional, estadual e municipal), em relação ao descumprimento do art. 44, inc. V da Lei dos Partidos Políticos, era de que o descumprimento dessas regras, por si só, não se revestia de gravidade suficiente a ensejar a rejeição das contas daquele órgão.

A título meramente ilustrativo, colaciona-se o seguinte trecho de aresto exarado pelo TSE, *in verbis*:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO ECOLÓGICO NACIONAL (PEN). EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012. IRREGULARIDADE SUPRIDA. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS EM SEDE DE EMBARGOS. POSSIBILIDADE. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. [...] 2. *Remanesce apenas a irregularidade referente à não aplicação mínima de recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, consoante previsto no inciso V do art. 44 da Lei no 9.096/95, o que, por si só, não enseja a desaprovação das contas.* 3. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para aprovar com ressalvas as contas do partido. (Prestação de Contas nº 23167, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Lóssio, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 53, Data 18/03/2015, Página 17-18) (grifo nosso)

Assim, a sanção aplicada em decorrência do descumprimento por parte da agremiação partidária da efetiva aplicação das verbas referentes aos programas de participação feminina na política restringia-se à aplicação da multa de 2,5% do fundo partidário no exercício subsequente, orientação jurisprudencial que estava consolidada e em plena vigência até o final de 2018¹³.

Entretanto, em abril deste ano, a Corte deu uma guinada jurisprudencial, passando a dar um tratamento diferenciado à questão. Durante o julgamento das contas referentes ao ano de 2013, o TSE passou a entender

bem como algumas premissas teóricas para a construção de um modelo processual compatível, foram desenvolvidas de forma mais aprofundada (CUNHA, 2019, p. 48-74).

¹³ Nesse sentido, o julgamento das Prestações de Contas n. 24381/DF-19962/DF-23337-DF-22815/DF-23507/DF-23859/DF-21516/DF-20217/DF-23689/DF-22645/DF-24295/DF.

que a violação sistemática por parte da agremiação dessa regra deveria ensejar a reprovação das contas. É o que se extrai do julgamento da Prestação de Contas n. 31971/DF, cuja ementa segue.

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. AVANTE (EX-PT do B). RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. DESPESAS IRREGULARES. DEFICIÊNCIA. DOCUMENTAÇÃO. DESAPROVAÇÃO. 1. Trata-se de prestação de contas do exercício financeiro de 2013 do Diretório Nacional do Avante. [...] 9. *A legenda descumpriu o percentual mínimo de 5% - art. 44, V, da Lei 9.096/95 - para programas de incentivo à participação feminina na política ao não comprovar gastos de R\$ 136.560,05. A norma vem sendo reiteradamente desobedecida pela grei desde o exercício de 2009, circunstância que, por si só, autoriza rejeitar o ajuste contábil* (nesse sentido, PC 292-88, Rel. Min. Og Fernandes, sessão de 28.3.2019) [...] 13. *Contas do Diretório Nacional do Avante desaprovadas*, determinando-se: a) recolhimento ao erário de R\$ 107.255,64 (verbas do Fundo Partidário aplicadas de modo irregular); b) suspensão de novas cotas por um mês, a ser cumprida de forma parcelada em duas vezes, após o trânsito em julgado; c) aplicação de 2,5% a mais de recursos, no exercício seguinte ao trânsito em julgado desta decisão, para promover a mulher na política (art. 44, V e § 5º, da Lei 9.096/95). (Prestação de Contas nº 31971, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 31/05/2019)¹⁴

Diante deste cenário, fica claro que o legislador, ao inserir os dispositivos 55-A, 55-B e 55-C à Lei 9096/95, reagiu às decisões do TSE e o fez, em nosso entender, acertadamente. Isso porque se está, conforme delimitado, diante de manifestação do *direito sancionador eleitoral*, devendo-se observar, reitera-se, a *segurança jurídica e as regras do devido processo legal*. Além do que uma mudança na interpretação, conforme prescreve o próprio art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro¹⁵, não se pode projetar retroativamente.

¹⁴ Nesse sentido, também, os julgamentos das Prestações de Contas n. 30320/DF-29021/DF-29288/DF e 28329/DF.

¹⁵ “A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.”

As decisões proferidas deveriam, ao contrário, ter deixado claro que a nova interpretação valeria a partir de 2019, permitindo, assim, que os partidos alterassem efetivamente a sua forma de agir no tocante à implementação dos programas de participação feminina na política.

5 Considerações finais

A partir de todo exposto, demonstra-se a necessidade de reflexão sobre os limites do exercício do poder sancionatório do Estado, expresso através da Justiça Eleitoral no contexto de um *direito sancionador eleitoral*. A ansiedade e a recalcitrância do Poder Legislativo em consolidar políticas de ação afirmativa tão relevantes, reforçada por uma prática excludente, machista e antidemocrática dos partidos políticos, não pode ensejar que o Poder Judiciário caia na tentação de substituir a esfera política.

Especificamente em relação às *anistias* determinadas pela Lei n. 13.831/19, apesar de se reconhecer que há um elemento simbólico negativo, impulsionado por eventuais más compreensões sobre o seu alcance. Os dispositivos aqui analisados, os artigos 55-A, 55-B e 55-C, concretizam adequadamente os valores da segurança jurídica e da preservação do devido processo legal, imprescindíveis em se tratando de exercício do *jus puniendi* do Estado.

Com relação ao art. 55-A, tem-se a garantia legal do que foi decidido no julgamento dos Embargos de Declaração da ADI n. 5.617. Com o art. 55-B, tem-se uma regra de transição que permite que os partidos gastem as reservas para além do exercício subsequente (no caso, as reservas acumuladas até 2018 poderiam ser gastas ao longo de 2019 e 2020); desde que a expressão “como forma de compensação” seja interpretada neste sentido (de mitigação no tempo) e não como forma de redução dos valores mínimos fixados pelo art. 44, inc. V da Lei n. 9.504/97.

Por fim, no que diz respeito ao polêmico art. 55-C, ele também concretiza a garantia constitucional da segurança jurídica quando garante que a interpretação fixada pelo TSE, até abril de 2019, seja aplicada a todas as prestações de contas referentes aos exercícios financeiros anteriores ao ano de 2018. Portanto, ele não impede a apuração e punição de outras fraudes e ilegalidades relacionadas ao uso dos recursos previstos no art. 44, V da Lei n. 9096/95.

Outrossim, com relação à anistia conferida, esta realmente se deu não com a Lei n. 13.831/19, mas sim com as disposições da Lei n. 13.165/15. Uma lei que vergonhosamente traz, em seu preâmbulo, o pro-

pósito de “incentivar a participação feminina”, mas instituiu um conjunto de mecanismos que promoveram exatamente o seu oposto: estímulos para que os partidos desviem a finalidade dos recursos vinculados à ação afirmativa de promoção da participação feminina na política, conquistas instituídas pela Lei n. 12.034/09.

Não se quer, com isso, diminuir a importância da preservação das conquistas das mulheres e da necessidade de resistência frente aos ataques sistemáticos às conquistas aqui obtidas. O ambiente com o qual a mulher se depara na política é um ambiente hostil e cercado de empecilhos que visam mantê-la afastada, de modo a preservar o *status quo* do perfil masculino, branco, heterossexual, cristão e proprietário à frente dos assuntos públicos do país. Mas entende-se que o combate ao machismo estrutural tão presente em todos os setores da sociedade, mais ainda nas instituições políticas, não pode se dar com o esvaziamento das garantias da segurança jurídica e das regras do devido processo legal, sendo ressaltado com o aumento do já problemático protagonismo do Poder Judiciário neste cenário.

É preciso levar a sério as políticas de ação afirmativa em prol da participação da mulher na política. Mas também é preciso levar a sério as regras que sustentam o Estado de Direito e o equilíbrio entre as instituições, valores fundamentais para o sustento e o avanço da própria democracia.

Referências

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Juan Manoel. Alguns principios del derecho penal sustativo aplicables al derecho sancionador electoral. p. 17-46. In: **El ilícito y su castigo**: reflexiones sobre la cadena perpetua, la pena de muerte y la idea de sanción en el derecho / David Cienfuegos Salgado - México: Editora Laguna: Fundación Académica Guerrerense: Universidad Autónoma de Guerrero, Maestría en Derecho Público, Universidad Autónoma de Sinaloa, Unidad de Posgrado en Derecho, 2009. 348p.

ALVES, Yanne Katt Teles Rodrigues. Debatendo a representatividade: um panorama histórico e breve reflexão sobre a participação feminina na política brasileira. **Revista Estudos Eleitorais**, Recife, V.2, N. 3, p. 95-103, jul. 2018.

ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de poder nas competições eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2019. 408p.

ASSOCIAÇÃO VISIBILIDADE FEMININA. **Parecer técnico-jurídico Projeto de Lei n. 1.321/2019:** Sobre a proposta de inserção dos arts. 55-A, 55-B e 55-C à Lei 9096 de 1995. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-visibilidade-feminina-duracao.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2019.

CEPIA (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação). **Memorial como amicus curiae na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617.** Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&-docID=683051478&prcID=5080398>. Acesso em: 13 set. 2017.

COELHO, Gabriela. **Publicada lei que anistia partidos por não cumprir cota feminina.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-20/publicada-lei-anistia-partidos-nao-cumprir-cota-feminina>. Acesso em: 20 maio 2019.

CUNHA, Amanda Guimarães da. **De player político a árbitro no direito sancionador eleitoral:** o resgate do dever de imparcialidade do julgador a partir das garantias convencionais. 2019. 135fls. Monografia – Universidade do Vale do Itajaí, SC.

DIAS, Willian Silva; VIEIRA, Murilo Braz. Os custos com as campanhas eleitorais à luz da reforma eleitoral de 2015 (Lei n. 13.165/2015). **Revista Estudos Eleitorais.** Volume 12, Número 3, setembro/dezembro de 2017.

Em nota, comissões classificam como retrocesso anistia a partidos políticos que não se comprometem com participação feminina. Disponível em: <https://www.oab.org.br/noticia/57205/em-nota-comissoes-classificam-como-retrocesso-anistia-a-partidos-politicos-que-nao-se-comprometem-com-participacao-feminina>. Acesso em: 19 maio 2019.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Women in national parliaments.** February 2019. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/ClaSSif.htm>. Acesso em: 15 de jul. 2019.

MELO, Hilda Pereira de. **A política de cotas para as mulheres no Brasil:** importância e desafios para avançar! Disponível em: <http://www.generonumero.media/a-politica-de-cotas-para-as-mulheres-no-brasil-importancia-e-desafios-para-avancar/>. Acesso em: 13 set. 2018.

NEVES, Rafael. **Movimento da Ficha Limpa critica aprovação de projeto que beneficia dirigentes partidários.** Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/movimento-da-ficha-limpa-critica-aprovacao-de-projeto-que-beneficia-dirigentes-partidarios/>. Acesso em: 28 mar. 2019.

PIMENTEL FILHO, José Ernesto; RODRIGUES, Mariana Ramos. A política legislativa e a proteção à participação política da mulher: uma interpretação histórica de processos legislativos. **Revista A Barriguda**. Campina Grande, 7 [I], p. 127-149, jan.-abr. 2017.

Ranking de presença feminina no Poder Executivo – PMI 2018. Março de 2018. Projeto Mulheres Inspiradoras. Disponível em: <http://urlmaster.com.br/ctratk/marlene-campos-machado/Ranking-de-Presença-Feminina-no-Poder-Executivo-2018.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. A evolução da política de cota de gênero na legislação eleitoral e partidária e a sub-representação feminina no parlamento brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.1, 1º quadrimestre de 2017. Disponível em: www.univali.br/direitopolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em: 15 jul. 2019.

ROSETTE SOLÍS, Bertha Leticia. **Naturaleza jurídica del derecho electoral sancionador**: algunas consideraciones en torno al Libro Quinto del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal Tribunal Electoral del Distrito Federal. Mexico, 2012. Disponível em: https://www.tecdmx.org.mx/files/326/publicaciones/varias/naturaleza_juridica.pdf. Acesso em: 01 maio 2019.

SAKAMOTO, Leonardo. **Congresso e Presidência atestam machismo com anistia, dizem especialistas**. Disponível em: <https://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2019/05/21/congresso-e-presidencia-atestam-machismo-com-anistia-dizem-especialistas/>. Acesso em: 21 maio 2019.

VAZQUEZ RANGEL, Osiris. Derecho sancionador electoral y principio de legalidade. **Electio Revista Especializada del Tribunal Electoral del Distrito Federal**. Num. 2, Jun-Dic 2012. Primera edición, Diciembre 2012. p. 37-60. Disponível em: https://www.tecdmx.org.mx/files/326/publicaciones/electio/02_electio.pdf. Acesso em: 01 maio 2019.

Fontes documentais

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617. Acórdão. Relator Ministro Edson Fachin. DJU – Diário de Justiça Eletrônico, 19 de março de 2019.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral.** Prestação de Contas nº 23167, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Lóssio, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, 18 de março de 2015.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral.** Prestação de Contas nº 31971, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, 31 de maio de 2019.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral.** Estatísticas do eleitorado por sexo e faixa etária. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>. Acesso em: 16 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e plataforma de ação da IV Conferência mundial sobre a mulher. 1995. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf. Acesso em: 16 jul. 2019.

Amanda Guimarães da Cunha - Especialista em Ciências Penais pela Uniderp, Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Membro Pesquisador do Observatório do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (UNIVALI) nas áreas de direitos humanos, gênero, direito penal e processual penal, direito eleitoral e processual eleitoral.

Luiz Magno Pinto Bastos Junior - Pós-Doutor pelo Centro de Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico da Universidade McGill (Montreal, Canadá). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e das disciplinas de Direito Constitucional, Direito Eleitoral e Direitos Humanos no curso de Graduação em Direito. Advogado militante nas áreas de direito eleitoral e direito administrativo (Sócio do Escritório Menezes Niebuhr Advogados Associados). Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) e Academia Catarinense de Direito Eleitoral (ACADE). Coordenador do Observatório do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (UNIVALI).

VIOLÊNCIA DE GÊNERO E LAWFARE: UMA ANÁLISE DOS CASOS DILMA ROUSSEFF E CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

Gender violence and lawfare: an analysis of judicial persecution against Dilma Rousseff and Cristina Fernández de Kirchner

Indiana Rocío Azar

Luiza Tavares da Motta

Resumo: O artigo pretende analisar o processo judicial contra a ex-presidenta Cristina Fernández de Kirchner na Argentina, e o *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff no Brasil, a partir de um ponto de vista que leva em consideração o fato de se tratar de mulheres que ocuparam o mais alto posto do Poder Executivo. Trata-se, a partir de pesquisa bibliográfica, da ameaça que o populismo e o ativismo do Poder Judiciário representam para a democracia. O conceito de *lawfare* vem, neste trabalho, como primeiro eixo pelo qual se desenvolverá o estudo entre os casos da Argentina e do Brasil: *lawfare* como a utilização do judiciário para impor rumos ao processo político. Assim, empreende-se estudo em que se aponta o emprego do *lawfare* na persecução judicial da ex-presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner e da ex-presidenta brasileira Dilma Rousseff. A violência de gênero que se manifestou quando o *lawfare* se voltou contra mulheres é o segundo eixo em torno do qual se desenvolve o trabalho. A articulação das duas lentes apresentadas permitiu perceber que o sexismo e os estereótipos de gênero trabalham como reforço em apelo ao apoio popular, quando os institutos jurídicos são manipulados em prol dos interesses de instâncias do poder.

Palavras-chave: *Lawfare*. Violência de gênero. Cristina Fernandez Kirchner. Dilma Rousseff.

Abstract: This work intends to analyze the

judicial prosecution of ex-president Cristina Fernández de Kirchner in Argentina, as well as the *impeachment* of ex-president Dilma Rousseff in Brazil, from a point of view that takes into consideration the fact that they are both women who have occupied the highest place in the Executive Power. This bibliographical research tackles the menace that populism and activism in the Judiciary Power represent to democracy. The concept of *lawfare* is shown in this work as the first axis from which the comparison between the cases of Argentina and Brazil: *lawfare* as the use of the judiciary system to impose conclusions to the political process. This study points out the use of *lawfare* in judicial persecution of Argentine ex-president Cristina Fernández de Kirchner and Brazilian ex-president Dilma Rousseff. The gender violence that manifested itself when *lawfare* turned against women is the second axis from which the research is developed. The use of these two lenses of analysis has allowed the researchers to point out the sexism and that gender stereotypes reinforce, with popular support, the manipulation of judicial institutes by the powerful sections of society.

Keywords: *Lawfare*. Gender violence. Cristina Fernandez Kirchner. Dilma Rousseff.

1 Introdução

Lanfare, enquanto contração das palavras “*law*” (lei) e “*warfare*” (guerra), serve para indicar o mecanismo de guerra judicial em que o ordenamento jurídico é manipulado de forma a causar efeitos operacionais, no mais das vezes, antidemocráticos. Este artigo, ao analisar os casos do *impeachment* da ex-presidenta brasileira Dilma Rousseff e da perseguição judicial da ex-presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner, aponta as semelhanças na questão de fundo dos processos que se desenrolaram, a partir de uma ótica que leva em consideração a posição das duas figuras políticas como mulheres.

É certo que a participação da mulher na política e na vida pública encontrou e ainda encontra diversos óbices, formais ou materiais. A luta das mulheres pelo direito de votar e serem votadas, vinda desde o século XIX (MIGUEL, 2014, p. 93-107), ainda não superou as barreiras da desigualdade material na representação política, embora diferenças marcantes possam ser observadas, dependendo do caso. Por exemplo: em 2019, no Brasil, as mulheres que compõem a Câmara dos Deputados são 15% do total de membros, enquanto que, no Senado Federal, elas representam 13% dos eleitos (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019).

Atualmente, no caso argentino, a Câmara dos Deputados conta com 99 mulheres, representando 38,5% do total, enquanto o Senado é atualmente composto por 30 mulheres, o que equivale a uma participação de 41,6% do total (OBSERVATÓRIO POLÍTICO ELEITORAL, 2019).

Neste contexto, as eleições das presidentas Dilma Rousseff, no Brasil, e Cristina Fernández de Kirchner, na Argentina, representaram – ou pareceram representar – um grande passo na luta por maior representação das mulheres na política. Elas quebraram os estereótipos marcados em relação à mulher em posições de liderança, ao mesmo tempo em que mudaram o próprio idioma: tanto foi o estranhamento que, ao intitularem-se “presidentas”, as duas ex-chefes do poder executivo levantaram discussões pelo Brasil e pela Argentina.

Ao analisar os casos da ex-presidenta Cristina Fernández de Kirchner e da ex-presidenta Dilma, ambas as lentes apresentadas darão escopo para a comparação entre os casos brasileiro e argentino de perseguição judicial de mulheres que assumiram a presidência de modo a demonstrar a violência de gênero que se apresentou quando o *lanfare* se voltou contra elas.

Deste modo, o artigo tratará, em seu primeiro capítulo, do conceito de *lanfare* e da aplicação de mecanismos judiciais para fins políticos, fato que tem sido cada vez mais largamente observado no contexto latino-americano. Passará, então, a apresentar estudo da representação feminina na política dos dois países aqui tratados, com o objetivo de demonstrar os obstáculos ainda encontrados pelas mulheres para assumir cargos eletivos e durante o exercício de seus mandatos. As trajetórias dos processos que se desenvolveram contra Dilma Rousseff e Cristina Fernández de Kirchner serão tratadas separadamente, para, então, apresentar as conclusões acerca dos pontos de encontro entre os dois casos, nos quais se poderá ver a forma como a violência de gênero se apresenta como fator quando mulheres na política sofrem ataques judiciais com escopo político típico do *lanfare*.

2 Lawfare na América Latina

O termo *lanfare*, cunhado inicialmente para designar o uso do Direito como arma de guerra – para atingir, portanto, fins militares (DUNLAP JUNIOR, 2008, p. 146-154) – passou a ser disseminado e diluído para passar a significar também o uso do Direito como arma para atingir fins políticos, embora não haja unanimidade na doutrina em relação à natureza benéfica ou maléfica do instituto.

Se, por um lado, diversos autores conceituam o *lanfare* como o mau uso do Direito para manipular decisões e resultados na esfera política (CARLSON e YEOMANS, 1975), há aqueles que defendem o *lanfare* como técnica de judicialização de questões políticas, de modo que poderia ser utilizado em defesa das minorias (COMAROFF e COMAROFF, 2006).

O segundo grupo, no entanto, parece trazer uma visão um tanto otimista do Poder Judiciário e seus compromissos, segundo conclui George E. Bisharat (2017, p. 296-308) ao tratar do *lanfare* no caso Israel/Palestina, em que os palestinos passaram a demandar mais direitos na justiça, e, logo, o judiciário voltou-se contra eles quando grupos como Shurat Hadin (“letra da lei”) passaram a combater, por meio de diversos processos judiciais, o que eles intitulavam *lanfare* dos palestinos, quando demandavam por direitos humanos: o *slogan* do grupo era “Falindo o terrorismo, um processo por vez”. Sobre o caso Israel/Palestina, conclui o autor: “Nosso erro foi confiar em um direito desconectado da política – imaginar que a lei poderia compensar a desvantagem política. O que estamos aprendendo agora é que

não há atalhos para aqueles que não tem poder – a lei não será nosso refúgio” (BISHARAT, 2017, p. 296-308).

Neste trabalho, tratar-se-á *lanfare* como a manipulação dos institutos jurídicos para levar a disputa política para além das urnas eleitorais. Deste modo, o conceito de *lanfare* aqui não diz respeito à judicialização de questões políticas lato sensu, mas à manipulação de institutos jurídicos e do próprio judiciário para a obtenção de resultados na esfera política.

Neste sentido, o *lanfare* aparece aqui como prática antidemocrática de ativismo judicial: o judiciário, hipertrofiado, passa a agir contra a Constituição e os institutos democráticos em nome de um discurso moralista fundado em uma demanda de aprovação pela opinião pública – em nome, mesmo, de um populismo (SALGADO, 2018, p. 193-217) que jamais poderia fazer parte do Poder Judiciário por ser contra sua própria constituição. Ainda nesta esteira, alerta a Professora Eneida Desiree Salgado:

O ativismo judicial para além dos limites constitucionais com fundamento em argumentações extrajurídicas sugere que o messianismo e o populismo se deslocaram na estrutura estatal. Se o medo do discurso moral, contrário à Constituição, vinha relacionado com o agir do Poder Executivo e, de maneira mais fraca, do Poder Legislativo e dos partidos políticos, agora a preocupação é com os salvadores da pátria togados. (SALGADO, 2018, p. 212)

Nos últimos anos, esse processo de criminalização e perseguição de governos e frentes políticos progressistas e populares foi desencadeado na América Latina. Para que tal prática seja possível, “[...] requer não apenas juízes cúmplices, mas também meios de comunicação de massa que agem em coordenação com esses objetivos” (MORENO, 2018, p. 389, tradução nossa). Existem diferentes exemplos no continente: na Argentina, a perseguição judicial da ex-presidenta Cristina Fernández de Kirchner e a intervenção judicial do Partido Justicialista (2018); no Brasil, a presidenta Dilma Rousseff (2016) e a prisão irregular do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2018); no Equador, a perseguição judicial do ex-chefe de Estado, Rafael Correa (2018); no Paraguai, a demissão de Fernando Lugo (2012); e em Honduras, a demissão de Manuel Zelaya (2016).

O *lanfare* no Brasil se fez claro com a atuação dos magistrados na Lava Jato: a promoção de escândalos políticos em torno da ex-Presidenta da

República Dilma Rousseff pelo próprio juiz encarregado da operação – refere-se aqui ao vazamento à imprensa de gravação de escuta telefônica cuja interrupção já se havia determinado no processo de origem – é apenas um exemplo das inconstitucionalidades e ilegalidades que se vem perpetrando em função de objetivos políticos. A nomeação do juiz Sérgio Moro ao Ministério da Justiça pelo candidato da oposição, cuja campanha presidencial se fez sobre as alegações de corrupção do Partido dos Trabalhadores, não deixa dúvidas sobre a natureza dos escândalos políticos, como a sentença que determinou a prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva sem qualquer prova que sustentasse a condenação (SIQUEIRA NETO, 2017, p. 223-227), e a já comentada liberação inconstitucional de gravação da ex-presidenta Dilma Rousseff aos meios de comunicação.

3 Mulheres na política: desafios entre Brasil e Argentina

Historicamente, as mulheres têm sido confinadas ao espaço privado. A Revolução Francesa, que inspirou muitos dos atuais modelos de Estado, inclusive o Brasileiro, terminou com o afastamento das mulheres do espaço público: a filosofia iluminista, para o Professor Xavier Martin, historiador do direito e professor na Université d'Angers, explica-se pela própria filosofia iluminista da época: em seu artigo intitulado “Misogynie des rédacteurs du Code civil: une tentative d'explication” (2005, p. 69-89), explica e explicita toda uma filosofia que girava em torno, com bases pretensamente científicas, de uma fragilidade feminina que a incapacitava para a vida civil. Para os pós-revolucionários, portanto, a mulher, dotada de fibras menos fortes e nervos mais frágeis que os dos homens, sentia e sofria muito mais fortemente as impressões dos sentimentos, tornando-a, deste modo, incapaz de um pensamento racional.

Explica-se: o racionalismo francês tomava o pensamento como complexificação do sentimento – o pensar nada mais era que um sentir aprofundado. Se, portanto, explica Martin, as mulheres tomam em seus nervos impressões mais profundas do sentir, sentem mais, e, ainda, sentem ao mesmo tempo tudo que se passa, são incapazes de evoluir do sentir ao pensar. Deste modo, são seres muito mais próximos do homem natural que do cidadão: não têm senso de planejamento futuro, de racionalização, e eram acusadas, ainda, de trazerem algo de anarquia, algo de desordem, algo a ser expurgado da vida pública (MARTIN, 2005).

Já foi mencionado que, no Brasil, o voto feminino foi regulamentado apenas durante a década de 30. A participação das mulheres na política brasileira, desde então, cresceu muito pouco, mesmo com os crescentes debates e ações afirmativas (LUCHTEMBERG, 2018), desde a IV Conferência Mundial da Mulher, em Pequim, 1995 (VIOTTI, 1995).

Na Argentina, embora possamos traçar, nas primeiras décadas do século XX, casos como Julieta Lantieri, que, como assinala Toppi (2016), foi a primeira mulher argentina e sul-americana a votar, em 1911, antes do estabelecimento do sufrágio masculino universal (Lei Saenz Peña, 1912), a extensão dos direitos políticos às mulheres ocorreu apenas em 1947, com a promulgação da Lei nº 13.010. Desde esse momento, a participação das mulheres na arena política tem sido cada vez maior, o que é complementado por dois marcos que correspondem à promulgação de leis de cotas, a primeira de 1991 (Lei nº 24.012), estabelecendo um piso mínimo de 30% das mulheres em todas as listas, e a lei de 2017 (Lei nº 27.412), que estabelece a paridade nas listas eleitorais. Por sua vez, o Brasil também tem lei de cotas (Lei nº 9540) desde 1997, que afirma que os partidos políticos devem se registrar pelo menos 30% de mulheres candidatas. Mais ainda, a sua presença na política continua atrasada.

Anne Phillips (1991) afirma não bastar a retirada das barreiras legais formais para que as mulheres se insiram na política. É preciso romper a inércia que as mantêm afastadas e colocá-las dentro do campo político. Luís Felipe Miguel (2014) aponta, como fatores importantes desse afastamento feminino da política, não apenas a ainda perpetrada noção geral de que a mulher não tem lugar ou aptidão para o espaço público, nem tão-somente sua suposta afinidade maior às tarefas domésticas, mas impossibilidade material: “O insulamento na vida doméstica retira delas a possibilidade de estabelecer a rede de contatos necessária para se lançar na carreira política. Aquelas que exercem trabalho remunerado permanecem em geral como responsáveis pelo lar, no fenômeno conhecido como ‘dupla jornada de trabalho’, tendo reduzido seu tempo para outras atividades, incluída aí a ação política.” (MIGUEL, 2014, p. 94).

Em consonância, outro elemento a ter em conta ao analisar a participação das mulheres nos espaços políticos é a percepção pública da liderança feminina, ou seja, a valorização da sociedade sobre as mulheres em cargos de responsabilidade. Conforme D’Adamo et al, ao longo do tempo, as mulheres em cargos políticos ganharam maior aceitação, mais ainda en-

frentam outros obstáculos, como é o caso dos estereótipos de gênero: “[...] aquelas características que no abstrato consideram ‘propriamente feminina’ e orientam a formação de certas expectativas em torno do comportamento esperado das mulheres” (D’ADAMO et al., 2008, p. 92, tradução nossa). Quando os personagens femininos não correspondem aos “aspectos prescritivos do estereótipo do gênero que lhes foi designado geralmente desperta condutas discriminatórias e hostis contra elas” (D’ADAMO et al., 2008, p. 92, tradução nossa).

Em comparação com o caso argentino, por exemplo, notam Silva e Santos que “enquanto no Brasil as mulheres representam 9,94% das vagas obtidas na Câmara dos Deputados e 13,58% no Senado nas últimas eleições (2014), na Argentina esses percentuais sobem para 36,58% na Câmara dos Deputados e 38,89% no Senado (eleições 2013)” (SILVA e SANTOS, 2015). Lúcia Avelar e Patrícia Rangel, ao realizarem comparação entre os casos argentino e brasileiro de representação de mulheres, concluem que, embora os processos de democratização em ambos os países tenham contado com uma forte participação feminina, e ambos tenham avançado muito desde a década de 1990 em termos de conquistas de direitos para as mulheres, caminharam em vias muito diversas (AVELAR e RANGEL, 2017): enquanto na Argentina a legitimação e os movimentos de representação dos interesses femininos se dão por vias eleitorais, no Brasil os locais de luta feminista se apresentam em vias extraparlamentares,⁹ “com inserção de feministas em órgãos estatais” (AVELAR e RANGEL, 2017, p. 299).

De fato, portanto, percebe-se que a representatividade das mulheres na política, tanto na Argentina quanto no Brasil, ainda não chegou à paridade em relação à representatividade masculina, embora a Argentina apresente dados mais favoráveis à participação das mulheres na vida pública.

4 O Caso Dilma Rousseff

Dilma Rousseff foi eleita a primeira presidenta do Brasil em 2010 e, embora ter uma mulher ocupando o cargo mais alto do poder executivo possa parecer uma abertura da política à participação feminina, as mulheres ainda ocupavam menos de 10% das casas parlamentares (MENEZES, 2017).

A verdade é que mesmo a posição da presidenta foi contestada durante todo o seu governo pelos meios de comunicação que atribuíam

sua vitória à popularidade do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, assim como atribuíam seus atos a mandos e desmandos vindos, supostamente, do próprio ex-presidente (CHATES, 2017). Mulher na presidência ou não, o fato é que o Brasil preferiu considerar estar sob o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ainda que sob o disfarce de Dilma Rousseff, que nada mais teria sido, em sua eleição, que herdeira do apelo popular do ex-presidente.

O crime de responsabilidade supostamente cometido pela presidenta foi o menor dos fatores para seu afastamento do cargo, conforme concluem Benevide, Passos e Silva: internacionalmente, a confirmação da viabilidade da extração do pré-sal despertou interesses importantes nos Estados Unidos; internamente, as políticas públicas promovidas pelo governo do Partido dos Trabalhadores passaram a incomodar uma parte da elite econômica (BENEVIDES, PASSOS e SILVA, 2017).

A natureza política do julgamento do processo de *impeachment*, que, segundo os autores recém mencionados, não pode estar desconectado de razões políticas das mais nobres às mais vis, tendo em vista ser realizado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal – e, portanto, não pelo poder Judiciário –, não significa permitir um total afastamento do processo de razões e limites constitucionais (BENEVIDES, PASSOS e SILVA, 2017): para que o processo de *impeachment* seja constitucional, é preciso que o ato cometido pelo ou pela ocupante do cargo de Presidente da República se enquadre nas descrições da Lei nº 1.079/50, e a ocorrência do delito de responsabilidade precisa ser comprovada (BENEVIDES, PASSOS e SILVA, 2017).

É neste sentido que se defende, no presente artigo, o enquadramento do processo de *impeachment* que se desenrolou contra a ex-presidenta Dilma Rousseff como exemplo de *lanfare* perpetrado pelos movimentos de direita: embora não envolvido diretamente o Poder Judiciário no referido processo, trata-se de procedimento previsto na Constituição Federal e cujo desenvolvimento deve atender aos requisitos do diploma mencionado, sob pena de ferir-se o Estado Democrático de Direito.

Ocorre, no entanto, que, no momento das críticas e da crise política pela qual passou o governo Dilma, sua condição de mulher teve uma relevância que não pode ser ignorada. Ao analisar a representação da presidenta em revistas de circulação semanal, de abril a setembro de 2016, as autoras Amanda Oliveira Rechetnicou e Viviane C. Vieira identificam a re-

apresentação de Dilma Rousseff a partir de estereótipos de gênero voltados a reforçar uma noção de que as mulheres são inaptas para a política muitas vezes pelas mesmas razões apontadas por Martin ao fazer uma retomada do afastamento da mulher do espaço público já quando da Revolução Francesa (MARTIN, 2005): a presidenta era retratada como “louca”, “insana”, “incapaz” de governar um país (RECHETNICOU e VIEIRA, 2017).

Neste sentido, concluem as autoras, pela análise realizada dos discursos apresentados, que “Esse modo de avaliar e identificar essa agente social teve efeitos potenciais na legitimação de posicionamentos pró-*impeachment* e, certamente, serviu à reprodução e naturalização de um discurso de ódio contra a então presidenta, o que favoreceu o golpe de 2016 que a afastou do governo” (RECHETNICOU e VIEIRA, 2017, p. 07).

Não se pretende dizer que a condição de mulher da ex-presidenta Dilma Rousseff tenha sido o fator único – nem mesmo o fator decisivo – para seu afastamento do cargo. O que se nota, no entanto, é que sua condição de mulher desempenhou um papel importantíssimo na natureza das críticas a ela dirigidas, e o apelo da mídia, mais uma vez, à figura da mulher “irracional” e “incapaz” é a prova cabal de que a representatividade da mulher na política ainda tem muito a caminhar, e a caminhada não será livre de obstáculos.

5 O caso Cristina Fernández de Kirchner

Cristina Fernández de Kirchner (adiante referida como CFK) assumiu a presidência da República Argentina em dezembro de 2007, tornando-se, então, a primeira mulher eleita popularmente a alcançar o Poder Executivo Nacional.

Ao finalizar seu primeiro mandato, a presidenta se candidatou novamente à reeleição. Nas eleições de 2011, a chapa encabeçada por CFK logrou uma vitória com 54,11% (DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, 2011) dos votos. A partir de 10 de dezembro de 2007, CFK sucedia seu marido, Néstor Kirchner, no cargo de Presidente, e, por esse motivo, sua chegada ao poder foi precedida de uma forte campanha midiática que fazia referência ao “matrimônio presidencial”, e que advertia que o verdadeiro “homem forte” do governo continuava sendo o ex-presidente (PÉREZ e AYMÁ, 2017).

É importante mencionar que a ex-presidenta sofreu perseguição da mídia desde que se tornou Primeira Dama e durante seus dois mandatos presidenciais, em particular imediatamente após a sanção da “Lei de Meios de Comunicação” (Lei nº 26.522), que substituiu uma lei do período da última ditadura civil militar pela qual passara a Argentina. Tal norma dispunha sobre a “regulação dos serviços de comunicação audiovisual em todo o âmbito territorial da República Argentina e o desenvolvimento de mecanismos destinados à promoção, desconcentração e fomento da competência com fins de barateamento, democratização e universalização do aproveitamento das novas tecnologias da informação e da comunicação”. A lei gerou um enfrentamento entre o governo e as corporações que monopolizavam os meios de comunicação, em especial com o Grupo Clarín, que reclamava a inconstitucionalidade da lei e opôs medida judicial sob esse fundamento (CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL, 2013).

O assédio midiático apresentou também outros aspectos, diversos daqueles econômicos e políticos. Por exemplo, a *Revista Noticias*, que, no decorrer dos anos, desenvolveu um discurso negativo acerca da figura de CFK, com um marcado tom sexista, o qual reproduzia os estereótipos de gênero a respeito das mulheres na política. Sobre isso, Pérez e Aymá (2017) apontam que os meios de comunicação empregam estratégias discursivas que objetificam e sexualizam a mulher, anulando-a como sujeito, e, portanto, como ator político.

Desta maneira, podemos observar no discurso hegemônico o dispêndio de dispositivos de neutralização, deslegitimação e normalização. Se desloca o foco do tratamento das questões políticas a questões de ordem privada. A aparência, a família, a maternidade, os sentimentos, a intimidade se convertem no centro da preocupação do discurso jornalístico quando se trata de mulheres. (PÉREZ e AYMÁ, 2017, p. 527, tradução nossa)

A ex-mandatária declarou, em seu livro recentemente publicado: “Las tapas de la *Revista Noticias* condensaron, a partir de 2006, los agravios más violentos y misóginos contra mí” (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2019, p. 164). Menciona que as dissimulações que protagonizava na *Revista Noticias* a estigmatizaram e que foram parte de “ataques planificados y sistematizados” (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2019, p. 164) contra seu governo.

Em termos de perseguição judicial, desde o fim de seu primeiro mandato, CFK se viu acusada por diversos motivos (supostas irregularidades em seu patrimônio, evasão de impostos, negociações incompatíveis com a função pública, enriquecimento ilícito, entre outros), mas foi vencedora, e os processos judiciais foram arquivados ou encerrados, respectivamente. Não foi senão em 2014 que começaram as acusações de maior envergadura, entre as quais as causas “Hotesur”, “Los Sauces”, “Memorandum con Iran” e “Dólar Futuro”. Uma explicação possível para isto é aquilo que Helmke e Wolfson denominam *desafección estratégica*: “Especificamente, quando um governo em exercício começa a perder poder e debilitar-se, os juízes carentes de segurança institucional se veem estimulados a incrementar suas medidas contrárias ao governo com o fim de distanciar-se deste” (HELMKE e WOLFSON, 2003, p. 179-201) (tradução nossa).

Coincidentemente, a partir de 2013, uma sucessão de acontecimentos faz minguar o poder simbólico do governo kirchenista. Nas eleições intermediárias do mesmo ano, perdeu-se a maioria que havia obtido. Ainda que tenha mantido o controle em ambas as casas do Congresso (DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL, MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, 2013), passou-se a depender da ajuda de seus aliados para os dois anos de governo que restavam a CFK. No mesmo ano, Sergio Massa rompe com a frente política e forma, junto a outros 13 prefeitos da Província de Buenos Aires, o “*Frente Renovador*”, força que resultaria vencedora nesta Província, o distrito de maior magnitude do país. A partir desse momento, o panorama político mostrava que a Presidenta terminaria seu mandato sem um caminho político claro e sem possibilidades de reeleição, ao não contar com o número de legisladores que lhe permitiriam a reforma constitucional necessária para tanto.

Nas eleições presidenciais de 2015, a força liderada pela mandataria passou o primeiro turno, mas perdeu no segundo. A coalizão “*Cambios*”, encabeçada por Mauricio Macri, obteve a vitória com 51,34% dos votos (DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL, MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, 2015).

A partir de então, o assédio judicial aumentou paulatinamente. Em 2018, CFK se pronunciou a respeito, indicando explicitamente que se tratava de um processo de *lawfare*. Segundo ela: “*me armaron seis causas penales y todas ellas fueron radicadas en Comodoro Py. De las seis, cinco fueron iniciadas e impulsadas por Bonadío. [...]*” (CRISTINA..., 2018), e continuou dizendo que foi

uma “[...] *decisión política del Poder Judicial -en su más alta expresión- en coordinación con el Poder Ejecutivo y los medios hegemónicos [...]*” (CRISTINA..., 2018).

Cabe mencionar que os meios de comunicação lembraram as causas que pesavam sobre CFK em momentos em que “*Cambiamos*” levava adiante medidas prejudiciais à sociedade (como o aumento das taxas de serviços ou transportes), ou ainda quando surgiam escândalos vinculados aos membros do governo, o que foi denunciado pelos meios opositores (CRISTINA..., 2019) ao governo macrista, bem como pela ex-presidenta (CRISTINA..., 2018). Não obstante, nenhuma das causas foi sentenciada definitivamente até o momento.

6 Considerações finais

O uso do *lanfare* como manobra política de perseguição judicial de lideranças progressistas na América Latina, demonstrado pelas provas inconclusivas contra as ex-presidentes, mas cuja vagueza não foi capaz de impedir a punição, bem como as manobras jurídicas e midiáticas realizadas em ambos os casos, representa uma ameaça ao Estado de Direito e à democracia em si. Este passa a ter um judiciário não mais amarrado ao mastro da Constituição, um Estado não mais constricto pelas regras constitucionais, mas uma maleabilidade maléfica da Carta Magna, utilizada para propósitos manipulativos pelas instâncias do poder (SALGADO, 2018).

Ao tratar, portanto, do *lanfare* no Brasil e na Argentina, especificamente nos casos em que as mulheres que se encontravam em cargos políticos foram vítimas desse instituto, é possível perceber a violência de gênero que se apresenta então no meio político: a não aceitação, por exemplo, da palavra “*presidenta*” no vocabulário – tanto no caso argentino, quanto no brasileiro –, a representação midiática das ex-presidentas como “*loucas*” e “*incapazes*” de estar no meio político (RECHETNICOU e VIEIRA, 2017), são apenas exemplos dos estereótipos ainda remanescentes de um sexismo que afasta as mulheres da política, de modo a prejudicar, em muito, a representatividade política de mais de 50% da população, seja no Brasil (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010), seja na Argentina (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, 2010).

O que se pode anotar, deste modo, é que a manipulação dos institutos jurídicos no *lanfare*, quando voltada a mulheres, assume ainda uma

nova força: a da violência de gênero; se manifesta e se coloca não apenas a partir do uso do judiciário, mas também a partir e com base em estereótipos de gênero capazes de reforçar a aparente legitimidade, que passa a contar também com o apoio popular (vale lembrar que os escândalos jurídicos são amplamente utilizados nas instâncias do *lawfare*), do afastamento dessas mulheres do poder.

Cabe apontar que, nos processos aqui analisados contra ambas as ex-mandatárias, existem semelhanças e diferenças. Como ponto em comum, ambas eram líderes políticas com uma ampla base popular, e os meios opositores se dedicaram a minar esse apoio. No entanto, o caso Dilma difere de CFK, uma vez que a persecução contra a ex-presidenta brasileira foi de tal magnitude que chegou à instância do *impeachment* e sua consequente destituição do cargo, enquanto que, no caso argentino, o *lawfare* permanece na esfera de múltiplas causas judiciais, ainda sem resolução definitiva.

Neste sentido, a análise realizada neste artigo, ao tomar a violência de gênero e o *lawfare* enquanto lentes, ou eixos, para a comparação entre os casos brasileiro e argentino quando se trata das ex-presidentas Dilma Rousseff e Cristina Fernández de Kirchner, pôde encontrar, além da ameaça representada pelo *lawfare* ao Estado de Direito, já mencionado, a violência de gênero que se perpetua também no meio político, observando que pode ser – e, nos casos apresentados, foi – instrumentalizada pelo *lawfare*, com o intuito de obter apoio popular às manobras realizadas. Mais do que isso, essas possibilidade e efetividade, verificadas em ambos os casos, do uso dos estereótipos sexistas quanto às mulheres na vida pública demonstra que, embora tenhamos avançado, a representação política das mulheres ainda encontra obstáculos importantes a serem vencidos.

Referências

ARGENTINA. Lei nº 8.871, de 10 de fevereiro de 2012.

ARGENTINA. Lei nº 13.010, de 09 de setembro de 1947.

ARGENTINA. Lei nº 24.012, de 29 de novembro de 1991.

ARGENTINA. Lei nº 27.412, de 22 de novembro de 2017.

ARGENTINA. Lei nº 26.522, de 10 de outubro de 2009.

AVELAR, Lúcia; RANGEL, Patrícia. Como as mulheres se representam na política? Os casos de Argentina e Brasil. In: BLAY, Eva Alterman; AVELAR, Lúcia. **50 Anos de Feminismo: Argentina, Brasil e Chile**. São Paulo: Edusp, 2017, p. 255-299.

BENEVIDES, Silvio César; PASSOS, Ana Quele da Silva; SILVA, Maurício Ferreira da. Impeachment ou golpe? Análise do processo de destituição de Dilma Rousseff e dos desdobramentos para a democracia brasileira. In: **Congreso Latino-Americano de Ciência Política**, 9., 2017, Montevideu. Montevideu: Alacip, 2017. Disponível em: <<http://www.congresoalacip2017.org>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BISHARAT, George. Law Against the People/The Empire Strikes Back. **Revista Antropolítica**, Niterói, v. 107, n. 54, p.296-308, fev. 2017. Semestral. Tradução livre. Disponível em: <https://repository.uchastings.edu/cgi/view-content.cgi?article=2635&context=faculty_scholarship>. Acesso em: 05 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.540, de 30 de setembro de 1997.

CARLSON, John; YEOMANS, Neville. Whither Goeth the Law: Humanity or Barbarity. In: CROSSLEY, David; SMITH, Margareth. **The Way Out: Radical Alternatives in Australia**. Melbourne: Lansdowne Press, 1975. Disponível em: <<http://www.laceweb.org.au/whi.htm>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL (CIJ). **Cristina Fernandez de Kirchner**. Disponível em: https://www.cij.gov.ar/buscador.html?acc=search&pagina=6&fecha_ini=&fecha_ini_aux=&fecha_fin=&fecha_fin_aux=&search=cristina+fernandez+. Acesso em: 29 abr. 2019.

CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL (CIJ). La Corte Suprema declaró la constitucionalidad de la Ley de Medios (2013). Disponible en: <<https://www.cij.gov.ar/nota-12394-La-Corte-Suprema-declar-la-constitucionalidad-de-la-Ley-de-Medios.html>> Último acceso: 30 abr. 2019.

CHATES, Tatiane de Jesus. Algumas Versões do Impeachment. In: **Anais Eletrônicos Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress: Transformações, Conexões, Deslocamentos**. Florianópolis, 2017. Disponível em: <<http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/site/anaiscomplementares>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

COMAROFF, Jean; COMAROFF, John. **Law & Disorder in the Postcolony**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

CRISTINA KIRCHNER denunció persecución judicial, **Va con firma Mendoza**. 14 ago. 2018. Disponível em http://vaconfirmamendoza.com.ar/?articulos/id_6018/cristina-kirchner-denuncio-persecucion-judicial. Acesso em: 30 abr. 2019

CRISTINA KIRCHNER, otra vez procesada. **Página 12**. 18 mar. 2019. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/181831-cristina-kirchner-otra-vez-procesada>. Acesso em: 30 abr. 2019.

CRISTINA se burló de Bonadio y de Clarín por intentar tapar los tarifazos de Macri: “Una Obra de arte es esta tapa”, **Info 135: Información y Política Bonaerense**. 28 dez. 2018. Disponível em: <https://info135.com.ar/2018/12/28/cristina-se-burlo-de-bonadio-y-de-clarin-por-intentar-tapar-los-tarifazos-de-macri-una-obra-de-arte-es-esta-tapa/>. Acesso em 30 abr. 2019

D’ADAMO, Orlando et al. Mujeres candidatas: percepción pública del liderazgo femenino. **Revista de Psicología Social**, v. 23, n. 1, p.91-104, jan. 2008. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1174/021347408783399534>. 27 abr. 2019

DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL, MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICA Y VIVIENDA. **Resultado Elecciones Nacionales: Elecciones 2011**. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas/2011#5>. Acesso em: 29 abr. 2019.

DUNLAP JUNIOR, Charles J. Lawfare Today: A Perspective. **Yale Journal Of International Affairs**, New Haven, v. 1, n. 1, p.146-154, nov. 2008. Disponível em: https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.com.br/&httpsredir=1&article=5892&context=faculty_scholarship. Acesso em: 05 abr. 2019.

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina. **Sinceramente**. 1 era edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Ed. Sudamericana. 09 maio 2019.

HELMKE, Gretchen; WOLFSON, Leandro. La lógica de la defección estratégica: relaciones entre la Corte Suprema y el Poder Ejecutivo en la Argentina en los períodos de la dictadura y la democracia. **Desarrollo Económico**, Vol. 43, No. 170 (Jul. - Sep., 2003), p. 179-201.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População Residente por Sexo**. 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9673&t=destaques>. Acesso em: 30 abr. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. **Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010**. 2010. Disponível em: https://www.indec.gov.ar/censos_total_pais.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&t=3&s=0&c=2010. Acesso em: 30 abr. 2019.

MARTIN, Xavier. Misogynie des rédacteurs du Code civil: une tentative d'explication. **Droits**: Revue française de Théorie, de Philosophie et de Culture juridiques, Paris, v. 41, n. 1, p.69-89, jan. 2005.

MENEZES, Eduarda Lattanzi. Governo Dilma a partir da perspectiva de gênero nos âmbitos internacional e doméstico. In: **Congresso Latino-Americano de Ciência Política**, 9, 2017, Montevideu. Montevideu: Alacip, 2017. Disponível em: <http://www.congressoalacip2017.org>. Acesso em: 10 abr. 2019.

MIGUEL, Luis Felipe. Gênero e representação política. In: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e Política**: uma introdução. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 93-107.

MORENO, Guillermo Raúl. El Poder Judicial como arma política. Sobre la intervención judicial del partido justicialista en la República Argentina. **ReDeA**: Derechos en acción, S.l., v. 3, n. 7, p.387-400, jul. 2018. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/68666>. Acesso em: 28 abr. 2019.

OBSERVATORIO POLÍTICO ELECTORAL, MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICA Y VIVIENDA. **Participación de mujeres en el Congreso Nacional 2017-2019**. 2019. Disponível em: <https://www.argentina.gov.ar/interior/observatorioelectoral/analisis/mujeres>. Acesso em: 28 abr. 2019

PHILLIPS, Anne. **Which Equalities matter?** Londres: Polity, 1991.

PRESIDENTA se escribe con a, **La Nación**. 5 nov. 2007. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/presidenta-se-escribe-con-a-nid959335> Acesso em: 28 abr. 2019.

PÉREZ, Sara Isabel; AYMÁ, Ana Maria. (ESCREVER OS NOMES PRÓPRIOS POR EXTENSO.) MEDIOS, MULTIMODALIDAD, GÉNERO Y POLÍTICA: Cristina Fernández de Kirchner en Noticias. **Revista Observatório**, v. 3, n. 6, p. 517-556, 1 out. 2017.

RECHETNICOU, Amanda Oliveira; VIEIRA, Viviane C. Gênero, Política e Mídia: uma análise da representação e identificação de Dilma Rousseff no ano de 2016. In: **Anais Eletrônicos Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress**: Transformações, Conexões, Deslocamentos. Florianópolis, 2017. Disponível em: <http://www.wwc2017.eventos.dype.com.br/site/anaiscomplementares>. Acesso em: 10 abr. 2019.

SALGADO, Eneida Desiree. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 1, n. 117, p.193-217, dez. 2018.

SARNEY, José. Presidenta ou presidente. **Diário da Manhã**. Goiás. 19 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.academia.org.br/artigos/presidenta-ou-presidente>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

SILVA, Adriana Campos; SANTOS, Polianna Pereira dos. Participação política feminina e a regulamentação legal das cotas de gênero no Brasil: Breve análise das eleições havidas entre 1990 e 2014, p. 427-448. In: **XXIV Congresso Nacional do CONPEDI**, 2015, Belo Horizonte. Teorias da Democracia e Direitos Políticos. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. Delação, notícia de jornal, condenação: Elementar, meu caro Watson! In: PRONER, Carol et al. **Comentários a uma Sentença Anunciada: o processo Lula**. Bauru: Canal 6 Editora, 2017. p. 223-227.

TOPPI, Hernán Pablo. Políticas públicas y derechos políticos: Del voto femenino a las cuotas de género como respuesta a los problemas de representación política de las mujeres en la Argentina. **Perspectivas de Políticas Públicas**. vol. 5 (n 10), p 87-120, 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas eleitorais 2014**: Estatísticas de resultados. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

VIOTTI, Maria Luíza Ribeiro. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher**. Pequim, 1995. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_beijing.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

Indiana Rocío Azar - Graduada em Ciência Política pela Universidad de Buenos Aires. Mestranda em Sociología Política Internacional na Universidad Nacional de Tres de Febrero - Argentina. E-mail: azar.indiana@gmail.com.

Luíza Tavares da Motta - Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Inscrita no Master 1 Droit du Patrimoine na Université de Poitiers - França. E-mail: luiza.tavaresmotta@outlook.com.

MULHERES NO PODER LEGISLATIVO: POSSIBILIDADES DE RESSIGNIFICAÇÃO ATRAVÉS DA TEORIA POLÍTICO-FEMINISTA DO CUIDADO

Women in legislative power: possibilities of re-signification through the political-feminist theory of care

Betina Fontana Piovesan

Resumo: Através da teoria político-feminista do cuidado, investiga-se a participação das mulheres na política, destacando-se o Poder Legislativo após a Constituição de 1988. Retomam-se as contribuições da teoria política feminista e seu desdobramento para uma ética do cuidado e analisam-se as cotas por gênero, cujo desempenho é examinado através dos dados das eleições no período. Tem-se como problema a baixa participação política de mulheres, que aponta para a eficácia limitada das cotas de gênero. Como hipótese, tem-se que as cotas aumentariam a participação feminina na política. Utilizou-se a metodologia de estudo qualitativo, exploratório e descritivo, de levantamento bibliográfico e documental, com procedimento de revisão de literatura narrativa e análises de dados. Como conclusão, percebeu-se que as demandas e experiências das mulheres permanecem negligenciadas, inclusive quando se institui um mecanismo jurídico de pretensa inclusão. Assim, o resultado alcançado é da manutenção do status quo, conferindo ao direito e à política um caráter patriarcal que ignora o cuidado como valor político central, inviabilizando uma democracia radical. Finalmente, alerta-se para a necessidade de adoção de práticas redistributivas das atividades de cuidado desconstrução dos padrões de masculinidade, construção de novas narrativas de responsabilidade, considerando interdependências e vulnerabilidades nas relações sociais e nos espaços públicos.

Palavras-chave: Participação política. Teoria político-feminista. Ética do cuidado. Cotas. Democracia.

Abstract: Through the political-feminist theory of care, the participation of women in politics are investigated, highlighting the Legislative Power after the 1988 Constitution. The contributions of feminist political theory are resumed to an ethics of care. The performance of gender quotas is analyzed through data from the elections in the period. The main problem of this study is to analyze the low political participation of women, which points to the limited effectiveness of gender quotas. As a hypothesis, it is assumed that the quotas would increase women's participation in politics. The methodology used was a qualitative, exploratory and descriptive study, a bibliographical and documentary survey, with a narrative literature review procedure and data analysis. As a conclusion, the women's demands and experiences remain neglected, including when establishing a legal mechanism of pretentious inclusion. Thus, the result achieved is the maintenance of the status quo, giving law and politics a patriarchal character that ignores care as a central political value, rendering a radical democracy unfeasible. Finally, it is necessary to adopt redistributive practices of care activities, deconstruction of masculinity patterns, construction of new narratives of responsibility, considering interdependencies and vulnerabilities in social relations and in public spaces.

Keywords: Political Participation. Political-feminist theory. Ethic of care. Quotas. Democracy.

1 Introdução

No dia 14 de março de 2018 os noticiários do mundo pararam para anunciar a morte de Marielle Franco, a quinta vereadora mais votada do Rio de Janeiro, que se envolvia abertamente com pautas de direitos humanos. Sua execução suspeita e até agora não solucionada (julho de 2019), segue repercutindo e levando milhares de manifestantes em luto e em luta às ruas do país e do mundo.

No ano de 2016, a primeira mulher eleita à presidência do Brasil foi alvo de um impeachment. Dentre outros fatores, o que se sustentava era que ela “não sabia fazer política”. Os ataques misóginos a sua honra, sua aparência, sua sexualidade e sua vida pessoal permearam todo o processo. Já em fevereiro de 2018, pouco antes do grande movimento 8M, que mobilizou milhões de mulheres pelo mundo, deu-se a seguinte situação na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina: um deputado, ao debater uma proposta legislativa no plenário se dirigiu à deputada Ana Paula Lima com os seguintes dizeres “gostaria de debater com seu marido, que é homem”¹.

O que os três casos anteriormente narrados têm em comum? Todas essas mulheres que ousaram ocupar um espaço na política institucional, foram vítimas de violências e machismos. E os exemplos não são raros. Os casos de Marielle, Dilma e Ana Paula não se configuram como exceções. Portanto, há uma dificuldade extra que se manifesta quando as mulheres decidem participar da esfera política.

Nesse sentido, o tema deste artigo é a participação política das mulheres, cujo problema que visa investigar são os limites e as possibilidades do instituto da cota de gênero na política. O recorte metodológico dar-se-á na análise do Poder Legislativo após a Constituição Federal de 1988, com especial enfoque na Câmara de Deputados, mas também analisando as demais casas de forma secundária. A pesquisa perfaz-se em um estudo qualitativo, exploratório e descritivo, a partir de levantamento bibliográfico e documental, com procedimento de revisão de literatura narrativa. Para tanto, trabalhar-se-á sob a hipótese de que as cotas para mulheres na política contribuem para aumentar e melhorar sua efetiva participação.

¹ <https://catarinas.info/deputada-catarinense-e-alvo-de-misoginia-em-plenario/> Acesso em: 10 jul. 2019.

O objetivo do artigo é demonstrar que a participação das mulheres na política, ainda que o ordenamento jurídico brasileiro preveja institutos de pretensa inclusão, segue uma lógica patriarcal de dominação masculina que desconsidera as demandas das mulheres. Essa investigação será feita sob a perspectiva teórico-metodológica da ética do cuidado.

Para tanto, no primeiro momento, serão feitas breves considerações sobre os movimentos feministas, com seus encontros e desencontros, mas com o mote geral de valorização às experiências atentando para as opressões cruzadas, num processo de interseccionalidade para superação das discriminações e violências a que estão submetidas as mulheres. Como consequência, trabalhar-se-á com as contribuições do feminismo para uma teoria política, que tem como um de seus desdobramentos a ética do cuidado.

Em seguida, será analisado o desempenho das cotas brasileiras, através de dados obtidos junto ao Tribunal Superior Eleitoral em relação às eleições que ocorreram para os cargos legislativos no país desde a promulgação da Constituição de 1988.

Por fim, mobilizar-se-á a teoria política do cuidado para aplicá-la ao desempenho obtido na investigação de dados. Isto é, analisar-se-á em que medida a participação das mulheres na política, que atualmente se dá através das cotas, é pensada de acordo com o cuidado como um valor central, permitindo o desenvolvimento das capacidades e da agência autônoma das mulheres, considerando suas vulnerabilidades e interdependências, e em que medida determina assunção de responsabilidades e se opõe às práticas opressivas e de subordinação.

2 Teoria política feminista

O feminismo enquanto teoria política é um movimento de investigação social que opera através de uma reflexão crítica da sociedade a partir da desigualdade de gêneros. Portanto, busca compreender como se estruturam os mecanismos de poder que seguem reproduzindo a dominação masculina e a consequente sujeição das mulheres (MIGUEL; BIROLI, 2014). Em outras palavras, o feminismo pode ser compreendido “como o desejo por democracia radical voltada à luta por direitos daqueles que pade-

cem sob injustiças que foram armadas sistematicamente pelo patriarcado”² (TIBURI, 2018, p. 12).

Ainda que haja narrativas divergentes, de modo geral, compreende-se como primeira onda do feminismo a reivindicação do direito ao voto e à educação. O movimento, portanto, traduzia-se na luta pelo direito à cidadania. No Brasil, essa conquista ocorreu em 1932. Vale dizer que era um movimento essencialmente branco, elitizado e burguês, portanto, não contemplava toda a pluralidade de mulheres.

Mesmo com a adoção do sufrágio universal, os avanços na participação política das mulheres foram pouco significativos. O direito ao voto introduziu as mulheres a uma cidadania formal, mas não substancial. De igual forma, mesmo com mais acesso à educação em todos os níveis, poucos foram os progressos na condição das mulheres na sociedade, que permaneceram restrita ao ambiente doméstico, ou com profissões de menor prestígio e remuneração (OLIVEIRA, 1999).

Tornou-se necessário, portanto, identificar os recursos de opressão/dominação mais profundos do que a restrição consignada em lei, o que culminou no desenvolvimento da segunda onda da agenda feminista, que procurou evidenciar a importância da vida privada, apontada como o berço das desigualdades entre homens e mulheres. Se na onda anterior as atenções eram voltadas à esfera pública, para a qual se buscava a possibilidade de as mulheres fazerem parte, na segunda fase as feministas passaram a enfrentar de forma política questões eminentemente privadas, tais como sexualidade, direitos reprodutivos, estupro marital e divisão desigual do trabalho do-

² Adota-se para este trabalho a corrente de Márcia Tiburi, trabalhando-se com o termo patriarcado. Apesar de não ser consenso entre teóricas feministas - Ilze Zirbel (2016) e outras teóricas do cuidado preferem trabalhar com a palavra androcentrismo (que significa a representação do mundo unicamente através das experiências e opiniões de homens transformando-as em norma universal, enquanto Luis Felipe Miguel e Flávia Biroli (2014) trabalham com dominação masculina -, vai-se de encontro ao que Carole Pateman (1993) já apontou: patriarcado é uma forma de dominação política. Trata-se de relações de subordinação e dominação coletivizadas em estruturas impessoais que distribuem vantagens e oportunidades em prejuízo do gênero feminino; os homens estão sempre no polo dominante, e, as mulheres, no polo dominado. Nada mais é do que a subordinação/sujeição das mulheres. No Dicionário Crítico do Feminismo (2009, p. 176), “o patriarcado designa uma formação social em que os homens detêm o poder, ou ainda, mais simplesmente, o poder é dos homens”. Por isso, patriarcado se mostra o termo mais adequado para analisar a participação política das mulheres. Além disso, a opção pelo uso de patriarcado se dá pela ferramenta retórica e pelo valor simbólico que ele desempenha.

méstico, determinantes para sua sujeição. Assim, rejeitava-se qualquer apelo a preferências naturais ou biológicas das mulheres para a vida doméstica, bem como argumentos sobre incapacidades para a vida pública. Com a emblemática frase de Simone de Beauvoir (1908-1986), “Não se nasce mulher, torna-se”, o feminismo reemerge com a crítica feminista à naturalização de papéis socialmente construídos, reafirmando que “nenhuma determinação biológica, psicológica ou econômica pesa sobre a mulher senão por razões culturais” (SANTOS, 2014, p. 145). No Brasil, o movimento seguiu a tendência plural e esteve imerso nas questões políticas e nos desdobramentos da Ditadura Militar. Suas demandas, contudo, colocavam em tensão a dicotomia público/privado e questionavam a naturalização dos papéis socialmente atribuídos às mulheres.

As feministas de primeira onda eram mulheres essencialmente brancas e letradas, pertencentes à elite, ao passo que a segunda onda do movimento permaneceu dominada por mulheres de classe média. Evidenciou-se, portanto, no final do século XX e no início do século XXI, que o movimento feminista vinha sendo excludente, porque as mulheres não são iguais aos homens, tampouco entre si. A terceira onda, com um caráter anti-essencialista e atento às transversalidades de gênero “abrange as tentativas de desconstrução da categoria “mulher” como um sujeito coletivo unificado que partilha as mesmas opressões, os mesmos problemas e a mesma história. Trata-se de reivindicar a diferença dentro da diferença” (SIQUEIRA, 2015, p. 337). No Brasil, a terceira onda feminista acompanha o cenário internacional e emerge no contexto da Constituição de 1988.

As contribuições dos movimentos feministas, plurais e diversos, oferecem subsídios importantes para uma teoria política feminista, não se limitando somente a uma ideologia ou a um movimento desarticulado. Nenhuma reflexão comprometida sobre teoria política, justiça e democracia pode ignorar os ensinamentos da teoria feminista, tampouco desconsiderar o impacto do gênero nas relações sociais, inclusive nas consequências para o direito e as leis.

A teoria política feminista, que se aperfeiçoou ao longo de sua história e de acordo com o desenvolvimento das três ondas, oferece pressupostos que mantêm uma tensa relação com as teorias políticas tradicionais, especialmente o liberalismo, posto que um de seus primeiros ensinamentos é a desconfiança do sujeito universal, visto que aceitar a ideia de sua existência importa em abstrair as diferenças hierárquicas nas sociedades (MIGUEL; BIROLI, 2014, p. 9).

Assim, ao falar da teoria política feminista, deve-se ter em mente: 1) a desconfiança do sujeito universal; 2) a reflexão crítica sobre dualismos hierarquizantes, notadamente público/privado; 3) a atenção às opressões cruzadas, considerando as intersecções entre diversos marcadores sociais (raça, classe, gênero, etnia, localização geográfica, sexualidade, idade, etc.); e 4) a valorização ao ponto de vista e à experiência vivida.

Portanto, questionar premissas básicas das hierarquias sociais e do funcionamento das instituições, além de desenvolver novas práticas e justificativas para as instituições e as práticas político-sociais é o desafio da teoria feminista, bem como de uma teoria política feminista do cuidado.

2.1 Ética do cuidado como uma teoria política feminista

Como visto, um dos desdobramentos do pensamento feminista é a afirmação de que existem diferenças entre homens e mulheres, sejam históricas, culturais, sociais ou até mesmo biológicas, que não justificam, contudo, tratamentos discriminatórios. Apesar disso, essas diferenças foram usadas para confinar as mulheres ao espaço privado. Esse banimento das mulheres à vida doméstica, por sua vez, contribuiu para o desenvolvimento de uma experiência singular, baseada no cuidado e na gestão dos afetos (MIGUEL; BIROLI, 2014, p. 36). Assim, “homens e mulheres passaram a ser associados com modos diferentes de pensamento e sentimento” (KYMLICKA, 2006, p. 339).

Uma das primeiras teóricas a perceber o resultado dessa diferença foi Carol Gilligan. Insatisfeita com o caráter androcêntrico³ dos resultados das pesquisas existentes sobre o desenvolvimento moral humano, especialmente de Lawrence Kohlberg⁴, com quem chegou a trabalhar, Gilligan publicou a sua crítica em 1982, intitulada *Uma voz diferente: teoria psicológica e desenvolvimento da mulher*. Em seus estudos, Gilligan passou a “incluir as experiências, preocupações e modos de pensar das mulheres” (ZIRBEL, 2016, p. 40), obtendo como resultado que o raciocínio feminino, de modo geral, “denotava uma preocupação com o contexto relacional de onde os

³ Zirbel define o termo androcentrismo como a prática, consciente ou não, de representar o mundo unicamente através das experiências e das opiniões de homens, transformando-as em normal universal.

⁴ Foi um pesquisador da Universidade de Chicago e trabalhou desde a década de 1950 com pesquisa empírica para a elaboração uma teoria do desenvolvimento moral humano, que procurava explicar como seres humanos julgam o que é certo ou errado ao longo de suas vidas e como efetuam mudanças de julgamentos.

problemas emergiam e uma tendência a redefinir tais problemas a favor da preservação das relações interpessoais” (*ibid.*). Tratava-se, pois, da Ética do Cuidado.

Com os resultados de suas pesquisas, Gilligan pode concluir que as mulheres foram ignoradas como objeto e sujeitos de análise, tiveram suas experiências definidas como intuitivas e não racionais, decorrentes de uma questão natural, enquanto os homens foram priorizados como “objeto de estudo e modelo ideal” (*ibid.*). A moralidade ligada ao feminino foi, portanto, silenciada em detrimento da voz masculina que se direciona para o desenvolvimento de propostas éticas pautadas em princípios imparciais e direitos (KUHNNEN, 2010, p. 156). O paradigma alternativo de resolução de problemas morais, foi nomeado por Gilligan de “voz diferente”.

Para explicar essa moralidade diferente, evidenciando as inconsistências das teorias então existentes, Gilligan utilizou-se de uma “estratégia de contraste” (ZIRBEL, 2016, p. 43/44), contrapondo a ética do cuidado à ética da justiça. A ética da justiça está associada a princípios corretos e universais, porém abstratos, e tem como objetivo a universalidade e a imparcialidade. Ainda, é por vezes apontada como uma forma de responder “unicamente antes à humanidade comum das pessoas que à individualidade distinta das pessoas”. A justiça, dessa forma, interessa-se pelo outro generalizado e negligencia o outro concreto (KYMLICKA, 2006, pp. 352/353).

Sintetizando o pensamento de Gilligan, Kymlicka (2006, p. 356) aponta que a distinção por ela oferecida “é que o raciocínio de justiça pensa no interesse dos outros em termos de respeitar reivindicações de direitos, ao passo que o raciocínio do cuidado pensa no interesse dos outros em termos de aceitar responsabilidades” que, por sua vez, importa em “algum interesse positivo pelo seu bem-estar”. A voz padrão, comumente associada ao masculino, lida com direitos que “são essencialmente mecanismos de autoproteção que podem ser respeitados simplesmente deixando as outras pessoas em paz. (*ibid.*). Joan Tronto (2007, p. 103), por sua vez, dissociou o cuidado de fatores psicológicos, afastou-o da esfera familiar e conceituou-o como um valor político, definindo por “Uma atividade genérica que compreende tudo o que fazemos para manter, perpetuar e reparar nosso mundo, afim de que possamos viver nele tão bem quanto possível. Esse mundo compreende nossos corpos, nós mesmos e nosso meio ambiente, tudo o que tentamos manter interligado em uma complexa rede que dá suporte à vida”. O cuidado como uma questão política é “uma variedade de ativida-

des destinadas a manter, perpetuar e reparar o mundo no qual vivemos”. Para que seja assim encarado, é necessário, primeiramente, compreender e definir o sujeito que lhe serve de base: aquele vulnerável e interdependente (ZIRBEL, 2016, p. 133 e 174).

Se por um lado a teoria feminista tece severas críticas ao sujeito universal do liberalismo, aquele autossuficiente e autointeressado, contraditoriamente, por outro, teóricos “atrelados à ética do cuidado referem-se constantemente à ideia de uma condição humana universal que, por sua vez, orienta as práticas e valores do cuidado” (ZIRBEL, 2016, p. 135). Para a ética do cuidado, a universalidade é evidenciada na vulnerabilidade e na dependência, comuns à condição e às experiências humanas. Surpreendentemente, para esse desenvolvimento moral, elas não são condições negativas, mas algo que remete “à dimensão relacional de uma existência marcada por um conjunto de necessidades e capacidades físicas, cognitivas e sociais que demandam cuidado e interações interpessoais complexas ao longo de toda a vida” (ZIRBEL, 2016, p. 139). Por isso, características importantes e comuns a todos e a todas, em maior ou menor medida, são a vulnerabilidade e a interdependência. Enquanto sujeitos corpóreos e finitos, temos dependências de toda ordem: essa é uma condição humana universal, que implica em assunção de obrigações e responsabilidades.

O cuidado é, no fim, o conjunto de atividades destinadas a atender as necessidades vitais biológicas, a responder as necessidades individuais, a minimizar e evitar danos e sofrimentos desnecessários, auxiliar a desenvolver capacidades e habilidades, devendo ser executadas de maneira atenta, responsiva e engajada, com respeito às vulnerabilidades e às dependências (ZIRBEL, 2016, pp. 175-176).

Fica claro, portanto, que, ao contrário das críticas tecidas à ética do cuidado, ela não reforça estereótipos de gênero, tampouco o pensamento maternal, porque independe da “presença de certas emoções (simpatia, bondade, compaixão) para motivar a ação ou considerá-la correta” (*ibid.*). O cuidado pode ser também definido por aquilo que ele não é. Basicamente, Zirbel (2016) pontua que o cuidado é o inverso das práticas opressivas, subordinativas e violentas. A autora faz, então, uma (re)construção histórica para explicar por que ele se dissocia do masculino, já que “ao serem recrutados pela cultura para serem violentos, meninos e homens são conclamados não apenas a deixar de agir de acordo com certo modelo de cuidado, mas de agir de maneira oposta a ele” (ZIRBEL, 2016, p. 209).

Ao contrário das mulheres, os homens não estão associados a uma ideia de cuidado, mas sim de autossuficiência, independência, controle e dominação, especialmente das instituições políticas. Os homens, portanto, detêm os atributos necessários para a vida pública, que depende da exclusão das mulheres para o seu bom funcionamento (KYMLICKA, 2006, p. 339).

Ao compreender o cuidado para além das relações de proximidade e de maneira coletiva, ele passar a ser encarado como um valor político capaz de redefinir as instituições públicas. Assim sendo, dar-se-á um salto para compreender como se apresentam os mecanismos jurídicos atualmente e quais são as regras que regem o sistema eleitoral, a fim de, posteriormente, analisar em que medida o Estado Democrático de Direito é pensado de acordo com as interdependências e vulnerabilidades, mediante a redistribuição de responsabilidades pelas atividades de cuidado, proporcionando uma efetiva participação das mulheres na política institucional.

3 O desempenho das cotas no Brasil

Se para o filósofo grego Aristóteles “o homem é um animal político”, as feministas, por meio de suas lutas, já conseguiram provar que as mulheres são também seres políticos, com igual capacidade de exercer papéis e funções no espaço público.

A noção de uma democracia radical⁵ é aquela em que as minorias (políticas e não numéricas), como é o caso das mulheres, tenham suas demandas atendidas e suas particularidades respeitadas, inclusive e especialmente no que tange à participação na política institucional⁶. Ora, se a lei e o direito afiguram-se como modeladores do comportamento social, parece óbvio que o seu controle não seja monopolizado por somente um grupo (homens, brancos, meia idade, proprietários/classe média, que se apresentam como heterossexuais). A igualdade na participação política é uma premissa democrática, de modo que a participação da mulher na política, no exercício dos cargos eletivos é indicadora da qualidade da democracia (MOISÉS; SANCHEZ, 2014, p. 89).

⁵ Política institucional é o termo utilizado para caracterizar um amplo campo de reflexão que toma as instituições sociais como protagonistas, analisa o grau de suas práticas e a interação constante com o indivíduo. Constitui uma análise predominantemente descritiva e/ou jurídica do fenômeno. (COUTO, 2015, p. 480)

⁶ De acordo com Araújo (2014, p. 26), “a representação simbólica remete, entre outros aspectos, ao estímulo que a presença de mulheres pode conferir para que outras mulheres se habilitem a disputar e participar da política”.

No contexto jurídico político, dentre outros, tem relevância a participação feminina na Assembleia Constituinte de 87, que culminou na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como as recomendações internacionais da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Beijing, 1995.

Por consequência, as cotas para mulheres na política institucional foram inseridas no ordenamento jurídico e político brasileiro geral a partir das eleições proporcionais de 1998, com a promulgação da Lei 9.504 de 1997 que, após alterações, determina aos partidos políticos o percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas nas eleições proporcionais aos cargos do Poder Legislativo (Câmara de Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores).

Dessa forma, a fim de analisar o desempenho do instituto das cotas nas eleições brasileiras, serão investigados os dados da Câmara de Deputados, seja no que tange ao número de candidatas e candidatos lançados por eleição, seja no que se refere ao número de parlamentares efetivamente eleitos. Para tanto, serão observadas as eleições que ocorreram no país desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, para que se estabeleça um contraponto entre o período em que não existiam as cotas e o período em que estas passaram a incidir nas eleições.

A análise deter-se-á a esta casa legislativa pois, num primeiro momento, acredita-se que por ser o parlamento federal que as cotas atingem, a Câmara de Deputados deve refletir os percentuais estaduais e municipais. Ou seja, a Câmara de Deputados deve ser um espelho e modelo a ser seguido, apresentando-se como um paradigma nacional.

Entretanto, a fim de confirmar a hipótese, serão também examinados os dados gerais relativos às Assembleias Legislativas e às Câmaras de Vereadores, exclusivamente no que tange ao percentual de mulheres lançadas como candidatas.

Por fim, o percentual de mulheres candidatas ao Senado Federal também será observado com o objetivo de verificar se as cotas por gênero incidentes no preenchimento de candidaturas cumprem sua pretensão, que é de aumentar a participação das mulheres na política. Vale lembrar que as eleições para senadora e senador não têm a incidência das cotas.

Feitas essas considerações, passa-se à disposição das tabelas.

3.1 A participação política das mulheres no poder legislativo nacional: o paradigma da Câmara de Deputados

Tabela 01: Percentual de Mulheres Candidatas para a Câmara de Deputados a partir da Constituição de 1988 até o ano de 2018

Ano	Total de Candidatos em números absolutos	Candidatas Mulheres em números absolutos	Percentual de Candidatas em Relação ao Total
1990	3.827	229	5,98
1994	3.008	185	6,15
1998	3.417	353	10,33
2002	4.289	490	11,42
2006	4.961	630	12,69
2010	4.904	935	19,06
2014	6.178	1.796	29,07
2018	8.226	2.603	31,64

Fonte: Autora. Adaptação feita com base nos dados de 2018 do Tribunal Superior Eleitoral.

A Tabela 01 refere-se às eleições compreendidas entre os anos de 1990 e 2018 para o cargo de deputada e deputado federal. Inicialmente, foram reunidos os dados relativos ao número absoluto do total de candidatos e candidatas. Em seguida, o número absoluto de candidatas mulheres e, por fim, o percentual de candidatas mulheres em relação ao número total de candidatos. Os dados constantes da quarta coluna é que interessam na análise do desempenho das cotas, já que, de acordo com o texto legal, estas devem incidir justamente no percentual de mulheres candidatas.

Nas eleições de 1990 e 1994 não houve incidência das cotas, pois a lei é de 1997. Inclusive, foram os anos em que o percentual de mulheres candidatas apresentou o pior desempenho. Ademais, pela análise da tabela 01, percebe-se que, desde 1998, quando as cotas já estavam implementadas, ocorreu um aumento de candidatas mulheres em termos de números absolutos, mas o percentual determinado em lei só foi respeitado vinte anos depois, em 2018. Assim, pode-se afirmar que as cotas serviram de estímulo à candidatura de mais mulheres, tendo em vista o aumento do número de candidatas. Entretanto, o número de candidatos homens também aumentou.

O aumento no número de candidatas em termos absolutos, contudo, acompanha, ainda que não proporcionalmente, o crescimento popu-

lacional. De acordo com o IBGE, desde 1970 a população brasileira vem crescendo, de modo que as mulheres sempre representaram a maioria dos habitantes do país. Ou seja, há mais mulheres candidatas porque há mais mulheres compondo a população brasileira.

Também vale lembrar que não há sanção legal para o partido que descumpra o percentual fixado por lei, em que pese haver decisões do Tribunal Superior Eleitoral cassando mandatos de parlamentares eleitos por partidos que descumprem a determinação. Assim, se o objetivo geral das cotas era estimular a participação das mulheres na política, em termos percentuais pode-se dizer que a lei falhou nesse quesito, já que o aumento no percentual de candidatas parece ter mais relação com o crescimento populacional em si, do que com a existência do mecanismo jurídico de suposta inclusão. Também é necessário destacar o fato de que, no ano de 2014, quando houve o maior aumento no percentual de candidatas à Câmara de Deputados, no âmbito do executivo, reelegia-se a primeira mulher a presidir o país, Dilma Rousseff. Assim, após ter cumprido seu primeiro mandato (2010-2014) e se lançar à reeleição, a ex-presidenta obteve a maioria de votos e foi novamente eleita para o cargo. Ainda que não se possa estabelecer uma relação direta, serão vistos adiante os impactos das candidaturas femininas para encorajar outras mulheres a candidatarem-se aos cargos eletivos, o que é chamado de representação simbólica⁷.

⁷ De acordo com Bueno e Costa (2018, p. 63), por candidatura fraudulenta compreende-se a conduta de tentar driblar a regra legislativa que impõe uma porcentagem mínima de candidaturas de cada gênero, através do registro de nomes de mulheres que preenchem a lista, mas não têm a candidatura estimulada. Por vezes, sequer sabem que seu nome foi apresentado. São chamadas “candidaturas de mulheres laranja”. Essa conduta foi definida como fraude pelo TSE no julgamento do Recurso Especial nº 149, originário do Piauí, cuja ementa consignou, in verbis: RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. CORRUPÇÃO. FRAUDE. COEFICIENTE DE GÊNERO.1. Não houve violação ao art. 275 do Código Eleitoral, pois o Tribunal de origem se manifestou sobre matéria prévia ao mérito da causa, assentando o não cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo com fundamento na alegação de fraude nos requerimentos de registro de candidatura.2. O conceito da fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10, da Constituição Federal), é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei. A inadmissão da AIME, na espécie, acarretaria violação ao direito de ação e à inafastabilidade da jurisdição. Recurso especial provido (TSE, RESPE 149, julgamento em 04.08.2015).

Uma segunda análise que se torna necessária a fim de compreender a (in)eficácia das cotas e, mais ainda, os limites da atuação da mulher na política institucional, é o percentual de mulheres eleitas. Isto é, das vagas disponíveis na Câmara de Deputados, quantas efetivamente são ocupadas por candidatas mulheres.

Tabela 02: Percentual de Mulheres Eleitas para a Câmara de Deputados a partir da Constituição de 1988 até o ano de 2018

Ano	Total de Eleitos em números absolutos	Eleitas Mulheres em números absolutos	Percentual de Mulheres Eleitas em Relação ao Total
1990	503	30	5,96
1994	513	38	7,40
1998	513	29	5,65
2002	513	42	8,18
2006	513	45	8,77
2010	513	45	8,77
2014	513	54	10,52
2018	513	77	15,00

Fonte: Autora. Adaptação feita com base nos dados de 2018 do Tribunal Superior Eleitoral.

A Tabela 02 segue examinando a Câmara de Deputados desde 1990 até 2018. Portanto, analisaram-se o número de cadeiras disponíveis na casa parlamentar; em seguida, o número absoluto de mulheres eleitas, ou seja, de cada vaga, quantas são efetivamente ocupadas por mulheres para, ao fim, estabelecer um percentual de mulheres em relação ao total. Nesse sentido, a segunda consideração que merece destaque é o número percentual de mulheres eleitas.

Observa-se que as eleitas ao longo dessas eleições representaram apenas 15% (quinze por cento), e somente nas últimas eleições à Câmara de Deputados. O percentual é ainda muito baixo e passa longe da previsão legal que, repita-se, determina a candidatura de, pelo menos, 30% (trinta por cento) de mulheres.

Novamente constata-se a falha do instituto jurídico de suposta inclusão, tendo em vista que garantir a reserva mínima de candidaturas praticamente não interfere no número efetivo de deputadas federais representantes eleitas. Em outras palavras, significa dizer que lançar mulheres como candidatas pouco impacta na questão da eleição, como se infere da tabela a seguir.

Tabela 03: Percentual de Eleitas em relação ao número de Mulheres Candidatas para a Câmara de Deputados a partir da Constituição de 1988 até o ano de 2018

Ano	Candidatas	Eleitas	Percentual de Eleitas em relação ao Total de Candidatas
1990	229	30	13,10
1994	185	38	20,54
1998	353	29	8,21
2002	490	42	8,57
2006	630	45	7,14
2010	935	45	4,81
2014	1.724	54	3,13
2018	2.603	77	2,95

Fonte: Autora. Adaptação feita com base nos dados de 2018 do Tribunal Superior Eleitoral.

A Tabela 03 refere-se ao percentual de mulheres eleitas em relação ao número de candidatas. Isto é, das mulheres que se lançam como candidatas ao cargo de deputada federal, quantas efetivamente conseguem se eleger. A análise ainda se refere à Câmara de Deputados no período compreendido entre as eleições de 1990 e 2018. Primeiramente, foram colhidos os dados do número total de candidatas; em segundo, o número de eleitas; e, por fim, estabeleceu-se um percentual entre a primeira e a segunda coluna.

Ocorre que a Tabela 03 revela dados ainda piores em relação às anteriores. Novamente, a lei não cumpre seu objetivo de incentivar a participação da mulher na política pois, mesmo havendo um aumento no número absoluto de candidatas mulheres ao parlamento federal, destas, nem mesmo 10% (dez por cento) são eleitas. Ora, já foi visto na tabela 01 que mais mulheres passaram a candidatar-se. O crescimento populacional, as mudanças culturais e, talvez, o próprio estímulo da lei, fizeram com que houvesse um aumento no número de candidatas do gênero feminino. Contudo, a tabela 03 aponta que há muitas candidatas para poucas eleitas, mantendo-se assim o *status quo* da dominação masculina com uma massiva ocupação das vagas pelos homens.

Assusta o fato de que, percentualmente, o número de eleitas diminuiu drasticamente desde a implementação das cotas. Como se observa da última linha, nas eleições de 2018, sequer 3% (três) por cento das mulheres que se candidataram foram eleitas.

Isso conduz a outra percepção. A Tabela 01 aponta que em 2018, o percentual de mulheres candidatas em relação ao total aumentou significativamente, chegando a observar parâmetros estabelecidos pela lei. Contudo, a Tabela 03 revela que nas eleições de 2018, o percentual de eleitas em relação ao número de candidatas foi o menor desde a implementação das cotas. Ou seja, aumentou o número de candidaturas femininas, mas, de acordo com a Tabela 02, o número de candidatas eleitas teve aumento pouco significativo. Uma possível explicação para o fato de que o percentual de candidatas e o percentual de eleitas não aumenta na mesma proporção é que, a fim de garantir uma certa legitimidade às suas candidaturas, os partidos políticos têm cooptado e registrado mulheres como candidatas aos pleitos, sem qualquer preocupação com a sua efetiva eleição através do investimento nas candidaturas. São as chamadas candidaturas “laranja”, as candidaturas fraudulentas, que também têm sido alvo de discussão pelos Tribunais Superiores do país⁸. Nas eleições municipais de 2016, estima-se que 14.417 candidatas não receberam sequer um voto (ELOY; SANTANO, 2017, p. 446).

Portanto, acredita-se que os partidos têm lançado mulheres como candidatas apenas para cumprir a cota – objetivo que sequer é alcançado – sem que isso, todavia, signifique em um verdadeiro empenho para que estas sejam eleitas. Essas mulheres não são vistas como participantes ativas, mas sim como figurantes, entrando na disputa eleitoral não para se promoverem, mas sim para pedirem votos para outros candidatos (BERTOTTI; PEDROSO, 2018, p. 436). Se compararmos os desempenhos das tabelas anteriores com o percentual da população do sexo feminino e com o número de eleitoras, o quadro se agrava. As mulheres compõem quase 52% (cinquenta e dois por cento) tanto da população quanto do eleitorado brasileiro. Dados de 2019 da Justiça Eleitoral, apontam que há quase 78 milhões de cidadãs registradas, representando 52% do eleitorado (TSE, 2019).

Tem-se, portanto, que não há uma relação direta entre o número de eleitoras e o número de candidatas e eleitas. Não seria lógico que a representação parlamentar das mulheres se desse na mesma proporção do número de cidadãs? Desde já, descarta-se a tese do “apoliticismo feminino”

⁸ O termo “apoliticismo feminino” é cunhado por Avelar (2001, p. 88) e, em linhas gerais, significa o desinteresse das mulheres por política. Para a cientista social, os autores que se dedicaram a falar sobre esse tema afirmaram que as mulheres têm um baixo senso de eficácia política e deixaram de considerar fatores importantes como as já mencionadas questões históricas, sociais e culturais, que sistematicamente excluem a mulher da vida pública.

com base em dois elementos já trabalhados. Primeiro, o fato de o número de mulheres candidatas aos cargos eletivos ser drasticamente menor do que o dos homens nada tem a ver com o seu desinteresse. Há fatores históricos, culturais e sociais que afastam a mulher da vida pública de modo geral. Em segundo, o suposto apoliticismo sob o argumento de que “mulher não vota em mulher” também encontra óbice no fato de que os investimentos nas candidaturas femininas ainda são muito inexpressivos, de modo que na campanha eleitoral as mulheres e suas propostas não têm visibilidade. As mulheres candidatam-se sem possuir capital político suficiente, sem desenvolver liderança, sem receber verbas de campanha e sem tempo de propaganda. Portanto, são candidaturas sem qualquer viabilidade eleitoral, o que automaticamente se reflete no número de mulheres eleitas (SANTOS, 2018, p. 27).

Os argumentos, inclusive, vão de encontro com os objetivos das duas leis que tratam especificamente sobre a participação da mulher na política. Em razão da exclusão feminina da esfera pública, instituíram-se as cotas de reserva de candidaturas; em razão da ausência de investimento nas candidaturas femininas, instituíram-se a reserva do fundo partidário e a reserva de tempo na propaganda político-partidária. Desse modo, acredita-se que o sistema patriarcal que permeia a cultura, os hábitos, as leis, as estruturas partidárias e as instituições é o principal responsável pelo descompasso existente entre o número de cidadãs e a representação das mulheres no Poder Legislativo.

Assim sendo, neste momento, a fim de confirmar a hipótese da sub-representação, será feita uma análise nacional das demais casas legislativas do país. Isto é, em termos de dados secundários, serão examinados os percentuais de candidaturas femininas nas eleições para as Assembleias Legislativas do Brasil, bem como das Câmaras de Vereadores, na forma das tabelas abaixo. Além disso, com o objetivo de traçar um comparativo entre eleições que as cotas têm incidência e eleições em que não recaem as cotas, também será analisado o percentual de candidaturas de mulheres para o Senado Federal.

3.2 A participação política das mulheres nas Assembleias Legislativas, na Câmara de Vereadores e no Senado Federal

Tabela 04: Percentual Nacional de Mulheres Candidatas para as Assembleias Legislativas a partir da Constituição de 1988 até o ano de 2018

Ano	Total de Candidatos em números absolutos	Candidatas Mulheres em números absolutos	Percentual de Candidatas em Relação ao Total
1990*			
1994	7.957	571	6,15
1998	10.051	1.272	12,65
2002	11.346	1.636	14,41
2006	11.490	1.602	13,94
2010	11.858	2.477	20,63
2014	14.308	4.155	18,91
2018	17.941	5.633	31,39

Fonte: Autora. Adaptação feita com base nos dados de 2018 do Tribunal Superior Eleitoral.

* Durante a coleta dos dados, não foi possível recuperar os dados das eleições para o cargo de deputada/deputado estadual no ano de 1990. Tais dados foram solicitados por e-mail ao TSE, mas, até o fechamento deste trabalho, não se obteve resposta.

A Tabela 4 refere-se às eleições gerais ocorridas no país entre os anos de 1990 a 2018. Na segunda coluna, foram colhidos os números totais de candidatas e candidatos que concorreram ao cargo de deputada e deputado estadual. Em seguida, analisou-se o número total de mulheres candidatas em termos absolutos para, ao fim, formar o percentual de candidatas em relação ao total.

Mais uma vez as cotas foram cumpridas de forma tardia à sua implementação. Até 2014, nenhuma das eleições superou os 30% (trinta por cento) fixados em lei, que só passou a ser observado nas últimas eleições (2018). Portanto, essa análise permite afirmar que o problema da participação das mulheres no legislativo não ocorre somente em nível federal, mas se repete nas Assembleias Legislativas em nível estadual, o que só reforça a percepção de que a participação das mulheres na política é um problema geral e não específico de alguma localidade.

No item anterior, observou-se o descumprimento da determinação legal por parte dos partidos políticos em nível nacional. Entretanto, a problemática se repete em âmbito estadual. Dessa forma, serão analisados os dados gerais relativos às eleições para as Câmaras de Vereadores.

Tabela 05: Percentual Nacional de Mulheres Candidatas para as Câmaras de Vereadores a partir da Constituição de 1988 até o ano de 2016

Ano	Total de Candidatos em Números Absolutos	Total de Candidatas Mulheres	Percentual de Candidatas em Relação ao Total
1988*			
1992*			
1996*			
2000	371.026	70.493	18,99
2004	369.024	76.655	20,77
2008	348.793	77.025	22,08
2012	420.594	134.169	31,89
2016	437.639	142.092	30,28

Fonte: Autora. Adaptação feita com base nos dados de 2018 do Tribunal Superior Eleitoral.

* Durante a coleta dos dados, não foi possível recuperar os dados das eleições para o cargo de deputada/deputado estadual no ano de 1990. Tais dados foram solicitados por e-mail ao TSE, mas, até o fechamento deste trabalho, não se obteve resposta.

A Tabela 05 refere-se aos dados gerais das eleições para as Câmaras de Vereadores ao longo dos anos após a promulgação da Constituição de 1988. Num primeiro momento, há o número total de candidatas e candidatos ao cargo de vereadora e vereador no Brasil. Num segundo, apenas o número de candidatas ao cargo de vereadora e, por fim, o percentual de mulheres candidatas em relação ao total. O desrespeito ao percentual determinado pelo texto normativo repete-se também em âmbito municipal. Ainda que não tenha sido possível localizar os dados das eleições anteriores ao instituto das cotas, interessa investigar o desempenho do percentual de mulheres candidatas no período em que já havia sua previsão legal.

Percebe-se, da análise das duas últimas eleições municipais, que finalmente houve respeito às cotas. De 1997 a 2010, seja na Câmara de Deputados (tabela 01), seja nas Assembleias Legislativas (tabela 04), ou ainda nas Câmaras de Vereadores (tabela 05), não houve uma preocupação dos partidos sequer em atender à determinação instituída pelo legislador.

Somente após decorridos 15 (quinze) anos da promulgação da lei que determinou aos partidos políticos que lançassem pelo menos 30% (trinta por cento) de candidatas mulheres, houve respeito a tal determinação nas eleições municipais. A regionalização, portanto, parece ser indicativa de aumento na participação das mulheres na política.

Por fim, cumpre-nos fazer uma última análise do Poder Legislativo brasileiro. Serão examinados os dados relativos aos cargos de senadora e senador, cujas regras eleitorais são distintas e não há incidência das cotas. O objetivo é investigar se o estabelecimento de um percentual mínimo de candidaturas femininas interfere na participação das mulheres na política, ou se, ao contrário, mesmo sem as cotas, o padrão de baixos percentuais de candidatas mulheres se repete.

Tabela 06: Percentual de Mulheres Candidatas para o Senado Federal a partir da Constituição de 1988 até o ano de 2018

Ano	Total de Candidatos em números absolutos	Candidatas Mulheres em números absolutos	Percentual de Candidatas em Relação ao Total
1990*			
1994	232	17	7,33
1998	175	22	12,57
2002	319	40	15,53
2006	202	32	15,84
2010	222	29	13,06
2014	164	34	20,73
2018	353	62	17,56

Fonte: Autora. Adaptação feita com base nos dados de 2018 do Tribunal Superior Eleitoral.

*Durante a coleta dos dados, não foi possível recuperar os dados das eleições para o cargo de senador no ano de 1990. Tais dados foram solicitados por e-mail ao TSE, mas, até o fechamento deste trabalho, não se obteve resposta.

A Tabela 6 refere-se à análise dos dados das eleições para o Senado Federal a partir das eleições de 1990, até o ano de 2018. Foram coletados os dados do número total de candidatas e candidatos, em seguida, o número de candidatas mulheres; por fim, o percentual de candidatas em relação ao total. Novamente, os números não refletem uma proporcionalidade em relação ao número de eleitoras e cidadãs. No Senado Federal em que, repita-se, não há incidência das cotas, somente em 2014, pouco mais de 20% (vinte por cento) entre candidatas e candidatos foram mulheres. Portanto, o que se vê é que ainda se está muito longe de alcançar a igualdade entre homens e mulheres no âmbito político. Nunca houve proporcionalidade entre as candidaturas, muito menos entre os mandatos.

Todos os dados coligidos nas tabelas de 01 a 06 relegam o Brasil ao último país da América do Sul em presença feminina na política, de

acordo com uma compilação feita pela organização internacional União Interparlamentar, cujos dados foram divulgados pelo IBGE. Como visto na Tabela 02, apenas 77 das 513 cadeiras da Câmara de Deputados são preenchidas por mulheres, o que significa um percentual de 15%. Esses dados relegam o país à 152^a posição no ranking, dentre 190 (cento e noventa) nações pesquisadas, ficando atrás de países como o Afeganistão (BERTOTTI; PEDROSO, 2018, p. 435).

Analisando os dados apresentados, as regras do sistema eleitoral, o objetivo da Lei de Cotas e dos princípios representativos do Estado Democrático de Direito, observa-se a ausência das minorias políticas em qualquer processo de deliberação pública. Assim “não estamos diante de ‘meras’ violações de regras constitucionais; são contrariedades insanáveis, que não apenas fissuram, mas rompem a estrutura que sustenta o nosso Estado de Direito, ‘ferindo de morte’ um dos seus princípios fundamentais, que é a democracia” (FREITAS; COELHO, 2016, p. 51).

Portanto, para uma compreensão crítica das limitações ao desempenho das cotas, bem como das motivações que levam à sub-representação das mulheres na política institucional, serão retomadas agora as contribuições da ética do cuidado, que apontam para o caráter patriarcal de como o direito, a política e as leis seguem sendo apresentados.

3.3 As cotas na política e a participação das mulheres: uma análise pela ética do cuidado

Conforme já trabalhado, o cuidado como um valor político central, capaz de orientar uma teoria política deve, sobretudo, permitir o desenvolvimento de capacidades e da agência autônoma de todas e todos, de forma responsável e considerando suas interdependências e suas vulnerabilidades, e opondo-se às práticas opressivas e que colocam pessoas e seus grupos em situações de subordinação. Portanto, a partir de agora, cumpre investigar em que medida as cotas para mulheres na política são pensadas a partir dos pressupostos de uma ética do cuidado.

As considerações anteriormente feitas levam à compreensão de que a lei de cotas, na forma atualmente configurada, apresenta uma série de falhas. Ao trabalhar a questão, Kymlicka (2006, p. 307) afirma que a limitação ao sucesso da pretendida igualdade sexual ocorre “pois ela ignora as desigualdades de gênero embutida na própria definição destes cargos”. Ou seja, pretende-se que a mulher se insira na política, mas a própria de-

finição do cargo já pressupõe valores e experiências até então tidas como masculinas. Vale relembrar que ao se falar em valores, experiências e demandas, sejam masculinas ou femininas, a concepção de tais ideais decorre de construções sociais e dos papéis que historicamente foram atribuídos a esses gêneros. Rejeita-se a ideia de “instinto natural” ou de predisposições inerentes ou biológicas.

Afirma-se que a cota por gênero é falha primeiro porque não atinge o objetivo fixado em lei, que é preencher 30% (trinta por cento) das candidaturas aos cargos para o legislativo de candidatas mulheres. Em segundo lugar, a lei que tem como finalidade permitir e incentivar a efetiva participação das mulheres na política tem a expectativa obstada na análise dos dados, já que, mesmo havendo certo aumento no número de candidatas, isso nem de longe reflete no número de eleitas que efetivamente representem as mulheres, pelo menos simbolicamente.

Fala-se em representação simbólica porque defender a presença de mais mulheres na política não necessariamente garante a defesa de pautas feministas. Entretanto, a pluralidade na composição dos parlamentos é essencial para que as minorias sejam representadas e é um instrumento de inclusão política. De acordo com Young (2006, p. 140), “numa sociedade complexa e com muitos milhões de pessoas a comunicação democrática consiste em discussões e decisões fluidas, sobrepostas e divergentes, dispersas tanto no espaço como no tempo”. A autora ainda alerta para o fato de que “a representação política não deve ser pensada como uma relação de identidade ou substituição, mas como um processo que envolve uma relação mediada dos eleitores entre si e com um representante” (YOUNG, 2006, p. 148).

O representante, portanto, não é um substituto daqueles que representa. A terceira onda do movimento feminista trabalhada no primeiro capítulo já fazia a denúncia de que as mulheres divergem substancialmente entre si. Daí porque não se pode exigir, nem mesmo esperar, que a eleição de mulheres no legislativo leve invariavelmente à defesa de pautas feministas. Contudo, pessoas pertencentes ao mesmo grupo social costumam compartilhar de certas percepções e perspectivas particulares. Na lição de Young (2006, p. 175), “cada grupo tem percepções diferentes sobre os demais, e compreensões diferentes sobre a história e a configuração atual das relações sociais”. Ademais, a autora acrescenta que “se apenas algumas poucas dessas compreensões influenciam as discussões e as decisões, os atores políticos ficam mais propensos a perpetuar a injustiça ou a agir com imprudência”.

Nesse sentido, defende-se a presença de mais mulheres na política pelo simples fato de que suas experiências, perspectivas e opiniões, moldadas historicamente e construídas socialmente, confere-lhes uma visão não melhor, mas diferente acerca das questões, o que por si só já contribui para o fortalecimento da democracia.

Ainda traçando um paralelo entre as contribuições de uma teoria político-feminista do cuidado e as limitações no desempenho da lei de cotas, pode-se apontar que essa falha decorre primeiramente do fato de que a lei foi elaborada num Congresso Nacional majoritariamente masculino que, ao deliberar sobre os mais variados assuntos, não considera as perspectivas das mulheres, que acabam tendo que competir por papéis, neste caso, os cargos políticos, definidos pelos homens (KYMLICKA, 2006, p. 307). Como foi observado anteriormente, nunca as mulheres representaram a metade do total de parlamentares, mas pelo menos, desde a década de 70, compuseram a metade da população. Nesse sentido, a forma como se instituiu a legislação somente reproduziu os padrões da dominação masculina, já que, ao se determinar o preenchimento de candidaturas, também se aumentou o percentual de vagas em disputa.

O Estado de Santa Catarina, por exemplo, tem direito a 16 (dezeses) vagas para o cargo de deputada e deputado federal. Sendo assim, se a regra determinasse que cada partido pudesse lançar 100% (cem por cento) do total de candidaturas, pelo menos 5 (cinco) candidatas deveriam ser mulheres, a fim de respeitar a cota de 30% (trinta por cento), sobrando 11 (onze) vagas para serem preenchidas por candidatos do gênero masculino. Entretanto, a regra eleitoral autoriza que os partidos lancem até 150% (cento e cinquenta por cento) de candidatas e candidatos, o que eleva o número para 24 (vinte e quatro). Destes, pelo menos 8 devem ser mulheres. Sobram, então 16 (dezeses) vagas, que serão preenchidas com maior probabilidade por homens.

Em que medida um legislativo que prevê a adoção de cotas, mas, em contrapartida, aumenta o número total de candidatos para os cargos, fazendo com que mais homens ainda possam se candidatar, está realmente preocupado com a participação das mulheres na política? O Estado, como um ente que deveria ser o garantidor da igualdade material entre homens e mulheres, dessa forma, não adota a responsabilidade derivada do cuidado político como um valor que orienta suas práticas.

Conforme aponta Kymlicka (2006, p. 304), “os princípios que foram desenvolvidos com as experiências e os interesses dos homens em mente são incapazes de reconhecer adequadamente as necessidades das mulheres ou de incorporar as experiências das mulheres”. Se um dos principais motivos que afastam as mulheres do espaço público e, conseqüentemente da vida política, é o trabalho doméstico, que inclui especialmente a responsabilidade histórica e cultural pela criação dos filhos, para aumentar sua participação na política, os mecanismos jurídicos e as políticas públicas deveriam considerar seriamente esse fato. Trata-se, portanto, de uma vulnerabilidade histórica e cultural, já que se torna muito difícil, na conjuntura política, conciliar campanha eleitoral e, sobretudo, o mandato com os afazeres da vida privada dos quais as mulheres permanecem encarregadas.

De acordo com o IBGE, em casa, as mulheres trabalham o dobro do que os homens. Assim, por essa sobrecarga de trabalho, falta às mulheres o tempo livre, que é o pressuposto básico para o investimento na carreira política. Na lição de Kymlicka (2006, p. 310), “as mulheres estão em desvantagem não porque os homens são favorecidos arbitrariamente na concessão de trabalhos, mas porque a sociedade inteira favorece sistematicamente os homens ao definir trabalhos, mérito etc.”.

Por exemplo, a despeito do que determina a legislação trabalhista⁹ acerca da instituição de creches em empresas em que trabalham pelo menos 30 (trinta) mulheres, com mais de 16 (dezesseis) anos de idade, não se vê nenhuma medida nesse sentido sendo adotada ou sequer discutida para as casas legislativas. Não há, portanto, o incentivo anterior e essencial às mulheres para que participem da vida política, pois não se discute culturalmente através de políticas públicas a divisão sexual do trabalho, tampouco se incentiva que o conciliem com a maternidade.

A interdependência das mulheres enquanto grupo, que as coloca efetivamente dependente de ações, políticas públicas, recursos materiais e emocionais, na questão da maternidade, é completamente desconsiderada quando se fala em criar institutos jurídicos que fomentem sua participação na política. Acerca desse tema, Zirbel (2016, p. 219) destaca a importância de políticas públicas para lidar com a desigualdade entre os gêneros após a

⁹ Art. 389 - Toda empresa é obrigada:

§ 1º - Os estabelecimentos em que trabalharem pelo menos 30 (trinta) mulheres com mais de 16 (dezesseis) anos de idade terão local apropriado onde seja permitido às empregadas guardar sob vigilância e assistência os seus filhos no período da amamentação.

gestação. De acordo com a autora, “deve-se levar em conta o fato de que *a paternidade, tanto quanto a maternidade, não é algo episódico* e demanda o envolvimento e a responsabilidade paterna em atividades de cuidado por vários anos, assim como o apoio da sociedade e suas instituições básicas.”

Há, também, vulnerabilidades e dependências biológicas relacionadas ao próprio processo de gravidez, parto e amamentação, que, igualmente, não entram em pauta, porque na discussão e na aprovação da lei, não houve uma preocupação com o contexto relacional de onde os problemas emergiam, em total contrariedade com as contribuições da teoria política do cuidado. São sensibilidades e experiências particulares da vida das mulheres que não foram introduzidas na conjuntura das cotas. Acerca do tema, Kymlicka, citando Richard (2006, p. 308), pontua que “[...] se um grupo é mantido fora de algo por um período suficientemente longo, é avassaladoramente provável que as atividades deste tipo se desenvolvam de maneira inadequada para o grupo excluído.” Ainda, acrescenta-se que “[...] estou firmemente convencida de que se as mulheres estivessem plenamente envolvidas na administração da sociedade desde o início, elas teriam *encontrado* uma maneira de ordenar trabalho e filhos de maneira que se ajustassem mutuamente.”

Assim, a questão da efetiva participação das mulheres na política segue padrões abstratos e universais, mantendo-as em condições de opressão e subordinação na política. Em geral, os papéis de trabalho são definidos de forma a tornarem os homens mais adequados a eles, mesmo em trabalhos “neutros quanto ao gênero. Em suma, “igualdade não pode ser alcançada permitindo que os homens construam instituições sociais segundo seus interesses e, depois, ignorando o gênero dos candidatos ao decidir quem preenche os papéis nessas instituições” (KYMLICKA, 2006, p. 307).

A segunda crítica que se faz à forma como as cotas foram articuladas para efetivar a participação das mulheres na política se relaciona ao momento em que elas incidem. Atualmente, pelo texto legal, o preenchimento por mulheres deve ser feito somente quando do registro das candidaturas. Entretanto, pelos dados representados nas Tabelas 02 e 03, observou-se que garantir um determinado percentual de candidatas interfere pouco ou quase nada no número de eleitas. Vale dizer que o principal meio pelo qual se efetivam direitos e pautas específicas das mulheres são através das propostas legislativas. Isto é, como já defendido, quanto maior a pluralidade na composição do Congresso Nacional, da Assembleia Legislativa ou na

Câmara de Vereadores, maior é a chance de minorias representativas terem suas demandas efetivamente incluídas no ordenamento político e jurídico.

Por isso, muito se defende que as cotas incidam também nas cadeiras de cada casa parlamentar, de modo que, além de os partidos serem obrigados a preencher um percentual de candidaturas com candidatas mulheres, como já ocorre atualmente, no momento de distribuição das vagas, haja também uma reserva ao gênero feminino. Pela ética do cuidado, esta proposta justifica-se de modo a atender desigualdades históricas e vulnerabilidades culturais. A construção teórica feita ao longo do primeiro capítulo e agora retomada, permite afirmar que homens e mulheres não se encontram em igualdades materiais de condições a disputarem os mesmos cargos. Sobre o tema, Kymlicka (2006, p. 313) defende que “a igualdade requer não apenas igual oportunidade de buscar papéis definidos por homens, mas também igual poder de criar papéis definidos por mulheres ou de criar papéis andróginos, que homens e mulheres tenham igual interesse em preencher”. Além disso, “o resultado de tal capacitação poderia ser muito diferente da nossa sociedade ou da sociedade de instituições masculinas com igual oportunidade de ingresso, [...]”. Por fim, sustenta o autor que “a partir de uma posição de igual poder, não teríamos criado um sistema de papéis sociais que define os trabalhos ‘masculinos’ como superiores aos trabalhos ‘femininos’”.

Sendo assim, pensar em uma proposta que determine que um percentual de cadeiras legislativas seja preenchido por mulheres só corrobora com o objetivo do cuidado enquanto valor político e central. É uma forma responsiva de a parte mais invulnerável da relação, que é o Estado, ainda com fortes traços patriarcais e masculinos, assumir responsabilidades para minar violências, opressões e dominações, e, sobretudo, permitir o desenvolvimento da agência autônoma das minorias políticas, a fim de que o espaço político seja cada vez mais compreendido como possível e permitido às mulheres e, mais ainda, associado à sua “voz diferente”.

Na esteira do objetivo de permitir o desenvolvimento da autonomia plena às mulheres, outra crítica que emerge às cotas por gênero relaciona-se ao percentual. Ora, se as mulheres são mais de metade da população e do eleitorado, porque as cotas limitam-se ao percentual de 30% (trinta por cento)? Novamente, a fim de reparar as desigualdades históricas e diminuir práticas opressivas, dominadoras e subordinadoras, a ética do cuidado enquanto uma teoria política que oriente todo um projeto de Estado conduz

ao entendimento de que, pelo menos até se tornarem desnecessárias, as cotas por gênero devem se dar na proporção do gênero do eleitorado, a fim de que os interesses e as experiências das mulheres sejam igualmente importantes na moldagem da vida social. Ou seja, reserva de 50% (cinquenta por cento) de candidaturas e de vagas.

Assim, se para as eleições à Câmara de Deputados um partido pode lançar 24 candidaturas, propõe-se que, destas, 12 (doze) sejam do gênero feminino e 12 (doze) do masculino. Além disso, se são 513 (quinhentas e treze) vagas em disputa, que pelo menos 256 (duzentas e cinquenta e seis) sejam ocupadas por mulheres. Pela perspectiva do cuidado, o percentual de cotas poderia incidir também nas listas dos partidos, de modo que, se um partido conseguiu 06 (seis) vagas para aquele cargo no parlamento, que pelo menos 03 (três) candidatas a ocupá-las sejam mulheres.

Repete-se que todas essas providências sugeridas são orientadas pelo cuidado enquanto valor central que orienta aquilo que Zirbel (2016) chamou de “medidas políticas para uma sociedade mais justa e democrática”. São formas de se combater a violência e a desigualdade entre os gêneros, considerando a vulnerabilidade e a interdependência humanas como elementos centrais e inescapáveis, determinando a assunção de responsabilidades por aqueles grupos que possuem uma maior autonomia em relação aos outros, visando implementar uma sociedade mais justa, democrática e menos negligente (ZIRBEL, 2016, p. 216).

Para tanto, esse processo implica em implementar políticas à organização das instituições e da sociedade que visem à criação de tempo, espaços e maneiras de cuidar, especialmente com a atribuição de responsabilidades entre aqueles que se encontram em posição de dominação. Neste caso, as políticas passam essencialmente pelos homens e por isso, são chamadas de *políticas de masculinidade*, que “visam neutralizar os passes usados pelos homens para se eximirem das atividades de cuidado e combater, igualmente, a exploração e a violência de um gênero sobre o outro”. Além disso, objetiva atingir o âmbito do privado “de fora para dentro”, respeitando os arranjos que podem ser estabelecidos pelas pessoas que habitam nesse espaço” (ZIRBEL, 2016, p. 217).

Ou seja, para que as mulheres possam avançar na ocupação do espaço público, onde se localiza a política institucional, é necessário repensar através de práticas de desconstrução “o que é ser mulher”, “o que é ser homem” e “o que é política”, construindo-se novas narrativas comporta-

mentais. Conforme pontua Zirbel (2016, p. 217), é urgente desconstruir o modelo hegemônico de violência e domínio que é comumente apresentado aos meninos e aos homens como algo a ser seguido. Se a política é um espaço ainda masculino, ela também é assim apresentada: como um ambiente de violência e dominação. Daí a dificuldade de as mulheres fazerem parte da política.

Um caminho para a melhoria nos percentuais representados nas Tabelas de 01 a 06, especialmente o que se verifica na Tabela 02, que é o número efetivo de mulheres eleitas para a Câmara de Deputados, é que os homens se voltem para a esfera privada e para aquelas atividades que envolvem cuidados (comumente associadas às mulheres), havendo uma nova divisão nos afazeres domésticos, para que às mulheres sobre tempo livre para a preparação para a vida na política, e para que os homens que já ocupam a política desenvolvam a sua voz moral diferente. Para Zirbel (2016, p. 217) esta prática “visa criar um senso mais agudo de cuidado entre a população masculina” e pode ocorrer através de adoção de algumas medidas: cotas para homens como cuidadores em instituições públicas que visam auxiliar a população em suas atividades de cuidado (creches, escolas primárias, cozinhas coletivas, programas voltados à saúde e à assistência de pessoas em situação de vulnerabilidade acentuada e/ou abrangente etc.); *incentivos para trabalhos no âmbito doméstico* e possibilidade de remuneração para os mesmos; ou, ainda, inserir tais atividades como alternativas ao serviço militar obrigatório, como forma de atividade cidadã voltada para a coletividade.

Além disso, uma consequência da maior participação dos homens no cotidiano da vida privada, acarretará numa nova forma de compreender os problemas. A “voz diferente”, que se preocupa com a rede de relações existentes e com o contexto relacional de onde os problemas emergem, pode ser desenvolvida tanto por homens quanto por mulheres. Entretanto, está mais associada às mulheres porque ela justamente se desenvolve nesse espaço das relações familiares, privadas e de cuidado. Sendo assim, a participação das mulheres na política institucional, que é condição necessária e essencial para uma democracia radical e efetiva, não está somente ligada à ideia de um sistema de cotas, mas passa também pela ideia de cidadania associada ao cuidado e pela desconstrução de antigas práticas e construção de novas narrativas.

4 Considerações finais

O feminismo, não só enquanto movimento, mas também como teoria política, denuncia a dominação masculina ao mesmo tempo em que oferece contribuições para superá-la. Sobre a dominação, atribui a subordinação das mulheres ao sistema patriarcal que permeia a sociedade e suas instituições, impedindo que as mulheres se emancipem, o que por sua vez afeta a sua participação na vida pública, especialmente o protagonismo na política, foco deste trabalho. Já como ensinamento, a teoria política feminista, dentre outros, afirma que se deve valorizar a experiência das mulheres na moldagem da vida social, o que invariavelmente implica em atentar ao mundo privado, buscando diminuir a dicotomia existente com o que se considera mundo público.

Sendo assim, para compreender os motivos da baixa participação das mulheres na política, ainda que exista um mecanismo no ordenamento jurídico que busque aumentar sua participação, este trabalho inicialmente fez uma breve retomada histórica do movimento feminista e suas contribuições, chegando ao desdobramento da teoria político-feminista do cuidado, que afirma que a igualdade material essencial à democracia radical somente será alcançada quando o cuidado for implementado como um valor político central em oposição às práticas de opressão, subordinação e dominação. Para tanto, as vulnerabilidades e interdependências comuns a todas e todos, em maior ou menor medida, deverão ser consideradas na formação das instituições, na definição dos cargos e na elaboração de políticas públicas, redistribuindo-se as atividades de cuidado e as responsabilidades.

Posteriormente, analisou-se o instituto das cotas para mulheres na política, que determina aos partidos políticos que, ao lançarem suas candidatas e seus candidatos para os cargos do Poder Legislativo (à exceção do Senado Federal, cuja eleição é realizada pelo sistema majoritário), incluam, pelo menos, 30% (trinta por cento) de mulheres em suas listas.

A fim de verificar se as cotas cumprem com o objetivo a que se destinam, isto é, se permitem uma participação efetiva e real das mulheres na política, foi feita uma coleta de dados empíricos das eleições ocorridas no país desde a promulgação da Constituição de 1988.

Os dados, contudo, revelaram um quadro desanimador da participação das mulheres na política, tendo em vista que raramente o percentual determinado em lei foi cumprido. Isto é, seja nas eleições para a Câma-

ra de Deputados, para as Assembleias Legislativas ou para as Câmaras de Vereadores, poucas vezes as mulheres, que são a maioria da população e do eleitorado brasileiro, representaram 30% (trinta por cento) do total de candidatos.

Sendo assim, a hipótese inicial não se confirmou. Os indicadores mais concretos da participação feminina, como, por exemplo, o número real de eleitas dentre o total, ou dentre as próprias mulheres, ainda que não sejam o momento de incidência das cotas, apontaram para uma situação ainda pior, em que o percentual de mulheres representantes não chega a 20% (vinte por cento) do total.

Em suma, concluiu-se que a situação atual das mulheres na política pode ser assim analisada: há mecanismos jurídicos que se apresentam como inclusivos, mas que não são cumpridos. Pelo texto legal, não existe penalidade ao partido político que não cumpre as cotas. Ainda assim, quando o percentual determinado pela lei é observado, o número real de mulheres eleitas é ínfimo quando comparado ao total ou ao número de cidadãs. Mobilizando-se a teoria político-feminista do cuidado para compreender essa situação, constatou-se uma série de limitações às cotas, seja no que tange ao seu percentual, ao momento de sua incidência, à forma como foi elaborada num Congresso Nacional predominantemente masculino, à ausência de punições pelo descumprimento.

Todas essas falhas decorrem do fato de que o feminismo, enquanto teoria política que oferece uma série de contribuições para orientar um projeto de Estado, foi desconsiderado. Isso significa que uma de suas principais contribuições, que é a ética do cuidado, não esteve incluída quando se pensou em criar instituições, políticas públicas, cargos. Ao contrário, manteve-se o *status quo* patriarcal, fazendo com que as mulheres não conseguissem efetivamente participar da política.

Constata-se que a oportunidade, vaga/cota de participação das mulheres na política não é pensada, proposta ou refletida dentro dos critérios da ética do cuidado, visto que as atribuições para os cargos de natureza pública ou política não levam em consideração a interdependência dos sujeitos, nem mesmo suas vulnerabilidades. Pensar nessa perspectiva resulta em uma pauta em que os ocupantes dos cargos públicos também são sujeitos complexos que possuem suas dependências físicas, sociais, emocionais, sociopolíticas e dependem da estrutura e das relações da esfera privada.

Refletir a participação das mulheres como candidatas e no exercício dos cargos públicos requer uma desconstrução do papel atribuído ao político-profissional, visto que, historicamente, as habilidades e capacidades “aceitas” socialmente para o exercício são exclusivamente as que valorizam o espaço público, reafirmando a individualidade, a invulnerabilidade do sujeito autodeterminado e que, predominantemente, estariam associados historicamente às características masculinas como força, capacidade de negociação, influência, persuasão, oratória, em detrimento do sexo “frágil” emotivo, pouco racional.

O que se objetiva neste trabalho é reconhecer que, além do desempenho necessário para o exercício do cargo político, as mulheres no processo de construção exercem um duplo movimento, o primeiro por reafirmarem-se enquanto sujeito do espaço privado e o segundo, objeto deste trabalho, o de reafirmarem-se enquanto mulheres no espaço público. Existem inúmeros testes, barreiras, dificuldades e impedimentos que são colocados a todos os candidatos, mas, além dessas dificuldades, existem regras drasticamente impostas às mulheres pela sua única e exclusiva condição de ser mulher.

A democracia, princípio básico do Estado de Direito, necessita qualificar seus representantes, e esta qualificação necessariamente passa por uma construção plural e diversa das identidades no parlamento. Com isso, não se quer dizer que a pauta do movimento feminista esteja necessariamente presente, mas objetiva-se reafirmar que a presença das mulheres, indubitavelmente, seria diferente do atual cenário político do país. A alteração neste quadro é urgente para melhorar a saúde da democracia brasileira. Enquanto minorias não conseguirem representação na política institucional, demandas oriundas de sua própria condição oprimida não serão incluídas em pauta.

Sem dúvidas, mecanismos formais como o direito, a política e as leis são determinantes para construção de novos comportamentos sociais, mas eles não agem sozinhos. O que se propõe, com base na ética do cuidado, é uma transformação política radical, que não se atenha somente em aumentar percentuais de preenchimento de candidaturas ou criar cotas por cadeiras, tampouco em prever penalidades severas. Tal transformação deve passar pela desconstrução dos papéis de gênero através de educação e políticas públicas, e pela ruptura da divisão entre o privado e o público, visando à construção de novas narrativas, pois todas e todos somos interdependentes e estamos vulneráveis a diversas situações.

A ética do cuidado aponta para o fato de que a política não deve ser encarada como um espaço de violências e opressões, de padrões abstratos orientados pelo sujeito universal do liberalismo. Ao contrário, a política institucional deve ser o primeiro espaço de construção e afirmação da democracia, o que inegavelmente requer a participação das mulheres.

Afinal, a política é um substantivo feminino.

Referências

BERTOTTI, Bárbara Mendonça; PEDROSO, Priscila Stela. Candidatas de fachada: entre invisibilidade e machismo. In: SALGADO, Eneida Desiree; KREUZ, Letícia Camargo; BERTOTTI, Bárbara Mendonça (Org.). **Mulheres por Mulheres: Memórias do I Encontro de Pesquisa por/de/sobre Mulheres**. Porto Alegre: Fi, 2018. p. 435-436.

FREITAS, Juliana Rodrigues; COELHO, Lorraine Ferreira. Eleições municipais 2016 e a frustração diante da inoperância do sistema de cotas. In: SALGADO, Eneida Desiree; KREUZ, Letícia Camargo; BERTOTTI, Bárbara Mendonça (Org.). **Mulheres por Mulheres: Memórias do I Encontro de Pesquisa por/de/sobre Mulheres**. Porto Alegre: Fi, 2018. p. 35-53.

GILLIGAN, Carol. **Uma voz diferente**. Psicologia da diferença entre homens e mulheres da infância à fase adulta. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1982.

KYMLICKA, Will. **Filosofia política contemporânea: uma introdução**. São Paulo: Martins Fontes, 2006. 1 v. Tradução de: Luís Carlos Borges.

KUHNEN, Tânia Aparecida. **A ética do cuidado como alternativa à ética de princípios: divergências entre Carol Gilligan e Nel Noddings**. Florianópolis, v. 9, n. 3, p. 155-168, set. 2010. ISSN 1677-2954. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ethic/article/view/1677-2954.2010v9n3p155>>. Acesso em: 04 mar. 2019.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e Política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014. 164 p.

MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle institucional no Brasil contemporâneo**[S.l.: s.n.], 2014.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

OLIVEIRA, Rosiska Darcy de. **Elogio da Diferença**. O Feminino Emergente. São Paulo: Brasiliense, 1999.

SANTOS, Magda Guadalupe dos. O feminismo na história: suas ondas e desafios epistemológicos. In: BORGES, Maria de Lourdes; TIBURI, Márcia. **Filosofia: machismos e feminismos**. Florianópolis: UFSC, 2014. Cap. 7. p. 129-176.

SIQUEIRA, Camilla Karla Barbosa. As três ondas do movimento feminista e suas repercussões no direito brasileiro. In: XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 2015, Belo Horizonte. **Poder, cidadania e desenvolvimento no Estado Democrático de Direito**, 2015. p. 328 - 354. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/w8299187/ARu8H4M8AmpZnw1Z.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

TIBURI, Márcia. **Feminismo em comum**: para todas, todes e todos. 3. ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018. 126 p.

TRONTO, Joan C. Assistência democrática e democracias assistenciais. **Sociedade e Estado**. Brasília, vol. 22, nº 2, agosto 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922007000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 05 jul. 2019.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452006000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 maio 2019.

ZIRBEL, Ilze. **Uma teoria político-feminista do cuidado**. 2016. 260 f. Tese (Doutorado) - Curso de Filosofia, Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/167820/339912.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

Betina Fontana Piovesan - Bacharela em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI (2018); Mestranda em Teoria e História do Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – PPGD/UFSC (atual), com enfoque em historicismo, conhecimento crítico e subjetividades. Pesquisadora do Lilith: Núcleo de Pesquisa em Direito e Feminismos/CNPq.

O RETROCESSO CONSTITUCIONAL E OS DIREITOS REPRODUTIVOS: O CERCEAMENTO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER POR VIAS CONSTITUCIONAIS

Constitutional retrocession and reproductive rights: the curtaining women's political participation through constitutional means

Júlia Carolina Costa Lima

Marina Bonatto

Resumo: O objetivo do presente trabalho é discorrer a respeito das teorias democráticas, bem como sua associação ao constitucionalismo, a fim de demonstrar como a democracia – com especial enfoque na democracia brasileira – apresenta uma queda qualitativa que se dá, exponencialmente, por meios democráticos e constitucionais. Para tanto, primeiramente, pretende-se apresentar brevemente o conceito de democracia e sua necessária associação com os direitos fundamentais apenas para concluir que o modelo democrático adotado no Brasil é insuficiente para efetivar em termos práticos as promessas da constituição programática. Em sequência, intenta-se demonstrar as maneiras de ofensa à democracia, sugerindo que, no Brasil, observa-se sutil e discreto desrespeito às premissas basilares da democracia constitucional – ao que se denomina “retrocesso constitucional”. A partir dessas análises iniciais, será demonstrado, através da discussão da Proposta de Emenda Constitucional nº 29/2015, como o retrocesso constitucional se perfaz em termos práticos, utilizando-se, ainda de mecanismos democráticos e constitucionais. Para tanto, ressalta-se o modo pelo qual os parlamentares democraticamente eleitos fazem uso da Emenda Constitucional para marginalizar as minorias – no caso em tela, mulheres, as quais têm seus direitos reprodutivos cerceados e, por conseguinte, são excluídas do debate democrático, vez que este tem como premissa a liberdade e igualdade entre os cidadãos. Por fim, conclui-se pela existência de falhas no modelo democrático brasileiro e pela necessidade de sua reformulação, a fim de garantir, por fim, os direitos fundamentais elencados pela Constituição Federal de 1988. Resta evidente, pois, que para mais de apresentar um modelo de democracia constitucional acanhado que, por ora, não se efetivou plenamente em termos práticos, o Brasil vive uma ameaça ao seu regime democrático nos termos desenvolvidos no presente trabalho. Reforça-se, como reação contrária aos referidos acontecimentos, a necessidade de fomento do pluralismo jurídico, com uma população livre para escolher e se manifestar nos debates políticos a fim de, enfim, recuperar qualitativamente o modelo de democracia constitucional brasileiro. Faz-se mister, pois, a promoção de um governo democrático que preze, especialmente, por uma participação igualitária, pela liberdade de expressão e exercício dos direitos humanos. No que toca, especialmente, ao objeto deste trabalho, é indispensável que os governos propiciem os meios à participação das mulheres na vida política, vez que são cidadãs à mesma maneira que os homens e, portanto, nos termos do artigo 1º da Constituição Federal, são demandadas no processo de tomada de decisões.

Palavras-chave: Democracia. Retrocesso constitucional. Direitos reprodutivos. Participação política igualitária. Direitos fundamentais das mulheres.

Abstract: The purpose of this paper is to discuss democratic theories and their association with constitutionalism, in order to demonstrate how democracy - with a special focus on Brazilian democracy - shows a qualitative decline that occurs exponentially through democratic and constitutional provisions. Firstly, it intends to briefly present the concept of democracy and its necessary association with fundamental rights, only to conclude that the democratic model adopted in Brazil is insufficient to implement in practical terms the promises of the programmatic constitution. In the sequence, it is attempted to demonstrate the ways of offending to the democracy, suggesting that, in Brazil, one observes subtle and discreet disrespect to the basic premises of the constitutional democracy - to what is denominated "constitutional retrocession". From these initial analyzes, it will be demonstrated, through the discussion of Proposed Constitutional Amendment nº 29/2015, how the constitutional retrocession is practical, using democratic and constitutional mechanisms. In order to do so, the way democratically elected parliamentarians make use of this Constitutional Amendment to marginalize minorities - in the present case, women, who have their reproductive rights curtailed and, therefore, are excluded from the democratic debate, as this has as premise the freedom and equality between citizens. Finally, it is concluded that there are flaws in the Brazilian democratic model and the need for its reformulation, in order to guarantee the fundamental rights enshrined in the Federal Constitution of 1988.

It remains evident, therefore, that in order to present a model of limited constitutional democracy that, for the time being, has not been fully implemented in practical terms, Brazil is facing a threat to its democratic regime in the terms developed in the present work. The need to foster legal pluralism, with a population free to choose and manifest itself in political debates, is reinforced as a reaction against these events, in order to qualitatively recover the model of Brazilian constitutional democracy. It is therefore necessary to promote a democratic government that is especially committed to equal participation, freedom of expression and the exercise of human rights. In regards to the object of this work, in particular, it is indispensable that governments provide the means for the participation of women in political life, since they are citizens in the same way as men and therefore, under the terms of article 1 of the Federal Constitution, are required in the decision-making process.

Keywords: Democracy. Constitutional retrocession. Reproductive Rights. Equal Political Participation. Fundamental Rights of Women.

1 Introdução

A história da democracia brasileira é marcada por diferentes períodos de interrupção do regime democrático e autoritarismos, sendo o mais emblemático e memorável deles o período de Ditadura Militar entre os anos de 1964 e 1985, cujos vestígios antidemocráticos e as atrocidades cometidas ecoam até os dias de hoje.

Em vista desse passado composto por inúmeros retrocessos em matéria de direitos, garantias e liberdades individuais, a democracia brasileira, recém reconquistada em 1985, em muito diverge da concepção tradicional dada ao termo, assumindo um compromisso com a garantia de direitos por anos negados à população.

A redemocratização do Estado brasileiro traz consigo uma promessa de igualdade e transformação social, e é exatamente nesse sentido que diverge dos modelos anteriores, “visando à construção de um novo contexto social”. (ALVES; FERNANDES, 2015, p. 24)

Apesar do processo de redemocratização brasileiro ter se consolidado com a eleição do primeiro presidente civil após vinte e um anos de ditadura, a democracia não se limita ao sufrágio.

A democracia, porém, vai muito mais além, tem alcance muito mais amplo e dimensão muito mais profunda; ao mesmo tempo em que se contrapõe aos desmandos autoritários, se insere nos cotidianos interferindo nas muitas formas de exercício de dominação, pondo em xeque as relações de gênero e poder. (FERREIRA, 2015, p. 215).

A despeito de ter como constante o governo do povo, o conceito de democracia não é estável, muito menos imutável, sendo um projeto em constante movimento de construção e desconstrução.

Em que pese a suposta impossibilidade de sucumbência do regime democrático e a simulada indiscutibilidade de seu discurso, a democracia exige continuada atividade a fim de garantir a sua manutenção. O que tem se observado em diversos países, contudo, é uma ação que caminha na contramão dessa proposição. Como apontado por alguns teóricos neste trabalho, a falta de progresso na democracia, sua recessão ou até mesmo os movimentos de retrocesso democrático demonstram que o regime está em evidente recuo.

O objetivo deste artigo, portanto, é discorrer a respeito das teorias democráticas, bem como sua associação ao constitucionalismo, a fim de demonstrar como a democracia – com especial enfoque na democracia brasileira –, apresenta uma queda qualitativa que se dá, exponencialmente, por meios democráticos e constitucionais. Para tanto, o presente trabalho se subdivide em quatro pontos de desenvolvimento. O ponto 02 (dois), primeiramente, busca apresentar brevemente o conceito de democracia e sua necessária associação com os direitos fundamentais apenas para concluir que o modelo democrático adotado no Brasil é insuficiente para efetivar em termos práticos as promessas da constituição programática. O ponto 03 (três) visa a demonstrar as maneiras de ofensa à democracia, sugerindo que, no Brasil, observa-se sutil e discreto desrespeito às premissas basilares da democracia constitucional – ao que se denomina “retrocesso constitucional”. O ponto 04 (quatro), por sua vez, visa demonstrar, através da discussão da Proposta de Emenda Constitucional nº 29/2015, como o retrocesso constitucional se perfaz em termos práticos, utilizando-se, ainda, de mecanismos democráticos e constitucionais. Para tanto, tal qual exposto, ressalta de que modo parlamentares democraticamente eleitos fazem uso da Emenda Constitucional para marginalizar as minorias – no caso em tela, mulheres, as quais têm seus direitos reprodutivos cerceados e, por conseguinte, são excluídas do debate democrático, vez que este tem como premissa a liberdade e igualdade entre os cidadãos. Por fim, o artigo conclui as falhas no modelo democrático brasileiro e demanda a necessidade de sua reformulação, para garantir, por fim, os direitos fundamentais elencados pela Constituição Federal de 1988.

2 Democracia e constitucionalismo: falhas na concretização do regime democrático brasileiro

Aprioristicamente, é comum que a análise da democracia se dê sob o ponto de vista procedimental. O que se pretende no presente trabalho, todavia, é uma compreensão do conceito para além de seu aspecto formal, compreendendo-o como atrelado à garantia e ao exercício de direitos fundamentais que configurariam, por sua vez, condições essenciais à própria existência da democracia.

Nas palavras de Norberto Bobbio, a democracia pressupõe o respeito a determinados direitos básicos para que até mesmo seus mecanismos mais procedimentais funcionem corretamente, de forma que “as normas

constitucionais que atribuem esses direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo” (BOBBIO, 1986, p. 32).

O voto majoritário é, sim, de suma importância em uma democracia, figurando como “pedra fundamental da democracia representativa” (BARBOZA, 2005, p. 19). Porém, como colocado por Estefânia Maria de Queiroz Barboza, “o mesmo não é suficiente para garantir decisões corretas ou mesmo resultados justos ou racionais, uma vez que o princípio majoritário não assegura igualdade política” (BARBOZA, 2005, p. 19).

O aprofundamento da democracia depende da garantia de acesso ao poder político a todos os segmentos sociais, isto é, depende da existência de condições efetivas que assegurem a participação e/ou influência de todos membros adultos da comunidade política no processo de tomada de decisões que os afetam. (MOISÉS; SANCHEZ, p. 93)

A implementação de eleições livres, universais e regulares não se mostra suficiente para que automaticamente seja caracterizada uma democracia. Como defendido por José Álvaro Moisés e Beatriz Rodrigues Sanchez, o regime democrático tem sido classificado pela literatura como um “fenômeno de natureza multidimensional que envolve eleições, direitos fundamentais, instituições de intermediação de interesses e a cultura cívica dos cidadãos” (MOISÉS; SANCHEZ, p. 95). Da mesma maneira argumenta Kim Lane Scheppele ao afirmar que “democracia associada ao constitucionalismo reforça as ideias de que ao estado cabe proteger e defender a dignidade e a liberdade dos indivíduos para que eles sustentem, entre outras coisas, a capacidade de serem cidadãos democráticos” (SCHEPELLE, p. 558).

Importante apontar, conforme criticado pelos autores supracitados, que, apesar da expansão das teorias democráticas e do surgimento de definições mais substanciais sobre o conceito, de modo geral foram deixados “fora do debate o tratamento desigual dado às mulheres e outros *outsiders* nesse processo” (MOISÉS; SANCHEZ, p. 95).

Dessa forma, na concepção de Moisés e Sanchez, a melhor maneira de análise da democracia seria aquela que a define em termos de sua qualidade, na qual “os conteúdos do regime democrático, isto é, os princípios de liberdade e igualdade, assim como a exigência de sua articulação, têm lugar central” (MOISÉS; SANCHEZ, p. 97):

No caso da democracia, espera-se que ela seja capaz de satisfazer as expectativas dos cidadãos quanto à missão que eles atribuem aos governos (qualidade de resultados); à garantia de seus direitos de liberdade e de igualdade políticas necessárias para participar e alcançar seus interesses e preferências (qualidade de conteúdo); e à existência de métodos ou procedimentos institucionais de escolha de governantes e de sua responsabilização destinados a capacitar os cidadãos a avaliar e julgar o desempenho de governos e de representantes autorizados a agir em seu nome. (MOISÉS; SANCHEZ, p. 97)

A Constituição de 1988, além de representar um “marco jurídico na transição democrática” (PIOVESAN, p. 1), elenca um amplo rol de direitos e garantias fundamentais, pautando-se na igualdade sem distinções de qualquer natureza, a fim de garantir a todos e todas a plena participação democrática. Sob essa ótica, e da análise da unidade da Constituição, o que se verifica é que a Carta Constitucional deixa clara não somente a adoção do modelo democrático, mas da democracia constitucional, isto é, os representantes democraticamente eleitos têm seu poder limitado pelos direitos e garantias fundamentais estabelecidos na Constituição, principalmente aqueles que dizem respeito ao princípio da igualdade e à proteção das liberdades individuais.

E são esses direitos e garantias fundamentais constitucionalmente protegidos que asseguram o próprio processo democrático, como destaca Cláudio Ari Mello.

(...) os direitos fundamentais são pré-comprometimentos escolhidos pela própria soberania popular, no exercício do poder constituinte originário, e convertidos em direitos constitucionais atribuídos aos indivíduos, inclusive – e sobretudo – em face dos próprios órgãos governamentais criados pelo poder constituinte originário. (MELLO, 2004, p. 144)

Nesse diapasão, imperioso destacar que a democracia pretendida na Constituição de 1988 também não se pauta somente na vontade da maioria, mas compromete-se com os direitos das minorias, impedindo que as decisões se limitem à vontade de maiorias políticas eventuais e que os grupos minoritários sejam silenciados no debate público democrático.

O princípio democrático, regido precipuamente, como bem demonstraram Zuq e Ginsburg (GINSBURG, 2018), pela manutenção de eleições livres, é encontrado no caput do artigo 1º da Constituição Federal de 1988. É a democracia, pois, que consagra a maneira de se garantir o melhor à sociedade e, para tanto, exige a participação de todos e todas na vida política do país – especialmente no que toca à efetivação dos objetivos fundamentais da República. Ademais, como se observa no artigo 5º, XXII da Carta Magna, a referida democracia deve ser permeada pelo Princípio da Justiça Social, entendendo-se como tal “o que confere o direito à sociedade de exigir do estado um atuação vinculada à redução dos desequilíbrios sociais e comprometida simultaneamente com a garantia e promoção da igualdade de todos os seus integrantes (...)” (ALVES; FERNANDES, 2015, p. 27).

Em que pese a aspiração constitucional de garantir uma sociedade livre, justa e solidária, tal propósito resvala diante da dificuldade de concretização. É perante referido impedimento que se deve buscar uma revisão da Constituição, e não simples desconsideração de seus preceitos. Nas palavras de Alinne Cardim Alves e Cassiane de Melo Fernandes:

Completando sua afirmação, de que os inconvenientes se devam resolver, são no caso de déficit de concretização dos direitos sociais, pelo apuramento da realização constitucional, pelo amadurecimento da sociedade e de suas instituições, não pela busca de solução que parece mais simples (...) (ALVES; FERNANDES, 2015, p. 27)

É indispensável ao Estado brasileiro, portanto, adotar um modelo de democracia que condiga com suas peculiaridades, a fim de concretizar, pelas vias do debate público, o que antes previa a Constituição programática.

Segundo Bobbio, para que se realize efetivamente o debate público, à maneira que propõem Alves e Fernandes, “é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, associação, etc. (...)” (BOBBIO, 1986, p. 27). Estes, para além de meros direitos fundamentais de primeira geração, são os pressupostos necessários ao funcionamento dos mecanismos procedimentais que caracterizam um regime democrático. Além das regras do jogo democrático sugeridas por Bobbio, Alves e Fernandes reforçam que é fundamental à democracia o fato de que “são os cidadãos livres e iguais que constroem os termos políticos que regulam sua cooperação social (BOBBIO, 1986, p. 29) ”.

3 Reversão autoritária e retrocesso constitucional

A história republicana do Brasil, como sugere o professor Caio Navarro de Toledo, é marcada por eminente ameaça às instituições políticas do país – especialmente no que toca aos governos democráticos dos anos 40 aos 60. Em abril de 1964, finalmente, deu-se lugar ao golpe militar, fortemente reivindicado pela sociedade civil do período. Para além de estancar a multiplicidade de debates políticos e ideológicos existentes à época, o golpe visou, principalmente, conter a democracia e as incessantes demandas por ampliação de cidadania dos trabalhadores. Ademais de um sindicalismo cada vez mais presente, o momento foi marcado por luta pela reforma agrária, resistência dos trabalhadores do campo e, ao que concerne ao tema deste trabalho, reivindicações políticas em prol da expansão democrática. Nas palavras de Caio Navarro de Toledo:

No pré-64, outras reivindicações políticas visavam ao alargamento da democracia liberal vigente no país: entre elas, o direito de voto aos analfabetos, o direito dos setores subalternos das forças armadas de postularem cargos eletivos e a legalidade do Partido Comunista Brasileiro, posto fora da lei desde 1947. (TOLEDO, 2004)

Consoante dissertam os professores Aziz Huq e Tom Ginsburg, o golpe militar de 1964 e a conseqüente ruptura do regime democrático da época são denominados reversão autoritária. Trata-se, pois, de “uma mudança súbita do regime democrático para o regime autoritário, normalmente associada a golpes militares e estados de emergência” (GINSBURG; HUQ, 2018).

As erosões de regimes democráticos, contudo, nem sempre versam sobre momentos abruptos, repentinos e completos. Como apresenta Kim Lane Scheppele, entre os anos de 2006 e 2016, mais países apresentaram quedas no que toca à qualidade de sua democracia, ao invés de melhorias. Por vezes, em suma, a democracia liberal constitucional sofre um regresso qualitativo muito mais lento e imperceptível, o qual demanda da doutrina, portanto, conceito diverso: o retrocesso constitucional.

Uma democracia constitucional e liberal, em que pese não entrar em colapso, pode se sujeitar à degradação de maneira sutil. Segundo sugerem Aziz Huq e Tom Ginsburg, tal transformação acontece quando suce-

dem, simultaneamente, ataques aos três pilares da democracia clássica. Nas palavras dos autores:

A democracia é constantemente reduzida ao fundamento aparentemente simples das eleições competitivas. (...). Demanda-se, ainda, três pilares que enrobustecem o conceito: a) um sistema eleitoral democrático, período, livre e justo, no qual o perdedor cede o poder; b) o direito de expressão e associação; c) a estabilidade, previsibilidade e integridade das leis e instituições democráticas. Cabe ressaltar, neste ponto, que os conceitos não se confundem; apenas se fortalecem mutuamente. (SCHEPPELE, p. 03)

Na Hungria, a título de exemplo, o governo democraticamente eleito buscou a promulgação de leis e mudanças institucionais que, simultaneamente, visaram ao fim da competição eleitoral, dos direitos liberais e da participação democrática, para além de agredir a estabilidade e previsibilidade do Direito. Toma-se como amostra, ainda, o cenário da Venezuela entre os anos de 1999 e 2013. O regime estabelecido por Hugo Chávez engrandeceu o poder executivo, limitou a oposição política, atacou a academia e sufocou a mídia da mesma maneira dos regimes autoritários clássicos. Ressalta-se que, a despeito das possíveis distinções observadas entre as tantas mudanças realizadas pelos respectivos governos, todas as medidas são salvaguardadas pela aparente legalidade que as reveste.

Dado que se trata de um fenômeno sutil, o retrocesso constitucional demanda a verificação de mudanças diversas e qualificadas nos regimes legais e instituições democráticas a fim de se constatar, de fato, sua ocorrência. Referidas alterações podem ser inócuas ou, em um primeiro momento, defensáveis – em especial quando avaliadas individualmente. É somente através da cumulação e da interação das mudanças que se percebe o efeito do retrocesso. A despeito de quais diligências conduzem a tal acontecimento, seu ponto final é um regime híbrido que não se assemelha à democracia e tampouco condiz com regimes autoritários clássicos – não obstante incluir elementos de ambos.

O retrocesso constitucional, em síntese, é compreendido como um substituto parcial do autoritarismo. Em que pese seu grau de concentração ou, ainda, de imunidade do controle democrático, ser menor do que aquele oriundo de um golpe, observa-se que também é um caminho mais atraente, vez que incita menos resistência. Graças a essa dinâmica imper-

ceptível, é evidente e pouco surpreendente o elevado número de países que sofreram com a queda de qualidade de sua democracia, em vez de experimentarem um colapso total do regime.

Scheppele, ao seu turno, acresceu ao debate apresentando, ademais de seu próprio conceito, o cenário em torno do fenômeno do retrocesso constitucional. Dentre as causas da erosão democrática, de acordo com a autora, está a desilusão dos cidadãos com o funcionamento do regime – de tal sorte que estes consideram alternativas à democracia constitucional liberal. De outra banda, simultaneamente ao mencionado descontentamento, a comunidade internacional buscou o desenvolvimento de instituições e normas que deveriam respaldar toda a democracia liberal e constitucional ao redor do globo. A despeito de referida normatização, ainda é crescente o número de governos que se distanciam do que fora estabelecido pela *transnational legal order* e se aproximam do retrocesso constitucional – ou, como coloca Scheppele, das *democratorships*. Nas palavras da autora, “*democratorships* estão, como o termo sugere, suspensas entre a democracia e a ditadura, com características de ambos (SCHEPPELE, p. 04).”

Além de ferir os pilares da democracia clássica, como outrora sugeriram Huq e Ginsburg, as *democratorships* têm como marca principal se revestirem de legitimidade constitucional justamente para ferir preceitos inerentes ao constitucionalismo, tais quais a limitação legal do poder público, o exercício do poder de maneira transparente e, no que toca ao tema do trabalho em tela, a incondicional proteção dos direitos. Os Estados que apresentam retrocesso constitucional, portanto, agem de forma a aparentar legalidade e coerência com o constitucionalismo ainda que, em verdade, estejam ruindo sua manutenção por meio da concentração do poder de forma imponderada nas mãos de poucos líderes.

Posto o conceito do retrocesso constitucional e suas consequências ao regime democrático constitucional, é imperioso discorrer a respeito de sua aparente ocorrência no Estado Democrático de Direito brasileiro.

4 A erosão constitucional brasileira à luz da Proposta de Emenda Constitucional nº 29/2015

Se há imperfeição relativa à concretização da democracia brasileira – como já se demonstrou no primeiro ponto do presente trabalho –, é evidente que tal deficiência reverbera na efetivação de direitos fundamentais,

vez que estes se apresentam como resultado da luta política. Como explica o ministro Marco Aurélio de Mello, citado por Alinne Cardim Alves e Cassiane de Melo Fernandes, a restrição dos direitos fundamentais se percebe, especialmente, nos grupos minoritários. São tolhidas, principalmente, “(...) a liberdade de se expressar, de se organizar, de discordar e de se fazer representar nas decisões que influenciem nos destinados da sociedade como um todo (...)” (MELLO, p. 28).

Em que pese não se tratar de minoria numérica no território brasileiro, as mulheres ainda seguem com apenas 10,5% de representação no Congresso, colocando o país na 152ª posição no ranking de representatividade feminina na Câmara dos Deputados (PAINS, 2018). Trata-se, portanto, de uma parcela da população que, como sugere Marco Aurélio de Mello, tem seus direitos fundamentais restringidos em função da parca modalidade democrática do país. Vide, a título de exemplo, a Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2015, de autoria dos Senadores Magno Malta (PR/ES), Aécio Neves (PSDB/MG), entre outros parlamentares¹. Propõem os autores que, no caput do artigo 5º da Constituição Federal, passarão a constar os vocábulos “desde a concepção” no que concerne à inviolabilidade do direito à vida sob o argumento de “grave atentado à dignidade da pessoa humana que se vê privada de proteção jurídica na fase da gestação.”

Considerando que a proposta de Emenda Constitucional se trata de evidente inobservância dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres – em manifesta contrariedade em relação às manifestações mundiais sobre o direito ao aborto –, a PEC 29/2015 é notoriamente antidemocrática, vez que visa impossibilitar o direito fundamental à liberdade e à igualdade – direitos esses que, como apresentados anteriormente, são fundamentais à manutenção das regras do jogo democrático. Diz Flávia Biroli:

O direito ao aborto é um eixo central da autonomia das mulheres. Sem o direito de controlar sua capacidade reprodutiva, a autonomia na definição de sua trajetória de vida fica fundamentalmente comprometida. (...) Falar de aborto nos leva a tocar em questões fundamentais para a cidadania e a democracia. Não se trata de um problema das mulheres, mas de um problema das sociedades de-

¹ Emenda Constitucional nº 29, de 19 de março de 2015. Altera a Constituição Federal para acrescentar no art. 5º, a explicação inequívoca “da inviolabilidade do direito à vida, desde a concepção. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3455035&ts=1556136400928&disposition=inline>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

mocráticas e de como impedem ou possibilitam aos indivíduos do sexo feminino o controle sobre o que se passa no e com seu próprio corpo. (BIROLI, 2018, p. 135 e 146)

Atente-se que, em um primeiro momento, em que pese a manifesta característica antidemocrática da PEC nº 29/2015, não há abrupta ruptura do regime democrático tal qual houvera com o golpe militar em 1964. O regime foi, em verdade, reproposto por parlamentares democraticamente eleitos. Não há estado de emergência, tampouco violação dos direitos da maioria. Há meramente um enfraquecimento da minoria, revestido de legalidade e democracia.

Logicamente, o fato de não haver tanques nas ruas nem massiva agressão aos direitos humanos é sinal de progresso e sucesso dos sistemas internacionais. Contudo, os Estados marcados pela erosão democrática, como é o caso do Brasil, encontraram outras maneiras de marginalizar oposições e minorias claramente coercitivas, mas formalmente constitucionais:

Os novos autocratas aprenderam que eles podem se consolidar no poder se eles puderem simplesmente fazer com que seus oponentes desistam e vão embora, ou fiquem em casa e ‘cuidem de suas vidas’. Eles não precisam aprisioná-los ou matá-los; eles simplesmente precisam fazê-los tolerar a diminuta liberdade oferecida. (SCHEPELLE, p. 578)

Apesar da aparente constitucionalidade e de se auto declararem democraticamente eleitos, em suma, há evidente desrespeito às premissas basilares do constitucionalismo, posto que não há respeito ou tolerância às minorias e ao pluralismo, tampouco há a crença de que o poder público deve ter comprometimento com os princípios constitucionais.

5 Considerações finais

Diante do cenário brasileiro, é preciso retomar e delongar os conceitos que inauguraram a reflexão desenvolvida no presente trabalho.

A democracia e o constitucionalismo, como se observa rotineiramente na política brasileira, estão em constante atrito, especialmente quando há divergência entre os princípios constitucionais e as demandas dos cidadãos. Isso porque os conceitos são, aprioristicamente, inconciliáveis. Nas palavras de Kim Lane Scheppele:

Democracia é um sistema político no qual líderes são responsáveis pelo povo; constitucionalismo é um sistema político no qual tanto os líderes como o povo estão comprometidos com um sistema constitucional voltado à garantia de princípios básicos que transcendem o momento de demanda. Democracia e constitucionalismo podem entrar em conflito quando o povo falha em sua obrigação constitucional e as eleições produzem uma maioria para mudanças inconstitucionais. Ou a tensão entre constitucionalismo e democracia pode criar uma crise na qual a elite oferece ao povo escolhas que findam o liberalismo. (SCHEPPELE, p. 557)

A tensão sugerida por Kim Lane Scheppele resulta, pois, em um “majoritarismo” que mina os direitos fundamentais outrora garantidos pelo constitucionalismo. Como bem se demonstrou no trabalho em tela, parlamentares e líderes eleitos democraticamente estão cientes das decorrências desse atrito. Assim sendo, buscam utilizar uma simples equivalência entre democracia e maioria para enfrentar as medidas constitucionais que constroem as vontades do eleitorado. Essa medida, ente outras tantas, tal e qual exposto, leva ao que se denomina erosão constitucional, *democratorship* ou retrocesso constitucional.

O retrocesso constitucional apresentado por Huq e Ginsburg versa, novamente, sobre sucessivos ataques aos principais predicados da democracia: a qualidade das eleições, os direitos de expressão e associação, e as normativas legais. Adiciona-se ao conceito, ainda, a compreensão de Scheppele, a qual ressalta que a democracia tem como inexorável conteúdo a proteção de direitos fundamentais, oriunda do constitucionalismo.

Relembrem os autores, outrossim, que “o uso de formas constitucionais e democráticas para atingir fins antidemocráticos não é nada novo.” Vide, a título de exemplo, o uso de emenda constitucional a fim de proporcionar a erosão democrática, fazendo daquela uma ferramenta para evitar a atividade deliberativa outrora sugerida neste trabalho:

“O primeiro e talvez mais evidente caminho para a erosão democrática envolve o uso da emenda constitucional como ferramenta para marginalizar a oposição política e o pluralismo deliberativo. A emenda de um texto constitucional pode ter como alvo estruturas democráticas ou direitos liberais (...)” (SCHEPPELE, p. 137)

À mesma maneira argumenta Scheppele. Para além de ser preocupante o número de países que se distanciaram do modelo democrático, o que é de fato alarmante não são as razões para tal fenômeno, mas o modo como ele acontece. “Algumas democracias constitucionais são deliberadamente sucumbidas por uma série de leis autocráticas que usam do constitucionalismo e da democracia para destruí-los. (SCHEPPELE, p. 547)”. A Emenda Constitucional, portanto, é instrumento bastante efetivo para atingir estruturas institucionais ou, como se observa na Proposta de Emenda Constitucional nº 29/2015, tolher direitos fundamentais.

Resta evidente, pois, que, para mais de apresentar um modelo de democracia constitucional acanhado que, por ora, não se efetivou plenamente em termos práticos, o Brasil vive uma ameaça ao seu regime democrático nos termos desenvolvidos no presente trabalho. Reforça-se, como reação contrária aos referidos acontecimentos, a necessidade de fomento do pluralismo jurídico, com uma população livre para escolher e se manifestar nos debates políticos, visando, enfim, recuperar qualitativamente o modelo de democracia constitucional brasileiro. Faz-se mister, pois, a promoção de um governo democrático que preze, especialmente, por uma participação igualitária, pela liberdade de expressão e exercício dos direitos humanos. No que toca, especialmente, ao objeto deste artigo, é indispensável que os governos propiciem os meios à participação das mulheres na vida política, vez que são cidadãs à mesma maneira que os homens e, portanto, nos termos do artigo 1º da Constituição Federal, são demandadas no processo de tomada de decisões. Dizem Alves e Fernandes: “democracia e práticas governativas democráticas, particularmente, significam que os direitos humanos e as liberdades das pessoas são respeitadas, promovidas e cumpridas de forma que estas possam viver com dignidade.”

Referências

ALVES, Alinne Cardim; FERNANDES, Cassiane de Melo. Reconstruindo e reformulando a democracia. In: AMARAL, Sérgio Tibiriçá; SIQUEIRA, Dirceu Pereira (Orgs.) **Democracia, liberdade e justiça social: fundamentos para uma teoria jurídica do reconhecimento**. São Paulo: Boreal Editora, 2015.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **A legitimidade democrática da jurisdição constitucional na realização dos direitos fundamentais sociais**. 185 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2005.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 29, de 19 de março de 2015. Altera a Constituição Federal para acrescentar no art. 5º, a explicação inequívoca “da inviolabilidade do direito à vida, desde a concepção. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3455035&ts=1556136400928&disposition=inline>> Acesso em 30 abr. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 30 abr. 2019.

FERREIRA, Maria Mary. Igualdade de gênero e participação política: As contradições do Estado brasileiro. In: SOUZA, Cristiane Aquino de (Org.). **Democracia, Igualdade e Liberdade: Perspectivas Jurídicas e Filosóficas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 211-228.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz. **How to Lose a Constitutional Democracy**. U.C.L.A Law Review 78. 2018. Disponível em <<https://www.uclalawreview.org/wp-content/uploads/securepdfs/2018/03/Huq-Ginsburg-65-1.pdf>> Acesso em 30 abr. 2019.

MELLO, Cláudio Ari. **Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. **Representação Política das Mulheres e Qualidade da Democracia: O caso do Brasil**. p. 93. Disponível em <https://www.academia.edu/9263393/Representa%C3%A7%C3%A3o_pol%C3%ADtica_das_mulheres_e_qualidade_da_democracia_o_caso_do_Brasil> Acesso em 30 abr. 2019.

PAINS, Clarissa. Brasil tem menos parlamentares mulheres do que 151 países. **O Globo**. 07 mar. 2018. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/sociedade/brasil-tem-menos-parlamentares-mulheres-do-que-151-paises-22462336>> Acesso em 30 abr. 2019

SCHEPELLE, Kim Lane. **Autocratic Legalism**. p. 547. Disponível em <https://lawreview.uchicago.edu/sites/lawreview.uchicago.edu/files/11%20Schepple_SYMP_Online.pdf> Acesso em 30 abr. 2019.

_____. **Worst practices and the transnational legal order (or how to build a constitutional “democratorship” in plain sight)**. Disponível em: <https://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/events/wright-schepple2016.pdf?fbclid=IwAR1rUPFoWsdS1FqzgEEL1FpM_04As-FgiM-CXMYtF_1JO4ahAKuDnfiUPLNs>

TOLEDO, Caio Navarro. 1964: O golpe contra as reformas e a democracia. **Revista Brasileira de História**. Vol. 24. N. 47. São Paulo. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882004000100002> Acesso em 30 abr. 2019.

Júlia Carolina Costa Lima - Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Pós-graduanda em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Academia Brasileira de Direito Constitucional.

Marina Bonatto - Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Mestranda em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Advogada devidamente inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil, seção Paraná.

COTAS PARA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA BRASILEIRA: ENTRE A NECESSIDADE E A EFETIVIDADE

*Quotes for female participation in brazilian politics: between the need and
the effectiveness*

Lorena de Oliveira Severino

Resumo: O presente estudo científico tem como objetivo analisar as ações afirmativas existentes no ordenamento jurídico brasileiro em relação às cotas de gêneros no âmbito político. Inicialmente foi construída uma breve análise sobre o contexto histórico de atuação feminina na política nacional e, de forma posterior, foi feita uma análise da Lei nº 9.504/97 e das alterações que esta sofreu ao longo do tempo, ocorrendo, a partir disso, uma investigação sobre a eficiência e a necessidade da cota de gêneros no âmbito político brasileiro. Nesse sentido, mediante investigações de dados de pesquisas eleitorais recentes, estudos científicos e revisão bibliográfica, este estudo se tornou apto a realizar uma análise sobre os entraves enfrentados pelas mulheres no atual meio político e onde residem as supostas raízes históricas e sociais desses obstáculos.

Palavras-chave: Política. Cotas. Gênero. Participação feminina. Igualdade.

Abstract: The present scientific study aims to analyse affirmative actions that exist in the Brazilian legal order about gender quotes in the political ambit. Initially, a brief analysis was built about the historical context of the female participation in the national politic, posteriorly, a analysis of the Law nº 9.504/97 and it's alterations over time. From this point, an investigation was made about efficiency and the need of gender quotes in the Brazilian political scope. Therefore, through the investigation of recent election pool data, scientific studies and literature review, this article has become able to accomplish na analysis around the hindrances faced by women in the current political environment and where reside the alleged historical and social roots of these obstacles.

Keywords: Politics. Quotes. Gender. Female participation. Equality.

1 Introdução

Até o início do século XIX, o voto, na quase totalidade dos países, era um direito exercido exclusivamente por homens, especialmente brancos e ricos. Para fins de mudança deste panorama político desigual, em meados do século XIX, em diversos países, as mulheres se organizaram em movimentos pela luta por seus direitos políticos, ficando conhecidas como sufragistas. No entanto, mesmo com o decorrer de quase um século da conquista do direito ao voto no Brasil, permanece um grave quadro da sub-representação feminina nos panoramas políticos.

O tema da representação e da participação feminina no cenário político nacional vem ocupando de forma crescente a agenda pública, tendo em vista o aumento do debate acerca das cotas de gênero, a partir do reconhecimento da necessidade de formulação de políticas sob o enfoque de gênero, conforme as alterações que foram dadas a Lei nº 9.504/1997 – conhecida como a Lei das Eleições, e as últimas eleições que ocorreram no ano de 2018.

De antemão, faz-se importante ressaltar que durante o corpo do presente estudo os termos “sexo” e “gênero” não serão tratados como sinônimos, uma vez que não o são¹. A Lei nº 9.504/97 traz em seu texto a expressão “sexo” no artigo 10, no entanto, conforme o próprio entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, através do voto do Excelentíssimo Sr. Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, “a expressão “cada sexo” mencionada no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 refere-se ao gênero, e não ao sexo biológico, de forma que tanto os homens como as mulheres transexuais e travestis podem ser contabilizados nas respectivas cotas de candidaturas masculina ou feminina” (CONSULTA Nº 0604054-58.2017.6.00.0000 – DISTRITO FEDERAL (Brasília) – TSE).

O referido balanço será realizado à luz dos princípios constitucionais, os quais orientam todo o ordenamento jurídico brasileiro. Ademais,

¹ O termo “sexo” deve ser compreendido enquanto condição biológica de cada indivíduo. Em contra partida, o comportamento que se espera de uma pessoa de um determinado sexo é fruto das convenções sociais em um contexto social específico, determinando, portanto, o que se entende por “gênero” (HEILBORN, 1999). E essas ideias acerca do que se espera de homens e mulheres são produzidas relacionadamente, ou seja, quando se fala em identidades socialmente construídas, o discurso sociológico/ antropológico está enfatizando que a atribuição de papéis e identidades para ambos os sexos forma um sistema simbólico (HEILBORN, 1999).

este trabalho busca traçar uma análise que caminha conforme o entendimento de perspectivas da Teoria Feminista do Direito, que trata, especialmente, de um recorte de gênero a partir das perspectivas jurídicas analisadas.

Será inicialmente apresentado o contexto histórico feminino de atuação na política nacional, com fins de explicar acerca da condição socialmente inferior na qual as mulheres são postas, observando o que o reflexo do pertencimento histórico à esfera privada das relações sociais e a divisão sexual do trabalho causam ao acesso feminino aos ambientes politizados.

Uma vez que o feminismo deve ser essencialmente considerado como um movimento por inclusão política é fundamental que os estudos relacionados a essa temática sejam voltados a uma análise especial à política institucional vigente e, de forma simultânea, que também seja feito um diálogo com as tradições históricas que permeiam e estruturam as relações sociais.

Num segundo momento, o estudo será voltado à necessidade de ações afirmativas que visem sanar a conjuntura de disparidades sociais existentes entre homens e mulheres, no que se refere ao acesso à participação na vida política do Estado, de forma que essas políticas caminhem em conformidade com o compromisso estatal firmado na Constituição Brasileira de 1988, de garantir o direito à igualdade entre todos.

Por conseguinte, serão feitas ponderações acerca da criação da Lei nº 9.504/1997, que traz em seu texto, conforme alterações dadas pela Lei nº 12.034/2009, a determinação da obrigatoriedade de um percentual mínimo dentro do número de vagas resultantes das regras previstas na legislação, em que cada partido ou coligação preencherá o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

Nesse sentido, serão abordados os mecanismos para a efetividade dessas cotas, assim como a releitura por uma perspectiva de gênero do direito material envolvido. Dessa forma, essas ponderações servirão como um meio de pontuar as visões e as opiniões acerca do tema discutido.

De modo a concluir a exposição teórica deste estudo, serão feitos apontamentos acerca da metodologia utilizada, os resultados da pesquisa em questão e o objetivo deste artigo, realizado com fins de problematizar o papel que atualmente é desenvolvido pela mulher na política brasileira, trazendo críticas e possíveis soluções que garantam uma efetiva participação das mesmas nos processos eleitorais.

2 Contexto histórico feminino de atuação na política nacional

Partindo de um panorama histórico, os movimentos feministas podem ser interpretados e estudados a partir de uma perspectiva de “ondas”. Tais compreensões buscam traçar as pautas mais urgentes do movimento feminista de acordo com cada período e suas respectivas reivindicações (URTADO, PAMPLONA, 2018)

A luta por liberdades públicas perante o Estado, pelos direitos civis e políticos, bem como pela igualdade perante a lei e a liberdade, são lutas intimamente ligadas à “primeira onda” do movimento feminista. Já a “segunda onda” do movimento é marcada pela busca de direitos relacionados à liberdade feminina no que tange a aspectos, principalmente, políticos e sexuais, assim como, pela ocupação de espaços públicos. No que tange a “terceira onda”, esta é marcada essencialmente pela demanda por igualdade em sentido material e pelo reconhecimento das interseccionalidades que interferem na coletividade feminina (MORAES, 2015).

A partir de uma breve análise, é possível que seja feita uma ligação entre as “ondas” do movimento feminista e as próprias dimensões históricas dos direitos fundamentais², de forma que fique evidenciado o fato de que as demandas suscitadas pelas lutas das mulheres sempre acompanharam a história de luta da própria humanidade pela conquista de seus direitos (SILVA, GUINDANI, 2018).

Neste sentido, sobressai-se o ponto de que o Direito não serviu como um instrumento finalístico imprescindível ao alcance das conquistas políticas feministas, porém, foi um elo fundamental no que tange ao processo de conquistas de direitos e, por óbvio, processo de aquisição do direito ao voto das mulheres (BARBOSA, MACHADO, 2012).

² A doutrina apresenta a classificação de direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações, com fundamento na ordem histórica cronológica por que passaram a ser constitucionalmente reconhecidos. Como bem destaca Celso de Mello, “enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade”. (MELLO, p. 39, 1995)

Neste diapasão, a luta pela igualdade entre os sexos avançou substancialmente também na sociedade brasileira, tendo como pano de fundo todas as mudanças estruturais e as lutas do movimento feminista ao longo do século XIX e as que ainda ocorrem nos dias atuais.

Conforme o entendimento de que o direito pode ser compreendido no âmago de um transcurso histórico (BARBOSA, MACHADO, 2012) no que tange ao voto, direito essencialmente ligado à “primeira onda” do movimento feminista, esse foi assegurado às mulheres brasileiras pelo Decreto 21.076, de 24/02/1932, assinado por Getúlio Vargas, caminhando em conformidades com outros avanços jurídicos alcançados pelo Governo Provisório. Inicialmente o voto feminino não era previsto como obrigatório, a obrigatoriedade surgiu a partir do ano de 1946, com fundamento no processo de redemocratização por que o país estava passando.

A primeira mulher eleita a ocupar um cargo político de âmbito nacional foi Carlota Pereira de Queiroz, uma médica paulista. O fato histórico ocorreu durante as eleições convocadas por Getúlio Vargas para compor uma Assembleia Constituinte, nos anos de 1934 e 1935³.

Em contrapartida, a eleição da primeira e única mulher a ocupar o cargo de Presidente da República ocorreu apenas no ano 2011, circunstância em que Dilma Vana Rousseff, economista e política brasileira, foi eleita a 36ª Presidente do Brasil, ao passo que exerceu o cargo de 2011 até 2016, ocasião em que perdeu o cargo em razão de um processo de impeachment.

Apenas com a breve apresentação desses marcos históricos - que possuem uma enorme representação quanto à atuação feminina na política, e à discrepância conforme o lapso temporal entre cada um desses acontecimentos, fica evidente que a participação da mulher no cenário político nacional ainda caminha a passos lentos. Dessa forma, os referidos marcos legais e históricos não representaram, o incremento efetivo da participação de mulheres na vida política nacional: o Brasil é, ainda hoje, um dos países com maior sub-representação de mulheres na política nas democracias mundiais (CAMPOS, 2019), dado este que pode se tornar ainda mais alarmante no que se refere à participação política de mulheres negras.

³ Dados conforme consta no site oficial do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Marco/semana-da-mulher-primeira-prefeita-eleita-no-brasil-foi-a-potiguar-alzira-solano>>. Acessado em: 02 jul. 2019.

Faz-se importante ressaltar que o movimento de luta por participação e representação das mulheres não pode ser articulado de modo isolado das questões associadas ao movimento negro e do movimento dos trabalhadores, uma vez que essa cadeia de relações opressivas interfere diretamente na posição política social que as mulheres ocupam (DAVIS, 2017).

Neste sentido, são incontáveis as teorias que envolvem as múltiplas relações femininas e o sufrágio. Para tanto, as direções a serem seguidas, com relação à história e as teorias, não são de “[...] biografias devidas, de mulheres específicas, mas das mulheres em seu conjunto” (PERROT, 2008, p. 13). Dessa forma, o afastamento histórico das mulheres, no que tange à participação social política, que deve ser analisada conforme toda a parcela social feminina, ainda advém da presunção de que a esfera política de atuação é um espaço predominantemente masculino.

O intuito de explicar sobre a concepção de que o espaço público e politizado é um ambiente entendido historicamente como o de atuação e pertencimento do homem, conforme o entendimento da autora Carole Pateman (1993), é poder criar uma visão crítica acerca da necessidade histórica de reparação quanto ao acesso ainda limitado das mulheres aos espaços públicos e politizados, mesmo com o advento de conquistas legais ao longo dos anos.

3 Necessidade de ações afirmativas

Ao longo do desenvolvimento da sociedade, observamos que parte dela não está minimamente representada; portanto, em situação de marginalidade. A autora Carole Pateman (1993) atribui a marginalidade histórica na qual as mulheres são postas ao fato de que elas são automaticamente incorporadas à esfera privada das relações sociais, ao passo que esta não faz parte da sociedade civil por completo, já que tal dimensão se encontra separada da esfera “civil”.

Para tanto, a dicotomia público/privado pode ser compreendida também como a divisão natural/civil e mulheres/homens (PATEMAN, 1993). Isto é, o elemento público se torna o âmbito masculino e o elemento privado se mostra como o feminino, um contrário ao outro, todavia se completando quando um adquire significado a partir do outro.

Essa dicotomia, dessa forma, atua como um instrumento para isolar a política das relações de poder existentes na vida cotidiana, negli-

genciando o caráter político que existe dentro das relações familiares, local de pertencimento predominantemente feminino, tornando as experiências privadas não politizadas (BIROLI, 2014).

A partir desses aspectos, depreende-se que a liberdade civil não é um conceito que pode ser entendido de forma universal, mas sim uma singularidade masculina e que encontra sua manutenção através do direito patriarcal que, em síntese, é uma consequência do compartilhamento social entre a esfera pública e a esfera privada a partir de um olhar jurídico (PATEMAN, 1993). Desse modo, o patriarcado⁴ não se mostra relevante para o mundo público, apesar de se mostrar bifurcado, ou seja, de estar presente em ambas as esferas.

Em contrapartida ao cenário de discriminação e tratamento inferiorizante dado às mulheres, mas em consonância com os movimentos e as lutas feministas, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conhecida como “constituição cidadã”, trouxe em seu texto a definição de que homens e mulheres são iguais perante a lei. Dessa forma, a Carta Magna referendou a luta feminista por direitos iguais.

No entanto, a promessa de inclusão por meio de um direito geral e abstrato à igualdade, caminhando em sentido contrário ao que se pretende, acaba por excluir grupos sociais que não são considerados cidadãos em sua plenitude, no que tange ao acesso a seus direitos fundamentais (CAMPOS, 2018). Nesse sentido, existem legislações chamadas de simbólicas, em que a sua promulgação atende primariamente a finalidades políticas, o que acaba colocando em segundo plano a função jurídica propriamente dita da norma.

Subentende-se, portanto que, em reconhecimento a uma sociedade imensamente plural como a brasileira, quando interpretamos direitos postos no ordenamento jurídico, essa interpretação deve ser feita a partir de um olhar intersubjetivo – distinguindo as peculiaridades e particularidades do sujeito, para que, assim, o Direito em questão tenha uma real efetividade para os indivíduos (PIOVESAN; FACHIN, 2018).

Quando identificamos direitos – ou a falta material destes, a partir do sujeito mulher, muitas particularidades aparecem. Tem-se, como exemplo, a discriminação e a condição historicamente inferior, nas quais as expe-

⁴ Conforme a literatura feminista internacional entende, o debate acerca do patriarcado tem assinalado a aparência desse fenômeno quando se encontra uma ausência de regulação da esfera privada em circunstâncias nas quais há uma perceptível desproporção entre os poderes existentes dentro dessa instância (AGUIAR, 2000).

riências socialmente construídas influenciam no desenvolvimento de habilidades diferentes para os gêneros (BIROLI, 2014); o pertencimento à esfera privada das relações; a dupla ou a tripla jornada – em decorrência da divisão sexual do trabalho, na qual o trabalho feminino no lar acaba por liberar o homem de determinadas obrigações, dando-lhes maior possibilidade de ascensão na carreira e ocupação em espaços da esfera pública (BIROLI, 2014); até mesmo a própria condição de ser mulher (como menstruar e engravidar); além de todo tipo de violência a que as mulheres estão submetidas, sejam elas físicas, morais, financeiras ou psicológicas (GARCIA, 2018). Essas particularidades influenciam diretamente na condição financeira, emancipatória e, por consequência, em seus acessos à esfera politizada das relações sociais.

É com base nesses aspectos que o estudo sobre a representação feminina na política se torna primordialmente relevante, uma vez que vivemos num país em que, a população é composta por 48,5% de homens e 51,5% de mulheres (Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016), e tal superioridade numérica feminina nunca foi vista na composição de cenários políticos com fins de se garantir uma legitimidade democrática.

A partir desse contexto, e com base em um histórico de profunda discrepância entre os sexos no que tange à sua representação política, é que floresce a necessidade de que o Estado passe a promover, através de ações afirmativas, a representação de grupos inferiorizados na sociedade, como no caso das mulheres, e conferir-lhes uma preferência a fim de assegurar seu acesso a determinados bens, sejam eles econômicos ou não.

O termo “Ação Afirmativa” é de origem norte-americana, vinculada aos decretos presidenciais de 1961 e 1965, assinados pelos então presidentes Kennedy e Johnson. Os decretos visavam promover oportunidades equânimes no campo do emprego, sem discriminação de raça, credo, cor ou nacionalidade (MENEZES, 2001).

É inegável a importância de leis infraconstitucionais para a promoção do texto constitucional, que prevê expressamente a garantia, o respeito e o fomento dos direitos fundamentais. Dessa forma, é necessário que ocorra um desenvolvimento normativo no sentido da emancipação feminina, uma vez que o direito à participação política constitui inegável direito fundamental.

No entanto, no que tange a reparações das disparidades existentes entre homens e mulheres, não basta votar e ser eleita para que a mulher consiga ascender à esfera pública de forma plena, pois essa conquista é apenas uma das inúmeras etapas de um processo ainda mais vasto. Dito em outras palavras, deve-se entender que emancipar é ser livre em todos os aspectos: é poder ter acesso à educação e aos ambientes de trabalho em condições equânimes com os homens; é conseguir seguir por trajetos próprios, ser plenamente capaz juridicamente; é partilhar direitos e deveres com os homens, estando nas mesmas condições que eles, sem carregar consigo a chaga do preconceito (BARBOSA; MACHADO, 2012).

É indispensável que ocorra uma politização das relações sociais, afetivas e sexuais a partir das experiências das mulheres, no sentido de dar voz às mesmas em situações que suas vozes foram historicamente silenciadas e romper com políticas que compactuem com a manutenção da violência de gênero.

4 Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições)

A conquista dos direitos políticos pelas mulheres, da possibilidade de votarem e serem votadas, é resultado de uma luta que tem origem no século XIX e culmina com o reconhecimento da igualdade de gênero na Constituição de 1988.

A data do estabelecimento da Constituição, as brasileiras deram continuidade em suas reivindicações por ainda mais espaço para apoderar-se progressivamente de territórios de poder e decisão. Os movimentos pró-direitos das mulheres partiram da compreensão que as renovações políticas e sociais que lhes sejam favoráveis passam, impreterivelmente, pela verdadeira participação e alargamento do poder político feminino, uma vez que estas são mais da metade da população brasileira.

Caminhando neste sentido, foi promulgada, em 1997, a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), que estabeleceu a reserva de cotas para mulheres ao determinar que cada partido deveria reservar, no mínimo, 30%, e no máximo, 70%, de suas vagas para candidaturas de cada sexo, conforme seu texto inicial (redação original do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, Lei das Eleições).

Em questões práticas, este dispositivo não conseguiu produzir uma transformação que fosse expressiva no quadro de sub-representação

feminina dentro do meio político, uma vez que este foi convenientemente interpretado pelos partidos políticos como uma determinação para que 30% das vagas fossem tão somente disponibilizadas para esse fim, e não impreterivelmente ocupadas por candidatas (MOREIRA, 2018).

A partir dessa conjuntura persistente de exclusão feminina do quadro político, outra medida legislativa foi tomada no ano de 2009, com o intuito de enfrentar diretamente esse problema. Dessa forma, foi criada a Lei nº 12.034/09, com vistas a alterar dispositivos da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), determinando que as cotas acarretassem um preenchimento de 30% das candidaturas efetivas por candidatas mulheres e não uma mera disponibilização das vagas.

Já no ano de 2015, foi editada a (Lei nº 13.165/15), conhecida como “Minirreforma Eleitoral”, que alterou a Lei nº 9.504/97, a Lei nº 9.096/95, e alterou também o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Nesse sentido, a Minirreforma eleitoral modificou a sistemática estabelecida pelos diplomas anteriores quanto ao acesso de mulheres a recursos, e sobre a qual versou especificamente o caso aqui abordado de litígio estratégico (MOREIRA, 2018).

Não obstante esses avanços formais, a realidade brasileira permanece muito desigual em termos de participação das mulheres na vida política do país. A Arábia Saudita, por exemplo, um país onde as mulheres conquistaram apenas em 2018 o direito de dirigir autonomamente, tem mais representantes femininas nos espaços políticos de poder do que o Brasil, onde aproximadamente 85% das cadeiras do legislativo são atualmente ocupadas por homens⁵.

O levantamento feito pela União Interparlamentar em 1º de agosto de 2016 apontou que, no Brasil, a proporção de mulheres na Câmara dos Deputados era de 9,9% do total das 513 cadeiras, enquanto, no Senado Federal, era de 16% dos 81 senadores (vide nota de rodapé 5). No mesmo ano, pesquisa realizada pela Procuradoria Especial da Mulher mostrou que, nas eleições municipais de 2012 e gerais de 2014, as candidatas representavam apenas 21% do total, percentual abaixo do mínimo exigido por lei e muito

⁵ Dados conforme o levantamento feito pela União Interparlamentar em 1º de agosto de 2016. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>. Acessado em: 03 de jul de 2019.

inferior à proporção de mulheres na população brasileira (50,64%) (levantamento de dados conforme pesquisa realizada pelo DataSenado, em parceria com a Procuradoria Especial da Mulher e a Ouvidoria do Senado Federal).

Em contrapartida, nenhuma dessas deliberações foram de fato efetivas no combate à desigualdade que propõem defrontar. Nesse sentido, fica aparente o entendimento de que esse emaranhado de opressões às quais as mulheres são submetidas, não corresponde a apenas uma questão pertinente apenas ao âmbito jurídico, mas é também uma questão social, que é parte central do problema.

Um dos principais males que assolam e que estão enraizados na sociedade é a discriminação, um problema característico da modernidade ocidental (BOATCA, 2017). Por essa perspectiva, o distanciamento de determinados grupos sociais dos espaços de poder político é ao mesmo tempo resultante e constitutiva do seu processo de marginalização. (CAMPOS, 2018).

Gênero, raça, classe, etnia, deficiências físicas ou mentais, entre tantos outros fatores, são marcadores de diferenciação que podem apresentar-se de forma separada ou simultânea, constituindo formas distintas e específicas de discriminação. O reconhecimento de direitos é um indicador insuficiente. Não obstante, é um reconhecimento indispensável, apesar disso mostra-se incapaz de, isoladamente, causar modificações sociais (CAMPOS, 2018).

De certa maneira, partindo dessas ponderações, fica mais clara a compreensão de que, mesmo após quase duas décadas da instituição do regime de cotas por gênero, o quadro ainda permanece profundamente desigual, conforme os dados supracitados. Mesmo que estes apontamentos ainda não sejam suficientes para sanar o contexto de marginalização que parcelas da sociedade vivem – como as mulheres, mostram-se fundamentais para problematização e estudos acerca dos fatores que permeiam a ausência feminina no cenário político e, por consequência, possam favorecer a criação de ações estatais mais efetivas.

Outro ponto fundamental acerca da vigente política de cotas é que esta também se apresentou insuficiente no que tange à outra questão extremamente relevante. Não existem mecanismos adequados a apresentarem medidas coercitivas eficazes, de modo que esse patamar mínimo de 30% seja efetivamente cumprido (CAMPOS, 2018).

A partir desse aspecto, surge uma questão grave. Diversos partidos políticos praticaram burlas ao sistema de cotas, sobretudo por meio da criação de candidaturas meramente formais: os partidos apresentam candidatas mulheres apenas para preencher os requisitos legais, conhecidas como as candidaturas laranja. Na prática, essas candidatas não integram de fato a corrida eleitoral (CAMPOS, 2018). Além de tipificar fraude à legislação eleitoral, essa conduta se caracteriza como uma burla à lisura necessária ao processo eleitoral.

5 Objetivos, metodologia e resultados

Após as apresentações dos estudos teóricos acerca da temática principal deste artigo, a partir do diálogo entre teorias e pesquisas de diversos autores, com suas diferentes perspectivas sobre as questões, por meio de pesquisas bibliográficas, fica claro o objetivo central deste trabalho, que visa inferir sobre a problemática da baixa representatividade da mulher no parlamento, principalmente acerca de quais seriam os motivos que desencadeiam essa sub-representação.

Seguindo esse raciocínio, o trabalho buscou, por meio da análise de aspectos quantitativos, trazer um levantamento de dados que dessem amparo às hipóteses listadas, buscando problematizar sobre esses números, trazendo críticas acerca da legislação nacional vigente no que tange às cotas de gênero no contexto eleitoral.

As descobertas indicaram que a lei que trouxe a previsão das cotas não foi suficiente para que as mulheres tenham uma participação efetiva na vida política nacional. Constatou-se, com base na análise realizada pela União Interparlamentar em 2016 (vide nota de rodapé 5), que o número de mulheres eleitas no cenário nacional ainda é desproporcionalmente menor que a quantidade de homens eleitos. Em contrapartida, os materiais considerados neste trabalho sugerem que a reforma da Lei das Eleições em 2009, de certo modo, foi importante para que os partidos, ao menos, lançassem mais mulheres na disputa eleitoral. Entretanto, as organizações partidárias parecem descompromissadas em efetivamente eleger mulheres, tendo como exemplo as candidaturas laranja, conforme já explicitado.

6 Considerações finais

Embora o sexo biológico atribua características próprias para homens e mulheres, a sociedade, na forma como foi construída e estruturada, impõe distinções sociais muito marcantes que acabam por desenhar de forma relevante os papéis que cada um passa a desenvolver no seio social. Dessa forma, a atuação feminina plena na política, mesmo no ano de 2019, ainda parece uma realidade muito distante, daí a necessidade urgente de que o Estado atue de forma a minimizar esse contexto de disparidade.

Como pôde ser percebido no decorrer deste artigo, o fato de existirem normas, doutrinas e decisões judiciais impondo obrigações que caminhem no mesmo sentido não significa que as leis estejam sendo efetivamente cumpridas ou produzindo todos os seus efeitos. Os dados com relação à participação feminina na política nacional, infelizmente, confirmam esse entendimento.

A realidade que se apresenta é extremamente complexa, trazendo um emaranhado de opressões e condições inferiorizantes que contribuem para a conjuntura que está posta. Ainda assim, o Direito não pode se esquivar de sua responsabilidade, sendo ele um agente fundamental na transformação da realidade social. Conseqüentemente, os problemas encontrados com relação à lei nacional que atribui cotas para o acesso das mulheres no cenário político precisam ser defrontados de forma séria e permanente.

Ações estatais que concedem direitos não podem ser frutos de um atendimento fracionado às necessidades de parcelas da sociedade. Conforme a Constituição de 1988, o Estado não deve agir dissociado de metas concretas, mas sim de forma a trabalhar estruturas administrativas, com alocação orçamentária, capacitando pessoal e organizando a infraestrutura que se pretende que seja alcançada, através de políticas públicas e ações afirmativas, pela parcela social marginalizada.

A luta pelos direitos das mulheres ainda está longe de terminar, uma vez que grande parte das normas ainda não alcançou a totalidade de seus objetivos. A lei que cria políticas afirmativas é apenas um ponto de partida, uma vez que a transformação social não ocorre de maneira automática. Nesse sentido, faz-se necessário frisar a importância de se criar e sustentar um diálogo entre os movimentos em prol das mulheres e o Estado – como um caminho para manter o constante reconhecimento das individualidades femininas quanto à leitura de normas já postas. É inegável o papel funda-

mental que tais políticas possuem quando realizadas visando ao reconhecimento de identidades e ao direito à diferença, para a construção de uma plataforma política eficaz, igualitária e emancipatória.

A participação feminina na política nacional não deve ser observada como um fim em si mesmo, que se esgota com legislações que concedam uma participação mais igualitária. Deve ser entendida como uma luta por uma porta de acesso imprescindível para a continuidade e a efetividade de todas as reivindicações das mulheres através de suas próprias vozes, uma vez que o acesso político busca transformações também em longo prazo.

Cabe destacar que, ao concluir este trabalho, fica evidente uma única certeza: a de que as questões que aqui foram explanadas, umas de formas mais detalhada, outras de forma mais superficial, não resumem a complexidade que o tema enseja nem a plenitude dos fatos. Sendo assim, buscou-se a visibilidade da luta por direitos e o empoderamento feminino com vistas a se realizar uma política que melhor atenda a elas e às suas vozes, projetando-se um esforço multinível e plural.

Referências

AGUIAR, Neuma. **Patriarcado, sociedade e patrimonialismo**. Soc. estado. vol.15 no.2. Brasília June/ Dec. 2000. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922000000200006>. Acesso em: 03 jul. 2019.

BARBOSA, Erivaldo Moreira; MACHADO, Charlton José dos Santos. Gênese do direito do voto feminino no Brasil: uma análise jurídica, política e educacional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 45, p. 89-100, mar 2012 – ISSN: 1676-2584. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640138/7697>>. Acesso em: 02 jul. 2019.

BIROLI, Flávia. **Feminismo e política: uma introdução** / Luis Felipe Miguel, Flávia Biroli. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2014.

BOATCA, Manuela, “Discriminação na longue durée: padrões globais e estratégias locais”, Hendu – **Revista Latino-Americana de Direitos Humanos**. 6:2 (2017), p. 3.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**; por uma teoria geral da política. (Trad.) Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. Coleção Pensamento Crítico, v. 69.

CAMPOS, Ligia Fabris. **Litígio estratégico para igualdade de gênero**: O caso das verbas de campanha para mulheres candidatas. *Rev. Direito Práx.* vol.10 n.1, Rio de Janeiro. Jan./ Mar. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2007000200002>. Acesso em: 04 jul. 2019.

DAVIS, Angela. **Mulheres, Cultura e política**. (Trad.) Heci Regina Candiani. 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2017.

GARCIA, Maria. Constituição a condição feminina mulher, feminino de homem (artigo 5º I). In **Constitucionalismo Feminista**/ Coordenadoras Christine Oliveira Peter da Silva, Estefania Maria de Queiroz Barbosa, Melina Girardi Fachin. Bruna Nowak (org.) Salvador: JusPodvm, 2018.

HEILBORN, Maria Luiza. “Construção de si, gênero e sexualidade”, in: HEILBORN, Maria Luiza. (org.). **Sexualidade: o olhar das ciências sociais**, IMS/UERJ. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1999.

MENEZES, Paulo L. **A ação afirmativa (affirmative action) no direito norte-americano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MORAES, Maria Lygia Quartim de. Militância Libertária. **Revista de História da Biblioteca Nacional**, ano 10, n.113, p. 16-18, fevereiro 2015.

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual**. (Trad.) Marta Avancini. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PERROT, Michelle. **Minha história das mulheres**. (Trad.) Ângela M. S. Corrêa. São Paulo: Contexto, 2008.

PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi. Diálogos sobre o feminino: a proteção dos direitos humanos das mulheres no Brasil à luz do impacto do sistema interamericano. In **Constitucionalismo Feminista**. (Coord.) Christine Oliveira Peter da Silva, Estefania Maria de Queiroz Barbosa, Melina Girardi Fachin. Bruna Nowak (org.) Salvador: JusPodvm, 2018.

SILVA, Christine Oliveira Peter da; GUINDANI, Talita Ferreira. Os direitos fundamentais das mulheres na Constituição de 1988. In **Constitucionalismo Feminista**. (Coord.) Christine Oliveira Peter da Silva, Estefania Maria de Queiroz Barbosa, Melina Girardi Fachin. Bruna Nowak (org.). Salvador: JusPodvm, 2018.

STF – Pleno – MS nº 22.164/SP – Rel. Min. Celso de Mello, **Diário da Justiça**, Seção I, 17 nov. 1995, p. 39.206.

URTADO, Daniela; PAMPLONA, Danielle Anne. A última constituinte brasileira, as bravas mulheres e suas conquistas. In **Constitucionalismo Feminista**. (Coord.)Christine Oliveira Peter da Silva, Estefania Maria de Queiroz Barbosa, Melina Girardi Fachin, Bruna Nowak (org.). Salvador: editora JusPodvm, 2018.

Lorena de Oliveira Severino - Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), membro do grupo de trabalho “Todas por Ela”, vinculado ao Escritório de Assessoria Jurídica Popular (Esajup – UFU), brasileira, com endereço eletrônico em oliveiralore@outlook.com.



SEGUNDA SEÇÃO

**RESENHAS DA
RESENHA**

RESENHA ELEITORAL

Segunda Seção

Resenhas da Resenha

Revisão de resenhas

Monique Pítsica Tambosi (TRESC)

Sheila Brito de Los Santos (TRESC)

A BAIXA REPRESENTATIVIDADE FEMININA NOS ÓRGÃOS DE DIREÇÃO PARTIDÁRIA E A DIFICULDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

Bianca Maria Gonçalves e Silva

Resumo: As ações afirmativas para promoção da participação das mulheres na política do Brasil não são novas. Desde 1997 a legislação eleitoral prevê a reserva de percentual mínimo de candidaturas para mulheres, e de percentual de aplicação de verbas do fundo partidário para campanha das candidatas. Os partidos políticos sempre se mostraram reticentes em cumprir essas obrigações. Diante da ausência de avanço das ações afirmativas já implementadas, buscou-se verificar se a baixa representatividade feminina nos órgãos de direção partidária constituiria fator determinante para o não incremento no número de cadeiras ocupadas no Parlamento por mulheres.

Palavras-chave: Partido. Representatividade. Feminina.

1 Introdução

O presente trabalho tem por objetivo apresentar dados estatísticos referentes à quantidade de mulheres que ocupam, atualmente, cargos executivos nos órgãos de direção partidária, trazer uma reflexão quanto à natureza dos cargos ocupados por mulheres e verificar, a partir dos dados encontrados, se a baixa representatividade feminina nos órgãos de direção partidária influencia na ação afirmativa de cotas e na quantidade de mulheres efetivamente eleitas.

A análise foi realizada a partir dos dados apresentados pelos partidos políticos disponíveis no *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), pesquisa bibliográfica e método histórico-dedutivo.

Para introduzir o assunto, faz-se necessário contextualizar que, os direitos políticos das mulheres só foram efetivamente reconhecidos em 1932, quando o Código Eleitoral entrou em vigor. De lá para cá, passados 87 (oitenta e sete) anos, pouco se avançou na representatividade política das mulheres.

Em 1997, com o advento da Lei n. 9.504, estabeleceu-se pela primeira vez, nas eleições gerais, uma cota mínima para cada gênero. Porém, como a regra não previa nenhuma penalidade, não era cumprida pelas agremiações partidárias, que, por expressa previsão constitucional detêm o monopólio dos registros de candidatura, já que a filiação partidária constitui condição de elegibilidade a filiação partidária (art. 14, § 3º, V, da CF).

Diante disso, a legislação eleitoral e a jurisprudência dos tribunais superiores foram sendo aprimoradas para que os partidos políticos fossem obrigados a lançarem, para os cargos proporcionais, pelo menos, 30% (trinta por cento) de candidaturas de um determinado sexo e 70% (setenta por cento) do outro. A despeito de não se dizer, claramente, que é uma cota para candidaturas femininas, é exatamente disso de que se trata.

Pela primeira vez, nas eleições de 2018, os partidos políticos foram obrigados, após decisão do Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 5617/DF, a destinar pelo menos 30% (trinta por cento) do fundo partidário para as candidaturas femininas, devendo esse percentual aumentar conforme for o percentual de candidatas.

Seguindo na mesma linha, o TSE, ao responder à Consulta n.º 0600252-18.2018.6.00.0000 decidiu que a distribuição do Fundo Especial

de Financiamento de Campanha (FEFC) deveria seguir a mesma lógica, ou seja, o mínimo de 30% (trinta por cento) aplicado em prol de candidaturas femininas.

Com esse avanço na interpretação da legislação, em 2018, tivemos a maior alta no índice mulheres eleitas, passando de 51 (cinquenta e uma) em 2014, para 78 (setenta e oito) deputadas federais, o que corresponde a aproximadamente 15% (quinze por cento) das cadeiras da Câmara dos Deputados.

Como se vê, a composição do Parlamento brasileiro não reflete a sociedade, onde mais da metade da população (51,6%) é composta de mulheres, sendo também maior o percentual de eleitoras (52,5%).

Consoante restará demonstrado, a representatividade feminina nos órgãos de direção partidárias também está muito aquém do esperado. Não há democracia interna nos partidos políticos que, na maioria das vezes, são agremiações patriarcais, compostas massivamente por homens. E como é a executiva do partido quem define como será gasto o dinheiro arrecadado, até as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE) acima mencionadas, por opção política, as campanhas das candidatas não recebiam recursos suficientes, e atualmente, quando recebem, apostam em poucas candidaturas (as vezes uma) que consideram mais viáveis.

Daí porque a necessidade de analisar e entender as razões que dificultam o acesso das mulheres aos cargos de poder político, o que nos leva a crer que a baixa representatividade feminina nos órgãos de direção partidária parece refletir na composição do Parlamento, consoante passaremos a analisar.

2 Análise da legislação eleitoral e da jurisprudência de fomento à participação feminina na política

A necessidade de fomento da participação feminina na política foi inserida no ordenamento jurídico expressamente, pela primeira vez em 1997, com a entrada em vigor da Lei n. 9.504, que previa no seu art. 10, §3º que cada partido ou coligação **deveria** reservar o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

Como o dispositivo foi bastante condescendente, utilizando a expressão “deverá”, os partidos políticos e coligações não se sentiam obrigados a observar o preceito legal, afinal era uma “faculdade”.

Em 2009 o dispositivo foi alterado pela Lei n. 12.034, e a expressão “deverá” foi trocada pela expressão “preencherá”. Ainda assim, mesmo com a “obrigatoriedade” no percentual mínimo de candidaturas para cada sexo, nas eleições de 2010 foram eleitas apenas 45 (quarenta e cinco) deputadas federais, número idêntico ao da eleição anterior (2006). Em 2014 tivemos um tímido aumento: 51 (cinquenta e uma) deputadas federais eleitas no Brasil. Na legislatura atual (2019-2022) a bancada feminina deu um salto - foram eleitas 78 (setenta e oito) deputadas federais¹, dentre elas, 43 (quarenta e três) deputadas exercendo seu primeiro mandato².

Ou seja, mesmo com a obrigatoriedade de lançamento de, pelo menos, 30% (trinta por cento) de candidatas mulheres, o avanço na efetiva eleição era tímido.

Com a minirreforma eleitoral de 2015, a Lei n. 13.165, trouxe a obrigatoriedade de aplicação do mínimo de 5% (cinco por cento) e máximo de 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário para aplicação nas campanhas de suas candidatas nas três eleições que se seguissem. Ou seja, o que parecia uma benesse para as candidaturas femininas - pois pela primeira vez se reservava recursos do Fundo Partidário para aplicação em campanhas de candidatas, veio a ser um fator limitador para promoção de candidaturas femininas, eis que limitava em 15% (quinze por cento) o valor a ser repassado para as candidatas, quando a legislação prevê um percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas, e seria aplicado somente nas 3 (três) eleições seguintes.

Diante dessa incongruência na legislação, foi proposta ADI n. 5617, tendo o Supremo Tribunal Federal decidido pela inconstitucionalidade da expressão “três”, além de dar interpretação conforme à Constituição ao estabelecer que o percentual de recursos do Fundo Partidário a serem aplicados em candidaturas femininas deveria seguir o percentual mínimo estabelecido no art. 10, §3º da Lei n. 9.504/97, isto é, 30% (trinta por cen-

¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 05 ago. 2019.

² BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camara-noticias/noticias/POLITICA/564035-BANCADA-FEMININA-NA-CAMARA-SOBE-DE-51-PARA-77-DEPUTADAS.html>. Acesso em 16 ago 2019.

to) e, havendo percentual maior de candidaturas femininas, na mesma proporção deverá ser a aplicação dos recursos do Fundo Partidário para suas campanhas.

Seguindo o mesmo raciocínio, o TSE, ao analisar a Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000, decidiu que também os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha deveriam ter o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) aplicados em candidaturas femininas.

Ou seja, pela primeira vez os partidos políticos se viram obrigados a destinar recurso compatível com o percentual de candidaturas registradas nas campanhas de mulheres.

Isso certamente contribuiu para o avanço no número de candidatas efetivamente eleitas para o cargo de deputado federal, porém, a representatividade feminina ainda engatinha nos 15% (quinze por cento) de cadeiras do Parlamento. É preciso, portanto, avançar.

3 Análise da composição dos órgãos de direção partidária

Diante do cenário existente que, mesmo com a obrigatoriedade de lançamento mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas e aplicação mínima também de 30% (trinta por cento) dos recursos do Fundo Partidário e Fundo de Especial de Financiamento de Campanha, não foi suficiente para elevar significativamente o percentual de candidatas eleitas para o Parlamento, passamos a nos perguntar o que mais se faz necessário para que as mulheres sejam efetivamente representadas.

Uma das variáveis possíveis é a baixa representatividade de mulheres nos órgãos de direção partidária.

Em pesquisa divulgada no *site* do TSE³, foi possível verificar que do total de 1.161 (mil, cento e sessenta e um) cargos de executiva dos diretórios nacionais, apenas 179 (cento e setenta e nove) são ocupados por mulheres, ou seja, aproximadamente 15% (quinze por cento) dos cargos existentes.

Nos números apresentados acima estão todos os cargos ativos apresentados por cada partido como membros com cargos executivos. Ou seja, não são considerados apenas cargos que possuam alguma ingerência nas decisões partidárias. Estão abarcados nesses números os cargos de su-

³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/informacoes-partidarias/modulo-consulta-sgip3>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

plente (sem que se mencione suplente de qual cargo), membro (sem que se diga qual a função), vogal (sem que se saiba em que circunstâncias terá voz), dentre outros. Para analisar verticalmente o peso de tais cargos, seria necessário adentrar no estatuto de cada partido político, o que não se mostra possível nestas breves linhas.

Se considerarmos apenas os cargos efetivamente nominados como Presidente, Vice-Presidente, Secretário Geral, Tesoureiro, o comando das diversas Secretarias previstas em cada estatuto (juventude, mulher, LGBTQ, planejamento, relações institucionais, etc.), teríamos um total de 93 (noventa e três) mulheres nos órgãos de direção partidária, o que corresponde a, aproximadamente, 8% (oito por cento) dos cargos.

Se considerarmos, ainda, a planilha fornecida pelo TSE de responsáveis administrativos dos órgãos partidários, temos um total de 113 (cento e treze) cargos e apenas 14 (quatorze) mulheres, o que equivale aproximadamente a 12% (doze por cento).

Ou seja, independente do que se considere efetivamente cargo de direção partidária com força para tomada de decisões e não apenas cargos figurativos, o número de mulheres ainda está muito abaixo do esperado, o que nos leva a crer que a baixa representatividade feminina nos diretórios partidários se reflete nas candidaturas femininas.

Há, no TSE, uma consulta de n. 0603816-39.2017.6.00.0000, apresentada pela senadora Lidice da Mata em 2017, na qual se questiona se o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) previsto no art. 10, § 3º da Lei n. 9.504/97 não deveria ser também observado na “composição das comissões executivas dos diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes”

Infelizmente a referida consulta, que tem como relatora a única mulher na atual composição do TSE, a Ministra Rosa Weber, até o presente momento não foi respondida.

Porém, não é difícil perceber que os partidos políticos, sempre que possível, encontram formas de tentar manipular a exegese das ações afirmativas, o que enfraquece sobremaneira a representatividade feminina na política.

A existência de democracia interna nos partidos políticos, com a efetiva participação das ditas minorias nos seus órgãos de direção partidária sem dúvida nenhuma contribuirá para a qualidade da democracia.

4 Considerações finais

Como visto, a despeito do esforço implementado pela legislação no que diz respeito à participação feminina na política, pouco se avançou.

Segundo dados da ONU Mulheres, no ranking da *Inter-Parliamentary Union* o Brasil ocupa a 133ª posição na participação de mulheres na política dentre os 193 países considerados, estando, inclusive, atrás de países com viés até sexista, como por exemplo a Arábia Saudita⁴.

As ações adotadas pelos partidos políticos (ou a falta delas) constitui fator determinante para a disparidade entre o número de candidatas eleitas no Brasil. Os órgãos da executiva partidária são compostos massivamente por homens, e, havendo brechas na lei que dão azo à manipulação das regras de incentivo à participação feminina na política, e as candidaturas femininas lançadas não possuem apoio, investimento e visibilidade tal como as candidaturas masculinas.

A ausência de democracia efetiva nos partidos políticos, que reflète na baixa representatividade feminina nos órgãos de direção partidária, constitui fator determinante para obstaculizar a chegada das mulheres nos órgãos de poder.

Para que haja uma efetiva igualdade de gênero não só no papel e, para que haja o fortalecimento da democracia, mostra-se urgente que os partidos políticos observem o percentual de 30% (trinta por cento) na composição de seus órgãos de direção partidária.

Referências

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas>> e <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/informacoes-partidarias/modulo-consulta-sgip3>> Acesso em: 15 ago. 2019.

⁴ INTER-PARLAMENTARY UNION. Infográfico: Women in Politics: 2019. Disponível em: <<https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>>. Acesso em: 19 ago. 2019

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Bancada feminina na Câmara sobe de 51 para 77 deputadas**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camara-noticias/noticias/POLITICA/564035-BANCADA-FEMININA-NA-CAMARA-SOBE-DE-51-PARA-77-DEPUTADAS.html>>. Acesso em 16 ago. 2019.

INTER-PARLAMENTARY UNION. **Infográfico: Women in Politics**: 2019. Disponível em: <<https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

Bianca Maria Gonçalves e Silva - Advogada, Pós-graduada em Direito Constitucional pelo IDP. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep e do grupo de pesquisa LiderA, sobre liderança feminina na política, vinculado ao Observatório Eleitoral do IDP.

COTA PARA CANDIDATURAS FEMININAS: UMA ANÁLISE DO ACÓRDÃO TREC N. 33.172, DE 13.8.2018, À LUZ DA AÇÃO AFIRMATIVA DE INCLUSÃO DE GÊNERO

Hugo Frederico Vieira Neves

Resumo: As mulheres, no Brasil, somam mais da metade dos eleitores regularmente inscritos e alistados perante a Justiça Eleitoral¹. Não obstante, a tradição política brasileira, desde há muito, tem acentuado viés de predominância masculina, resguardando aos homens, portanto, a ocupação dos cargos eletivos de representatividade nas unidades da Federação. Em alguma medida, isto se deve ao reconhecimento tardio da capacidade eleitoral ativa das mulheres – mais especificamente, o direito de votar –, ocorrido, ainda que parcialmente e com restrições, apenas a partir de 1932, por meio do Decreto n. 21.076², do então Presidente (e ditador) Getúlio Vargas, chegando à sua plenitude a partir de 1946, quando então foi instituída a obrigatoriedade do voto feminino. O movimento social pelo sufrágio das mulheres desembarcou com atraso no Brasil. A luta pela conquista da cidadania plena das mulheres tem suas origens no final do século XIX, quando a Nova Zelândia foi o primeiro país a garantir este direito, logo se estendendo pelo Velho Continente³. E aqui fica o convite para que o leitor assista o filme “As sufragistas”, que narra a história de um grupo de mulheres britânicas que lutou pelo direito ao voto no início do século XX. Assim, no Brasil, apenas algumas décadas nos separam de uma época obscura em que as mulheres eram consideradas cidadãs de segunda classe, haja vista a restrição de seus direitos político-constitucionais. Nada obstante, tal como vem ocorrendo nas democracias contemporâneas, o país passou a vivenciar, nos últimos anos, a intensificação dos debates públicos sobre a participação política das mulheres nos parlamentos, fazendo surgir no cenário legislativo a ação afirmativa de reserva de cotas para candidaturas, o que ocorreu por meio da Lei n. 9.504/1997. Embora a eficácia plena da norma eleitoral que impõe a ação afirmativa da cota de gênero para candidaturas ainda encontre alguma resistência nas Cortes de Justiça Eleitoral, o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, enfrentando esta questão, julgou de forma inédita, caso em que restou configurada a fraude no atendimento do requisito normativo. Como consequência, decidiu-se pela cassação do registro de todos os candidatos (homens e mulheres) dos partidos envolvidos e, consequentemente, dos votos recebidos e mandatos conquistados. A decisão não está isenta de críticas, porquanto produz, fora do pleito eleitoral e longe daqueles que tem o poder de decisão – os eleitores –, indesejável rearranjo dos resultados sufragados nas urnas. Assim, poder-se-ia dizer que o Tribunal Eleitoral incorreu em manifesto ativismo judicial, suplantando-se sobre as agremiações partidárias e os eleitores? Ou será que a ação mais enérgica da Justiça Eleitoral, que opera como Guardiã das Eleições, visa justamente conferir maior eficácia à norma que introduziu a ação afirmativa de participação efetiva das mulheres na política? Lançar luzes nestes questionamentos é o que se espera no presente artigo, de estudo do precedente lavrado no Acórdão n. 33.173, de 13.8.2018, com ênfase nos votos que compuseram a maioria divergente.

Palavras-chave: Representatividade feminina. Participação política. Ação afirmativa. Eficácia jurisdicional.

¹ <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/eleitorado>. Acesso em 12 ago. 2019.

² 85 anos do voto feminino no Brasil. Procuradoria Regional Eleitoral de São Paulo. <http://www.presp.mp.br/index.php/area-juridica/publicacoes/blog-presp/1938-85-anos-do-voto-feminino-no-brasil>. Acesso em 10 ago. 2019.

³ Idem.

1 Breve introdução

A Lei n. 9.504/1997, ao estabelecer regras gerais para as eleições, trouxe em seu corpo normativo a disposição sobre percentuais mínimos e máximos de cada sexo⁴ que devem ser observados pelos partidos e coligações partidárias.

Este condicionamento está enunciado no art. 10, § 3º, do mencionado diploma legal, que possui esta redação:

Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

(...)

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

Efetivamente, conforme se extrai da regra, não se trata de reservar 30% das vagas resultantes do cálculo do art. 10 exclusivamente para as candidaturas femininas. Em outras palavras, quaisquer dos sexos pode figurar no percentual mínimo ou no patamar máximo, devendo as candidaturas do sexo oposto observarem igual regência em sentido contrário.

Todavia, sabe-se pela prática e até em razão da própria tradição histórica narrada no introito deste artigo, que as candidaturas femininas, quando muito, são alocadas irremediavelmente no patamar mínimo de 30%, jamais pelo máximo de 70%, o que seria igualmente permitido.

Nada obstante, é importante salientar, desde logo, que a redação originária do parágrafo terceiro continha a expressão verbal “deverá preencher” no lugar de “preencherá”.

A alteração não surgiu à toa; após inúmeros casos judicializados sobre fraude na composição das cotas de sexo, o legislador ordinário percebeu que a locução verbal permitia interpretações mais elásticas sobre a obrigatoriedade da norma, de tal forma que houve por bem alterar a redação do mencionado dispositivo.

⁴ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

Com efeito, o objetivo do legislador era claro: impor aos partidos e coligações a apresentação compulsória de candidatos de ambos os sexos para os pleitos, permitindo maior paridade de armas na representatividade entre homens e mulheres.

Em verdade, trata-se de manifesta política afirmativa, opção feita pelos congressistas da década de 90 em face das pressões sociais que havia em muitos países democráticos.

Hoje, a regra já é considerada um marco no avanço civilizatório de igualdade de gêneros, sendo que o debate já evoluiu para a criação de leis que imponham cotas nas cadeiras dos parlamentos.

Outra questão relevante que circunda o tema da participação feminina na política diz respeito à ausência de democracia no seio das agremiações partidárias, mas isto demandaria outro artigo específico sobre o tema.

Por fim, cabe destacar que o conceito da fraude, para fins de cabimento de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, prevista no art. 14, § 10, da Constituição Federal, é aberto, sendo possível considerar todas as hipóteses em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas⁵, inclusive nos casos de fraude à lei.

2 Análise jurisprudencial sobre o requisito de preenchimento das candidaturas com reserva de vaga de sexo

Enfrentando a matéria, o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, por meio do Acórdão n. 33.172, de 13/8/2018, da lavra do Juiz Wilson Pereira Júnior⁶, se posicionou reconhecendo a ocorrência de fraude em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo originária do Município de Sombrio, julgada improcedente na primeira instância.

Os contornos do exame recursal dizem respeito a 4 (quatro) registros de candidaturas femininas, ao cargo de vereador do Município de Sombrio, foram levados a efeito apenas para que a Coligação PMDB-PSB-PRB-DEM atendessem aos coeficientes de sexo previstos no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997.

⁵ ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

⁶ Acórdão TRES n. 33.173 de 13/8/2018, Relator o Juiz WILSON PEREIRA JÚNIOR, Publicação: DJE - Diário de JE, tomo 144, Data 21/8/2018, págs. 19-20.

Argumentava-se que houve fraude, nos termos do art. 14, § 10, da Constituição Federal, no que diz respeito às candidaturas femininas de quatro candidatas ao cargo de vereador que, segundo os recorrentes, haviam sido registradas tão somente para que a coligação partidária pudesse atender aos percentuais estabelecidos no art. 10, § 3º da Lei n. 9.504/1997.

Aduziu-se, neste contexto, que os resultados eleitorais ínfimos obtidos, as renúncias que antecederam o pleito e a prestação de contas das candidatas mulheres caracterizavam a fraude perpetrada.

A ação foi julgada improcedente na primeira instância e, em grau de recurso, o TRES.C, por maioria, assim se pronunciou na ementa deste julgado:

EMENTA DO VOTO VENCEDOR:

- ELEIÇÕES 2016 - RECURSO ELEITORAL - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO - ART. 14, § 10 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

- PRELIMINARES AFASTADAS PELA CORTE, À UNANIMIDADE.
- MÉRITO: LANÇAMENTO DE CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS PARA ATENDIMENTO DO PERCENTUAL FIXADO PARA A COTA DE GÊNERO - FRAUDE NO PREENCHIMENTO DA COTA MÍNIMA PREVISTA NO ART. 10, § 3º, DA LEI N. 9.504/1997 - EXISTÊNCIA DE PROVAS SUFICIENTES DA FRAUDE: BAIXÍSSIMA VOTAÇÃO OBTIDA POR QUATRO CANDIDATAS, UMA DELAS COM VOTAÇÃO ZERADA; COMPROVAÇÃO DE QUE A CANDIDATA QUE RECEBEU APENAS UM VOTO, SEQUER VOTOU NELA MESMA; CANDIDATA QUE VIAJOU AO EXTERIOR EM PLENA CAMPANHA ELEITORAL E LÁ PERMANECEU POR 12 (DOZE) DIAS; MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA ÍNFIMA NA CAMPANHA DAS CANDIDATAS, BASICAMENTE RELATIVA À DOAÇÃO ESTIMÁVEL EM DINHEIRO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS E CONTÁBEIS; DEPOIMENTOS PESSOAIS REVELADORES DA AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO EFETIVA DAS CANDIDATAS MULHERES NO PLEITO ELEITORAL - CASSAÇÃO DOS MANDATOS OBTIDOS PELA COLIGAÇÃO PARA A ELEIÇÃO PROPORCIONAL, PARA O CARGO DE VEREADOR, POR TEREM SIDO OBTIDOS MEDIANTE FRAUDE NA ORIGEM DA COLIGAÇÃO - NULIDADE DE TODOS OS VOTOS ATRIBUÍDOS À CO-

LIGAÇÃO NA ELEIÇÃO PROPORCIONAL DE 2016, COM A DISTRIBUIÇÃO DOS MANDATOS DE VEREADOR POR ELA CONQUISTADOS, NOS TERMOS DO ART. 109 DO CÓDIGO ELEITORAL, AOS DEMAIS PARTIDOS OU COLIGAÇÕES QUE ALCANÇARAM O QUOCIENTE PARTIDÁRIO - PROVIMENTO DO RECURSO.

EMENTA DO VOTO VENCIDO:

- ELEIÇÕES 2016 - RECURSO ELEITORAL - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO.

- PRELIMINAR - ILEGITIMIDADE PASSIVA DOS CANDIDATOS NÃO ELEITOS OU NÃO DIPLOMADOS E INDEFERIMENTO DA INICIAL QUANTO A ESSES CANDIDATOS - ALEGAÇÃO DE QUE A INICIAL NÃO DESCREVE NENHUMA CONDUTA A ELES ATRIBUÍDA, NEM APONTA OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS COM QUE SE PRETENDE REQUERER SUAS PUNIÇÕES - LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO - OBRIGATORIEDADE DE TODOS OS CANDIDATOS ELEITOS E SUPLENTE VINCULADOS AOS PEDIDOS DE REGISTRO COLETIVO ALEGADAMENTE FRAUDADOS INTEGRAREM O POLO PASSIVO DA DEMANDA - PRECEDENTES DO TREC - REJEIÇÃO.

- PRELIMINAR - ILEGITIMIDADE PASSIVA DA COLIGAÇÃO - ALEGAÇÃO DE FRAUDE NA CONSTITUIÇÃO DE TODA A CHAPA PROPORCIONAL - CAUSA DE PEDIR QUE, SE ACOLHIDA, PODE DETERMINAR A DESCONSTITUIÇÃO DO DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DE ATOS PARTIDÁRIOS (DRAP) DA COLIGAÇÃO, COM A CONSEQUENTE CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS DE TODOS OS SEUS CANDIDATOS - LEGITIMIDADE PASSIVA RECONHECIDA - REJEIÇÃO.

- MÉRITO - ALEGAÇÃO DE LANÇAMENTO, PELA COLIGAÇÃO, DE CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS - FRAUDE NO PREENCHIMENTO DA COTA MÍNIMA POR GÊNERO - ART. 10, § 3º, DA LEI N. 9.504/1997 - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA CONDUTA FRAUDULENTA - CONDENAÇÃO QUE EXIGE A APRESENTAÇÃO DE PROVAS ROBUSTAS E INCONTROVERSAS - DESPROVIMENTO.

O voto da Relatora (Juíza Luísa Hickel Gamba) a quem o recurso foi originariamente distribuído se pautou no sentido de rejeitar as preliminares e, no mérito, manter a sentença que julgou improcedente a ação, sob o argumento de que as circunstâncias do caso concreto não seriam suficientes para comprovar a fraude à norma eleitoral.

Inaugurada a divergência, portanto, quanto à matéria de fundo, foram pinçadas justamente as circunstâncias que, interpretadas conjuntamente, revelavam o ardil das candidaturas fictícias.

A coligação havia lançado para o cargo de vereador 22 (vinte e dois) candidatos. Destes, 15 (quinze) eram do sexo masculino e 7 (sete) do sexo feminino, o que se enquadrava com precisão matemática no cálculo de proporcionalidade determinado pelo § 3º do art. 10 da Lei n. 9.504/1997.

Anotou-se que quatro das candidatas mulheres, que haviam originalmente pedido registro de candidatura para o cargo de vereadora, desistiram dias antes do prazo fatal, sendo substituídas por outras cujas candidaturas foram posteriormente impugnadas sob o argumento de fraude.

Neste contexto, observou-se que as candidaturas substitutas foram feitas tão somente para evitar que um dos candidatos do gênero masculino tivesse que ser excluído, pois os cálculos são feitos a partir do número de candidatos efetivamente registrados perante a Justiça Eleitoral.

Para tanto, observou-se, ainda, o número de votos atribuídos às candidatas, que receberam, respectivamente, 5 (cinco), 2 (dois), 1 (um) e 0 (zero!) votos, num contexto de 21.859 eleitores do município.

Outra evidência considerada como circunstância que se somou às demais para concluir pela orquestração de um esquema fraudulento foi o fato de uma das candidatas substitutas não ter votado em si mesma, conforme observado a partir do relatório de totalização, onde se descobriu que o único voto conquistado pela candidata ocorreu em local de votação diverso daquele em que ela estava registrada.

Não obstante, o que mais chamou a atenção da Corte catarinense foi o fato de uma das candidatas ter viajado para o exterior no início da campanha.

Neste caminhar, não escapou ao juízo do Tribunal a exiguidade do prazo da campanha para promoção das candidaturas, abreviado que foi legalmente para somente irromper na data de 15 de agosto (Lei n. 9.504/1997,

art. 36), encurtando o lapso temporal entre o início da campanha e a eleição realizada em outubro.

De fato, o sintético período de campanha é valioso para aqueles que realmente pretendem disputar um mandato eletivo, tempo que não pode ser desperdiçado em atividades que não tenham relação com a divulgação de propostas e da própria imagem do candidato.

Das prestações de contas das candidatas extraíram-se informações que se somaram ao conjunto de evidências. A arrecadação de recursos estimáveis em dinheiro, ainda que de pouca monta, não foi acompanhada por gastos de campanha, que se mostraram inexistentes.

Finalmente, um último fato compôs o acervo de circunstâncias a revelar o ardil: a candidata que rumou para o exterior no início da campanha era cônjuge do presidente do partido ao qual estava filiada, sendo que este fez manifesta campanha para outro candidato do sexo masculino, inclusive por meio de publicações em redes sociais.

Cediço que cada fato tomado isoladamente não seria suficiente para a comprovação da fraude perpetrada.

Todavia, ao somarem-se e articularem-se mutuamente, evidenciaram manifesto propósito de burlar a lei, revelando o pouco apreço de seus integrantes pela política afirmativa estabelecida pelo Congresso Nacional.

Efetivamente, diante das circunstâncias do caso concreto antes narradas e da incompreensão política manifestada pelas candidatas em seus depoimentos judiciais, desvelaram-se candidaturas forjadas, meramente protocolares, requeridas com o único intento de compor a cota mínima de sexo, a autorizar o deferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), processo que, conferindo regularidade e legalidade ao partido/coligação, antecede o julgamento dos registros de candidaturas e sem o qual estes não podem ser apreciados.

A falsidade comprovada afetou, na origem, o DRAP, levando, assim, à revogação do deferimento de todas as candidaturas da chapa proporcional, cassando os mandatos obtidos pela coligação, na eleição proporcional, para o cargo de vereador (titular ou suplente), e declarando nulos os votos a ela atribuídos, o que levou à retotalização das eleições.

3 Considerações finais

No precedente sob análise, verificou-se que a existência de votações pífias percebidas por candidatas mulheres é indicativo de que a política afirmativa feminina, ainda que tenha sido positivada, muito carece de ser reafirmada pela Justiça Eleitoral.

Logo, afastam-se as suposições de existência de ativismo judicial. Não é disso que se trata. Ao revés, a plena eficácia da norma exige interpretação restritiva, a fim de garantir maior equidade na esfera da representação política entre homens e mulheres.

A sub-representação feminina nos parlamentos de todas as esferas – federal, estadual e municipal – impede que políticas públicas de temas relevantes como saúde, segurança e educação, tenham visões distintas, para muito além do ideário masculino que permeia essas questões na sociedade brasileira.

Desta forma, a representação das mulheres na política se revela fundamental para que possam continuar atuando como protagonistas de suas lutas, assim como para equilibrar os espaços nas relações de poder.

Com efeito, o precedente destacado revela que o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina – sem desconsiderar a premissa de que o resultado soberano das urnas deve prevalecer – não permitiu que a Democracia fosse vitimada pela burla à lei eleitoral, sobretudo num assunto tão caro à sociedade como é a participação das mulheres na vida política nacional.

Fundamental reconhecer, por fim, que a Corte catarinense, ao se posicionar desta forma, consignou que fraudes desta espécie não maculam apenas o processo eleitoral de um determinado pleito, mas, sobretudo, depõem contra a luta histórica travada nas últimas décadas pelo reconhecimento da cidadania plena das mulheres e por seu justo espaço na política.

Afinal, lugar de mulher é onde ela quiser!

Referências

85 anos do voto feminino no Brasil. Procuradoria Regional Eleitoral de São Paulo. <http://www.presp.mpf.mp.br/index.php/area-juridica/publicacoes/blog-presp/1938-85-anos-do-voto-feminino-no-brasil>. Acesso em 10 ago. 2019.

Sítio do Tribunal Superior Eleitoral: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/eleitorado>. Acesso em 12 ago. 2019.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

Hugo Frederico Vieira Neves - Servidor público efetivo do Quadro Permanente do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, Assessor Jurídico dos Juízes do Pleno. Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí. Licenciado em Letras pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-graduado em Direito do Estado pela Universidade Anhanguera. Professor autônomo de Direito Eleitoral na Pós-graduação da Universidade do Vale do Itajaí. Palestrante e conferencista de Direito Eleitoral. Foi Vice-Diretor da Escola Judiciária Eleitoral de Santa Catarina e atualmente é Membro Efetivo do Instituto dos Advogados de Santa Catarina.



TERCEIRA SEÇÃO

**JURISPRUDÊNCIA
SELECIONADA**

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 339-86.2016.6.21.0039 – CLASSE 6 – ROSÁRIO DO SUL – RIO GRANDE DO SUL

RELATOR: MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

AGRAVANTE: JALUSA FERNANDES DE SOUZA

ADVOGADOS: MAURO LUCIANO HAUSCHILD E OUTROS

AGRAVANTE: AFRÂNIO VAGNER VASCONCELOS DA VARA

ADVOGADOS: MAURO LUCIANO HAUSCHILD E OUTROS

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

AGRAVO INTERNO EM AÇÃO CAUTELAR (12061) Nº 0604167-12.2017.6.00.0000 (PJE) – ROSÁRIO DO SUL – RIO GRANDE DO SUL

RELATOR: MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

AUTOR: AFRÂNIO VAGNER VASCONCELOS DA VARA

ADVOGADOS: MAURO LUCIANO HAUSCHILD E OUTROS

RÉU: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

AGRAVO INTERNO EM AÇÃO CAUTELAR (12061) Nº 0604168-94.2017.6.00.0000 (PJE) – ROSÁRIO DO SUL – RIO GRANDE DO SUL

RELATOR: MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

AUTOR: JALUSA FERNANDES DE SOUZA

ADVOGADOS: MAURO LUCIANO HAUSCHILD E OUTROS

RÉU: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO¹

EMENTA

Ementa: DIREITO ELEITORAL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS COM AGRAVO. ELEIÇÕES 2016. REPRESENTAÇÃO POR CAPTAÇÃO OU GASTO ILÍCITO DE RECURSOS DE CAMPANHA. ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/1997. DESVIRTUAMENTO NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADOS À PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA

¹ Voto proferido em sessão de julgamento de 15.08.2019, acompanhado à unanimidade. O presente voto foi elaborado com apoio de minha Assessoria Jurídica no Tribunal Superior Eleitoral, em especial Aline Osório, Roberta Gresta e Luísa Lacerda.

POLÍTICA. DOAÇÃO DE PARTE DA VERBA A CANDIDATOS DO GÊNERO MASCULINO. DESVIO DE FINALIDADE. ILÍCITO CONFIGURADO. CONHECIMENTO DOS AGRAVOS. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS.

I - HIPÓTESE

1. Agravos contra decisão de inadmissão de recursos especiais eleitorais que têm por objeto acórdão do TRE/RS que reformou a sentença e julgou procedente a representação por captação e gastos ilícitos de recursos financeiros de campanha eleitoral (art. 30-A da Lei nº 9.504/1997), com fundamento no reconhecimento de utilização ilícita de recursos do Fundo Partidário destinados à promoção da participação política das mulheres.

2. Hipótese em que a candidata Jalusa Fernandes de Souza, eleita ao cargo de vereador do Município de Rosário do Sul/RS nas Eleições 2016, recebeu do Partido Progressista R\$ 20.000,00 oriundos do Fundo Partidário para programas de participação política das mulheres, ciente de que tais recursos eram relativos à cota de gênero, e repassou (i) R\$ 10.000,00 para Alisson Furtado Sampaio, candidato ao cargo de Prefeito, não eleito; e (ii) R\$ 2.000,00 a Afrânio Vasconcelos da Vara, candidato eleito a vereador.

II – AGRAVOS

3. O agravo deve ser provido. O questionamento da amplitude dada ao art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 pelo acórdão recorrido é questão de direito, que não demanda reexame de provas. Além disso, a divergência jurisprudencial foi suficientemente demonstrada, com a realização de cotejo analítico adequado em relação ao REspe nº 1-81/MG. Portanto, os agravantes apresentaram argumentos suficientes para afastar os fundamentos da decisão de inadmissão do recurso especial.

4. Tendo em vista que os recursos especiais estão suficientemente instruídos, passo desde logo ao seu exame, na forma do art. 36, § 4º, do RITSE.

III – RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS

III.1) AFRONTA AO ART. 275 DO CÓDIGO ELEITORAL E AO ART. 1.022 DO CPC

5. O Tribunal Regional manifestou-se de forma expressa sobre os argumentos suscitados pelos embargantes. Não houve qualquer omissão ou erro material que pudesse causar vício de fundamentação apto a ensejar a nulidade do julgado. A matéria foi devidamente apreciada, ainda que a conclusão tenha se firmado em sentido contrário à pretensão dos recorrentes.

III.2) UTILIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO FUNDAMENTADA NO ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/1997 PARA APURAR DESVIOS NO EMPREGO DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO

6. A representação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 tem como objeto sancionar a captação e os gastos ilícitos de recursos para fins eleitorais, de modo a tutelar a transparência das campanhas eleitorais, a hígidez e a moralidade da eleição e a igualdade de oportunidades entre os candidatos. A fixação da abrangência do dispositivo não pode desconsiderar implicações de outras previsões legais que, descumpridas, afetem a hígidez das eleições. Embora o esquema nuclear do financiamento das campanhas eleitorais se encontre na Lei nº 9.504/1997, o detalhamento e o adensamento desse esquema dependem de interpretação sistêmica de toda a legislação eleitoral. Portanto não há impedimento a que outros diplomas normativos estabeleçam regras sobre financiamento de campanhas.

7. O art. 20 da Lei nº 9.504/1997, ao determinar que o candidato faça a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, atrai para o objeto da representação fundada no art. 30-A a imputação de utilização desses recursos em dissonância com as normas da Lei nº 9.096/1997. Assim, se alegado que o descumprimento das regras relativas ao uso dos recursos do Fundo Partidário viola os bens jurídicos tutelados pelo art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, será possível a sua apuração por essa via.

8. O desvirtuamento na aplicação dos recursos do Fundo Partidário destinados à criação e à manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (art. 44, V, Lei nº 9.096/1995) pode ser apurado em representação por arrecadação e gasto ilícito de recursos. A alegação de desvio da finalidade no uso desses recursos, caracterizado por sua aplicação em campanhas eleitorais que não beneficiam a participação feminina, constitui causa de pedir apta a ofender os bens jurídicos protegidos pelo art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, em especial a moralidade do pleito e a igualdade de chances entre candidatos.

III.3) AFRONTA AO ART. 44, V, DA LEI Nº 9.096/1997 E AO ART. 9º DA LEI Nº 13.165/2015

9. A reserva de percentual mínimo de recursos do Fundo Partidário para realizar programas de incentivo à participação de mulheres na política e, mais especificamente, financiar candidaturas femininas constitui ação afirmativa em favor das mulheres, que tem por objetivo corrigir o problema da sub-representação feminina na política.

10. Decisões do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 5617/DF, Rel. Min. Edson Fachin, j. em 15.03.2018) e deste Tribunal Superior (Consulta nº 0600252-18, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 22.05.2018) consolidaram a diretriz de que assegurar a competitividade das candidaturas femininas é indispensável para reduzir a desigualdade de gênero na política. Em compasso com essa diretriz, para conter eventual *backlash* – movimento refratário ante avanços pontuais na redução da desigualdade de gênero –, deve-se coibir e punir estratégias dissimuladas para neutralizar as medidas afirmativas implementadas. Por essa razão, não há que se falar em afronta aos arts. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e 9ª da Lei nº 13.165/2015, ao argumento de que são apenas dirigidos aos partidos políticos, e não aos candidatos, sob pena de se permitir, por via transversa, a utilização dos recursos do Fundo Partidário em desacordo com a finalidade prevista nesses dispositivos.

11. No caso em análise, o acórdão regional entendeu que ficou configurado o uso indevido, por candidatura masculina, da receita destinada à campanha feminina. É incontroverso que a candidata, Jalusa Fernandes de Souza, eleita ao cargo de vereador do Município de Rosário do Sul/RS, nas eleições de 2016, recebeu do Partido Progressista R\$ 20.000,00 a título de recursos oriundos do Fundo Partidário para programas de participação política das mulheres. É também incontroverso que a candidata repassou parte desses valores para dois candidatos, Alisson Furtado Sampaio (R\$ 10.000,00) e Afrânio Vasconcelos da Vara (R\$ 2.000,00).

12. Além disso, o acórdão regional, soberano na análise de fatos e provas, concluiu que todos os envolvidos (inclusive, a candidata doadora) tinham ciência de que as doações envolviam recursos do Fundo Partidário destinados à participação feminina na política. A modificação dessas conclusões exigiria o reexame do conjunto fático-probatório, o que é vedado nesta instância especial (Súmula nº 24/TSE).

III.4) ALEGAÇÃO DE DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. INAPLICABILIDADE DA EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE “MÁ-FÉ”

13. Os fundamentos adotados pelo acórdão recorrido foram confrontados, pelos recorrentes, com o entendimento fixado no julgamento do REspe nº 1-81/MG, no sentido da exigência de demonstração de má-fé para a aplicação do art. 30-A da Lei 9.504/1997.

14. O paradigma apresentado pelos recorrentes efetivamente invoca a ausência de má-fé para afastar a configuração do ilícito previsto no art. 30-A

da Lei nº 9.504/1997. Contudo o faz no contexto da análise de condenação fundada na não comprovação da origem de recursos declarados, na prestação de contas. A análise do acórdão referido permite extrair que a má-fé, entendida como “tentativa de embaraçar, induzir a erro ou evitar a fiscalização pelos órgãos de controle da Justiça Eleitoral”, constitui requisito subsidiário, a ser empregado quando não há comprovação cabal da origem ilícita dos recursos (“caixa dois” ou fonte vedada) para que tais recursos de origem não esclarecida possam subsidiar a condenação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

15. O caso ora em julgamento não permite replicar a linha de raciocínio acima exposta para aferir a incidência do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997. Isso porque, no presente feito, a ilicitude suscitada não diz respeito à origem dos recursos financeiros ou ao esforço de ocultação desta. Ao contrário, não há dúvida de que a arrecadação, pelo candidato beneficiado, e os gastos, pela candidata doadora, envolvem recursos oriundos do Fundo Partidário, repassados a esta para a finalidade específica de investimento em candidatura feminina. A origem dos recursos é patentemente conhecida. A ilicitude está, exatamente, no desvirtuamento na utilização dos recursos partidários relativos à participação da mulher na política em campanhas de candidatos do sexo masculino.

III.5) DESVIRTUAMENTO NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADOS À PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA.

16. As verbas com destinação específica, vinculada ao financiamento de campanhas de candidatas mulheres, não podem ser utilizadas livremente. Por óbvio, esses recursos devem ser aplicados pelas mulheres no interesse de suas campanhas. Fica vedado o emprego desses recursos exclusivamente para beneficiar campanhas masculinas, seja por meio de doações diretas, seja por meio do pagamento de despesas, sempre que não houver comprovação de que tais transferências reverteram ganho à candidata.

17. No caso, a doação pela candidata Jalusa de mais da metade dos recursos recebidos do Fundo Partidário a candidatos do gênero masculino viola a política instituída pelos arts. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e 9ª da Lei nº 13.105/2015. Da mesma forma, frustra essa política o recebimento pelo candidato Afrânio de valores que sabidamente eram destinados ao fomento de campanha feminina.

18. Não há necessidade de discutir a motivação dos recorrentes para frustrar a finalidade das normas que regiam o repasse de recursos. O desvirtuamento dos recursos, decorrente da consciente e voluntária doação efetivada por Jalusa a Afrânio, caracteriza, como acertadamente assinalou o acórdão recorrido, violação ao art. 20 da Lei nº 9.504/1997, uma vez que administraram os recursos do Fundo Partidário destinados a campanhas femininas, em desconformidade com as regras da legislação eleitoral. A aplicação desses recursos dissociada da sua finalidade legal, ainda que oriunda de fonte lícita (Fundo Partidário), enquadra-se no conceito de ilicitude previsto no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

III.6) GRAVIDADE DA CONDUTA . PROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO DE CASSAÇÃO.

19. Conforme jurisprudência desta Corte, para a configuração do ilícito do art. 30-A deve-se analisar a violação material, e não meramente formal dos bens jurídicos tutelados pela norma. Assim, a procedência da representação exige a demonstração de gravidade da conduta reputada ilegal, que deve ser aferida pela relevância jurídica da irregularidade. Precedentes.

20. No caso em análise, a gravidade da conduta, em razão da relevância jurídica das irregularidades, ficou amplamente demonstrada. Primeiro, porque o percentual dos recursos do Fundo Partidário objeto de irregularidade, em relação ao total de receitas em ambas as campanhas, foi substancial, pois: (i) o valor recebido pelo candidato Afrânio em razão da doação (R\$ 2.000,00) representa 66% das suas receitas de campanha; e (ii) o valor doado pela candidata Jalusa (R\$ 12.000,00) representa 53% de suas receitas. Ademais, a recalcitrância em dar cumprimento a medidas cujo objetivo é conferir efetividade à cota de gênero não pode ser minimizada, sob pena de que este Tribunal Superior venha a homologar práticas em franca colisão com os recentes avanços da jurisprudência do STF e do TSE destinados a superar o caráter meramente nominal da reserva de 30% de candidaturas para as mulheres.

21. A alegação dos recorrentes no sentido de ser desproporcional a aplicação da sanção de cassação dos mandatos, ao argumento de que o valor da doação não foi capaz de promover qualquer desequilíbrio no pleito, não merece ser acolhida, tendo em vista que: (i) a potencialidade de a conduta desequilibrar o pleito eleitoral não é exigida para a caracterização da conduta de arrecadação e gasto ilícito de recursos; e (ii) a sanção de cassação do mandato é a consequência imposta pelo § 2º do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, em razão da prática das condutas vedadas pelo *caput*.

III.7) VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.831/2019. “ANISTIA” A PARTIDOS POLÍTICOS. INAPLICABILIDADE DO ART. 55-C DA LEI Nº 9.096/1995 COMO EXCLUDENTE DE ILICITUDE DA ARRECAÇÃO OU DO GASTO ILÍCITO DE RECURSOS FINANCEIROS.

22. A introdução do art. 55-C da Lei nº 9.096/1995, segundo o qual “a não observância do disposto no inciso V do *caput* do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas”, exemplifica o *backlash* contra medidas de redução da desigualdade de gênero na política, ao relevar descumprimento de norma que tem dez anos de existência, tempo suficiente para que os partidos políticos tivessem incorporado políticas consistentes de promoção da participação de mulheres na política.

23. O dispositivo ainda deverá ser objeto de análise quanto a sua validade e seu alcance nos processos de prestação de contas de exercício financeiro. Mas, desde logo, é possível – e necessário – estabelecer que a referida “anistia” não estende seus efeitos para além das ações em que são examinadas contas partidárias anuais.

24. Não merece acolhida a pretensão dos recorrentes de extrair da nova regra legal a conclusão pela insubsistência da cassação contra eles decretada. Não houve revogação do art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e extinção de ilicitude do seu descumprimento. Segue vigente a afetação de parcela do Fundo Partidário às ações afirmativas em favor da igualdade de gênero na política. Da mesma forma, segue possível a aferição, em ações autônomas em relação à prestação de contas de exercício financeiro do partido político, de condutas que desvirtuem a destinação dos recursos financeiros respectivos.

25. Portanto o art. 55-C da Lei nº 9.096/1995 não instituiu excludente de ilicitude da arrecadação ou do gasto ilícito de recursos, tipificado no art. 30-A da Lei nº 9.540/1997. A conduta praticada por ambos os recorrentes, que concorreram para desvirtuar a finalidade do repasse do Fundo Partidário à candidata Jalusa, remanesce punível, a despeito da alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.831/2019.

IV – CONCLUSÃO

26. Agravos conhecidos para permitir o exame dos recursos especiais eleitorais. Recursos especiais a que se nega provimento. Prejudicados os agravos internos nas ações cautelares e o requerimento de concessão de tutela provisória, em razão da perda superveniente do objeto.

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de agravos nos próprios autos interpostos por Jalusa Fernandes de Souza e por Afrânio Vagner Vasconcelos da Vara contra decisão de inadmissão de recursos especiais eleitorais. Os recursos especiais têm por objeto acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul – TRE/RS que deu provimento ao recurso do Ministério Público Eleitoral para julgar procedente a representação por captação e gastos ilícitos de recursos (art. 30-A da Lei nº 9.504/1997), com fundamento no reconhecimento da utilização ilícita de recursos do Fundo Partidário destinados à promoção da participação política das mulheres. O acórdão conta com a seguinte ementa (fl. 203):

“RECURSO. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO OU GASTOS ILÍCITOS DE RECURSOS. ART. 30-A DA LEI N. 9.504/97. VEREADORES. ELEITOS. QUOTAS DE GÊNERO. PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. PERCENTUAL DO FUNDO PARTIDÁRIO. ART. 9º DA LEI N. 13.165/15. VERBA DE DESTINAÇÃO ESPECÍFICA. DESVIO DE FINALIDADE. UTILIZAÇÃO IRREGULAR. REPASSE A OUTROS CANDIDATOS. CONDUTA ILÍCITA. CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS. PROVIMENTO. PROCEDÊNCIA. ELEIÇÕES 2016.

1. O art. 44, inc. V, da Lei n. 9.096/95 e o art. 9º da Lei n. 13.165/15 tratam da difusão e do fomento à participação e à representatividade feminina na política, cabendo à Justiça Eleitoral envidar esforços, a fim de conferir a maior efetividade possível aos regramentos que visam à sua implementação.

2. Os representados, eleitos vereadores, utilizaram verba do Fundo Partidário, de dotação específica, em desvio de finalidade. Repasse de parte do recurso destinado a financiar candidaturas femininas para a campanha de candidato do sexo masculino.

3. Os dispositivos da Lei das Eleições atribuem aos candidatos a obrigatoriedade do emprego de verbas do Fundo Partidário, de acordo com o estabelecido em lei. Os arts. 20 e 24, § 4º, da Lei n. 9.504/97 estabelecem a responsabilidade dos candidatos pelos recursos utilizados na campanha. Nessa senda, o uso, por candidatura masculina, da receita destinada à campanha feminina, viola a norma de captação e o gasto de recurso por gênero previsto na Lei das Eleições.

4. A irregularidade das condutas dos representados foi devidamente comprovada pelo acervo probatório constante nos autos. Reconheci-

dos a captação ilícita de recurso por parte do vereador e a realização de gasto ilícito pela vereadora. O percentual dos recursos do Fundo Partidário, desvirtuados pela prática dos representados, é substancial em relação ao total de receitas arrecadadas por ambas as campanhas. 5. Os fatos estão revestidos de relevância jurídica suficiente a justificar a cassação dos mandatos outorgados. Os votos obtidos pelos candidatos devem ser computados para a legenda pela qual concorreram. Procedência da representação”.

2. Contra o acórdão foram opostos embargos de declaração (fls. 214-218v), os quais foram parcialmente acolhidos, para determinar o registro da questão de ordem suscitada pelo patrono dos embargantes por ocasião da sustentação oral e o seu indeferimento, bem como para determinar a juntada aos autos de cópia da ata da sessão ordinária realizada no dia 05.09.2017 (fls. 238-340v).

3. Em seu recurso especial, Afrânio Vasconcelos da Vara sustenta, preliminarmente, violação ao art. 275 do Código Eleitoral e ao art. 1.022 do CPC, ao argumento de que: (i) a decisão que deu provimento ao recurso do Ministério Público silenciou sobre a indevida inversão da ordem de sustentações orais na sessão de julgamento; (ii) houve erro material no acórdão recorrido, porque se afirmou que a doação recebida pelo recorrente teria se originado de repasse feito pelo Diretório Estadual do Partido Progressista à candidata Jalusa Fernandes de Souza e, no entanto, o repasse fora feito pelo Diretório Nacional do partido; (iii) esse equívoco não se trata de erro irrelevante, pois a origem do repasse (se do diretório nacional ou do estadual) repercute no cálculo do percentual mínimo aplicado pela agremiação às candidatas mulheres, que, segundo o recorrente, representou 5,49% da totalidade do Fundo Partidário; e (iv) o acórdão se omitiu sobre depoimento de funcionário do partido, Maurício Viana Peres, que declarou que o recorrente não tinha ciência de que se tratava de verba destinada à candidatura feminina.

4. No mérito, o recorrente Afrânio Vasconcelos da Vara alega, em síntese, que: (i) a representação prevista no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 somente pode versar sobre descumprimento das normas relativas a arrecadação e gastos de recursos contidas na própria Lei das Eleições; (ii) os arts. 20 e 24, § 4º, da Lei nº 9.504/1997 foram violados, pois os dispositivos vedam o recebimento, pelo partido ou por candidato, de recursos provenientes de fonte vedada ou de origem não identificada, o que não se aplica ao caso em

análise, já que a doação é proveniente de fonte lícita, conhecida e declarada; (iii) o art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e o art. 9º da Lei nº 13.165/2015 foram afrontados, uma vez que os dispositivos são dirigidos aos partidos políticos e não aos candidatos; (iv) a ínfima doação recebida não teria o condão de modificar o atendimento à legislação eleitoral, pelo Partido Progressista, no que concerne ao percentual mínimo exigido para a participação política das mulheres, uma vez que os R\$ 2.000,00 doados pela candidata Jalusa Fernandes de Souza ao recorrente, se excluídos do valor repassado às candidatas mulheres, fariam remanescer R\$ 3.498.000,00, equivalente a 5,487% do total do Fundo Partidário; (v) a interpretação conferida pelo acórdão recorrido é divergente da jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, no sentido de que a representação do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 somente pode versar sobre descumprimento de normas contidas na própria Lei das Eleições; (vi) o acórdão recorrido diverge, também, da jurisprudência do TSE (REspe nº 1-81/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes), no sentido da necessidade de má-fé para caracterização da conduta; (vi) os precedentes do Tribunal Superior Eleitoral mencionados pelo acórdão regional para fundamentar a desnecessidade de verificação do elemento subjetivo da conduta não se aplicam ao caso; e (vii) a sanção de cassação de mandato é desproporcional, pois o valor da doação em debate não foi capaz de promover qualquer desequilíbrio no pleito. Por fim, requer a concessão de efeito suspensivo.

5. Jalusa Fernandes de Souza, em seu recurso especial, aponta, de início, violação ao art. 275 do Código Eleitoral e ao art. 1.022 do CPC, pois o acórdão regional: (i) não indicou qual conduta vedada pela Lei nº 9.504/1997 teria sido por ela praticada, apesar de o art. 30-A da mencionada lei ser inequívoco em limitar o objeto da representação às condutas violadoras da própria Lei das Eleições; (ii) apontou supostas violações aos arts. 20 e 24, § 4º, da Lei nº 9.504/1997, mas não indicou quais condutas teriam violado os dispositivos, tendo em vista que não recebeu qualquer doação eleitoral; (iii) omitiu-se quanto à conduta que teria violado o art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e o art. 9º da Lei nº 13.165/2015, porque tais normas dirigem-se aos partidos e não aos candidatos. Alega, ainda, que há contradição no acórdão recorrido “que, partindo da premissa de prestigiar a legislação que sobreleva as candidaturas femininas, culmina por cassar uma Vereadora legitimamente eleita para substituí-la por um candidato do sexo masculino”.

6. No mérito, aduz, em síntese: (i) violação ao art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, pois o dispositivo limita sua incidência aos casos de descumprimentos das normas relativas à arrecadação e gastos de recursos estabelecidas na própria Lei das Eleições; (ii) inaplicabilidade da decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral no REspe nº 243-42/PI ao caso concreto, em que a representada, candidata do sexo feminino foi eleita (iii) desprestígio ao princípio da universalidade da representação política, caso prevaleça o julgamento de procedência da representação; (iv) afronta aos arts. 20 e 24, § 4º, da Lei nº 9.504/1997, pois os dispositivos cuidam do recebimento de recursos e, portanto, são inaplicáveis ao caso de suposta doação irregular; (v) afronta ao art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e ao art. 9º da Lei nº 13.165/2015, uma vez que os dispositivos são dirigidos aos partidos políticos e não aos candidatos; (vi) divergência entre o acórdão recorrido e a jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, no sentido de que a representação do art. 30-A, da Lei nº 9.504/1997 somente pode versar sobre descumprimento de normas contidas na própria Lei das Eleições; (vii) inaplicabilidade, ao caso, dos precedentes do Tribunal Superior Eleitoral mencionados pelo acórdão regional para fundamentar a desnecessidade de verificação do elemento subjetivo da conduta; (viii) divergência do acórdão recorrido com a jurisprudência do TSE (REspe nº 1-81/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes), no sentido da necessidade de má-fé para caracterização da conduta; e (viii) não razoabilidade e desproporcionalidade da sanção aplicada, uma vez que a doação efetuada pela recorrente foi irrelevante para o resultado eleitoral, no que toca à participação feminina.

7. Os recursos especiais eleitorais foram inadmitidos pela Presidência do Tribunal de origem pelos seguintes fundamentos: (i) não houve violação ao art. 275 do Código Eleitoral e ao art. 1.022 do CPC, pois as alegações dos recorrentes foram devidamente analisadas pelo Tribunal, que acolheu o pedido de integração da ata de julgamento; (ii) os demais argumentos suscitados pelos recorrentes em sede de embargos de declaração limitaram-se a repisar o mérito do julgamento e, portanto, são incompatíveis com a função dos aclaratórios; (iii) afastar a conclusão do Tribunal Regional, no sentido de estar caracterizada a conduta do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, demandaria a reanálise da matéria fático-probatória, o que é vedado em sede extraordinária, nos termos da Súmula nº 24/TSE; (iv) os recorrentes não se desincumbiram de realizar o adequado cotejo analítico, pois “fracionaram a divergência jurisprudencial em aspectos de similitude fática, de modo que

alegações específicas encontraram guaridas diversas das do acórdão recorrido nos precedentes tidos por dissonantes, formando-se verdadeiro mosaico decisional”; e (v) a não demonstração da similitude fático-jurídica entre a decisão impugnada e o acórdão paradigma atrai a incidência da Súmula nº 28/TSE.

8. Contra a decisão foram interpostos agravos pelos dois representados. Os agravantes alegam, em síntese: (i) negativa de prestação jurisdicional, pois a decisão de inadmissão do recurso especial fez perpetuar as omissões que já haviam sido apontadas nos embargos de declaração; (ii) não incidência da Súmula nº 24/TSE, pois não se pretende o reexame de fatos e provas, mas uma nova análise de seus contornos e de suas consequências jurídicas; e (iii) adequada realização do cotejo analítico, pois os recursos especiais traçaram inequívoco paralelo entre o acórdão recorrido e os julgados indicados como paradigmas, do qual resultou demonstrada a similitude fática entre as situações versadas. Ademais, reiteram a ocorrência de violação aos dispositivos de lei federal indicados nos recursos especiais.

9. Foram apresentadas contrarrazões pelo Ministério Público Eleitoral aos recursos especiais (fls. 503-513) e aos agravos (fls. 514-522v).

10. Objetivando a atribuição de efeito suspensivo aos recursos interpostos, Jalusa Fernandes de Souza e Afrânio Vagner Vasconcelos da Vara ajuizaram ações cautelares, respectivamente, AC nº 0604168-94.2017.6.00.0000 e AC nº 0604167-12.2017.6.00.0000. Em 02.05.2018, neguei seguimento às cautelares, em razão da inexistência do *fumus boni juris*. Contra as decisões, foram interpostos agravos internos.

11. A Procuradoria-Geral Eleitoral manifestou-se pelo desprovemento dos agravos e dos recursos especiais eleitorais (fls. 526-532v).

12. Os recorrentes, em 27.05.2019, juntaram petição aos autos, pleiteando a concessão de tutela de urgência. Alegaram a ocorrência de fato novo, consistente na introdução do art. 55-C na Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), pela Lei nº 13.831/2019, em decorrência da qual se criou “regra de anistia aos candidatos e às legendas que não cumpriram a regra de incentivo à participação política das mulheres, mas que tenham utilizado esses recursos no financiamento de candidaturas femininas até as eleições de 2018”. Em relação à alteração legislativa, sustentaram que ela extingue os efeitos de decisões que tenham reconhecido condutas ilegais pretéritas, pois a anistia incide *ex tunc*, de modo que se impõe a revisão da decisão de

desaprovação das contas dos recorrentes e, por conseguinte, sejam “afastada[s] as penas de cassação dos mandatos em face de rejeição de suas contas”. Com esses argumentos, renovaram a pretensão de concessão de efeito suspensivo aos recursos, para que sejam imediatamente reconduzidos aos cargos (fls. 538-543).

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

1. Conforme relatado, trata-se de agravos contra decisão de inadmissão de recursos especiais eleitorais que têm por objeto acórdão do TRE/RS que reformou a sentença e julgou procedente a representação por captação e gastos ilícitos de recursos financeiros de campanha eleitoral (art. 30-A da Lei nº 9.504/1997), com fundamento no reconhecimento de utilização ilícita de recursos do Fundo Partidário destinados à promoção da participação política das mulheres. No caso, a candidata Jalusa Fernandes de Souza, eleita ao cargo de vereador do Município de Rosário do Sul/RS nas eleições de 2016, recebeu do Partido Progressista R\$ 20.000,00 oriundos do Fundo Partidário para programas de participação política das mulheres e repassou (i) R\$ 10.000,00 para Alisson Furtado Sampaio, candidato ao cargo de Prefeito, não eleito; e (ii) R\$ 2.000,00 a Afrânio Vasconcelos da Vara, candidato eleito a vereador.

I – AGRAVOS

2. Inicialmente, entendo que os agravos devem ser providos. A Presidência do Tribunal Regional inadmitiu os recursos especiais dos agravantes por entender que: (i) não houve violação ao art. 275 do Código Eleitoral e ao art. 1.022 do CPC, pois as alegações dos recorrentes foram devidamente analisadas pelo Tribunal, que acolheu o pedido de integração da ata de julgamento; (ii) os demais argumentos suscitados pelos recorrentes em sede de embargos de declaração limitaram-se a repisar o mérito do julgamento e, portanto, são incompatíveis com a função dos aclaratórios; (iii) afastar a conclusão do Tribunal Regional, no sentido de estar caracterizada a conduta do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, demandaria a reanálise da matéria fático-probatória, o que é vedado em sede extraordinária, nos termos da Súmula nº 24/TSE; e (iv) não foi realizado o cotejo analítico apto a demonstrar a similitude fático-jurídica entre a decisão impugnada e o acórdão paradigma, o que atrai a incidência da Súmula nº 28/TSE.

3. Ocorre, porém, que algumas das alegações dos recorrentes, com o potencial de interferir na procedência ou não da representação eleitoral – por exemplo, se o art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 tem a sua incidência limitada aos casos de descumprimentos das normas relativas à arrecadação e gastos de recursos estabelecidas na própria Lei das Eleições –, independem da análise de fatos e provas, por serem matérias eminentemente de direito. Ademais, entendo que, em relação ao REspe nº 1-81/MG, os recorrentes realizaram o cotejo analítico exigido pela Súmula nº 28/TSE. Portanto, os agravantes apresentaram argumentos suficientes para afastar os fundamentos da decisão de inadmissão do recurso especial.

4. Nos termos do art. 36, § 4º, do RITSE, passo, desde logo, ao exame dos recursos especiais.

II – RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS

5. Os recursos especiais de Jalusa Fernandes de Souza e de Afrânio Vasconcelos da Vara trazem argumentos comuns e, por isso, serão analisados de forma conjunta.

II.1) AFRONTA AO ART. 275 DO CÓDIGO ELEITORAL E AO ART. 1.022 DO CPC.

6. Quanto às alegadas violações ao art. 275 do Código Eleitoral e ao art. 1.022 do CPC, verifico que não há nulidade no acórdão recorrido. Da análise das alegações dos recorrentes, verifica-se que apenas três argumentos apresentados caracterizam-se como matéria que enseja a oposição de embargos de declaração: (i) a suposta omissão do acórdão acerca da indevida inversão da ordem de sustentações orais na sessão de julgamento; (ii) o erro material na afirmação de que a doação teria se originado de repasse feito pelo Diretório Estadual do partido à candidata Jalusa Fernandes, enquanto que, na verdade, o repasse foi feito pelo Diretório Nacional; e (iii) a omissão sobre depoimento de funcionário do partido, Maurício Viana Peres, que declarou que o recorrente Afrânio não tinha ciência de que se tratava de verba destinada à candidatura feminina. Os demais argumentos relacionam-se ao mérito do julgamento, e não à suposta existência de omissão, contradição, obscuridade ou erro material do acórdão.

7. O acórdão que julgou os embargos de declaração enfrentou, expressamente, esses três argumentos. Em relação ao erro material, afirmou que o voto condutor do acórdão referiu-se aos valores repassados pelo partido político e, ao retomar a prova produzida nos autos, transcreveu trechos

de alguns depoimentos, que faziam referência a repasses feitos pelo Diretório Estadual. Já em relação ao depoimento do funcionário Maurício Viana Peres, o Tribunal de origem afirmou que cabe ao julgador a apreciação do conjunto probatório, o que afasta o argumento no sentido de que determinado depoimento deva prevalecer sobre os demais. Por fim, em relação à inversão da ordem de depoimentos, o acórdão regional acolheu parcialmente os embargos para determinar o registro da questão de ordem suscitada pelo patrono dos embargantes por ocasião da sustentação oral e o indeferimento do pedido de alteração da ordem de sustentações orais, bem como para determinar a juntada aos autos de cópia da ata da sessão ordinária realizada no dia 05.09.2017. Transcrevo os trechos relevantes do acórdão dos embargos de declaração:

“Em verdade, utilizando-se da ferramenta processual dos embargos, os recorrentes almejam novo exame da matéria já apreciada no acórdão. Sobre a origem dos repasses (se do Diretório Nacional ou Estadual) – questão indiferente ao julgamento da demanda –, o voto referiu que os valores foram repassados pelo partido político, e, apenas ao retomar a prova produzida nos autos, transcreveu os dados colhidos na instrução, sempre indicando as folhas nas quais as referências foram obtidas. Ainda acerca da prova, é sabido que o julgador realiza a apreciação do caderno probatório em seu conjunto, o que afasta qualquer argumento no sentido de que este ou aquele depoimento deva prevalecer sobre os demais. Invocando o art. 371 do Código de Processo Civil, os embargantes pretendem a reanálise das provas coligidas aos autos, com novo exame de testemunhos, o que não é possível por esta via.

[...]

Verifico que deixou de constar nos autos o registro da questão de ordem suscitada pelo patrono dos embargantes por ocasião da sustentação oral realizada na sessão de julgamento do recurso, bem como do indeferimento do pedido de alteração da ordem de sua realização. Assim sendo, deve ser reconhecida tal omissão, bem como determinada que seja juntada aos autos cópia da Ata da Sessão Ordinária realizada em 05.9.2017”.

8. Como se observa, houve expressa manifestação do Tribunal Regional quanto ao tema. Não houve, portanto, qualquer omissão ou erro material que pudesse causar vício de fundamentação apto a ensejar a nulidade do julgado. A matéria foi devidamente apreciada, ainda que a conclusão tenha se firmado em sentido contrário à pretensão dos recorrentes.

II.2) UTILIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO FUNDAMENTADA NO ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/1997 PARA APURAR DESVIOS NO EMPREGO DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO.

9. O art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 possui a seguinte redação: “*qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos*”.

10. Os recorrentes sustentam que a representação por captação e gastos ilícitos de recursos só pode ter por objeto os casos de descumprimento das normas relativas a arrecadação e gastos de recursos estabelecidas na própria Lei das Eleições (arts. 17 a 27). Argumentam que as normas relativas à destinação de recursos do Fundo Partidário a programas de promoção e difusão da participação política das mulheres estão previstas na Lei nº 9.096/1995 e, portanto, seu descumprimento não pode ser apurado nessa espécie de representação eleitoral.

11. O argumento não merece ser acolhido. A representação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 tem como objetivo sancionar a captação e o gasto ilícitos de recursos que maculem o pleito. Destina-se a tutelar a transparência das campanhas eleitorais, a higidez e a moralidade da eleição e a igualdade de oportunidades entre os candidatos, que são feridas quando a arrecadação e o dispêndio de recursos na campanha se dão em desacordo com a legislação eleitoral (RO nº 1220-86/TO, Rel. designado Min. Luiz Fux, j. em 22.03.2018). Julgada procedente a representação, a única sanção aplicável é a negativa ou a cassação do diploma (art. 30-A, § 2º), razão pela qual se destina apenas àqueles eleitos ou que porventura o sejam (AgR-REspe nº 1-63/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 17.11.2016).

12. De acordo com José Jairo Gomes, o termo “captação ilícita” abrange não apenas o recebimento de recursos de fontes ilícitas e vedadas, como também a obtenção de recursos de *modo ilícito*, ainda que sua fonte seja legal². Portanto as condutas que se subsumem a tal regra não se limitam à constatação de uma única espécie de irregularidade nos recursos eleitorais, como a ocorrência do chamado “caixa dois”. Deve-se compreender o dispositivo legal de modo muito mais amplo a fim de alcançar toda arrecadação e todo gasto de recursos de campanha em dissonância com a legislação eleitoral, desde que o fato ostente gravidade suficiente para macular o bem jurídico protegido pela norma.

² José Jairo Gomes, Direito Eleitoral, São Paulo, 2018, p. 817.

13. Com efeito, a fixação da abrangência do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 não pode desconsiderar implicações de outras previsões legais que, descumpridas, afetem a higidez das campanhas eleitorais. Veja-se que o próprio art. 17 da citada lei prevê, sucintamente, que “*as despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta Lei*”. De tal redação não se extrai a conclusão de que outros diplomas normativos estão impedidos de prever regras sobre financiamento de campanhas. Referido dispositivo apenas estabelece que é na Lei nº 9.504/1997 que se encontra o esquema nuclear do trânsito de recursos eleitorais. Por isso, quando o art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 se vale da expressão “*condutas em desacordo com as normas desta Lei*”, carrega consigo a referência primeira àquele esquema nuclear. Seu detalhamento e adensamento dependem, porém, de interpretação sistêmica de toda a legislação eleitoral – e, mesmo, de outras normas, como se pode exemplificar pela necessária interpretação do conceito de “rendimentos brutos” (art. 23 da Lei 9.504/1997) à luz da legislação tributária. Portanto, não há óbice a que outros diplomas normativos estabeleçam regras sobre financiamento de campanhas.

14. A partir dessas premissas, entendo que o art. 20 da Lei nº 9.504/1997, ao determinar que o candidato faça “a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário”, inequivocamente atrai para o objeto da representação fundada no art. 30-A a imputação de utilização desses recursos em dissonância com as normas da Lei nº 9.096/1997. É dizer: se a administração desses recursos deve ser feita de acordo com todas as normas da legislação eleitoral, inclusive da Lei nº 9.096/1995, também a ação destinada a apurar a ausência de higidez da arrecadação e dos gastos de campanha necessitará ter em conta tais normas. Nesse cenário, se alegado que o descumprimento das regras relativas ao uso dos recursos do Fundo Partidário viola os bens jurídicos tutelados pelo art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, será possível a sua apuração por essa via.

15. Ressalto que a Res.-TSE nº 23.463/2015, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016, faz expressa referência a dispositivos da Lei nº 9.096/1995 ao tratar do emprego de recursos do Fundo Partidário. No que diz respeito ao tema em discussão – recursos para participação política das mulheres –, o art. 17, § 4º, da Resolução determina que: “*os*

partidos políticos devem destinar no mínimo cinco por cento e no máximo 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 9.096/1995 (Lei nº 13.165/2015, art. 9º)”.

16. Já a Res.-TSE nº 23.553/2017, que trata da arrecadação de gastos e recursos por partidos e candidatos nas eleições de 2018, em dispositivo incluído pela Res.-TSE nº 23.575/2018, prevê, expressamente, que o emprego ilícito de recursos do Fundo Partidário destinados ao financiamento de campanhas de candidatas femininas sujeita os responsáveis e beneficiários às sanções do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997³. Apesar de não ser aplicável ao caso em análise, referente às eleições de 2016, esse dispositivo explicita o entendimento deste Tribunal Superior sobre a gravidade da conduta de desvirtuamento desses recursos do Fundo Partidário.

17. Portanto, o desvirtuamento na aplicação dos recursos do Fundo Partidário que são destinados, na forma do art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995, para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres pode ser apurado em representação por arrecadação e gasto ilícito de recursos. Sem dúvidas, a alegação de desvio de finalidade no uso desses recursos, caracterizado por sua aplicação em campanhas eleitorais que não beneficiam a participação feminina, constitui causa de pedir apta a ofender os bens jurídicos protegidos pela norma do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, em especial a moralidade da eleição e a igualdade de oportunidades entre os candidatos.

II.3) DESVIRTUAMENTO NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADOS À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES – AFRONTA AO ART. 44, V, DA LEI Nº 9.096/1997 E AO ART. 9º DA LEI Nº 13.165/2015.

18. Ultrapassada a questão relativa à possibilidade de a representação do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 ter por objeto a apuração de desvios de recursos do Fundo Partidário nas campanhas eleitorais, é preciso analisar se, no caso,

³ Art. 19, § 7º O emprego ilícito de recursos do Fundo Especial de Financiamento das Campanhas (FEFC) nos termos dos §§ 5º e 6º deste artigo sujeitará os responsáveis e beneficiários às sanções do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, sem prejuízo das demais cominações legais cabíveis. (Incluído pela Resolução nº 23.575/2018)

Art. 21, § 8º O emprego ilícito de recursos do Fundo Partidário nos termos dos §§ 6º e 7º deste artigo sujeitará os responsáveis e beneficiários às sanções do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, sem prejuízo das demais cominações legais cabíveis. (Incluído pela Resolução nº 23.575/2018)

a utilização ilícita desses recursos foi demonstrada. Registro que não há, no caso, necessidade de revolvimento de provas, uma vez que, conforme reconhecido na peça de agravo, “os Recorrentes não desmentiram os fatos apontados pelo Parquet”, o que “deixa assentados os fatos narrados na representação” (fl. 459). A questão a ser dirimida é estritamente jurídica, pois diz respeito à qualificação, como arrecadação e gasto ilícito de campanha, da doação a candidato (homem) de recursos financeiros que candidata (mulher) recebera do partido para fins de cumprimento do art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e do art. 9º da Lei nº 13.165/2015, sem que tenha havido comprovação de que tal doação se deu em benefício de campanha feminina.

19. O art. 44, V, da Lei nº 9.096/1997⁴ determina a aplicação de, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos recursos oriundos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Já o art. 9º da Lei nº 13.165/2015⁵, conforme interpretado pelo STF na ADI nº 5.617/DF (Rel. Min. Edson Fachin)⁶, determina a aplicação de, no mínimo, 30% – ou percentual equivalente ao de candidaturas femininas, se lançadas em número que supere este patamar – 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 art. 44, V, da Lei nº 9.096/1997. Observa-se que

⁴ Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, 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 13.165, de 2015)

⁵ 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.

⁶ Deve-se registrar que, na ADI nº 5.617, o STF declarou a inconstitucionalidade das expressões destacadas em *itálico*, para: (i) eliminar o limite temporal de eficácia da norma; (ii) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais; e (iii) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção.

o primeiro dispositivo trata especificamente de “programas de promoção e difusão da participação política das mulheres”; enquanto o segundo, ao permitir que o montante afetado a tal finalidade possa ser destinado ao financiamento de campanhas, indica forma alternativa de cumprimento da obrigação legal de fomento à igualdade de gênero na política, mediante injeção direta de recursos em favor de candidatas.

20. A reserva de percentual mínimo de recursos do Fundo Partidário para, em caráter amplo, realizar de programas de incentivo à participação de mulheres na política e, com maior especificidade, financiar candidaturas femininas constitui ação afirmativa que tem por objetivo corrigir o problema da sub-representação feminina na política. Este é, ao mesmo tempo, produto e fator reprodutor da desigualdade de gênero. Como aponta Cristina Telles, trata-se da “mais extensa, complexa e persistente forma de desigualdade social,” que “prejudica o pleno desenvolvimento humano de aproximadamente metade do planeta”⁷. Enquanto mulheres continuarem alijadas do processo de tomada das decisões políticas, tanto intrapartidárias quanto públicas, a tendência é a persistência da desigualdade de gênero, em função da reprodução de premissas culturais e sociais que naturalizam a essa desigualdade. Por isso, o aumento do número de mulheres filiadas, ocupantes de cargos de direção partidária e detentoras de cargos eletivos é tão relevante.

21. Em um cenário de desigualdade persistente, as políticas de ação afirmativa para incrementar a participação feminina no Poder Legislativo assumem grande importância. No Brasil, embora a cota de gênero de 30% para a Câmara dos Deputados seja prevista legalmente desde 1997, a regra não produziu impacto significativo na representação das mulheres no parlamento⁸. Os resultados insatisfatórios da reserva de candidaturas femininas parecem advir da falta de comprometimento efetivo dos partidos políticos em promover maior participação política feminina. E isso é demonstrado pela re-

⁷ Cristina Telles De Araújo Silva, *Por um constitucionalismo feminista: reflexões sobre o direito à igualdade de gênero*. Dissertação de mestrado. UERJ. 2016.

⁸ Tomando-se por amostra as eleições para a Câmara dos Deputados, observa-se que, de 1994 para 1998, o percentual de mulheres se manteve em 5,4%. Na sequência das eleições gerais, tem-se: 2002: 8,3%; 2006 e 2010: 8,7%; 2014: 10%. Somente em 2018, com a definição da destinação de recursos às candidatas, atinge-se 15% de eleitas. O percentual, embora represente um acréscimo de 50% em relação à legislatura anterior, ainda coloca o Brasil como 32º colocado no ranking de mulheres nos parlamentos nacionais, em um total de 33 países latino-americanos e caribenhos, à frente apenas de Belize. No cenário mundial, com dados de 1º de fevereiro de 2019, o Brasil ocupa a 132ª posição, de um total de 190 países analisados pela IPU- Inter-Parliamentary Union. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>.

calcitrância dos partidos políticos e das lideranças partidárias em empregar os recursos destinados por lei à difusão da participação política feminina para atrair mais mulheres para seus quadros e promover a sua capacitação; em dar espaço a mulheres em seus órgãos diretivos; em dar plena efetividade à cota de gênero, não apenas com a escolha em convenção de mulheres que queiram concorrer, mas, também, com a alocação de recursos e tempo de propaganda eleitoral na TV e no rádio para que elas tenham chances efetivas de se elegerem.

22. Ressalto que o Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 5617, sob a relatoria do Min. Edson Fachin, j. em 15.03.2018, e o Tribunal Superior Eleitoral, na Consulta nº 0600252-18, sob a relatoria da Min. Rosa Weber, j. em 22.05.2018, deram um passo decisivo no sentido do incremento da efetividade das cotas de gênero ao equiparar o percentual de candidaturas femininas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha a lhes serem destinados. Tais decisões consolidam a diretriz de que a previsão legal de reserva de vagas de candidatura somente pode reduzir a desigualdade de gênero na política se associada a medidas que possibilitem às candidaturas femininas serem competitivas. Precisamente por esse motivo, ganha relevo a contenção do *backlash* – movimento refratário ante avanços pontuais na redução de desigualdade de gênero –, devendo-se coibir e punir estratégias dissimuladas para neutralizar as medidas afirmativas implementadas. Por essa razão, não há que se falar em afronta ao art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e ao art. 9º da Lei nº 13.165/2015, ao argumento de que são apenas dirigidos aos partidos políticos, e não aos candidatos, sob pena de se permitir, por via transversa, a utilização dos recursos do Fundo Partidário em desacordo com a finalidade prevista nesses dispositivos.

23. Na situação em análise, o acórdão regional entendeu que ficou configurado o uso indevido, por candidatura masculina, da receita destinada à campanha feminina. De fato, é incontroverso que a candidata, Jalusa Fernandes de Souza, eleita ao cargo de vereador do Município de Rosário do Sul/RS, nas eleições de 2016, recebeu do Partido Progressista, em observância à regra prevista no art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995, R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a título de recursos oriundos do Fundo Partidário para programas de participação política das mulheres. É também incontroverso que a candidata repassou parte desses valores para dois candidatos: (i) R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Alisson Furtado Sampaio, candidato ao cargo de Prefeito

de Rosário do Sul, não eleito no pleito de 2016; e (ii) R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a Afrânio Vasconcelos da Vara, candidato a vereador, eleito no pleito de 2016.

24. Além disso, o acórdão regional, soberano na análise de fatos e provas, concluiu que a candidata Jalusa Fernandes tinha ciência de estar recebendo recursos por integrar a chamada cota de gênero. Isso porque: (i) a orientação do partido era a de indicar a destinação específica do valor repassado à conta das mulheres; (ii) em seu processo de prestação de contas, a candidata afirmou inexistir vedação de doação a campanhas masculinas, pois foi orientação do próprio partido; e (iii) os candidatos do sexo masculino receberam apenas material de divulgação da agremiação partidária e, portanto, ficou claro que os recursos repassados às candidatas do sexo feminino tinham uma finalidade específica – a de financiar campanhas de mulheres. Em relação à ciência de Afrânio Vasconcelos, o Tribunal Regional entendeu que também estava comprovada pelas circunstâncias em que ocorreu a doação. Confirmam-se os seguintes trechos do acórdão regional:

“Segundo o depoimento prestado pelo contador do Diretório Estadual do Partido, neste processo (fls. 89-90):

Foram selecionadas 50 ou 60 que seriam as destinatárias desses recursos. A medida que fossem esclarecidos nomes, contas bancárias e outras qualificações eram encaminhados esses recursos, sempre destacando que envolviam a conta ou a cota das mulheres. [...] A destinação específica do valor repassado à conta das mulheres é para a campanha destas e para eventos destinados a elas. [...] A orientação do Partido Estadual é indicar a procedência da verba destinada às mulheres no caso das doações. [...] As comunicações das destinações de recursos ou dos repasses feitos do Diretório Estadual para as candidatas eram feitas via telefone, sem nenhum documento escrito. Se não houvesse uma comunicação à candidata por telefone, a mesma não teria como saber a origem do repasse ou dos recursos. Ressalva acreditar haver comunicado 100% das indicações que recebeu, vale dizer, até onde lembra, não tendo deixado de comunicar nenhuma candidata.

Já outro dirigente do Partido Progressista, na esfera municipal, declarou que (fl. 131):

Os recursos obtidos pelo partido foram direcionados a candidatura à eleição majoritária, e, a proporcional, aos candidatos Afrânio e Jalusa. Do que lembra, o auxílio aos demais candidatos, pelo partido, restringiu-se a material de divulgação. Desconhece outra verba parti-

dária recebida por Afrânio, fora aquela repassada por Jalusa. Afrânio impôs como condição para candidatura o auxílio pelo partido, pois não dispunha de recursos para tanto. [...] Os recursos repassados pelo partido a candidatura majoritária foram inferiores àqueles repassados a candidata Jalusa.

Nos autos do anexo, consta manifestação da candidata Jalusa, em seu processo de prestação de contas (fls. 91-94), no sentido de que “não há vedação a doação a homens, pois foi a orientação do próprio Partido doador dos valores do fundo” [sic].

Do mesmo modo, ficou claro que tais recursos financeiros tinham finalidade específica – financiar campanhas de mulheres –, visto que os candidatos do sexo masculino, pelo menos no Município de Rosário do Sul, obtiveram apenas material de divulgação advindo da agremiação partidária.

Mesmo que houvesse como alegar o desconhecimento da lei, qualquer cidadão perceberia que não há sentido em receber recursos do partido político para repassar a outros candidatos, visto que, se a ideia fosse distribuir indistintamente tais valores, a agremiação assim o faria, sem necessidade de triangulação.

E, no caso concreto, a candidatura de Jalusa, proporcional, recebeu mais recursos do que a candidatura majoritária, tudo a indicar para a beneficiária da transferência que aquele robusto financiamento tinha uma razão especial, qual seja, fomentar sua candidatura, e não permitir-lhe que distribuísse os recursos públicos à sua vontade.

No mesmo sentido, em se tratando de recursos do Fundo Partidário, é razoável que se espere que os beneficiários de verbas públicas saibam que essas sempre são destinadas a uma finalidade, e não distribuídas como “prêmio de loteria” para que o beneficiário faça com o montante o que bem desejar.

Da mesma maneira, o candidato Afrânio tinha todos os motivos para questionar o porquê de um adversário (mesmo que da mesma agremiação) estar financiando sua campanha.

Em um pleito marcado pela exiguidade de recursos, não teria o candidato imaginado que o recebimento de valores substanciais por sua colega de agremiação teria alguma motivação específica, e que o repasse de tais valores poderia constituir irregularidade?

Ademais, se o partido tivesse o intuito de fomentar a candidatura de Afrânio, por que não teria repassado os recursos diretamente?

Enfim, todos os elementos aqui indicam que os candidatos, talvez por orientação ou com a conivência do partido, decidiram utilizar a verba dotada de destinação específica com desvio de finalidade”.

25. Extrai-se dessa transcrição que o acórdão regional consignou haver elementos que permitem afirmar a ciência, por parte de ambos os recorrentes, de que a cota de gênero motivara o repasse de recursos financeiros por Jalusa. A modificação dessas conclusões exigiria o revolvimento do acervo fático-probatório constante dos autos, o que é vedado nesta instância especial, nos termos da Súmula nº 24/TSE, a qual dispõe que “não cabe recurso especial eleitoral para simples reexame do conjunto fático-probatório”.

II.4) INAPLICABILIDADE DO CONCEITO DE “MÁ-FÉ” ASSOCIADO AO ESFORÇO DE OCULTAÇÃO DA ORIGEM DE RECURSOS, REQUISITO SUBSIDIÁRIO PARA A CONFIGURAÇÃO DO ILÍCITO EM CASO DE “CAIXA DOIS” OU FONTE VEDADA NÃO EXPRESSAMENTE COMPROVADOS.

26. Assentada no acórdão regional a ciência de todos os candidatos envolvidos, deve-se examinar se os fundamentos adotados pelo acórdão recorrido colidem com a suposta exigência de demonstração de má-fé como requisito para a aplicação do art. 30-A da Lei 9.504/1997. Os recorrentes alegam que a interpretação conferida pelo acórdão recorrido diverge da jurisprudência do TSE, fixada no julgamento do REspe nº 1-81/MG (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 17.03.2015), no sentido da necessidade de má-fé para caracterização da conduta ilícita.

27. O paradigma, efetivamente, invocou a ausência de má-fé para afastar a configuração do ilícito previsto no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997. Contudo o fez no contexto em que analisava condenação fundada na não comprovação da origem de recursos declarados, na prestação de contas, como auferidos da venda de sacas de café. No caso, este Tribunal Superior entendeu que não estava caracterizada a violação ao art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, pois: (i) o valor questionado passou pelos órgãos de controle da Justiça Eleitoral, o que excluía a qualificação da conduta como “caixa dois” e revelava a boa-fé dos candidatos; e (ii) não houve comprovação da fonte ilícita dos recursos ou, sequer, questionamento formal ou material em relação à nota fiscal que lastreava a operação de venda de café, o que reduzia o fundamento condenatório à ausência de inclusão dos recursos respectivos na declaração de bens que instruiu o registro de candidatura.

28. Portanto, a ausência de má-fé foi analisada em conjunto com as demais circunstâncias do caso, que não permitiam a caracterização da conduta como arrecadação ilícita de recursos. Da própria ementa do julgado, fica claro que a “ilegalidade qualificada”, marcada pela má-fé do candidato, se

mostrava imprescindível para demonstrar, ao menos, esforço de ocultação da origem dos recursos arrecadados – já que nem o “caixa dois” nem a fonte vedada haviam sido comprovados. Confira-se:

“ELEIÇÕES 2012. REPRESENTAÇÃO COM BASE NO ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/1997. PREFEITO E VICE-PREFEITO CASSADOS. CONDENAÇÃO POR PRESUNÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

[...]

4. Revela a moldura fática do acórdão regional: i) o valor de R\$100.920,00 (cem mil, novecentos e vinte reais) passou pelos órgãos de controle da Justiça Eleitoral, o que já exclui a qualificação da conduta como “caixa 2”; ii) o Tribunal Regional não desconsiderou os gastos realizados com esse montante, mas assentou que os candidatos não conseguiram comprovar que os recursos eram oriundos da venda de sacas de café realizada pelo vice-prefeito; iii) não há a mínima indicação da suposta fonte ilícita dos recursos, como, à guisa de exemplificação, uma das hipóteses elencadas no art. 24 do mesmo diploma legal, ou, ainda, que se tratava de recursos que nem sequer passaram pelo crivo da Justiça Eleitoral, impedindo a análise não apenas de sua origem, mas, sobretudo, de como foram gastos; iv) não há questionamento formal ou material em relação à nota fiscal apresentada pelo vice-prefeito sobre a venda de sacas de café, mas apenas que ela era anterior ao pedido de registro de candidatura e não constou na declaração de bens fornecida à Justiça Eleitoral.

5. Conquanto competisse ao candidato comprovar valores arrecadados e gastos na respectiva prestação de contas de campanha eleitoral, o fato de o Tribunal Regional não aceitar a origem de determinados recursos (provenientes de vendas de sacas de café), no bojo do processo de contas, não conduz, necessariamente, à conclusão de que se trata de recursos provenientes de fontes consideradas vedadas pela legislação eleitoral, fontes ilícitas. Podem ser lícitas ou ilícitas, competindo ao representante comprovar a origem ilícita dos recursos, não se admitindo a intolerável condenação por presunção, em flagrante desrespeito ao devido processo legal e à soberania popular.

6. A desaprovação de contas de campanha decorrente da não comprovação pelo candidato da origem de determinado recurso inclusive ratificada pelo TSE, não autoriza, por si só, a cassação de diploma com fundamento no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, pois a representação fundada nesse dispositivo legal exige não apenas ilegalidade na forma da doação, devidamente identificada no âmbito da prestação

de contas, mas a ilegalidade qualificada, marcada pela má-fé do candidato, suficiente para macular a necessária lisura do pleito, o que não ficou demonstrado pelo representante nem pelo Tribunal Regional.

7. Segundo entendimento do TSE, a declaração de bens apresentada à Justiça Eleitoral não precisa corresponder fielmente à declaração apresentada à Receita Federal, razão pela qual competia ao representante requerer a produção de outras provas admitidas em direito, inclusive para comprovar eventual falsidade da nota fiscal apresentada, mormente quando o Regional, acolhendo manifestação ministerial, concluiu que a atividade do vice-prefeito ficou comprovada e que existia patrimônio compatível.

8. O Tribunal Regional Eleitoral incorreu em verdadeira inversão do ônus da prova, exigindo do candidato, no âmbito da representação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, a comprovação da origem lícita dos recursos doados pelo vice-prefeito, quando competia ao autor da representação provar que decorreram de fontes vedadas pela legislação eleitoral, provenientes de “caixa 2”, ou a má-fé do candidato, marcada pela tentativa de embaraçar, induzir a erro ou evitar a fiscalização pelos órgãos de controle da Justiça Eleitoral, conforme tem exigido a reiterada jurisprudência do TSE.

9. Recursos providos para julgar improcedente o pedido formulado na representação. Cautelar prejudicada.” (grifos acrescentados).

29. Da análise do acórdão paradigma, portanto, é possível extrair que a má-fé, caracterizada como a “tentativa de embaraçar, induzir a erro ou evitar a fiscalização pelos órgãos de controle da Justiça Eleitoral”, é utilizada como requisito subsidiário, a ser empregado quando não há comprovação cabal da origem ilícita dos recursos (“caixa dois” ou fonte vedada). Nesses casos, a má-fé configura requisito indispensável para que tais recursos de origem não esclarecida (no caso, a alegada venda de sacas de café) possam subsidiar a condenação fundada no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

30. É pertinente, a esse respeito, observar que este Tribunal Superior já adotou premissa similar no julgamento do AgR-AI nº 409-21/MG (Rel. Min. Marcelo Ribeiro, j. em 04.11.2010), no qual mantido o acórdão regional que reconheceu a configuração de arrecadação ilícita de recursos ante a comprovação do esforço de ocultação de recursos também declarados como oriundos de venda de sacas de café. O caso tinha por questão de fundo, também, a incerteza da origem de recursos declarados, em prestação de contas, como oriundos de venda de sacas de café. Nele, contudo, a aplica-

ção da premissa decisória corroborou o enquadramento jurídico dado aos fatos como arrecadação ilícita de recursos. Isso porque ficou comprovado, após quebra de sigilo bancário, o esforço de ocultação da real origem dos recursos, ainda que declarados como próprios, o que foi designado no voto do Min. Relator como “fraude na arrecadação de recursos de campanha”.

31. O caso ora em julgamento não permite replicar a linha de raciocínio acima exposta para aferir a incidência do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997. No presente feito, a ilicitude suscitada não diz respeito à origem dos recursos financeiros ou ao esforço de ocultação desta. Ao contrário, não há dúvida de que a arrecadação, pelo candidato, e os gastos, pela candidata, envolvem recursos oriundo do Fundo Partidário, repassados a esta para a finalidade específica de investimento em candidatura feminina. A origem dos recursos é patentemente conhecida. A ilicitude está, exatamente, no desvirtuamento na utilização dos recursos partidários relativos à participação da mulher na política em campanhas de candidatos do sexo masculino.

II.5) DESVIRTUAMENTO NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADOS À PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA.

32. As verbas com destinação específica, vinculada ao financiamento de campanhas de candidatas mulheres, não podem ser utilizadas livremente. Por óbvio, esses recursos devem ser aplicados pelas mulheres no interesse de suas campanhas. Assim, por exemplo, a candidata poderá efetuar o pagamento de despesas comuns nas chamadas “dobradinhas” com candidatos (e.g., puxadores de voto) ou transferir ao partido verbas referentes à cota-parte na produção dos programas de rádio e TV destinados à propaganda eleitoral gratuita. Pode-se até mesmo cogitar doação direta a candidatos do sexo masculino, quando comprovado que tal transferência se deu no interesse da campanha feminina. No entanto, fica vedado o emprego desses recursos exclusivamente para beneficiar campanhas masculinas, seja por meio de doações diretas, seja por meio do pagamento de despesas que não revertam em nenhum ganho à candidata. Desse modo, não há engessamento das campanhas femininas, impedindo-se apenas o desvirtuamento do incentivo à participação das mulheres na política.

33. Com efeito, como registrado no acórdão recorrido, “a interpretação que confere maior efetividade à norma e que prestigia a busca da isonomia entre os candidatos é aquela que permite concluir que a observância do comando do art. 9º da Lei n. 13.165/15 é dever tanto de candidatos quanto de parti-

dos políticos, e que o uso, por concorrentes do sexo masculino, da receita destinada à campanha de candidatas, viola os deveres de captação e gasto de recursos por gênero previstos na Lei das Eleições” (fl. 207). De fato, não seria razoável apenas exigir, em um primeiro momento, que o partido conferisse a correta destinação desses recursos do Fundo Partidário, permitindo, posteriormente, que tais recursos pudessem ser aplicados livremente pelas candidatas de modo a desvirtuar a sua finalidade específica, destinando essas verbas a campanhas masculinas, sem a comprovação de que tal aplicação traz, de qualquer forma, benefício a suas próprias campanhas.

34. Por conseguinte, fixada pelo Tribunal Regional a ciência dos candidatos envolvidos quanto à vinculação dos recursos recebidos por Jalusa à promoção de candidaturas femininas, não há necessidade de discutir a motivação dos recorrentes para frustrar a finalidade das normas que regiam o repasse de recursos. É evidente que a doação pela candidata Jalusa de mais da metade dos recursos recebidos do Fundo Partidário a candidatos do gênero masculino viola a política instituída pelos arts. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e 9º da Lei nº 13.105/2015. Da mesma forma, frustra essa política o recebimento pelo candidato Afrânio de valores que sabidamente eram destinados ao fomento de campanha feminina.

35. O desvirtuamento dos recursos, decorrente da consciente e voluntária doação efetivada por Jalusa a Afrânio, caracteriza, como acertadamente assinalou o acórdão recorrido, violação ao art. 20 da Lei nº 9.504/1997, uma vez que administraram suas campanhas e, em especial, os recursos do Fundo Partidário repassados pelo partido, em desconformidade com as regras da legislação eleitoral. A aplicação desses recursos dissociada da sua finalidade legal, ainda que oriunda de fonte lícita (Fundo Partidário), enquadra-se no conceito de ilicitude previsto no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

36. Quanto à menção ao art. 24, § 4º, da Lei nº 9.504/1997, referido no acórdão, entendo que este indica apenas a possibilidade de que a ilicitude fosse afastada caso devolvidos os valores para aplicação na campanha de Jalusa. Como isso não ocorreu, acertadamente concluiu o Tribunal Regional pela configuração da infração descrita no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, uma vez que a verba era destinada ao fomento da participação das mulheres na política e os candidatos decidiram utilizá-la de modo diverso.

II.6) GRAVIDADE DA CONDUTA. PROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO DE CASSAÇÃO.

37. Por fim, cumpre analisar a gravidade da conduta reputada ilegal, que demanda a apreciação da relevância jurídica da irregularidade (REspe nº

1-91/PE, Rel. Min. Luiz Fux; REspe nº 1175/RN, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 25.05.2017; RO nº 1233/TO, Rel. Min. Luciana Lóssio, j. em 21.03.2017). Trata-se, aqui, da aplicação do princípio da proporcionalidade, em sua dimensão negativa, relativa à vedação do excesso, que atua como limite às restrições de direitos que se mostrem inadequadas, desnecessárias ou desproporcionais em sentido estrito.

38. A drástica sanção de negativa ou cassação do diploma deve guardar uma relação de proporcionalidade com a gravidade da conduta e a lesão aos bens jurídicos tutelados pela norma (RO nº 1453/PA, Rel. Min. Felix Fischer, j. em 25.02.2010). Conforme jurisprudência desta Corte, o art. 30-A exige, para sua configuração, “a análise do ultraje material, e não meramente formal dos bens jurídicos tutelados pela norma” (AgR-AI nº 5-41/TO). Mais do que isso, “para que esta Justiça Eleitoral suplante a soberania popular – com a medida extrema de cassação de determinado mandato eletivo obido nas urnas –, deve-se verificar a presença de provas robustas e a existência de grave violação ao art. 30-A da Lei nº 9.504/1997” (AgR-AI nº 5-41/TO). Não se exige, porém, potencialidade de a conduta desequilibrar o pleito eleitoral (RO nº 1540/PA, Rel. Min. Felix Fischer, j. em 28.04.2009).

39. No caso em análise, a gravidade da conduta, em razão da relevância jurídica das irregularidades, ficou amplamente demonstrada. De acordo com o acórdão regional, a partir de informações do sistema público de Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais, constatou-se que o total de receita da candidata Jalusa foi R\$ 22.490,00⁹, sendo R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) de recursos do Fundo Partidário. Ademais, como visto, R\$ 2.000,00 (dois mil reais) foram doados ao candidato a vereador Afrânio Vagner Vasconcelos da Vara e R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ao candidato a prefeito Alisson Furta-do Sampaio. Em relação ao candidato Afrânio Vagner Vasconcelos da Vara, o valor recebido em doação da candidata Jalusa (R\$ 2.000,00 – dois mil reais) representa 66% das receitas de campanha do candidato, que totalizaram R\$ 3.030,00¹⁰. Além disso, o sistema também permite verificar que a fonte dos recursos transferidos por Jalusa é o Fundo Partidário.

40. Dessa forma, conforme ressaltado pelo acórdão regional, o percentual dos recursos do Fundo Partidário objeto de irregularidade, em relação ao total de receitas em ambas as campanhas, foi substancial, o que demonstra

⁹ Informações disponíveis em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88315/210000018616>.

¹⁰ Informações disponíveis em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2016/2/88315/210000018622>.

que as condutas ilícitas na arrecadação e no gasto dos valores possuem relevância jurídica suficiente para caracterizar a conduta do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

41. Do mesmo modo, não merece ser acolhida a alegação dos recorrentes no sentido de ser desproporcional a aplicação da sanção de cassação dos mandatos, ao argumento de que o valor da doação não foi capaz de promover qualquer desequilíbrio no pleito, em especial no tocante à participação feminina. Em primeiro lugar, a potencialidade de a conduta desequilibrar o pleito eleitoral não é exigida para a caracterização da conduta de arrecadação e gasto ilícito de recursos (RO nº 1540/PA, Rel. Min. Felix Fischer, j. em 28.04.2009).

42. Em segundo lugar, a sanção de cassação do mandato é a consequência imposta pelo § 2º do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, em razão da prática das condutas vedadas pelo *caput*: “*comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado*”. Portanto, em princípio, não há espaço para afastar a aplicação das sanções impostas por determinação legal. É verdade que esta Corte, ao apreciar caso relativo a abuso de poder em razão de gastos excessivos com publicidade institucional – REspe nº 336-45/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 24.03.2015 –, entendeu que nem toda conduta vedada e nem todo abuso de poder acarretam a automática cassação do registro ou do diploma e a declaração de inelegibilidade. No entanto, além de o caso não tratar da hipótese em análise – arrecadação e gastos ilícitos de recursos – e, sim, de abuso de poder político, não foram fixados parâmetros de dosimetria para afastar as sanções previstas em lei.

43. Ainda que assim não o fosse, as doações em debate corresponderam a percentual expressivo das contas dos representados: 66% das receitas de campanha do candidato Afrânio e 53% das receitas da candidata Jalusa, o que afasta qualquer alegação de ausência de potencial de desequilíbrio do pleito.

44. Ademais, as alegações de Afrânio Vagner Vasconcelos da Vara, no sentido de que o valor doado para sua campanha não repercute no cálculo do percentual mínimo aplicado pela agremiação às candidatas mulheres, que, segundo o recorrente, representou 5,49% da totalidade do Fundo Partidário, não são relevantes para a resolução do caso em análise. O que se discute no caso não é o descumprimento, pelo partido, do percentual de recursos destinados à participação política das mulheres, mas o seu desvirtuamento pelos candidatos. Quanto a essa prática, a gravidade resulta, na linha apre-

sentada no presente voto, da recalcitrância em dar cumprimento a medidas cujo objetivo é conferir efetividade à cota de gênero. No contexto de profunda e reticente desigualdade de gênero na política, a conduta comprovada nos autos não pode ser minimizada, sob pena de que este Tribunal Superior venha a homologar práticas em franca colisão com os recentes avanços da jurisprudência do STF e do TSE destinados a superar o caráter meramente nominal da reserva de 30% de candidaturas para as mulheres.

45. Afasto, por fim, a alegação da recorrente Jalusa no sentido de que a procedência dessa representação agirá em desprestígio ao princípio da universalidade da representação política, uma vez que imporá a cassação do mandato de candidata do sexo feminino, legitimamente eleita. Como visto, a infração da norma do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 ficou caracterizada em razão da utilização, pelos dois candidatos, de verba destinada ao fomento da participação das mulheres na política, de modo a desvirtuar sua finalidade legal. Portanto, a candidata teve participação direta na fraude à finalidade da norma do art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995.

46. A cassação do mandato, além de decorrer de imposição legal, é medida pedagógica, que busca garantir efetividade das normas que determinam o emprego de recursos mínimos nas campanhas eleitorais de candidatas femininas, mesmo quando os ilícitos sejam perpetrados por mulheres. Afinal, o desafio nas regras legais de promoção da participação feminina na política, a ser conduzido com apoio da jurisprudência, é produzir eficácia normativa apta a transformar práticas sociais e culturais que, como já dito, naturalizam a desigualdade de gênero nos partidos, parlamentos e governos. Essa transformação exige adesão de toda a sociedade – homens e mulheres – ao cumprimento da lei e não permite eximir das consequências legais quaisquer pessoas que se furtem a esse propósito.

II.7) FATO NOVO: VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.831/19. “ANISTIA” A PARTIDOS POLÍTICOS. INAPLICABILIDADE DO ART. 55-C DA LEI Nº 9.096/1995 COMO EXCLUDENTE DE ILICITUDE DA ARRECAÇÃO OU DO GASTO ILÍCITO DE RECURSOS FINANCEIROS.

47. Esgotado o exame das alegações dos recursos especiais eleitorais, cumpre examinar o impacto da Lei nº 13.831/2019 sobre o ilícito acertadamente reconhecido pelo Tribunal Regional. Em petição (fls. 538-543), os recorrentes alegam que a nova lei concedeu “anistia” que “impõe a necessária revisão da decisão que desaprovou as contas de campanha dos agravantes,

devendo, por conseguinte, ser afastada[s] as penas de cassação dos mandatos em face de rejeição de suas contas”.

48. Referem-se os agravantes ao recente art. 55-C da Lei nº 9.096/1995, segundo o qual “a não observância do disposto no inciso V do *caput* do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas”. O dispositivo exemplifica o *backlash* contra medidas de redução da desigualdade de gênero na política, pois releva o “descumprimento de uma norma que tem dez anos de existência”, quando “os partidos já tiveram tempo suficiente para adaptar suas estruturas internas e realizar o direcionamento das verbas de forma eficaz”, de modo que “a previsão de afastamento de sanção pelo descumprimento da norma esvazia a mesma e caracteriza indevido regresso nas tratativas legais das questões referentes às políticas em prol do aumento da participação feminina”¹¹.

49. Os recorrentes buscam extrair da nova regra legal a conclusão pela insubsistência da cassação contra eles decretada. Para tanto, sugerem uma cadeia pela qual a alegada “anistia” estenderia seus efeitos: primeiro, eximindo da desaprovação das contas anuais os partidos que deixaram de aplicar em programas de promoção da participação política das mulheres ou em candidatura femininas o montante do Fundo Partidário destinado a esses fins; na sequência, obrigando a revisão da desaprovação das contas de campanha dos candidatos que tenham recebido irregularmente os recursos financeiros respectivos; por fim, impedindo que essa prática possa ser subsumida ao ilícito do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

50. Não é possível dar guarida à pretensão. O art. 55-C da Lei nº 9.096/1995 se destina especificamente a estabelecer que partidos políticos que, até 2018, descumpriram a determinação legal de investimento mínimo do Fundo Partidário na promoção da participação política das mulheres ou nas candidaturas femininas não poderão, com fundamento apenas nesse fato,

¹¹ Parecer técnico-jurídico apresentado pela Associação Visibilidade Feminina sobre o então Projeto de lei nº 1.321/2019, “Sobre a proposta de inserção dos arts. 55-A, 55-B e 55-C à Lei 9.096, de 1995”, p. 22. O parecer apresenta, com base em análise de dados do TSE efetuada por Lígia Fabris Campos (FGV) a seguinte conclusão: “Fica clara a desobediência sistemática ao artigo [44, V, da Lei nº 9.096/95], sendo o maior percentual de cumprimento já atingido 53,33% em 2012, caindo nos anos seguintes, ao contrário do que se espera em relação da incorporação das normas como práticas ao longo do tempo. O resultado dessa inobservância foi o não investimento de R\$ 28.518.975,71 (vinte e oito milhões, quinhentos e dezoito mil, novecentos e setenta e cinco reais e setenta e um centavos) na promoção da participação política de mulheres ao longo dos seis anos analisados desde o início da vigência do dispositivo.” (p. 23).

ter suas contas anuais desaprovadas. O dispositivo ainda deverá ser objeto de oportuna análise quanto a sua validade e seu alcance, quando suscitada sua aplicação nos processos de prestação de contas de exercício financeiro. Mas, desde logo, é possível – e necessário – estabelecer que referida “anistia” não estende seus efeitos para além das ações em que são examinadas contas partidárias anuais.

51. Isso porque não houve revogação do art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995 e extinção de ilicitude do seu pretérito descumprimento. Segue vigente a afetação de parcela do Fundo Partidário às medidas afirmativas em favor da igualdade de gênero na política. Da mesma forma, segue possível a aferição, em ações autônomas em relação à prestação de contas de exercício financeiro do partido político, de condutas que desvirtuem a destinação dos recursos financeiros respectivos.

52. Aliás, observe-se, como obiter dictum, que, mesmo nas prestações de contas anuais dos partidos políticos, deve-se atentar para a subsistência da penalidade referida na parte final do art. 44, § 5º, da Lei nº 9.096/1995: “o partido político que não cumprir o disposto no inciso V do *caput* deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do *caput*, a ser aplicado na mesma finalidade”. A sanção de aplicação majorada do Fundo Partidário na promoção da participação de mulheres na política somente é relevada caso sejam os recursos acumulados investidos “no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018” – o que se extrai do art. 55-A da Lei nº 9.096/1995¹², a ser necessariamente considerado na interpretação sistemática do art. 55-C da mesma lei.

53. Desse modo, conclui-se que o art. 55-C da Lei nº 9.096/1995 não instituiu excludente de ilicitude da arrecadação ou do gasto ilícito de recursos, tipificado no art. 30-A da Lei nº 9.540/1997. A grave conduta praticada por ambos os recorrentes, que concorreram para desvirtuar a finalidade do repasse do Fundo Partidário à candidata Jalusa, remanesce punível, a despeito da alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.831/2019.

¹² “Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do *caput* do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade”.

CONCLUSÃO

54. Diante do exposto, conheço dos agravos e nego provimento aos recursos especiais eleitorais. Prejudicada a análise dos agravos internos nas Ações Cautelares nos 0604168-94.2017.6.00.0000 e nº 0604167-12.2017.6.00.0000, bem como do requerimento de concessão de tutela de urgência formulado às fls. 538-543, em razão da perda superveniente do objeto.

55. É como voto.

.....

ACÓRDÃO N. 33172

RECURSO ELEITORAL N. 3-19.2017.6.24.0054 - CLASSE 30 - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO - 54ª ZONA ELEITORAL - SOMBRIO

Relatora: Juíza Luísa Hickel Gamba

Relator Designado: Juiz Wilson Pereira Junior

Recorrente: Coligação “Sombrio para as Pessoas” (PP/PSD/PT/PPS/PROS/SD)

Recorridos: Coligação “PMDB-PSB-PRB-DEM”; Adenir Duarte; Agenor Colares Gomes; Carlos Roberto Gomes; Daniel Bitencourt Cardoso; Donizete Martins dos Reis; Edson Martins da Rosa; Joelmo Silveira; José Antonio da Silva; Paulo Humberto Borges; Reinaldo Elias; Volneci Moraes Baltazar; Ricardo Cardoso de Oliveira; Amilto da Silva Pereira; Danizio Barbosa Vicente; Claudemir de Oliveira Borges; Angelina Tomasi Lima; Ceniraci Marafigo de Souza; Clori Rodrigues de Vargas; Ana Beatriz de Matos Stuart; Maria de Fátima Coelho; Marlene da Silva Elias; Sandra Aparecida Genovez Ferreira

EMENTA DO VOTO VENCEDOR:

- ELEIÇÕES 2016 - RECURSO ELEITORAL - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO - ART. 14, § 10 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

- PRELIMINARES AFASTADAS PELA CORTE, À UNANIMIDADE.

- MÉRITO: LANÇAMENTO DE CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS PARA ATENDIMENTO DO PERCENTUAL FIXADO PARA A COTA DE GÊNERO - FRAUDE NO PREENCHIMENTO DA COTA MÍNIMA PREVISTA NO ART. 10, § 3º, DA LEI N. 9.504/1997 - EXISTÊNCIA DE PROVAS SUFICIENTES DA FRAUDE: BAIXÍSSIMA VOTAÇÃO OBTIDA POR QUATRO CANDIDATAS, UMA DELAS COM VOTAÇÃO ZERADA; COMPROVAÇÃO DE QUE A CANDIDATA QUE RECEBEU APENAS UM VOTO, SEQUER VOTOU NELA MESMA; CANDIDATA QUE VIAJOU AO EXTERIOR EM PLENA CAMPANHA ELEITORAL E LÁ PERMANECEU POR 12 (DOZE) DIAS; MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA ÍNFIMA NA CAMPANHA DAS CANDIDATAS, BASICAMENTE RELATIVA À DOAÇÃO ESTIMÁVEL EM DINHEIRO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS E CONTÁBEIS; DEPOIMENTOS PESSOAIS REVELADORES DA AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO EFETIVA DAS CANDIDATAS MULHERES NO PLEITO ELEITORAL - CASSAÇÃO DOS MANDATOS OBTIDOS PELA COLIGAÇÃO PARA A ELEIÇÃO PROPORCIONAL, PARA O CARGO DE VEREADOR, POR TEREM SIDO OBTIDOS MEDIANTE FRAUDE NA ORIGEM DA COLIGAÇÃO - NULIDADE DE TODOS OS VOTOS ATRIBUÍDOS À COLIGAÇÃO NA ELEIÇÃO PROPORCIONAL DE 2016, COM A DISTRIBUIÇÃO DOS MANDATOS DE VEREADOR POR ELA CONQUISTADOS, NOS TERMOS DO ART. 109 DO CÓDIGO ELEITORAL, AOS DEMAIS PARTIDOS OU COLIGAÇÕES QUE ALCANÇARAM O QUOCIENTE PARTIDÁRIO - PROVIMENTO DO RECURSO.

EMENTA DO VOTO VENCIDO:

- ELEIÇÕES 2016 - RECURSO ELEITORAL - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO.
- PRELIMINAR - ILEGITIMIDADE PASSIVA DOS CANDIDATOS NÃO ELEITOS OU NÃO DIPLOMADOS E INDEFERIMENTO DA INICIAL QUANTO A ESSES CANDIDATOS

- ALEGAÇÃO DE QUE A INICIAL NÃO DESCREVE NENHUMA CONDUITA A ELAS ATRIBUÍDA, NEM APONTA OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS COM QUE SE PRETENDE REQUERER SUAS PUNIÇÕES - LITIS-CONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO - OBRIGATORIEDADE DE TODOS OS CANDIDATOS ELEITOS E SUPLENTE VINCULADOS AOS PEDIDOS DE REGISTRO COLETIVO ALEGADAMENTE FRAUDADOS INTEGRAREM O POLO PASSIVO DA DEMANDA - PRECEDENTES DO TREC - REJEIÇÃO.

- PRELIMINAR - ILEGITIMIDADE PASSIVA DA COLIGAÇÃO - ALEGAÇÃO DE FRAUDE NA CONSTITUIÇÃO DE TODA A CHAPA PROPORCIONAL - CAUSA DE PEDIR QUE, SE ACOLHIDA, PODE DETERMINAR A DESCONSTITUIÇÃO DO DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DE ATOS PARTIDÁRIOS (DRAP) DA COLIGAÇÃO, COM A CONSEQUENTE CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS DE TODOS OS SEUS CANDIDATOS - LEGITIMIDADE PASSIVA RECONHECIDA - REJEIÇÃO.

- MÉRITO - ALEGAÇÃO DE LANÇAMENTO, PELA COLIGAÇÃO, DE CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS - FRAUDE NO PREENCHIMENTO DA COTA MÍNIMA POR GÊNERO - ART. 10, § 3º, DA LEI N. 9.504/1997 - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA CONDUITA FRAUDULENTA - CONDENAÇÃO QUE EXIGE A APRESENTAÇÃO DE PROVAS ROBUSTAS E INCONTROVERSAS - DESPROVIMENTO.

(13 ago. 2018)

ACÓRDÃO N. 33454

REGISTRO DE CANDIDATURA (11532) N. 0601267-53.2018.6.24.0000 – FLORIANÓPOLIS

Relator: Juiz Wilson Pereira Junior

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO REGISTRO DE CANDIDATURA
Nº 0 6 0 1 2 6 7 -5 3.2 0 1 8.6.2 4.0 0 0 0

Embargante: Partido dos Trabalhadores (PT) – Estadual - SC

Embargante: Ivana Lais da Conceição

- ELEIÇÕES 2018 - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - DECISÃO MONOCRÁTICA DE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA - RECEBIMENTO DOS EMBARGOS COMO AGRAVO REGIMENTAL - APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE.

INTERPOSIÇÃO A DESTEMPO - ALEGAÇÃO DE NULIDADE DA INTIMAÇÃO DA SENTENÇA DE INDEFERIMENTO FEITA UNICAMENTE POR MURAL ELETRÔNICO - ACOLHIMENTO - NECESSIDADE DE GARANTIA DE ENTREGA DA INTIMAÇÃO AO DESTINATÁRIO, O QUE NÃO SE VERIFICOU NOS PRESENTES AUTOS - PREVISÃO LEGAL EXPRESSA CONSTANTE NA PARTE FINAL DO ART. 37 DA TSE 23.548/2017 - EXISTÊNCIA, OUTROSSIM, DE TOTAL DESÍDIA DO PARTIDO NO ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO DE REGISTRO DE CANDIDATURA DA AGRAVANTE, QUE A REGISTROU PARA MERO CUMPRIMENTO DE COTAS DE GÊNERO - EVIDENTE PREJUÍZO À CANDIDATA - TEMPESTIVIDADE RECONHECIDA - CONHECIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

As intimações em processos de registro de candidatura devem ser feitas preferencialmente por mural eletrônico. Porém, deve-se garantir a entrega ao destinatário, conforme expressamente previsto na parte final do art. 37 da Res. TSE n. 23.548/2017, caso em que a intimação pode e deve ser feita por outros meios,

especialmente em caso de sentença de indeferimento do pedido de registro de candidatura. Uma vez constatado que não foi garantida a entrega ao destinatário, a intimação por mural eletrônico é nula de pleno direito, devendo ser reconhecida a tempestividade do presente agravo regimental.

MÉRITO: NECESSIDADE, PORTANTO, DE REALIZAÇÃO DE JUÍZO DE RETRATAÇÃO, DIANTE DA EXISTÊNCIA DE ERRO MATERIAL, QUANDO DO EXAME DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS. ABRANDAMENTO DO PRINCÍPIO NA INALTERABILIDADE DA SENTENÇA, CONSIDERANDO NÃO APENAS A NATUREZA DO PROCEDIMENTO, COMO TAMBÉM O DISPOSTOS NOS ARTS. 494, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.

APRECIÇÃO DOS DOCUMENTOS TRAZIDOS PELA REQUERENTE. IMPERIOSA MITIGAÇÃO, NO CASO CONCRETO, DA EXIGÊNCIA DA CERTIDÃO COM FINS ELEITORAIS DA JUSTIÇA ESTADUAL DE SEGUNDO GRAU. APRESENTAÇÃO TARDIA DA CERTIDÃO, A QUAL, NO ENTANTO, DEMONSTROU NADA CONSTAR EM NOME DA CANDIDATA, EVIDENCIANDO SUA BOA-FÉ - PRESENÇA DE TODAS AS CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE E AUSÊNCIA DE QUALQUER CAUSA DE INELEGIBILIDADE - EXPRESSIVA VOTAÇÃO OBTIDA PELA CANDIDATA, DEMONSTRANDO QUE ELA EFETIVAMENTE ABRAÇOU A SUA CAMPANHA, NÃO SE TRATANDO DE CANDIDATURA FICTÍCIA A VISAR TÃO SOMENTE AO CUMPRIMENTO DE COTAS DE GÊNERO - DEFERIMENTO DO PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA.

(6 dez. 2018)



EJESC

Escola Judiciária Eleitoral
de Santa Catarina

ISSN 0104-6152