

A questão da ineficácia das ações afirmativas previstas no inciso V, artigo 45, da Lei dos Partidos Políticos e no § 3º, artigo 10, da Lei nº 9.504/1997

Claudia Afanio e Eliane Bavaresco Volpato

Resumo

O objetivo deste estudo é analisar a questão da ineficácia das ações afirmativas previstas no inciso V, artigo 45, da Lei dos Partidos Políticos, e no § 3º, artigo 10, da Lei nº 9.504/1997. Visa-se, a partir de uma breve análise histórico-social, compreender o fenômeno da ausência de participação das minorias de gênero na esfera pública, muito embora haja dispositivos legais específicos com o intuito de incluir tais minorias no espaço político-deliberativo. Observar-se-á a questão do reiterado descumprimento das agremiações partidárias do contido nas normas que estabelecem, como ações afirmativas, as cotas de gênero nos registros de candidaturas eleitorais em pleitos proporcionais, bem como a aplicação de recursos do Fundo Partidário, para que as legendas promovam e difundam a presença de gênero na política, dedicando-lhe tempo mínimo na propaganda partidária gratuita. Ao final, explicitar-se-ão propostas legislativas e doutrinárias visando corrigir as deficiências analisadas no objeto da pesquisa.

Palavras-chave: ações afirmativas; participação de gênero; política; quota; candidatos.

Sobre as autoras

Claudia Afanio é mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) (2006); graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba (FDC) (1999); graduação em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) (1994); atua, especialmente, nas áreas de Direito Constitucional Comparado, Direito Eleitoral, Direito Internacional Público, Filosofia do Direito e Teoria do Estado; é coordenadora e idealizadora do Grupo de Pesquisas em Direito Eleitoral e Ciência Política da Escola Judiciária Eleitoral do Paraná.

Eliane Bavaresco Volpato é mestranda em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil); graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) (2003); possui experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Eleitoral; assessora Jurídica do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná; integrante do diretório do Núcleo de Pesquisa em Direito Constitucional (Nupeconst) do Unibrasil; integrante do Grupo de Pesquisas em Direito Eleitoral e Ciência Política da Escola Judiciária Eleitoral do Paraná.

Abstract

The objective of this study is to analyze the ineffectiveness of the affirmative actions foreseen in the article 45, V, of the Political Party Law and the 3rd paragraph of article 10 in the law no. 9.504/97. Starting from a brief social-historical analysis, our objective was to understand the phenomenon of the lack of participation of gender minorities in the public sphere, despite the existence of specific legal devices that intend on including such minorities within political-deliberative spaces. We will also discuss the issue of the consecutive noncompliance of political party associations with the content established by these regulations, regarding affirmative actions, gender quotas in proportional pleas in election candidature records, as well as the application of resources from party funds so political parties can promote the presence of gender in politics, dedicating a minimum time during free party advertisements. Finally, we will present the legislative proposals that seek to correct the impairments analyzed in this research.

Keywords: affirmative actions; gender participation; policy; quota; candidates.

Introdução

O presente estudo parte do pressuposto de que, no atual momento do constitucionalismo brasileiro, é possível e necessária para a realização democrática a inclusão dos diversos grupos sociais na esfera pública. Sob esse ângulo, são discutidas as restrições social e historicamente impostas à participação de determinados indivíduos, porquanto qualificados pelo seu gênero, no espaço público, além das dificuldades do acesso daqueles aos bens e cargos socialmente relevantes.

De fato, excluir ou dificultar a participação popular na política considerando, para tanto, o grupo a que o indivíduo pertence demonstra a falta de amadurecimento democrático da sociedade. Isso porque no contexto de uma sociedade pluralista, as minorias devem ser inseridas e ouvidas no debate público, realizando-se assim o que se nomina como democracia contestatória.

Com tal objetivo, a legislação eleitoral, interpretada pela jurisprudência, traz ações afirmativas, visando estimular a participação de gênero na política. Este estudo parte da afirmação de que as ações afirmativas são constitucionais, porquanto assim reconhecidas pela

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), como se vê nas decisões exaradas por esse tribunal nos julgamentos dos casos em que foram reconhecidas como constitucionais, entre outras políticas afirmativas, as reservas de vagas em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos federais para portador de deficiência física e para acesso ao ensino superior público. Pressupõe-se, então, que, pacificado o entendimento de que as ações afirmativas se impõem com o intuito de se proteger as minorias, promovendo o princípio da igualdade material e sempre com o cumprimento do princípio da razoabilidade, o uso do critério de *discrimen* somente se justifica enquanto os desequilíbrios persistirem.

Ante o exposto, discorre-se especificamente acerca das ações afirmativas que visam corrigir desigualdades histórica e socialmente verificadas, que redundam na atual ausência de participação equânime dos gêneros na política. Tais medidas de inclusão constam da legislação eleitoral, a qual determina tal inclusão por meio de dispositivos previstos na Lei das Eleições (Brasil, 1997) e na Lei dos Partidos Políticos (Brasil, 1995), bem como pela interpretação dada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que ao responder à Consulta nº 060293392, julgada em 01/03/2018, especificou a quem se referem as ações afirmativas de gênero previstas na supracitada legislação.

Embora haja o discurso no meio político acerca da importância de tais ações, as normas que veiculam as políticas de inclusão de gênero são reiteradamente descumpridas pelas agremiações, consoante se verifica no resultado dos pleitos e da jurisprudência. Assim, elencam-se as alternativas discutidas na esfera legislativa por meio das quais se visa resolver ou, ao menos, minimizar o descumprimento das referidas normas e a consequente ineficácia das leis que inserem no ordenamento jurídico ações afirmativas que visam a inclusão de gênero na política.

Apresenta-se ainda uma alternativa para o déficit de representatividade de gênero das esferas públicas, qual seja, a de se alterar o requisito de enquadramento dos candidatos, nas referidas ações, do gênero do titular do cargo eletivo visado para as pautas propostas por estes.

O resgate histórico do gênero feminino

A princípio, é importante salientar que diversas minorias, faticamente, têm sua participação política restringida, mesmo que tal

exclusão não seja formal. Este estudo, todavia, delimita seu objeto na análise da necessidade de inclusão de gênero na esfera pública, considerando-se como motivo histórico preponderante de tal exclusão a submissão da família e da mulher ao patriarca, que, em regra, é o homem.

A trajetória da mulher, ao longo dos tempos, é baseada na submissão ao homem, seja qual for o papel que este ocupe na sociedade analisada. O gênero feminino sempre foi tratado como “Outro”, nos dizeres de Simone de Beauvoir (2009). De fato, desde os primórdios, e principalmente após o surgimento do instituto da propriedade privada, a mulher foi submetida ao homem (Engels, 1984). Não havia a possibilidade de competição entre os gêneros, e o homem sagrou-se como o agente transformador da natureza, dada sua maior força física, necessária ao trabalho, que lhe deu a possibilidade inclusive de agregar patrimônio, além do fato de não se submeter às restrições decorrentes da maternidade, entre outras peculiaridades femininas.

Assim, resta inviabilizada, ou pelo menos restringida, a participação feminina nas decisões públicas e, menos ainda, tem a mulher acesso aos bens e cargos socialmente relevantes. E as situações de mulheres que ascenderam ao poder, por sua vez, sempre foram raras e, ainda assim, foram figuras idealizadas sob algum aspecto¹.

Ocorre que, devido ao advento da Revolução Industrial, por exemplo, foi exigida a colaboração da mulher na produção de bens e serviços. Surgiu, assim, a acumulação das funções femininas, como dona de casa e trabalhadora. De fato, cada vez se tornou mais difícil que apenas o patriarca contribuísse com a manutenção da família: o capitalismo, como se vê, permitiu, e até exigiu, a inserção das mulheres na sociedade. Depois com as revoluções culturais decorrentes inclusive do novo desenho social e familiar, bem como do fato das, hodiernamente, atividades que realmente são valorizadas na sociedade prescindirem da força física, houve a introdução

1. Embora Friedrich Engels tenha correlacionado o patriarcalismo ao início da propriedade privada, essa versão é contestada por Simone de Beauvoir (2009), segundo a qual o matriarcalismo, de fato, nunca teria passado de uma idealização da mulher, dada a ausência, na época, de dados científicos que explicassem a fertilidade.

do papel da mulher como agente transformador da sociedade, que passou a ter a possibilidade de participar da vida pública.

Assim, no que se refere especialmente ao Brasil, com a saída da mulher do lar para o trabalho e alteradas as relações domésticas, começa a haver uma maior divisão das tarefas não remuneradas entre os membros familiares. Todavia, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017) mostra que a crescente participação das mulheres na vida social, assim designada no mercado de trabalho, educação, artes e ciência, não tem redundado em uma proporcional diminuição das atividades domésticas executadas por esse gênero. Uma das causas de tal fenômeno decorre do fato de que as mulheres continuam mais responsáveis que os homens nas tarefas decorrentes da procriação, porque são elas que engravidam e amamentam (Santos e Buarque, 2006).

No contexto brasileiro, a participação política da mulher iniciou-se de forma tardia e lenta, inclusive quando comparada com outros países, como se comprova pelos dados extraídos do TSE (Andrade, 2010)² e do ranking divulgado pela União

-
2. A participação de eleitoras é, atualmente, até maior do que a participação masculina de eleitores. Deve-se ponderar, entretanto, – apesar de em algumas situações, todas constitucionalmente previstas, ser vedada e, em outras, facultativa – que a parte majoritária do eleitorado feminino (91%) se insere na faixa etária da obrigatoriedade do alistamento eleitoral. Isso, a princípio, não traduz uma atividade política fruto da escolha livre e consciente da mulher, o que pode refletir na sua participação como eleitora. Dessa participação, inclusive, não podemos ter avaliação sobre seu abstencionismo, ou ainda do exercício do voto em branco ou nulo, em razão do sigilo constitucionalmente assegurado desse voto. De qualquer forma, o que se pode notar pelos resultados é que essa vantagem majoritária do eleitorado feminino efetivamente não tem representado igual vantagem para as candidatas, ou pelo menos não tem sido bem explorada por elas, haja vista os resultados bem mais baixos em relação aos resultados masculinos. Nas eleições de 2010, foi de apenas 8,8% a participação de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados, 14,8% de mulheres eleitas para 2/3 da composição do Senado Federal, e 7,4% de governadoras eleitas. É bem verdade, contudo, que, se compararmos os resultados apresentados em eleições passadas, é notória a evolução dos números, ainda que representem pouco até agora, não só em avanço como no próprio resultado. Isso é sugerido pela perda consecutiva de posições pelo Brasil, a cada pleito eleitoral, no ranking mundial apresentado pela organização IPU. Atualmente, pelos resultados da eleição de 2010 para a Câmara dos Deputados, ocupamos a 105ª posição. Entretanto, em 2006 a nossa posição era 103ª e, em 2002, era 91ª, o que indica que a evolução dos resultados aqui no Brasil tem sido mais lenta do que no resto do mundo. Conferir: Andrade (2010).

Interparlamentar (IPU). Segundo esta organização, dos 193 países analisados, no que tange à participação política por gêneros, o Brasil ocupa o modesto 152º lugar, colocação inferior, inclusive, a países do Oriente Médio e da África, como Djibuti, Congo e Serra Leoa (IPU, 2018).

É importante salientar que, com o intuito de introduzir ações afirmativas de inclusão na política sobre as quais se discorre, o TSE (Brasil, 2018b), respondendo à Consulta nº 060293392 formulada pela senadora Fátima Bezerra (PT-RN), entendeu que a expressão “sexo” contida na lei refere-se ao gênero, e não ao sexo biológico. Segundo o TSE, a autodeclaração de gênero é o que deve ser considerada quando da aplicação das regras previstas na Lei nº 9.504/1997 e na Lei nº 9.096/1995. De acordo com o ministro e relator Tarcísio Vieira, “a construção do gênero representa fenômeno sociocultural que exige a abordagem multidisciplinar a fim de conformar uma realidade ainda impregnada por preconceitos e estereótipos geralmente de caráter moral e religioso aos valores e garantias constitucionais” (Brasil, 2018b).

A decisão do TSE, assim, cumpre o comando dado pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4275 (Brasil, 2018a), encerrado na sessão plenária também do dia 01/03/2018, segundo a qual os transgêneros podem alterar o registro civil independentemente de cirurgia de transgenitalização e sem a necessidade de processo judicial. Isso significa que tais indivíduos poderão usar o nome social na urna já nas eleições deste ano, sendo assim inclusos nas ações afirmativas destinadas ao gênero informado à Justiça Eleitoral em seus assentamentos eleitorais.

Faz sentido que seja assim porquanto os indivíduos fazem jus ao reconhecimento do gênero sob o qual identificam a si próprios. Nesse ínterim, assevera-se que é notória a discriminação que tais pessoas sofrem, portanto a inclusão delas na política é providência estatal que visa contemplar o princípio da dignidade da pessoa humana, além do cumprimento do ideário democrático de que as minorias tenham a necessária e efetiva representatividade.

A igualdade material

Exposto tal contexto, explana-se que a constitucionalidade das ações afirmativas, no Brasil, já foi pacificada pelo STF por meio

da decisão proferida na Medida Cautelar em ADPF n° 186-2 (Brasil, 2009), quando, citando Peter Häberle, o Ministro Gilmar Mendes decidiu sobre a validade das ações afirmativas, com base nos princípios da igualdade, liberdade e, também, fraternidade. O prolator da referida decisão, então presidente do STF, adotou tais princípios, entre outros, como fundamentos para decidir pelo fato de a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, documento culminante da Revolução Francesa, ser um dos pilares do constitucionalismo. E, tendo aquela declaração tal importância, observa-se também, no que interessa a este trabalho, o contido no artigo 6° do referido texto:

Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, seja para proteger, seja para punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos e igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos. (Brasil, 2009)

Ainda, sem embargos de se considerar também o princípio da proporcionalidade³ como base para a adoção de políticas de ações afirmativas⁴, enfatiza-se aqui o princípio da igualdade, interpretado como princípio da antissubjugação, relacionando-o com o princípio da dignidade da pessoa humana, ao se atribuir iguais reconhecimento e valor aos indivíduos (Rios e Piovesan, 2001). De fato, as ações afirmativas tratam-se da busca, na prática, da aplicação do direito à igualdade, na forma preconizada por Dworkin (2010),

-
3. É importante destacar que “o programa de cotas, que promove um tratamento diferenciado para o grupo beneficiado, necessita adequar-se ao princípio da proporcionalidade, ou seja, necessita ter demonstrado sua adequação, sua necessidade e sua proporcionalidade em sentido estrito. [...] a medida excepcional necessita ter prazo definido e ser avaliada periodicamente, para que os requisitos de adequação, necessidade e razoabilidade estejam sempre presentes” Maliska (2008).
 4. O presidente do STF, Ministro Gilmar Mendes, na referida decisão prolatada na ADPF 186-2, citando Häberle (1998), salientou que na dogmática constitucional discorre-se muito sobre a liberdade e igualdade, porém, pouco se fala sobre a fraternidade, que é o terceiro valor fundamental da Revolução Francesa.

qual seja, o de que é necessária a “igual consideração e respeito”⁵ entre os membros da sociedade.

Todavia, a questão não se resume ao tratamento igual, que deve ser dado às pessoas independentemente de seu gênero na sociedade. As ações afirmativas que visam diminuir desigualdades na participação política objetivam uma representatividade mais verdadeira, no sentido de que espelhe, na forma mais correspondente possível, os anseios das minorias, em especial nas ações políticas e nas propostas governamentais.

E tal representatividade é bem-vinda porquanto se sabe que o conceito de democracia não se resume à vontade da maioria, e sim tem síntese na possibilidade de um processo deliberativo e contestatório amplo e verdadeiro.

A questão da democracia⁶, por sua vez, e no que tange à questão de gênero, é imprescindível à análise, ainda que superficial, do conceito de maioria. Isso porque as mulheres representam a maioria da população e dos eleitores no Brasil. Todavia, elas se configuram como minoria quando se trata do número de representantes eleitos e do número de cargos no alto escalão do governo. Nesse sentido, verifica-se que a expressão “maioria” não se refere à quantidade de indivíduos, e sim aos titulares do poder de decisão.

De fato, em um sistema pluralista, as minorias (no sentido de indivíduos excluídos da sociedade) devem ser ouvidas nos processos políticos, e a democracia, nesse ínterim, pode ser o meio de se equalizarem as diferenças e interesses, por assegurar a liberdade de expressão e viabilizar o debate político material. Ao explanar e ouvir seus anseios e necessidades, também lhes possibilita exercer a

5. Na obra *Levando os direitos a sério* (2010), Dworkin defende a importância da igualdade, que é o direito que embasa toda a sua filosofia política. Trata-se do que ele nomina como mútua igualdade de consideração e respeito entre as pessoas. O direito à igualdade, em Dworkin, embasa as ações políticas e governamentais. Até o direito à liberdade, segundo ele, não seria autônomo, como em Rawls, e sim decorrente do direito à igualdade.

6. Para se evitar, nesta pesquisa, discussões acerca do conceito de democracia utilizado, cita-se Bobbio, segundo o qual “o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (Bobbio, 1997, 30).

capacidade política passiva e realizar o republicanismo, aqui visto como um instrumento democrático valioso (a par dos debates entre possíveis discrepâncias entre republicanismo e democracia).

Consideradas tais premissas, parte-se de que são legítimos os mecanismos previstos pelo legislador com a inclusão da mulher na política. Assim, observar-se-á a questão desse descumprimento nos dispositivos contidos na legislação eleitoral, para, ao final, explicitar-se e criticar propostas que visam corrigir a ineficácia de tais políticas legislativas.

Mecanismos legislativos de inclusão de gênero na política brasileira e a questão da ineficácia de tais ações afirmativas

Exposto o problema da sub-representação da mulher na política, o Legislativo brasileiro tem adotado políticas de ações afirmativas, com o intuito de aumentar a representatividade de gênero na esfera pública.

Nesse sentido, há vigentes dispositivos na Lei das Eleições e na Lei dos Partidos Políticos visando o incentivo à inserção de gênero não só no que tange à legitimação para concorrer ao pleito, mas também a participação ativa nas deliberações públicas e no quadro de agremiações partidárias.

Quanto às políticas públicas a serem adotadas pelo próprio governo, o artigo 93-A da Lei das Eleições, com a redação dada pela Lei nº 13.488/2017, preconiza que o TSE, no período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, a propaganda institucional em rádio e televisão destinada a incentivar a participação feminina na política. Essa política, todavia, apresenta-se como tímida no contexto das urgentes mudanças de paradigmas que se apresentam, e é citada apenas a título de explanação.

Todavia, as obrigações mais relevantes, em termos de inclusão de gênero na política, dirigem-se, de fato, às agremiações partidárias.

A Lei nº 9.504/1997 preconiza que as legendas preencherão as vagas destinadas às eleições majoritárias com o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada gênero, requisito este que deve ser respeitado inclusive no caso de desistências de candidaturas, no período em que é possível a substituição dos candidatos.

Já a Lei dos Partidos Políticos determina que as legendas devem aplicar o mínimo de 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Todavia, em que pesem as determinações legais, observa-se, por meio da análise da jurisprudência⁷, o reiterado descumprimento das supracitadas normas.

Ainda, consoante os dados divulgados pelo TSE⁸, apesar de já estar em vigência as políticas de cotas com a regra de 30% no

7. Cita-se, exemplificativamente, os seguintes julgados do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná:

“EMENTA – PRESTAÇÃO DE CONTAS PARTIDÁRIA. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. RESOLUÇÕES 21.841 E 23.432 DO COLENDO TSE. QUADRO DE COMPOSIÇÃO DO SALDO DO FUNDO PARTIDÁRIO. RETIRADA INDEVIDA DE VALOR ÍNFIMO REFERENTE AO IMPOSTO DE RENDA. DETECÇÃO DO VALOR EM OUTRO CAMPO. IRREGULARIDADE FORMAL. GASTOS COM FUNDO PARTIDÁRIO. NOTAS FISCAIS QUE ENGLOBAM PAGAMENTOS E ADIANTAMENTOS. POSSIBILIDADE DE AFERIR E INDIVIDUALIZAR CADA LANÇAMENTO. IRREGULARIDADE CONTÁBIL E DE NATUREZA FORMAL. SUPERAÇÃO DAS IRREGULARIDADES FORMAIS. JULGAMENTO DE CONTAS DE EXERCÍCIO FINANCEIRO ANTERIOR QUE CONSTATOU OFENSA AO ART. 44, INCISO V DA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS. IMPLEMENTAÇÃO DO AUMENTO DE GASTOS COM A PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA EXIGIDA NO EXERCÍCIO FINANCEIRO POSTERIOR ÀQUELE EM QUE OCORRE O TRÂNSITO EM JULGADO. PRECEDENTES DO TSE. CONTAS APROVADAS COM RESSALVAS”. (Acórdão nº 53.773. Prestação de Contas Partidária nº 101-96.2014.6.16.0000. Rel.: Dr. Pedro Luís Sanson Corat. Julgado em 05/02/2018).

“EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE DIRETÓRIO ESTADUAL DE PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO 2013. ACÓRDÃO ANULADO PELO TSE. ANÁLISE DE OMISSÃO LEVANTADA EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PERCENTUAL DA IRREGULARIDADE FRENTE AO TOTAL DECLARADO PELA GREI EM 2013. IRREGULARIDADE QUE ATINGIU 11,75% DO TOTAL DA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA E 60,89% DO TOTAL DOS VALORES RECEBIDOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. MANUTENÇÃO DA DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS”. (Acórdão nº 53.819. Prestação de Contas nº 122-72.2014.6.16.0000. Rel.: Dr. Paulo Afonso da Motta Ribeiro. Julgado em 26/02/2018).

8. De acordo com informações no portal on-line do TSE, no pleito de 2014, 91,1% dos deputados federais e 88,7% de deputados estaduais eleitos foram homens. No pleito de 2016, por sua vez, 86,4% dos eleitos para o cargo de vereador foram homens, verificando-se, inclusive, redução de eleitas mulheres em relação à eleição de 2012 (Brasil, 2016).

mínimo de candidaturas destinadas a gênero, no último pleito regional apenas 10% dos deputados federais e 14% dos senadores eleitos foram mulheres. O percentual é o mesmo nas assembleias estaduais, e menor nas câmaras de vereadores e no Poder Executivo. Em cotejo com as estatísticas que apontam a destinação de votação zerada, em sua maioria, às candidaturas de gênero, tais dados indicam que as agremiações, caracterizadas pelos partidos políticos e coligações, utilizam as denominadas *candidaturas-laranja*, entre outras fraudes, para preencher a política de cotas estabelecida no artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997.

Observa-se com frequência que não há destinação pelas legendas – determinada pelo artigo 44, inciso V, da Lei dos Partidos Políticos – do percentual mínimo de recursos recebidos do Fundo Partidário para o incentivo à inserção de gênero na política, minando-se, assim, a eficácia da legislação eleitoral nesse íterim.

Propostas para a resolução do problema do descumprimento das ações afirmativas que visam a inclusão de gênero na política

Ante o quadro descrito, e considerando que o nível de participação das minorias na esfera pública é um dos parâmetros utilizados para se aferir o amadurecimento da democracia analisada, apresentam-se, na esfera parlamentar, alternativas que visam resolver o problema da ineficácia das leis em cujo ordenamento jurídico inserem-se ações afirmativas que visam a inclusão de gênero na política.

Citam-se, dentre essas, as seguintes propostas legislativas: (a) o aumento de cotas dos recursos do Fundo Partidário e de tempo de propaganda eleitoral gratuita; (b) a fixação de cotas de candidaturas de gênero em eleições majoritárias e no Senado; (c) o estabelecimento de eleições majoritárias plurinominais, com desempate, se o caso, em favor de candidatas mulheres; e (d) a destinação de um percentual das cadeiras das Casas Legislativas para representantes do sexo feminino.

Tais projetos parlamentares apresentam-se como salutares, na medida em que são propostas de revisão do status quo. Todavia, e na perspectiva deste estudo, são alterações tímidas e, provavelmente, ineficazes no contexto político brasileiro.

As propostas de aumentar: (a) a cota mínima dos valores recebidos do Fundo Partidário que a agremiação partidária deverá aplicar em programas de incentivo e fomento à participação política feminina, e (b) o tempo mínimo reservado para as parlamentares da agremiação nos horários de propaganda eleitoral gratuita, e nas inserções no rádio e TV destinados à legenda, apresentam-se, ambas, como providências inócuas. Isso, na medida em que muitas agremiações partidárias sequer têm cumprido o já disposto na lei eleitoral, usando subterfúgios para burlar os usos do tempo de propaganda e dos recursos oriundos do Fundo Partidário para o fomento da educação e do incentivo à participação de gênero para a política, como se viu da jurisprudência acima elencada. Tais providências poderiam ser eficazes caso efetivamente houvesse o sancionamento que compelsse as legendas ao cumprimento da lei. Todavia, a princípio, descumprir a norma parece ter sido mais proveitoso às lideranças partidárias do que alterar o contexto político vigente.

No caso de obrigatoriedade de estabelecimento de cotas femininas nas chapas majoritárias, as lideranças das agremiações poderão relegar aos candidatos a cota de gênero apenas nos postos de vice. De fato, no caso dos pleitos majoritários ao Senado, quando a renovação for de duas cadeiras, isso não poderia ocorrer. Porém, em ambos os casos, e apesar de se constituírem em medidas que propiciam o aumento da visibilidade do gênero feminino na vida pública, a tendência é que tais mulheres apenas perpetuem o poder masculino vigente. Isso porque, como ocorre nas candidaturas-laranja, apuradas em sede de registros de candidaturas, ainda há o caso de candidatas que efetivamente não contribuam para a pauta de gênero. De fato, hoje, além de as mulheres representarem apenas 10% dos políticos eleitos, grande parcela delas foi incluída na política não por sua atuação na defesa dos interesses femininos, e sim por pertencerem a famílias tradicionalmente relacionadas à política⁹.

9. De acordo com Faoro (1977), desde a formação do patronato político brasileiro, à mulher é relegada a condição de, muitas vezes e por diversas circunstâncias, ser uma figura que substitui a imagem do patriarcado, a qual verdadeiramente representa e se submete.

Nesse sentido, Maria Luzia Miranda Álvares (2014, 143) cita que, no Período Republicano compreendido entre 1889 e 1930, as mulheres de famílias vinculadas ao poder, mesmo sem ter direito ao voto, compactuavam *com a política oligárquica*: “Se elas não são eleitoras, nem por isso deixam de lado sua parceria com os maridos, filhos, pais e toda a população masculina integrada às facções políticas locais que lutam pelo poder”.

Tal situação parece se repetir na atualidade. Como exemplo, o caso do estado do Paraná, em que, nas atuais composições, a vice-governadora e a deputada estadual são mulheres integrantes de família historicamente inserida na política.

A eleição de mulheres na política, em tais circunstâncias, pode apenas legitimar a continuidade no poder e a manutenção das famílias políticas nas esferas representativas, o que vai de encontro ao princípio republicano, que tem como escopo, entre outros, a alternância no poder.

A aplicação da Lei das Inelegibilidades (Brasil, 1990), notadamente após sua alteração pela Lei da Ficha Limpa (Brasil, 2010), pode servir também como forma de inserção de mulheres na política, porquanto as causas de inelegibilidade previstas naquela norma tenha o potencial de restringir a participação de homens na política, dadas as inelegibilidades previstas como sanção ou reflexo.

Obviamente que, nesses contextos, a representação feminina no Parlamento e no Executivo não viria a incluir a pauta de gênero nas ações políticas ou nos projetos governamentais. Nesse sentido, a inclusão feminina apenas determinada pelo gênero pode representar a perpetuação do poder, e não atender ao anseio democrático de inclusão, deliberação e contestação política por aquela minoria.

Com base nos dados das eleições de 2016, constata-se também que 85,9% das candidaturas sem voto são de mulheres. Aqui tem-se claro indicativo de candidaturas femininas lançadas apenas como requisito para deferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) das legendas proporcionais, sendo que não há efetividade nessas candidaturas. Isso ocorre seja porque há desistência da candidatura após deferimento do Drap e encerramento do prazo de substituição dos candidatos, seja porque as candidatas realmente não praticam atos de campanha, lançando seu nome no

pleito apenas para satisfazer os interesses das lideranças partidárias¹⁰. Por fim, pesquisa realizada pelo DataSenado informa que, para a maioria dos brasileiros, o sexo do candidato não interfere na escolha do voto¹¹.

Conclui-se que, em teoria, há um discurso favorável à adoção de políticas afirmativas em todas as esferas governamentais, inclusive na legislativa. Todavia, o consenso a favor de tais medidas é apenas aparente porquanto as lideranças políticas, mesmo as inseridas no poder público, como no Parlamento e no Executivo¹², não se interessam em adotar práticas para alterar os interesses então vigentes.

O estabelecimento de cotas de candidatura pelas pautas defendidas

Como sugestão para que a lei eleitoral seja, além de vigente, eficaz, discute-se acerca: (a) do tempo mínimo estabelecido para o fomento à participação política feminina na propaganda política, e (b) do uso dos recursos do Fundo Partidário, com aquele fito, pelas legendas.

Quanto a tais ações afirmativas, entende-se que a propaganda política, seja partidária ou eleitoral, bem como os recursos do Fundo Partidário destinados às agremiações e estabelecidos para

-
10. Ainda “para além das ‘candidaturas-laranja’ que a ausência de votos sugere, vale ressaltar a falta de apoio dos partidos às candidaturas femininas. O sexismo, presente na composição das instâncias diretivas e em práticas cotidianas, neutraliza a presença e influência femininas” (Biroli *et al.*, 2017).
 11. A pesquisa do DataSenado sobre a participação e a representação da mulher na política brasileira, realizada em 2014, teve abrangência nacional e margem de erro de 3 pontos percentuais. No total, foram feitas entrevistas telefônicas com 1.091 cidadãos de 16 anos ou mais em todos os estados brasileiros. Destes, 83% disseram que o sexo do candidato não definiria sua escolha de voto, enquanto apenas 12% dos entrevistados tiveram opinião contrária, sendo que para estes o sexo do candidato importaria na escolha (Brasil, 2015).
 12. Quando o então presidente interino, Michel Temer, anunciou no dia 12 de maio de 2016 o nome das 24 pessoas que formariam o primeiro escalão da República, somente homens brancos, representantes de setores econômicos e políticos do Brasil, compunham tal quadro. Não houve a indicação de representatividade para mulheres, indígenas, negros ou movimentos sociais em quaisquer dos ministérios (Macedo e Roxo, 2016).

fomentar e incentivar a participação da mulher na política, de acordo com as pautas representativas de gênero, devem ser, de fato, utilizados com tal fim sob pena de sanções graves o suficiente para inviabilizar o descumprimento da norma. Como se vê, o foco da discussão se desloca do mínimo de tempo e valor preconizados, relativos à propaganda e aos recursos do Fundo Partidário, para estratégias relacionadas a sanções suficientes para coibir o descumprimento da lei.

No que tange à política de cotas, tem-se que uma alternativa apontada para sanar, ou pelo menos diminuir, o déficit de representatividade feminina nas esferas públicas – aqui referindo-se aos cargos eletivos – talvez seja o direcionamento das ações afirmativas para as pautas propostas, e não para o gênero do candidato. Nesse sentido, sugere-se que os cidadãos, ao pleitearem a eleição a mandatos eletivos, informem a pauta prioritariamente defendida ao órgão da Justiça Eleitoral responsável pelo registro de candidatura da circunscrição em cujo pleito pretendem concorrer. Assim, quando do requerimento de registro de candidatura, hoje efetuado pelo sistema RCand, o candidato ou candidata, independentemente do gênero com que se identifica, indicaria a pauta à qual prioritariamente dirigirá seus esforços, no caso de ser diplomado no cargo eletivo pretendido. A viabilização de tal alternativa, efetivamente, depende de uma série de providências a serem adotadas pela Justiça Eleitoral, entre as quais se inclui a divulgação ou o fomento à divulgação das então informadas propostas defendidas.

Um sistema assim erigido tenderia a cumprir o princípio da impessoalidade e do respeito aos gêneros, bem como respeitaria a esfera pessoal dos representantes. Ainda estimularia os eleitores a pesquisar, na defesa de seus interesses, a pauta que expressamente o candidato a mandato eletivo se compromete a defender, estimulando também, incidentalmente, o envolvimento político maior de todos os representados, não apenas das mulheres.

Tais propostas, que merecem uma análise mais aprofundada, vão ao encontro da igualdade de gênero visada pela Organização das Nações Unidas, no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 5, transversalizada em outros 12 objetivos globais previstos na Agenda 2030. Como forma de apoio, a ONU Mulheres lançou

a iniciativa global “Por um planeta 50-50 em 2030”, à qual o Brasil aderiu¹³.

De fato, alcançar uma sociedade igualitária, que permita a realização de direitos que qualificamos como humanos¹⁴, é objetivo imprescindível à participação de todos os indivíduos independentemente de seu gênero, para que de forma objetiva e coordenada se eliminem as desigualdades de gênero, além de toda e quaisquer formas de exclusão da participação na esfera pública.

Considerações finais

A partir do pressuposto de que historicamente há uma relação de submissão da mulher ao homem, o presente estudo descreveu as restrições à participação feminina nas decisões públicas e as dificuldades do acesso deste público aos bens e cargos socialmente relevantes. Assim, considerando que em uma sociedade pluralista as minorias devem ser inseridas e ouvidas nos processos deliberativos, têm-se como legítimos e, inclusive, constitucionais os mecanismos previstos pelo legislador da inclusão da mulher na política.

Cita-se, assim, que há determinações legais, visando a inclusão de gênero na política, como os dispositivos previstos na Lei das Eleições e na Lei dos Partidos Políticos. Trata-se de normas que, nesse ínterim, são reiteradamente descumpridas pelas agremiações, consoante se verifica pelo resultado dos pleitos e da jurisprudência.

13. “Cidade 50-50: Todas e Todos pela Igualdade” é uma plataforma criada pela ONU Mulheres, em parceria com o TSE, o Instituto Patrícia Galvão (IPG) e o Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades da Universidade de Brasília (Demode/UnB), lançada para as eleições municipais de 2016. O objetivo de tal agenda era que candidatas e candidatos participantes daquele pleito assumissem compromissos públicos com os direitos das mulheres e meninas no momento eleitoral. “Trata-se de uma iniciativa que se alinha com o processo de localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a iniciativa global da ONU Mulheres Por um Planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero” (Cidade 50-50, 2016?).

14. Nesse sentido, “os direitos humanos são como o mastro de Ulisses, um instrumento que pode nos livrar de inúmeras tentações de ceder às nossas necessidades egoísticas e brutais para lesar nossos deveres humanos que a nós mesmos foram impostos. Direitos humanos é também alguma coisa que não apenas o beneficiário deseja, mas, sobretudo, também o devedor. [...] É nossa decisão se realmente vamos conceder esses direitos” (Tiedemann, 2013, 93).

Apresentam-se, na esfera parlamentar, alternativas pelas quais se busca resolver ou, ao menos, minimizar o descumprimento e a conseqüente ineficácia das leis que inserem no ordenamento jurídico ações afirmativas que visam a inclusão da mulher na política. Essas medidas não parecem ser acertadas, porquanto não são suficientes para alterar o *status quo* vigente, que mina a aplicação de políticas afirmativas de inclusão de gênero.

Considerando ainda que os resultados da pesquisa realizada pelo DataSenado mostraram que, para a maioria dos brasileiros, o sexo do candidato não interfere na escolha do voto, aponta-se como alternativa para o déficit de representatividade de gênero nas esferas públicas mudar o fundamento das ações afirmativas que visam a inserção da mulher na política e a defesa de seus interesses, alterando seu foco do gênero do titular do cargo eletivo visado para as pautas propostas pelo titular. Também justifica a adoção de tal mecanismo o argumento de que um sistema assim erigido atenderia ao princípio da impessoalidade e do respeito aos gêneros, bem como a esfera pessoal dos representantes, e estimularia os eleitores a procurar a defesa de seus interesses entre as propostas que, efetiva e expressamente, lhes são facultadas escolher.

Referências

- ÁLVARES, M. L. M. (2014). Entre eleitoras e elegíveis: as mulheres e a formação do eleitorado na democracia brasileira – quem vota? quem se candidata? *Cadernos Pagu*, n. 43, p. 119-167. Disponível em: [<http://www.scielo.br/pdf/cpa/n43/0104-8333-cpa-43-0119.pdf>]. Acesso em 23 abr. 2018.
- ANDRADE, J. M. de A. (2010). A participação política feminina nas eleições 2010: anotações sobre a evolução de um processo. *Estudos Eleitorais*, vol. 5, n. 3, p. 53-98. Disponível em: [http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v5-n3.pdf]. Acesso em 23 abr. 2018.
- BEAUVOIR, S. (2009). *O segundo sexo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- BIROLI, F. *et al.* (2017). Porumpais50-50. *FolhadeS.Paulo*, 16jan. Disponível em: [<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/01/1849860-por-um-pais-50-50.shtml>]. Acesso em 23 abr. 2018.
- BOBBIO, N. (1997). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BRASIL. (1990). Presidência da República. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm]. Acesso em 6 mar. 2018.

- _____. (1995). Presidência da República. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm]. Acesso em 5 mar. 2018.
- _____. (1997). Presidência da República. Lei nº 9.504, de 30 setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm]. Acesso em 1º mar. 2018.
- _____. (2009). Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em ADPF 186-2, Distrito Federal*. Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF. Disponível em: [<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStfArquivo/anexo/ADPF186.pdf>]. Acesso em 10 fev. 2018.
- _____. (2010). Presidência da República. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm]. Acesso em 6 mar. 2018.
- _____. (2015). Senado Federal. *Mulheres na política*. Brasília, DF: Procuradoria Especial da Mulher. Disponível em: [<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/cartilha-mulheres-na-politica>]. Acesso em 15 jan. 2018.
- _____. (2016). Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2016: mulheres representam mais de 30% dos candidatos. *Imprensa*, 2/9. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/eleicoes-2016-mulheres-representam-mais-de-30-dos-candidatos>]. Acesso em 18 jan. 2018.
- _____. (2018a). Senado Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4275, Distrito Federal. Rel.: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça da União*, 21/7. Disponível em: [<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2691371>]. Acesso em 23 abr. 2018.
- _____. (2018b). Tribunal Superior Eleitoral. TSE aprova uso do nome social de candidatos na urna. *Imprensa*, 1/3. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/tse-aprova-uso-do-nome-social-de-candidatos-na-urna>]. Acesso em 1º mar. 2018.
- CIDADE 50-50. (2016?). *Apresentação*. Disponível em: [<http://www.cidade5050.org.br/>]. Acesso em 23 abr. 2018.
- DWORKIN, R. (2010). *Levando os direitos a sério*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes.
- ENGELS, F. (1984). *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- FAORO, R. (1977). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2017). *Sistemas de Indicadores Sociais. Tabelas*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em:

- [<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/multidominio/genero/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?&t=resultados>]. Acesso em 3 mar. 2018.
- IPU – INTER-PARLIAMENTARY UNION. (2018). *World Classification*. Genève: IPU. Disponível em: [<http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>]. Acesso em 5 mar. 2018.
- MACEDO, A.; ROXO, S. (2016). Falta de mulheres e de negros em Ministério de Temer é criticada. *O Globo*, 12 jun. Disponível em: [<https://oglobo.globo.com/brasil/falta-de-mulheres-de-negros-em-ministerio-de-temer-criticada-19293761>]. Acesso em 9 fev. 2018.
- MALISKA, M. A. (2008). Análise da constitucionalidade das cotas para negros em universidades públicas. In: BERTÚLIO, D. L. L. *et al. Cotas raciais no ensino superior: entre o jurídico e o político*. Curitiba: Juruá.
- RIOS, R. R.; PIOVESAN, F. (2001). A discriminação por gênero e por orientação sexual. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL *et al. Seminário Internacional: as minorias e o direito*. Brasília, DF: CJF. (Cadernos do CEJ, 24).
- SANTOS, G.; BUARQUE, C. (2006). O que é gênero? In: VANIN, I. M.; GONÇALVES, T. (Orgs.). *Caderno de textos gênero e trabalho*. Salvador: Redor.
- TIEDEMANN, P. (2013). A dignidade humana e os direitos humanos. Tradução Marcos Augusto Maliska. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, vol. 14, n. 14, p. 87-95. Disponível em: [<http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/471/331>]. Acesso em 7 jan. 2018.