



Tribunal
Superior
Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 14 – NÚMERO 1

JANEIRO/ABRIL 2020

EDIÇÃO ESPECIAL

BRASÍLIA
TSE
2020



EJE

Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

**DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA: UM DOS CAMINHOS
PARA UMA MAIOR PARTICIPAÇÃO FEMININA NA
POLÍTICA?**

**INTRAPARTIDARY DEMOCRACY: ONE OF THE
WAYS FOR GREATER FEMALE PARTICIPATION IN
POLITICS?**

CRISTIANE HALCSIK PIRES MORETTI¹

RESUMO

Sendo a democracia representativa um dos princípios basilares do Estado brasileiro, buscou-se, com o presente trabalho, refletir acerca da baixa representatividade da mulher em cargos públicos eletivos comparada ao quantitativo populacional feminino e de cidadãs e eleitoras. Para tanto, foram trazidos elementos da doutrina e da legislação acerca do funcionamento das candidaturas no nosso país, resultando na conclusão da condição de atuação obrigatória dos partidos políticos e de que maior democracia intrapartidária poderia alavancar a participação feminina na política e em cargos eletivos de poder.

Palavras-chave: Partido Político. Democracia Intrapartidária. Candidaturas femininas.

ABSTRACT

Representative democracy being one of the basic principles of the Brazilian State, this paper sought to reflect on the low representativeness of women in elected public positions compared to the quantitative of both the female population and voters. To this end, elements of doctrine and legislation were brought up about the functioning of candidacies in our country, resulting in the conclusion of the condition of mandatory performance of political parties and that greater intrapartidary democracy could leverage female participation in politics and in elected positions of power .

Keywords: Political Party. Intrapartidary Democracy. Female applications.

1 Introdução

O tema exposto no edital de chamamento da edição especial da *Revista Estudos Eleitorais* para o Dia Internacional da Mulher induz a reflexões, especialmente a uma mulher que acompanha, há mais de 18 anos, em razão do labor na Justiça Eleitoral paulista, o processo daqueles que disputam eleições na circunscrição eleitoral.

A limitação geográfica imposta pela jurisdição eleitoral não limita a possibilidade de comparação de um pequeno universo com os dados estatísticos nacionais, hoje devidamente levantados e compilados na página #participaMulher². Esse *site* permite comprovar o que já se vinha observando na prática: a participação da cidadã mulher na política ainda é tímida. São os números que apontam – ao se comparar o total de eleitoras no país, os quantitativos de filiações femininas por partido político e, ainda, o número de candidatas nos dois últimos pleitos – a enorme dissonância existente entre o quantitativo daquelas que exercem o direito de voto com aquelas que foram eleitas e se encontram ocupando cargo eletivos: 52% do eleitorado é do gênero feminino, mas apenas 13,49% dos cargos públicos eletivos são hoje ocupados por mulheres. Diante de tal cenário, pode-se realmente afirmar que vivemos numa democracia representativa?

Não obstante as questões históricas, culturais, sociais e antropológicas que nos levaram a tal contexto – as quais não serão levantadas na presente reflexão –, pode-se afirmar que, em análise do procedimento legal para que se possa alcançar um cargo público eletivo, todo cidadão brasileiro no gozo de seus direitos políticos, independente de gênero, deve percorrer formalmente o mesmo caminho, e cuja partida tem início, necessariamente, no partido político.

Explica-se: a representação política no Brasil se dá por intermédio das agremiações partidárias, que detêm o monopólio das candidaturas, diante da exigência constitucional da filiação partidária. E disso decorre a observação de que, para a efetivação das candidaturas, incluídas as das mulheres, deve haver a atuação dos partidos políticos.

Portanto, diante de tal constatação, poderíamos indicar mais uma via a alavancar maior participação feminina na política: a ocupação efetiva pela mulher dos espaços de poder dentro dos partidos políticos, num cenário ideal de real democracia intrapartidária.

² #PARTICIPAMULHER. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/>. Acesso em: 14 fev. 2020.

2 Democracia partidária

Em nosso trabalho anterior (MORETTI, 2019)³, foi apontado que, entre os muitos estudos acerca das funções desempenhadas pelos partidos políticos no regime de governo democrático brasileiro, destacam-se os do professor Orides Mezzaroba. Reproduzimos aqui trecho de um de seus artigos, escrito em coautoria com Marjorie Carvalho de Souza:

[...] para que a democracia de fato se realize [...] são necessários partidos políticos. Como sustentáculo fundante da democracia moderna, os partidos políticos se fortalecem à medida que o princípio democrático se consolida. Essa afirmação é comprovada partindo do princípio de que o acesso dos indivíduos ao governo, como preconiza esse regime político, em uma sociedade de massas, só é possível quando os cidadãos, a fim de causar impacto na vontade coletiva, se reúnem em organizações definidas por fins políticos determinados (MEZZAROBA; SOUZA, 2015).

Ainda em nosso trabalho anterior, afirmamos que o legislador constituinte de 1988 previu a participação fundamental das agremiações partidárias no nosso regime político. No artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, consta que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Neste trecho do texto constitucional, encontram-se consagrados dois dos princípios basilares do Estado brasileiro: o da soberania popular e o da democracia representativa.

Segundo os autores Ferreira e Conci (2018), “o exercício do poder popular pode se dar diretamente ou por meio da representação política”, sendo que esta última “se dá, de forma evidente, pelos partidos políticos”.

No mesmo sentido, transcreve-se da obra *Introdução ao direito partidário brasileiro*, de Mezzaroba (2004), a seguinte lição:

[...] ao adotar o regime de governo democrático (art. 1º), fundamentado no princípio da Soberania popular (art. 14), o Estado de Direito Democrático brasileiro passou a ser concebido como aquele regime em que todo poder

³ MORETTI, Cristiane Halcsik Pires. Monopólio das candidaturas por intermédio de partido político no Brasil: engenharia eleitoral ou violação de direito subjetivo fundamental (à candidatura avulsa)? *Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP*, São Paulo, v. 3, n. 2, jul./dez. 2019. ISSN 2564-9519.

emana do povo, que o exerce de forma direta, através de plebiscitos, referendos ou iniciativas populares (art. 14, I, II e III), ou de forma indireta, através dos seus representantes eleitos com a intermediação dos Partidos Políticos (art. 14, § 3º, V).

Também Sanseverino (2012) esclarece que a Constituição Federal de 1988 previu como fundamento do Estado Democrático de Direito, entre outros, o pluralismo político (artigo 1º, inciso V), e, “como desdobramento do Princípio Democrático, no art. 17, dentro dos Direitos e Garantias Fundamentais, prevê os partidos políticos”. E prossegue o doutrinador ao expor que, “desde logo, afirma-se a importância dos partidos políticos no Estado democrático de direito, seja no plano político, seja no plano jurídico-constitucional”, explicando que no plano político, “cabe aos partidos reunir os mais diferentes grupos de pessoas, conforme as respectivas ideologias políticas”, e, no plano jurídico-constitucional,

[...] os partidos têm a missão de recrutarem os cidadãos que pretendem concorrer a cargos eletivos, na medida em que a filiação partidária é uma das condições de elegibilidade (art. 14, § 3º, V)” (SANSEVERINO, 2012, grifo nosso).

Entende-se, por cidadãos, restar incluídos tanto os do gênero masculino, quanto feminino, não sendo aceita a agremiação política que não trouxer ao âmago partidário, por meio da filiação, cidadãs passíveis de serem reais candidatas. Passemos, assim, ao próximo ponto.

3 Filiação partidária, candidatura e participação feminina

Como aclarado no item anterior, a atuação das agremiações partidárias para a ocupação de cargo público eletivo é imprescindível no nosso sistema representativo, uma vez que o legislador constitucional entregou um modelo pelo qual a candidatura se dá, necessariamente, por intermédio do partido político.

Consta do capítulo destinado aos direitos políticos da Constituição Federal de 1988 a obrigatoriedade da filiação partidária para a candidatura aos pleitos eleitorais (art. 14, § 3º, V) exigência esta que, segundo Mezzaroba (2004), atribui aos partidos políticos “o papel de engrenagem essencial no mecanismo interno do instituto da representação política no Brasil”.

Assim, em face do preceito constitucional constante do art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal⁴, regulamentada pela legislação infraconstitucional⁵, observa-se que a filiação partidária é hoje condição para ser candidato, ou candidata, no Brasil, detendo os partidos políticos o monopólio das candidaturas.

Acerca do tema, escreve Gomes (2017):

A representação popular não prescinde de partidos políticos. Por isso, essas entidades tornaram-se peças essenciais no funcionamento da democracia contemporânea. Tanto assim que se fala, hoje, em democracia partidária. Não é possível a representação política fora do partido, já que o artigo 14, § 3º, V, da Lei Maior erigiu a filiação partidária como condição de elegibilidade. Na verdade, os partidos detêm o monopólio das candidaturas, de sorte que, para ser votado, o cidadão deve filiar-se.

Explana Sanseverino (2012) que no Brasil,

[...] é adotada a democracia partidária, na qual os cidadãos escolhem os representantes políticos, mas são as agremiações partidárias quem indicam e registram os candidatos que concorrerão na disputa eleitoral.

Numa democracia representativa em que 52% dos eleitores são mulheres, espera-se, pela lógica e intuitivamente, um percentual equivalente quanto às filiações e às candidaturas. Não é o que ocorre na prática⁶, e isso acarreta a baixa representatividade da mulher nos cargos eletivos, observada tanto nos cargos do Executivo quanto no Parlamento.

É nesse contexto que a Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009 – que alterou a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), previu o que se denomina **cota de gênero**, a ser respeitada pelos partidos políticos quando do preenchimento de vagas para as eleições proporcionais: máximo de 70 e mínimo de 30% de cada. Trata-se de instrumento de ação afirmativa

⁴ Art. 14, § 3º, V: “São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...] a filiação partidária”.

⁵ Lei nº 9.504/1997, art. 11, caput, §1º, III e § 14: “Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015). § 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: [...] III – prova de filiação partidária; [...] § 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017).”

⁶ Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/participa-mulher/>, “Estatísticas”. Acesso em: 14 fev. 2020.

eleitoral, por meio do qual o legislador pátrio teve por objetivo combater a baixa participação feminina no processo eleitoral.

No entanto, acerca da citada Lei nº 12.034/2009, como bem observam Andrade Neto, Gresta e Santos (2018), apesar de prever um mínimo de presença de candidatos de cada sexo na lista proporcional, de fato, a cota de 30% acaba representando o máximo de candidaturas femininas que os partidos e coligações apresentam, restando as masculinas com 70%. Os autores explicitam, ainda, que, no sistema vigente, a opção legal de fomento à igualdade de gênero nas listas de candidaturas proporcionais encontra-se limitada a um aspecto formal, confirmando ser apenas de percentual de candidaturas lançadas:

[...] não é de surpreender que, sendo o meio político culturalmente refratário à presença das mulheres, a estipulação de um critério meramente formal tenha sido incapaz de impactar significativamente na vida interna das agremiações. A continuidade das práticas políticas que historicamente favorecem as candidaturas masculinas com maior prestígio, mais vultosos recursos e mais tempo de propaganda foi plenamente possível, cumprida a etapa de indicação nominal de mulheres para compor a lista.

Também nesse sentido é a constatação de Pinheiro e Pompeu (2018), as quais, ao tratar da cota de gênero como mecanismo de ação afirmativa, ponderam que, isoladamente, não é suficiente para elevar a participação das mulheres no universo político. Coêlho (2018) corrobora esse ponto de vista em seu texto ao esclarecer que a simples cota não é suficiente se as mulheres não possuírem outras ferramentas partidárias que as auxiliem no processo eleitoral a ter uma candidatura.

Diante desse cenário, foi levada ao Poder Judiciário a apreciação da fraude eleitoral de utilizar mulheres filiadas sem real intenção de competir nas eleições, apenas para alcançar a cota mínima por gênero de candidaturas, garantindo-se o percentual de 70% das candidaturas masculinas.

Em municípios menores e em pleitos locais, observa-se, em períodos das prévias e das convenções partidárias para escolha de candidatos, a ocorrência de intensa movimentação na procura de filiadas mulheres que aceitem se lançar candidatas num quase e exclusivo propósito de cumprir a cota de gênero. É uma consequência da falta de incentivo intrapartidário pela participação feminina em período anterior ao eleitoral, resultando na escassez de mulheres efetivamente em busca da disputa ao pleito.

Em contrapartida, foi noticiada no Portal do Tribunal Superior Eleitoral, no início deste ano, em matéria que relembra os julgamentos de impacto daquela Corte Superior Eleitoral no segundo semestre de 2019⁷, a manutenção da cassação de seis vereadores eleitos em 2016 na cidade de Valença do Piauí (PI), esclarecendo constar do respectivo processo que duas coligações das quais tais vereadores faziam parte lançaram candidaturas fraudulentas com o objetivo de alcançar a participação mínima de 30% de mulheres prevista na Lei das Eleições.

Essas são novas balizas a solidificar o entendimento que orienta o preenchimento de percentual mínimo por gênero nas candidaturas. Com o julgamento do REspe nº 193-92.2016.6.18.0018/PI⁸, tem-se hoje precioso instrumento a coibir e, conseqüentemente, corrigir o uso da fraude eleitoral das candidaturas fictícias ou laranja em distorção à norma que visa resguardar as candidaturas efetivas das mulheres, inserida num ciclo desvirtuado de desvalorização da candidata mulher em detrimento do candidato homem – vista esta última como de maior valor, inclusive dentro dos partidos políticos.

Ao desencorajar tal prática, coibindo todos aqueles que dela se beneficiam, o Judiciário acaba por forçar os partidos políticos a mudar a estratégia para as candidaturas e a repensar suas ações para a inserção da mulher na política, permitindo e facilitando sua real participação também nos assuntos políticos intrapartidários. E é exatamente isso que se pretendia com a presente reflexão: indicar mais um caminho para desbloquear o acesso das mulheres aos cargos públicos eletivos por meio da democracia intrapartidária.

4 Democracia intrapartidária

Podemos afirmar que é inescusável a participação dos partidos políticos nesse processo de fomento da participação das eleitoras nos assuntos e nas esferas de poder intrapartidários, primeiro, por meio da filiação, e, depois, permitindo que tenham voz ativa (voto) e poder de decisão nas questões *interna corporis* partidária – incluindo-se as questões relativas às candidaturas e tudo o que é necessário para que as mulheres concorram em igualdade, jurídica e material, aos cargos eletivos, contando com mesmo suporte dado pelas

⁷ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Janeiro/relembre-os-julgamentos-de-impacto-do-tse-no-segundo-semester-de-2019>. Acesso em: 23 jan. 2020.

⁸ Acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral do Recurso Especial Eleitoral 193-92.2016.6.18.0018, Piauí. Rel.: Ministro Jorge Mussi, julgado em 17.09.2019.

agregações políticas às candidaturas masculinas. Em verdade, tudo isso seria facilmente alcançado se, dentro dos partidos políticos, encontrássemos institucionalizada uma real democracia intrapartidária.

No entanto, não é o que se observa. Afirma Coêlho (2018) que o atual desgaste das instituições nos mostra que a função dos partidos políticos, que é a organização e a representação da vontade popular, foi desvirtuada, e conclui:

Se os partidos são fundamentais para a escolha democrática dos representantes da população, o mesmo não pode se afirmar sobre os dirigentes dos partidos. Analisando-se o quadro geral, percebe-se que a democracia intrapartidária ainda é bastante incipiente no Brasil. Especialmente porque a maioria dos partidos hoje funciona como cartórios para a formalização de candidaturas, concentrando grande poder na mão de seus presidentes.

Ferreira e Conci (2018), ao tratar do papel da política e dos partidos políticos, explicitam o descrédito destas importantes instituições, vistas muitas vezes como entrave “para o funcionamento da democracia”, em razão da ausência de democracia interna, caciquismo e corrupção.

Entretanto, Coêlho (2018), salienta que, “infelizmente, em nosso ordenamento jurídico não há exigência expressa de democracia intrapartidária que vincule as agregações”. Além disso, em sua reflexão, da qual compartilhamos, aduz:

Para que as agregações políticas possam atuar de maneira adequada nas democracias, cumprindo o papel a eles reservado pelas Constituições, faz-se necessário *provocar uma renovação em suas práticas internas* (COELHO, 2018, grifo nosso).

5 Conclusão

Sendo o Brasil uma democracia representativa, é incoerente que o número de mulheres ocupando cargo público eletivo não corresponda, proporcionalmente, à parcela da população que deveria representar.

Diante da importância fundamental dos partidos políticos no funcionamento da democracia representativa brasileira e da sua inevitável participação nas candidaturas, cabe a essas importantes instituições a atuação necessária para alavancar uma maior participação feminina na política.

Assim, em face de tal constatação, ao lado de outros mecanismos de correção da distorção ora apresentada, como ação afirmativa eleitoral de preenchimento de cota de candidatura por gênero estabelecida em lei e a possibilidade da aplicação pelo Poder Judiciário da sanção de cassação dos eleitos beneficiados pelo desvirtuamento fraudulento da intenção legal, propõe-se que os partidos políticos institucionalizem-se internamente com os mesmos princípios democráticos constantes da nossa Constituição Federal de 1988 e que são basilares do Estado brasileiro, de modo que a representação democrática tenha início na base, desde a entrada que leva aos caminhos da política, como dentro dos mecanismos partidários, resultando em reais candidaturas femininas.

Referências

ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). *Abuso de poder e perda de mandato*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 239-281. (Tratado de direito eleitoral, t. 7). Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1699/1780/1550>. Acesso em: 4 fev. 2020.

COÊLHO, Marcus Vinícius Furtado. Democracia e partidos políticos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 15-22. (Tratado de direito eleitoral, t. 2). Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1694/1775/3983>. Acesso em: 4 fev. 2020.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o Estado de Partidos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 71-87. (Tratado de direito eleitoral, t. 2).

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MEZZAROBBA, Orides; SOUZA, Marjorie Carvalho de. Democracia e partidos políticos: nexos conceitual e sua manifestação na consolidação do Estado de partidos brasileiro. *História: debates e tendências*, Passo Fundo, v. 15, n. 1, jan./jun. 2015, p. 140-164. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/5282/3431>. Acesso em: 14 abr. 2020.

PINHEIRO, Carla; POMPEU, Gina. De onde viemos, quem somos, para onde vamos? um breve relato acerca do percurso da cidadã brasileira, desde o acesso ao voto até seu status quo no cenário jurídico contemporâneo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). *Direito constitucional eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 239-247. (Tratado de direito eleitoral, t. 1). Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1693/1773/3881>. Acesso em: 4 fev. 2020.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. *Direito eleitoral*. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.