

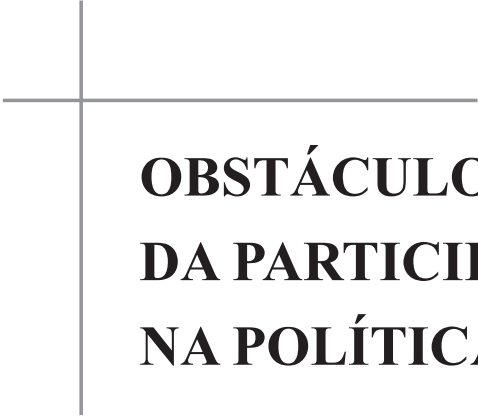


Tribunal Regional Eleitoral
do Rio Grande do Sul

Revista do **TRE-RS**

Janeiro/Junho de 2019





OBSTÁCULOS E PERSPECTIVAS DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA

Daniela de Cássia Wochnicki

RESUMO: O presente estudo se propõe a relacionar brevemente alguns compromissos internacionais que reconheceram necessárias ações de incentivo a participação feminina na política, para então abordar os dispositivos pertinentes ao tema constantes no ordenamento jurídico brasileiro. A partir de então, são apontadas algumas barreiras à aplicação dessas normas, que existem também em outros países. Menciona-se o importante papel do Poder Judiciário na fiscalização desta política afirmativa, com destaque para decisões proferidas no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Por fim, são traçados comentários acerca de evidências sobre os efeitos positivos das candidaturas femininas bem sucedidas sobre outras mulheres que possam nutrir ambições em relação ao ingresso na vida pública.

PALAVRAS-CHAVE: Participação política. Mulheres. Direito Eleitoral. Poder Judiciário.

ABSTRACT: This paper briefly considers some international commitments that recognize necessary to promote affirmative actions in order to enhance women's political participation. Legal provisions related with the topic and provided by Brazilian legal system are pointed out. Next, legal barriers in Brazil, and also in foreign countries, to the actual implementation of these laws are made evident. In the end, the author highlights Judiciary important role in assuring affirmative policies rigor, especially those delivered by the Rio Grande do Sul Regional Electoral Court. The paper concludes by arguing that successful female candidates have a positive effect on women who aspire a public career.

KEY-WORDS: Women's political participation. Election law. Judiciary.

1. ANTECEDENTES

Entre 5 e 13 de setembro de 1994, no Cairo (Egito), foi realizada a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento das Nações Unidas - CIPD, com a participação de 179 países. Tal encontro é um marco em relação aos temas populacionais, que deixaram de centrar-se no controle do crescimento como condição para a melhoria da situação econômica e social dos países, uma vez que, a partir das discussões realizadas nesse evento, o pleno exercício dos direitos humanos e a ampliação dos meios de ação da mulher passaram a ser reconhecidos como fatores determinantes da qualidade de vida dos indivíduos.

Segundo Alves¹,

[o]s resultados da CIPD têm sido com razão interpretados como uma mudança de paradigma, que deixou para trás uma visão instrumental para abordar as questões de população e desenvolvimento, adotando uma perspectiva de desenvolvimento humano, empoderamento das mulheres, igualdade de gênero, saúde e direitos reprodutivos.

O governo brasileiro é signatário do Programa de Ação da CIPD do Cairo, bem como de outros compromissos da ONU que resultaram numa agenda cumulativa de recomendações de políticas públicas nas áreas de direitos humanos e políticas sociais e ambientais.

¹ ALVES, José Eustáquio Diniz, CORRÊA, Sônia. **Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo**. Seminário Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo, da Abep, realizado em 11 e 12 de agosto de 2009, em Belo Horizonte.

No âmbito regional, o Consenso de Quito (2007), destacou o compromisso dos países da América Latina em alcançar a paridade, inclusão igualitária e inserção nos espaços de decisão.

A enumeração desses acordos, apenas ilustrativa, pretende demonstrar que a necessidade de ouvir a voz das mulheres na política não é apenas “uma tendência”, mas sim a constatação de especialistas de todas as áreas e do mundo inteiro acerca dos benefícios dessa medida para a qualidade de vida das populações, seja porque essas cidadãs tendem a atuar no sentido de provocar debates acerca de investimentos em saúde e educação, seja porque existem estudos acerca da diminuição dos níveis de corrupção em parlamentos mais igualitários.

Em pesquisa sobre a inclusão política das mulheres, ao tratar das estratégias para sua consecução, Jussara Reis Prá² estabelece as distinções entre dois instrumentos utilizados para incrementar a participação feminina na política, que sejam, a paridade e as cotas.

Segundo a autora,

que enquanto a paridade prevê a igualdade de acesso das mulheres e a sua inserção em cargos públicos e de representação política (igualdade de resultados), as cotas se limitam a igualar as condições de ingresso em instâncias parlamentares (igualdade de oportunidades). A implicação disto é a de que a adoção de medidas de paridade exige uma mudança significativa no âmbito das políticas públicas, vez que as ações afirmativas ou compensatórias - que regem as cotas -, deverão ser substituídas por políticas redistributivas. Neste caso, exigindo a redistribuição do poder político. A despeito disso, vale lembrar que:

O debate sobre a paridade põe em evidência que o cidadão não é neutro, que a cidadania é construída sobre modelos masculinos e que o acesso à representação se dá em um cená-

² PRÁ, Jussara Reis. **Democracia paritária, mulheres e cidadania política de gênero**. In: 2º Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades, 2014, Brasília. Desigualdades de gênero e de raça, 2014. Disponível em http://www.sndd2014.eventos.dype.com.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=4124, acesso em 17.04.2018.

rio de caráter sexuado, caracterizado pela exclusão - não acidental, mas, antes, estrutural - das mulheres (MONTAÑO, 2007, p.4).

Como se depreende da leitura, o sistema de paridade é muito mais efetivo.

A autora citada também menciona que os representantes da América Latina “reafirmaram seu compromisso com acordos regionais e internacionais sobre mulher, comprometendo-se a adotar um conjunto de medidas em defesa dos direitos das mulheres, entre elas, a de empreender os esforços necessários para assegurar a paridade de gênero na política”.

O mesmo estudo aponta que três países da região – Equador, Bolívia e Costa Rica - incluíram previsão de participação paritária de homens e mulheres nas listas eleitorais em suas legislações, com base em alternância paritária e sanção para o descumprimento da lei. Da mesma forma procedeu a Nicarágua, sem, no entanto, estabelecer sanção pela não observância do regulamento.

No caso brasileiro, o preâmbulo da Constituição da República já sinaliza que a igualdade é um valor supremo a ser perseguido por uma sociedade que almeja ser “fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”³.

O princípio da igualdade, em seu aspecto formal, impõe restrição ao Estado em relação à instituição de toda sorte de tratamento discriminatório negativo ou que visem à restrição das liberdades públicas fundamentais do indivíduo com base em critérios tais como raça, religião ou classe social.

³ BRASIL. Presidência da República. Legislação. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 17.04.2018.

Nas palavras de José Luiz de Almeida Simão⁴, a igualdade evoluiu também para o aspecto inclusivo com a emergência de novos direitos. Ele destaca que

[o] novo marco teórico de Estado, portanto, incorpora em sua concepção a ideia de atividade, ou seja, as funções impostas à administração pública exigem a adoção de um conjunto de normas e atos tendentes à realização de um fim ditado pela norma constitucional, vinculando não apenas a atividade estatal, mas também a do particular (COMPARATO, 1998). É nesse contexto que se pode falar que o Estado está autorizado a promover políticas públicas com a finalidade de atender aos objetivos fundamentais da ordem jurídica cristalizados na Constituição Federal, promovendo a igualdade substancial, e não meramente formal.

No direito brasileiro, os objetivos fundamentais do Estado nacional vêm elencados

no art. 3º da Magna Carta, sendo importante destacar a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A implementação de medidas que garantam o incremento da participação das mulheres na política, como representantes eleitas, deve, desse modo, ser tomada como medida necessária à promoção da igualdade substancial. O número de mulheres eleitas deve ser proporcional ao número de eleitoras, de forma a garantir a legitimidade democrática.

A adoção de políticas públicas de prestígio ao princípio da igualdade, no aspecto aqui analisado, em nosso ordenamento jurídico interno, é assim sintetizada por José Jairo Gomes⁵:

⁴ SIMÃO, José Luiz de Almeida, RODOVALHO, Thiago. **O Estado na promoção da igualdade material : a constitucionalidade das cotas raciais como critério para ingresso no ensino superior** - ADPF 186/DF. Revista de informação legislativa, v. 51, n. 202, p. 131-144, abr./jun. 2014. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503041>, acesso em 17.04.2018.

⁵ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018. p. 338.

A primeira ação afirmativa visando incrementar a participação feminina na política foi positivada na Lei nº 9.100/95, cujo artigo 11, § 3º, determinava que “Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”.

Esse percentual mínimo foi elevado a 30% pela Lei nº 9.504/97, que também deixou de indicar o sexo beneficiado com a quota. Assim, nas eleições proporcionais, cada partido preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% “para candidaturas de cada sexo” (LE, art. 10, § 3º – redação dada pela Lei nº 12.034/2009). De sorte que, à vista da quantidade de candidatos que a agremiação poderá registrar, no mínimo 30% do total deverá ser ocupado por um dos sexos.

O aludido § 3º, artigo 10, da LE teve sua redação alterada pela Lei nº 12.034/2009. A expressão deverá reservar constante do texto anterior foi substituída pelo imperativo preencherá.

O doutrinador comenta a cota eleitoral de gênero inserida no ordenamento jurídico brasileiro, na Lei das Eleições, fundamentando-a nos valores atinentes à cidadania, dignidade da pessoa humana e pluralismo político que fundamentam o Estado Democrático brasileiro. Acrescenta que

a baixa efetividade dessa solução tem lhe rendido críticas. Afirmar-se que a política de quotas deveria garantir aos beneficiados o efetivo preenchimento de cadeiras nas Casas Legislativas. Para tanto, propugna-se que um percentual de cadeiras nas Casas Legislativas (e não um percentual de vagas na disputa) seja destinado ao atendimento da quota de gênero.

[...]

Ainda nos dias de hoje, é flagrante o baixo número de mulheres na disputa pelo poder político em todas as esferas do Estado; ainda menor é o número de mulheres que efetivamente ocupam os postos público-eletivos. Tais constatações são de todo lamentáveis em um país em que o sexo feminino forma a maioria da população.

Com efeito, consoante evidenciado pelo senso demográfico realizado pelo IBGE em 2010, a população feminina era,

naquele ano, de 51% do total contra 49% da masculina (disponível em: <http://www.ibge.com.br/home/> – sinopse dos resultados do Censo 2010. Acesso em: 30 abril 2011). Também são maioria nas universidades e instituições de ensino superior, respondendo, ademais, por expressiva fatia dos mercados de trabalho e consumo.

Por outro lado, segundo dados estatísticos publicados pelo Tribunal Superior Eleitoral, o eleitorado feminino supera o masculino, prevalecendo a preeminência feminina em quase todas as faixas etárias.⁶

De fato, a implementação de uma política pública séria, na forma do mecanismo da paridade, aparentemente não encontra espaço na pauta legislativa nacional, muito embora, como se viu, o país tenha assumido compromisso nesse sentido no âmbito internacional.

O Brasil optou por adotar um sistema de cotas de vagas em disputa, bastante menos eficaz no atingimento da meta de democracia paritária.

2. OBSTÁCULOS E AVANÇOS

Não obstante o atual mecanismo de implementação da política pública venha avançando lentamente, marcadamente pela disposição do Poder Judiciário em impedir que as disposições legais constituam legislação simbólica, é perceptível que as tentativas de incremento da representação política das mulheres enfrentam resistências, e não só no Brasil.

José Eustáquio Diniz Alves⁷ ilustra que

⁶ Ibid., p. 335

⁷ ALVES, José Eustáquio Diniz, CORRÊA, Sônia. **Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo**. Seminário Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo, da Abep, realizado em 11 e 12 de agosto de 2009, em Belo Horizonte.

o apego a lógicas patriarcais e heteronormativas não é privilégio ou monopólio dos dogmatismos religiosos. Seja de forma explícita, seja de maneira menos óbvia, concepções regressivas e reativas às mudanças em curso nos domínios continuam a circular nos discursos e práticas de instituições seculares – como os sistemas educacionais e judiciais e nos espaços da sociabilidade cotidiana. Essas concepções e as dinâmicas políticas que delas decorrem são, possivelmente, as barreiras mais difíceis de desalojar quando se trata de traduzir em realidades as promessas de igualdade e direitos humanos anunciadas pela CIPD e demais conferências da década de 1990.

Maria Helena Santos⁸, com base em estudo do caso português, aponta as principais percepções acerca da desigualdade de gênero na política. Segundo a pesquisadora,

os estudos qualitativos mostraram que à exceção das deputadas, sobretudo de esquerda, que percebem a situação como um problema de ordem social e política, o resto da população entrevistada considera que se trata essencialmente de um problema de ordem social (para as/os não profissionais da política também de ordem «natural»), revelando, em geral, uma fraca sensibilidade relativamente à questão da qualidade da democracia representativa. Uma análise comparativa entre profissionais e não profissionais da política evidenciou que, enquanto que as e os não profissionais da política percebem a situação como o reflexo da evolução histórica «normal» da sociedade e do comportamento das próprias mulheres, já as/os profissionais da política, sobretudo os deputados, percebem-na como o reflexo de apenas mais uma das desigualdades existentes na sociedade.

⁸ SANTOS, Maria Helena, AMANCIO, Lúcia. **Resistências à igualdade de gênero na Política**. Ex aequo, 25. Portugal, 2012. Pp. 45-58. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/aeq/n25/n25a05.pdf>, acesso em 17.04.2018.

No mesmo estudo, a autora descreve uma situação ocorrida em Portugal relacionada à implantação das políticas afirmativas aqui analisadas:

[n]as eleições europeias, salienta-se a polémica sobre o eventual incumprimento da Lei da Paridade por parte do PSD Madeira na constituição da lista, acusado de tentar contornar a lei, ao integrar duas candidatas na lista (em terceira e sexta posições), seguindo o preceito legislativo, mas com o intuito subjacente de, após as eleições, elas renunciarem aos mandatos para assegurar a eleição de um candidato.

Como se percebe, as conjecturas visando a fraudar às disposições legais não são exclusividade brasileira.

No entanto, ainda que sejam perceptíveis tentativas de burla em outros sistemas jurídicos, José Eustáquio Diniz Alves⁹ destaca o atual quadro que aqui vivenciamos:

Os avanços na representação política das mulheres brasileiras têm sido pequenos e não têm acompanhado os avanços ocorridos no resto do mundo. Após a IV Conferência Mundial das Mulheres em Pequim, em 1995, houve uma tendência de crescimento da representação parlamentar feminina em todo o mundo e também no Brasil. Porém, a situação brasileira ficou aquém do esperado. O percentual de mulheres no parlamento no Brasil é menor do que em outras regiões com nível de desenvolvimento mais baixo. Na América Latina e no Caribe, o Brasil estava em um dos últimos lugares no ranking da participação feminina nos parlamentos. Em 2009, o Brasil só possui taxas de participação maior do que o Haiti e a Colômbia, perdendo para todos os outros países, em uma lista de 29 parlamentos.

⁹ ALVES, José Eustáquio Diniz, CORRÊA, Sônia. **Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo**. Seminário Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo, da Abep, realizado em 11 e 12 de agosto de 2009, em Belo Horizonte. Disponível em <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/livros/article/view/113>, acesso em 17.04.2018.

O mesmo autor sugere medidas legislativas para fomentar o crescimento da representação parlamentar feminina: reforma política para mudar os termos da lei de cotas, com a promoção da redução do número de partidos para evitar as legendas de aluguel, que favorecem os homens; alteração no cálculo do número de candidaturas de cada partido, que deveria cair de 150% para 100% das vagas; regras de definição da lista de candidaturas partidárias que garantam um percentual efetivo – mínimo e máximo – para cada sexo; elevação da cota até se atingir a paridade, isto é, 50% das candidaturas para cada sexo; criação de outros mecanismos de promoção das mulheres, como garantia de acesso aos fundos financeiros, participação nas instâncias deliberativas do partido e do Estado, espaço na mídia, etc.

Na esfera do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, o julgamento de dois casos paradigmáticos merece destaque: o RE nº 495-85 e o RE nº 339-86.

A primeira ação, de relatoria do Des. Eleitoral Eduardo Augusto Dias Bainy, tratava-se de Ação de Impugnação a Mandato Eletivo – AIME, proposta pelo Ministério Público Eleitoral em razão de registro fraudulento de candidaturas femininas no Município de Viadutos. Com apoio em gravação ambiental, ficou comprovado que pretensa candidata registrou seu nome apenas para viabilizar as candidaturas masculinas, de forma que o Tribunal reconheceu a fraude e, por consequência, revogou o deferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários – DRAP da coligação, bem como cassou os mandatos obtidos. O julgamento ocorreu em 13.12.2017 e confirmou a decisão de primeira instância.

Naquela ocasião, o Des. Eleitoral Silvio Ronaldo Santos de Moraes pontuou em voto-vista que

este Tribunal tem se deparado - na maioria das vezes - mercê de elogiável promoção do Parquet - com um número elevado de ações eleitorais questionando a normalidade e a legítimi-

dade das eleições, em face do lançamento de candidaturas apenas para que se preencha, em fraude à lei, o número mínimo de vagas previsto para cada gênero, sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas.

[...]

Conforme reconhece o TSE, “o incentivo à presença feminina constitui necessária, legítima e urgente ação afirmativa que visa promover e integrar as mulheres na vida político-partidária brasileira, de modo a garantir-se observância, sincera e plena, não apenas retórica ou formal, ao princípio da igualdade de gênero”, prevista no art. 5º, caput e inciso I, da CF/88 (RP 29657, Rel. Min. Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin, DJE 17.3.7).

[...]

O Brasil vive uma sub-representação feminina muito grande. É preciso ser reconhecido que não basta garantir o número de vagas, sendo necessário conferir às candidatas mulheres as mesmas condições, mesmo espaço político e igualdade de oportunidades, e não lançar verdadeiras candidaturas fictícias com objetivo único de cumprir a proporção imposta pela lei.

Como se depreende das palavras do nobre magistrado, o Poder Judiciário vem sendo provocado a reprimir as tentativas de burla ao cumprimento da política inclusiva.

No segundo recurso mencionado, a fraude foi reconhecida em relação a outro dispositivo da legislação eleitoral – art. 9º da Lei n. 13.165/15 – que determina a aplicação de percentual mínimo dos valores do Fundo Partidário no financiamento das campanhas eleitorais das candidatas. No caso, a candidata em questão recebeu o valor e doou grande parte dele para candidatos do sexo masculino, que concorriam no mesmo pleito. Cabe a transcrição da ementa:

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. Reconhecidos 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.

6. Provimento.

(Recurso Eleitoral n 33986, ACÓRDÃO de 05/09/2017, Relator(a) DR. LUCIANO ANDRÉ LOSEKANN, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 161, Data 08/09/2017, Página 4).

O relator do acórdão, Des. Eleitoral Luciano André Loskann, consignou em seu voto que

recente precedente do Tribunal Superior Eleitoral espelha a necessidade de que a interpretação das regras eleitorais não deva estar centrada apenas no caráter meramente formal das normas eleitorais, e sim no privilégio à análise da violação do direito material (principal).

[...]

Assim, desvirtuamentos como o verificado nestes autos, que acabam por macular a regra que, mesmo timidamente, direciona recursos financeiros às candidaturas femininas, devem ser coibidos pela Justiça Eleitoral tão logo sejam detectados e apontados para, inclusive e se for o caso, impedir que a conduta perniciosa se torne regra no curso das campanhas eleitorais.

A Lei n. 13.165/15 representou avanço na legislação eleitoral, na medida em que buscou enfrentar duas das principais queixas de estudiosos do tema: a falta de recursos financeiros e o tempo de rádio e televisão.

As situações expostas demonstram que mesmo as tímidas medidas legislativas existentes em favor da implementação da igualdade são objeto de tentativas de fraude.

Já os avanços na implementação de ações afirmativas que priorizem e impulsionem a voz feminina na política brasileira vem sido capitaneados pelo Poder Judiciário. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI n.º 5617, e o Tribunal Superior Eleitoral, ao responder à Consulta n.º 0600252-18, avançaram na implementação de mecanismos que permitam que as mulheres participem de forma mais efetiva das disputas eleitorais.

Na ação direta de inconstitucionalidade mencionada, o Supremo Tribunal Federal, conferindo densidade à norma que prevê a cota de candidaturas, equiparou o patamar legal mínimo de candidaturas femininas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados (ADI 5617, Relator Min. Edson Fachin, Tri-

bunal Pleno, julgado em 15/03/2018, publicado em 03/10/2018). Já na consulta, o Tribunal Superior Eleitoral, seguindo a mesma linha, afirmou que a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão devem observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero (Consulta nº 060025218, Relatora Min. Rosa Weber, publicado em 15/08/2018).

Interessante pontuar que, embora a previsão legislativa de cotas especifique que a reserva é necessária para o registro de candidaturas para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97) – portanto, refere-se às eleições proporcionais –, as decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral não estipulam tal restrição.

3. PERSPECTIVAS

Em face da obrigatoriedade da destinação de recursos e de propaganda para candidaturas femininas, tanto proporcionais quanto majoritárias, já foi possível observar nas Eleições 2018 que parte dos recursos foi destinada a candidatas suplentes ou vices em candidaturas majoritárias.

Este foi um dos apontamentos realizados no Relatório Preliminar da Missão de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos (OEA), que verificou que “a legislação atual não estabelece sanções claras para aqueles partidos que não cumprem a cota de financiamento das mulheres” e sugeriu “a definição de um regime legal de sanções para aqueles partidos que não cumprem as cotas de gênero, tanto na alocação dos recursos quanto no acesso aos meios de comunicação”.

O relatório da OEA também reconheceu o relevante papel do Poder Judiciário, ao consignar que parabenizava “as autoridades judiciais do Brasil por promover a criação de mecanismos para alcançar uma maior equidade nos espaços de representação política por meio de suas decisões em casos específicos”.

Também ponderou que

A falta de eficácia do marco normativo para promover a participação das mulheres se deve, não apenas ao baixo percentual da cota, mas também ao sistema eleitoral de listas abertas, que não garante os lugares para as mulheres, bem como ao comportamento das organizações políticas que concentram o financiamento em poucas candidatas, muitas vezes candidatas suplentes, e consideram 30% como um limite máximo e não como o piso mínimo. Diante desta situação, a MOE/OEA acredita que o Brasil deveria dar um passo além da cota e promover a incorporação de forma gradual e progressiva da paridade política.

[...]

A Missão recomenda aprofundar as orientações sobre como aplicar esses fundos de forma a impedir a concentração da maior parte dos recursos em poucas candidatas ou candidatas suplentes.

A Missão recomenda o estabelecimento de critérios mais claros para a alocação de recursos públicos dentro dos partidos políticos, que permitam uma utilização mais equitativa desses fundos e que promovam o acesso do maior número de mulheres possível aos cargos de escolha popular. Além disso, sugere-se a definição de um regime legal de sanções para aqueles partidos que não cumpram as cotas de gênero, tanto na alocação dos recursos quanto no acesso aos meios de comunicação.¹⁰

Sem a pretensão de avaliar o acerto ou desacerto das decisões que estabeleceram que os recursos públicos e o tempo de propaganda em rádio e televisão pudesse ser destinado também às

¹⁰ Relatório Preliminar da Missão de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos (OEA), disponível em <http://www.oas.org/documents/por/press/Relatorio-Preliminar-MOE-Brasil-2o-Turno-Portugues.pdf>, acesso em 07.03.2019.

candidaturas majoritárias e a par das dificuldades na implementação de políticas públicas que facilitem o acesso das mulheres aos cargos eletivos, o estudo realizado por Bruno Wilhelm Speck reacende a esperança de que o país possa encontrar o rumo da implementação da igualdade substancial no campo político.

No trabalho, que se insere na linha de estudos sobre a baixa presença de mulheres na política brasileira e foi denominado “O efeito contagiante do sucesso feminino: A eleição de prefeitas e o impacto sobre as candidaturas nos próximos pleitos”¹¹, o pesquisador analisou se a eleição de uma prefeita aumenta o número de mulheres disputando o próximo pleito para a prefeitura no mesmo município, considerando como base de dados as eleições municipais para prefeito no Brasil entre 2000 e 2012.

As dificuldades de inserção das mulheres na dinâmica dos partidos políticos são de natureza material e comportamental e, nas palavras do pesquisador,

[a] lém do acesso limitado aos recursos materiais ou imateriais necessários para campanhas eleitorais bem sucedidas, as mulheres também enfrentam os estereótipos sobre o seu papel na sociedade. Uma dessas visões é que elas não pertencem ao mundo da atividade política. As consequências são novamente a redução da ambição política de mulheres por autosseleção negativa, antecipando as dificuldades a serem enfrentadas nos partidos e no eleitorado. A presença de estereótipos na sociedade, os quais negam às mulheres um lugar na política, está amplamente documentada.

[...]

Os estereótipos podem ser mais importantes que os fatos, pois a avaliação negativa que os líderes partidários fazem das chances eleitorais de candidatas afeta a política de sele-

¹¹ SPECK, Bruno Wilhelm. **O efeito contagiante do sucesso feminino: A presença de mulheres em cargos eletivos nos municípios brasileiros e o impacto sobre os próximos pleitos**. Paper preparado para o 37º Encontro Anual da ANPOCS, Águas de Lindoia-SP, 23-27 de setembro 2013. Disponível em <https://larrlasa.org/articles/10.25222/larr.398/print/>, acesso em 17.04.2018.

ção mesmo que não tenha embasamento na realidade (Sanbonmatsu 2006b). Para o caso brasileiro, os trabalhos disponíveis indicam processos similares de filtros de acesso que passam pela escassez de mulheres nos diretórios dos partidos (Meneguello et al. 2012; Wylie e Santos 2016) e pelas regras de seleção de candidaturas (Álvares 2008). Por outro lado, políticas afirmativas dentro dos partidos que garantem a presença de mulheres nos pleitos atuam na direção oposta (Godinho 1996; Sacchet 2008, 2011).

A pesquisa constatou que a vitória simbólica de mulheres para cargos de alta visibilidade parece constituir um importante fator de mudança nos padrões de seleção dos partidos. Speck narra que quando “uma mulher eleita prefeita demonstra que pode ganhar uma disputa majoritária a ambição de outras potenciais candidatas cresce e os partidos políticos mudam a sua avaliação sobre a viabilidade eleitoral de candidaturas femininas”. Isso porque

os partidos perderiam o medo (infundado) de que mulheres não se elessem e, segundo, porque, para não perder eleitores, as demais siglas se sentiriam pressionadas a lançar candidatas para demonstrar publicamente o seu compromisso com o princípio da igualdade de gênero. Segundo os autores, esses processos ocorrem no âmbito nacional quando partidos lançam, em média, mais mulheres em resposta à prática de pequenos partidos de *avant-garde*, mas também no âmbito desagregado quando partidos respondem a mulheres que se candidatam por partidos concorrentes no mesmo distrito. Os autores testam as hipóteses sobre o efeito contágio com dados das eleições legislativas na Noruega e no Canadá.

Ele ainda acrescenta que “[c]ada eleição de uma candidata para qualquer cargo político significa que o número de mulheres politicamente experientes no município aumenta, levando os partidos políticos, sem revisar o seu cálculo utilitário, a nomear mais candidatas para disputarem cargos eletivos”. E conclui no sentido de

completar o debate estrutural e institucional por uma dimen-

são histórica e circunstancial. As duas barreiras que contribuem para a exclusão das mulheres de cargos políticos são o processo de recrutamento e seleção de candidatos, de um lado, e a disputa eleitoral e o voto popular, do outro lado. No primeiro caso, os atores-chaves são os candidatos e os partidos políticos; no segundo, os eleitores têm um papel-chave. A lenta erosão das duas barreiras passa pela normalização da experiência de ver e experimentar mulheres participando da vida política.

Outra constatação relevante em relação aos resultados experimentados por mulheres que se lançam na vida política foi trazido por Polianna Pereira dos Santos¹². Ela verificou, em relação às Eleições 2016, que

[f]oram mulheres as candidatas mais bem votadas em quatro capitais: Porto Alegre (RS), Belém (PA), Recife (PE), Belo Horizonte (MG). Em todos os casos, as mulheres eleitas tiveram votação expressiva, a favorecer a eleição de outros candidatos de sua sigla. É dizer, essas mulheres atuaram como “puxadoras de votos” em seus respectivos partidos, sendo capazes de favorecer, para além da sua própria eleição, a eleição de outros candidatos com sua votação nominal.

O estudo também encaminha conclusão no sentido de que

[é] essencial que se entenda que com isso não se pretende dizer que campanhas pelo voto em mulheres sejam ruins ou desnecessárias. Elas são imprescindíveis, mesmo para dar visibilidade a essas candidatas. Todavia, não são suficientes, nem podem ser o único mote de ação. Isso acaba, por vezes, sendo utilizado como justificativa para a baixa representação, quando o que vemos é que mesmo quando as mulheres votam em mulheres, isso não repercute, necessariamente, em um incremento da representação feminina nas mesmas proporções. Portanto, rever as ações afirmativas adotadas

¹² SANTOS, Polianna Pereira dos. **Mulher não vota em mulher e é simples assim?** Notícia de 29.03.2018 publicada no portal Jota. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/e-leitor/mulher-nao-vota-em-mulher-e-e-simples-assim-29032018>, acesso em 17.04.2018.

atualmente, analisando-as conjuntamente com os arranjos institucionais que compõem o nosso sistema eleitoral é essencial para compreender e propor medidas mais efetivas, que impliquem, de fato, no aumento das chances de sucesso dessas candidatas, e não as culpabilize pela ineficiência da política pública.

De fato, é possível uma mudança nos padrões de seleção dos partidos políticos de modo a avaliar a viabilidade de uma candidatura feminina, em especial diante do sucesso que algumas cidadãs têm obtido na vida política. O efeito contagiante apontado por Speck traduz isso, bem como o ótimo desempenho obtido por candidaturas femininas nas últimas eleições.

4. CONCLUSÃO

Diversos compromissos legislativos demonstram que a necessidade de ouvir a voz das mulheres na política, longe de ser uma tendência, está baseada na constatação de especialistas de todas as áreas e do mundo inteiro acerca dos benefícios dessa medida para a qualidade de vida das populações.

O ordenamento pátrio tem avançado lentamente nesse sentido, marcadamente pela disposição do Poder Judiciário em impedir que as disposições legais constituam legislação simbólica.

A par das dificuldades na implementação de políticas públicas que facilitem o acesso das mulheres aos cargos eletivos, estudos recentes reforçam a esperança de que o país possa encontrar o rumo da implementação da igualdade substancial no campo político, sobretudo diante da constatação de que a vitória simbólica de mulheres para cargos de alta visibilidade propicia que outras potenciais candidatas desenvolvam ambições de atuação política e de que os partidos se vejam pressionados a lançar candidatas para

demonstrar publicamente o seu compromisso com o princípio da igualdade de gênero.

Em acréscimo, havendo mulheres politicamente experientes na localidade, os partidos políticos são levados a revisar o seu cálculo utilitário e a nomear mais candidatas para disputarem cargos eletivos.

A normalização da experiência de ver e experimentar mulheres participando da vida política se mostra um importante fator de implementação da democracia representativa. Ao mesmo tempo, os obstáculos verificados demonstram que se faz necessária a revisão das ações afirmativas em face dos arranjos institucionais de nosso sistema eleitoral, a fim de compreender e propor medidas mais efetivas que aumentem as chances de sucesso de todas as candidatas, deixando de lado o discurso que culpabiliza as mulheres pela ineficiência da candidatura.