

REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319

DEMOCRACIA PARITÁRIA E AS DUAS METADES DA LARANJA: DAS COTAS DE CANDIDATURA À PARIDADE DE ASSENTOS

PARITY DEMOCRACY AND THE TWO HALVES OF THE ORANGE: OF THE APPLICATION QUOTAS FOR SEAT PARITY

*Débora Françolin Quintela **

*Joelson Costa Dias ***

*Marcelli de Cássia Pereira da Fonseca ****

RESUMO

O presente artigo busca analisar o quadro de sub-representação feminina na política, conclamando a implementação de ações afirmativas que priorizem e impulsionem a voz das mulheres no parlamento brasileiro. O estudo parte da premissa de que a participação política fundamenta a democracia, na medida em que lhe confere legitimidade. Dessa forma, um sistema realmente democrático deve considerar a participação política feminina em dimensão equânime e inclusiva. É certo que o Tribunal Superior Eleitoral tem buscado impulsionar a participação política das mulheres, seja por medidas administrativas, seja no exercício da jurisdição, assim como a legislação vem sendo aperfeiçoada para garantir o percentual mínimo de candidaturas por gênero. Acontece que os resultados evidenciam que tais ações estão longe de ser eficientes em seu objetivo de aumentar o percentual de representantes eleitas. Sendo assim, considerando que a presença de mulheres na política é uma questão de justiça e democracia, defende-se a instituição de medidas mais enfáticas e eficientes que visem garantir a paridade de gênero nas casas legislativas brasileiras. Defendemos ao longo do texto um sistema eleitoral proporcional a favor de uma distribuição de poder político mais paritária entre homens e mulheres, mais justa, propondo, portanto, mesmo com as cotas de candidatura, o estabelecimento da reserva de 50% (cinquenta por cento) de assentos para as mulheres, ou seja, a efetiva paridade de gênero nos parlamentos em âmbito federal, estadual, distrital e municipal.

Palavras-chaves: participação política feminina – democracia paritária - lei de cotas - paridade de assentos – justiça.

* Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), Mestra e Bacharela em Ciência Política pela mesma instituição. Bolsista Capes. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (DEMODÊ) do Instituto de Ciência Política da UnB.

** Advogado, sócio do escritório Barbosa e Dias Advogados Associados, Brasília-DF. Ex-Ministro Substituto do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Mestre em Direito pela Universidade de Harvard. Presidente das Comissões Nacionais dos Direitos das Pessoas com Deficiência do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP)

*** Advogada, sócia do escritório Barbosa e Dias Advogados Associados, Brasília-DF. Pós-Graduada em Direito Eleitoral pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília (Brasil). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP)

ABSTRACT

This article seeks to analyze the situation of women's under-representation in politics, calling for the implementation of affirmative actions that prioritize and promote the voice of women in the Brazilian parliament. The study is based on the premise that political participation underpins democracy, to the extent that it gives it legitimacy. Thus, a truly democratic system must consider female political participation in an equitable and inclusive dimension. It is true that the Superior Electoral Court has sought to promote the political participation of women, whether through administrative measures or in the exercise of jurisdiction, as well as legislation has been improved to ensure the minimum percentage of candidates by gender. It happens that the results show that such actions are far from efficient in their objective of increasing the percentage of elected representatives. Thus, considering that the presence of women in politics is a matter of justice and democracy, it is defended the institution of more emphatic and efficient measures that aim to guarantee the parity of gender in the Brazilian legislative houses. We defend throughout the text a proportional electoral system in favor of a more equal distribution of political power between men and women, fairer, proposing, therefore, even with the candidacy quotas, the establishment of a reserve of 50% (fifty percent) of seats for women, that is, the effective parity of gender in parliaments at federal, state, district and municipal levels.

Keywords: female political participation - parity democracy - quota law - seat parity - justice.

1. INTRODUÇÃO

Passados oitenta e sete anos desde a conquista do direito ao voto e a disputar eleições, as mulheres brasileiras já representam 51,7% da população⁴, 52,5%⁵ do eleitorado, e 44,17%⁶ dos filiados a partidos políticos no Brasil, mas não passam de 15% dos representantes eleitos para a Câmara dos Deputados.

Apesar de a legislação brasileira contemplar cotas de gênero desde 1995 e dos visíveis esforços nacionais em estimular a participação política feminina mediante a definição de regras referentes às listas de candidaturas, ao tempo de propaganda de cada partido e à distribuição dos fundos partidário e de eleitoral financiamento de campanha, ainda não será no pleito municipal que se aproxima, em 2020, ao que tudo indica, que superaremos o lamentável *deficit* de representatividade política das mulheres. Até então, na exata proporção dos seus números na população e no eleitorado, não encontramos uma forma efetiva de incluir as mulheres nas arenas oficiais de decisão.

4 INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. Quantidade de homens e mulheres [2018]. Educa. Jovens. População. *Base de dados*. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>>. Acesso em: 22 out. 2019.

5 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014*. Brasília, DF, 08 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>>. Acesso em: 24 out. 2019.

6 Idem. Tribunal Superior Eleitoral. Assessoria de Gestão Estratégica. Dados de 31 out. 2016.

Conforme observamos anteriormente⁷, essa aparenta ser uma grande dificuldade do sistema político brasileiro, quando comparamos nossos números com os de outras democracias, inclusive, com países latino americanos, alguns, atualmente, como Bolívia, Costa Rica e México, referências mundiais em termos de participação política de mulheres. O Brasil é uma das democracias mais desiguais em termos de ocupação de cargos eletivos por mulheres. Entre os 33 países latino americanos e caribenhos, é o 32º país menos igualitário nesse sentido: a média da América Latina é de 28,8% de mulheres na Câmara Baixa⁸; no Brasil, alcançamos 15%. Em termos mundiais, de acordo com a porcentagem de mulheres na Casa Baixa ou Única do Parlamento, o Brasil se encontra em 133º lugar, de um total de 193 países.⁹

A Bolívia conta com 53,1%¹⁰ dos cargos da Casa Baixa do Parlamento preenchidos por mulheres, como resultado da Lei nº 26, de 2010 (“Ley del Régimen Electoral”), que estabelece cotas de gênero de 50%, com obrigatoriedade de apresentação de listas fechadas de candidatos intercalados em razão do sexo.

A Argentina é outro exemplo de maior participação política feminina, em que os assentos ocupados por mulheres alcançam a porcentagem de 38,8%¹¹. Introduzida ainda em 1991, a primeira na América Latina, a Lei de Cotas (“Ley de Cupo” ou Ley nº 24012) estabelece um mínimo de 30% de candidatas. Tendo em vista o sistema proporcional de lista fechada e de candidatos intercalados em razão do sexo, como na Bolívia, também na Argentina a lei acaba por garantir, assim, que as mulheres representarão, no mínimo, 30% dos eleitos.

Em 27.10.2019, pela primeira vez na história, a Argentina realiza eleições em que partidos e alianças deverão apresentar o mesmo número de homens e mulheres, intercalados, entre seus candidatos. A lei de paridade de gênero em âmbito de representação política foi aprovada em dezembro de 2017 pelo Congresso e regulamentada em março de 2019 (Ley nº 27.412¹² e Decreto 171/2019¹³). Na lista de candidatos de cada partido (ou aliança) para cargos legislativos nacionais, homens e mulheres devem aparecer de maneira intercalada e sequencial até completar o total de cargos em disputa – se uma província elege 35 deputados,

7 QUINTELA, D.; DIAS, J. Participação política das mulheres no Brasil: das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação. In: OLIVEIRA, Armando Albuquerque de.; BEÇAK, Rubens (Org.). *Teorias da democracia e direitos políticos*. Florianópolis: CONPEDI, 2016. p. 191-211. v. 1.

8 OBSERVATÓRIO de Igualdade de Gênero da América latina e do Caribe. Poder legislativo: porcentagem de mulheres no órgão legislativo nacional: Câmara baixa ou única. América Latina, Caribe e Península Ibérica (36 países): Mulheres eleitas para os parlamentos nacionais, 2019. Disponível em: <<https://oig.cepal.org/pt/indicadores/poder-legislativo-porcentagem-mulheres-no-orgao-legislativo-nacional-camara-baixa-ou->>. Acesso em: 17 out. 2019.

9 WOMEN in national parliaments. World Classification, 01 feb. 2019. *Data bases*. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/ClaSSif.htm>>. Acesso em: 24 out. 2019.

10 Ibidem.

11 Ibidem.

12 ARGENTINA. Ley 27412. Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política. Código Electoral Nacional. Modificación. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 5.12.2017.

13 O mencionado decreto regula a Lei nº. 27412, da Paridade de Gênero em Áreas de Representação Política. Define o princípio da paridade de gênero como a formação de listas compostas por candidatas e candidatos intercalados, alternadamente e consecutivamente, da primeira ou do primeiro titular ao último ou última suplente, para que não haja duas pessoas contínuas do mesmo sexo na mesma lista. Ela autoriza todas as pessoas registradas na lista eleitoral de um distrito a contestar perante a Justiça Eleitoral qualquer lista de candidatos e candidatos ou candidatas, quando considerarem que ela foi formada em violação à Lei nº. 27412 ou com esse regulamento. Estabelece o procedimento para remediar a violação, bem como a forma de substituição em caso de vaga por morte, renúncia, invalidez permanente ou desqualificação do candidato e proíbe a participação nas eleições primárias de qualquer lista que não esteja em conformidade com a integração conjunta de sexo. Estende a paridade de gênero na esfera interna dos agrupamentos políticos a todos os órgãos que fornecem, em cada caso, a respectiva carta orgânica do partido e àqueles que podem ser criados temporariamente por decisão dos órgãos constituídos.

como a província de Buenos Aires, a lista deve ter 35 candidatos. Na Câmara de Deputados, a quantidade de representantes é proporcional à população de cada província. No Senado, são três parlamentares por província.

No decorrer deste artigo, argumentaremos que a presença de mulheres na política se coloca como uma questão de justiça e democracia, motivo pelo qual defendemos medidas mais enfáticas e eficientes que visem garantir a paridade¹⁴ de gênero nas casas legislativas brasileiras.

Começamos apresentando brevemente o cenário brasileiro, nossa legislação e os resultados atuais. Em seguida, analisamos argumentos em defesa da necessidade da maior inclusão de mulheres nas esferas de decisão. Posteriormente, a partir de mudanças na legislação eleitoral, discutiremos propostas que visam a garantir presença mais efetiva de mulheres na política. Concluímos o artigo enumerando alguns daqueles que consideramos os principais obstáculos sociais à participação política das mulheres.

2. O LIMITADO ALCANCE DAS COTAS DE GÊNERO NO BRASIL

As mulheres brasileiras tiveram os seus direitos políticos expressamente reconhecidos somente no Código Eleitoral de 1932¹⁵, momento a partir do qual foi legalmente garantido que pudessem votar e se candidatar a cargos eletivos. Entretanto, todo esse tempo transcorreu e ainda se não conseguiu garantir sua representatividade política de forma minimamente proporcional aos homens.

De acordo com a socióloga Marlise Matos¹⁶: “a exclusão político-parlamentar das mulheres brasileiras se inscreve (e se perpetua) numa normatividade patriarcal que persiste de forma continuada ao longo da história do Brasil”, relegando as mulheres a posições sociais e de poder desvantajosas. Conforme aponta a autora, faz-se necessário criar e consolidar mecanismos e sistemas de responsabilização institucional sensíveis às questões de gênero e receptivos aos processos continuados de empoderamento das mulheres (idem) – os quais envolvem a inclusão nas arenas políticas. Segundo argumenta (e nós corroboramos) essa é uma questão de democracia.

A situação atual não significa que essa questão tenha sido ignorada, pois, já em 1995, na esteira de conferências internacionais que discutiram a participação política feminina e em resposta às reivindicações do movimento feminista brasileiro, foi aprovada a primeira versão da Lei de Cotas brasileira (Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995). Dita lei instituiu que “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidos por candidaturas de mulheres”, valendo para eleições proporcionais no âmbito municipal. Dois anos mais tarde, a Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997) alterou a legislação, declarando, no parágrafo 3º do seu artigo 10, a reserva de, no mínimo, 30% (trinta por cento) e, no máximo, 70% (setenta por cento) das vagas para candidaturas de

14 Conforme indicação da Organização das Nações Unidas, a democracia paritária se constitui de uma profunda transformação dos Estados, tanto na qualidade quanto na quantidade da participação política das mulheres, que tem um impacto em todas as políticas e em todos os investimentos.

15 Art. 121. Os homens maiores de sessenta anos e as mulheres em qualquer idade podem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral.

16 MATOS, Marlise. Democracia, sistema político brasileiro e a exclusão das mulheres: a urgência em se aprofundar estratégias de descolonização e despatriarcalização do Estado. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, Brasília, DF, ano 5, v. 7, p. 24, 2015.

cada sexo nas eleições municipais, estaduais e federais pelo sistema proporcional.

Desde então, algumas medidas foram adotadas na tentativa de tornar o instrumento legal mais efetivo. A Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, alterou, na Lei das Eleições, o caráter das cotas de simples “recomendação” para uma obrigação, sob o risco de indeferimento da lista de candidatos do partido que não a cumprir.¹⁷

Em 2013, a Lei nº 12.891 introduziu o artigo 93-A na Lei das Eleições, estipulando que, no período entre 1º de março e 30 de junho dos anos eleitorais, o Tribunal Superior Eleitoral poderia promover propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política.

Apenas com a minirreforma eleitoral de 2015, resultante da Lei nº 13.165, tornou-se uma obrigação para o TSE incentivar a participação feminina na política, por meio de publicidade institucional. A partir da Lei nº 13.488, de 2017, também os jovens e a comunidade negra deveriam ter incentivadas a sua participação política.

Além da Lei das Eleições, também a Lei nº 9.096/95 (a Lei dos Partidos Políticos) possui dispositivos que visam a aumentar o número de candidaturas de mulheres. Mas, foi somente em 2009, com a reforma eleitoral advinda da Lei nº 12.034, como visto, que a Lei nº 9.096/95 passou a prever regras de incentivo à participação feminina na política, a exemplo da determinação de se aplicar no mínimo 5% do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (inciso V do art. 44)¹⁸, bem como destinar ao menos 10% do tempo de propaganda partidária gratuita para também promover e difundir a participação política feminina (inciso IV do art. 44)¹⁹, com o agravante de que o partido político que não efetivasse o referido repasse financeiro deveria acrescer, então, o percentual de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do Fundo Partidário para essa destinação, ficando impedido de utilizá-lo para finalidade diversa (§ 5º do art. 44).

No intuito de conferir maior eficácia às mudanças havidas em 2009, a minirreforma eleitoral de 2015, resultante da Lei nº 13.165, alterou o inciso V do art. 44 e o inciso IV do art. 45 da Lei nº 9.096/95, muito embora, no § 5º do art. 44, passasse a prever como sanção a ser aplicada ao partido político que descumprisse a regra o acréscimo do percentual não mais de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do Fundo Partidário mas de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) apenas sobre os 5% (cinco por cento) destinados à criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Posteriormente, em 2017, a Lei nº 13.487 acabaria com a propaganda partidária gratuita, o que consideramos inclusive inconstitucional, por força do disposto no parágrafo 3º do artigo 17 da Constituição da República de 1988, que assegura aos partidos políticos o acesso gratuito ao rádio e à televisão. E, em 2019, man-

17 BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da república, [1997]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm> Acesso em: 24 out. 2019. § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009).

18 Lei nº 9.096/95 (...) - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

19 Lei nº 9.096/95 (...) IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento). (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

tendo a exigência do repasse do percentual mínimo de 5% (cinco por cento) do Fundo Partidário, a Lei nº 13.877 alterou o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096/95, passando a admitir que os programas de promoção e difusão da participação política das mulheres pudessem ser criados e executados, além da Secretaria da Mulher do partido, também por instituto com personalidade jurídica própria que viesse a ser estabelecido pela agremiação, presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional.

Embora, como visto, sejam inequívocos os esforços de aprimoramento da legislação desde a sua primeira edição, na prática, a sub-representatividade feminina lamentavelmente persiste, a evidenciar que precisam ser ampliadas as medidas para se garantir uma maior e mais efetiva participação das mulheres na política, buscando incrementar o número de candidaturas e representantes eleitas.

Buscando garantir a efetividade do percentual mínimo de candidaturas por gênero, estabelecida no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, também o Poder Judiciário tem respondido com decisões importantes sobre o tema.

Em 2018, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente o pedido na ADI nº 5617²⁰, proposta pelo Procurador-Geral da República, que tinha por objeto o art. 9º da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, para (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três”, contida no art. 9º da Lei 13.165/2015, eliminando o limite temporal até então fixado; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas, ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995.

Do voto do Ministro Edson Fachin, Relator do caso, extrai-se algumas premissas importantes: a) as ações afirmativas prestigiam o direito à igualdade; b) é incompatível com o direito à igualdade a distribuição de recursos públicos orientada apenas pela discriminação em relação ao sexo da pessoa; c) a autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à igualdade; d) a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam empoderadas por um ambiente que as permita alcançar a igualdade de resultados e; e) a participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado, uma vez que a ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres.

Da referida decisão foram opostos embargos de declaração pela Mesa da Câmara dos Deputados, questionando “se a declaração de inconstitucionalidade dos §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei n. 9.096/1995, acrescidos pela Lei n. 13.165/2015,

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5617/DF. Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 27 de setembro de 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 03 out. 2018.

efetivamente produzirá como consequência a proibição de que recursos afetados e acumulados desde 2015 em contas específicas sejam despendidos nas eleições gerais de 2018 em benefício das candidatas mulheres”.

Os embargos de declaração não foram conhecidos, porém a proposta de modulação foi examinada, para assentar que exclusivamente em relação à declaração de inconstitucionalidade por arrastamento do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei n.º 9.096/95, acrescidos pela Lei n. 13.165/2015, os efeitos temporais da decisão fossem modulados, a fim de assegurar que, sem que haja a redução do percentual de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido para as candidaturas femininas, os recursos financeiros de anos anteriores acumulados nas contas específicas de que cuidam estes dispositivos pudessem ser adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas eleitorais já no pleito geral de 2018.

Após o julgamento da referida ADI, também o TSE viria a garantir a efetividade das candidaturas das mulheres, determinando que (sob critérios a serem definidos pelos partidos políticos), na divisão do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) (ou Fundo Eleitoral), cada agremiação destinasse pelo menos 30% (trinta por cento) do total recebido para o custeio da campanha eleitoral de candidaturas femininas.²¹

De acordo com o entendimento do Tribunal, se a distribuição do Fundo Partidário deve resguardar a efetividade do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, no sentido de viabilizar o percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero, consoante decidiu a Suprema Corte no julgamento da ADI nº 5617, com maior razão, então, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), cuja vocação é, exclusivamente, o custeio das eleições, deve seguir a mesma diretriz.

No tocante ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, o Tribunal consignou que, embora não haja disposição normativa expressa que balize a sua distribuição em termos de percentual de gênero, a carência de regramento normativo, que imponha a observância dos patamares mínimos previstos no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 à distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, não obstaculiza interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a sua implementação.

Nesse ponto, conforme evidenciado na citada Consulta, é importante registrar o fato de que a revisão jurisdicional de atos partidários, no que se inclui a revisão das diretrizes norteadoras da distribuição interna de recursos públicos destinados às campanhas eleitorais, bem assim a divisão do tempo de propaganda eleitoral gratuita entre os candidatos em disputa, não implica, em absoluto, desprestígio à autonomia partidária, conforme previsto na Constituição da República, mas amparo ao fortalecimento da democracia interna da própria agremiação, contribuindo para o desenvolvimento da política.

21 Idem. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000/DF*. Acórdão. Consulta. Senadoras e deputadas federais. Incentivo à participação feminina na política. Distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV. Proporcionalidade. Art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. Mínimo legal de 30% de candidaturas por gênero. Aplicabilidade. Fundamentos. ADI 5617. STF. Eficácia transcendente. Papel institucional da Justiça Eleitoral. Protagonismo. Práticas afirmativas. Fortalecimento. Democracia interna dos partidos. Questitos respondidos afirmativamente. Consultante: Vanessa Grazziotin e outras. Relatora: Min. Rosa Weber. *Diário de justiça eletrônico*, tomo 163, 15 ago. 2018.

Até mesmo porque, a autonomia partidária, consagrada em nossa Carta Magna, deve obediência aos direitos fundamentais, de modo que a atuação dos partidos políticos deve concorrer para assegurar a efetiva participação feminina na política.

Aliás, a partir do julgamento do MS nº 0601453-16/PB, da relatoria do Ministro Luiz Fux, em 29.9.2016, a própria Justiça Eleitoral ressignificou sua compreensão sobre os direitos e deveres dos partidos políticos, ao assentar a sua própria competência “para apreciar as controvérsias internas de partido político, sempre que delas advierem reflexos no processo eleitoral, circunstância que mitiga o postulado fundamental da autonomia partidária, ex vi do art. 17, § 1º, da Constituição da República - cânone normativo invocado para censurar intervenções externas nas deliberações da entidade -, o qual cede terreno para maior controle jurisdicional”.

E, em um segundo plano, no julgamento REspe nº 10380, também da relatoria do Ministro Luiz Fux, DJe de 30.11.2017, ocasião em que debatida a legitimidade de órgão de direção regional de partido para a destituição de comissão provisória municipal, à luz da autonomia partidária, foi destacado que,

[...] ante os potenciais riscos ao processo democrático e os interesses subjetivos envolvidos (suposto ultraje a princípios fundamentais do processo), qualificar juridicamente referido debate dessa natureza como matéria interna corporis, considerando-o imune ao controle da Justiça Eleitoral, se revela concepção atávica, inadequada e ultrapassada: em um Estado Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil (CRFB/88, art. 1º, caput), é paradoxal conceber a existência de campos que estejam blindados contra a revisão jurisdicional, adstritos tão somente à alçada exclusiva da respectiva grei partidária. Insulamento de tal monta é capaz de comprometer a própria higidez do processo político-eleitoral, e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas.

Assim, com a garantia de, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Eleitoral e do Fundo Partidário (incidente sobre o montante destinado ao financiamento das campanhas eleitorais) para candidaturas femininas, a atuação do Poder Judiciário fez com que, no pleito de 2018, não somente se materializasse o dever constitucional do Estado em coibir a desigualdade de gênero, mas também se pudesse observar a ampliação no número de candidatas mulheres.

A despeito disso, as estatísticas demonstram que os reflexos de tais decisões no espaço político feminino ainda se mostram tímidos, evidenciando-se a urgência da adoção de medidas mais efetivas para a reversão do cenário de sub-representação feminina na política.

Nas eleições de 2014, foram registradas 4 vice-presidentes, 47 vice-governadoras, 43 primeira-suplentes e 41 segunda-suplentes. Já no pleito de 2018, o número subiu para 5 vice-presidentes, 76 vice-governadoras, 91 primeiras-suplentes, e 117 segundas-suplentes.²²

22 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas Eleitorais*. 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 23 out. 2019.

Nos cargos de chefia do governo de Estado, em 2014, foram registradas 20 candidaturas femininas para a disputa. Já em 2018, a disputa contou com apenas 30 candidatas, sendo que apenas uma logrou êxito em sua candidatura²³.

Quanto ao Senado Federal, tivemos um expressivo aumento em relação aos últimos pleitos eleitorais: em 2010 (disputando-se 54 cadeiras), foram registradas 36 candidaturas; em 2014 (quando a renovação foi de 1/3), foram 35 candidatas; já em 2018 (com renovação de 2/3 das cadeiras) esse número subiu para 63 candidatas.

No Legislativo estadual, foram eleitas 161 mulheres, o que representa um aumento de aproximadamente 35% em relação às eleições de 2014.²⁴

Como demonstramos em artigo anterior²⁵, já havíamos observado um aumento considerável no número de candidatas para cargos proporcionais, tanto para a Câmara dos Deputados, quanto para as Assembleias Legislativas Estaduais e Câmara Legislativa do Distrito Federal (DF), desde 1998 até o pleito de 2014. Tanto em âmbito federal (31,8%), quanto estadual/distrital (31,4%), somente nas eleições de 2014 o percentual mínimo de 30% de candidatas mulheres exigido em lei foi alcançado pela primeira vez.

Por mais animadores que possam parecer esses dados, contudo, eles não se repetem quando observamos o percentual de eleitas, que permanece praticamente inalterado. Até o pleito de 2014, as eleitas para a Câmara dos Deputados jamais haviam ultrapassado o percentual de 10% (dez por cento) (em 2014, com 9,9%, haviam alcançado o melhor resultado, até então). No pleito estadual, o número de deputadas estaduais/distritais eleitas decaiu de 12,9%, em 2010, para 11,4%, em 2014.

Quanto às eleitas, em 2018, para a Câmara dos Deputados, foram escolhidas 77 deputadas, um aumento de cerca de 34% em comparação ao pleito de 2014, em que se elegeram 51 parlamentares.²⁶ Já nas assembleias legislativas, foram eleitas 161 representantes, um crescimento de 41,2% em relação a 2014, quando foram escolhidas 114 mulheres para o cargo de deputada estadual.²⁷

Segundo dados do Cadastro Eleitoral, apenas 9.204 mulheres concorreram a um cargo eletivo nas Eleições Gerais de 2018; destas, 290 foram eleitas.²⁸

Conforme discutimos anteriormente, a explicação mais provável para o número de eleitas não estar acompanhando o aumento do número de candidatas, é que os partidos não estão escolhendo candidatas com chances reais de sucesso eleitoral, nem investindo nessas candidaturas. Pelo contrário, estão selecionando mulheres sem a menor expressão política (e incentivo por parte dos mesmos), as chamadas “laranjas”, apenas para preencherem as cotas e os partidos não terem suas outras candidaturas impugnadas.

Essa situação ficou bastante evidente nas eleições municipais de 2016, quando, segundo levantamento do TSE, 16.131 candidatos a vereador ficaram sem nenhum voto, sendo 14.417 deles mulheres e apenas 1.714 homens. Uma proporção de quase nove para um de candidatas que não receberam sequer o próprio voto.

23 Governadora Fátima Bezerra, representante do Estado do Rio Grande do Norte.

24 BRASIL, TSE, 2018.

25 QUINTELA, DIAS, 2016.

26 BRASIL, TSE, 2018

27 Idem, 2019.

28 Ibidem.

Ressalte-se, porém, que, desde o julgamento do REspe n.º 1-49, em 2016, a jurisprudência do TSE já vinha evoluindo no sentido de dar contornos ainda mais incisivos para coibir as chamadas candidaturas laranjas, ocasião em que passou a admitir que “se enquadra no conceito de fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10º, da Constituição Federal), a violação do percentual de candidatura [de gênero] exigido no § 3º do art. 10 da Lei n.º 9.504/97”.

Posteriormente, no julgamento do REspe nº 243-42²⁹, o TSE admitiu, inclusive, fossem alargados os meios processuais para a aferição de tal prática, possibilitando o manejo da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) para apuração do ilícito também sob a ótica do abuso de poder.

No mesmo ano de 2016, por ocasião do julgamento do REspe nº 631-84/SC³⁰, o TSE entendeu que toda fraude é um ato abusivo aos olhos do direito. Ou seja, para permitir que a fraude à cota eleitoral de gênero fosse investigada via AIJE, a Justiça Eleitoral consignou que a fraude é uma espécie do gênero abuso de poder.

Recentemente, em 17.9.2019, por maioria de votos, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu manter a cassação de seis vereadores, eleitos em 2016, na cidade de Valença do Piauí-PI, acusados de se beneficiarem de candidaturas fictícias de mulheres que não chegaram sequer a fazer campanha eleitoral.³¹

No caso, os vereadores haviam sido condenados pelo Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI) por registrarem candidaturas femininas fictícias objetivando alcançar o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de mulheres exigido na Lei nº 9.504/1997, se beneficiando, assim, de candidaturas fantasmas. Ao todo, entre eleitos e não eleitos, 29 candidatos registrados pelas duas coligações tiveram o seu registro indeferido.

Verifica-se, portanto, que o Tribunal Superior Eleitoral tem buscado impulsionar a participação feminina no cenário político, seja por medidas administrativas, como a veiculação em emissoras de rádio e televisão de campanhas em defesa da valorização e da igualdade de gênero, seja no exercício da jurisdição, via decisões sinalizadoras de seu entendimento quanto ao alcance e efetividade das normas que disciplinam ações afirmativas sobre o tema.

29 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 24342/PI*. Acórdão. Recurso especial. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Fraude. Percentuais de gênero. Captação ilícita de sufrágio. Recorrente: Coligação Vitória que o Povo Quer. Recorridos: Coligação por um Novo Tempo e outros. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Inteiro teor. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 11 out. 2016. p. 65-66.

30 Idem. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 63184/SC*. Acórdão. Eleições 2012. Recurso Especial Eleitoral interposto por Daniel Netto Cândido e Élio Peixer. Prefeito e vice-prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Omissão do *decisum* regional. Inexistência de violação ao Art. 275 do Código Eleitoral. Reenquadramento jurídico dos fatos. Verificação de fraude na substituição de candidato em pleito majoritário. Ausência da observância do dever de ampla publicidade. Substituição ocorrida às vésperas da eleição. Conduta que ultraja o princípio da vedação ao efeito surpresa do eleitor e da liberdade de escolha dos votos. Possibilidade de apuração de fraudes durante o processo eleitoral em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Fraude como espécie do gênero abuso de poder. Necessidade de se reprimir, o quanto antes, práticas que possam amesquinhar os princípios reitores da competição eleitoral. Transmissibilidade de eventuais ilícitos praticados por integrantes da chapa originária à novel composição. Medida que se impõe como forma de coibir a prática de abusos eleitorais e a captação ilícita de sufrágio, capazes de vulnerar a higidez e a normalidade do prélio eleitoral. Recurso Especial desprovido. Recorrentes: Daniel Netto Cândido e outro. Recorridos: Coligação Ainda Melhor e outros. Relator: Min. Luiz Fux. Inteiro teor. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 5 out. 2016. t. 192, p. 68-70.

31 Idem. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 19392/PI*. Acórdão. Recursos Especiais. Eleições 2016. Vereadores. Prefeito. Vice-prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Art. 22 da LC 64/90. Fraude. Cota de gênero. Art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97. Recorrente: Leonardo Pereira Nogueira e outros. Recorrida: Coligação Nossa União É com o Povo e outros. Relator: Min. Jorge Mussi. Inteiro teor. *Diário da Justiça Eletrônico*, 04 out. 2019. t. 193, p. 105-107.

Em que pese tais decisões, foi sancionada, em 17 de maio de 2019, a Lei nº 13.831, que altera as regras referentes à prestação de contas dos partidos políticos e concede mais autonomia em sua organização interna e movimentação financeira.³²

Apesar dos obstáculos à participação política feminina criados, referida Lei, em seu artigo 2º, ao acrescentar o artigo 55-A na Lei dos Partidos Políticos, anistia as legendas que não observaram a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 da Lei n.º 9.096/95 nos exercícios anteriores a 2019. Assim, os partidos que, naquele período, não destinaram o mínimo de 5% do Fundo Partidário para promover a participação política das mulheres, não poderão ter suas contas rejeitadas ou ser alvo de qualquer outra penalidade, caso, de algum outro modo, tenham usado os referidos recursos no financiamento de candidaturas femininas até as eleições de 2018.

Importante notar que já vem sendo questionada a constitucionalidade do disposto no novo artigo 55-C da Lei dos Partidos Políticos, também acrescido pela Lei nº 13.831/2019, que afasta a desaprovação das contas se atendidos os requisitos do artigo 55-A.

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte (TRE-RN), por exemplo, em processo de prestação de contas sob relatoria do juiz Ricardo Tinoco, julgou inconstitucional o artigo 55-C da nova Lei dos Partidos Políticos, com base em três princípios: proibição do retrocesso, igualdade substancial e imperfeição normativa. Segundo o relator,

a nova lei viola uma série de conquistas de natureza constitucional quanto à evolução do reconhecimento da mulher em sede política, e quanto ao tratamento isonômico e igualitário de gêneros. Não pode em uma democracia existir a ofensa ao pluralismo. Se não há um incentivo às candidaturas femininas, certamente haverá uma hegemonia masculina na representatividade partidária, o que é muito grave.

Referida lei já vinha sendo alvo de manifestos com duras críticas sobre a sua aprovação, as Comissões do Conselho Federal da Ordem dos Advogados (Comissão Nacional da Mulher Advogada, Comissão Especial de Estudo da Reforma Política e Comissão Especial de Direito Eleitoral) emitiram nota afirmando que

é um retrocesso sem precedente a entrada em vigor da Lei nº 13.831/2019 [...] Há clara intenção de tornar a Lei nº 13.165/2015, e todo o avanço que representou, letra morta. Ao invés de assistirmos o Congresso legislando para tornar a participação feminina ainda mais efetiva, vemos sua ação para perdoar as multas que seriam devidas pelos partidos que não se comprometeram com isso nas últimas eleições.³³

32 Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade. (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019). Art. 55-B. Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação. (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019). Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do caput do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas. (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019)

33 BORGES, Daniela L. de A.; NEPOMUCENO, Luciana D.; NEVES FILHO, Carlos da C. P. Após TSE aplicar sanções, nova lei anistia partidos que não incentivaram participação feminina. *Migalhas*, Ribeirão Preto, Seção Migalhas Quentes, 21

Lado outro, não deixa de ser interessante notar que a própria bancada feminina no Congresso Nacional defendeu que o disposto nos artigos 55-A, 55-B e 55-C da Lei nº 1.3831/19 não sinaliza um retrocesso aos avanços da participação das mulheres, uma vez que em anos anteriores, não havia o fundo especial de financiamento de campanha.

Assim, os partidos que utilizaram os recursos previstos no art. 44, inciso V, da Lei nº 9.096/95, no financiamento das candidaturas de mulheres até as eleições de 2018, não deveriam mesmo ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade, pois, também deste modo, entendem, cumpriram o propósito legal de propiciar maior participação política feminina.

Para Cunha e Bastos Júnior “os artigos 55-A, 55-B e 55-C, concretizam adequadamente os valores da segurança jurídica e da preservação do devido processo legal, imprescindíveis em se tratando de exercício do jus puniendi do Estado”.³⁴

Com relação ao art. 55-A, tem-se a garantia legal do que foi decidido no julgamento dos Embargos de Declaração da ADI n. 5.617. Com o art. 55-B, tem-se uma regra de transição que permite que os partidos gastem as reservas para além do exercício subsequente (no caso, as reservas acumuladas até 2018 poderiam ser gastas ao longo de 2019 e 2020); desde que a expressão “como forma de compensação” seja interpretada neste sentido (de mitigação no tempo) e não como forma de redução dos valores mínimos fixados pelo art. 44, inc. V da Lei n. 9.504/97.

Por fim, no que diz respeito ao polêmico art. 55-C, ele também concretiza a garantia constitucional da segurança jurídica quando garante que a interpretação fixada pelo TSE, até abril de 2019, seja aplicada a todas as prestações de contas referentes aos exercícios financeiros anteriores ao ano de 2018. Portanto, ele não impede a apuração e punição de outras fraudes e ilegalidades relacionadas ao uso dos recursos previstos no art. 44, V da Lei n. 9.096/95.

Sendo assim, além de todo o debate político e as importantes transformações já promovidas pela atual lei de cotas, que muito contribuem para a consolidação de nossa democracia, entendemos que é necessário um contínuo esforço também do Poder Legislativo para promover e garantir cada vez maior participação política feminina. Na seção seguinte, apresentaremos os argumentos que julgamos mais consistentes na defesa dessa inclusão mais ampla das mulheres na política.

mai. 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI302678,21048-Apos+TSE+aplicar+sancoes+no-va+lei+anistia+partidos+que+nao>> Acesso em: 24 out. 2019.

34 CUNHA, Amanda Guimarães. BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. O fomento à participação política feminina e o controle do jus puniendi estatal: A lei nº 13.831/2019 sob a perspectiva do direito sancionador eleitoral. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 187-212, 2019. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Livro%20Resenha%2023%20n%201_24092019_final_site.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019.

3. PORQUE AS MULHERES DEVEM ESTAR PRESENTES NAS ARENAS DECISÓRIAS?

Demonstramos até aqui que, apesar dos esforços nacionais em promover maior participação política feminina, por meio da criação e aperfeiçoamento de instrumentos legais, o Brasil ainda não apresenta resultados satisfatórios no que concerne à presença das mulheres na política institucional na mesma proporção dos seus números na população e no eleitorado. Nesta seção, buscaremos apresentar de forma mais detalhada as razões pelas quais defendemos a criação de mecanismos que de fato revertam o cenário de sub-representação política das mulheres. De acordo com os cientistas políticos Flávia Biroli e Luis Felipe Miguel³⁵, a falta de mulheres no poder já é amplamente aceita como um problema, mas compreendemos que ainda é necessário esclarecer o porquê. Conforme mencionamos na introdução, entendemos que essa seja uma questão de justiça e democracia. Agora, pretendemos justificar convincentemente essa afirmação. Começamos pelos argumentos que não consideramos mais adequados.

Quando discutimos a importância de uma presença mais significativa de mulheres na política institucional, é usual ouvirmos argumentos que destacam “especificidades” femininas, que ressaltam qualidades que seriam próprias das mulheres e ausentes nos homens e as quais seriam vantajosas para a política. Dentro da própria teoria feminista temos autoras que mobilizam essa “política do desvelo”³⁶, que associa mulheres a uma moral superior, tal como a uma tendência a encontrar soluções pacíficas e evitar conflitos, para defender a sua inclusão na arena política. Discordamos, contudo, que esse seja um argumento positivo. Primeiro, por essencializar as mulheres, tratá-las como sujeitos indiferenciáveis; segundo por reproduzir o (ingênuo) imaginário social de que as mulheres são seres “puros” por natureza e de que não possuem interesses próprios. Além disso, esses argumentos tendem também a reiterar a ideia de que as mulheres seriam mais adequadas a áreas específicas da política como educação e assistência social, e menos afeitas àquelas mais “duras” e também prestigiadas. Ou seja, mantém uma separação de funções e aptidões baseada no gênero.

Por esses motivos, não pretendemos defender aqui a inclusão política das mulheres com base em uma pretensa “superioridade” moral que trariam para a política, mas sim apoiados no argumento que não apenas consideramos mais relevante, mas incontestável: o da democracia e justiça.

Independentemente da linha teórica que adotemos, é ponto comum que um regime democrático pressupõe a igualdade entre os seus cidadãos. Conforme o cientista político Gurza-Lavalle³⁷, democracia e igualdade formam uma tríade junto à participação política em que a existência de um elemento pressupõe o outro. Nas democracias liberais contemporâneas, o modelo representativo é a forma padrão de lidar com a questão da participação. Em consonância, Matos afirma

35 MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, F. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 18, p. 653-679, 2010.

36 ELSHTAIN, 1993; RUDICK, 1989.

37 GURZA-LAVALLE, A. Participação (des)igualdade política e democracia. In: Luis Felipe Miguel (Org.). *Desigualdades e democracia - O debate da teoria política*. São Paulo: UNESP, 2016. p. 171-202.

que a representação é um direito para esses regimes, mas que “ainda não é de fato um instrumento efetivo de inclusão política e de promoção da justiça social”, pelo menos, complementa, para “os grupos historicamente subalternizados”³⁸, os quais ainda se veem fora das instâncias representativas.

As desigualdades sociais afetam o acesso de determinados grupos às instituições políticas, diminuindo a sua chance de se tornarem representantes, tanto devido a atributos identitários, quanto à (falta de) disposição de recursos, como aponta Gurza-Lavalle³⁹.

Essa realidade torna-se evidente, assim como o desrespeito ao princípio do acesso à participação política, quando observamos que, apesar de serem mais da metade da população e do eleitorado, as mulheres são menos de 15% das representantes eleitas para a Câmara dos Deputados. No informativo Estatísticas de Gênero – Indicadores sociais das mulheres no Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE revela que, mesmo em número maior entre as pessoas com ensino superior completo, indicador 37,9% superior ao dos homens, as mulheres ganham menos que homens, são sub-representadas não somente no Congresso Nacional, mas também nos cargos públicos e privados, especialmente gerenciais. No Brasil, 60,9% dos cargos gerenciais eram ocupados por homens e 39,1% pelas mulheres, em 2016.⁴⁰ Logo, temos um desafio para a democracia. Isso porque, afirmamos, não basta a garantia formal (sufrágio universal e todos os cidadãos terem direito de se candidatar); é um princípio democrático promover participação mais ativa dos diversos grupos sociais e a consequente redistribuição do poder político. Nessa direção e como aponta Matos⁴¹, lutar pela maior participação política feminina não pode ser uma tarefa só de mulheres, mas de todos que acreditam na importância da consolidação democrática brasileira.

Em convergência com o que aponta a cientista política Anne Phillips⁴², uma distribuição de cargos políticos tão distorcida entre os gêneros é uma evidência de discriminação, intencional ou estrutural. Ou seja, os números desproporcionais indicam que, na prática, existem obstáculos à participação política das mulheres (sobre os quais nos deteremos nas considerações finais). A distribuição está longe de ser aleatória, evidencia obstáculos e demanda uma compensação.

A preocupação principal de Phillips (e que compartilhamos), portanto, é com “os mecanismos mais especificamente políticos que associam representação justa com presença política e enfatizam mudanças no nível político”⁴³. Segundo a autora, não existem argumentos para defender um cenário assimétrico, como o brasileiro, sob o ponto de vista da justiça, mas há, com base na justiça, razões para defender a paridade entre homens e mulheres nos órgãos representativos.

Miguel⁴⁴ complementa essa posição ao argumentar que um sistema político democrático justo, deve estar aberto à expressão de uma pluralidade de interesses

38 MATOS, Marlise. Recentes Dilemas da Democracia e do Desenvolvimento no Brasil: porque precisamos de mais mulheres no poder. *Sinais Sociais*, Rio de Janeiro, v. 5, p. 134, 2011.

39 GURZA-LAVALLE, 2016.

40 IBGE. Estatísticas de Gênero. Indicadores sociais das mulheres no Brasil. Informativo. *Base de dados*. 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf. Acesso em: 23 out. 2019.

41 MATOS, 2011.

42 PHILLIPS, A. *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

43 Ibidem, p. 18.

44 MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 91-102, out. 2000.

e perspectivas. Sendo assim, é injusta uma estrutura que coloca obstáculos à representação das diferenças nas esferas decisórias, não incluindo o enfrentamento de desigualdades como prioridade da agenda política.

A não inclusão das diferenças nas esferas decisórias, ou, melhor dizendo, daquelas diferenças que historicamente posicionam os indivíduos de forma desfavorável na estrutura social (que resultaram em sua opressão), é um problema porque, conseqüentemente, significa também a não inclusão de interesses e perspectivas específicos. Quando temos um Legislativo composto por um grupo praticamente homogêneo em termos de gênero, podemos inferir que temas diversos relacionados a mulheres sequer se tornarão pautas.

Em consonância, aponta Gurza-Lavalle, interesses associados a grupos marcados pela desigualdade política e, por conseguinte, não representados, “difícilmente conseguem se fazer ouvir, tornando improvável a possibilidade de incidirem na definição de leis e, em termos mais gerais, na tomada de decisões vinculantes pelas instituições políticas”⁴⁵. Nesse sentido, grupos sub-representados tendem a se manter em um ciclo vicioso que atrela falta de representação e manutenção das desvantagens sociais.

Além da questão propriamente da representação de interesses de grupos, autoras alinhadas a teoria política feminista e que defendem a adoção de ações afirmativas que promovam a incorporação das mulheres na política como a própria Phillips e Iris M. Young⁴⁶, salientam a importância da inclusão da perspectiva social feminina. Perspectiva social, nessa abordagem, significa a sensibilidade que advém da experiência de estar posicionado em determinado grupo social. Isso não significa afirmar que todas as mulheres têm os mesmos interesses ou experiências, não fica definido um ponto de chegada, mas um ponto de partida. Ou seja, em alguma medida, pertencer ao gênero feminino, em uma sociedade marcada pela dominação masculina, impacta a vivência e a formação do ponto de vista das mulheres. Elas possuem visões, “interesses e propostas diferentes dos homens e que necessitam ser verbalizados e defendidos em um regime efetivamente democrático”⁴⁷.

Em uma democracia plural, diferentes perspectivas devem ser representadas, porque cada uma é parcial em relação ao todo. De acordo com Birolí e Mello, silenciar uma perspectiva significa apagar das trajetórias sua relevância política. Perspectivas permitem que “sejam vislumbrados aspectos da realidade social – e dos problemas e demandas dos grupos que nela se inserem e se relacionam – que não se tornam visíveis, da mesma maneira, pela expressão das trajetórias e experiências de outros grupos”⁴⁸. Evidentemente, a inclusão presencial por si não é suficiente para que as vozes das mulheres sejam efetivamente ouvidas e levadas em consideração quando da tomada de decisões. Trataremos disso mais adiante neste artigo.

Um argumento a mais, e certamente não o último, a favor da maior inclusão das mulheres na política tem um fundo cultural, ao destacar a importância simbó-

45 GURZA-LAVALLE, op. cit., p. 196.

46 YOUNG, Iris M. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

47 MATOS, 2011, p. 135.

48 BIROLÍ, Flávia; MELLO, Janine. Gênero e representação política: hipóteses sobre a atuação de deputadas e deputados federais na 52a Legislatura (2003-2006). *Revista Ártemis*, João Pessoa, v. 11, p. 5, dez. 2010.

lica da presença de mulheres nas esferas representativas oficiais. O aumento do número de mulheres em cargos legislativos possui um caráter de transformação cultural, servindo de exemplo para outras mulheres, ao “ampliar o leque de ‘trajetórias de vida’ possíveis”⁴⁹, além de romper com o senso comum de que a política é um espaço masculino e que mulheres são mais inclinadas a exercer funções no âmbito privado. Somado a isso, Marian Sawer⁵⁰ aponta que uma presença maior de mulheres em cargos representativos estimularia maior respeito e reconhecimento pelas mulheres, assim como poderia conferir maior legitimidade às instâncias legislativas frente à sociedade – ao equilibrar a proporcionalidade entre mulheres e mulheres representantes.

4. LISTA ABERTA, COTAS DE REPRESENTAÇÃO E INCENTIVOS E PUNIÇÕES

Na seção anterior, argumentamos que o aprofundamento da democracia e a realização da justiça exige a participação de diferentes grupos sociais nas esferas representativas oficiais, sobretudo daqueles historicamente excluídos, como é o caso também das mulheres. Para garantir essa participação, e uma aproximação da igualdade de fato, por vezes, é preciso criar medidas que promovam o acesso de membros desses grupos aos espaços decisórios oficiais. O estabelecimento de cotas de candidatura, como observamos no Brasil, seria um exemplo de medida institucional nesse sentido, ao promover um equilíbrio maior de poder e mais cidadania para as mulheres, mediante maior inclusão nos processos político-decisórios.

Contudo, como já atestado, o problema é que, da forma como está posta, mesmo com todos os esforços no seu aprimoramento e efetivação desde a sua edição, a atual lei de cotas de gênero, além das candidaturas, não garantiu o aumento real do número também de mulheres eleitas. Ainda precisamos pensar em formas de assegurar que sejam eleitas e não que apenas disputem as eleições. Segundo Moisés e Sanchez⁵¹ “a discriminação que exclui as mulheres da democracia representativa, independente de ser formal ou informal, rebaixa a qualidade da democracia e, no caso do Brasil, compromete a inclusão requerida pelo princípio de igualdade política”.

Uma posição frequente em discussões sobre como aumentar a participação política das mulheres é a de que, para garantir a efetividade de medidas como a lei de cotas, seria necessária uma mudança no sistema eleitoral brasileiro, no sentido de transformar o sistema de lista aberta em eleições proporcionais para um de lista fechada.

Em um sistema de lista aberta, como o nosso, o partido propõe múltiplas candidaturas individuais, não pré-ordenadas, de modo que o eleitor decide entre escolher um único candidato ou votar na legenda. As cadeiras são conquistadas pelo partido na proporção de votos alcançados pela agremiação como um todo, isto é, somados os votos na legenda e nos candidatos que registrou, sendo elei-

49 MIGUEL, 2000, p. 90.

50 SAWER, M. The representation of women on Australia: meaning and make believe. *Parliamentary Affairs*, Oxford, v. 55, n. 1, p. 5-18, 2002.

51 MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Representação política das mulheres e qualidade da democracia: o caso do Brasil. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O congresso nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014. p. 98.

tos aqueles mais votados na lista, independente da forma como está ordenada. Devido a isso, afirma-se, é estimulada a competição individual entre candidatos de um mesmo partido. Segundo Nicolau⁵², os candidatos têm como principais adversários os seus colegas de partido, que estão na mesma lista e não candidatos das demais legendas.

Por isso, a crítica de alguns à lista aberta, em decorrência do aventado caráter individualista da representação dela resultante, e, também, por a considerarem um obstáculo à participação feminina, visto não compelir os partidos a intercalarem na sua nominata as candidaturas de mulheres às dos homens, como acontece, por exemplo, nos países que adotam o sistema de lista fechada.

De acordo com Cristiane de Souza⁵³, a competição intrapartidária somada aos altos custos de campanha, sem financiamento público, dificultam as candidaturas de mulheres, que necessitam de condições efetivas para competir, inclusive com os candidatos homens de seu partido, os quais tendem a possuir mais redes partidárias de apoio. Segundo Santos, Barcelos e Gresta,

os partidos se dedicam a cumprir formalmente a exigência legal de apresentar o percentual mínimo de mulheres, mas não se ocupam em desenvolver o capital político dessas mulheres, ou em assegurar a existência de chances reais de elegibilidade [...] os próprios partidos políticos aparentam ser a principal instituição a atuar contra a participação feminina nas candidaturas políticas.⁵⁴

Diferentemente do sistema de lista aberta, no de lista fechada é o partido que define previamente a ordenação dos candidatos na lista. O eleitor vota na legenda e são eleitos os primeiros que aparecem na lista, conforme o número de vagas que o partido alcançar. Os que defendem a lista fechada argumentam que, assim, o vínculo mais forte estaria entre o eleitor e o partido político (em suas propostas e programas), e não um candidato específico. Entre os países que adotaram cotas de gênero e conseguiram resultados positivos em termos de incremento da participação política de mulheres, boa parte adota o sistema de lista fechada e a alternância de gênero em lista intercalada e/ou mandato de posição.

Não são poucos os que defendem a existência de uma relação positiva entre tais elementos e a efetividade das cotas. De acordo com essa perspectiva, estando a ordem dos eleitos devidamente preestabelecida em lista fechada, é possível garantir a eleição de mulheres, mediante a inclusão de candidatas nas primeiras posições da lista (princípio da alternância). Esse é o ponto de vista de Souza⁵⁵ e também de Spohr, Maglia, Machado e Oliveira⁵⁶, que, a partir de pesquisa em diversos países latino-americanos, concluem que “a presença de um sistema eleitoral

52 NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v.49, n.4, p.689-720, 2006.

53 SOUZA, C. A. de. *A eficácia das cotas eleitorais na Argentina e no Brasil*. Direitos Fundamentais e Democracia IV. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 367-384.

54 SANTOS, Poliana Pereira dos; BARCELOS, Júlia Rocha de; GRESTA, Roberta Maia. Debates sobre a Participação Feminina no Parlamento Brasileiro: subrepresentação, violência e assédio. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 21-50, 2019. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Livro%20Resenha%2023%20n%201_24092019_final_site.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019.

55 SOUZA, 2014.

56 SPOHR, Alexandre P.; MAGLIA, Cristiana; MACHADO, Gabriel e OLIVEIRA, Joana O. de. Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada. *Revista Estudos Feministas* [online]. v.24, n.2, p. 424, 2016.

de lista fechada com lei de cotas tem grande efeito sobre a eleição de mulheres para câmaras baixas ou únicas”.

Ainda que compreendamos os argumentos dessas pesquisadoras, não concordamos que, no Brasil, ao menos da perspectiva do eleitor e de sua liberdade de escolha, a adoção do sistema de lista fechada seja necessariamente a melhor estratégia para a maior inclusão das mulheres na política.

Tendo em conta a histórica falta de democracia interna na maior parte das agremiações brasileiras, o sistema de lista fechada eventualmente concentraria ainda mais poder nas cúpulas partidárias, com a possibilidade de definirem a ordem dos candidatos nas respectivas nominatas e, conseqüentemente, de quem potencialmente seriam os eleitos. No sistema de lista fechada, possuem grande peso os mecanismos competitivos internos de seleção dos candidatos. E, por que não dizer, também de escolha dos próprios órgãos dirigentes que definem tais mecanismos. O problema, acreditamos, está na incapacidade de controle desses mesmos mecanismos de escolha de candidatos e, também, dos próprios dirigentes partidários, de garantir que sejam democráticos e abertos à ampla participação de todos os filiados, visto que os partidos têm sua autonomia assegurada inclusive constitucionalmente.

Conforme Nicolau⁵⁷, a legislação partidária brasileira estabelece que cabe ao estatuto de cada partido definir os critérios para escolha dos candidatos. A única exigência é que haja uma convenção partidária para formalizar essa escolha. Ainda de acordo com o autor, as convenções oficiais têm caráter meramente homologatório, já que os candidatos são escolhidos antes que aconteçam⁵⁸.

Entendemos que a vantagem do sistema de lista fechada, qual seja, a possibilidade de se exigir que as mulheres figurem nas primeiras posições das listas de candidatos, de modo a garantir a sua eleição, pode ser eventualmente ofuscada pelo excesso de autonomia dos partidos na definição dos órgãos dirigentes e mecanismos de seleção, em detrimento do poder de escolha do eleitor da candidatura de sua preferência, que seria minimizado nesse sistema. A implementação do sistema de lista fechada em um país de práticas políticas pouco transparentes, como o Brasil, lamentavelmente, poderia eventualmente fortalecer o clientelismo, ao permitir que os dirigentes partidários mais experientes e influentes, ao pré-ordenarem os nomes na lista de candidatos, tivessem, ao final, na prática, total controle sobre quem nos representaria. Em um sistema como esse, dificilmente haveria democracia interna para a seleção dos órgãos dirigentes partidários e a escolha de candidatos, fragilizando ainda mais o nosso já problemático sistema de eleição dos representantes.

Quando reivindicamos uma maior participação política feminina, o fazemos amparados na crença de que é fundamental promover a inclusão dos diversos grupos sociais e a conseqüente redistribuição do poder político, criando-se reais condições também de renovação e diversificação dos nossos representantes. Acreditamos, porém, que o sistema de lista fechada iria contra essa proposição, podendo eventualmente perpetuar a eleição das mesmas pessoas ou de repre-

57 NICOLAU, 2006.

58 Ibidem, p. 695.

sentantes dos mesmos interesses, das cúpulas partidárias ou seus líderes mais influentes e experientes.

Com isso em mente, corroboramos a posição firmada em artigo anterior⁵⁹ de defender o sistema de lista aberta. Argumentamos que a chave da transformação não está em alterar o tipo de lista⁶⁰, mas em estabelecer cotas de representação, no lugar das cotas apenas para candidatura. Cremos que seja essa a maneira de estabelecer uma medida afirmativa realmente efetiva na inclusão de mulheres no caso brasileiro, já que, desse modo, seria possível garantir que realmente viessem a ocupar número maior de cadeiras nas casas legislativas, ao contrário do dispositivo atual, que assegura percentual de participação apenas no momento de candidatura. Em conformidade com a ONU Mulheres e a iniciativa global “Por um planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero”, defendemos um empenho ainda maior de nossas autoridades e da sociedade na definição e implementação das medidas que concretamente possam garantir a efetiva paridade de gênero na representação política brasileira.

Respeitados os respectivos quocientes eleitoral e partidário, propomos que todas as vagas conquistadas por uma agremiação em eleições proporcionais sejam distribuídas alternadamente, em razão do gênero dos candidatos: uma mulher, um homem, ou vice-versa, a começar pelo gênero do mais bem votado.

Ainda que, eventualmente, em seu respectivo segmento, um ou outro candidato tenha sido mais bem votado que aquele ou aquela do outro gênero que, efetivamente, será considerado eleito, o mais importante é que estará resguardada toda a lógica do sistema representativo proporcional, especialmente o número de vagas conquistadas pelo partido. Isto é, estarão preservadas todas as vagas obtidas pelo partido – afinal, é sabido, independentemente de sua escolha pessoal de um determinado candidato ou candidata, o eleitor vota primeiro é na legenda – e, não menos importante, a própria soberania popular, com a reserva das vagas aos mesmos partidos que alcançaram a preferência do eleitorado. Dessa forma, a presença paritária de homens e mulheres nas Casas legislativas será efetivamente garantida, sem qualquer prejuízo ao número de vagas alcançadas pelos seus respectivos partidos.

No mesmo sentido, a proposição das juristas Caleffi e Salgado⁶¹, de manter a lista aberta e estabelecer a reserva de vagas para mulheres depois do cálculo do quociente partidário. Haveria duas listas de votação nominal: uma de homens e outra de mulheres, sendo eleitos alternadamente e em ordem decrescente os candidatos mais votados de cada gênero, até completar o percentual mínimo do gênero com menos eleitos. A ideia das renomadas professoras seria distinta apenas no percentual que estabelecem (entre 30% e 40%) de candidatas a serem eleitas, no total de cadeiras que cada partido conquistou. Como nosso foco é a paridade, defendemos o percentual de 50% para cada gênero.

59 QUINTELA, DIAS, 2016.

60 O que, além de tudo, exigiria uma reforma muito mais drástica no nosso sistema eleitoral.

61 CALEFFI, R.; SALGADO, E. D. Propostas para aumentar participação feminina na política brasileira. *Conjur*, [São Paulo], 2 mai. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-mai-02/propostas-aumentar-participacao-feminina-politica>>. Acesso em: 24 out. 2019.

Evidentemente, entendemos que uma proposta de ação afirmativa como essa não será aceita automaticamente, justamente por sua radicalidade. Prevemos a crítica, por exemplo, de que nossa proposta não seria democrática, pois, um ou outro candidato oficialmente eleito, homem ou mulher, poderá ser considerado menos “merecedor” do cargo caso não coincida ter sido também o mais bem votado. Contudo, conforme já evidenciado, não democrática é a situação desigual em que vivemos atualmente: “quando um grupo é consistentemente sub-representado, algum outro grupo está obtendo mais do que o que lhe corresponde”⁶². Sustentamos, ainda, que, mesmo hoje, já existe e é da própria lógica do sistema representativo proporcional a situação em que determinado candidato eleito de fato não foi necessariamente o mais bem votado. Se essa situação configuraria ou não uma distorção, como muitos alegam, principalmente os defensores do voto personalizado, resulta, como ficou evidente, que não decorreria da adoção da paridade de gênero, razão pela qual é discussão sobre a qual não nos ateremos aqui. Até porque, absolutamente nenhuma distorção vimos em tal situação, pois, na essência, o que importa, sempre, em homenagem à soberania popular, é preservar o exato número de vagas que o partido alcançou, independentemente dos respectivos filiados (ou filiadas) que, oficialmente, serão considerados eleitos.

Afinal, enfatize-se, em um sistema proporcional, as vagas são distribuídas de acordo com a votação recebida pelo respectivo partido (somados os votos pessoais aos de legenda) e não com base em qualquer candidato, por mais que, individualmente, tenha sido muito bem votado. Ao escolher um candidato para cargos proporcionais, ou seja, ainda que personalizado o seu voto, o eleitor sabe ou deveria saber estar votando primeiro no partido ou legenda. É o número total de votos obtidos por um partido que define, de fato, quem é ou não eleito, e não a quantidade de votos que determinado candidato alcance individualmente.

Com efeito, de acordo com o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), apenas 27 dos 513 deputados eleitos em 2018 tiveram votação superior ao quociente eleitoral, tendo sido eleitos com seus próprios votos, um percentual menor que o de 2014, quando foram registrados 7,01% de deputados nessa condição – 36 parlamentares. Todo o restante deveu o seu sucesso eleitoral ao número de votos conquistados pelo seu partido, dentro das regras do sistema proporcional.

Não propomos a mudança dessa fórmula; apenas usar as regras já estabelecidas do nosso sistema eleitoral proporcional a favor de uma distribuição de poder político mais paritária entre homens e mulheres, mais justa, portanto. Nesse sentido, independentemente do gênero, a eleição dos candidatos continuaria dependendo, primariamente, dos partidos que fossem vitoriosos, superando o quociente eleitoral, no número exato de vagas conquistado segundo o quociente partidário, e, em seguida, de quem obteve mais votos, em cada gênero. Em relação ao modelo atual, a única diferença é que serão eleitos os homens e as mulheres mais bem votados em cada segmento, alternada e sequencialmente, em ordem decrescente, a começar pela candidata ou candidato mais bem votada, até o preenchimento de todas as vagas obtidas pelo partido.

Em relação ao que pontuamos sobre o debate entre lista aberta ou fechada, as candidatas eleitas nesse cenário estariam de acordo com a vontade dos elei-

62 PHILLIPS, 2011, apud MATOS, 2015.

tores e não apenas com o interesse do partido ou, mesmo, de eventuais cúpulas partidárias. Exatamente como é hoje, a ordem dos eleitos continuará dependendo da quantidade de votos recebidos, independentemente do gênero, e não de uma definição prévia, em lista fechada, pré-ordenada, pelos próprios partidos. É bem verdade que os candidatos eleitos, homem ou mulher, a depender do caso, poderiam não ser aqueles com os maiores números de votos absolutos, mas, e é isto que importa, seriam os escolhidos pelos eleitores e não segundo a lista fechada ou pré-ordenada pelo partido.

Acerca de eventual questionamento da representatividade de qualquer candidato, homem ou mulher, eleito a partir das cotas de representação ou da paridade de gênero, é o *website* da própria Câmara dos Deputados que apropriadamente esclarece que “todos os deputados são eleitos com os seus próprios votos, dentro das regras do sistema proporcional. Portanto, todos os deputados têm a mesma legitimidade nos seus mandatos”⁶³.

Importante observar que, em direção similar ao que aqui propomos, tramitam na Câmara dos Deputados algumas Propostas de Emenda à Constituição (PECs) a favor da criação de cotas de representação. Até agora, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania opinou pela admissibilidade da PEC n° 134/2015 (à qual foram apensadas duas propostas anteriores, as PEC's n°s 205/2007 e 371/2013). De acordo com a referida Emenda Constitucional, “será assegurado a cada gênero, masculino e feminino, percentual mínimo de representação nas cadeiras da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e das Câmaras Municipais”, nas três legislaturas subsequentes à sua promulgação. O percentual mínimo determinado para a primeira legislatura seria de 10% (dez por cento), a seguir de 12% (doze por cento) e, na última legislatura, de 16% (dezesesseis por cento).

Em relação à distribuição das vagas, a Emenda determina que ela se dê de modo que, caso o percentual mínimo estabelecido não seja atingido por determinado gênero, as vagas reservadas sejam preenchidas pelos candidatos desse gênero que tenham alcançado a maior votação nominal individual, dentre os partidos que atingiram o quociente eleitoral. Nesse caso, para cada vaga remanescente, e dentro de cada partido, ocorrerá a substituição do último candidato do gênero que superou o percentual mínimo previsto no caput pelo candidato mais votado do gênero oposto. Para determinação do suplente, serão considerados os candidatos não eleitos do mesmo gênero dentro da mesma legenda, obedecida a ordem decrescente de votação nominal.

O texto aprovado prevê a vigência dos referidos percentuais apenas durante três legislaturas. No texto da proposição, os senadores argumentam crer que, uma vez garantida a representação, as barreiras socioculturais enfrentadas pelas mulheres serão mitigadas, de modo que, a partir da quarta legislatura subsequente à promulgação da Emenda Constitucional, a ação afirmativa deixaria de ser necessária.

Concordamos com a Emenda na questão da necessidade das cotas de representação e na forma como se operacionalizará a reserva de vagas para as

63 BRASIL. Câmara dos Deputados. Eleição para a Câmara dos Deputados segue o modelo proporcional previsto na Constituição. Brasília, DF, 7 out. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475535-APE-NAS-36-DEPUTADOS-SE-ELEGERAM-COM-SEUS-PROPRIOS-VOTOS.html>>. Acesso em: 23 out. 2019.

mulheres. A julgar pela sua aprovação tanto no Senado Federal (onde foi primeiramente apresentada), quanto na Câmara dos Deputados, podemos inferir que os parlamentares não consideram a referida ação afirmativa como inconstitucional ou desafiadora da soberania popular, consubstanciada no direito de escolha dos eleitores. Contudo, os tímidos percentuais estabelecidos pela referida PEC nº 134/2015 não nos parecem suficientes para efetivamente transformar o cenário de desigualdade entre os gêneros que vemos hoje nas esferas legislativas (afinal, ao fim de sua vigência, em doze anos, estaria ainda eventualmente limitado a apenas 16% o percentual de mulheres eleitas).

Já em relação aos cargos majoritários, tramita no Senado Federal, o Projeto de Lei nº 2235/2019, de autoria do Senador Luiz do Carmo (MDB/GO), que visa alterar o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1961) para, além de garantir ao menos trinta por cento das cadeiras de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador para um dos sexos, também reservar, com o que concordamos, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas masculinas e outra vaga para candidaturas femininas.

Com base na própria experiência brasileira, bem assim de outros países, vemos que as cotas de candidatura tendem a funcionar como um teto máximo para os partidos, que, lamentavelmente, ainda as encaram como obrigação e não estímulo à transformação da realidade social e política. De modo que é crucial seja estabelecido percentual mínimo muito superior aos 16% contemplado na referida PEC se desejamos realmente uma mudança real e significativa da assimetria política entre os gêneros que vivenciamos hoje. Por esse motivo, argumentamos serem necessárias medidas mais condizentes com a nossa lamentável realidade, que, efetivamente, garantam a paridade de gênero, de modo que, ainda que progressivamente, ao final de algumas legislaturas se tenha alcançado, de fato, o percentual de 50% de mulheres no parlamento brasileiro.

Nesse sentido, como já mencionado, nossa proposta avança um pouco a partir da proposta de Caleffi e Salgado⁶⁴, pleiteando o estabelecimento da reserva de 50% (cinquenta por cento) das vagas para as mulheres, ou seja, a efetiva paridade de gênero nos parlamentos em âmbito federal, estadual, distrital e municipal. Assim como previsto pela PEC nº 134/2015, admitimos um aumento gradual, mas começando pelo menos com 30% (trinta por cento) de assentos efetivos, como já ocorre no caso das cotas de candidatura, e não no percentual de 10% (dez por cento), que, de tão ínfimo, além de não alterar o cenário atual de sub-representação, na prática, consegue ser inclusive inferior ao que as mulheres já alcançaram hoje.

A outra questão que se coloca é a da transitoriedade da ação afirmativa contemplada na referida PEC nº 134/2015, que prevê sua vigência apenas para as três legislaturas subsequentes a sua promulgação. Acreditamos que, no futuro, depois que se tornar realidade o equilíbrio na presença de homens e mulheres nas esferas decisórias, o dispositivo legal revele-se mesmo desnecessário. A consciência social poderá ter sido transformada no sentido de considerar que também a política é lugar para as mulheres, de modo que os indivíduos votarão em candidatas com naturalidade e os partidos investirão nessas candidaturas. Do mesmo modo, também as mulheres verão a carreira política como uma possibilida-

⁶⁴ CALEFFI, SALGADO, 2015.

de e, asseguradas as demais condições socioeconômicas para tanto necessárias, conseguirão se dedicar propriamente à atividade. Não determinamos de antemão, contudo, em quantas legislaturas essa mudança social e política irá se realizar. A princípio, a ação afirmativa duraria até que a paridade de gênero na política fosse efetivamente alcançada.

Além da reserva de assentos, defendemos que sejam adotadas ainda outras medidas legais que exijam dos partidos um maior investimento nas campanhas e candidaturas femininas, o que depende da distribuição dos fundos partidário e eleitoral, do tempo de propaganda eleitoral e também dos cargos decisórios no âmbito dos próprios partidos (além de transformações sociais, que discutiremos nas considerações finais). Já mencionamos a determinação do TSE de que, a partir do pleito de 2018, 30% do fundo eleitoral fosse destinado às candidaturas femininas, assim como 30% do tempo da propaganda eleitoral. Não sabemos de antemão, entretanto, se os partidos que não seguiram essas recomendações serão punidos e como, o que, ao fim e ao cabo, é o que atribui a uma medida o caráter de obrigatoriedade e, logo, a sua efetividade.

Ademais, segundo informa o livreto “Mais mulheres na política”⁶⁵ (elaborado e publicado pela Procuradoria da Mulher do Senado Federal), no tocante à Lei nº 13.165, de 2015, a Justiça Eleitoral não possuiria meios para averiguar, por exemplo, se os partidos de fato cumprem a determinação de destinar um percentual mínimo do fundo partidário para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. As informações sobre as despesas são obtidas exclusivamente dos demonstrativos publicados na página eletrônica do TSE, apresentados ao Tribunal pelos próprios partidos. De acordo com o documento, observa-se que alguns partidos não vêm cumprindo o estabelecido ou, se cumprem, não fazem o devido registro. A conclusão dos autores do livreto é que o não cumprimento da lei ocorre em grande parte pela falta de sanções legais mais rígidas.

Reiteramos a posição de Matos⁶⁶ de que o Estado brasileiro, em razão de suas omissões, no que tange ao cumprimento por parte dos partidos das determinações em relação à inclusão política das mulheres, “sistematicamente vem contribuindo para a reprodução das assimetrias e injustiças entre os gêneros”. Infelizmente, sem fiscalização e punição, não parece que observaremos mudanças.

Por tudo isso, nossa proposta é, primeiro, criar mecanismos de controle mais efetivos, de modo a garantir que o determinado legalmente seja de fato cumprido pelos partidos. Sem isso, a determinação legal torna-se inócua e a realidade não se altera. Acreditamos que uma forma de aumentar a representatividade das mulheres eleitas a partir da reserva de vagas seja exatamente o investimento nas campanhas femininas, de modo que a população, sabendo que metade dos eleitos será de mulheres, tenha meios para se informar e escolher aquelas que mais se alinham a seus ideais e interesses. Para tanto, é necessário que os partidos cumpram, pelo menos, os percentuais mínimos recomendados (30%). Mesmo com as cotas de representação, entendemos necessária a manutenção da reserva das vagas

65 BRASIL. Senado Federal. Procuradoria Especial da Mulher. Mais Mulheres na Política. 2. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/2a-edicao-do-livreto-mais-mulheres-na-politica>>. Acesso em: 23 out. 2019.

66 MATOS, 2015.

de candidatura, bem assim das demais ações afirmativas associadas, como, por exemplo, a distribuição proporcional dos recursos financeiros dos Fundos Partidário e Eleitoral e do tempo de rádio e televisão nas campanhas eleitorais, justamente para que não ocorra nenhum *backlash*, isto é, eventual retrocesso em qualquer das medidas de incremento da participação política feminina, de modo que os partidos continuem obrigados a contemplar pelo menos a cota mínima de gênero em suas respectivas nominatas.

Por outro lado, como já mencionamos, a presença, por si só, é fundamental, entretanto, ela não é suficiente. Precisamos de outros mecanismos que estimulem o empoderamento político das mulheres, que, acreditamos, envolvam também a relação das representantes com os seus partidos. Determinar a paridade de gênero como princípio legal não é suficiente para garantir a participação política das mulheres, sem a efetiva cooperação e compromisso dos partidos políticos.

Em países como Bolívia, Costa Rica e Equador, a paridade de gêneros foi imposta legalmente também no tocante à organização interna dos partidos. Nesses países, os partidos devem nomear mulheres para os cargos de decisão internos político-partidários e também para postos de comando e direção de órgãos estatais, vice ministérios, entre outros, de modo a democratização interna possa ser desenvolvida e assegurada no âmbito dos próprios partidos.

Diferentemente desses países, a nossa Constituição da República assegura aos partidos políticos:

autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias.⁶⁷

Sendo assim, nossos partidos estão protegidos da interferência estatal. O que não significa, entretanto, que o Estado não possua meios de direcionar essas decisões. Afinal, os recursos tanto do Fundo Partidário como Eleitoral brasileiros são provenientes do orçamento da União e de multas (as pagas pelos eleitores em situação irregular e as originárias da condenação judicial eleitoral de políticos e candidatos), de modo que as decisões sobre a sua distribuição estão sob a alçada do Estado e não interferem na autonomia dos partidos políticos. A norma atual, a Lei nº 9.096/95 (a Lei dos Partidos Políticos), em seu artigo 41-A, com a redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013, estabelece que os recursos do Fundo serão divididos de acordo com os seguintes critérios: 5% destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário (com a redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) e 95% do restante divididos considerando-se a distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Exige-se dos partidos prestação de contas especificando o modo como os recursos do Fundo são utilizados. Fora isso, o diretório nacional do partido tem total autonomia para gerir e definir a forma de utilização dos recursos, não existindo na legislação eleitoral dispositivo que determine como se dará a distribuição do

67 BRASIL, 1988, art. 17, parágrafo 1º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017.

dinheiro. Além do direito a esses recursos, a Constituição assegura aos partidos o acesso gratuito ao rádio e à televisão⁶⁸.

Salta aos olhos a baixa representatividade de mulheres também nos órgãos de direção partidário quando se constata que, do total de 1.161 (um mil, cento e sessenta e um) cargos de executiva dos diretórios nacionais, apenas 179 (cento e setenta e nove) são ocupados por mulheres, ou seja, aproximadamente 15% (quinze por cento) dos cargos existentes.⁶⁹

Se levarmos em conta apenas os cargos efetivamente nominados como Presidente, Vice-Presidente, Secretário Geral, Tesoureiro, a representação nas Secretarias previstas em cada estatuto partidário, teríamos um total de 93 (noventa e três) mulheres nos órgãos de direção partidária, o que corresponde a, aproximadamente, 8% (oito por cento) dos cargos.

Se considerarmos, ainda, os dados disponibilizados pelo TSE dos responsáveis administrativos dos órgãos partidários, tem-se um total de 113 (cento e treze) cargos e apenas 14 (quatorze) mulheres, o que equivale aproximadamente a 12% (doze por cento).

No particular, tramita no TSE a Consulta nº 0603816-39.2017.6.00.0000, formulada pela senadora Lídice da Mata, em 2017, questionando se o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) previsto no art. 10, § 3º da Lei n. 9.504/97 não deveria ser também observado na “composição das comissões executivas dos diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes”. Até o envio deste artigo para publicação (outubro de 2019), a consulta ainda não havia sido respondida.

Tendo em mente a forma como é regida a questão dos partidos políticos em nossa legislação, concebemos um modo de promover a democratização interna dos mesmos sem interferir na sua autonomia: reforçando o sistema de incentivos e punições. Ao estilo do que os estadunidenses costumam se referir como a política do “*carrot and stick*”, essa abordagem consiste, sucintamente, em uma estratégia política de imposição indireta de interesses, quando uma parte não dispõe de poder mandatório sobre a outra, mas tem como premiá-la ou puni-la em alguma medida. A parte interessada, então, utiliza dos recursos disponíveis para direcionar decisões de acordo com sua vontade. Isso é feito por meio da concessão de incentivos, quando seus interesses estão sendo observados, e de sanções, quando o contrário ocorre.

No caso do qual tratamos aqui (como promover uma participação mais igualitária entre mulheres e homens também nas estruturas partidárias brasileiras), o Estado poderia assumir a estratégia de incentivos e punições para a distribuição dos Fundos Partidário e Eleitoral, assim como do tempo de rádio e televisão entre as agremiações.

O que sugerimos é que, ainda que, por mero amor ao debate, se cogitasse não ser admissível obrigar os partidos a efetivamente adotarem o princípio da paridade de gênero em sua organização interna, o Estado então poderia, como alternativa, conceder incentivos (mais recursos dos Fundos Partidário e Eleitoral e tempo de rádio e televisão) àqueles partidos que contassem com mais mulheres em cargos internos decisórios, que investissem nas campanhas de candidatas, em

68 BRASIL, 1988, art. 17, parágrafo 3º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017.

69 Idem. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos políticos. Módulo consulta SGIP3. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/informacoes-partidarias/modulo-consulta-sgip3>>. Acesso em: 23 out. 2019.

cursos de capacitação e em campanhas que estimulem o engajamento de mulheres na política. Ou seja, seriam premiados os partidos que efetivamente incentivassem uma maior (e mais substantiva) presença das mulheres na política. Em contrapartida, os partidos que não seguissem a orientação de investir na participação feminina e na igualdade de gênero na política não receberiam tais recursos adicionais.

Dessa forma, acreditamos que haveria uma mudança efetiva no comportamento dos partidos brasileiros em relação à inclusão das mulheres na política, sem que com isso se pudesse alegar indevida e inconstitucional ingerência do Estado na autonomia partidária. Consideramos fundamental que os candidatos possam competir em igualdade de condições para que um sistema eleitoral (e a política) seja realmente democrático. O que significa contarem com a distribuição isonômica de recursos durante a campanha eleitoral (ainda que não propriamente igual, considerada a estratégia política de cada agremiação para superar a cláusula de desempenho e/ou vencer as eleições), assim como acesso ao tempo de rádio e televisão, à capacitação e, sobretudo, o apoio do partido político.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: DEMOCRATIZAÇÃO DA VIDA PRIVADA E A DISPONIBILIDADE DAS MULHERES PARA A VIDA POLÍTICA

Discutimos até aqui as medidas legais que poderiam ser tomadas a fim de promover uma maior participação política feminina e a efetiva inclusão das mulheres nas arenas decisórias (não apenas presencialmente, mas também medidas que estimulem o engajamento das mulheres na política). Destinamos esta última seção a tratar de obstáculos “adicionais” a presença das mulheres na política, aqueles que não estão diretamente associados ao processo eleitoral, mas que afetam a possibilidade de eleição de mulheres e sua posição nas estruturas de poder, de um modo geral. São, portanto, aspectos relacionados a forma como estão estruturadas as relações sociais e entre os gêneros e que também dizem respeito a (des) igualdade entre homens e mulheres. Concordamos com a afirmação de Matos⁷⁰, que “o patriarcado é “a” variável explicativa par excellence da exclusão política das mulheres” e propomos analisar as diferentes formas como ele se manifesta e coloca as mulheres em posição de desvantagem em relação aos homens.

Não podemos falar de participação política feminina sem falar de divisão sexual do trabalho, entendida como a “designação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, da apropriação pelos homens das funções com maior valor social adicionado (políticas, religiosas, militares etc)”⁷¹. A partir dessa divisão, construída socialmente, as mulheres são responsabilizadas prioritariamente pelas tarefas domésticas e de cuidado, ou seja, pelas atividades desenvolvidas no âmbito privado-familiar. Aos homens, por sua vez, é designado o mundo público, das funções mais prestigiadas socialmente, entre elas, a política. Conforme Matos⁷², “o espaço público-político (incluindo o parlamentar) foi desenhado pelos homens e para os homens”.

70 MATOS, 2015, p. 26.

71 HIRATA, KERGOAT, 2007, p. 132.

72 MATOS, 2015, p. 25.

Entre as consequências da divisão sexual do trabalho e a decorrente sobrecarga dos afazeres domésticos sobre as mulheres, a dificuldade de participação política é uma delas. Segundo Biroli⁷³, isso se dá por, pelo menos, quatro fatores: os julgamentos e pressões sociais à que as mulheres são submetidas, o acesso ao tempo, à renda e às redes de contato. O primeiro deles, os julgamentos e pressões sociais, manifestam-se quando uma mulher atua politicamente, a despeito da divisão sexual do trabalho, o que contrasta com as expectativas sociais de que devesse se dedicar aos cuidados dos filhos e às tarefas da vida doméstica e não à rotina exigente do trabalho político. Biroli afirma que isso implica maiores dificuldades para o desenvolvimento e manutenção de relacionamentos, os quais são necessários para o sucesso na vida política. Uma pessoa isolada dificilmente consegue se candidatar.

Os dois fatores seguintes estão relacionados: na sociedade atual, a desigual divisão do trabalho doméstico faz com que as mulheres tenham menor acesso a tempo e renda. Menor acesso a tempo porque, como argumenta Biroli⁷⁴ “a divisão sexual do trabalho consome tempo desigualmente de mulheres e homens”. Observando os dados da PNAD de 2014, divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), temos a confirmação dessa declaração: 90% das mulheres entrevistadas afirmaram realizar algum tipo de trabalho doméstico não remunerado, contra 51% dos homens entrevistados. Além disso, elas apresentaram jornadas muito mais extensas que a deles, dedicando 25,3 horas semanais para tais tarefas, enquanto eles dedicaram 10,9 horas. Ou seja, a vida política significaria uma segunda jornada de trabalho, quando não terceira (no caso de uma mulher empregada). Isso porque, afirma Biroli, é esperado das mulheres que, mesmo que sejam ativas politicamente (o que envolve contato constante com sindicatos, militância e partidos políticos), a dedicação à vida doméstica familiar não se altere. O mesmo empenho, atesta a autora, não é exigido dos homens dentro do sistema político, os quais podem se dedicar apenas à vida política.

A responsabilização desigual pelas tarefas domésticas, assim como as mencionadas restrições no acesso a tempo, impactam, ainda, sobre a atuação das mulheres no mercado de trabalho e, consequentemente, sobre o seu acesso a renda (principalmente as mães de filhos pequenos, cujas exigências são ainda maiores). Ambos (acesso à renda e tempo), por sua vez, resultam em uma menor disponibilidade das mulheres à dedicação que é necessária tanto para uma campanha política, quanto para o exercício ativo de um mandato. O último fator mencionado por Biroli também está associado aos anteriores: é o acesso a redes de contato, “as quais amplificariam as possibilidades de construção de uma carreira política e mesmo de acesso a movimentos e espaços de organização coletiva”⁷⁵.

A autora conclui afirmando que a “dimensão ideológica e a dimensão material/ de recursos se complementam”⁷⁶, construindo obstáculos para a participação política feminina. Tanto o senso comum que naturaliza a responsabilidade das mulheres pelo âmbito privado/familiar, quanto o acesso ainda desigual das mulheres à renda as afastam do mundo público e das esferas decisórias.

73 BIROLI, Flávia. Divisão sexual do trabalho e democracia. *Dados* [online], Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 719-754, 2016.

74 Ibidem, p. 743.

75 BIROLI, 2016, p. 743.

76 Ibidem.

Com base nessa discussão, argumentamos que, para além de dispositivos legais, é urgente uma transformação social, o que implicaria a despatriarcalização das relações de gênero e, consequentemente, a redivisão do trabalho doméstico. Isso exige uma transformação de mentalidade social e mudanças na vida privada de cada família, mas também que o Estado forneça aparelhos de cuidado público (como creches, escolas integrais e, centros de atendimento a idosos), de modo a retirar o sobrepeso de responsabilidades que atualmente decai sobre as mulheres. Apenas redistribuindo as funções da vida doméstica, as mulheres terão disponibilidade para se dedicar a outras atividades, como a política.

No mesmo sentido, é necessário que dissociemos as mulheres da esfera privada e combatamos a ideia de que os homens sejam mais adequados ao mundo público, de forma que tanto as mulheres se sintam capacitadas a participar da vida política, como os homens preparados para a participação feminina de forma efetivamente paritária em um campo tão predominantemente masculino como o político.

Não basta garantirmos que as mulheres estejam presentes nas esferas decisórias, é necessário uma transformação mais ampla que as garanta lugar de fala e poder de barganha nessas mesmas esferas. Nessa direção, as cotas de representação aqui defendidas representam apenas o primeiro passo em um esforço mais amplo de promover a igualdade de gênero.

A pesquisa Ibope/ONU Mulheres revela que 81% de brasileiras e brasileiros entendem que a presença de mulheres na política e em outros espaços de poder e decisão aprimora a política em si e os demais espaços; 70% das pessoas entrevistadas concordam que só existe democracia de fato com a presença de mulheres nos espaços de poder e decisão; 77% avaliam que deveria ser obrigatório que os parlamentos em todos os níveis tivessem composição paritária, ou seja, correspondência equitativa entre homens e mulheres.⁷⁷

No mesmo sentido, ainda em 2014, a Procuradoria da Mulher, no Senado Federal, divulgou uma pesquisa pelo DataSenado, questionando o eleitor sobre intenção de voto e gênero, e os resultados advertem que a baixa representatividade feminina na política não está relacionada, necessariamente, ao preconceito de gênero por parte do eleitorado: 83% responderam que na hora de escolher alguém para votar, o sexo do candidato não faz diferença; 79% já votaram em candidatas mulheres; 62% das mulheres entrevistadas responderam que se candidatariam se acreditassem ter chances de serem eleitas; 41% das mulheres e 36% dos homens responderam que o principal motivo que leva uma mulher a não se candidatar para um cargo político é a falta de apoio dos Partidos.⁷⁸

Concluimos este artigo reafirmando que a presença de mais mulheres nas esferas de poder significa uma maior democratização e a aproximação do Brasil de relações sociais mais justas. Somado a isso, entendemos que uma maior participação política feminina resultará em uma diversificação da nossa política, que contará com a representação de diferentes interesses e pontos de vista. A

⁷⁷ ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. 81% de brasileiros e brasileiras querem políticas federais de promoção à igualdade, revela pesquisa Ibope/ONU Mulheres. ONU Mulheres, 14. set. 2018. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/noticias/81-de-brasileiros-e-brasileiras-querem-politicas-federais-de-promocao-a-igualdade-revela-pesquisa-ibope-onu-mulheres/>>. Acesso em 24 out. 2019.

⁷⁸ Procuradoria Especial da Mulher/ DataSenado. 2014. Pesquisa DataSenado. Mulheres na Política. Base: amostra (1091). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/pesquisa-aponta-que-para-83-da-populacao-o-sexo-do-candidato-nao-faz-diferenca-na-hora-de-escolher-candidatos>>. Acesso em: 24 out. 2019.

inclusão da diferença é uma questão de desafiar as exclusões existentes, abrindo oportunidades para diferentes questões ou preocupações serem desenvolvidas e debatidas⁷⁹.

Sabemos que essa abordagem é inovadora e nossa proposta tende a ser considerada radical. Mas, ainda que a efetiva inclusão política das mulheres reclame mesmo urgência, nosso primeiro propósito com este artigo, na verdade, não é outro senão o de, ao menos, fomentar a reflexão e a adoção de medidas para que, em definitivo, se possa superar, o quanto antes e da maneira mais efetiva possível, o histórico *déficit* de representatividade das mulheres em sua participação política. Assim, até por amor ao debate, concebemos, claro, nossa proposta talvez não seja a melhor, nem a mais adequada, tampouco oportuna. Não obstante, estaremos também contemplados em nossas expectativas ao escrever este artigo se, da contestação e crítica ao que aqui propomos, surgirem outras ideias e iniciativas que nos permitam avançar mais célere e concretamente nesse importante tema da igualdade entre os gêneros para a consolidação e qualidade de nossa democracia e a realização de justiça em nosso País.

REFERÊNCIAS

ALDANA, M. C. Paridad y alternancia en Bolivia. Avances y desafíos de la participación de las mujeres en la política In: LLANOS, B. (Ed.). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica. Peru: [s.n], 2013. p. 121-175.

ARCHENTI, N.; TULA, M. I (Org.). De las cuotas a la paridade em América Latina: los casos de Bolivia, Ecuador y Costa Rica. In: _____. *La Representación imperfecta: Logros y Desafios de las mujeres políticas*. Argentina: Eudeba, 2012. p.13-36.

ARGENTINA. *Ley 27412*. Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política. Código Electoral Nacional. Modificación. Ministerio de Justiça y Derechos Humanos, 5.12.2017.

_____. *¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América Latina*. España: Instituto de Iberoamérica. 2013.

BIROLI, Flávia. Divisão sexual do trabalho e democracia. *Dados* [online], Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 719-754, 2016.

_____.; MELLO, Janine. Gênero e representação política: hipóteses sobre a atuação de deputadas e deputados federais na 52a Legislatura (2003-2006). *Revista Ártemis*, João Pessoa, v. 11, p. 1-20, dez. 2010.

BORGES, Daniela L. de A.; NEPOMUCENO, Luciana D.; NEVES FILHO, Carlos da C. P. Após TSE aplicar sanções, nova lei anistia partidos que não incentivaram participação feminina. *Migalhas*, Ribeirão Preto, Seção Migalhas Quentes, 21

⁷⁹ PHILLIPS, 1995

mai. 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI302678,-21048-Apos+TSE+aplicar+sancoes+nova+lei+anistia+partidos+que+nao>> Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. Eleição para a Câmara dos Deputados segue o modelo proporcional previsto na Constituição. Brasília, DF, 7 out. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475535-APE-NAS-36-DEPUTADOS-SE-ELEGERAM-COM-SEUS-PROPRIOS-VOTOS.html>>. Acesso em: 23 out. 2019.

_____. *Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1995]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm>. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm> Acesso em: 24 out. 2019.

_____. *Lei nº 12.034, de 30 de setembro de 2009*. Altera as Leis no 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm>. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. *Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013*. Altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12891.htm>. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. *Lei nº 13.831, de 17 de maio 2019*. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. Brasília,

DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13831.htm>. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. Senado Federal. Procuradoria Especial da Mulher. Mais Mulheres na Política. 2. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/2a-edicao-do-livreto-mais-mulheres-na-politica>>. Acesso em: 23 out. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 5617/DF. Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 27 de setembro de 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 03 out. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000/DF*. Acórdão. Consulta. Senadoras e deputadas federais. Incentivo à participação feminina na política. Distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV. Proporcionalidade. Art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. Mínimo legal de 30% de candidaturas por gênero. Aplicabilidade. Fundamentos. ADI 5617. STF. Eficácia transcendente. Papel institucional da Justiça Eleitoral. Protagonismo. Práticas afirmativas. Fortalecimento. Democracia interna dos partidos. Quesitos respondidos afirmativamente. Consultante: Vanessa Grazziotin e outras. Relatora: Min. Rosa Weber. *Diário de justiça eletrônico*, tomo 163, 15 ago. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas Eleitorais*. 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 23 out. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014*. Brasília, DF, 08 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>>. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Assessoria de Gestão Estratégica. Dados de 31 out. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 24342/PI*. Acórdão. Recurso especial. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Fraude. Percentuais de gênero. Captação ilícita de sufrágio. Recorrente: Coligação Vitória que o Povo Quer. Recorridos: Coligação por um Novo Tempo e outros. Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Inteiro teor. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 11 out. 2016. p. 65-66.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 63184/SC*. Acórdão. Eleições 2012. Recurso Especial Eleitoral interposto por Daniel Netto Cândido e Élio Peixer. Prefeito e vice-prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Omissão do *decisum* regional. Inexistência de violação ao Art. 275 do Código Eleitoral. Reenquadramento jurídico dos fatos. Verificação de fraude na substituição de candidato em pleito majoritário. Ausência da observância do dever de ampla publicidade. Substituição ocorrida às vésperas da eleição. Conduta que ultraja o princípio da vedação ao efeito surpresa do eleitor e da liberdade de escolha dos

votos. Possibilidade de apuração de fraudes durante o processo eleitoral em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Fraude como espécie do gênero abuso de poder. Necessidade de se reprimir, o quanto antes, práticas que possam amesquinhar os princípios reitores da competição eleitoral. Transmissibilidade de eventuais ilícitos praticados por integrantes da chapa originária à novel composição. Medida que se impõe como forma de coibir a prática de abusos eleitorais e a captação ilícita de sufrágio, capazes de vulnerar a higidez e a normalidade do prélio eleitoral. Recurso Especial desprovido. Recorrentes: Daniel Netto Cândido e outro. Recorridos: Coligação Ainda Melhor e outros. Relator: Min. Luiz Fux. Inteiro teor. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 5 out. 2016. t. 192, p. 68-70.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 19392/PI*. Acórdão. Recursos Especiais. Eleições 2016. Vereadores. Prefeito. Vice-prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Art. 22 da LC 64/90. Fraude. Cota de gênero. Art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97. Recorrente: Leonardo Pereira Nogueira e outros. Recorrida: Coligação Nossa União É com o Povo e outros. Relator: Min. Jorge Mussi. Inteiro teor. *Diário da Justiça Eletrônico*, 04 out. 2019. t. 193, p. 105/107.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos políticos. Módulo consulta SGP3. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/informacoes-partidarias/modulo-consulta-sgp3>>. Acesso em: 23 out. 2019.

CALEFFI, R.; SALGADO, E. D. Propostas para aumentar participação feminina na política brasileira. *Conjur*, [São Paulo], 2 mai. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-mai-02/propostas-aumentar-participacao-feminina-politica>>. Acesso em: 24 out. 2019.

CUNHA, Amanda Guimarães. BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. O fomento à participação política feminina e o controle do jus puniendi estatal: A lei nº 13.831/2019 sob a perspectiva do direito sancionador eleitoral. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 187-212, 2019. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Livro%20Resenha%2023%20n%201_24092019_final_site.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019.

DIAS, J.; SAMPAIO, V. G. A inserção política da mulher no Brasil: uma retrospectiva histórica. *Revista do Tribunal Superior Eleitoral: Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 6 n. 3, p. 55-92, set./dez. 2011.

ESPINO, Adriana M. *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México: CEAMEG, 2010. Disponível em: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxi/part_pol_muj.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019.

FEITOSA, F. A participação política das mulheres nas eleições 2010: panorama geral de candidatas e eleitos. In: ALVES, J.E.D.; JORDÃO, F.; PINTO, C. R. J. (Org.). *Mulheres nas eleições 2010*. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 139-166.

GURZA-LAVALLE, A. Participação (des)igualdade política e democracia. In: Luis Felipe Miguel (Org.). *Desigualdades e democracia - O debate da teoria política*. São Paulo: UNESP, 2016. p. 171-202.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. Quantidade de homens e mulheres [2018]. Educa. Jovens. População. *Base de dados*. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>>. Acesso em: 22 out. 2019.

_____. Estatísticas de Gênero. Indicadores sociais das mulheres no Brasil. Informativo. *Base de dados*. 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf>. Acesso em: 23 out. 2019.

MATOS, Marlise. Recentes Dilemas da Democracia e do Desenvolvimento no Brasil: porque precisamos de mais mulheres no poder. *Sinais Sociais*, Rio de Janeiro, v. 5, p. 110-142, 2011.

_____. Democracia, sistema político brasileiro e a exclusão das mulheres: a urgência em se aprofundar estratégias de descolonização e despatriarcalização do Estado. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*, Brasília, DF, ano 5, v. 7, p. 24-35, 2015.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria política feminista e liberalismo: o caso das cotas de representação. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 91-102, out. 2000.

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

_____.; BIROLI, F. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 18, p. 653-679, 2010.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v.49, n.4, p.689-720, 2006.

OBSERVATÓRIO de Igualdade de Gênero da América latina e do Caribe. Poder legislativo: porcentagem de mulheres no órgão legislativo nacional: Câmara baixa ou única. América Latina, Caribe e Península Ibérica (36 países): Mulheres eleitas para os parlamentos nacionais, 2019. Disponível em: <<https://oig.cepal.org/pt/indicadores/poder-legislativo-porcentagem-mulheres-no-orgao-legislativo-nacional-camara-baixa-ou>>. Acesso em: 17 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. 81% de brasileiros e brasileiras querem políticas federais de promoção à igualdade, revela pesquisa Ibope/ONU Mulheres. ONU Mulheres, 14. set. 2018. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/noticias/81-de-brasileiros-e-brasileiras-querem-politicas-federais-de-promocao-a-igualdade-revela-pesquisa-ibope-onu-mulheres/>>. Acesso em 24 out. 2019.

PHILLIPS, A. *Democracy and difference*. Cambridge: Polity Press, 1993.

_____. *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

QUINTELA, D.; DIAS, J. Participação política das mulheres no Brasil: das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação. In: OLIVEIRA, Armando Albuquerque de.; BEÇAK, Rubens (Org.). *Teorias da democracia e direitos políticos*. Florianópolis: CONPEDI, 2016. p. 191-211. v. 1.

SANTOS, Poliana Pereira dos; BARCELOS, Júlia Rocha de; GRESTA, Roberta Maia. Debates sobre a Participação Feminina no Parlamento Brasileiro: subrepresentação, violência e assédio. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 21-50, 2019. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Livro%20Resenha%2023%20n%201_24092019_final_site.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019.

SAWER, M. The representation of women on Australia: meaning and make believe. *Parliamentary Affairs*, Oxford, v. 55, n. 1, p. 5-18, 2002.

SOUZA, C. A. de. *A eficácia das cotas eleitorais na Argentina e no Brasil*. Direitos Fundamentais e Democracia IV. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 367-384.

SPOHR, Alexandre P.; MAGLIA, Cristiana; MACHADO, Gabriel e OLIVEIRA, Joana O. de. Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada. *Revista Estudos Feministas* [online]. v.24, n.2 [cited 2017-01-09], p.417-441, 2016.

WOMEN in national parliaments. World Classification, 01 feb. 2019. *Data bases*. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/ClaSSif.htm>>. Acesso em: 24 out. 2019.

YOUNG, Iris M. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.