

AGENDA BRASILEIRA

MULHER

Ano 1, n. 1, 2020



COTAS DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES

Geraldo Leite¹

- 1 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área de direito constitucional, eleitoral, municipal, administrativo, processo legislativo e Poder Judiciário. Mestre em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em justiça constitucional e tutela dos direitos pela Universidade de Pisa, Itália. Licenciado em estudos sociais pela Faculdade de Ciências de Curvelo.

1 INTRODUÇÃO

Na origem da minguada representação política das mulheres, encontra-se a rejeição à própria ideia de igualdade e paridade de gênero. A exclusão feminina dos centros de poder e dos espaços públicos de decisão política, a qual não deixa de ser proposital ou providencial, é um modo eficaz de manutenção das demais violências e exclusões, que foram “naturalizadas” ao longo do tempo e assim permanecem nos dias de hoje.

A assimetria da representação política se constitui como negação dos pressupostos do Estado democrático de direito: desconsidera a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos da República Federativa do Brasil; descumpre o objetivo fundamental de construir uma sociedade livre e solidária; viola a igualdade de direitos e deveres que deve existir nas relações entre homens e mulheres; e atenta contra direitos políticos fundamentais.

Nesse contexto, as cotas de gênero nas eleições foram introduzidas na legislação brasileira como a principal ação afirmativa para o enfrentamento da minguada representatividade das mulheres. Apesar de importante e necessária, a medida percorreu caminhos descontraçados na Justiça Eleitoral e nos partidos políticos, caminhos esses que cruzam com a ausência quase absoluta de efetividade nos primeiros anos de vigência das cotas de gênero, passam pela fraude como mecanismo ilícito de aplicação e chegam, por fim, à conversão da observância das cotas em pressuposto de validade das chapas de candidatos às eleições proporcionais.

Para se alcançar a quadra atual da matéria, em 2018 o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entendeu que os partidos políticos devem aplicar as cotas de gênero tanto na repartição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (mais conhecido como fundo eleitoral) como na distribuição do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, devendo reservar, em um caso e outro, o mínimo de 30%¹ para as candidaturas do sexo feminino.

1 A decisão do TSE foi proferida nos autos da Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, rel. Min. Rosa Weber. Referida consulta foi formulada por um grupo de parlamentares, senadoras e deputadas federais, que indagou se a parcela de financiamento destinada às campanhas femininas e o tempo de rádio e televisão deveriam observar o percentual mínimo das cotas de gênero. A consulta ao TSE foi motivada pelo que restou estabelecido na decisão proferida na ADI nº 5.617/2018, em que o Supremo Tribunal Federal determinou a destinação de pelo menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos às campanhas de candidatas, sem fixar percentual máximo.

Indo mais além, em 2019 a Justiça Eleitoral também decidiu que a regularidade da observância das cotas de gênero é uma condição necessária de validade da própria chapa de candidatos às eleições proporcionais. Desse modo, a constatação de fraude na aplicação das referidas cotas induz à cassação integral da chapa de candidatos, incluídos aqueles que não participaram da trama e até mesmo as mulheres que eventualmente tenham sido eleitas.²

Essa decisão examinou denúncia de fraude às cotas de gênero praticada por candidatos a vereador no município de Valença do Piauí, externada no fato de que algumas das candidatas escolhidas em convenção não praticaram atos de campanha, não compareceram às urnas e não receberam votos, sem contar que algumas tinham parentes próximos disputando o mesmo cargo. Após reconhecer a fraude, o TSE cassou o registro de 29 candidatos registrados pelas coligações, incluindo o registro e o diploma de 2 mulheres eleitas.

Tais situações ensejam problematizações concernentes à baixa representatividade política das mulheres, ao caráter tímido e paliativo das cotas de gênero nas chapas eleitorais, à indisposição das direções partidárias para a sua observância e à existência de fraude quando da composição das listas de candidatas. Por outro lado, também causa perplexidade a decisão proferida pela Justiça Eleitoral, que alcançou indistintamente todos os integrantes da chapa, inclusive mulheres eleitas, quer tenham participado ou não da fraude.

O problema suscitado supõe um diálogo com o princípio democrático, com os direitos fundamentais, com os direitos de igualdade e de participação política e, por fim, com os limites da atuação do Poder Judiciário.

Dessa forma, este artigo analisa a configuração dos direitos políticos como direitos fundamentais, as possíveis causas da sub-representação política feminina e a adoção das cotas de gênero como ação afirmativa necessária para o enfrentamento do problema; examina o modelo brasileiro de cotas em comparação com outros países latino-americanos; e, por fim, analisa criticamente a decisão da Justiça Eleitoral, a qual acerta ao apontar a reprovabilidade da fraude, mas excede ao desconstituir a verdade das urnas e a vontade do eleitor.

2 Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018, Classe 32, Valença do Piauí, Piauí, rel. Min. Jorge Mussi.

2 OS DIREITOS POLÍTICOS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS

A história do constitucionalismo moderno se confunde com a própria história da proteção dos direitos fundamentais. Nesse percurso, os direitos individuais e os direitos políticos foram posicionados como direitos de primeira hora, pois são considerados indispensáveis para a proteção das pessoas contra o arbítrio do poder do Estado e para a formação de vínculos de identidade e pertencimento a uma comunidade sociopolítica de iguais.

Propondo rompimento com a cultura medieval e novo posicionamento do homem como centro da história, da compreensão de si mesmo e do mundo à sua volta, a modernidade apresentou promessas de emancipação e autonomia reconhecidas entre pessoas iguais, em que os destinatários do direito posto pelo Estado seriam ao mesmo tempo os seus coautores, mediante procedimentos públicos de formação da vontade comum. Nesse diapasão, a modernidade inaugurou um pensamento político que evoluiu no sentido da combinação entre poder soberano, direito estatal e nação como componentes de estruturação da vida social, afirmando desde o princípio o direito à participação política.

É verdade que os elementos fundidos em conceitos como “Estado nacional” e “nação de cidadãos de um mesmo Estado” remetam a processos ocorridos paralelamente na história. Todavia, a transformação do Estado Moderno em Estado Democrático desempenhou o papel de catalisador, em que a autocompreensão nacional constituiu o contexto cultural no qual súditos puderam se tornar cidadãos politicamente ativos (HABERMAS, 2004).

O constitucionalismo que se desenvolveu à luz da modernidade apresentou características que sintetizam ou traduzem aquelas pretensões, notabilizando-se pela existência de uma Constituição cuja natureza é jurídica, pela universalidade dos direitos e das liberdades, os quais são amparados por instrumentos processuais de garantia, e pela adoção de mecanismos de limitação do poder político. Ademais, o Estado Moderno inaugura uma ordem social cujo estatuto se notabiliza pela associação entre pessoas livres e iguais definidas em termos jurídicos, em que vínculo jurídico-político, titularidade de direitos e coautoria da ordem jurídica estatal são as especificidades que marcam a relação entre sujeitos de direitos (MOREIRA, 2007).

O Estado liberal, que representa a experiência política concreta inspirada na modernidade, surge, então, como antítese ao Estado absolutista. À antiga máxima

*princeps legibus solutus*³ opõem-se limites internos e externos, consubstanciados nos direitos civis e políticos, na separação dos poderes e na soberania formal do povo. O Estado se funda sob uma lei fundamental, a constituição, à qual, tanto ele como os seus agentes e atividades, em todos os poderes, estão submetidos, permanecendo subordinados a um sistema normativo. Os seus cidadãos, não mais súditos, são sujeitos de direitos, nascem livres e iguais e assim devem permanecer.

Ocorre que a nota distintiva do direito no Estado liberal é o seu caráter essencialmente formal. De um lado, torna-se monopólio do Estado, que se consolida como única fonte de produção jurídica, fazendo-o mediante procedimentos legislativos formais. De outro, não atua no sentido da emancipação social, econômica ou política, pois cabe aos indivíduos perseguirem os seus fins pessoais, fazendo uso dos talentos e das possibilidades de que dispõem. Sendo assim, o Estado liberal clássico é absenteísta: os direitos fundamentais são basicamente negativos no sentido de delimitar a atuação estatal, e a lei, expressão da vontade geral, é abstrata e genérica.

A igualdade nesse novo paradigma – por força da qual se suprimem tanto os privilégios como os estigmas de nascimentos, que eram típicos do período medieval e do Antigo Regime – tem um sentido preciso e igualmente formal. Esgota-se no aspecto jurídico, pois é em face da lei, e tão somente da lei, que todas as pessoas se igualam. Também é perante a lei que não haverá diferenciações entre as pessoas.

Isso explica porque a desigualdade política, ao lado de tantas outras desigualdades, se torna uma das marcas do Estado liberal. O direito de voto nasce masculino e censitário, permanecendo excluídas a maior parte da população e a totalidade das mulheres. Ao mesmo tempo, movimentos reivindicatórios são duramente reprimidos e o direito de participação política, como hoje o conhecemos, somente foi alcançado mediante lutas renhidas, com um capítulo particular no que concerne aos direitos políticos das mulheres.

Em termos históricos, a partir da década de 1870 e mais fortemente no século XX, pressionado por desigualdades extremadas e movimentos de toda ordem, o Estado liberal rompe com o princípio da não intervenção e passa a assumir tarefas de planejamento, direção e modificação da estrutura social, ou, ao menos, tarefas de apoio e atenuação de disparidades graves. Nesse momento da evolução

3 Em tradução literal, o termo significa “o príncipe dissolve a lei”, máxima segunda a qual o soberano não estava sujeito às leis positivas que ele própria editava, mas sim às leis divinas ou naturais ou, ainda, às leis fundamentais do reino.

do constitucionalismo, “não mais se pressupõe a igualdade dos cidadãos; atribui-se ao Estado a missão de buscar essa igualdade” (DI PIETRO, 2001, p. 25).

O direito, ao seu turno, acompanha as transformações e as novas tarefas do Estado e caminha da abstração e generalidade para a sua transformação em normas cada vez mais carregadas de conteúdo. Essa substantivação do direito tanto se expressa na positivação de novos direitos fundamentais (os direitos sociais e econômicos) quanto na regulamentação do mundo do trabalho e nas profundas alterações do direito de propriedade e contratação, que não é mais pautado unicamente pela autonomia da vontade.

Nesse contexto de progressiva ampliação dos direitos fundamentais e da compreensão da igualdade em termos materiais, os direitos políticos também ganham uma configuração renovada. A percepção de que as desigualdades sociais estão associadas às assimetrias políticas e vice-versa deu origem a movimentos diversificados de reivindicação, como sindicatos, ligas e associações, e também ao surgimento de alguns partidos políticos com plataformas de inclusão social e ampliação da participação.

Essa trajetória de superação da igualdade formal do Estado liberal tem capítulos próprios referentes aos direitos políticos das mulheres, as quais tiveram que abrir frentes de atuação tanto diante do poder político dominante como diante dos próprios maridos, companheiros e familiares. É nesse contexto que se inscrevem a intensa luta liderada pela neozelandesa Kate Sheppard, as diversas prisões da inglesa Emmeline Pankhurst, o martírio da também inglesa Emily Davison, a trajetória da abolicionista e sufragista americana Harriet Tubman (conhecida como Black Moses) e a militância da brasileira Bertha Lutz.

Assim, o direito à participação política e, especialmente, o direito ao voto, de feições originais majoritariamente censitárias e masculinas, foram paulatinamente se transformando para comportar ampliações crescentes, até alcançar o patamar do que hoje se denomina de sufrágio universal ou, em outras palavras, o pleno direito de voto a todos os cidadãos, independentemente de renda, classe social, etnia, sexo ou escolaridade. A história dos direitos políticos das mulheres, contudo, merece um exame apartado.

3 A INTERNACIONALIZAÇÃO DAS AÇÕES PELA CONQUISTA DOS DIREITOS DAS MULHERES

A superação de parte expressiva do ideário liberal, com a reconstituição da igualdade em termos materiais e a reconfiguração lenta e paulatina dos direitos políticos, não assegurou às mulheres direitos políticos igualitários. Na verdade, inaugurado o século XX, na grande maioria dos países o direito de voto ainda era exclusivo dos homens, de sorte que os primeiros movimentos feministas buscaram transformar a condição da mulher na sociedade, com ênfase destacada para o direito de voto como uma das expressões da participação política.⁴

Esse quadro foi positivamente afetado pela criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, que teve um efeito catalizador para as mulheres que pelejavam, isoladas ao redor do mundo, contra exclusões, discriminações e violências de toda ordem. O emblemático documento “Preâmbulo da carta das Nações Unidas”, de 1945, reafirma, de plano, a “fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos dos homens e das mulheres”. Com a criação da ONU, a luta pelos direitos das mulheres, com destaque para os direitos políticos, ganhou visibilidade e dimensão internacionais.

Em 20 de dezembro de 1952, foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a “Convenção sobre os direitos políticos da mulher”, cujo preâmbulo declara o direito de toda pessoa de tomar parte na direção dos assuntos públicos de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes escolhidos, e o direito de ter acesso, em condições de igualdade, a funções públicas. Dispõe, nos arts. 1º e 2º, que as mulheres terão, em condições de igualdade com os homens, o direito de voto em todas as eleições e serão elegíveis para todos os organismos públicos de eleição, constituídos em virtude da legislação nacional, sem nenhuma restrição.

4 A conquista do direito ao voto pelas mulheres ao redor do mundo: Nova Zelândia (1893) e Finlândia (1906) foram os primeiros a reconhecer o direito de voto às mulheres. Na Inglaterra, esse direito foi reconhecido com a aprovação da lei de 1918 sobre a representação popular, quando, então, cerca de 8 milhões de mulheres, com mais de 30 anos de idade, foram inscritas como eleitoras. As mulheres inglesas, contudo, tiveram que lutar ainda mais 10 anos para votar aos 21 anos de idade, como era assegurado aos homens. Nos Estados Unidos, o voto feminino foi reconhecido em 1920. Na França, da emblemática trilogia “igualdade, liberdade, fraternidade”, somente em 1945. No Brasil, foi conquistado em 1932, incorporado à Constituição de 1934 como facultativo, e equiparado ao voto masculino com o Código Eleitoral de 1965. Na África do Sul, o voto foi reconhecido em 1993 às mulheres brancas e em 1994 às mulheres negras. Na Arábia Saudita, o direito de voto feminino foi reconhecido somente em 2011.

Em seguida, a ONU aprovou a “Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher”, conhecida como “Convenção da mulher”, em vigor desde 1981. A convenção possui dois eixos centrais: a promoção dos direitos da mulher na busca da igualdade de gênero e a repressão de quaisquer discriminações. Quanto aos direitos políticos, o art. 7º dispõe que os Estados-Partes tomem medidas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública e garantam, em igualdade de condições com os homens: o direito de votar em todas as eleições e referendos públicos e ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam escolhidos em eleições públicas; a participação na formulação de políticas governamentais, a ocupação de cargos e o exercício de funções públicas; e a participação em organizações e associações não governamentais que atuam na vida pública e política do país.

Além das convenções, a ONU também organizou conferências mundiais com temáticas relacionadas aos direitos das mulheres, sempre com destaque para os direitos políticos. Em 1975, Ano Internacional da Mulher, realizou-se no México a I Conferência Mundial da Mulher,⁵ cujo lema era Igualdade, Desenvolvimento e Paz, e o tema central era “a eliminação da discriminação da mulher e o seu avanço social”. Em 1980, realizou-se na Dinamarca a II Conferência Mundial da Mulher,⁶ com o lema Educação, Emprego e Saúde. Em 1985, realizou-se no Quênia a III

5 Segundo o site da ONU Mulheres, “A conferência teve a participação de 133 delegações, sendo 113 lideradas por mulheres. Outro ponto alto da Conferência foi a realização do Fórum de Organizações Não Governamentais, que contou com a participação de 4.000 ativistas. Criou um espaço estratégico, o qual viria a se consolidar nas demais conferências da Mulher. Propiciou a criação do Fundo de Contribuições Voluntárias das Nações Unidas para a Década da Mulher, o qual viria a ser convertido no Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), em 1985, por decisão da Terceira Conferência Mundial sobre a Mulher”.

6 Segundo o site da ONU Mulheres, “A comunidade internacional tomou mais consciência sobre a falta de participação dos homens no processo de igualdade, vontade política insuficiente por parte dos Estados para o enfrentamento às desigualdades de gênero, escassez de mulheres nos postos de decisões, baixo investimento nos serviços sociais de apoio, entre outros fatores. O programa de ação da II Conferência Mundial sobre a Mulher demandou medidas nacionais mais fortes para garantir a propriedade e controle de propriedade das mulheres, bem como melhorias nos direitos das mulheres em relação à herança, guarda dos filhos e nacionalidade. No balanço do decênio chegou-se à constatação de que poucas metas tinham sido alcançadas, conduzindo a mais organização e pressão da sociedade civil. Houve cobrança de mais participação das mulheres na produção das riquezas das sociedades. Em razão disso, foram apontadas medidas de caráter jurídico, para alcançar a igualdade na participação social e na participação política e nos lugares de tomada de decisões. Dentre os compromissos, destacam-se: a igualdade no acesso à educação, oportunidades no trabalho e atenção à saúde das mulheres”.

Conferência Mundial sobre a Mulher,⁷ que teve como tema central “estratégias orientadas ao futuro, para o desenvolvimento da mulher até o ano 2000”. Em 1995, realizou-se na China a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, cujo tema era “ação para a igualdade, o desenvolvimento e a paz”.

Importante destacar que a “Declaração e plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Pequim 1995”, mesmo não possuindo a estatura de convenção internacional, é um marco nesse longo percurso pela igualdade de gênero. A referida declaração dispõe a essencialidade de:

(...) um empenho por iguais direitos, responsabilidades e oportunidades, e pela participação equitativa das mulheres e dos homens em todos os órgãos e processos políticos nacionais, regionais e internacionais; e o estabelecimento ou reforço, em todos os níveis, de mecanismos para prestação de contas às mulheres de todo mundo. (ONU, 1995)

A Divisão para o Avanço das Mulheres, uma das quatro agências e escritórios da ONU Mulheres, em revisão sobre as quatro conferências mundiais referidas anteriormente, afirma o seguinte:

A transformação fundamental em Pequim foi o reconhecimento da necessidade de mudar o foco da mulher para o conceito de gênero, reconhecendo que toda a estrutura da sociedade, e todas as relações entre homens e mulheres dentro dela, tiveram que ser reavaliadas. Só por essa fundamental reestruturação da sociedade e suas instituições poderiam as mulheres ter plenos poderes para tomar o seu lugar de direito como parceiros iguais aos dos homens em todos os aspectos da vida. Essa mudança representou uma reafirmação de que os direitos das mulheres são direitos humanos e que a igualdade de gênero era uma questão de interesse universal, beneficiando a todos. (ONU, 1997)

No âmbito regional (América Latina e Caribe), também há ações para promover a igualdade de gênero. Destacam-se a “Convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher”, conhecida como

7 Segundo o site da ONU Mulheres, “No balanço do decênio chegou-se à constatação de que poucas metas tinham sido alcançadas, conduzindo a mais organização e pressão da sociedade civil. Houve cobrança de mais participação das mulheres na produção das riquezas das sociedades. Em razão disso, foram apontadas medidas de caráter jurídico, para alcançar a igualdade na participação social e na participação política e nos lugares de tomada de decisões”.

“Convenção de Belém do Pará”, bem como a Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e Caribe, que é um órgão subsidiário da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), que congrega autoridades encarregadas dos temas relacionados à situação das mulheres e das políticas para garantir a equidade de gênero na região.

Na XI Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e Caribe, realizada em 2010, aprovou-se o documento “Consenso de Brasília”, que estabelece a urgência de se incrementar os espaços de participação das mulheres na formação e implementação das políticas em todos os âmbitos do poder público. Além disso, estabelece o seguinte acordo:

Promover a criação de mecanismos e apoiar os existentes para assegurar a participação político-partidária das mulheres que, além da paridade nos registros das candidaturas, assegurem a paridade nos resultados, o acesso igualitário ao financiamento de campanhas e à propaganda eleitoral, assim como sua inserção nos espaços de decisão nas estruturas dos partidos políticos; da mesma forma, criar mecanismos para sancionar o descumprimento das leis neste sentido. (CONSENSO DE BRASÍLIA, 2010)

É preciso registrar, por fim, o documento “Marco normativo para consolidar a democracia paritária”, aprovado em 28 de novembro de 2015 pelo Parlamento latino-americano e do Caribe (Parlatino), com a finalidade de consolidar a democracia paritária e de ser usado como referência pelos parlamentos nacionais da região para a “implementação de reformas institucionais e políticas que promovam e assegurem a igualdade substantiva entre homens e mulheres em todas as esferas de tomada de decisão”.

Esse marco normativo identifica três eixos estruturantes: um modelo de Estado inclusivo; a paridade em todos os poderes do Estado e em toda a estrutura do Estado e o seu paulatino traslado a toda a sociedade; e a transformação em direção a um modelo paritário nas relações e na dinâmica do poder e organizações políticas.

Nesse arrastado percurso de sete décadas, as discussões em torno dos direitos das mulheres foram sendo reconfiguradas para alcançar a dimensão da igualdade de gênero, considerada não apenas como um direito humano fundamental, mas também como a base necessária para a construção de um mundo pacífico, próspero e sustentável. Assim, a igualdade de gênero integra a Agenda 2030, aprovada

em 2015 por líderes mundiais reunidos na sede da ONU, a qual contém o conjunto de “Objetivos de desenvolvimento sustentável”.

Conquanto muitos avanços sejam contabilizados e sendo certo que a pauta da garantia do direito de voto às mulheres já se encontra superada, a sub-representação política feminina ainda está longe de alcançar a superação. Com efeito, passadas duas décadas do século XXI, constata-se com perplexidade que as mulheres ainda são presença escassa nas instâncias políticas, especialmente na esfera pública de decisão e representação.

A União Interparlamentar (UIP), organização global dos parlamentos nacionais, aponta que muitas mulheres ao redor do mundo não têm acesso a direitos básicos e sofrem discriminações e violência de gênero.

Com uma média global de 24,5% de mulheres, a maioria dos parlamentos permanece dominada por homens, e as mulheres parlamentares geralmente estão sub-representadas nos órgãos de tomada de decisão. (IPU, 2020)

Segundo a UIP, o Brasil ocupa a 140ª posição entre 191 países no que concerne à representação política feminina. Nas eleições de 2018, foram eleitas 77 deputadas federais e 12 senadoras, apenas 89 parlamentares em um universo de 594 cargos eletivos, alcançando a modesta cifra de 14,98% das cadeiras do Congresso Nacional.⁸

Quanto ao governo nacional, o Brasil também possui uma das menores participações de mulheres no mundo. Segundo o “Mapa mulheres na política 2019”, relatório elaborado pela ONU e pela UIP sobre a participação política das mulheres, o Brasil ocupa a 149ª posição em um universo de 188 países, pois possui apenas 2 mulheres em cargos do primeiro escalão do Poder Executivo, representando 9% do total de cargos.

Essa dessemelhança da representação política entre homens e mulheres é somente uma manifestação, entre tantas outras, das disparidades e violências que marcam as relações de gênero no Brasil, as quais são vividas pelas mulheres e evidenciadas de muitas formas e em muitos setores da vida social. Para exemplificar: menor empregabilidade e renda no mercado de trabalho; reduzido percentual de ocupação de cargos de alta direção; jornada semanal de trabalho com duração

8 Com a decisão judicial que cassou o mandato de uma senadora eleita em 2018, foi reduzido para 11 o número de cadeiras ocupadas por mulheres no Senado, totalizando 88 cadeiras ocupadas por mulheres no Congresso Nacional – um percentual de 14,81%.

média de 3 horas a mais do que a dos homens; alta taxa de feminicídio (a 5ª maior do mundo); ocorrências de estupro, que podem se situar entre 300 mil e 500 mil a cada ano; e concentração de cerca de 67% das agressões físicas notificadas no Brasil.

A assimetria de gênero na esfera política tem sustentado, ao longo dos séculos, o papel subalterno que foi atribuído às mulheres, além de reafirmar e reproduzir diversas formas de violência e violação dos direitos humanos femininos. A prevalecer tamanha disparidade de representação, os direitos políticos fundamentais das mulheres serão apenas formais e pouco se alterarão as demais assimetrias de gênero. Uma vez que a liberdade de participação política deve ser compreendida como efetiva possibilidade de intervenção no processo decisório de formação da vontade pública, a indigna representação das mulheres se configura como inaceitável violação de direitos fundamentais.

Nesse quadro, a evolução que incluiu inicialmente a luta pelo direito das mulheres de votar e serem votadas exige, atualmente, em termos incisivos, a superação da sub-representação feminina e a promoção, de fato, de uma democracia paritária. Trata-se, mais uma vez, de superar o reconhecimento formal de direitos e as desigualdades de gênero, para se efetivar uma sociedade verdadeiramente democrática, porquanto, igualitária.

4 AS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO NO BRASIL

Antes da Lei nº 9.504/1997, o Brasil aprovava uma lei específica para cada eleição a ser realizada. Nesse cenário, as cotas de vagas nas chapas surgiram pela primeira vez na Lei nº 9.100/1995, que estabelece normas para as eleições municipais de 3 de outubro de 1996. O § 3º do art. 12 dessa lei dispunha que “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deveriam ser preenchidas por candidaturas de mulheres”. Anote-se que na referida lei a norma é destinada às mulheres. Não havendo mulheres interessadas na disputa, a chapa poderia ser composta apenas por homens, na razão de 80% do número de vagas.

Com a Lei nº 9.504/1997, que contém normas permanentes para todas as eleições, as cotas foram disciplinadas no art. 10, cujo *caput* estabelece que cada partido poderá registrar candidatos às casas legislativas no total de até 150% do número de lugares a preencher, salvo: i) nas unidades federativas em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a 12, cada partido poderá registrar candidatos a deputado federal e a deputado estadual ou

distrital no total de até 200% das vagas; ii) nos municípios de até 100 mil eleitores, cada partido poderá registrar candidatos no total de até 200% do número de lugares a preencher.

Na redação original, o § 3º do art. 10 estabelecia que, do número de vagas resultante das regras anteriormente descritas, cada partido ou coligação deveria reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Nesse texto, não se fala em reserva de vagas para mulheres, mas em reserva de vagas para sexos. Contudo, trata-se de medida com efetividade reduzida no sentido de promover a participação das mulheres, pois o partido ainda podia lançar chapas compostas exclusivamente por candidaturas do sexo masculino, à razão de 70% do número de vagas, mantendo sem preenchimento as demais.

Em 2009, esse quadro foi alterado. Com a redação dada pela Lei nº 12.034/2009, o § 3º do art. 10 agora dispõe que, do número de vagas, cada partido preencherá mínimo de 30% e máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. A partir de então, foi estabelecida uma equação que é não mais aquela conta de soma zero da redação original, considerando que, sem as candidaturas de um sexo, não se registrará candidatura nenhuma. Em outras palavras, ou a chapa contém candidaturas de ambos os sexos, na proporção de 30% para 70%, ou não existirá chapa de candidatos.⁹

Anote-se o entendimento do TSE ao responder à Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000, formulada pela senadora Fátima Bezerra, afirmando que o vocábulo “sexo” contido no art. 10 da lei eleitoral não deve ser interpretado como sexo biológico, e sim como gênero. Segundo o relator do caso, ministro Tarcísio Vieira, deve-se “avançar e adotar medidas que denotem respeito à diversidade, ao pluralismo, à subjetividade e à individualidade como expressões do postulado supremo da dignidade da pessoa humana”. Sendo assim, tanto os homens quanto as mulheres transexuais e travestis podem ser contabilizados nas respectivas cotas de candidaturas masculinas e femininas, devendo figurar como tal nos requerimentos de alistamento eleitoral (TSE, 2018).

A partir da reconfiguração das cotas de gênero pela Lei nº 12.034/2009 e, mais recentemente, do entendimento conferido pelo TSE, o tema entrou, de fato,

9 Para entender a equação, faça-se uma conta com 30 vagas disponíveis. Neste caso, para a chapa ser integralmente preenchida, deve haver 9 candidatos de um sexo e 21 candidatos do outro. Havendo apenas 6 candidatos de um sexo, restarão 18 vagas para serem preenchidas pelas candidaturas do outro. Se a chapa tiver apenas 3 candidatos de um sexo, restarão para as candidaturas do outro sexo somente 9 vagas. Por fim, a ausência de um sexo implica a impossibilidade de registro das candidaturas do outro sexo.

na agenda dos partidos políticos, senão como reforço do seu programa democrático e inclusivo ou como desafio a ser vencido com ações de inclusão, ao menos como um problema que demandava soluções práticas, no sentido de viabilizar a chapa de candidatos.

É justamente nesse novo contexto normativo que o Brasil passa a ouvir e a falar de fraude às cotas de gênero. A referida fraude pode ocorrer de três modos, basicamente: substituição das candidaturas femininas por masculinas, após o deferimento do pedido de registro eleitoral; utilização irregular de candidatas que não pretendem concorrer, de fato, aos cargos em disputa, mas que compõem as chapas apenas formalmente, para cumprir a exigência legal; destinação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (conhecido como fundo eleitoral) apenas para o financiamento das candidaturas masculinas.

As cotas de gênero, do modo como foram adotadas no Brasil, possuem impacto bastante reduzido, pois não dizem respeito aos assentos nas casas legislativas, mas ao número de candidatos que os partidos políticos podem lançar. Com as fraudes na aplicação das cotas, a medida é ainda mais enfraquecida, perdendo vigor e potencial de cumprimento da finalidade a que se destina – que é a de enfrentar a vergonhosa disparidade de gênero na representação política no Brasil.

5 AS COTAS ELEITORAIS DE GÊNERO EM OUTROS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA

Nos tópicos anteriores, abordou-se o tratamento dado às cotas de gênero na legislação eleitoral brasileira, as quais se circunscrevem às vagas nas chapas de candidatos aos cargos em disputa nas casas parlamentares. Neste tópico, serão examinadas quatro outras experiências com as cotas de gênero na América Latina, dos seguintes países: Bolívia, México, Costa Rica e Argentina.

Segundo o *ranking* de 191 países sobre a representação feminina em parlamentos, elaborado pela UIP, a Bolívia, o México, a Costa Rica e a Argentina ocupam, respectivamente, as posições de números 3, 5, 12 e 19. O Brasil, vale relembrar, ocupa a 140ª posição. Cuba, que ocupa a 2ª posição do *ranking*, com 53,22% de mulheres no Parlamento, ficou de fora da análise por não adotar o sistema de cotas.

Cabe realçar que esses países decidiram enfrentar a disparidade na representação política e aprovaram leis compatíveis com essa decisão. Para muito além das cotas de candidatos nas listas eleitorais, que não asseguram verdadeiramente

o equilíbrio na representação, Bolívia, México, Costa Rica e Argentina adotaram medidas concretas para promover a paridade.

5.1 Bolívia

A Bolívia, 3ª colocada no *ranking* mundial, tem 69 mulheres no Parlamento, o que equivale a 53,08% do total de cadeiras. O país adota um sistema paritário nos cargos eletivos públicos e nas organizações partidárias, nos termos da Lei nº 26/2010, que regula o regime eleitoral para o exercício da democracia intercultural.

O art. 2º da referida lei, que contém os princípios da democracia intercultural boliviana, adota o princípio da equivalência, segundo o qual a referida democracia se sustenta na equidade de gênero e na igualdade de oportunidades entre homens e mulheres para o exercício de seus direitos individuais e coletivos, aplicando-se a paridade e a alternância nas listas fechadas de candidaturas para todos os cargos de governo e representação, na eleição interna das lideranças e candidaturas das organizações políticas e nas normas e procedimentos próprios das nações e dos povos indígenas nativos.

O art. 3º da mesma lei dispõe que a democracia intercultural boliviana assegura a equidade de gênero e a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens, estando as autoridades eleitorais competentes obrigadas ao seu cumprimento. As listas de candidatos devem respeitar a paridade de gênero e a alternância entre mulheres e homens, de sorte que haja uma candidata do sexo feminino e depois um candidato do sexo masculino, e assim sucessivamente.

5.2 México

O México, 5º colocado no *ranking* mundial, tem 241 mulheres no Congresso da União, o que equivale a 48,2% do total de cadeiras. A matéria é tratada na Constituição mexicana, cujo art. 41, com a reforma de 6 de junho de 2019, dispõe que a lei estabelecerá formas e modalidades apropriadas para a observância do princípio da paridade de gênero nas nomeações dos titulares dos cargos de primeiro escalão do Poder Executivo Federal e seus equivalentes em entidades federais.

O art. 41 dispõe, ainda, que, na indicação das suas candidaturas, os partidos políticos observem a paridade de gênero. Dispõe, também, que os partidos políticos visem a promover a participação do povo na vida democrática e, entre outros, o princípio da paridade de gênero, de acordo com os seus próprios programas e

segundo as regras estabelecidas pela lei eleitoral, para garantir a paridade de gênero nos cargos eletivos. A matéria é regulada, ao seu turno, nos arts. 219 e 220 do Código Federal de Instituições e Procedimentos Eleitorais (Cofipe). O art. 4º do referido código dispõe que votar nas eleições constitui um direito e uma obrigação que é exercida para integrar os órgãos do Estado de eleição popular. Dispõe, também, que a igualdade de oportunidades e a equidade entre homens e mulheres, no sentido de terem acesso a cargos em eleição popular, são direitos dos cidadãos, e assegurá-los é obrigação dos partidos políticos.

O art. 219 dispõe que, da totalidade dos requerimentos de registro de candidaturas apresentadas pelos partidos políticos ou coligações, para os cargos de deputado e senador, devem ser integrados ao menos por 40% de candidaturas de um mesmo gênero, procurando chegar à paridade. O art. 220 dispõe, por sua vez, que as listas de representação proporcional são integradas por segmentos de cinco candidaturas e, em cada segmento de cada lista, haverá duas candidaturas de gênero distinto, de maneira alternada.

O art. 221 dispõe que, se um partido ou coalização não cumprir o disposto nos arts. 219 e 220, o órgão eleitoral exigirá, primeiramente, que, em 48 horas a partir da notificação, seja feita a retificação do pedido de registro, sob pena de repreensão pública. Após esse prazo, não havendo a correção, o partido ou a coalização receberá a repreensão pública e a notificação de correção do pedido em 24 horas. Em caso de reincidência, será indeferido o pedido de registro das candidaturas.

5.3 Costa Rica

A Costa Rica, 12ª colocada no *ranking* mundial, tem 57 mulheres na Assembleia Legislativa, o que equivale a 45,61% do total das cadeiras. As cotas de gênero são tratadas no Código Eleitoral, Lei nº 8.765/2009. O art. 2º do referido código, que contém os princípios da participação política por gênero, dispõe que a participação de homens e mulheres é um direito humano reconhecido em uma sociedade democrática, representativa, participativa e inclusiva, com amparo nos princípios da igualdade e da não discriminação. Essa participação é regida pelo princípio da paridade, que implica que todos os órgãos sejam compostos por 50% de mulheres e 50% de homens, de tal que maneira que 2 pessoas do mesmo sexo não constem consecutivamente na lista de candidatos.

O art. 52 do mesmo código dispõe que o estatuto dos partidos políticos constitui o seu regimento interno fundamental e deverá conter, entre outros requisitos obrigatórios, os mecanismos que assegurem os princípios de igualdade, não

discriminação e paridade na estrutura partidária, assim como na totalidade e em cada uma das listas de candidatos nas eleições populares, e mecanismos de alternância de homens e mulheres nas listas eleitorais.

5.4 Argentina

Por fim, a Argentina, pioneira no mundo em adotar as cotas de gênero, é a 19ª colocada no *ranking* mundial, com 105 mulheres na Câmara dos Deputados, de um total de 257 assentos, o que corresponde a 40,86%. O país adota o sistema bicameral e os dados aqui apresentados não incluem o Senado. Assinala-se que na Argentina o voto não é dado ao candidato a deputado individualmente, mas à lista de candidatos.

O art. 37 da Constituição argentina dispõe que a igualdade real de oportunidades entre homens e mulheres para o acesso a cargos eleitorais e partidários será assegurada por ações positivas nos regimentos dos partidos políticos e na legislação eleitoral.

O art. 60 do Código Eleitoral, com redação dada pela Lei nº 27.412/2017, o qual contém os requisitos para a oficialização das listas de candidatos, dispõe que as listas para as eleições de senadores, deputados nacionais e parlamentares do Mercosul devem ser organizadas de maneira intercalada entre mulheres e homens, desde a primeira candidatura titular até a última candidatura a suplente, de tal modo que não haja duas pessoas consecutivamente do mesmo gênero em uma mesma lista.

Na redação anterior, as listas de candidatos tinham que reservar 30% de vagas para as mulheres, sem determinar a posição, de sorte que podiam constar até mesmo das últimas posições, enfraquecendo a medida. Com a lei de 2017, além da paridade, a legislação prevê que as listas têm de ser intercaladas, o que ampliou bastante as chances de mulheres serem eleitas. Considerando que a legislação eleitoral prevê alternância na renovação da Câmara dos Deputados, o impacto definitivo será afeável nas eleições de 2021, a segunda a ser realizada sob as novas regras.

6 POR QUE NÃO ELEGEMOS MAIS MULHERES?

Na tentativa de entender as razões da sub-representação política feminina, esta é a pergunta que deve ser feita à exaustão e que as pessoas interessadas no tema fazem: por que não elegemos mais mulheres?

Na Argentina, antes das últimas eleições, realizadas em outubro de 2019, as regras legais sobre as cotas de gênero eram bastante semelhantes às adotadas no Brasil. Os partidos ou coalizões de partidos eram obrigados a reservar 30% de vagas para mulheres em suas listas de candidatos, sem qualquer ordem de preferências em suas listas fechadas. Mesmo assim, com as eleições de outubro de 2017, quando 50% das vagas da Câmara dos Deputados foram submetidas a eleições, o país somou 99 mulheres eleitas, em um universo de 257 deputados.

Vogel (2019) aponta motivos diversos para o fato de não se elegerem mais mulheres, como: condições econômicas desfavoráveis às mulheres; pouco acesso às redes políticas estruturadas na sociedade e incipiente relacionamento com grupos envolvidos com a militância política; reduzido apoio dos partidos políticos e falta de apoio político-eleitoral; menor capital político, organização incipiente e falta de experiência política; e discriminação contra a mulher candidata e indiferença à contribuição no legislativo.

Miguel (2011) aponta que o consenso sobre a necessidade de incentivar a presença feminina nas casas legislativas é apenas de fachada: “partidos e parlamentares não se opõem à aprovação das cotas, mas evitam qualquer medida que as torne mais efetivas” (MIGUEL, 2011, p. 144).

Matos (2013) afirma que a estigmatização do feminismo, movimento social que mais tem lutado por conquistas de direitos para as mulheres, possui forte inter-relação com as dificuldades de inclusão das mulheres no poder, dada a associação que se faz entre o movimento e as tentativas de ampliação da presença feminina nos espaços institucionalizados da política.

Araújo (2001) registra que, após a conquista dos direitos políticos clássicos de votar e ser votada, permaneceram obstáculos legais, como a dependência jurídica das mulheres casadas aos seus maridos e a impossibilidade de dispor livremente dos seus bens. Para além dos limites institucionais, características marcantes das relações sociais de gênero, tradicionalmente desiguais e opressivas em relação às mulheres, lhes conferiram responsabilidades materiais e simbólicas na esfera familiar que, juntas, sempre funcionaram como instrumentos de contenção para o acesso à vida pública.

Examinando a desigualdade de gênero na política, no âmbito da União Europeia e da Espanha, Lombardo (2007) aponta a associação com outras desigualdades, principalmente no mercado de trabalho. Assinala a existência de problemas na condução política e jurídica das cotas. Por fim, associa a disparidade na representação política com a desigualdade de gênero em um sentido mais amplo e estrutural.

Destacando a crítica feminista à dualidade entre esfera pública e esfera privada, a qual corresponderia a uma compreensão restrita da política, Biroli (2014) assinala que os espaços das relações afetivas também têm sido os espaços em que abusos foram praticados, e sob a aura da privacidade e da autonomia do núcleo familiar. Nesse contexto, “a defesa de relações mais justas na esfera privada implica a reflexão sobre os papéis convencionais de gênero e a divisão do trabalho, expondo suas implicações para a participação paritária de mulheres e homens na vida pública” (BIROLI, 2014, p. 34).

Lemos e Lôbo (2019) fazem referência à Simone de Beauvoir para destacar que “as mulheres não compõem grupos de pressão organizados e não têm identidade construída no mundo público”. Ademais, “a paridade na sociedade democrática desenhada pela Constituição não se efetivará somente pela rampa do direito gestado pela sociedade patriarcal capitalista, misógina e racista, que destina migalhas às minorias políticas” (LEMOS; LOBO, 2019, p. 64).

Esses apontamentos doutrinários ajudam a compreender que não existe uma causa única, cuja erradicação solucionaria a disparidade da representação de gênero na política. Tratando-se de problema multifacetado, as soluções também supõem pluralidade de abordagens, aperfeiçoamento dos estudos e diagnósticos de diversificados mecanismos de enfrentamento.

Por outro lado, apesar do quadro ainda desfavorável e da grande desproporção na representação política, houve avanços importantes nas últimas eleições. Levantamentos da Justiça Eleitoral brasileira revelam que, nas eleições de 2018 para a Câmara dos Deputados, houve aumento de 51% de mulheres eleitas em relação às eleições de 2014. Nas assembleias legislativas, por sua vez, foram eleitas 161 representantes, um crescimento de 41,2%.

Trata-se de avanço insuficiente diante da indigna e profunda disparidade hoje verificada. Contudo, um maior rigor na observância das cotas de gênero e a reserva de pelo menos 30% dos recursos do fundo eleitoral e do tempo de rádio e televisão no horário eleitoral gratuito foram fatores positivos que, certamente, colaboraram para que as candidaturas femininas ganhassem mais visibilidade.

Nesse contexto, as ações afirmativas, especialmente as cotas de gênero, são medidas que devem permanecer na legislação brasileira, com o aperfeiçoamento das disfunções atualmente verificadas. Como exemplo, considerando que o Brasil não adota o sistema de listas fechadas, não sendo possível, portanto, a combinação entre cotas de gênero e posições nas listas, poder-se-ia adotar cotas de resultados, com reservas de assentos nas casas legislativas, e não apenas reservas de vagas nas chapas de candidatos.

Quanto às cotas de gênero, há que se apontar, ainda, que o modelo brasileiro é tímido, se comparado a outras experiências exitosas na América Latina, como na Bolívia, na Costa Rica, no México e na Argentina. Nesses países, com suas especificidades, o ordenamento jurídico afirma a paridade da representação como um princípio constitucional a ser efetivado em diversos setores da vida pública, inclusive nas instâncias partidárias, nos cargos do escalão superior e nos cargos de representação nas casas legislativas. Assim, o Brasil tem a aprender com as experiências dos seus vizinhos latino-americanos, na perspectiva de enfrentar de modo decidido as desigualdades de gênero, notadamente no campo político.

7 PARTIDOS POLÍTICOS E DIREITOS POLÍTICOS DAS MULHERES

Os partidos políticos não são agremiações comuns, embora tenham a natureza jurídica de associação privada. Na verdade, longe de ser uma organização informal ou mero grupo de opinião, o partido político se consolidou como forma de aglutinação “de um grupo social que se propõe a organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar o seu programa de governo” (SILVA, 2015, p. 397).

Os partidos políticos evoluíram da condição inicial de grupos informais à posição de instituições fundamentais para a democracia. Isso fez com que figurassem de modo central nas legislações eleitorais e nos regulamentos e regimentos internos das casas legislativas, inserindo-se, finalmente, nos textos das Constituições.

Mezzaroba (2013) esclarece que, a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, o Brasil passou a tratar os partidos políticos não mais como parte do aparelho estatal, mas como associações privadas com funções constitucionais. Não integrando o conjunto dos órgãos e das entidades estatais, os partidos políticos são, portanto, agremiações privadas orientadas pelo princípio da autonomia, que é sinônimo ou expressão de liberdade.

Mendes (2007) esclarece que, a despeito de se afirmar o:

(...) caráter privado do partido, é certo que o seu papel, enquanto instituição que exerce relevante função de mediação entre o povo e o Estado, confere-lhe características especiais e diferenciadas, que não se deixam confundir com uma simples instituição privada. Daí ressaltar-se que o partido é dotado

de natureza complexa, que transita entre a esfera puramente privada e a própria esfera pública. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2007, p. 733)

Os partidos políticos não são associações privadas comuns. Eles são parte fundamental do sistema político brasileiro, como agentes institucionais incumbidos de relevantes atribuições na construção do Estado Democrático de Direito. Assim, além da participação nos processos eleitorais para a escolha dos mandatários e membros dos poderes Legislativo e Executivo, os partidos políticos compõem as coalizões de sustentação e governabilidade, participam da formação da vontade pública e atuam na defesa da ordem jurídica, conforme a CF/1988.

Desse modo, os partidos políticos devem respeito à ordem constitucional que os legitima e que também lhes confere importância institucional, inclusive como defensores da ordem jurídica. São graves, portanto, os seus atos que se constituem como violação do princípio democrático e do princípio da igualdade. Mais graves ainda são os atos praticados com deliberada intenção fraudulenta, como aqueles perpetrados contra as cotas de gênero.

A propósito, no que concerne à observância das cotas de gênero e do princípio da igualdade, o Brasil tem a aprender com os países latino-americanos cuja legislação determina a sua aplicação nas estruturas de direção partidária e sem que possa invocar, como argumento contrário, o princípio da liberdade partidária.

Com efeito, nos termos em que foi constitucionalmente positivada, a liberdade partidária possui um campo consideravelmente amplo de regulamentação pela legislação infraconstitucional. Assim é que a Lei nº 9.096/1995 regulamenta aspectos diversos da vida partidária, como procedimentos de criação e registro, funcionamento parlamentar, programa e estatuto, filiação, disciplina e fidelidade, fusão, incorporação e extinção, finanças, contabilidade, prestação de contas, fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão.

Assim, com as necessárias ações, a paridade de gênero deve ser veiculada nas normas que disciplinam os partidos políticos e as suas estruturas de funcionamento, além da observância no que se refere às cotas de gênero.

Referindo-se justamente aos partidos políticos, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), decidiu que o respeito à igualdade não é:

(...) obrigação cuja previsão se aplica à esfera pública. Incide, aqui, a ideia de eficácia horizontal dos direitos fundamentais, sendo importante reconhecer que é precisamente nessa artificiosa segmentação entre o público

e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres.
(ADI nº 5.167/DF, rel. Min. Edson Fachin)

As fraudes contra as cotas de gênero são graves violações a direitos fundamentais, principalmente aos direitos políticos da parcela histórica e indignamente sub-representada nas casas legislativas. São graves violações, ademais, aos princípios e objetivos da República Federativa, principalmente ao princípio democrático, ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao princípio da igualdade. Por fim, as fraudes são incompatíveis com a posição institucional conferida aos partidos políticos, que participam de modo decisivo na formação da vontade pública e na defesa da ordem jurídica.

8 ANÁLISE DA DECISÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL SOBRE A FRAUDE ÀS COTAS DE GÊNERO

A reprovabilidade das fraudes às cotas de gênero e a perplexidade provocada por sua revelação fizeram com que fosse bem recebida e até comemorada a decisão proferida pelo TSE, consubstanciada na cassação integral da chapa de candidatos, inclusive das mulheres eleitas, independentemente do conhecimento ou anuência para com os atos ilícitos praticados. Passados a euforia e o impacto inicial, é preciso examinar todos os contornos jurídicos, sabendo-se que a referida decisão é paradigmática e constituirá precedente forte para julgamentos futuros de situações semelhantes.

Neste tópico, busca-se responder às perguntas formuladas na introdução, concernentes à compatibilidade da decisão com o ordenamento jurídico brasileiro: adequação jurídico-processual da ação de investigação eleitoral para o julgamento da matéria; observância dos limites da jurisdição; respeito à soberania popular e à vontade manifestada nas urnas pelo eleitor; cabimento da cassação integral da chapa, inclusive das mulheres eleitas; e proveito da decisão no sentido de promover a superação da sub-representação política das mulheres. O percurso partirá do aspecto processual da decisão proferida.

A Ação de Investigação Judicial Eleitoral (Aije) é prevista no art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990, o qual dispõe que:

(...) qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao

Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político.

Gomes (2016) subdivide a referida Aije em quatro espécies: ação por abuso de poder (Lei Complementar nº 64/1990, arts. 19 e 22); ação por captação ou uso ilícito de recursos para fins eleitorais (Lei nº 9.504/1997, art. 30-A); ação por captação ilícita de sufrágio (Lei nº 9.504/1997, art. 41-A); e ação por conduta vedada (Lei nº 9.504/1997, arts. 73, 74, 75 e 77). Cada tipo de ação, ao seu turno, possui finalidades específicas e bens jurídicos próprios a serem tutelados, havendo em comum o desvio ou o abuso de poder.

Na decisão em debate, a Aije foi utilizada para desconstituir o que a Justiça Eleitoral denomina de Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap), que é cabível para a prática de diversos atos perante a Justiça Eleitoral, inclusive registros de candidaturas. Ocorre que, na altura do oferecimento da Aije, o Drap das candidaturas em questão já se encontrava estabilizado.

Ao iniciar o processo de registro, o Sistema de Candidaturas (CANDex) gera os formulários de Drap, de Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) e de Requerimento de Registro de Candidatura Individual (RRCI) – formulários esses que devem ser preenchidos, impressos e assinados e mantidos pelos subscritores. O Drap é entregue com uma cópia da ata da convenção partidária e os requerimentos com a documentação que comprova as condições de elegibilidade do candidato. Ao final, processados os pedidos de registro, com o respectivo deferimento, tem-se a estabilização do Drap para fins de registro de candidatura e para o prosseguimento da campanha eleitoral.

Em 2012, o próprio TSE afirmou o caráter imutável da decisão proferida no Drap, em decisão que trata, entre outros assuntos, da observância das cotas de gênero:

Registro de candidatura. DRAP. Prejudicialidade. (...) 2. O art. 36, §§ 1º e 3º, da Res.-TSE nº 23.373 estabelece a vinculação dos requerimentos de registro de candidatura ao respectivo Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), de forma que o caráter definitivo da decisão proferida no DRAP enseja a prejudicialidade dos pedidos de registro de candidatura. 3. A alegação de suposta não observância de regras estatutárias no que tange

à adequação das cotas por gênero deveria ter sido discutida no DRAP, que foi deferido e transitou em julgado. 4. Dado o caráter imutável da decisão proferida no DRAP, não cabe, no processo individual em que só se examinam requisitos específicos do candidato, pretender reabrir a discussão alusiva à questão. (Ac. de 6/11/2012 nos ED-Respe nº 25.617, rel. Min. Arnaldo Versiani)

Ainda que seja possível desconsiderar a estabilidade do Drap após o julgamento dos registros, tratando-se de ato fundamentalmente coletivo e referente à totalidade dos candidatos do partido político, a Aije não é o instrumento processual cabível, já que não admite, no polo passivo, o próprio político afetado.

Ora, segundo o tracejado constitucional, o devido processo legal está ancorado em dois pilares fundamentais e inderrogáveis, quais sejam, a ampla defesa e o contraditório – que serão assegurados a todos os litigantes, nos processos judiciais ou administrativos, e aos acusados em geral, com todos os meios e recursos inerentes. Nesse diapasão, os partidos políticos não podem ter a sua esfera jurídica afetada sem o devido processo legal. E não se diga, porque incabível, que a matéria seja do interesse apenas dos candidatos.

Há que se admitir, portanto, que a Aije não dá o suporte processual necessário para a pretensão dos seus autores, notadamente em virtude da impossibilidade de se agregar ao polo passivo da relação os partidos políticos aos quais os candidatos se encontravam filiados. Clara violação, portanto, do devido processo legal.

Outro problema grave diz respeito à ausência de individualização de condutas. No caso julgado, foram registradas dezesseis candidaturas, sendo onze masculinas e cinco femininas, apontando-se posteriormente serem fictícias as candidaturas de Maria Eugênia de Sousa Martins, Magally da Silva e Geórgia Lima Verde. Também restou comprovado que as candidatas Maria de Fátima Bezerra e Ariana Maria de Carvalho Rosa não praticaram fraude, muito menos se beneficiaram dela, uma vez que não só realizaram atos de campanha de modo regular como também lograram sair vitoriosas do pleito, com votação suficiente para se elegerem vereadoras.

Anote-se que as cotas de gênero se destinam justamente às mulheres, embora a lei expressamente não o diga. É sabido que a configuração da representatividade atualmente existente, com o predomínio dos homens em 85% dos cargos do Congresso Nacional, justifica a adoção de medidas de equilíbrio e, nesse momento, as ações afirmativas procuram criar oportunidades ou condições mais favoráveis de disputa para as mulheres.

No caso examinado, a decisão da Justiça Eleitoral penaliza duas mulheres eleitas, as quais, sendo mulheres, são justamente as destinatárias diretas da medida afirmativa. Ao impor às candidatas eleitas a perda do mandato, a decisão tornou inócua a própria ação afirmativa, além de afetar duramente os seus direitos de participação política, mesmo inexistindo qualquer prova de envolvimento, anuência ou benefícios decorrentes dos atos fraudatórios.

Aponta-se no episódio, por fim, que a Justiça Eleitoral repetiu o velho hábito de dar a última palavra sobre as eleições e a soberania popular.

Com atribuições administrativas, normativas consultivas e jurisdicionais, é o órgão que tem a primeira e a palavra final sobre as eleições. Dos seus pronunciamentos é que se extrairá a capacidade eleitoral ativa e passiva, a comprovação das condições de elegibilidade, os exatos procedimentos da disputa, a autenticidade da representação política, a legitimidade do processo eleitoral, a verdade ou a inverdade do voto dado pelo eleitor ou se os eleitos e consagrados pelas urnas serão de fato diplomados e exercerão os seus mandatos. (LEITE, 2018, p. 17)

É assim que a Justiça Eleitoral no Brasil realiza “densa, senão decisiva, mediação entre o povo soberano e os candidatos aos cargos eletivos, com procedimentos que elevam ao extremo a judicialização da política” (LEITE, 2018, p. 17).

O que tem ocorrido no Brasil desde a promulgação da CF/1988 é um progressivo deslocamento de atribuições e pesos políticos para a balança do Poder Judiciário, seja porque o Congresso Nacional tem ampliado as possibilidades de judicialização da política, seja porque o próprio Poder Judiciário tem atuado fortemente para a criação do direito. O Congresso Nacional reforça a judicialização da política quando, por exemplo, amplia, a perder de vista, as hipóteses de inelegibilidade e de controle do processo eleitoral pela Justiça. O Poder Judiciário, ao seu turno, tem atuado muitas vezes como verdadeiro poder legiferante, subvertendo o esquema constitucional de repartição de funções.

Com efeito, se institucionalizou no Brasil um verdadeiro terceiro turno das eleições por força das ações eleitorais, cabendo não mais ao eleitor, mas à Justiça Eleitoral, no exercício da atividade judicante, a palavra final sobre os eleitos. Com todas as suas limitações,

(...) é no processo eleitoral que se formam os vínculos entre eleitores e eleitos, selam-se os compromissos da agenda de governo, aprovam-se ou refutam-se

práticas político-administrativas e consolida-se o sentimento de pertencimento a uma comunidade jurídica, não como súditos, mas como cidadãos livres, iguais e coautores das suas decisões. Não pode ser outro, a propósito, o sentido das eleições nos quadrantes do Estado Democrático e de Direito instituído pela Constituição Federal de 1988. (LEITE, 2018, p. 24)

Não se pode admitir que a soberania popular seja retirada mais e mais das mãos do seu verdadeiro e único titular, tampouco que esse titular, quando na condição de eleitor, viva verdadeiro processo de desmerecimento, sem saber ao certo se as suas escolhas prevalecerão ou não. O Estado já é uma força grande demais em si mesma. A retirada ou a flexibilização das linhas demarcatórias são sempre atos arriscados. Se, em nome de uma rigidez extremada do processo eleitoral, o eleitor passa a não decidir, não há outro nome para isso senão tirania.

9 CONCLUSÃO

As cotas de gênero foram introduzidas na legislação eleitoral brasileira como uma tentativa de rompimento do ciclo de sub-representação feminina e de promoção da igualdade de gênero. A medida produziu, até o momento, resultados tímidos, seja porque o modelo adotado possui limitações, seja porque os partidos políticos, em sua maioria, não conseguem vencer as dificuldades internas ou pouco se empenham para conferir efetividade à medida. Por fim, fatores profundamente enraizados nas relações sociais, como heranças do patriarcado, ainda dificultam a emancipação feminina e uma coexistência verdadeiramente igualitária.

Por outro lado, a emancipação feminina e o caminho da paridade vêm sendo pavimentados e trilhados. No início do século XX, a pauta política dizia respeito ao direito de voto. Vencida essa etapa, ganharam importância os esforços de superação da sub-representação – e há países que já venceram essa etapa, para efetivar medidas concretas no sentido da paridade.

Esse horizonte requer medidas concretas como ações afirmativas; introdução

da perspectiva de gênero nas políticas públicas e nas instituições; fortalecimento das lideranças das mulheres; compromisso dos partidos políticos com a igualdade substantiva entre homens e mulheres; eliminação da discriminação e dos estereótipos sexistas, na mídia e nas tecnologias de informação e comunicação e o enfrentamento à violência política. (ONU 2014, p. 11)

O Brasil precisa se comprometer com essa pauta e, no que se refere aos direitos políticos, aperfeiçoar as cotas de gênero e encaminhar-se decididamente no sentido da promoção da paridade. Há exemplos exitosos na América Latina que incorporaram a paridade de gênero em suas Constituições e leis, inclusive para alcançar as estruturas dos partidos políticos.

Quanto às fraudes à única ação afirmativa adotada na legislação eleitoral brasileira, reitera-se a sua reprovabilidade. São atos de extrema gravidade, que devem ser rigorosamente combatidos. Contudo, o controle da observância da medida não pode se constituir como mais uma oportunidade para o Poder Judiciário deslegitimar a decisão do eleitor e desfazer o resultado das urnas.

Com efeito, a solução dada ao problema pela Justiça Eleitoral – consistente na cassação integral da chapa de candidatos, até mesmo de quem não participou da fraude e das mulheres eleitas – não se apresenta como a solução mais adequada. Segundo Leite (2018), por via legislativa ou jurisprudencial, o Brasil está consolidando um protagonismo da Justiça Eleitoral em que se modifica a verdade das urnas, com força suficiente para desfazer o pleito, impedir a posse dos eleitos e desconstituir a vontade do eleitor. Trata-se de uma grave distorção decorrente da substituição da vontade do eleitor pela vontade dos juízes que compõem a Justiça Eleitoral.

Encerra-se com uma palavra de esperança: se os passos ainda não são maiores, os pés não estão parados nas estradas do mundo. Além do que já foi feito, cada vez mais é preciso dar visibilidade às mulheres na política e em todos os postos de destaque, para criar no imaginário das meninas de hoje uma imagem positiva para o seu próprio futuro. Se todo autoritarismo é igual a si mesmo e não reproduz senão os próprios traços, os afetados de toda ordem têm o sagrado direito à esperança, à compaixão e à luta. No horizonte do mundo, e também do Brasil, que venha um Estado Democrático e Paritário de Direito.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Clara. Construindo novas estratégias, buscando novos espaços políticos – as mulheres e as demandas por presença. In: MURARO, Rose Marie; PUPPIN, Andrea Brandão. (Org.) **Mulher gênero e sociedade**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: FAPERJ, 2001.

ARGENTINA. **Código Eleitoral Nacional**. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>>. Acesso em: 8 mar. 2020.

ARGENTINA. **Lei nº 24.430, de 15 de dezembro de 1994**. Ordena a publicação do texto oficial da Constituição Nacional. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>. Acesso em: 8 mar. 2020.

BIROLI, Flávia. O público e o privado. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política: uma introdução**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

BOLÍVIA. **Lei nº 26, de 30 de junho de 2010**. Lei do Regimento Eleitoral. Disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N26.xhtml?dcmi_identifier=BO-L-N26&format=xhtml>. Acesso em: 10 set. 2020.

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: 10 set. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995**. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.

COMISSÃO Econômica para a América Latina e Caribe. XI Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e Caribe. **Consenso de Brasília**. 2010. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes/outros-artigos-e-publicacoes/consenso-de-brasilia/view?searchterm=Consenso%20de%20Bras%C3%ADlia>>. Acesso em: 8 mar. 2020.

COSTA RICA. **Lei nº 8.765, de 2 de setembro de 2009**. Código Eleitoral. Disponível em: <<https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariiedade administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Vol. 1. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Gender equality**. 2020. Disponível em: <<https://www.ipu.org/our-impact/gender-equality>>. Acesso em: 10 set. 2020.

LEITE, Geraldo. Judicialização das eleições, soberania popular e legitimidade democrática. In: SILVA, Rafael. (Org.) **30 Anos da Constituição**: evolução, desafios e perspectivas para o futuro. Brasília: Senado, 2018.

LEMOS, Andréia; LÔBO, Edilene. Por que não elegemos mais mulheres?. In: LÔBO, Edilene; MEDAUAR, José Emílio (Coord.) **Processo Eleitoral e Estado de Direito**: diálogo sobre democracia e política. Coleção Teoria Crítica do Direito Volume 8. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019.

LOMBARDO, Emanuela. La desigualdade de género em la politica: marcos interpretativo em España y em la Unión Europea. In: BUSTELO, Maria; LOMBARDO, Emanuela. (Ed.) **Políticas de igualdad em España y em Europa**. Valência: Ediciones Cátedra, 2007.

MATOS, Marlise. Mulheres em busca de cidadania política: paradoxos de uma incompletude. In: VENTURI, Gustavo; GODINHO, Tatau. (Org.) **Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado**: uma década de mudanças na opinião pública. Editora Fundação Perseu Abramo: Edições Sesc, São Paulo, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2007, p. 733.

MÉXICO. **Código Federal de Instituições e Procedimentos Eleitorais (Cofipe)**. 2008. Disponível em: <http://ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/COFIPE.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2020.

MEZZAROBA, Orides. Comentário ao art. 17. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. (Coord.) **Comentários à Constituição do Brasil**: São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MIGUEL, Luis Felipe. Mulheres e espaços de poder no Brasil. In: AUTONOMIA econômica e empoderamento da mulher: textos acadêmicos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

MOREIRA, Luiz. **A constituição como simulacro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU Mulheres. Divisão para o Avanço das Mulheres. **Revisão das quatro conferências mundiais sobre a mulher**. 1997. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/mulheres/>>. Acesso em: 10 set. 2020.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 38ª ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional n. 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015.

TSE aprova uso do nome social de candidatos na urna. **Tribunal Superior Eleitoral**, 1 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/tse-aprova-uso-do-nome-social-de-candidatos-na-urna>>. Acesso em: 8 mar. 2020.

VOGEL, Luiz Henrique. **A história sub-representação das mulheres na Câmara dos Deputados**: desigualdades e hierarquias sociais nas eleições de 2014. Estudo técnico. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, março de 2019. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/37401>>. Acesso em: 10 set. 2020.